

## Talousvaliokunta

**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)**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

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) (U 24/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Pauli Kariniemi, valtiovarainministeriö
- pankkitarkastaja Jukka Aaltonen, Finanssivalvonta
- vanhempi ekonomisti Pertti Pylkkönen, Suomen Pankki
- kriisinratkaisuasiantuntija Kirsi Autiosalo, Rahoitusvakausvirasto
- Counsel Mikko Heinonen, Borenius Asianajotoimisto Oy
- riskienhallintajohtaja Mikko Huopio, Suomen Hypoteekkiyhdistys
- analyttikko Elina Salminen, Finanssiala ry

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Direktiiviehdotuksessa tarkennetaan katettujen joukkolainojen keskeisiä osatekijöitä ja vahvistetaan yhteinen määritelmä, joka on tarkoitettu johdonmukaiseksi ja riittävän yksityiskohtaiseksi

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2018 vp

lähtökohdaksi vakavaraisuuden sääntelyyn rahoitusalan eri sektoreilla. Siinä määritetään katettujen joukkolainojen rakenteelliset tekijät, julkinen valvonta, eurooppalainen katettu joukkolainamerkin 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 säädetty periaatteet saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Ehdotetulla asetuksella muutettaisiin lähinnä asetuksen (EU) N:o 575/2013 (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.

### ***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 jatkoneuvotteluja

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2018 vp

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.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsillä oleva lainsäädäntökokonaisuus koostuu direktiivistä, jossa säädetään katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskusta, julkisesta valvonnasta ja merkinnästä, sekä muutosasetuksesta, jolla muutetaan luottolaitosten vakavaraisuusasetuksessa olevia katettujen joukkolainojen luottoriskiä koskevia pääomavaatimuksia. Muutosten taustalla on pyrkimys kehittää eurooppalaista katettujen joukkolainojen markkinaa ja tukea rahoitusmarkkinoiden vakautta parantamalla vakuudellisten joukkolainamarkkinoiden toimintaa. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi yksi keskeinen asia on varmistaa liikkeeseen laskettujen katettujen joukkolainojen vakuusmateriaalin laatu.

Talousvaliokunta pitää kannatettavana komission tavoitteita yhtenäistää katettujen joukkolainojen sääntelyä EU:n alueella. Tällä hetkellä katettuja joukkolainoja koskeva kansallinen säädöspohja on hyvin erilainen, sillä EU-lainsäädäntöä sovelletaan niihin vain yleisellä tasolla. Jäsenvaltioiden katettujen joukkolainojen markkinoilla on pitkään vallinneet, eriytyneet lainsäädännöt ja käytänteet. Talousvaliokunta pitää perusteltuna maltillista harmonisaatiota periaatetasoisen ja sitä tarkentavan kansallisen sääntelyn keinoin.

*Nykytila Suomessa.* Suomalaisille luottolaitoksille katetut joukkovelkakirjalainat ovat tärkeä varainhankinnan väline. Kustannustehokas varainhankinta mahdollistaa osaltaan myös eurooppalaisessa vertailussa edulliset asuntolainat: suomalaisten kotitalouksien maksamat asuntolainojen korot ovat euroalueen matalimmat. Katetut joukkolainat toimivat myös finanssikriisin aikana turvallisena varainhankinnan muotona, mikä mahdollisti pankkien luotonannon häiriöttömän jatkumisen myös laskusuhdanteessa. Pienille toimijoille varainhankinnan kustannukset ovat merkittävä toimintaa määrittävä reunaehto, koska liikkeeseenlaskuja voi olla vain muutamia, jolloin skaaletujen hyödyntäminen on vaikeaa. Tämä korostuu erityisesti pienillä markkina-alueilla.

*Soft bullet -rakenne joukkovelkakirjoissa.* Noin puolet Suomessa liikkeeseen lasketuista kate-  
tuista joukkovelkakirjoista sisältää mahdollisuuden eräpäivän pidentämiseen, tyypillisesti 12 kuukaudella (soft bullet -rakenne). Soft bullet -rakenne aktivoituu yleensä automaattisesti, jos

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2018 vp

kiinnitysluottopankki ei pysty maksamaan erääntynyttä katettua joukkolainaa sen eräpäivänä tai kolmena sen jälkeisenä pankkipäivänä. Rakenteen tarkoitus on estää liikkeeseenlaskijan selvitystila.

