

U 24/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskusta ja katettujen joukkolainojen julkisesta valvonnasta sekä direktiivin 2009/65/EY ja direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta katettujen joukkolainojen osalta (*katettujen joukkolainojen lainsäädäntökehys*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12 päivänä maaliskuuta 2018 tekemä ehdotus koskien katettujen joukkolainojen lainsäädäntökehystä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 2018

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Finanssineuvos Pauli Kariniemi

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
11.5.2018

EU/2018/0776, EU/2018/0777

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI KATETTujen JOUKKOLAINOJEN LIIKKEESEENLASKUSTA JA KATETTujen JOUKKOLAINOJEN JULKISESTA VALVONNASTA SEKÄ DIREKTIIVIN 2009/65/EY JA DIREKTIIVIN 2014/59/EU MUUTTAMISESTA, SEKÄ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) N:O 575/2013 MUUTTAMISESTA KATETTujen JOUKKOLAINOJEN OSALTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio hyväksyi maaliskuun 12 päivänä 2018 pääomamarkkinaunionin syventämiseen tähtäävän toimenpidepaketin sekä tiedonannon ”Toimien vauhdittaminen pääomamarkkinaunionin toteuttamiseksi vuoteen 2019 mennessä”. Osana toimenpidepakettia komissio antoi ehdotuksen koskien katettujen joukkolainojen EU:n lainsäädäntökehystä. Kehys sisältää direktiivin (COM(2018) 94 final) ja asetuksen (COM(2018) 93 final), jotka muodostavat yhden säädöspaketin, ja siksi ne myös käsitellään yhtenä kokonaisuutena tässä valtioneuvoston kirjelmässä.

Katetut joukkolainat mahdollistava EU:n kehys on komission vuoden 2018 työohjelmassa. Komission puheenjohtaja vahvisti unionin tilaa käsittelevään uusimpaan puheeseensa liittyvässä kirjeessä, että katettuja joukkolainoja koskeva kehys olisi käynnistettävä ja/tai saatettava päätökseen vuoden 2018 loppuun mennessä, jotta saataisiin aikaan syvemmät ja oikeudenmukaisemmat sisämarkkinat. Komissio vahvisti saman aikomuksen myös pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman väliarvioinnissa kesäkuussa 2017.

Katetut joukkolainat ovat luottolaitosten liikkeeseen laskemia velkasitoumuksia, joiden vakuutena on erillään pidettävä omaisuuseristä koostuva katepooli. Katettu joukkolaina on maksettava katetun joukkolainan vakuudeksi merkityistä varoista ennen muita saatavia liikkeeseenlaskijan maksukyvyttömyyden tai kriisinratkaisun yhteydessä. Joukkolainojen haltijoilla on samaan aikaan edelleen oikeus vaateen esittämiseen liikkeeseen laskevalle yhteisölle tavalisina velkojina. Tällaista vaateiden esittämistä sekä katepoolille että liikkeeseenlaskijalle kutsutaan kaksinkertaisen takautumisoikeuden järjestelmäksi (*dual recourse mechanism*).

Katetut joukkolainat ovat tärkeä rahoituslähde eurooppalaisille pankeille. Ne helpottavat kiinnitysluottojen ja julkisen sektorin lainojen rahoittamista, mikä kaiken kaikkiaan tukee luotonantoa. Muun tyyppisiin rahoituslähteisiin, kuten omaisuusvakuudellisiin arvopapereihin, verrattuna katetuilla joukkolainoilla on se ero, että riski pysyy pankkien taseessa ja sijoittajien vaateet kohdistuvat suoraan pankkiin. Juuri tästä syystä katetut joukkolainat kestivät finanssikriisin hyvin verrattuna muihin varainhankintavälineisiin. Ne osoittautuivat luotettavaksi rahoituslähteeksi eurooppalaisille pankeille aikoina, jolloin muut rahoituskanavat olivat tyrehtymässä.

Komission mukaan katetut joukkolainat mahdollistava EU:n kehys lisäisi niiden käyttöä luottolaitosten vakaana ja kustannustehokkaana rahoituslähteenä varsinkin heikommin kehittyneillä markkinoilla. Tämä helpottaisi reaalitalouden rahoittamista pääomamarkkinaunionin tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi kehys toisi sijoittajien ulottuville uusia ja turvallisempia sijoitusmahdollisuuksia ja auttaisi osaltaan myös rahoitusvakauden ylläpitämisessä.

Katettujen joukkolainojen markkinat ovat kehittyneet eri tahtiin sisämarkkinoilla. Joissakin jäsenvaltioissa, mukaan lukien pohjoismaat, ne ovat tärkeitä, kun taas toisissa niiden merkitys on vähäisempi. Unionin lainsäädännössä niitä on käsitelty vain osittain. Niiden vakavaraisuus- ja sääntelykohtelu on pienempien riskien vuoksi monessa suhteessa suotuisampaa; esimerkiksi sijoittaville pankeille asetetut pääomavaatimukset ovat katettujen joukkolainojen tapauksessa pienemmät kuin muilla sijoituskohteilla. Toisaalta, unionin lainsäädännössä ei määritellä tyhjentävästi, mitä katettu joukkolaina tarkoittaa. Direktiivissä 2009/65/EY (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/65/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, jäljempänä *yhteissijoitusyrityksiä koskeva direktiivi*) määritellyille katetuille joukkolainoille myönnetään etuuskohtelu, mutta kyseinen määritelmä laadittiin tiettyyn tarkoitukseen: yhteissijoitusyrityksen sijoitusten enimmäismäärän asettamista varten. Pääomamarkkinaunionin laajempien tavoitteiden kannalta määritelmää ei katsota tarkoituksenmukaiseksi.

Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden tehtävänä on saattaa ehdotetun lainsäädäntökehityksen säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä takaisi sen, että katettuja joukkolainoja koskevat kansalliset säännökset ovat annetussa direktiiviehdotuksessa esitettyjen periaatelähtöisten vaatimusten mukaiset. Kaikkien katettujen joukkolainojen olisi kaikkialla Euroopassa vastattava annetussa direktiiviehdotuksessa esitettyjä yhdenmukaistamista koskevia vähimmäisvaatimuksia.

2 Pääasiallinen sisältö

2.1 Direktiivin pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksessa tarkennetaan katettujen joukkolainojen keskeisiä osatekijöitä ja vahvistetaan yhteinen määritelmä, joka on tarkoitettu johdonmukaiseksi ja riittävän yksityiskohtaiseksi lähtökohdaksi vakavaraisuuden sääntelyyn rahoitusalan eri sektoreilla. Siinä määritetään katettujen joukkolainojen rakenteelliset tekijät, julkinen valvonta, eurooppalainen katettu joukkolaina -merkin käyttöä koskevat säännöt sekä toimivaltaisten viranomaisten julkistamisvelvollisuudet katettujen joukkolainojen yhteydessä.

Komissio katsoo direktiivin asianmukaiseksi toimintatavaksi ja keinoksi luoda katettuja joukkolainoja koskeva yhdenmukainen säädöskehys EU:n tasolle. Direktiivi on periaatelähtöinen, ja siinä on tarkoitus varmistaa mahdollisimman vähin yksityiskohtaisin säännöksin, että sisämarkkinoilla sovelletaan rakennetta koskevia yhteisiä perussääntöjä. Jäsenvaltioilla on liikkumavaraa sen suhteen, miten ne muotoilevat omat säädöksensä, joilla direktiivissä säädetyt periaatteet saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

2.1.1. Kohde, soveltamisala ja määritelmät (direktiivin I osasto)

Direktiivissä määritellään, että katetut joukkolainat ovat luottolaitosten liikkeeseen laskemia velkasitoumuksia, joiden vakuutena on erillään pidettävä omaisuususeristä koostuva katepooli. Katetut joukkolainat ovat yleensä luottolaitosten liikkeeseen laskemia ja direktiiviehdotuksessa säädetäänkin, että ainoastaan luottolaitokset saavat laskea liikkeeseen katettuja joukkolainoja. Lisäksi direktiivin vaatimukset täyttävät liikkeeseenlaskijat saavat käyttää eurooppalainen katettu joukkolaina -merkkiä. Merkkiä on mahdollista käyttää erityisten kansallisten merkkien rinnalla.

2.1.2 Katettujen joukkolainojen rakenteelliset tekijät (direktiivin II osasto)

Katettujen joukkolainojen rakenteellisten tekijöiden vaatimuksilla halutaan parantaa EU:n katettujen joukkolainojen laatua. Alla on eritelty rakenteellisten tekijöiden vaatimuksia ja niiden tarkoitusperiä tarkemmin:

