

Finanssivalvonnan johtokunnan päätös muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskevasta lisäpääomavaatimuksesta

Finanssivalvonnan johtokunta on päättänyt luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n mukaisesti muista rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävistä luottolaitoksista (O-SII) ja niiden konsolidoidulla ydinpääomalla katettavista lisäpääomavaatimuksista niin, että O-SII-luottolaitokset ja näiden lisäpääomavaatimukset säilyvät ennallaan.

- Nordea Bank Abp 2,5 %
- OP Pohjola 1,5 %
- Kuntarahoitus Oyj 0,5 %

Tämän päätöksen liitteenä on Finanssivalvonnan periaatteet muiden rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) määrittämiseksi ja lisäpääomavaatimusten asettamiseksi.

Finanssivalvonnan johtokunta päätti asiasta 25.5.2026, jonka jälkeen päätöksestä ilmoitettiin Euroopan järjestelmäriskikomitealle (ESRB) luottolaitosdirektiivin artiklan 131 ja 133 mukaisesti yhtä kuukautta ennen päätöksen julkaisemista.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 § 1 momentin mukaan muulla rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävällä luottolaitoksella tarkoitetaan muuta kuin maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävää luottolaitosta, jonka taseen loppusumma on vähintään miljardi euroa ja jonka maksukyvyttömyys vaarantaisi Suomen tai Euroopan unionin muun jäsenvaltion rahoitusmarkkinoiden vakauden.

Lainkohdan 5 momentin mukaan Finanssivalvonnan on jaettava luottolaitokset lisäpääomavaatimusluokkiin seuraavien perusteiden nojalla:

1. luottolaitoksen koko mitattuna sen vastuiden kokonaismäärällä taikka taseen tai konsolidoidun taseen loppusummalla;
2. luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan sisällytettyjen yritysten vastuut muille luottolaitoksille ja saamiset muilta luottolaitoksilta sekä muut välittömät yhteydet rahoitusjärjestelmään;
3. luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan sisällytettyjen yritysten kriittisten toimintojen korvattavuus yrityksen menetettyä edellytykset jatkaa toimintaansa;
4. luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan kuuluvien yritysten rajat ylittävän toiminnan laajuus ja merkitys Suomessa ja Euroopan talousalueella.

Lainkohdan 8 momentin mukaan Finanssivalvonnan on vuosittain tarkistettava kullekin luottolaitokselle laskettu lisäpääomavaatimus.

Tehdyn tarkastuksen ja laskettujen vuoden 2025 lopun O-SII pisteiden perusteella O-SII-luottolaitoksiksi luokitellaan edellisvuosien tavoin Nordea Bank Abp (O-SII lisäpääomavaatimus 2,5 %), OP Pohjola (1,5 %) ja Kuntarahoitus Oyj (0,5 %) säilyttäen kaikkien kolmen luottolaitoksen O-SII-lisäpääomavaatimukset nykyisellä tasolla. Suomalaisten O-SII-luottolaitosten systeeminen merkittävyys ei ole merkittävästi muuttunut vuoden aikana, joten lisäpääomavaatimuksia ei ole perusteltua muuttaa.

Luokittelussa Finanssivalvonta on hyödyntänyt, (i) määrällisiä luokittelumenetelmiä, (ii) muita luottolaitostoiminnasta annetun lain ja EU:n luottolaitosdirektiivin (CRD) mukaisten systeemisen merkittävyyden osa-alueiden arviointiin vaikuttavia tekijöitä, (iii) Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) O-SII arviointiohjetta sekä iv) Euroopan keskuspankin (EKP) täydennetyt ns. lattiametodologian mukaisia O-SII-vaatimuksen vähimmäistasoja.¹ EKP voi soveltaa näitä tasoja, jos kansallisesti asetettu O-SII-vaatimus on EKP:n laskemia lattiatasoja pienempi.² Yksityiskohtaiset laskelmat, luokitukseen ja perusteluineen ilmenevät tämän päätöksen liitteestä ”Periaatteet muiden rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) määrittämiseksi ja lisäpääomavaatimusten asettamiseksi”.

Suomen pankkisektorin keskimääräistä korkeampi keskittyneisyys ja merkittävimpien luottolaitosten suuri koko talouteen nähden puoltavat EKP:n lattiametodologioiden mukaisia minimitasoja korkeampien O-SII-lisäpääomavaatimusten soveltamista. Finanssivalvonta arvioi O-SII-luottolaitosten lisäpääomavaatimuksia kahdella vaihtoehdoisella luokittelumenetelmällä, joissa O-SII-luottolaitokset jaetaan seitsemään eri luokkaan niiden arvioitun systeemisen merkittävyyden perusteella.

EKP arvioi uudistetussa nk. täydennetyssä lattiametodologiassaan myös luottolaitosten systeemistä merkittävyyttä koko pankkiunionissa. Valtaosalle pankkiunionin O-SII-laitoksista, ml. suomalaiset laitokset, kansallisiin perustein asetetut O-SII-vaatimukset ja EKP:n niille laskemat vähimmäistasot ovat korkeampia kuin pankkiunionin näkökulman huomioon ottavat EKP:n laskemat vähimmäistasot.

O-SII-vaatimusten mitoituksessa on perusteltua ottaa huomioon määrällisten mittareiden lisäksi myös täydentäviä laadullisia tekijöitä. Luottolaitosten systeemisen merkittävyyden arvioinnissa ja siten niiden O-SII-vaatimusten mitoituksessa on syytä ottaa huomioon myös EU:n luottolaitosdirektiivin (CRD) artiklan 131(3) mukaisesti luottolaitoksen merkitys koko EU:n taloudelle, jota käytetyt määrälliset luokittelumenetelmät eivät ota

¹ EBA:n ohjeet kriteereistä direktiivin 2013/36/EU (CRD) 131 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytysten määrittämiseen muiden järjestelmän kannalta merkittävien laitosten (O-SII:t) arviointia varten sekä ECB (2024) [Governing Council statement on macroprudential policies](#)

² Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 5 artikla

huomioon. Pankkiunionin myötä vahvistuneet valvonta- ja kriisinratkaisutyökalut sekä viranomaisyhteistyö pienentävät jossakin määrin pankkiunionialueella toimivien systeemisesti merkittävien pankkien kaatumisen tai ongelmien todennäköisyyttä sekä niistä aiheutuvia yhteiskunnallisia kustannuksia. Yhteisellä pankkivalvonnalla vähennetään O-SII-vaatimusten taivoin systeemisten laitosten kaatumistodennäköisyyttä, kun taas kriisinratkaisuvaatimuksilla ja -toimilla alennetaan ensisijaisesti kaatumisen yhteiskunnallisia kustannuksia turvaamalla kriittisten toimintojen jatkuvuus, vähentämällä ongelmatilanteen rahoitusvakausvaikutuksia sekä rajoittamalla mahdollista tarvetta käyttää julkisia varoja.

Toimiva kriisinratkaisukehikko voi Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan pienentää O-SII-vaatimusten tarvetta. Toimivan kriisinratkaisukehikon perustana on luottolaitoksen kriisinratkaisuvalmius ja viranomaisten kriisinhoidokyky. Kriisinratkaisukehikon merkitys on huomioitu laadullisena perusteena Finanssivalvonnan aiemmissa O-SII-vaatimusta koskevissa päätöksissä. Myös G-SII-metodologiassa ja sittemmin EKP:n O-SII-lattia-metodologiassa on tunnistettu systeemiseen merkittävyyteen liittyvien riskien pienentyminen yhteisen pankkisääntelyn, pankkivalvonnan ja kriisinratkaisun seurauksena. Nämä riskejä pienentävät ja kansainvälisestikin tunnistetut tekijät on edelleen Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan perusteltua huomioida laadullisena perusteena O-SII-vaatimusten mitoituksessa, vaikkakin vaikutusten arvioinnissa on syytä noudattaa varovaisuutta.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan kansallinen O-SII-puskuri ei nykyisessä muodossaan aiheuta suhteettoman kielteisiä vaikutuksia muiden jäsenvaltioiden tai koko unionin rahoitusjärjestelmään kokonaisuudessaan tai osittain muodostamalla tai luomalla esteen sisämarkkinoiden toiminnalle. EKP:lle 8.5.2026 sekä Euroopan järjestelmäriskikomitealle toimitetussa notifikaatiossa Finanssivalvonta on tämän päätöksen mukaisesti määritellyt, miksi se katsoo O-SII-puskurin todennäköisesti olevan tehokas ja oikeasuhtainen kyseisen järjestelmärisikin lieventämiseksi sekä arvioinut O-SII-puskurin todennäköisiä vaikutuksia sisämarkkinoihin saatavilla olevien tietojen pohjalta. EKP ei ole vastustanut Finanssivalvonnan suunnittelemaa O-SII-lisäpääomavaatimuksen soveltamista. Finanssivalvonta näkee rajat ylittävien vaikutusten olevan rajallisia. Niiden suomalaisten luottolaitosten osalta, joilla on toimintaa pohjoismaisilla markkinoilla, O-SII-lisäpääomavaatimusten soveltaminen merkitsee yhtenäisempiä toimintaedellytyksiä suhteessa muihin pohjoismaisiin O-SII-luottolaitoksiin. Finanssivalvonta myös näkee riskit sääntelyn katvealueiden hyväksikäytölle pieninä sekä kansallisesta että kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna.

Hallintolain 34 §:n kuulemisen vastineet O-SII-luottolaitoksille varattiin 20.4.2026 hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti tilaisuus ennen asian ratkaisemista lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

29.6.2026

FIVA/2026/566

Julkinen

Finanssivalvonta vastaanotti kirjallisen vastineen OP Pohjolta sekä Nordea Bank Abp:ltä määräajan (8.5.2026) puitteissa.

Vastineessaan OP Pohjola pyytää Finanssivalvontaa huomioimaan asettaessaan luottolaitoslain 10 luvun 8 § mukaista muuta rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävää luottolaitosta koskevaa lisäpääomavaatimusta, että Finanssivalvonta on asettanut OP Pohjolle myös luottolaitoslain 10 luvun 4a § mukaisen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen. Luottolaitoslain 10 luvun 4b § mukaisesti rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus voidaan asettaa, jos sen kattamia riskejä ei ole katettu jo muilla lisäpääomavaatimuksilla. OP Pohjolan käsityksen mukaan päätösluonnoksessa ei ole riittävästi analysoitu eri lisäpääomavaatimusten perusteiden päällekkäisyyttä.

Nordea Bank Abp toteaa vastineessaan, että sen käsityksen mukaan sekä Nordea Bank Abp:n O-SII-lisäpääomavaatimuksen että yhdistetyn pääomapuskurivaatimuksen taso (combined buffer requirement, CBR) on liian korkea suhteutettuna luottolaitoksen riskiprofiiliin. Lisäksi ottaen huomioon muut Nordea Bank Abp:lle asetetut makrovakaudelliset vaatimukset, jotka perustuvat luottolaitoksen suureen kokoon, Nordea Bank Abp katsoo, että sen O-SII-lisäpääomavaatimuksen 2,5 %:n taso on liiallinen eikä yhdenmukainen muihin eurooppalaisiin luottolaitoksiin sovellettujen vastaavien vaatimusten kanssa. Myös pankkiunionin laajempi huomiointi edellyttäisi Finanssivalvonnan asettamien puskurivaatimusten alentamista.

Nordea Bank Abp toteaa lisäksi, että Finanssivalvonnan suunnittelema O-SII-lisäpääomavaatimuksen taso on ristiriidassa EKP:n nk. uudistetun lattiametodologian kanssa. Finanssivalvonnan soveltama O-SII-metodologia johtaa korkeampiin O-SII-puskurivaatimuksiin EKP:n metodologiaan verrattuna ja vääristää näin markkinoiden yhdenmukaisia kilpailuolosuhteita ja haittaa suomalaisten luottolaitosten toimintaa. Alhaisempia pääomavaatimuksia tukevat myös Nordea Bank Abp:n hajautettu pohjoismainen toiminta, jonka seurauksena sen liiketuloksen volatilitteetti on säilynyt alhaisena.

Luottolaitosdirektiivin muuttamisesta (CRD V) lähtien, O-SII-lisäpääomavaatimuksen ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tultua sovellettaviksi erillisinä, monet muut EU-jäsenvaltiot ovat Nordea Bank Abp:n käsityksen mukaan alentaneet lisäpääomavaatimuksiaan. Nordea Bank Abp kehottaa Finanssivalvontaa vastaavaan ja toteaa, että Nordea Bank Abp:tä koskevat tällä hetkellä Suomen, Norjan sekä Tanskan järjestelmäriskipuskurivaatimukset ja että sen O-SII-lisäpääomavaatimuksen taso on joitakin maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskevia lisäpääomavaatimuksia korkeampi.

Vastineessaan Nordea Bank Abp myös toteaa, että jotkut riskit, jotka sisältyvät järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista koskevaan päätökseen ovat samat kuin nyt suunniteltuun O-SII-lisäpääomavaatimuspäätöksen perusteluihin sisältyvät riskit. Nordea Bank Abp:n näkemyksen mukaan Suomen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen perusteena on luottolaitossektorin koko sekä luottolaitosten kytkeytyneisyys. Finanssivalvonta on Nordea Bank Abp:n mukaan myös todennut, että tavoite yhdistetyn pääomapuskurivaatimuksen tasolle, kattaen koko kotimaisen luottolaitossektorin, olisi 6-7 %, joka viestii siitä, että millä tahansa lisäpääomavaatimuksella voitaisiin korvata toinen vaatimus. Nordea Bank Abp:n käsityksen mukaan tämä osoittaa, että lisäpääomavaatimusten soveltamisessa on riskien päällekkäisyyttä tavalla, joka on ristiriidassa lisäpääomavaatimuksia koskevan EU-säätelyn kanssa.

Nordea Bank Abp:n käsityksen mukaan Norjan asettaman järjestelmäriskipuskurivaatimuksen perusteluihin sisältyy riskejä, jotka ovat päällekkäisiä nyt suunnitellun O-SII-lisäpääomavaatimuksen kanssa, ja joita Finanssivalvonnan olisi huomioitava O-SII-lisäpääomavaatimusta asetettaessa sen välttämiseksi, että päätös olisi ristiriidassa EU-säätelyn kanssa. Nordea Bank Abp toteaa myös yleisesti, että laajan harkintavaltansa seurauksena Finanssivalvonnan olisi lisäpääomavaatimuksista päättäessään huomioitava kaikki mahdolliset lisäpääomavaatimusten päällekkäisyydet. Koska O-SII-lisäpääomavaatimusten asetannassa sovelletut kvantitatiiviset menetelmät johtavat muita maita korkeampiin lisäpääomavaatimuksiin, Finanssivalvonnan olisi uudistettava laskentamenetelmänsä ja laskettava Nordea Bank Abp:hen sovellettavan O-SII-lisäpääomavaatimuksen tasoa.

Finanssivalvonnan arvio vastineista Esitettyihin seikkoihin liittyen Finanssivalvonta toteaa, että 26.6.2025 asetettu järjestelmäriskipuskurivaatimus ei ole asettamisperusteiltaan päällekkäinen suunniteltujen O-SII-lisäpääomavaatimusten kanssa, vaan järjestelmäriskipuskurivaatimuksella estetään tai lievennetään sellaisia makrotason riskejä tai järjestelmäriskejä, joita vakavaraisuusasetus tai luottolaitosdirektiivin 130 artikla (muuttuva lisäpääomavaatimus) ja 131 artikla (O-SII-lisäpääomavaatimus) eivät kata. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksesta tulee päättää vähintään joka toinen vuosi, kun taas O-SII-lisäpääomavaatimuksia tulee arvioida vuosittain. Luottolaitosdirektiivin artiklan 133.8 mukaan järjestelmäriskipuskuria ei saa asettaa kattamaan sellaisia riskejä, jotka on katettu O-SII-lisäpääomavaatimuksella. Luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4c § 6 momentin mukaan järjestelmäriskipuskurivaatimusta ei saa määrätä kattamaan sellaista riskiä, jonka kattamisesta on säädetty muualla kyseisessä luvussa. Valtiovarainministeriön asetuksessa (19.5.2021/409) luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta ilmenevät ne mittarit, joiden perusteella lisäpääomavaatimus asetetaan. Vaatimuksen taso on määritelty stressitestin perusteella päätöksestä ilmenevällä tavalla.

Sen sijaan O-SII-lisäpääomavaatimus asetetaan erillisenä luottolaitosdirektiivin artiklassa 131 ja luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:ssa määriteltyjen perusteiden nojalla.

Finanssivalvonta soveltaa kansallista O-SII-lisäpääomavaatimusta luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n mukaisesti ottaen huomioon luottolaitosdirektiivin artiklassa 131 säädetyn. Luokittelussa Finanssivalvonta on hyödyntänyt (i) määrällisiä luokittelumenetelmiä, (ii) muita luottolaitostoiminnasta annetun lain ja EU:n luottolaitosdirektiivin (CRD) mukaisen systeemisen merkittävyyden osa-alueiden arviointiin vaikuttavia tekijöitä, (iii) Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) O-SII-arviointiohjetta sekä iv) Euroopan keskuspankin (EKP) täydennetyn ns. lattiametodologian mukaisia O-SII-vaatimuksen vähimmäistasoja ottaen huomioon EU- ja kansallisen sääntelyn sekä EBA:n arviointiohjeen reunaehdot mm. kvantitatiiviselle ja kvalitatiiviselle arvioinnille.

Suomen pankkisektorin keskimääräistä korkeampi keskittyneisyys ja merkittävimpien luottolaitosten suuri koko talouteen nähden puoltavat EKP:n lattiametodologioiden mukaisia minimitasoja korkeampien O-SII-lisäpääomavaatimusten soveltamista. EU:n pankkiunioni on edelleen keskeneräinen yhteisen talletussuojajärjestelmän vielä puuttuessa. Valtaosalle pankkiunionin O-SII-laitoksista, ml. suomalaiset laitokset, kansallisin perustein asetetut O-SII-vaatimukset ja EKP:n niille laskemat, kansalliseen systemiseen merkittävyyteen perustuvat vähimmäistasot ovat korkeampia kuin pankkiunionin näkökulman huomioon ottavat EKP:n laskemat vähimmäistasot. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan kansallinen O-SII-puskuri ei aiheuta suhteettoman kielteisiä vaikutuksia muiden jäsenvaltioiden tai koko unionin rahoitusjärjestelmään kokonaisuudessaan tai osittain muodostamalla tai luomalla esteen sisämarkkinoiden toiminnalle. Nordea Bank Abp toiminta keskittyy Pohjoismaihin, joissa luottolaitosten lisäpääomavaatimusten taso on jonkin verran korkeampi kuin muualla ETA-alueella.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan kansallisen O-SII-lisäpääomavaatimuksen ja kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen perusteissa mainittujen riskien osalta ei ole EU:n tai muun sääntelyn vastaista päällekkäisyyttä aiemmin tässä sekä Finanssivalvonnan 26.6.2025 päivättyssä, järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevassa päätöksessä mainitulla tavalla. Se, että Finanssivalvonta on todennut, että tavoite yhdistetyn pääomapuskurivaatimuksen tasolle, kattaen koko kotimaisen luottolaitossektorin, olisi 6-7 %, ei viesti siitä, että millä tahansa lisäpääomavaatimuksella voitaisiin korvata toinen vaatimus. Yhdistetyn pääomapuskurivaatimuksen tarve arvioidaan stressitestipohjaisesti ainoastaan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen (residuaali) mitoittamiseksi muihin lisäpääomavaatimuksiin nähden. O-SII-lisäpääomavaatimusten kattamat, yksittäisen luottolaitoksen systeemiseen merkittävyyteen liittyvät järjestelmäriskit eivät sisälly stressitestiin eivätkä siten vaikuta järjestelmäriskipuskurin mitoittamiseen.

Lisäksi Finanssivalvonta näkee, että kansallisen O-SII-lisäpääoma-vaatimuksen ja Norjan (ja Tanskan) asettamien järjestelmäriskipuskurivaatimusten perusteluissa mainittujen riskien osalta ei ole EU:n tai muun sääntelyn vastaista sellaista materiaalisesti merkityksellistä päällekkäisyyttä, joka Finanssivalvonnan käsityksen mukaan vaikuttaisi O-SII-lisäpääoma-vaatimusten asettamiseen Suomessa.