



26.6.2018

Salassa pidettävä Julkl. 24.1 § 15 k  
(HUOM: julkinen Fivan  
johtokunnan päätöksen  
julkistamisen  
yhteydessä)

## Finanssivalvonnan johtajan esitys rakenteellisiin järjestelmäriskeihin kohdistettavien makrovakausvälineiden käytöstä

*Esitän, että Finanssivalvonnan johtokunta päättää ehdollisesti:*

- *Finanssivalvonnasta annetun lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti määritellä Vakausneuvoston (Financial Stability Board, FSB) suositusta noudattaen Nordea maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi (G-SII/B) ja asettaa Nordealle 1,0 %:n ydinpääomalla katettavan lisäpääomavaatimuksen konsolidointiryhmän kokonaisriskin määrästä<sup>1</sup>*
- *luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n mukaisesti muista rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävistä luottolaitoksista (O-SII) ja niiden konsolidoidulla ydinpääomalla katettavista lisäpääomavaatimuksista seuraavasti:*
  - *Nordea* 2,0 %
  - *OP Ryhmä* 2,0 %
  - *Kuntarahoitus Oyj* 0,5 %
- *luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4 ja 6a §:n mukaisesti rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän ydinpääomalla katettavan lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskuri) konsolidointiryhmän ylimmän suomalaisen emoyrityksen tai talletuspankkien yhteenliittymän konsolidoidusta kokonaisriskin määrästä seuraavasti:*
  - *Nordea* 4,0 %
  - *OP Ryhmä* 3,0 %
  - *Kuntarahoitus Oyj* 1,0 %.

*Päätöksen voimaantulon edellytyksenä maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen määrittämisen, muiden rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten määrittämisen sekä järjestelmäriskipuskurin soveltamisesta Nordeaan on, että Ruotsin toimivaltainen viranomainen ei vastusta Nordea Bank AB:n sulautumista Nordea Holding Oyj:hin.*

*Nordean määrittäminen maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi (G-SII/B) lisäpääomavaatimuksineen tulisi voimaan 1.1.2020. Rahoitusjärjestelmän kannalta*

<sup>1</sup> Nordealla tarkoitetaan Nordea-ryhmää. Nordea Bank Ab:n (Ruotsi) yhtiökokous päätti 15.3.2018 Nordea Bank AB:n sulautumisesta Nordea Holding Oyj:hin ja kotipaikan siirrosta Suomeen.



26.6.2018

Salassa pidettävä  
(HUOM: julkinen  
Fivan johtokunnan  
päätöksen  
julkistamisen  
yhteydessä)

JulkL 24.1 § 15 k

*merkittävien luottolaitosten määrittäminen lisäpääomavaatimukseen tulisi voimaan 1.1.2019 ja järjestelmäriskipuskuri suomalaisten luottolaitosten kokonaisriskille 1.7.2019 alkaen.<sup>2</sup>*

## **Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen (G-SII/B) määrittely ja lisäpääomavaatimus**

Nordean kotipaikan siirron seurauksena Finanssivalvonnan on päätettävä Nordean määrittämisestä maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi sekä siihen sovellettavasta lisäpääomavaatimuksesta luottolaitoksista annetun lain 10 luvun 7 §:n ja Finanssivalvonnasta annetun lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti ottaen huomioon Vakausneuvoston (FSB) ja Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS) ohjeistus. Luottolaitoksista annetun lain säännösten perustana on EU:n luottolaitosdirektiivin artikla 131.<sup>3</sup>

FSB:n 21.11.2017 tekemän suosituksen mukaisesti Nordealle asetettava lisäpääomavaatimus säilyy 1,0 prosentissa.<sup>4</sup> Nordean määrittely G-SII/B:ksi ja määrittely ensimmäiseen luokkaan, jossa lisäpääomavaatimus on 1,0 prosenttia, perustuvat vuoden 2016 lopun raportoituihin tietoihin. Nordealle laskettu pisteytys on 114.

