

RMO Puumalainen Markku(VM)

19.04.2018
JULKINEN

Asia

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille:**Toinen seurantaraportti järjestämättömien lainojen vähentämisestä Euroopassa**

Kokous

U/E/UTP-tunnus**E 12/2018 vp****Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Komissio antoi järjestämättömien lainojen vähentämistä koskevan toisen seurantaraporttinsa 14. maaliskuuta 2018 neuvoston 11. heinäkuuta 2017 hyväksymän toimintasuunnitelman mukaisesti.

Samassa yhteydessä komissio antoi sääntelyehdotukset koskien ongelmalainojen jälkimarkkinoiden kehittämistä, lainavakuuksien täytäntöönpanon nopeuttamista ja varausten tekemistä pankkien uusille ongelmalainoille sekä julkisti ei-sitovan teknisen suunnitelman kansallisille omaisuudenhoitoyhtiöille (*toimenpidepaketti*).

Kolmas seurantaraportti tullaan komission ilmoituksen mukaan antamaan loppukesällä tai alkusyksyllä 2018.

Suomen kanta

Järjestämättömät lainat ovat paljolti yksittäisten pankkien tai pankkien jäsenvaltioiden ongelma eikä varsinainen EU-tasoinen ongelma, vaikka niillä voi olla laajempia heijastusvaikutuksia. Suomi painottaakin, että vastuu järjestämättömien luottojen hoitamisesta ja vakavaraisuusvaatimusten noudattamisesta kuuluu ensisijaisesti asianomaisille pankeille. Suomi korostaa myös pankkien toimivaltaisten valvojien ja asianomaisten jäsenvaltioiden toimenpiteitä järjestämättömiin luottoihin liittyvien ongelmien ratkaisemisessa.

Valtioneuvosto ei ole vielä muodostanut täsmällisiä ja lopullisia kantoja toimenpidepakettiin sisältyviin direktiivi- ja asetusehdotuksiin. Yksityiskohtainen arvio sekä valtioneuvoston kannat ehdotuksiin muodostetaan erillisessä valtioneuvoston kirjelmässä, jotka on tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi toukokuussa 2018.

Lähtökohtaisesti Suomi kannattaa toimenpiteitä, joilla varmistetaan pankkien riittävä varautuminen uusien ongelmaluottojen varalta ja luodaan mahdollisuuksia olemassa olevien ongelmaluottojen vähentämiselle pankkien taseissa pankkiunionin toimintaperiaatteiden mukaisesti ja markkinaehtoisesti. Julkisten varojen käyttöä tulisi välttää pankkien ongelmaluottojen hoidossa.

Alustavana kantanaan Suomi suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen asetukseksi vakavaraisuusasetuksen muuttamisesta, jolla asetettaisiin pakollisia vähimmäisvarauksia uusille ongelmalainoille. Säädösehdotuksesta informoidaan eduskuntaa erikseen.

Suomi tukee toimenpiteitä, joilla voitaisiin kehittää ongelmalainojen jälkimarkkinoita Euroopassa ja suhtautuu avoimesti komission ehdotukseen uusista toimiluvanvaraisista luottoja hallinnoivista yhtiöistä, jotka voisivat joko ostaa ongelmalainasopimuksia pankeilta ja kansallisilta omaisuudenhoitoyhtiöiltä tai hallinnoida niitä korvausta vastaan. Säädösehdotuksesta informoidaan eduskuntaa erikseen.

Alustavana kantanaan Suomi suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen lainavakuuksien täytäntöönpanon nopeuttamisesta ilman tuomioistuinkäsittelyä. Säädösehdotuksesta informoidaan eduskuntaa erikseen.

Komission tekninen suunnitelma kansallisiksi omaisuudenhoitoyhtiöiksi on kansallinen ja ei-sitova optio. Suunnitelma on annettu tiedoksi jäsenvaltioille eikä siitä neuvotella neuvoston työryhmässä. Suomi kuitenkin haluaa painottaa, että omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamisessa ja toiminnassa tulee noudattaa täsmällisesti unionin valtioneuvoston ja kriisinratkaisusäännöksiä. Yhtiöiden toiminta ei Suomen näkemyksen mukaan saa olla ristiriidassa pankkiunionin keskeisten periaatteiden kanssa. Suunnitelmasta informoidaan yksityiskohtaisemmin eduskuntaa yhdessä edellä mainittujen säädösehdotusten kanssa.

Pääasiallinen sisältö

Syyskuun 2017 tilanteen mukaan ongelmalainojen määrä on unionin alueen pankeissa keskimäärin selvässä laskussa ja niiden osuus pankkien luotoista on laskenut 4,4 prosentin tasolle. Ensimmäisessä seurantaraportissa viitattuun raportointiajankohtaan kesäkuun loppuun verrattuna ongelmalainojen määrä laski noin 40 mrd. euroa. Varausten määrä järjestämättömiin saataviin nähden on pysynyt vakaasti runsaassa 50 prosentissa.