Sijoittajien ja luottoluokituslaitosten näkökulmasta soft bullet -rakenne on positiivinen ominaisuus: riskejä pienentävänä se myös parantaa liikkeeseenlaskun luokitusta. Mikäli nykyisenkaltaiset ehdot todettaisiin kielletyiksi, se merkitsisi laajaa, uutta likviditeettivaatimusta, koska liikkeeseenlaskijat joutuisivat luottoluokittajien vaatimusten johdosta ylläpitämään varsin epäedullista likviditeettireserviä tyypillisesti 12 kuukauden ajan ennen joukkolainan eräpäivää. Talusvaliokunta pitää tärkeänä, että direktiivin artikla 17 implementoidaan myöhemmässä vaiheessa kansalliseen lainsäädäntöön niin, ettei se vaarana tämän ominaisuuden käyttöä jälleerahoitusriskin pienentämisen ja likviditeetin hallinnan välineenä.

*Likviditeettipuskuri.* Komission ehdotuksen mukaiset katepoolin ylimääräiset 180 päivän likviditeettivaatimukset olisivat tiukennus Suomen nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna ja oletettavasti nostaisivat kustannuksia. Nykyisellään (kiinnitysluottopankkilaki 688/2010, 17 §) edellytetään, että katettujen joukkolainojen jäljellä oleva keskimääräinen laina-aika ei ole pitempi kuin vakuuspoolissa olevien lainojen jäljellä oleva keskimääräinen laina-aika. Lisäksi vakuuksien kokonaismäärään laskettavista varoista minkä tahansa 12 peräkkäisen kalenterikuukauden jakson aikana kertyvien korkojen yhteenlasketun määrän tulee riittää kattamaan samana aikana katettujen joukkolainojen haltijoille maksettavien korkojen ja johdannaissopimusten vastapuolille maksettavien maksujen yhteenlaskettu määrä. Tämä koskee myös katettujen joukkolainojen ja niiden vakuutena olevien varojen suojaamiseksi tehtyjä johdannaissopimuksia.

Useissa jäsenvaltioissa on samantyyppisiä kassavirtojen, maturiteetin tai valuuttojen matching-ehtoja, joiden avulla pienennetään jälleerahoitus- ja likviditeettiriskeä, mutta ei vaatimusta erillisestä likviditeettipuskurista vakuuspoolille. Valtaosassa näistä valtioista on kuitenkin suuret ja hyvin toimivat katettujen joukkolainojen markkinat. Tämä indikoi, että likviditeettirisikin hallintaan on muitakin, usein kustannustehokkaampia keinoja kuin ylimääräinen likviditeettipuskuri.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus jättää erillinen katepoolin maksuvalmiusvaatimus soveltamatta, jos liikkeeseenlaskijaan soveltuu jokin muu maksuvalmiusvaatimus. Talusvaliokunta katsoo edellä mainituin perustein, ettei ehdotetun artiklan 16 mukaista likviditeettipuskuria tule implementoida kansalliseen lainsäädäntöön. Talusvaliokunta katsoo, että soft bullet -rakenne voisi korvata ehdotetun likviditeettipuskurivaatimuksen. Joka tapauksessa tulee varmistaa, ettei katepoolin likviditeettipuskurivaatimuksista tule päällekkäisiä pysyvän varainhankinnan vaatimusten (NSFR) kanssa. Talusvaliokunta huomauttaa, että pysyvän varainhankinnan vaatimuksia ollaan parhaillaan viimeistelemässä osana vakavaraisuusasetuksen uudistuskokonaisuutta.