Finanssivalvonta on harkintavaltaa käyttäen määrittänyt Nordean FSB:n suosituksen mukaisesti G-SII/B luottolaitokseksi luokassa 1 (lisäpääomavaatimus 1,0 %). Lisäpääomavaatimus tulee EU-komission asetuksen mukaisesti voimaan 1.1.2020.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Kyseisiä lisäpääomavaatimuksia sovellettaessa vaatimusten efektiivinen vaikutus määräytyy sen mukaan, kumuloituvatko vaatimukset toisiinsa nähden. Voimassa olevien säännösten mukaisesti G-SII/B ja O-SII lisäpääomavaatimukset eivät kumuloidu. Pääsääntöisesti järjestelmäriskipuskurivaatimus ei kumuloidu G-SII/B ja O-SII-lisäpääomavaatimusten kanssa, jolloin järjestelmäriskipuskurivaatimukselle asetettu korkeampi taso muodostaa efektiivisen kokonaistason sovellettaville rakenteellisille lisäpääomavaatimuksille.

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta

<sup>4</sup> <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P211117-1.pdf>

<sup>5</sup> KOMISSION DELEGOITU ASETUS (EU) N:o 1222/2014, annettu 8 päivänä lokakuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU täydentämisestä teknisillä sääntelystandardeilla, joilla täsmennetään menetelmä maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittävien laitosten määrittämiseksi ja maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittävien laitosten alaluokkien määrittelemiseksi.



26.6.2018

Salassa pidettävä  
(HUOM: julkinen  
Fivan johtokunnan  
päätöksen  
julkistamisen  
yhteydessä)

JulKL 24.1 § 15 k

Nordean määrittäminen maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi lisäpääomavaatimuksineen edistää Suomen finanssimarkkinoiden vakautta. G-SII/B standardin soveltamisesta saakka Nordea on luokiteltu G-SII/B:ksi ilman, että se merkittävästi on muuttanut liiketoimintamalliaan. Rajat ylittävä toiminta muodostaa merkittävän osan ryhmän toiminnasta ja ryhmä on erityisen riippuvainen markkinarahoituksesta. Lisäksi ryhmä on systeemisesti merkittävä useassa maassa. Ryhmän mahdollisella konkurssilla olisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia maailmanlaajuisiin finanssimarkkinoihin ja maailmantalouteen.

Nordean määrittäminen maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luottolaitokseksi lisäpääomavaatimuksineen vahvistaa Suomen finanssimarkkinoiden vakautta. G-SII/B standardin soveltamisesta saakka Nordea-ryhmä on luokiteltu G-SII/B:ksi ilman, että se merkittävästi on muuttanut liiketoimintamalliaan. Rajat ylittävä toiminta muodostaa merkittävän osan ryhmän toiminnasta ja ryhmä on erityisen riippuvainen markkinarahoituksesta. Lisäksi ryhmä on systeemisesti merkittävä useassa maassa. Ryhmän mahdollisella konkurssilla olisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia maailmanlaajuisiin finanssimarkkinoihin ja maailmantalouteen.

Siinä tapauksessa, että Ruotsin toimivaltainen viranomainen vastustaa Nordea Bank AB:n sulautumista Nordea Holding Oyj:hin, päätös maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen määrittelystä sekä siihen liittyvästä lisäpääomavaatimuksesta ei tule voimaan.

**Menetelmä kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) lisäpääomavaatimusten mitoittamiseksi sekä kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäville luottolaitoksille asetettavat lisäpääomavaatimukset**

O-SII-luottolaitosten nykyinen arviointi- ja laskentakehikko perustuu laitosten suhteelliseen merkittävyyteen. Metodologia voi johtaa huomattaviin muutoksiin laitosten O-SII-luokittelussa pankkisektorin rakenteen muuttuessa merkittävästi, vaikka toimijoiden absoluuttinen merkittävyys ja riskiasema eivät muuttuisi. Nordean kotipaikan siirto



26.6.2018

Salassa pidettävä JulkL 24.1 § 15 k  
 (HUOM: julkinen  
 Fivan johtokunnan  
 päätöksen  
 julkistamisen  
 yhteydessä)

vähentäisi nykyisellä laskentatavalla muiden luottolaitosten systeemistä merkittävyyttä ja niiden O-SII-lisäpääomavaatimuksia, vaikka näiden luottolaitosten riskiasema ei muutu.