- Kahdenkertaisen takautumisoikeuden järjestelmän ansiosta sijoittajilla on mahdollisuus esittää vaade, joka kohdistuu sekä katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskijaan, että katepooliin kuuluviin omaisuuseriin;
- Konkurssioikeudellinen erillisyys tarkoittaa sitä, että katettujen joukkolainojen juoksuaikaa ei voida automaattisesti lyhentää liikkeeseenlaskijan maksukyvyttömyyden tai kriisinratkaisun yhteydessä. Konkurssioikeudellinen erillisyys kytkeytyy suoraan kaksinkertaisen takautumisoikeuden järjestelmään, ja se on katettuja joukkolainoja koskevan kehyksen keskeinen tekijä;
- Direktiivi sisältää säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan katepoolin laatu, varsinkin edellyttämällä, että vakuutena käytetään ainoastaan korkealaatuisia omaisuuseriä. Direktiivissä on säännöksiä, jotka koskevat katteena olevien omaisuuserien erottelua ja sijaintia sekä omaisuuserien yhdenmukaisuutta. Niillä pyritään varmistamaan, että EU:n ulkopuolella sijaitsevat omaisuuserät ovat laadultaan samanlaisia kuin EU:ssa sijaitsevat ja, että johdannaissopimuksia käytetään ainoastaan katepooliin liittyviltä riskeiltä suojautumiseen. Lisäksi niillä säännellään katepoolin valvojan toimintaa. Katettuihin joukkolainoihin liittyvien velkojen katteena on oltava jatkuvasti asiaankuuluvia omaisuuseriä niin sanotun nimellisperiaatteen mukaisesti;
- Katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskijat ovat yleensä suuria pankkeja, joten tällaisten joukkolainojen hyödyt ovat usein pienten laitosten ulottumattomissa. Direktiivissä sallitaan tietyin edellytyksin, että useat luottolaitokset kokoavat katteena olevia omaisuuseriä. Tarkoituksena on yleistää liikkeeseenlaskua myös pienten laitosten keskuudessa ja antaa niille mahdollisuus katettuihin joukkolainoihin perustuvaan varainhankintaan;
- Likviditeettiriskin pienentämiseksi direktiivissä asetetaan vaatimukset, jotka koskevat katepoolin maksuvalmiuspuskuria. Niillä pyritään täydentämään muissa EU-säädöksissä asetettuja vakavaraisuusvalvontaan liittyviä maksuvalmiusvaatimuksia;
- Katettujen joukkolainojen markkinakehitys on tuonut mukanaan uusia likviditeettirakenteita, joiden avulla voidaan käsitellä likviditeetti- ja juoksuaikaeroja. Juoksuajan jatkamismahdollisuuden sisältävien katettujen joukkolainojen käyttö on lisääntynyt, ja tällaiset rakenteet vähentävät maksukyvyttömyysriskiä. Siksi direktiivissä säännellään näitä rakenteita, ja pyritään varmistamaan, etteivät ne ole liian monimutkaisia tai läpinäkymättömiä, ja etteivät ne muuta katettujen joukkolainojen rakenteellisia ominaisuuksia ja lisää sijoittajiin kohdistuvia riskejä;
- Direktiivi sisältää myös suuntaviivat, jotka koskevat jäsenvaltioiden mahdollisuutta vaatia katepoolin valvojan nimittämistä. Katepoolin valvojan olemassaolo ei saa rajoittaa toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuksia suorittaa direktiiviehdotuksessa säädettyä julkista valvontaa; ja
- Direktiivin sisältämät läpinäkyvyysvaatimukset perustuvat kansallisten lainsäätäjien ja markkinatoimijoiden aloitteisiin, jotka koskevat tietojen ilmoittamista katettujen joukkolainojen sijoittajille. Vaatimusten avulla varmistetaan tietojen yhdenmukainen ilmoittaminen ja annetaan sijoittajille mahdollisuus arvioida katettujen joukkolainojen riskiä.

2.1.3 Katettujen joukkolainojen julkinen valvonta (direktiivin III osasto)

Katettujen joukkolainojen julkisen valvonnan tarkoituksena on suojata sijoittajia. Ehdotetussa direktiivissä yhdenmukaistetaan valvonnan osa-alueita ja täsmennetään valvontaa suorittavien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tehtävät ja vastuualueet. Ottaen huomioon direktiivin soveltamisala ja se, että katettujen joukkolainojen valvonta on tuotevalvontaa, joka ei kuulu esimerkiksi vakavaraisuutta koskevan yleisen valvonnan piiriin, jäsenvaltioilla pitäisi olla mahdollisuus nimittää useita eri toimivaltaisia viranomaisia. Direktiivissä edellytetään, että toimivaltaiset viranomaiset tekevät tällaisissa tapauksissa tiivistä yhteistyötä keskenään.

Direktiivin noudattamisen varmistamiseksi edellytetään, että jäsenvaltiot säätävät hallinnollisista seuraamuksista ja muista hallinnollisista toimenpiteistä, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, ja että toimivaltaiset viranomaiset huolehtivat niiden täytäntöönpanosta.

2.1.4 Merkintä (direktiivin IV osasto)

Katettujen joukkolainojen markkinoinnissa käytetään unionissa usein kansallisia nimiä ja merkkejä. Ehdotetun direktiivin mukaan luottolaitokset voisivat käyttää eurooppalainen katettu joukkolaina -merkkiä, kun ne laskevat liikkeeseen katettuja joukkolainoja, mikäli joukkolainat täyttävät direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetuissa säännöksissä säädetyt vaatimukset. Merkin käytön ansiosta sijoittajien olisi helpompi arvioida katettujen joukkolainojen laatua. Käytön olisi kuitenkin oltava valinnaista, ja jäsenvaltioilla olisi edelleen mahdollisuus käyttää eurooppalainen katettu joukkolaina -merkin rinnalla omia kansallisia nimiään ja merkintäpuitteitaan, kunhan nämä ovat direktiivin vaatimusten mukaiset.

2.1.5 Yhteys kriisinratkaisukehykseen

Ehdotetulla direktiivillä ei ole tarkoitus yhdenmukaistaa kansallisia maksukyvyttömyysjärjestelyjä eikä muuttaa katettujen joukkolainojen käsittelyä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehys direktiivin 2014/59/EU (jäljempänä *kriisinratkaisudirektiivi*) mukaisessa kriisinratkaisussa. Siinä pikemminkin vahvistetaan yleiset periaatteet, jotka koskevat katettujen joukkolainojen ohjelmien hallinnointia liikkeeseenlaskijan maksukyvyttömyys- tai kriisinratkaisutapauksessa.

2.1.6 Kolmansiin maihin sovellettava järjestely

Unionin nykyainsäädäntöön ei sisälly kolmansiin maihin sovellettavaa yleistä järjestelyä, joka koskisi katettuja joukkolainoja. Komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/61 (Komission delegoitu asetus (EU) 2015/61, annettu 10 päivänä lokakuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 täydentämisestä luottolaitosten maksuvalmiusvaatimuksen osalta) mukaan tietyt vastaavuussäännöt täyttyviin ulkomaisiin katettuihin joukkolainoihin on kuitenkin mahdollista soveltaa etuoikeutettua kohtelua maksuvalmiuspuskurin määrittämisen yhteydessä. Vastaavuusjärjestelyn soveltamisala on kuitenkin hyvin suppea, sillä se koskee vain pientä osaa laskettavasta maksuvalmiuspuskurista.

Direktiivissä ehdotetaan, että komissio arvioisi tiiviissä yhteistyössä Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) kanssa, onko tarpeen tai asianmukaista ottaa käyttöön yleinen vastaavuusjärjestely katettujen joukkolainojen kolmansien maiden liikkeeseenlaskijoita ja sijoittajia varten.

2.1.7 Muutokset muihin direktiiveihin

Ehdotetussa direktiivissä korvataan yhteissijoitusyrityksiä koskevan direktiivin 52 artiklan 4 kohdassa oleva katettujen joukkolainojen määritelmä siten, että uudesta direktiivistä tulee kaiken katettuja joukkolainoja koskevan EU-lainsäädännön lähtökohta. Yhteissijoitusyrityksiä koskevassa direktiivissä oleva määritelmä olisi näin ollen poistettava ja korvattava viittauksella tämän direktiivin määritelmään. Myös muissa direktiiveissä olevat viittaukset yhteissijoitusyrityksiä koskevassa direktiivissä olevaan määritelmään olisi korvattava viittauksella tähän direktiiviin.

2.2 Asetuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetulla asetuksella muutettaisiin lähinnä asetuksen (EU) N:o 575/2013 (jäljempänä *vakavaraisuusasetus*) 129 artiklaa. Muutokset pohjautuvat nykyiseen vakavaraisuuskohteluun, mutta toisaalta niillä lisättäisiin ylivakuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia sekä täytevakuuksiin sovellettavia vaatimuksia. Etuoikeutetun pääomakohtelun piiriin kuuluviin katettuihin joukkolainoihin sovellettavat vaatimukset tiukkenisivat muutosten myötä.

Komissio katsoo asetuksen asianmukaiseksi toimintatavaksi, sillä säännöksillä korvattaisiin vakavaraisuusasetuksen säännökset, jotka koskevat katettujen joukkolainojen hyväksymistä etuoikeutetun pääomakohtelun piiriin. Näin saavutettaisiin sama suora oikeudellinen vaikutus kuin nykyisellä asetuksella ja varmistettaisiin, että ehdotuksen tavoitteet saavutettaisiin yhdenmukaisesti koko EU:ssa, sekä lisättäisiin varmuutta ja luotaisiin tasapuolisemmat toimintaedellytykset liikkeeseenlaskijoille ja sijoittajille.

2.2.1 Asetuksen (EU) N:o 575/2013 129 artiklan muuttaminen

Komissio ehdottaa vakavaraisuusasetuksen 129 artiklaa muutettavaksi muutosasetuksella lisäämällä siihen ylivakuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia sekä täytevakuuksiin sovellettavia vaatimuksia. Aiemmat läpinäkyvyyttä koskevat säännökset vakavaraisuusasetuksen 129 (7) artiklasta, jotka koskevat muun ohella tietojen yhdenmukaista ilmoittamista sijoittajille, siirrettäisiin uuden direktiivin 14 artiklaan eli siihen osaan, jossa määritellään katettujen joukkolainojen rakenteelliset tekijät. Vakavaraisuusasetuksen 129 artiklan 7 kohta siis kumottaisiin.

Vakavaraisuusasetuksen 129 artiklan 1 kohdan d alakohdan ii alakohdan ja f alakohdan ii alakohdan mukaan katettujen joukkolainojen vakuutena voi olla ranskalaisten Fonds Communs de Titrisation -rahastojen tai vastaavien jäsenvaltioiden lainsäädännön alaisuuteen kuuluvien yhteisöjen, jotka arvopaperistavat asuin- tai liikekiinteistöihin liittyviä saamisia, liikkeeseen laskemia etuoikeusasemaltaan parhaimpia osuuksia tietyin edellytyksin. Edellytyksenä on muun muassa se, että tällaisten osuuksien määrä on korkeintaan 10 prosenttia jäljellä olevan liikkeeseenlaskun nimellismäärästä. Tällainen mahdollisuus kumottaisiin, sillä asuntolainavakuudellisten tai liikekiinteistölainavakuudellisten arvopapereiden sisällyttäminen sallitaan vain harvoissa kansallisissa katettuja joukkolainoja koskevissa kehyksissä. Tällaisten rakenteiden käyttö on vähentymässä, sillä käytön katsotaan turhaan mutkistavan katettujen joukkolainojen ohjelmaa.

Myös 129 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa c muutettaisiin siten, että poistettaisiin vaatimus, jonka mukaan 15 tai 10 prosentin rajoitusta sovelletaan luottolaitoksilta oleviin

saamisiin konserninsisäisissä katettujen joukkolainojen poolirakenteissa. Jatkossa tällaisia poolirakenteita säänneltäisiin direktiiviehdotuksen 9 artiklassa.

Lisäksi 129 artiklan 3 kohtaa muutettaisiin siten, että poistettaisiin viittaus vakavaraisuusasetuksen 229 artiklan arvostussääntöihin. Katettujen joukkolainojen vakuuksiksi kelpaavat omaisuuserät määriteltäisiin jatkossa ehdotetussa direktiivissä, joten siksi myös arvostusmenetelmää koskevat säännökset olisi kuuluttava ehdotetun direktiivin soveltamisalaan.

Muutosasetuksella täsmennettäisiin vielä luototusasteen (LTV) rajoja katettujen joukkolainojen vakuuksille 129 artiklan 1 kohdassa. Rajojen soveltamistapa on ollut toistaiseksi täsmenmättä, mikä saattaa aiheuttaa epävarmuutta. Muutosasetuksella täsmennettäisiin, että luototusasteen rajoja sovelletaan siihen osuuteen luotosta, joka otetaan huomioon katettua joukkolainaa koskevassa kattavuudessa, ja sitä sovelletaan luoton koko maturiteetin ajan. Varsinaiset rajat luototusasteille pysyisivät kuitenkin muuttumattomana: 80 prosenttia omaisuuden arvosta asuntolainoille ja 60 prosenttia omaisuuden arvosta liikekiinteistölainojen ja alusten tapauksessa.

Muut 129 artiklan säännökset pysyisivät ennallaan.

2.2.2 Ylivakuuden vähimmäistaso

Muutosasetuksen ehdotettuihin muutoksiin kuuluu uusi vaatimus, joka koskee ylivakuuden (kattavuutta koskevan vaatimuksen ylittävän vakuusmäärän) vähimmäistasoa. Vähimmäistasoksi asetettaisiin katepoolin omaisuuserien mukaan 2 ja 5 prosenttia käyttäen lähtökohtana nimellisarvoon perustuvaa laskentaa. Taso noudattelee EBA:n lausuntoa sekä konsulttiyritys ICF:n selvityksen tuloksia. Se olisi kuitenkin alhaisempi kuin uusissa Baselin vaatimuksissa, mutta merkitsisi tason nostamista useimmissa jäsenvaltioissa, joissa vaadittu vähimmäistaso on nykyisin alhaisempi.