*Vakavaraisuusasetuksen ylivakuusvaatimukset.* Komission ehdotuksessa muutetaan pankkien vakavaraisuusasetuksen (CRR) artiklaa 129 kattamaan niin sanotut ylivakuusvaatimukset. Vaatimus olisi 2 % tai tietyissä tapauksissa 5 %. Nykyinen kansallinen lainsäädäntömme asettaa vakuuspoolille 2 %:n ylivakuusvaatimuksen. Käytännössä luottoluokituslaitokset edellyttävät kuitenkin useimmiten korkeampia tasoja tietyn luokituksen saamiseksi. Talusvaliokunta pitää voi-

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2018 vp

massa olevaa vaatimusta toimivana. Markkinaosapuolet voivat tapauskohtaisesti määrittää, mikä suuruinen ylivakuus liikkeeseenlaskulle tarvitaan lainsäädännön minimitaso huomioiden.

*Ulkomaiset vakuudet.* Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on keskusteltu ulkomailla sijaitsevien vakuuksien merkityksestä vakuuspooleissa. Direktiiviehdotuksen 7 artiklassa on säädetty edellytykset EU:n ulkopuolella olevien vakuuksien sisällyttämisestä vakuuspooliin. Vaikka jäsenvaltion lainsäädäntö- ja viranomaistoimivallan ulkopuolella olevien omaisuuserien käyttöön vakuutena sisältyy riskejä muun muassa arvonnäilytykseen ja määrävallan varmistamiseen liittyen, tulee tässä yhteydessä huomioida omaisuuden maantieteellisen hajautuksen merkitsevän myös alueellisten riskitekijöiden hajauttamista.

*Katepoolissa olevat johdannaissopimukset.* Komission lainsäädäntöehdotus on aiemmin kuvattujen tekijöiden lisäksi epäselvä myös johdannaissopimusten sääntelyn suhteen. Direktiiviehdotuksen 11 artiklan kohdan 2(b) rajoitus voi sanamuotonsa perusteella viitata pelkästään siihen, että johdannaista saa käyttää vain suojaustarkoituksiin, mutta säännöstä voi tulkita myös niin, että johdannaisten määrälle halutaan euromääräinen raja. Talousvaliokunta katsoo, että euromääräiset rajoitukset voisivat vaikeuttaa suojaamista epätarkoituksenmukaisella tavalla, ja pitää tärkeänä, että lainsäädännön jatkoneuvotteluissa varmistetaan säännöksen sisällön olevan, että kiinnitysluottopankkitoiminnassa saa tehdä johdannaissopimuksia vain riskeiltä suojautumiseksi.

*Jatkovalmistelu.* Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa pyritään harmonisimaan katettuja joukkolainoja koskevaa sääntelyä. Nyt ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan yhdenmukaisteta katettujen joukkolainojen käsittelyä kriisinratkaisussa, vaikka harmonisointitarve olisi tältä osin ilmeinen: nykyinen sääntely on osin epäselvää esimerkiksi niin sanottujen suojajärjestelyjen osalta. Lainsäädännön jatkovalmisteluissa tulee kiinnittää erityistä huomiota muutosten vaikutuksiin kriisinratkaisuun ja pankkien tappionkattamiskykyyn: katettuja joukkolainoja ei voida lukea alentamiskelpoisten velkojen vähimmäisvaateeseen eikä niillä voida kattaa laitoksen tappioita tai uudelleenpääomittaa laitosta sen mahdollisessa kriisinratkaisutilanteessa. Sijoittajavastuun toteutumisen varmistamiseksi on tärkeää, että pankkikonsernien varainhankinnan rakenne on monipuolinen ja pohjautuu myös alentamiskelpoisiin velkoihin.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa edellä esitetyn täydennyksin valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 7.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin  
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok  
jäsen Harry Harkimo liik

## **Valiokunnan lausunto TaVL 31/2018 vp**

jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Laura Huhtasaari ps  
jäsen Lauri Ihalainen sd  
jäsen Katri Kulmuni kesk  
jäsen Eero Lehti kok  
jäsen Lea Mäkipää sin  
jäsen Arto Pirttilahti kesk  
jäsen Hanna Sarkkinen vas  
jäsen Ville Skinnari sd  
jäsen Joakim Strand r  
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller