

YOO Vähätalo Tuukka(OM)

15.11.2019
JULKINEN

Asia

EU/ECOFIN; direktiivi vakuuden tehokkaammasta täytäntöönpanosta (AECE)

Kokous

Coreper II 27.11.2019

U/E/UTP-tunnus

U 27/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajavaltio Suomen tarkoituksena on saavuttaa vakuuden tehokkaampaa täytäntöönpanoa koskevasta direktiivistä (AECE) neuvoston neuvottelumandaatti, joka hyväksytään Coreperissa 27.11.2019.

Muistiossa käsitellään ainoastaan AECE-ehdotusta, koska samaan direktiiviehdotukseen COM(2018) 135 final sisältyneestä toisesta asiasta (järjestämättömien luottojen jälkimarkkinat) on saavutettu neuvottelumandaatti maaliskuussa 2019 ja vakuuden täytäntöönpanoa ja jälkimarkkinoita koskeva sääntely on erotettu kahteen erilliseen direktiiviin.

Suomen kanta

Suomi on puheenjohtajuuskautensa aikana onnistunut löytämään laajalti hyväksyttävissä olevia ratkaisuja, jotka samalla toteuttavat myös Suomen kansallisia neuvottelutavoitteita. Suomi voi hyväksyä puheenjohtajana laatimansa kompromissiehdotuksen, joka vastaa kaikkiin varauksellisen kansallisen kannan taustalla oleviin keskeisiin huoliin. Säännösehdotukset jättävät kauttaaltaan enemmän kansallista liikkumavaraa kuin komission direktiiviehdotus ja niihin on muutoinkin saatu merkittäviä parannuksia, jotka mahdollistavat AECE-mekanismin sovittamisen kansalliseen järjestelmään sekä velkojan ja velallisen oikeuksien tasapainoisen huomioon ottamisen.

Oikeusturva

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen 28 artikla jättää jäsenvaltioille erittäin laajan liikkumavaran säätää oikeusturvajärjestelyistä niin velallisen, vakuusvelkojan kuin mahdollisten kolmansien tahojen osalta. Jäsenvaltiolla on vapaus päättää esimerkiksi siitä, millä perusteilla ja missä vaiheessa eri tahot voivat tehdä riitautuksia tuomioistuimeen. Jäsenvaltion on sallittua hyödyntää niin olemassa olevia oikeusturvajärjestelyjä kuin luoda tarvittaessa uusia AECE-täytäntöönpanoon liittyviä oikeussuojakeinoja.

Ulosottoviranomaisen rooli täytäntöönpanomenettelyssä

Komission direktiiviehdotus sisälsi kapea-alaisen mahdollisuuden säätää ulosottoviranomaisen mukanaolosta täytäntöönpanomenettelyssä. Puheenjohtajan

kompromissiehdotus jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden antaa jopa koko täytäntöönpano ulosottoviranomaisen hoidettavaksi (24 artiklan 2 kohdan 2 alakohta). Tämä edesauttaa merkittävästi mahdollisuuksia sovittaa AECE kansalliseen järjestelmään ja turvata eri tahojen oikeuksia menettelyssä.

Täytäntöönpanomenettelyä koskevat säännökset muutoin

Komission direktiiviehdotus sisälsi tarpeettoman raskaita ja yksityiskohtaisia säännöksiä täytäntöönpanomenettelyn sisällöstä. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa sääntelyn yksityiskohtaisuutta ja monimutkaisuutta on vähennetty ja kansallista joustovaraa lisätty.

Kiinteistöpannit ja yritys kiinnitykset

Neuvottelujen kuluessa säännöksiin tehdyt muutokset, erityisesti täytäntöönpanomenettelyä koskevien säännösten joustavoittaminen sekä mahdollisuus antaa AECE-täytäntöönpano ulosottoviranomaisen hoidettavaksi, mahdollistavat riittävällä tavalla AECEn sovittamisen yhteen kansallisen järjestelmän kanssa myös kiinteistöpanntien osalta. Yrityskiinnitykset eivät ole AECE-direktiivin soveltamisalassa, mitä on selvennetty johdanto-osan kappaleessa 42e.

Kuluttajan määritelmä

Kuluttajat on suljettu pois direktiivin soveltamisalasta. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa kuluttajan määritelmää on laajennettu Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti.

Yrittäjän vakituinen asunto

Komission direktiiviehdotuksessa yrittäjän vakituinen asunto oli suljettu soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan siltä osin kuin kysymys on kiinteästä omaisuudesta. Suomen kansallisen kannan mukaisesti säännöstä on laajennettu kattamaan myös asunto-osakkeet (2 artiklan 5 kohdan c(ii)-alakohta).

Kilpailevien velkojen oikeudet

Puheenjohtajan kompromissiehdotus sisältää säännöksen, jonka mukaan muiden velkojen oikeudet on otettava AECE-täytäntöönpanossa huomioon vastaavasti kuin ne kansallisessa täytäntöönpanojärjestelmässä muutoinkin huomioidaan (27 artikla). Lisäksi jo edellä selostetut laajat mahdollisuudet ulosottoviranomaisen käyttämiseen sekä täytäntöönpanon riitauttamiseen turvaavat osaltaan myös kilpailevien velkojen asemaa.