Jotta voidaan asianmukaisesti huomioida kansallisen luottolaitos-sektorin erityispiirteet ja O-SII-pisteiden tilastollinen jakauma sekä varmistaa, että eri O-SII-luottolaitosten systeeminen merkittävyys tulee otettua johdonmukaisesti huomioon lisäpääomavaatimusta asetettaessa Nordean kotipaikan siirron seurauksena, on perusteltua muuttaa voimassa olevaa O-SII laskentakehikkoa EBA:n ohjeiden mahdollistamalla tavalla.<sup>6</sup>

Nordean kotipaikan siirron toteutuessa O-SII-laskentakehikkoa muutetaan niin, että määrittämisen osalta systeemisen merkittävyyden alarajaa ja luokkavälejä alennetaan 0,75 prosenttiyksiköllä (alaraja 2,75 prosenttia). Lisäksi lisäpääomavaateen määrittämisessä otetaan huomioon luottolaitoksen tase/BKT-suhteeseen perustuva lisäindikaattori.<sup>7</sup>

O-SII-luottolaitoksiksi luokiteltujen laitosten lisäpääomavaateet määritetään lisäindikaattorin huomioivan kokonaispisteityksen sekä uudistetun asteikon perusteella seuraavasti:

**O-SII-laitosten luokat ja lisäpääomavaateet**

Luottolaitos (konsolidoitu)	Kokonaispisteet (EBA:n ohjeen mukaisesti)	Lisäindikaattori	Kokonaispisteet lisäpääomavaateen kalibroinnissa	Luokka	Lisäpääoma
Kuntarahoitus Oyj	3,23 %	6,49 %	3,88 %	2	0,5 %
OP Yhteenliittymä	9,86 %	21,97 %	12,28 %	5	2,0 %
Nordea (konserni)	75,19 %	100,00 %	80,15 %	5	2,0 %

Uudistetun laskentakehikon mukaan O-SII-lisäpääomavaatimus Nordealle olisi 2,0 prosenttia, OP Ryhmälle 2,0 prosenttia sekä Kuntarahoitus Oyj:lle 0,5 prosenttia. Laskelmat perustuvat ajankohdan 31.12.2017 tietoihin.

<sup>6</sup> EBA/GL/2014/10 Guidelines on the criteria to determine the conditions of application of Article 131(3) of Directive 2013/36/EU (CRD) in relation to the assessment of other systemically important institutions (O-SIIs)

<sup>7</sup> Luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:ssä määritetään neljä perustetta lisäpääomavaatimuksen asettamiselle. Lainkohtaan liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 39/2014) todetaan, että lainkohta on tarkoitettu sovellettavaksi Euroopan pankkiviranomaisen antamien tarkempien ohjeiden mukaisesti.



26.6.2018

Salassa pidettävä  
(HUOM: julkinen  
Fivan johtokunnan  
päätöksen  
julkistamisen  
yhteydessä)

JulkL 24.1 § 15 k

Siinä tapauksessa, että Ruotsin toimivaltainen viranomainen vastustaa Nordea Bank AB:n sulautumista Nordea Holding Oyj:hin, O-SII-laskentakehikon uudistamisesta ja uusista määrittelyistä sekä lisäpääomavaatimuksista päättäminen ei ole tarpeen.

### **Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus (järjestelmäriskipuskuri)**

EU:n luottolaitosdirektiivin artiklan 133 mukaan jäsenvaltio voi ottaa käyttöön järjestelmäriskipuskurin rahoitusallalla tai tämän alan yhdellä tai useammalla osa-alueella. Järjestelmäriskipuskurin tavoitteena on estää ja lieventää pitkäaikaisia, ei-syklisiä järjestelmäriskkejä tai makrotason vakavaraisuusriskejä, joita vakavaraisuusasetus ei kata ja jotka saattavat vaikuttaa huomattavan kielteisesti tietyn jäsenvaltion rahoitusjärjestelmään ja reaalityouteen.

Suomen luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 6a §:ssä vaatimuksen soveltamisen ehtona on, että pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta ja tämä riski uhkaa tai saattaa uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Lisäksi ehtona on, että muut makrovakauden valvontaan tarkoitetut välineet (lukuun ottamatta EU:n vakavaraisuusasetuksen 458 ja 459 artiklassa tarkoitettuja välineitä) eivät ole olleet riittäviä tai muuten soveltuvia pääomatarpeen kattamiseksi.

Luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädetään seitsemästä riskitekijästä, jotka on huomioitava järjestelmäriskipuskurista päätet-



26.6.2018

Salassa pidettävä  
(HUOM: julkinen  
Fivan johtokunnan  
päätöksen  
julkistamisen  
yhteydessä)

JulkL 24.1 § 15 k

täessä. Lisäksi lakia täydentävässä valtiovarainministeriön asetuksessa määritellään mittarit lain mukaisten riskitekijöiden mittaamista varten.<sup>8</sup>

Asetuksen mukaan järjestelmäriskipuskuri voidaan asettaa enintään 3 prosentin suuruiseksi, jos suomalaisiin luottolaitoksiin kohdistuva rakenteellinen järjestelmäriski on mittareiden ja kokonaisarvion mukaan suurempi kuin muissa EU-/euroalueen maissa keskimäärin tai järjestelmäriski on vähintään kolmen mittarin perusteella Suomessa pitkäaikaista keskiarvoa korkeampi sekä yli 3 ja enintään 5 prosentin suuruiseksi, jos em. vertailuissa järjestelmäriski on selvästi muiden EU-/euroalueen maiden keskimääräistä tai pitkäaikaista keskiarvoa korkeampi.

Suomen rahoitusjärjestelmä on rakenteeltaan haavoittuvainen ja rakenteelliset järjestelmäriskit puoltavat järjestelmäriskipuskurin asettamista enintään 5 prosentin suuruiseksi. Keskeiset perusteet järjestelmäriskipuskurin käytölle ovat seuraavat rakenteelliset riskit:

- Suomen luottolaitossektori on keskittynyt ja erittäin suuri talouden kokoon verrattuna Nordean kotipaikan siirron jälkeen,
- pankkien asema rahoituspalveluiden tarjoajana on keskeinen,
- suomalaispankeilla on yhteisiä riskikeskittymiä, joita ovat etenkin asuntolainat sekä saamiset rakennus- ja kiinteistöalan yrityksiltä,
- suomalaispankit ovat riippuvaisia rahoitusmarkkinoilta hankittavasta rahoituksesta, sillä yleisöluottojen ja -talletusten välinen erotus (rahoitusvaje) on suuri ja
- pankkien suurimpien luotonottajasektorien, erityisesti kotitalouksien, velkaantuneisuus on suurta.

Sen sijaan Suomen luottolaitossektorin kytkeytyneisyys interbank-talletusten kautta tai sen riskikeskittymät kotimaisiin valtionlainasäämiin eivät tehdyn analyysin perusteella muodosta suuria rakenteellisia uhkatekijöitä.

Yllämainitut riskit edellyttävät luottolaitoksilta suurempaa pääomatarvetta, koska riskit saattavat uhata kansallisella tasolla rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta. Muut käytettävissä olevat makrovakaussuhteet eivät ole riittäviä tai soveltuvia varmistamaan luottolaitosten riittävää pääomitusta eivätkä siten poista tarvetta järjestelmäriskipuskuria koskevan vaatimuksen asettamiseen.

<sup>8</sup> Valtiovarainministeriön asetus (65/2018) luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta



26.6.2018

Salassa pidettävä  
(HUOM: julkinen  
Fivan johtokunnan  
päätöksen  
julkistamisen  
yhteydessä)

JulKL 24.1 § 15 k

Vaatus on nykytilanteessa perusteltua asettaa luottolaitosten kokonaisriskille, etenkin ottaen huomioon Nordean kotipaikan siirron myötä muissa ETA-maissa sijaitsevien riskierien suuri merkitys.

Järjestelmäriskipuskuria koskevalla vaatimuksella on lähtökohtaisesti tarkoitus varmistaa, että luottolaitoksilla on riittävät pääoma-vaatimukset rakenteellisten järjestelmäriskien varalle. Järjestelmäriskipuskuri on mahdollista asettaa koko luottolaitossektorille samansuuruisena. Vaatus on lisäksi mahdollista kohdentaa luottolaitoksiin, joille tunnistetut järjestelmäriskit aiheuttavat pääomatarpeita.

Tunnistettujen Suomen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten riskitekijöiden muodostama riski kohdistuu tehtyjen laskelmien mukaisesti koko luottolaitossektoriin. Laskelmien mukaan Nordean kontribuutio rakenteelliseen järjestelmärisktiin Suomessa on kotipaikan siirron jälkeisessä tilanteessa luottolaitoksista suurin. OP Ryhmän kontribuutio on toiseksi suurin ja myös selvästi muita luottolaitoksia suurempi. Myös Kuntarahoitus Oyj kontribuoi laskelmien mukaan järjestelmärisktiin selvästi.