2.2.3 Asetuksen (EU) N:o 575/2013 496 artiklan kumoaminen

Asetuksen 496 artiklan mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat olla soveltamatta 129 artiklan 1 kohdan d alakohdan ii alakohdassa ja f alakohdan ii alakohdassa tarkoitettua 10 prosentin kynnysarvoa tiettyjen katettujen joukkolainojen tapauksessa.

Koska 129 artiklan 1 kohdan d alakohdan ii alakohta ja f alakohdan ii alakohta ehdotetaan kumottavaksi, tästä kynnysarvosta poikkeamisen mahdollisuutta ei tarvita. Sen vuoksi myös 496 artikla kumottaisiin.

3 Ehdotuksien oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

3.1 Oikeusperusta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (jäljempänä *SEUT-sopimus*) annetaan unionin toimielimille valtuudet antaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat asianmukaiset säännökset (SEUT-sopimuksen 114 artikla). Komissio katsoo näihin kuuluvan myös katettujen joukkolainojen markkinoiden toimintaa koskevat säännökset, jotka muodostavat osan rahoitusmarkkinoiden toimintaa käsittelevästä yleisestä lainsäädännöstä.

Myös asetuksen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 114 artikla, joka on myös muutettavan säädöksen oikeusperusta.

Ehdotus (direktiivi ja asetus) käsitellään tavallisessa lainsäätämismenettelyssä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä ja Euroopan parlamentissa enemmistöllä.

Valtioneuvosto katsoo ehdotuksen oikeusperustan asianmukaiseksi.

3.2 Suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Katettujen joukkolainojen rakenteellisia tekijöitä säännellään nykyisin lähinnä kansallisella tasolla, joten tällaisiin joukkolainoihin sovellettava unionin lainsäädännön mukainen etuuskohdeltu myönnetään itse asiassa monille erityyppisille tuotteille.

Komission mukaan EU:n toimenpiteitä tarvitaan, jotta katetuille joukkolainoille voidaan vahvistaa yhteinen unionin laajuinen kehys, jossa sovitetaan keskenään yhteen tällaisten joukkolainojen rakenteelliset ominaisuudet ja unionin etuuskohdeltuun oikeuttavat riskiominaisuudet. Edelleen komissio katsoo, että yhteisen kehyksen käyttöönottoon tähtääviä EU:n toimenpiteitä tarvitaan myös, jotta voidaan kehittää katettujen joukkolainojen markkinoita kaikkialla unionissa ja tukea rajat ylittäviä sijoituksia pääomamarkkinaunionin tavoitteiden mukaisesti.

Unionin lainsäädännössä myönnetään etuoikeutettu pääomakohtelu katetuille joukkolainoille, joten niihin liittyviä vaatimuksia on muutettava unionin tasolla. Komissio katsoo, että etuoikeutettua pääomakohtelua koskevia vaatimuksia on tarpeen käsitellä unionin tasolla senkin vuoksi, että voidaan varmistaa johdonmukainen sijoittajansuoja sekä tasapuoliset toimintaedellytykset eurooppalaisille luottolaitoksille.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaiseksi.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Ehdotuksen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Direktiiviehdotuksen täytäntöönpano kansalliseen lainsäädäntöön edellyttäisi todennäköisesti muutoksia, erityisesti kiinnitysluottopankkitoiminnasta annettuun lakiin (688/2010), jossa säädetään nykyisellään katetuista joukkolainoista. Ehdotuksella on mahdollisesti vaikutuksia myös Finanssivalvonnan kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetun lain perusteella antamiin määräyksiin.

4.2 Komission vaikutusarvio

Komissio on tarkastellut useita toimintavaihtoehtoja, joilla ehdotuksen tavoitteet saavutetaan eri määrin. Perusskenaariossa nykytilanne säilyisi ennallaan. Muut vaihtoehdot eroavat yhdenmukaistamisasteeltaan niin, että toisena ääripäänä on vaihtoehto, johon ei sisälly sääntelyä, ja toisena täysi yhdenmukaistaminen.

Parhaaksi vaihtoehdoksi katsottiin vähimmäistason yhdenmukaistaminen kansallisten järjestelmien pohjalta (vaihtoehto em. ääripäiden väliltä). Komission mukaan kyseisessä vaihtoehdossa pystytään saavuttamaan useimmat aloitteen tavoitteet kohtuullisin kustannuksin. Komission mukaan se on myös tarpeeksi joustava, jotta jäsenvaltioiden erityistekijät voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon tinkimättä yhdenmukaisuudesta, jota EU:n laajuinen johdonmukainen toiminta edellyttää. Komissio katsoo, että se on tavoitteiden saavuttamisen kannalta todennäköisesti kaikkein toimivin. Toisaalta se on myös tehokas toimintamalli, jonka avulla voidaan minimoida häiriöt ja siirtymäkustannukset. Muihin vaihtoehtoihin verrattuna se on sääntelyn kannalta varsin haasteellinen, joskin se on saanut eniten kannatusta sidosryhmiltä

kuten institutionaalisilta sijoittajilta, valvontaviranomaisilta, jäsenvaltioilta (mukaan lukien suurimmat katettujen joukkolainojen markkinat omaavat) ja katettujen joukkolainojen toimialan edustajilta.

Komission mukaan on odotettavissa, että ehdotettu sääntely lisää liikkeeseenlaskijoille koituvia kertaluonteisia ja juoksevia välittömiä hallintokustannuksia alhaisen kustannustason lainkäyttöalueilla. Näillä näkymin lisäkustannuksia aiheutuu myös valvojille ja eritoten kevyempiä liikkeeseenlaskumenettelyjä ja valvontavaatimuksia soveltavilla lainkäyttöalueilla, jotka lähentynevät korkean kustannustason lainkäyttöalueiden vertailuarvoa. Sijoittajille ei sen sijaan aiheudu lisäkustannuksia.

Komission arvion mukaan parhaan vaihtoehdon toteuttaminen vauhdittaa katettujen joukkolainojen markkinoiden kehittymistä maissa, joista sellaiset puuttuvat tai joita leimaa markkinoiden kehittymättömyys. Komissio arvioi, että liikkeeseenlaskut lisääntyvät 50—75 prosenttia vertailuarvosta, joka on 342 miljardia euroa. Se myös pienentää liikkeeseenlaskijoiden rahoituskustannuksia. Rahoituskustannuksia koskevat kokonaissäästöt ovat 50—75 prosenttia vertailuarvosta, joka on 2,2—2,7 miljardia euroa vuodessa.

Komissio katsoo parhaan vaihtoehdon monipuolistavan sijoittajapohjaa (60 prosenttia sijoittajista muita kuin pankkeja), helpottavan sijoitusten tekoa yli rajojen ja houkuttelevan sijoittajia EU:n ulkopuolisista maista. Reaalitalouden lainakustannuksissa saavutettavat säästöt ovat 50—75 prosenttia vertailuarvosta, joka on 1,5—1,9 miljardia euroa vuodessa. Vaihtoehdossa otetaan huomioon vakavaraisuuskysymykset, myös markkinainnovaatioihin liittyvät kysymykset. Vakavaraisuushyödyn saaminen turvataan sovittamalla keskenään yhteen tuotteen rakenteelliset ominaisuudet ja EU:n laajuinen etuoikeutettu vakavaraisuuskohtelu. Vaihtoehto parantaa myös sijoittajansuojaa ja vähentää kustannuksia, joita asianmukaista huolellisuutta koskevat tehtävät aiheuttavat sijoittajille.

4.3 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset Suomessa

Katettujen joukkolainojen globaali liikkeeseen laskettu kokonaismäärä vuoden 2015 lopussa oli yhteensä noin 2500 miljardia euroa, josta EU:n markkinaosuus oli noin 85 prosenttia (noin 2100 miljardia euroa). EU:ssa suurin katettujen joukkolainojen markkina on Saksassa, joka yhdessä Tanskan, Ranskan ja Espanjan kanssa muodostaa noin kaksi kolmasosaa Euroopan markkinasta. Suomessa katettuja joukkolainoja oli vuoden 2017 lopussa liikkeeseen laskettuna yhteensä noin 35 miljardia euroa, mikä on noin 1,5 prosenttia koko EU:n markkinasta.

Katetut joukkolainat ovat verrattain tärkeä varainhankinnan väline pohjoismaisille pankeille, joilla pankit rahoittavat erityisesti omaa asuntoluotonantoaan. Esimerkiksi Tanskassa asuntoluotonanto rahoitetaan kokonaan katetuilla joukkolainoilla, kuten myös Suomessa ja Ruotsissa hyvin merkittävä osa. Kun katettujen joukkolainojen liikkeeseen laskettu kokonaismäärä suhteutetaan maan pankkisektorin taseen kokoon, kaikki pohjoismaat ovat viiden suurimman joukossa EU:ssa.

Direktiiviehdotuksen 17 artiklassa on säännöksiä siitä, millä edellytyksillä jäsenvaltiot voivat sallia katettuja joukkolainoja, joilla on jatkettavissa olevia juoksuaikarakenteita. Suomen katettujen joukkolainojen markkinoista noin puolet on rakenteeltaan tällaisia, joten suomalaisten liikkeeseenlaskijoiden näkökulmasta kyseinen artikla ja sen lopullinen sisältö ovat erityisen tärkeitä. Toinen, liikkeeseenlaskijoille mahdollisesti kustannuksia aiheuttava säännös, on direktiivin 16 artikla, joka koskee katepoolin maksuvalmiuspuskuria koskevaa vaatimusta. Se voi aiheuttaa tiukennuksen nykytilaan, riippuen artiklan lopullisesta sisällöstä ja tulkinnasta.

Muutosasetuksella lisättävät ylivakuusvaatimukset eivät aiheuttane suomalaisille liikkeeseenlaskijoille lisäkustannuksia. Vaatimukset pysyvät samana tai kiristyvät hieman nykyisestä, mutta luottoluokittajan ylivakuusvaatimukset tietyille liikkeeseenlaskujen sijoitusluokille edellyttävät jo nyt lain vaatimaa vähimmäismäärää korkeampaa ylivakuudellisuutta, minkä ohjaamana myös liikkeeseenlaskijat usein toimivat.

Ehdotuksella ei katsota olevan vaikutuksia Suomen valtion budjettiin. Finanssivalvonnan tehtävät tulevat kuitenkin odotettavasti lisääntymään ja kustannukset kasvamaan uusien valvonta-tehtävien myötä. Nämä muutokset voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti nähdä kohtuullisina.

5 Ahvenanmaan toimivalta

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

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmä on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Direktiivi- ja asetusehdotus sekä niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut lausunnolla Rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä 25.4.2018—3.5.2018.

7 Ehdotuksen käsittely EU:ssa

Ehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä alkaa 18 päivänä toukokuuta 2018. Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole vielä tiedossa.

Euroopan parlamentissa asiaa käsitellään talous- ja raha-asioiden valiokunnassa. Käsittely parlamentissa ei ole vielä alkanut.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksen tavoitteita yleisesti perusteltuina, tavoiteltavina ja linjassa pääomamarkkinaunionin tavoitteiden kanssa. Katettuja joukkolainoja koskeva unionin lainsäädäntökehys edistäisi katettujen joukkolainojen markkinoiden kehittymistä kaikkialla unionissa. Lainsäädäntökehys edistäisi myös rajat ylittäviä pääoma- ja sijoitusvirtoja ja sillä olisi siten myönteinen vaikutus pääomamarkkinaunioniin sekä luottolaitosten kykyyn rahoittaa reaali taloutta.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotuksen periaatelähtöisiin säännöksiin ja pitää katettujen joukkolainojen kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamista tärkeänä. Valtioneuvosto kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että katetut joukkolainat kuuluvat jo nykyisellään etuoikeutetun pääomakohtelun piiriin vakavaraisuuskehikossa, vaikka säännöksiä yhdenmukaisista rakenteellisista ominaisuuksista tai unionin etuuskohteluun oikeuttavista riskiominaisuuksista ei vielä ole. Yhdenmukaista määritelmää katetuille joukkolainoille voidaan siis pitää myönteisenä kehityksenä.

Valtioneuvosto katsoo tärkeäksi, että sisämarkkinoilla sovelletaan katettuja joukkolainoja koskevia yhteisiä perussääntöjä, kansallisia parhaita käytäntöjä kuitenkin tarpeettomasti rajoittaen. Valtioneuvosto katsoo direktiivin asianmukaiseksi välineeksi luoda katettuja joukkolainoja koskeva yhdenmukainen säädöskehys EU:ssa. Valtioneuvosto kuitenkin painottaa jat-

koneuvotteluja ajatellen direktiivin säilyttämistä mahdollisimman periaatelähtöisenä sekä tarvetta välttää yksityiskohtaisia säännöksiä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti muutosasetusehdotukseen ja pitää tervetulleena sitä, että etuoikeutetun pääomakohtelun piiriin kuuluviin katettuihin joukkolainoihin sovellettavia vaatimuksia yhtäältä selkeytetään ja toisaalta tiukennetaan.

Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmisteluissa tulee kiinnittää erityistä huomiota muutosten vaikutuksiin kriisinratkaisuun ja pankkien tappionkattamiskykyyn, koska katettuja joukkolainoja ei voida lukea alentamiskelpoisten velkojen vähimmäisvaateeseen eikä niillä voida kattaa laitoksen tappioita tai uudelleenpääomittaa laitosta sen mahdollisessa kriisinratkaisutilanteessa. Tähän liittyen valtioneuvosto pitää oikeana komission lähtökohtaa sen suhteen, että ehdotetulla direktiivillä ei ole tarkoitus yhdenmukaistaa kansallisia maksukyvyttömyysmenettelyjä eikä muuttaa katettujen joukkolainojen käsittelyä pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaisessa kriisinratkaisussa.