

U 27/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista vakavaraisuusasetuksen muuttamisesta järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamiseksi sekä direktiiviksi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta (*järjestämättömien vastuiden kattaminen ja jälkimarkkinat*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle komission 14 päivänä maaliskuuta 2018 tekemät lainsäädäntöehdotukset koskien järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamisen vähimmäisvaatimuksia sekä luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2018

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Erityisasiantuntija Markus Kari

**EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEN
(EU) N:O 575/2013 MUUTTAMISESTA SILTÄ OSIN KUIN ON KYSE
JÄRJESTÄMÄTTÖMIIN VASTUISIIN LIITTYVIEN TAPPIOIDEN KATTAMISEN
VÄHIMMÄISVAATIMUKSISTA SEKÄ DIREKTIIVIKSI LUOTON HALLINNOIJISTA,
LUOTON OSTAJISTA JA VAKUUKSIEN REALISOIMISESTA**

1 Ehdotusten tausta ja tavoite

Komissio antoi 14 päivänä maaliskuuta 2018 toisen seurantaraportin järjestämättömien lainojen vähentämisestä Euroopassa. Seurantaraportti on saatettu eduskunnan tietoon E-jatkokirjeellä 19 huhtikuuta 2018 (EJ 11/2018 vp). Seurantaraportin yhteydessä komissio esitti toimenpidepaketin järjestämättömistä lainoista aiheutuvan ongelman ratkaisemiseksi sekä tulevien kertymien estämiseksi (jäljempänä *toimenpidepaketti*).

Toimenpidepakettiin sisältyy kaksi lainsäädäntöehdotusta. Niistä ensimmäinen on komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse järjestämättömiin vastuisiin liittyvien kattamisen vähimmäisvaatimuksista, (KOM(2018)134 lopullinen, jäljempänä *asetusehdotus*). Toisessa lainsäädäntöehdotuksessa (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luoton hallinnoijista, luoton ostajista ja vakuuksien realisoimisesta, KOM(2018)135 lopullinen, jäljempänä *direktiiviehdotus*) esitetään säädettäväksi uusi direktiivi.

Toimenpidepakettiin kuuluu lisäksi komission valmisteluasiakirja, joka sisältää ei-sitovia ohjeita kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamisesta ja toiminnasta (Commission Staff Working Document AMC Blueprint, SWD(2018) 72 final). Sitä käsitellään erillisessä E-kirjeessä.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on puuttua järjestämättömien lainojen suureen määrään EU:ssa ja estää niiden kertyminen jatkossa. Järjestämättömät lainat ovat lainoja, joissa luotonottajalla on vaikeuksia suoriutua maksuaikataulun mukaisista korkokuluista tai lainan lyhennyksestä. Laina luokitellaan järjestämättömäksi, kun maksut ovat olleet erääntyneinä yli 90 päivää tai kun on todennäköistä, että luotonottaja jättää lainan maksamatta.

Toimenpidepaketin kaksi lainsäädäntöehdotusta kattavat kolme sääntelykokonaisuutta.

Ensimmäinen sääntelykokonaisuus on asetusmuutosehdotus, jossa esitetään niin sanotun *prudential backstop* -mekanismin käyttöönottoa. Muutettavaksi ehdotetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 575/2013 luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (jäljempänä *vakavaraisuusasetus* tai *CRR*). Ehdotetussa asetusmuutoksessa säädetään vakavaraisuutta turvaavasta varautumisjärjestelystä, jolla on tarkoitus estää se, että järjestämättömiä lainoja ja niitä vastaavia muita järjestämättömiä vastuita kertyy tulevaisuudessa liikaa ilman, että pankkien taseissa on riittävästi varoja tappioiden kattamiseen. Asetusehdotuksella luottolaitoksia kannustetaan kirjaamaan riittäviä luottotappiovarauksia 14 päivänä maaliskuuta 2018 alkaen myönnetyille luotoille, jos ne myöhemmin muuttuvat järjestämättömiksi vastuiksi, tai muuten luottolaitokset joutuvat tekemään vähennyksiä vakavaraisuusasetuksen mukaisesta ydinpääomastaan (*Common Equity Tier 1, CET1*) Ehdotuksen tavoitteena on puuttua erityisesti siihen, että eurooppalaiset pankit

U 27/2018 vp

eivät tee riittäviä varauksia odotettuja luottotappioita varten ja viivyttävät velkojen uudelleenjärjestelyssä, koska ne eivät halua kirjata tappioita tilinpäätöksessään.

Toinen sääntelykokonaisuus on osa direktiiviehdotusta ja sisältää säännökset luotonhallinnoijista (*Credit Servicer*) ja luotonostajista (*Credit Purchaser*). Direktiiviehdotuksessa luotonhallinnoijaksi määritellään luonnollinen henkilö tai yritys, joka harjoittaa erikseen määriteltyjä luotonhallintatoimia luotonantajan puolesta. Luotonhallinnoijat tulevat direktiiviehdotuksen mukaan toimilupavelvollisiksi ja julkisen valvonnan alaisiksi. Jäsenvaltioille säädetään direktiiviehdotuksessa velvollisuus ylläpitää julkista rekisteriä luotonhallinnoijasta. Direktiiviehdotuksen luotonostajia koskevissa säännöksissä asetetaan luotonostajille velvollisuus ilmoittaa lainasaatavien ostoon liittyvistä tiedoista jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

Myös kolmas sääntelykokonaisuus on osa direktiiviehdotusta. Se sisältää säännökset vakuuden tehokkaammasta tuomioistuinten ulkopuolisesta täytäntöönpanosta (*Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement*, jäljempänä *AECE*). *AECE*-sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluisivat sellaiset velkojan ja liiketoimintaa harjoittavan velallisen väliset lainasopimukset, joiden vakuutena on velallisen omistamaa kiinteää tai irtainta omaisuutta. *AECE*-mekanismin liittäminen osaksi laina- ja vakuusjärjestelyä tarkoittaisi, että velkoja voisi ehdotuksessa mainittujen ehtojen täytyessä aloittaa vakuuden täytäntöönpanon suoraan osapuolten välisen sopimuksen nojalla ilman tuomioistuimen ratkaisua. Direktiiviehdotuksessa on tarkempia säännöksiä muun muassa täytäntöönpanomenettelyistä, vakuuden arvostamisesta, kilpailevien vakuusoikeuksien etusijasta, velallisen riitautusoikeudesta sekä *AECE*-mekanismin suhteesta maksukyvyttömyysmenettelyihin.

Toimenpidepakettiin sisältyvien toimenpiteiden on tarkoitus tukea toisiaan. Säättämällä asetusmuutoksella lakisääteisestä vakavaraisuutta turvaavasta varautumisjärjestelystä pyritään siihen, että tulevista järjestämättömistä vastuista aiheutuvat luottotappiot katetaan riittävällä tavalla. Samalla kannustetaan tällaisten lainojen selvitystä tai myyntiä. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on edistää järjestämättömien vastuiden jälkimarkkinoita. Toimivat jälkimarkkinat lisäisivät järjestämättömien vastuiden kysyntää ja siten nostaisivat näiden omaisuuserien markkina-arvoa. Direktiiviehdotukseen sisältyvällä *AECE*-täytäntöönpanolla pyritään vähentämään järjestämättömien vastuiden selvittämisestä aiheutuvia kustannuksia. Toimenpidepakettia täydentävällä oikeudellisesti sitomattomalla omaisuudenhoitoyhtiöitä koskevalla suunnitelmalla on tarkoitus auttaa halukkaita jäsenvaltioita toteuttamaan pankkien uudelleenjärjestelyjä tarjoamalla niille mahdollisuus perustaa omaisuudenhoitoyhtiöitä järjestämättömien vastuiden hoitoa varten.