Yhtäältä järjestelmäriskipuskurin asettamista koko luottolaitossektorille puoltaa se, että sektori kokonaisuudessaan valtiovarainministeriön asetuksessa määritellyjä mittareita soveltaen kontribuoi järjestelmärisktiin siinä määrin, että sektorille olisi perusteltua asettaa 1,0 prosentin suuruinen järjestelmäriskipuskuri. Myös järjestelmäriskipuskuria koskevassa sääntelyssä lähtökohta on puskurin soveltaminen koko sektoriin. Lisäksi riskikeskittymien ja rahoitusvajeen vuoksi Suomen luottolaitossektorilla on merkittäviä rakenteellisia järjestelmäriskejä myös ilman Nordean, OP Ryhmän ja Kuntarahoitus Oyj:n vaikutusta.

Toisaalta valtiovarainministeriön asetuksessa määriteltyihin mittareihin pohjautuvien laskelmien mukaisesti erityisesti pienempien luottolaitosten yksittäinen kontribuutio järjestelmärisktiin on pieni. Suomen pankkijärjestelmä on poikkeuksellisen keskittynyt.



26.6.2018

Salassa pidettävä  
(HUOM: julkinen  
Fivan johtokunnan  
päätöksen  
julkistamisen  
yhteydessä)

Julkl 24.1 § 15 k

Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) julkistamien tietojen perusteella järjestelmäriskipuskuri on asetettu 13 ETA-maassa, joista neljä on Euroopan pankkiunionin jäsenmaita. Pankkiunioniin kuuluvista maissa yhdessä järjestelmäriskipuskuri on asetettu koskemaan kaikkia luottolaitoksia.

Koska Nordean ja OP Ryhmän laskennallinen kontribuutio järjestelmäriskipuskurin perusteena tarkasteltaviin mittareihin on merkittävä (Nordealla n. 40 prosenttia ja OP Ryhmällä n. 30 prosenttia) ja näiden merkitys järjestelmäriskille on muita selvästi suurempi, järjestelmäriskipuskuri on perusteltua asettaa Nordealle ja OP Ryhmälle muita selvästi suurempana tavalla, joka huomioi Nordean ja OP Ryhmän välisen suhteellisen eron kontribuutiossa tarkasteltaviin mittareihin. Näin ollen järjestelmäriskipuskuri esitetään asetettavaksi Nordealle kotipaikan siirron jälkeen 4,0 prosentin suuruisena ja OP Ryhmälle 3,0 prosentin suuruisena. Lisäksi Kuntarahoitus Oyj:lle järjestelmäriskipuskuri esitetään asetettavaksi 1,0 prosentin (alaraja) suuruisena (kontribuutio järjestelmäriskiin noin 10 %).

Järjestelmäriskipuskurin asettaminen edellä esitetyn mukaisesti tarkoittaa Suomen pankkisektorille bruttomääräisesti noin 6,5 mrd. euron lisäpääomavaatimusta.

Suhteessa Suomen bruttokansantuotteeseen lisäpääomavaatimus vastaa 2,9 prosenttia. Järjestelmäriskipuskurin mukaisia lisäpääomavaatimuksia voi kuitenkin olla tarpeen arvioida uudelleen sen jälkeen, kun pankkiunioni on saatu viimeistelyä.

Ennen kuin järjestelmäriskipuskuri voidaan asettaa yli 3 prosentin tasolle, Finanssivalvonnan on luottolaitosdirektiivin 133 artiklan 12 ja 15 momentin mukaisesti ilmoitettava tästä EU-komissiolle, Euroopan järjestelmäriskikomitealle (ESRB), Euroopan pankkiviranomaiselle (EBA) sekä asianomaisten jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden toimivaltaisille ja nimetyille viranomaisille. Kuukauden kuluessa notifikaatiosta ESRB:n ja EBA:n on ilmoitettava kantansa asiassa komissiolle, joka seuraavan kuukauden kuluessa päättää artiklan edellyttämästä täytäntöönpanosäädöksestä.





26.6.2018

Salassa pidettävä  
(HUOM: julkinen  
Fivan johtokunnan  
päätöksen  
julkistamisen  
yhteydessä)

JulkL 24.1 § 15 k

Tilanteessa, jossa Ruotsin toimivaltainen viranomainen vastustaa Nordea Bank AB:n sulautumista ja kotipaikan siirto ei toteudu, on perusteltua asettaa OP Ryhmälle ja Kuntarahoitus Oyj:lle järjestelmäriskipuskurivaatimus edellä esitetyn mukaisesti. Tällaisessa EU- ja/tai euroalueen vertailussa rakenteelliset järjestelmäriskit ovat yhdeksän mittarin perusteella Suomessa muita maita suuremmat ja neljän mittarin perusteella selvästi suuremmat.