AECE-ehdon siirrettävyys

Ehdotus sisältää säännökset siitä, milloin oikeus AECE-mekanismin käyttämiseen on luottosopimuksen siirron yhteydessä voitava siirtää luovutuksensaajalle. Siirrettävyyttä on neuvottelujen kuluessa jossain määrin rajoitettu komission direktiiviehdotukseen verrattuna (kompromissiehdotuksen 31 artiklan 1 kohta). Siirrettävyyttä ei ole ollut mahdollista eikä perusteltua rajata enempää, esimerkiksi pelkkiin toisiin luottolaitoksiin, kun otetaan huomioon direktiivin tavoitteet vähentää järjestämättömien luottojen kertymistä pankkien taseisiin. Ottaen lisäksi huomioon sen, että kompromissiehdotus mahdollistaa laajasti muun muassa ulosottoviranomaisen mukanaolon ja riitautusmahdollisuudet, ehdotetun mukaista AECE-ehdon siirrettävyyttä ei voida pitää ongelmallisena.

Pääasiallinen sisältö

AECE-ehdotuksessa on kyse täytäntöönpanomekanismista, jonka kautta luottolaitos voi tiettyjen ehtojen täytyessä realisoida sille vakuudeksi annetun omaisuuden suoraan

osapuolten välisen sopimuksen perusteella ilman tuomioistuimen ratkaisua. Velallista on nimenomaisesti informoitava täytäntöönpanomekanismista ja sen seurauksista ennen sitä koskevan sopimusehdon ottamista luottosopimukseen.

AECE-mekanismi soveltuisi ainoastaan elinkeinotoimintaa harjoittaviin luotonottajiin. Sääntelyn piirissä olisi sekä kiinteä että irtain vakuusomaisuus. Yrittäjän vakituinen asunto ja eräät muut omaisuuserät on kuitenkin rajattu soveltamisalan ulkopuolelle, eikä direktiivi koske vierasvelkapanttausta.

Direktiivissä on säännökset edellytyksistä, joiden täytyessä AECE-täytäntöönpanoon saadaan ryhtyä (23 artikla). Näihin edellytyksiin kuuluu muun muassa velalliselle jätettävä kohtuullinen maksuaika, jonka pituutta ei ole harmonisoitu. Itse täytäntöönpano tapahtuisi jäsenvaltion valinnan mukaan joko realisoinnilla, kuten esimerkiksi julkisella huutokaupalla, tai omaksiotolla (24 artiklan 2 kohdan 1 alakohta). Jäsenvaltio saisi päättää, miltä osin viranomainen hoitaa täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä ja tarkastaako viranomainen täytäntöönpanoon ryhtymisen edellytykset (24 artiklan 2 kohdan 2 alakohta). Kompromissiehdotuksessa on myös suhteellisen joustavat säännökset vakuusomaisuuden arvonmäärityksestä (24 artiklan 4 ja 4a kohdat) sekä realisoinnista (25 artikla) ja omaksiotosta (25a artikla).

AECE-täytäntöönpanossa olisi otettava huomioon sellaisten muiden tahojen, joilla on oikeus samaan vakuusomaisuuteen, oikeudet vastaavasti kuin ne kansallisessa täytäntöönpanojärjestelmässä muutoinkin huomioidaan (27 artikla). Direktiivi ei vaikuttaisi oikeussuojaan liittyvään kansalliseen sääntelyyn, mukaan lukien oikeus täytäntöönpanon riitauttamiseen (28 artikla).

Lisäksi kompromissiehdotukseen sisältyy säännökset siitä, mille tahoille luottolaitoksen olisi voitava siirtää AECE-oikeudet luottosopimusten siirron yhteydessä (31 artikla). Itse luottosopimusten siirrettävyyttä direktiivi ei kuitenkaan koskisi.

Yrityksen saneerausta ja yrittäjän veloista vapautumista koskeva direktiivi (EU) 2019/1023 ja luottolaitosten kriisiratkaisua koskeva direktiivi 2014/59/EU olisivat AECE-direktiiviin nähden ensisijaisia (38a artiklan 1 kohta). Kansalliset konkurssia, yrityssaneerausta ja velkajärjestelyä koskevat säännökset saisivat AECE-mekanismiin nähden etusijan silloin, kun mainitunlainen maksukyvyttömyysmenettely tulisi vireille (32 artikla). Säännös ei estä vakuusvelkojaa käyttämästä AECE-mekanismia myös maksukyvyttömyysmenettelyn yhteydessä, mikäli kansallisessa maksukyvyttömyyslainsäädännössä näin säädetään.

Kompromissiehdotuksen 33 artiklassa on säännökset eräiden AECE-mekanismien käyttöä koskevien tilastotietojen keräämisestä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

AECE:n erkaannuttua itsenäiseksi direktiiviksi sen oikeusperustana on ainoastaan SEUT 114 artikla. Neuvoston oikeuspalvelu on epävirallisesti vahvistanut oikeusperustan oikeellisuuden.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta: talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON)

Raporttiot (uudessa parlamentissa): ei nimetty

Kansallinen valmistelu

Oikeusministeriö toimii AECE-direktiivin vastuuministeriönä. Valtiovarainministeriö vastaa järjestämättömien luottojen kokonaisuudesta, johon myös AECE-direktiivi kuuluu. Suomen puheenjohtajuustiimissä on ollut edustus sekä oikeus- että rahoituspalvelusektorilta.

Muistio on käsitelty rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaostossa (EU-10) sekä oikeudelliset kysymykset -jaostossa (EU-35) kirjallisesti.

Myös U-kirjelmä on käsitelty mainituissa jaostoissa. Komission direktiiviehdotus oli lisäksi lausuntokierroksella ennen U-kirjelmän antamista.

Eduskuntakäsittely

Eduskunta on käsitellyt asiaa tunnuksella U 27/2018 vp. Lakivaliokunta antoi asiassa lausunnon LaVL 11/2018 vp ja talousvaliokunta lausunnon TaVL 32/2018 vp. Suuri valiokunta on yhtynyt erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan (SuVEK 78/2018 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suomessa vakuuden erillistäytäntöönpano tapahtuu pääsääntöisesti ulosottokaareissa (705/2007) säädetyn ulosottomenettelyn kautta. Puheenjohtajan kompromissiehdotus mahdollistaa AECE-täytäntöönpanon toteuttamisen ulosottomenettelyssä. Tähänkin nähden ehdotetut säännökset ovat sovitettavissa yhteen kansallisen järjestelmän kanssa, vaikka AECE edellyttää sitä koskevan sääntelyn lisäämistä täytäntöönpanomenettelyä koskevaan lainsäädäntöön. Muutostarve johtuu erityisesti siitä, että ulosottomenettely olisi voitava käynnistää ilman ulosotoperustetta. Tähän liittyen olisi varmistettava, että velallisen oikeus riitauttaa velkojan saatava voitaisiin toteuttaa menettelyn käynnistyttyä.

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

Taloudelliset vaikutukset

Komission mukaan AECE-mekanismi estäisi tulevaisuudessa järjestämättömien luottojen kertymisen suurina määrinä pankkien taseisiin. Toimenpiteellä parannettaisiin pankkien kykyä periä saataviaan takaisin nopeasti ja nykyistä yhdenmukaisemmalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa, minkä ansiosta pankkien odotetaan voivan myöntää enemmän ja edullisempia lainoja erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille sekä valtioiden rajojen yli.

Kotimaisen lainsäädännön muuttamisesta ei arvioida olevan välitöntä taloudellista hyötyä luottolaitoksille tai yritystoiminnalle. Ehdotuksen mahdolliset hyödyt Suomen osalta voisivat liittyä lähinnä yhteismarkkinoiden tehostumiseen. AECE-mekanismista aiheutuvat kustannukset tulevat komission arvion mukaan pääasiassa luottosopimuksen osapuolten maksettaviksi, mutta näiden kustannusten ei odoteta olevan merkittäviä.

Ehdotuksella ei komission vaikutusarvion mukaan olisi merkittäviä vaikutuksia jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon. Vaikutukset tuomioistuinten ja

ulosottoviranomaisen toimintaan riippuvat lainsäädännön lopullisesta muodosta ja siitä, kuinka direktiivi pannaan kansallisesti täytäntöön. AECE-menettelyjä koskevien tilastotietojen keräämiseen liittyisi todennäköisesti tietojärjestelmäkustannuksia, jotka komission arvion mukaan aiheutuisivat valvoville viranomaisille.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Lähtötilanteessa useilla jäsenvaltioilla oli merkittäviä huolia komission AECE-ehdotukseen liittyen. Tehtyjen parannusten ja kansallisen joustovaran lisäämisen myötä tilanne on kuitenkin muuttunut ja Coreperissa on odotettavissa laaja, mahdollisesti jopa yksimielinen tuki puheenjohtajan kompromissiehdotukselle.

Direktiiviehdotus COM(2018) 135 final on jaettu kahdeksi erilliseksi instrumentiksi (AECE sekä järjestämättömien luottojen jälkimarkkinat). Linjaus jakamisesta on tehty sekä neuvostossa (Coreper 27.3.2019) että Euroopan parlamentissa (Conference of Presidents 16.10.2019).

Asiakirjat

Coreperia edeltävään kirjalliseen menettelyyn toimitettu asiakirja 15.11.2019

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tuukka Vähätalo, OM, tuukka.vahatalo@om.fi, puh. 02951 50240
Mari Aalto, OM, mari.aalto@om.fi, puh. 02951 50502

EUTORI-tunnus

EU/2018/0796

Liitteet Coreperia edeltävään kirjalliseen menettelyyn toimitettu asiakirja 15.11.2019

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