Toimenpidepaketti on osa komission toimenpideohjelmaa järjestämättömien lainojen vähentämiseksi. Sen taustalla on neuvoston 11 päivänä heinäkuuta 2017 hyväksymä järjestämättömien lainojen vähentämisen toimintasuunnitelma ja päätös arvioida ongelman kehitystä ja suunnitelman edistymistä komission antaman seurantaraportin perusteella. Toimintasuunnitelmassa eri toimielimiä kehoitetaan toteuttamaan toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua järjestämättömien lainojen suuriin osuuksiin pankkien taseissa Euroopassa ja ehkäisemään niiden syntyä tulevaisuudessa.

Toimintasuunnitelma kuuluu osana laajempaan pankkisektorin riskien vähentämiskokonaisuuteen ja pankkiunionin viimeistelytoimiin, joihin liittyen komissio julkisti 11 päivänä lokakuuta 2017 annetun tiedonannon (KOM(2017) 592 lopullinen). Neuvosto keskusteli näistä toimista joulukuussa 2017. Komissio antoi suunnitelman mukaisen järjestämättömien lainojen vähentämistä käsittelevän ensimmäisen seurantaraporttinsa 18 tammikuuta 2018 (E 12/2018 vp).

2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

2.1 Järjestämättömien vastuiden kattamiseksi tehtävät vähennykset

Vakavaraisuusasetuksen muutosehdotus merkitsisi niin sanotun prudential backstop -mekanismin käyttöönottoa. Sen tarkoituksena on varmistaa vakavaraisuuslaskentaan tehtävällä muutoksella, että luottolaitosten taseissa on riittävästi varoja kattamaan järjestämättömien vastuiden aiheuttamat luottotappiot.

Prudential backstop -mekanismin pääperiaate on seuraava: yhtäältä siinä asetetaan luottolaitoksille velvoite kattaa varauksilla tiettyyn vähimmäistasoon saakka vastuisiin liittyvät aiheutuneet ja odotetut tappiot, kun kyseisistä vastuista tulee järjestämättömiä (luottotappioiden kattamista koskeva vähimmäisvaatimus). Toisaalta, jos näiden tappioiden kattamista koskeva vähimmäisvaatimus ei täyty, luottolaitoksen ydinpääoman (CET1) eristä on tehtävä vähennys (vakavaraisuutta turvaava varautumisjärjestely), joka vastaa tosiasiallisen kattavuuden ja vähimmäiskattavuuden välistä erotusta.

Luottotappion kattamista koskeva vähimmäisvaatimus kasvaa asteittain sen mukaan, miten pitkään vastuu on ollut luokiteltuna järjestämättömäksi. Vähimmäisvaatimukseen vuosittain tehtävä lisäys on pienempi ensimmäisinä vuosina sen jälkeen, kun vastuu on luokiteltu järjestämättömäksi. Tämä asteittain tehtävä lisäys perustuu siihen, että mitä pidempään vastuu on ollut järjestämätön, sitä pienemmällä todennäköisyydellä saamiset saadaan perittyä.

Ehdotuksessa mekanismi toteutetaan lisäämällä vakavaraisuusasetuksen 36 artiklan 1 kohtaan uusi luetelmakohta, järjestämättömien vastuiden kattamisvaatimuksesta puuttuva määrä. Sanotun artiklan luettelossa määritellään vähennykset, jotka luottolaitosten on tehtävä ydinpääoman (CET1) eristä.

Vakavaraisuusasetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 47 a artikla, jossa määritellään järjestämättömät vastuut. Ehdotetun 47 a artiklan järjestämättömien vastuiden määritelmä perustuu komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) N:o 680/2014 sisältyvään järjestämättömien vastuiden käsitteeseen, jota sovelletaan yleisesti valvontaan liittyvässä raportoinnissa. Artiklan 1 kohdan mukaan vastuisiin kuuluvat erilaiset velkasitoumukset, kuten vieraan pääoman ehtoiset arvopaperit, lainat, ennakkomaksut, keskuspankkitalletukset ja muut vaadittaessa maksettavat talletukset, sekä annetut luottositoumukset tai rahoitusvakuudet tai muut annetut sitoumukset. Artiklan 3 kohdassa määritellään se, mitkä vastuut luokitellaan järjestämättömiksi. Tällaisia ovat muun ohella vastuut, joihin soveltuu vakavaraisuusasetuksen 178 artiklan mukainen vastapuolen maksukyvyttömyys.

Vakavaraisuusasetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 47 b artikla, jossa määritellään joustotoimenpide, eli laitoksen velalliselle myöntämä helpotus tämän taloudellisen tilanteen heikennyttyä tai kun sen odotetaan todennäköisesti heikkenevän. Koska joustotoimenpiteet voivat vaikuttaa siihen, luokitellaanko vastuu järjestämättömäksi, 47 b artiklan määrittelyllä täydennetään järjestämättömien vastuiden luokitteluperusteita. Ehdotuksen mukaan järjestämättömälle vastuulle myönnetyn joustotoimenpiteen ei pitäisi lopettaa vastuun luokittelua järjestämättömäksi, paitsi jos tiukat lopettamisperusteet täyttyvät. Joustotoimenpiteisiin liittyvät kriteerit ovat yhdenmukaiset komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) N:o 680/2014 sisältyvien säännösten kanssa.

Vakavaraisuusasetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 47 c artikla, jossa säädetään järjestämättömien vastuiden kattamiseksi tehtävistä vähennyksistä. Sen mukaan luottotappioiden kattamista koskevan vähimmäisvaatimuksen täyttämiseen voidaan käyttää

luottolaitoksen tilinpäätökseen luottoriskien kattamiseksi kirjattuja yleisiä tai erityisiä luottotappiovarauksia, käypään arvoon arvostettujen varojen muita arvonoikaisuja, sekä muita omista varoista tehtäviä vähennyksiä. Viimeinen kohta tarkoittaa sitä, että luottolaitokset voivat esimerkiksi tehdä omista varoistaan suurempia vähennyksiä kuin muu sääntely edellyttää. Luottolaitokset, jotka laskevat riskipainotetut omaisuuserät käyttämällä sisäisten luottoluokitusten menetelmää (IRB-menetelmä), voivat lisäksi käyttää sääntelyn mukaista odotettujen tappioiden laskennasta tuloksena saatua negatiivista määrää, joka on jo vähennetty omista varoista.

Jos näiden erien summa ei riitä täyttämään luottotappion kattamista koskevaa vähimmäisvaatimusta, sovellettaisiin vakavaraisuutta turvaavaa varautumisjärjestelyä. Tällä varmistettaisiin, että järjestämättömiin vastuisiin liittyvät riskit on tavalla tai toisella otettu asianmukaisesti huomioon luottolaitosten ydinpääomassa (CET1).

Ehdotetussa 47 c artiklassa erotettaisiin vakuudelliset ja vakuudettomat järjestämättömät vastuut. Tätä on perusteltu sillä, että vakuudellisista järjestämättömistä vastuista aiheutuu yleensä luottolaitokselle pienempi riski kuin vakuudettomista järjestämättömistä vastuista. Jos vakuudeton laina muuttuu järjestämättömäksi, luottolaitoksella ei yleensä ole muuta käyttökelpoista keinoa kuin turvautua lainanhoitojoustoihin. Takaisinperittyjen varojen osuus on komission mukaan keskimäärin huomattavasti suurempi vakuudellisten kuin vakuudettomien järjestämättömien vastuiden tapauksessa.

Ehdotetussa 47 c artiklassa erotetaan sellaiset järjestämättömät vastuut, joissa velallisen maksusuoritus on ollut erääntyneenä yli 90 päivää muista järjestämättömistä vastuista. Kun jonkin luottolaitosta kohtaan olevan luottovelvoitteen hoitoon liittyvä velallisen maksusuoritus on ollut erääntyneenä yli 90 päivää, edellytettäisiin, että vastuu katetaan määrätyn ajanjakson päätyttyä kokonaisuudessaan. Muut järjestämättömät vastuut olisi katettava 80 prosenttiin asti vastuun arvosta tietyn erikseen määrätyn ajanjakson kuluttua. Artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan tämä jakso on vakuudettomilla järjestämättömillä vastuilla kaksi vuotta ja vakuudellisilla järjestämättömillä vastuilla kahdeksan vuotta.

Vakavaraisuusasetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 469 a artikla, jonka mukaan luottolaitokset eivät saa soveltaa prudential backstop -mekanismia ennen 14 maaliskuuta 2018 syntyneisiin vastuisiin. Jos velallisen vastuu kuitenkin kasvaa vastuun luottoehtojen muutoksen myötä, tulee se mekanismin käyttöalan piiriin.

2.2 Luotonhallinnoijat ja luotonostajat

Luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskeva sääntelykokonaisuus sisältyy toimenpidepaketin direktiiviehdotukseen. Sen tarkoitus on edistää järjestämättömien vastuiden jälkimarkkinoiden toimintaa.

Komission arvion mukaan pankit eivät aina pysty hallinnoimaan järjestämättömiä lainojaan vaikuttavalla tai tehokkaalla tavalla. Jos pankilta puuttuu henkilökuntaa tai asiantuntemusta järjestämättömien lainojen hallinnoimiseen tai niiden vakuuksien realisointiin, voi lainojen arvo olla pienempi kuin muutoin olisi mahdollista. Komission ehdotus pyrkii helpottamaan luottojen hallinnoinnin ulkoistamista tähän erikoistuneelle luotonhallinnoijalle. Ehdotus myös pyrkii helpottamaan luottosopimuksen myyntiä ostajalle, jolla on tarvittava riskinottohalu ja asiantuntemus sen hallinnoimiseksi.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskevia säännöksiä sovelletaan, kun luoton myöntäjänä on alun perin ollut luottolaitos tai sellaisen tytäryritys. Soveltamisalaa ei ole rajattu luotonottajan tyyppiin mukaan.

Saman artiklan 4 kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta luottolaitoksen ja sen tytäryritysten EU:ssa suorittamaan luottosopimusten ostoon ja hallintointiin tai muun tyyppisten luotonantajien kuin luottolaitosten ja niiden tytäryritysten tekemien luottosopimusten ostoon ja hallintointiin. Direktiivin luotonostajia koskevan siirtymäsäännöksen mukaan säännöksiä ei sovelleta, jos luottosopimus siirretään ennen 1 päivää tammikuuta 2021.

Direktiiviehdotus sisältää säännökset valvonnasta sekä hallinnollisista sanktioista. Direktiiviehdotuksen 20 artiklassa säädetään luotonhallinnoijien valvontatehtävästä vastaavan toimivaltaisten viranomaisten nimeämisestä. Direktiiviehdotuksen 21 artiklassa säädetään näiden viranomaisten valvontavaltuuksista. Tällaisia ovat toimiluvan myöntäminen ja peruuttaminen, oikeus tehdä tarkastuksia paikan päällä ja muuten, oikeus antaa hallinnollisia sanktioita sekä oikeus valvoa 10 artiklassa tarkoitettua ulkoistamista.

Direktiiviehdotuksen 22 artiklassa säädetään hallinnollisista seuraamuksista. Artiklan 1 kohdan mukaan tekoja, joista tulisi koitua hallinnollisia seuraamuksia olisivat muun muassa ulkoistamissäännösten rikkominen, luotonhallinnoijan sisäisten hallinto- ja ohjausjärjestelmän tai toimintaperiaatteen puutteet, sekä tietojen toimittamatta jättäminen viranomaisille. Hallinnollisten seuraamusten valikoimaan kuuluvat artiklan 2 kohdan mukaan toimiluvan peruuttaminen, menettelyn korjaavat toimenpiteet sekä hallinnolliset seuraamusmaksut.

Direktiiviehdotuksen VI osaston 34 artiklassa säädetään toimista, joilla suojataan kuluttajia luottosopimusten muutosten yhteydessä. Direktiiviehdotuksen 35 artiklassa säädetään siitä, miten luotonhallinnoijan ja toimivaltaisten viranomaisten on käsiteltävä valituksia.

Direktiiviehdotuksen VII osaston 38 artiklassa asuntoluottodirektiiviin 2014/17/EU tehdään muutos, jonka mukaan kuluttajalla, jonka asuntoluottodirektiivin soveltamisalaan kuuluva luotto siirretään kolmannelle osapuolelle, on oikeus esittää luotonostajaa kohtaan kaikki väitteet, jotka hän olisi voinut esittää alkuperäistä luotonantajaa kohtaan. Lisäksi kuluttajalle on ilmoitettava luoton siirrosta.

Direktiiviehdotuksen 41 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2020 ja direktiiviä on sovellettava 1 päivänä tammikuuta 2021 alkaen.

Luotonhallinnoijat

Direktiiviehdotuksen 3 artiklan 8 kohdan mukaan luotonhallinnoija on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka ei ole luottolaitos tai sen tytäryritys. Määritelmän mukaan se toteuttaa luotonantajan puolesta yhden tai useamman artiklassa luetelluista toiminnoista. Tällöin luotonantaja esimerkiksi seuraa luottosopimuksen hoitamista, kerää ja hallinnoi tietoja luottosopimuksen, luotonottajan ja luottosopimukselle mahdollisesti asetettujen vakuuksien tilanteesta, tiedottaa luotonottajalle mahdollisista koron tai maksujen muutoksista tai luottosopimuksen mukaisesti maksettavista suorituksista, panee luottosopimuksen mukaiset oikeudet ja velvoitteet täytäntöön luotonantajan puolesta (mukaan lukien takaisinmaksujen hallintointi), neuvottelee luottosopimuksen ehdot uudelleen luotonottajien kanssa, tai käsittelee luotonottajien valitukset.

Direktiiviehdotuksen II osasto sisältää säännökset luotonhallinnoijien toimiluvasta ja rajat ylittävistä luotonhallinnoinnista. Direktiiviehdotuksen 4 artikla velvoittaa jäsenvaltiot vaatimaan luotonhallinnoijilta toimilupaa. Direktiiviehdotuksen 5 artiklassa asetetaan vaatimukset, jotka luotonhallinnoijien on täytettävä saadakseen toimiluvan kotijäsenvaltiossaan. Artiklassa säädetään luotonhallinnoijan johdon hyvämaineisuudesta, asianmukaisesta hallinto- ja ohjausjärjestelmästä, luotonottajien oikeudenmukaisen ja huolellisen kohtelun varmistavista toimintaperiaatteista ja valitusten käsittelymenettelyistä.

Direktiiviehdotuksen 6 artiklassa vahvistetaan menettelyt toimilupaa hakiessa ja 7 artiklassa tapaukset, joissa toimilupa voidaan peruuttaa. Direktiiviehdotuksen 8 artiklassa edellytetään, että jokaiseen jäsenvaltioon perustetaan julkinen rekisteri, johon kerätään tiedot toimiluvan saaneista luotonhallinnoijista.

Direktiiviehdotuksen 9 artiklassa edellytetään, että luotonhallinnoijan ja luotonantajan välinen suhde perustuu kirjalliseen sopimukseen. Luotonhallinnoija veloitetaan kirjaamaan ja säilyttämään sopimukseen liittyvät tiedot kymmenen vuoden ajan, jotta ne olisivat toimivaltaisten viranomaisten saatavilla. Direktiiviehdotuksen 10 artiklassa annetaan säännöt luotonhallinnoijan toiminnan ulkoistamisesta. Luotonhallinnoija vastaa ulkoistettaessa direktiivistä aiheutuvien veloitteiden noudattamisesta.

Direktiiviehdotuksen 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimiluvan saaneilla luotonhallinnoijilla on oikeus tarjota palvelujaan unionissa. Tätä varten direktiivissä annetaan säännökset kotijäsenvaltion ja vastaanottavien jäsenvaltioiden viranomaisten välisistä menettelyistä ja viestinnästä. Direktiiviehdotuksen 12 artiklassa säädetään siitä, miten kotijäsenvaltion ja vastaanottavien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on yhdessä valvottava yli rajojen toimivia luotonhallinnoijia.

Luotonostajat

Direktiiviehdotuksen osasto III sisältää säännökset luotonostajien velvollisuuksista. Direktiiviehdotuksen 3 artiklan 7 kohdan mukaan luotonostajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka ei ole luottolaitos tai luottolaitoksen tytäryritys ja joka elinkeino-, liike- tai ammattitoiminnassaan ostaa luottosopimuksen. Saman artiklan 2 kohdan mukaan luotonantajalla tarkoitetaan direktiivissä luottolaitosta tai oikeushenkilöä, joka on antanut luottoa elinkeino-, liike- tai ammattitoiminnassaan, tai luotonostajaa.

Direktiiviehdotuksen 13 artiklassa luotonantajalle säädetään velvollisuus ilmoittaa luotonostajalle tiedot, joiden avulla luotonostaja voi arvioida luottosopimuksen arvon. Luottolaitoksen tulee 14 artiklan mukaan tietoja antaessaan noudattaa Euroopan pankkiviranomaisen määrittelemiä teknisiä standardeja. Luottolaitoksen tulee lisäksi ilmoittaa valvovalle viranomaiselle tarkempia tietoja siirrettävästä luottosopimuksesta, kun luotto siirretään luotonostajalle. Luotonostajan on puolestaan direktiiviehdotuksen 19 artiklan mukaan ilmoitettava viranomaiselle, kun se siirtää luottosopimuksen edelleen toiselle luotonostajalle.

Direktiiviehdotuksen 16 artiklan mukaan luotonostajien on ilmoitettava viranomaiselle luotonhallinnoinnissa käyttämänsä luottolaitoksen, luottolaitoksen tytäryhtiön tai luotonhallinnoijan tiedot.

Direktiiviehdotuksen 17 artiklan mukaan kolmansista maista olevien luotonostajien on luottosopimuksen siirron yhteydessä nimettävä edustaja, joka on sijoittautunut unioniin. Tämä edustaja vastaa sen jälkeen direktiivissä luotonostajille asetetuista velvoitteista.

Direktiiviehdotuksen 15 artiklassa veloitetaan tällaiset luotonostajat käyttämään toimiluvan saanutta luotonhallinnoijaa tai unionin luottolaitosta kuluttajien kanssa tehtyjen luottosopimusten luotonhallinnoinnissa.

Direktiiviehdotuksen 18 artiklassa annetaan säännöt luotonostajan suoraan toteuttamasta luottosopimuksen täytäntöönpanosta (*directly enforcing a credit agreement*) sekä tällöin luotonostajille ja toimivaltaisille viranomaisille asetetuista ilmoittamisvelvollisuuksista.

2.3 Vakuuden tehokkaampi tuomioistuinten ulkopuolinen täytäntöönpano

Direktiiviehdotuksen osasto V (23—33 artiklat) sisältää säännökset vakuuden tehokkaammasta tuomioistuinten ulkopuolisesta täytäntöönpanosta (AECE). Sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluisivat ehdotuksen 2 artiklan mukaan sellaiset velkojan ja yritysvelallisen väliset luottosopimukset, joiden vakuutena on velallisen omistamaa kiinteää tai irtainta omaisuutta. Artiklan 5 kohdan mukaan ehdotettu mekanismi ei soveltuisi vakuudellisiin luottosopimuksiin, jos velallisena on direktiivin 2008/48/EY (kulutusluottodirektiivi) 3 artiklan kohdassa (a) määritelty kuluttaja tai yritysvelallinen, joka on voittoa tavoittelematon yhtiö. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät niin ikään rahoitusvakuusdirektiivissä 2002/47/EY tarkoitettut rahoitusvakuusjärjestelyt sekä velallisen ensisijaisena asuntona oleva kiinteä omaisuus. Ehdotetussa 3 artiklassa luotonottajayrityksellä tarkoitettaisiin luotonantajan kanssa luottosopimuksen tehnyttä oikeushenkilöä tai muuta luonnollista henkilöä kuin kuluttajaa.

Direktiivin 23 artiklassa säädettäisiin ehdoista, joiden täytyessä velkojan olisi voitava käyttää ehdotettua mekanismia vakuuden täytäntöönpanossa. Artiklan 1 kohdassa täsmennettäisiin, että täytäntöönpanon tulisi olla mahdollista suoraan osapuolten välisen sopimuksen nojalla. Menettelyä koskeva sopimus olisi tehtävä kirjallisesti ja siinä olisi yksilöitävä täytäntöönpanon edellytyksenä oleva täytäntöönpanotapahtuma (*enforcement event*) sekä kyseisestä tapahtumasta alkava määräaika, jonka kuluessa velallinen voisi vielä maksaa velkansa ja estää täytäntöönpanon. Velalliselle olisi ennen sopimuksen tekemistä annettava selkeät tiedot menettelystä ja sen seurauksista. Lisäksi edellyttäisiin, että velkoja on täytäntöönpanotapahtuman jälkeen neljän viikon kuluessa antanut velalliselle artiklassa kuvatun ilmoituksen menettelyn käynnistämisestä ja velallinen on edelleen ilmoituksen saatuaan laiminlyönyt maksun. Artiklan 2 kohdan mukaan velallinen ei saisi määrätä vakuusomaisuudesta mainitun ilmoituksen vastaanottamisen jälkeen. Lisäksi säädettäisiin velallisen myötävaikutus- ja tietojenantovelvollisuudesta. Artiklan 3 kohdan mukaan velkojan tulisi varata velalliselle kohtuullinen maksuaika ja pyrkiä kohtuullisin toimin välttämään menettelyn käyttöä.

Direktiivin 24 artiklassa säädettäisiin mekanismiin liittyvästä täytäntöönpanosta. Artiklan 2 kohdassa veloitettaisiin jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että menettelyssä vakuusomaisuus voitaisiin realisoida julkisessa huutokaupassa tai yksityisessä myynnissä, joista ainakin toisen tavan tulisi olla käytettävissä. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat edellyttää, että realisointiin määrätään notaari, ulosottomies tai muu viranomainen myyntituottojen jaon ja vakuusomaisuuden siirron tehokkuuden varmistamiseksi tai velallisen oikeuksien turvaamiseksi. Artiklan 4 kohdassa säädettäisiin velkojan velvollisuudesta järjestää vakuusomaisuuden arvon selvittäminen alimman hyväksyttävän myyntihinnan määrittämiseksi sekä arvon selvittämiseksi asetetuista edellytyksistä. Velallisella olisi oikeus arvon selvittämisen riitauttamiseen tuomioistuimessa.

Direktiivin 25 artiklassa annettaisiin tarkempia määräyksiä julkisen huutokaupan järjestämisestä. Artiklan 1 kohtaan sisältyisi luettelo velkojan velvoitteista ja myyntihintaa

koskevista edellytyksistä. Velkojan tulisi vähintään kymmenen päivää ennen huutokauppaa ilmoittaa siitä julkisesti sekä velalliselle ja kolmansille osapuolille, joiden etua tai oikeutta asia koskee. Huutokaupan lähtöhinnan tulisi olla vähintään vakuusomaisuuden arvon selvittämisessä määritetyn arviohinnan suuruinen. Tietyin edellytyksin omaisuus voitaisiin kuitenkin myydä arviohintaa alemmalla hinnalla. Direktiivin 26 artiklassa olisivat tarkemmat määräykset yksityiseen myyntiin liittyvistä velkojan velvoitteista ja myyntihintaa koskevista edellytyksistä. Velkojan tulisi kohtuullisin toimin pyrkiä hankkimaan ostajaehdokkaista sekä vähintään kymmenen päivää ennen myynnin aloittamista tiedottaa myynnistä velalliselle ja kolmansille osapuolille, joiden etua tai oikeutta asia koskee. Ohjehinnan tulisi olla vähintään omaisuuden arvon selvittämisessä määritetyn arviohinnan suuruinen myynnin alkuhetkellä. Tietyin edellytyksin omaisuus voitaisiin kuitenkin myydä arviohintaa alemmalla hinnalla.

Direktiiviehdotuksen 27 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että ehdotetussa menettelyssä tapahtuvalla vakuuden täytäntöönpanolla ei olisi vaikutusta samaa vakuutta koskevien kilpailevien vakuusoikeuksien etusijaan. Ehdotetun 28 artiklan mukaan velallisella olisi oikeus riitauttaa täytäntöönpano kansallisessa tuomioistuimessa, jos vakuusomaisuuden realisoinnissa tai arvon selvittämisessä ei olisi noudatettu direktiivin säännöksiä.

Direktiivin 29 artiklassa asetettaisiin velkojalle velvoite palauttaa velalliselle ylijäämä, joka vakuuden myyntihinnasta olisi mahdollisesti jäänyt jäljelle vakuusvelan kattamisen jälkeen. Ehdotetun 30 artiklan mukaan jäsenvaltio voisi säätää mahdollisuudesta luottosopimuksen jäännösvastuiden sovitteluun siinä tapauksessa, että vakuuden myyntihinta ei olisi riittänyt koko vakuusvelan kattamiseen.

Direktiivin 31 artiklassa veloitettaisiin jäsenvaltiot varmistamaan, että luottolaitoksen tai sen tytäryhtiön siirtäessä mekanismin käsittävään luottosopimukseen perustuvat oikeutensa kolmannelle osapuolelle, tämä kolmas osapuoli saisi oikeuden menettelyn käyttöön samoin ehdoin ja edellytyksin kuin luottolaitos.

Direktiiviehdotuksen 32 artiklan mukaan direktiivillä ei olisi vaikutusta maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevaan direktiiviin, josta komissio on antanut esityksensä, mutta jota ei ole vielä säädetty (komission direktiiviehdotus KOM(2016) 723 lopullinen). Jos velallista koskeva maksukyvyttömyysmenettely aloitettaisiin, maksukyvyttömyysmenettelyyn liittyvä täytäntöönpanotoimien keskeytys (*stay of individual enforcement actions*) keskeyttäisi myös ehdotuksen mukaisen täytäntöönpanon.

Direktiiviehdotuksen 33 artikla sisältää säännökset ehdotuksen mukaisia täytäntöönpanomenettelyjä koskevista tilastotiedoista, joita jäsenvaltioiden ja luottolaitoksia valvovien viranomaisten olisi kerättävä ja toimitettava komissiolle. Direktiiviehdotuksen 39 artiklan mukaan komissiota avustaisi neuvoo-antava komitea.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen sekä perus- ja ihmisoikeusinstrumentteihin

Asetuksen muutosehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaan, kuten alkuperäinen vakavaraisuusasetuskin. Direktiiviehdotus perustuu SEUT 53 artiklaan ja 114 artiklaan.

SEUT 53 artiklan nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen direktiivejä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. SEUT 114 artiklan mukaan parlamentti ja

neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

SEUT 114 artiklaa voidaan käyttää oikeusperustana, jos säädöksestä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. Täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn harmonisoinnin perustaminen SEUT 114 artiklan ja 53 artiklan yhdistelmälle on epätyypillistä. Samaa oikeusperustaa on aiemmin käytetty maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevassa direktiiviehdotuksessa.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa lähtökohtaisesti asianmukaisena, mutta katsoo, että sen oikeellisuus on varmistettava neuvottelujen aikana.

Suomen järjestelmä ei tunne kiinteistöpanteihin tai muihin kiinnitysvakuuksiin kohdistuvaa tuomioistuinten ulkopuolista sopimusperusteista täytäntöönpanoa. Vakuuksiin kohdistuva täytäntöönpano on nykyisellään Suomessa verrattain tehokasta, sillä tuomioistuinmenettely ulosottoperusteen hankkimiseksi on tavallisesti nopeaa ja ulosottolaitoksella on toimivat myyntimenettelyt. Nykyistä kansallista menettelyä ei ole myöskään nähty syyksi järjestämättömien lainojen ongelmaan.

Ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Ehdotetun AECE-menettelyn, erityisesti kiinteistöpanteihin kohdistuvan täytäntöönpanon osalta ehdotus on kuitenkin tarpeettoman yksityiskohtainen sekä kansallisiin järjestelmiin tarpeettoman laajasti puuttuva.

Valtioneuvosto ei katso ehdotusten olevan ristiriidassa Suomen perustuslakiin tai Suomea velvoittaviin perus- ja ihmisoikeusinstrumentteihin nähden.

4 Ehdotusten vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Prudential backstop -mekanismi

Voimassa olevan luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 9 luvun 10 §:n mukaan luottolaitoksen on hallinnoitava ja seurattava luottoriskejä sisältäviä varallisuus- ja velkaeriä jatkuvasti tehokkain järjestelmin. Sillä on oltava prosessit, joilla se tunnistaa ja hallitsee ongelmaluottoja sekä tekee niistä riittävät arvonalennuskirjaukset ja tappiovaraukset. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, eli sitä ei lähtökohtaisesti tule erikseen saattaa kansallisesti voimaan. Näin ollen on todennäköistä, että asetusehdotus ei toteutuessaan nykyisen kaltaisena edellytä muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

Luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskeva sääntely

Direktiivin toimeenpano edellyttää uutta lainsäädäntöä, jossa määritellään luotonhallinnoijien velvollisuudet sekä niihin kohdistuva viranomaisvalvonta.

Vakuuden tehokkaampi tuomioistuinten ulkopuolinen täytäntöönpano

Suomessa vakuuden erillistäytäntöönpano tapahtuu pääsääntöisesti ulosottokaareissa (705/2007) säädetyn ulosottomenettelyn kautta. Kiinteistöpananttioikeutta koskevat säännökset

ovat maakaassa (540/1995). Kauppakaaren (3/1734) 10 luvussa on säännöksiä irtaimen ja kiinteän omaisuuden panttaamisesta. Direktiiviehdotus ei ole edellä mainitun lainsäädännön mukainen. Lisäksi ehdotuksesta aiheutuisi mahdollisesti muutoksia yrityskiinnityslakiin (634/1984) sekä eräisiin rekisteröityä ja kiinnitettyä omaisuutta koskeviin erityislakeihin. Velallisen oikeusturvaan liittyvien kysymysten osalta ehdotuksella voi olla vaikutuksia myös oikeudenmukaista perintää koskevaan lainsäädäntöön.

Direktiiviehdotuksen lainsäädännöllisiä vaikutuksia arvioitaessa on lähtökohtana otettava huomioon, että ehdotettu yleinen oikeus tuomioistuinten ulkopuoliseen, osapuolten väliseen sopimukseen perustuvaan vakuuden täytäntöönpanoon on Suomen oikeusjärjestelmälle vieras. Suomessa vakuuden täytäntöönpano edellyttää yleensä, että vakuudellisen saatavan oikeellisuus on tutkittu tuomioistuimessa ja tuomioistuin on määrännyt maksuvelvollisuudesta. Jos tuomiota ei vapaaehtoisesti noudateta, se voidaan panna täytäntöön ulosottokaaren mukaisessa ulosottomenettelyssä, jossa ulosottoviranomainen huolehtii muun muassa vakuuden realisoinnista. Poikkeuksena on kauppakaaren 10 luvun 2 §:ssä säädetty myyntimenettely, jonka mukaan pantinhaltijalla on oikeus myydä irtaimen pantti ja ottaa saatavansa kauppahinnasta säännöksessä esitetyin edellytyksin. Kyseinen käteispanttia koskeva myyntimenettely vastaa pääpiirteiltään ehdotettua mekanismia. Muilta osin direktiiviehdotuksessa olisi kyse kuitenkin uudentyyppisestä menettelystä, joka ei ole yhteensopiva ulosottokaaren myyntiä koskevien säännösten eikä maakaaren kiinteistöpanntioikeutta koskevien säännösten kanssa. Myös yrityskiinnityksen alaisen omaisuuden realisointi maksukyvyttömyys- tai ulosottomenettelyn ulkopuolella on ristiriidassa Suomen lainsäädännön kanssa.

Direktiiviehdotuksen soveltamisalaan liittyy epäselvyyttä. Ehdotetun 2 artiklan 5 a kohdan mukaan kuluttajia koskevat luottosopimukset jätettäisiin soveltamisalan ulkopuolelle sulkemalla pois sellaiset vakuudelliset luottosopimukset, jotka tehdään kulutusluottodirektiivin 3 artiklan a kohdassa määritellyn kuluttajan kanssa. Muita kuin kulutusluottodirektiivissä määriteltyjä kuluttajia pidettäisiin ehdotuksen 3 artiklan määritelmäsäännösten perusteella yritysvelallisina. Kulutusluottodirektiivin soveltamisalapoikkeusten perusteella direktiivissä tarkoitettuja kuluttajia eivät ole esimerkiksi sellaiset luonnolliset henkilöt, jotka ottavat asunoluoton tai kiinteistövakuudellisen kulutusluoton muussa kuin elinkeinotoiminnassaan. Suomen järjestelmässä näitä henkilöitä pidetään kuitenkin yleisesti kuluttajina. Jos direktiivin soveltamisala määriteltäisiin ehdotetun mukaisena, direktiivillä olisi vaikutuksia kansalliseen kuluttajansuojalainsäädäntöön. Suomen järjestelmän kannalta ongelmallinen on myös direktiiviehdotuksen 2 artiklan 5 c ii kohta, jonka mukaan direktiiviä ei sovelleta sellaiseen lainasopimukseen, jonka vakuutena olevaa kiinteistöä yrittäjä käyttää pääasiallisena asuntonaan. Epäselvää on, jäävätkö yrittäjän pääasiallisena asuntonaan käyttämän huoneiston hallintaan oikeuttavat asunto-osakkeet soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomen lainsäädäntö ei pääsääntöisesti edellytä panttaussopimukselta määrämuotoa. Tästä syystä ehdotetun 23 artiklan 1 a kohdan vaatimus mekanismia koskevan sopimuksen kirjallisesta muodosta ja muut sopimuksen ehtoja koskevat nimenomaiset määräykset aiheuttaisivat muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Sen sijaan velalliselle ennen sopimuksen tekemistä annettavien tietojen osalta ehdotus vastaa pääosin kauppakaaren säännöksiä, jotka koskevat pantinantajana olevalle luonnolliselle henkilölle ennen panttaussitoumuksen tekemistä annettavia tietoja. Ehdotuksen säännökset velkojan ilmoitusvelvollisuudesta ja velallisen maksulaiminlyönnin jatkumisesta rinnastuvat kauppakaaren mukaiseen irtaimen pantin myyntimenettelyyn. Suomessa ei ole kuitenkaan säädetty vastaavia velkojan ilmoitusvelvoitteita kiinteistöpanntin täytäntöönpanoon liittyen, koska kyseisestä täytäntöönpanosta huolehtii ulosottoviranomainen.

Direktiiviehdotuksen 24 artiklan mukaan vakuuden täytäntöönpano voi tapahtua julkisena huutokauppana tai yksityisenä myyntinä. Suomessa ulosottokaaren mukaan tapahtuvassa täytäntöönpanossa ulosottomies toimittaa julkisen huutokaupan tai tietyn edellytyksin vapaan myynnin. Pantin haltija voi toimittaa vapaan myynnin ainoastaan, jos velallinen sekä kaikki ne velkojat ja muut oikeuksien haltijat, joiden oikeutta myynti koskee, siitä sopivat, eikä kukaan oikeuden haltijoista ole jäänyt tuntemattomaksi. Ehdotetun 24 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voisi edellyttää esimerkiksi ulosottomiehen määräämistä realisointiin myyntituottojen jaon ja vakuusomaisuuden siirron tehokkuuden varmistamiseksi tai velallisen oikeuksien turvaamiseksi. Ulosottokaaren mukainen myynti edellyttää kuitenkin tuomioistuimen tuomiota, jota ehdotetussa menettelyssä ei olisi ulosottomiehen tai muunkaan myynnistä vastaavan tahon käytettävissä. Ehdotettu menettely poikkeaisi siten perusteiltaan olennaisesti nykyisestä ulosottokaaren mukaisesta myynnistä. Myös vakuusomaisuuden arvon selvittämiseen liittyvät 24 artiklan säännökset eroaisivat jossain määrin ulosottokaaren säännöksistä.

Direktiiviehdotuksen 25 artiklan ja 26 artiklan säännökset julkisesta huutokaupasta ja yksityisestä myynnistä poikkeavat nykyisen lain mukaisesta tehtävänjaosta velkojan ja ulosottomiehen välillä, sillä ehdotuksessa asetetaan velkojalle velvoitteita, jotka ulosottokaaren mukaisessa myynnissä kuuluvat ulosottomiehelle. Ehdotetut yksityiskohtaiset säännökset eroavat ulosottokaaren säännöksistä myös muilta osin esimerkiksi tiedoksiannossa ja myynnissä noudatettavien määräaikojen osalta. Direktiivi ei sisältäisi lainkaan säännöksiä myyntiin liittyvästä asianosaisselvittelystä tai valvontamenettelystä. Toisaalta ehdotuksen mukainen yksityinen myynti vastaa pääosin kauppakaaren mukaista irtaimen pantin myyntimenettelyä. Ehdotetut säännökset ovat kuitenkin osin kansallisia säännöksiä yksityiskohtaisempia esimerkiksi vakuuden arvon selvittämisen osalta.

Direktiiviehdotuksen 27 artiklan mukaan ehdotettu menettely ei saisi vaikuttaa samaan omaisuuteen kohdistuvien kilpailevien vakuusoikeuksien etuoikeusasemaan, mutta sanotun periaatteen toteuttaminen on jätetty kansallisesti ratkaistavaksi. Direktiiviehdotuksen 28 artiklassa säädetään velallisen oikeudesta riitauttaa täytäntöönpano tuomioistuimessa, jos täytäntöönpanoa koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä ei ole noudatettu. Riitautusmenettelyn tarkempi sisältö jäänee kansallisesti ratkaistavaksi. Ehdotettu 29 artikla myyntihinnan ylijäämän palauttamisesta velalliselle vastaa lähtökohdiltaan Suomen lainsäädäntöä. Säännöksen kansallinen täytäntöönpano riippuu kuitenkin lähemmin muun muassa siitä, millä tavoin ehdotuksen 27 artikla pannaan kansallisesti täytäntöön.

Mekanismin sisältävä vakuudellinen luottosopimus olisi ehdotetun 31 artiklan mukaan siirrettävissä samoin ehdoin ja ilman rajoituksia luottolaitokselta kolmannelle osapuolelle. Vakuudellisen luottosopimuksen suora täytäntöönpanokelpoisuus poikkeaa Suomen lainsäädännön nykyisestä lähtökohdasta, minkä vuoksi ehdotus todennäköisesti johtaa kyseisen kaltaisten sopimusten määrän merkittävään yleistymiseen Suomessa. Alustavan arvion mukaan tämä yhdessä sopimusten siirrettävyyden kanssa saattaa synnyttää luottojen edelleenmyyntiä koskevan lainsäädännön muutostarpeita esimerkiksi kolmansien osapuolten valvonnan ja velallisen oikeusturvan osalta.

Direktiiviehdotuksen 32 artiklan perusteella ehdotuksella ei alustavan arvion mukaan olisi välitöntä vaikutusta konkurssi- ja yrityssaneerausmenettelyjä koskevaan lainsäädäntöön. Mahdolliset muutostarpeet riippuvat osaltaan siitä, miten täytäntöönpanotoimien keskeyttämisestä tullaan säätämään maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevassa direktiivissä.

4.2 Vaikutukset talouteen

Prudential backstop -mekanismi

Komissio arvioi Euroopan pankkiviranomaisen (European Banking Authority, jäljempänä *EBA*) avustuksella laatimassaan vaikutusarviossa, että vuoden 2018 alusta voimaan tullut rahoitusvälineitä koskeva IFRS9-tilinpäätösstandardi kasvattaa pankkien järjestämättömien vastuiden osalta tekemiä luottotappiovarauksia vain viidellä prosentilla nykytilaan verrattuna. Asetusehdotuksesta aiheutuisi kustannuksia niille pankeille, jotka eivät tee tilinpäätöksessään asianmukaisia luottotappiovarauksia. Näiden pankkien ydinpääoman osuus laskisi, kun niiden olisi tehtävä siihen laskettavista eristä vähennyksiä. Jos ydinpääoma ei tällöin riittäisi täyttämään pankille asetettuja vakavaraisuusvaatimuksia, tulisi sen hankkia lisää pääomaa. EBA:n arvion mukaan ehdotus johtaisi pankkien ydinpääoman osuuden keskimääräiseen 217 peruspisteen (noin 2,2 prosenttiyksikön) laskuun seuraavan 20 vuoden aikana.

Luottotappion kattamista koskeva vähimmäisvaatimus kasvaa asteittain, mikä johtaa siihen, että vähennyksiä ydinpääomasta voidaan joutua tekemään jo seuraavana vuonna siitä, kun luotto on määritelty järjestämättömäksi vastuuksi. Komissio on kuitenkin ehdottanut vähimmäisvaatimuksen kalibroimista tavalla, jossa vaatimus on ensimmäisten vuosien aikana matala, ja kasvaa kiihtyvällä vauhdilla tarkastelujakson loppua kohden. Näin ollen komissio katsoo, että pankeilla on tarpeeksi aikaa sopeutua uusiin vaatimuksiin.

Komission arvion mukaan asetusehdotuksen vaikutukset pankeille olisivat myönteisiä pidemmällä aikavälillä. Ehdotettu asetusero vahvistaisi paitsi pankkien kannattavuutta myös niiden kestävyyttä laskusuhdanteessa, kun tilinpäätöksessä huomioimattomien järjestämättömien vastuiden kerääntyminen pankkien taseeseen vältettäisiin. Myös luotonanto voisi komission mukaan kasvaa, kun pankeilla ei olisi taseessaan väärinarvostettuja rahoitusvaroja. Komissio on julkaissut erillisen vaikutusarvioinnin ehdotetusta sääntelystä (SWD(2018) 73 final).

Suomessa järjestämättömien luottojen määrät ovat nykyisellään niin alhaiset, että ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä lyhyen tähtäimen negatiivisia vaikutuksia pankkien luotonantokykyyn. Pidemmällä tähtäimellä ehdotuksen arvioidaan parantavan myös suomalaisten pankkien kykyä varautua ennakoivasti kasvaviin luottotappioihin laskusuhdanteessa. Ehdotuksen arvioidaan lisäävän jonkin verran luottolaitosten hallinnollista taakkaa.

Luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskeva sääntely

Komissio arvioi luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskevan sääntelyehdotuksen vaikutusten kohdistuvan lähinnä myyjäpankkeihin, ostajiin, luotonhallinnoijiin ja velallisiin. Komission mukaan jäsenvaltioiden toisistaan poikkeava lainsäädäntö aiheuttaa esteitä luottojen siirtämiselle ja muiden kuin pankkien luotonhallinnoinnille. Ehdotuksella harmonisoidaisiin luotonhallinnoijina toimivien kolmansien osapuolten noudatettavat säännöt ja niiden valvonta EU:ssa. Tämän katsotaan alentavan potentiaalisten luotonostajien markkinoille tulon kustannuksia parantamalla luotonhallinnoinnin saatavuutta ja vähentämällä siitä aiheutuvia kustannuksia. Luotonhallinnoijat hyötyvät mahdollisuuksista hyödyntää mittakaavaetuja sisämarkkinoilla. Kilpailun lisääntymisen arvioidaan lisäävän kysyntää ja nostavan järjestämättömistä lainoista maksettuja hintoja. Komissio on julkaissut erillisen vaikutusarvioinnin ehdotetusta sääntelystä (SWD(2018) 75 final, osa 1/2).

Koska Suomessa järjestämättömien luottojen määrät ovat alhaiset, ei niillä ole myöskään kansallisia jälkimarkkinoita. Ehdotuksella ei siten arvioida olevan lyhyellä aikavälillä merkittäviä kansallisia vaikutuksia. Pidemmällä aikavälillä ehdotus voisi parantaa myös

Suomessa toimivien pankkien mahdollisuutta myydä järjestämättömiä luottoja jälkimarkkinoilla.

Vakuuden tehokkaampi tuomioistuinten ulkopuolinen täytäntöönpano

Komission mukaan yhteinen tuomioistuinten ulkopuolinen nopeutettu vakuuksien täytäntöönpanomenettely estäisi tulevaisuudessa järjestämättömien lainojen kertymisen suurina määrinä pankkien taseisiin. Toimenpiteellä parannettaisiin pankkien kykyä periä saataviaan takaisin nopeasti ja yhdenmukaisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa, minkä ansiosta pankkien odotetaan voivan myöntää enemmän ja edullisempia lainoja erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille sekä valtioiden rajojen yli. Komissio on julkaissut erillisen vaikutusarvioinnin ehdotetusta täytäntöönpanomekanismista (SWD(2018) 75 final, osa 2/2).

Komissio arvioi, että luotonantajan kannalta ehdotetun harmonisoinnin hyödyt liittyvät muun muassa lainojen takaisinperintäasteen kasvattamiseen ja tappioista aiheutuvien riskien vähentämiseen. Luotonottajan kannalta ehdotettu mekanismi voi muun muassa alentaa korkotasoa, pidentää lainojen takaisinmaksuaikoja ja kehittää lainasopimusten muita ehtoja. Lisäksi komissio katsoo, että ehdotettu mekanismi vähentäisi tarvetta varauksille, joita pankeilta edellytetään järjestämättömien lainojen osalta. Ehdotus myös lisäisi sijoittajien osallistumista ja kasvattaisi ostohintoja lainojen jälkimarkkinoilla. Komission mukaan ehdotettu mekanismi ei lisäisi täytäntöönpanomääriä.

Suomessa vakuuksien täytäntöönpanoa voidaan nykyisellään pitää varsin toimivana ja edullisena, minkä vuoksi kansallisen lainsäädännön muuttamisesta ei arvioida olevan välitöntä taloudellista hyötyä luottolaitoksille tai yritystoiminnalle. Direktiiviehdotuksen mahdolliset hyödyt Suomen osalta voisivat liittyä lähinnä edellä tarkoitettuun yhteismarkkinoiden tehostumiseen. Ehdotetusta mekanismista aiheutuvat kustannukset tulevat komission arvion mukaan pääasiassa vakuusvelkojien ja yritysvelallisten maksettaviksi, mutta näiden kustannusten ei odoteta olevan merkittäviä.

Ehdotuksen 33 artiklassa säädetään jäsenvaltioita ja luottolaitoksia valvovien viranomaisten velvollisuudesta kerätä tilastotietoa ehdotuksen mukaisista täytäntöönpanomenettelyistä. Koska kyse on Suomen järjestelmän kannalta uudentyyppisestä mekanismista, artiklassa mainittuja tietoja ei tällä hetkellä kerätä. Velvoite tietojen keräämiseen aiheuttaisi todennäköisesti tietojärjestelmäkustannuksia. Komission arvion mukaan kustannukset aiheutuisivat valvoville viranomaisille.

4.3 Esityksen budjettitaloudelliset tai julkishallinnolliset vaikutukset

Prudential backstop -mekanismi

Komissio arvioi asetusehdotuksen jossain määrin vähentävän valvontaviranomaisten työtä ajan myötä, kun asiasta säädettäisiin suoraan sovellettavassa asetuksessa. Näin ollen niiden pankkien määrä, joille vastuun kattaminen asetettaisiin valvontaviranomaisen harkinnan mukaan, todennäköisesti vähenisi.

Luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskeva sääntely

Direktiiviehdotuksen säännökset luotonhallinnoijista ja luotonostajista edellyttävät luotonhallinnoijien saattamista toimilupavelvollisuuden ja julkisen valvonnan alaisiksi.

Toimilupahakemusten käsittelyn ja julkisen valvonnan arvioidaan lisäävän Finanssivalvonnan valvontaresurssien tarvetta.

Vakuuden tehokkaampi tuomioistuinten ulkopuolinen täytäntöönpano

Ehdotuksella ei komission vaikutusarvion mukaan olisi merkittäviä vaikutuksia jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon. Koska kyse olisi tuomioistuinten ulkopuolisesta täytäntöönpanomenettelystä, ehdotus voi hyvin vähäisessä määrin vähentää summaarisia riita-asioita. Toisaalta ehdotus voi siihen sisältyvän velallisen riitautusoikeuden vuoksi aiheuttaa uudentyypisiä riitoja ja lisätä työtaakkaa tältä osin. Ehdotuksen vaikutukset ulosottoviranomaisen toimintaan riippuvat siitä, kuinka ehdotus pannaan kansallisesti täytäntöön. Työmäärä saattaa kasvaa, jos ulosottomies osallistuu ehdotuksen mukaiseen täytäntöönpanoon tilanteessa, jossa saatavan oikeellisuutta ei ole ensin tutkittu tuomioistuimessa.

5 Muiden jäsenvaltioiden kannat

Prudential backstop -mekanismi

Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole vielä tiedossa.

Alustavat huomiot komission esitellessä asetusehdotusta 20 huhtikuuta 2018 neuvoston rahoituspalvelutyöryhmän kokouksessa liittyivät etenkin asetusehdotuksen soveltamisen aloitukseen, suhteeseen EKP:n valvontamandaattiin, suhteeseen tilinpäätösstandardeihin ja muihin yksityiskohtiin. Jäsenvaltiot pitävät laajalti asetusehdotusta yleisesti tervetulleena.

Luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskeva sääntely

Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole vielä tiedossa.

Alustavat huomiot komission esitellessä direktiiviehdotusta 20 huhtikuuta 2018 neuvoston rahoituspalvelutyöryhmän kokouksessa liittyivät etenkin ehdotuksen suhteeseen jäsenvaltiossa voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä teknisiin yksityiskohtiin. Jäsenvaltiot pitävät laajalti luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskevaa sääntelyehdotusta yleisesti tervetulleena.

Vakuuden tehokkaampi tuomioistuinten ulkopuolinen täytäntöönpano

Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole vielä tiedossa.

Alustavat kriittiset huomiot komission esitellessä direktiiviehdotusta 20 huhtikuuta 2018 neuvoston rahoituspalvelutyöryhmän kokouksessa liittyivät ehdotuksen suhteeseen voimassaolevaan kansalliseen oikeuteen, etenkin kiinteistöjen vakuuskäyttöön.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komission toinen seurantaraportti ja sen ohessa annettu toimenpidepaketti on saatettu eduskunnan tietoon 19 päivänä huhtikuuta 2018 (EJ 11/2018 vp).

Direktiivi- ja asetusehdotuksista sekä toimenpidepakettiin kuuluvasta suunnitelmasta kansallisten omaisuushoitoyhtiöiden perustamisesta on 28.3.2018 sähköpostitse tiedotettu

eri sidosryhmiä edustavia 58 tahoja ja samalla pyydetty huomioita. Seuraavilta tahoilta on saatu palautetta, joka on otettu huomioon valtioneuvoston kantaa muodostettaessa: Suomen yrittäjät ry, OP Ryhmä, Finanssivalvonta, Finanssiala ry, Rahoitusvakuusvirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, professori Tuula Linna sekä Finnvera.

Direktiivi- ja asetusehdotus sekä niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut lausunnolla EU-asiain komitean rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä sekä oikeudelliset kysymykset -jaoston (jaosto 35) kirjallisessa menettelyssä. Seuraavilta tahoilta on saatu palautetta, joka on otettu huomioon valtioneuvoston kantaa muodostettaessa: työ- ja elinkeinoministeriö, Finanssivalvonta, Rahoitusvakuusvirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Kuntarahoitus Oyj, OP ryhmä, Suomen Yrittäjät ry.

Komissio on esitellyt ehdotuksensa 20 päivänä huhtikuuta 2018 neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä. Ehdotusten perusteellinen käsittely alkaa neuvostossa kirjallisessa menettelyssä toukokuussa 2018 ja kokouksissa kesäkuussa 2018. Tuleva neuvoston puheenjohtajamaa Itävalta on epävirallisesti ilmoittanut priorisoivansa asetusehdotuksen käsittelyä.

Asetusehdotus on Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan käsiteltävänä. Esittelijää ei ole vielä valittu. Asetusehdotuksessa lausuntoa antavana valiokuntana on oikeudellisten asioiden valiokunta, joka päätti olla antamatta lausuntoa.

Direktiiviehdotus on Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan käsiteltävänä. Esittelijää ei ole vielä valittu. Direktiiviehdotuksessa lausuntoa antavina valiokuntina ovat sisämarkkinoiden ja kuluttajasuojan valiokunta sekä oikeudellisten asioiden valiokunta, jotka päättivät olla antamatta lausuntoa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n ja 29 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotukset liittyvät suunnitelmiin pankkiunionin syventämisestä. Valtioneuvosto korostaa aiempien linjausten mukaisesti, että luottolaitossektorin riskien jakamista tarkoittavat toimet, kuten yhteisen talletussuojajärjestelmän perustaminen, edellyttävät muun muassa eri maiden luottolaitossektoreiden riskien vähentämistä. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusten tavoitetta vahvistaa eurooppalaista luottolaitossektoria ja vähentää pankkijärjestelmän riskejä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että järjestämättömien lainojen vähentämiseksi löydetään tehokkaita keinoja. Valtioneuvosto katsoo, että yleisellä tasolla ehdotukset tukevat tätä tavoitetta. Valtioneuvoston aiempien kantojen mukaisesti järjestämättömät lainat ovat kuitenkin paljon yksittäisten pankkien tai pankkien jäsenvaltioiden ongelma eikä varsinainen Euroopan unionin tasoinen ongelma, vaikka niillä voi olla laajempia heijastusvaikutuksia.

Valtioneuvosto pitää erityisesti ehdotettua asetusmuutosta oikeansuuntaisena kehityksenä järjestämättömien vastuiden kohtelussa. Ehdotettu muutos kannustaisi pankkeja ottamaan ajoissa mahdolliset luottotappiot asianmukaisesti huomioon tilinpäätöksessään. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettu ratkaisu koskee vain

ehdotuksen antamisen jälkeen syntyneitä vastuita, eikä siis ratkaise pankkien taseissa jo olevien järjestämättömien luottojen ongelmaa.

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotukseen sisältyvää luotonhallinnoijia ja luotonostajia koskevaa sääntelyä oikeansuuntaisena kehityksenä järjestämättömien vastuiden jälkimarkkinoiden kehittämisessä. Valtioneuvosto katsoo, että toimilupavelvollisuus ja velvoite järjestää luotonhallinnoijien valvonta ovat velallisen edun ja markkinoiden tasapainon kannalta perusteltuja ehdotuksia.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotettuun vakuuteen kohdistuvan täytäntöönpanon harmonisointiin ja katsoo, että lainsäädäntö ei ehdotetussa muodossaan edistä sille asetettuja tavoitteita. Direktiivissä tulisi ottaa tasapainoisesti huomioon velkojien oikeudet sekä yritysten toimintamahdollisuudet ja velallisen oikeussuoja.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksen jatkoneuvotteluissa saavutetaan tasapainoinen kokonaisratkaisu, joka tehokkaasti tukee pankkiunionin ja sisämarkkinoiden loppuun saattamista koskevaa tavoitteenasettelua ja samalla varmistaa kansallisen esinevakuus- ja ulosottolainsäädännön tehokkuuden ja toimivuuden sekä tarvittavan kansallisen liikkumavaran myös jatkossa siten, ettei direktiivi sisällä Suomen esinevakuus- ja ulosottolainsäädännön peruseriaatteista poikkeavia pakottavia säännöksiä eikä vaaranna velallisen oikeusturvaa.