Huolimatta viimeaikojen suotuisasta kehityksestä EU:n pankeissa on ongelmaluottoja edelleen yli 900 mrd. euron arvosta ja selvästi enemmän kuin ennen finanssikriisiä. Järjestämättömien lainojen (tai saamisten) suuri määrä eräiden jäsenvaltioiden pankeissa aiheuttaa huolta pankkisektorin kunnosta ja eurooppalaisen pankkikentän riskien epätasaisesta jakaumasta.

Suomessa ja Ruotsissa järjestämättömien saamisten osuus kaikista saamisista oli syyskuun 2017 lopussa 1,2 prosenttia verrattuna EU:n 4,4 prosentin keskiarvoon. Kreikassa järjestämättömiä saamisista oli edelleen yli 46 prosenttia kaikista saamisista ja Kyproksella 32 prosenttia. Italiassa, Irlannissa ja Portugalissa vastaavat luvut ovat yli 10 prosenttia.

Komission ehdottama toimenpidekokonaisuus nykyisten ja tulevien ongelmaluottojen hoitamiseksi koostuu kahdesta lainsäädäntöehdotuksesta ja yhdestä teknisestä suunnitelmasta. Tavoitteina ovat, että pankit varautuvat ajoissa ja riittävällä tavalla uusiin ongelmalainoihin, vakuudellisten ongelmalainojen takaisinperintää nopeutetaan ja myyntiä helpotetaan kehittämällä jälkimarkkinoita. Jos järjestämättömät lainat ovat vakava ja laaja ongelma jäsenvaltion pankkisektorissa, voidaan harkita kansallisen omaisuudenhoitoyhtiön perustamista ja käyttöä EU:n valtiontuki- ja kriisinratkaisusäännösten sallimissa rajoissa.

Pakollisten varausten tekeminen ongelmalainoille

Kyseessä on asetus, jolla muutetaan vakavaraisuusasetusta määrittämällä pakolliset vähimmäistasot sille, kuinka paljon pankeilla täytyy olla varoja ongelmalainoiksi muuttuvien tai todennäköisesti hoitamatta jäävien uusien lainojen varalta.

Jos tehtyt varaukset eivät yllä asetuksen määrittämälle vähimmäistasolle, niistä tehdään vähimmäistason ja tehtyjen varausten erotuksen kattavia vähennyksiä pankin omiin varoihin. Varaukset tehtäisiin asetuksen mukaan asteittain, mutta niiden tekeminen kuitenkin aloitettaisiin heti, kun saatava on luokiteltu ongelmasaatavaksi (NPE, *non-performing exposure*) komission asetusehdotuksessa määrittelemällä tavalla.

Jos ongelmasaatavaan kohdistuu vakuuksia tai kolmannen osapuolen antamia takauksia, varauksia voidaan lisätä kahdeksan vuoden ajan, toisin sanoen kahdeksantena vuonna saatava pitää olla kokonaan katettu varauksilla. Jos saatava on vakuudeton, se pitää kattaa kahdessa vuodessa varauksilla. Jos saatavan korot ja lyhennykset maksetaan, mutta se on luokiteltu todennäköiseksi ongelmasaatavaksi (*unlikely-to-pay*), siihen on myös tehtävä vähimmäisvaraukset edellä kuvatulla tavalla, mutta yhteensä 80 prosenttiin saatavan arvosta.

Pyrkimyksenä on hallita riskiä, että pankkien varat eivät riitä kattamaan tulevista ongelmalainoista johtuvia tappioita ja ehkäistä tällaisten lainojen kertymistä. Parempi varautuminen ennakolta vähentäisi myös luotonannon vaihtelua talouden suhdannevaihtelun mukaan. Tähän asti kansallinen valvoja on voinut pankkikohtaisesti vaatia varauksia tehtäväksi, mutta komission arvion mukaan tästä huolimatta pankit ovat voineet jättää varautumisen osittain tekemättä tai tehdä sen liian myöhään.

Jälkemarkkinoiden kehittäminen ja lainavakuuksien täytäntöönpanon nopeuttaminen

Komission lainsäädäntöehdotuksen tavoitteena on yhtäällä poistaa esteitä ongelmalainojen jäsenvaltioiden rajat ylittävillä jälkemarkkinoilla ja toisaalta parantaa vakuudellisten lainojen takaisinperintää ja nostaa niiden arvoa vakuuksien nopeammalla täytäntöönpanomenettelyllä.

Jälkemarkkinoiden toimintaa pyritään parantamaan useilla eri tavoilla. Komission ehdotuksen lisäksi Euroopan keskuspankki ja Euroopan pankkiviranomainen valmistelevat omalla tahollaan lainojen kaupankäyntiä sujuvoittavia tietoteknisiä alustaratkaisuja.

Komission ehdotuksen ajatuksena on helpottaa lainoilla käytävää kauppaa unionin sisällä poistamalla esteitä pankeilta myydä lainojaan muille kuin toisille pankeille. Ehdotuksella yhdenmukaistetaan vaatimuksia ja luodaan EU:n sisämarkkinat luottojen hallinnointia ja kolmansille osapuolille tapahtuvia pankkilainojen siirtoja varten. Sääntelyn harmonisoinnin tavoitteena on myös alentaa markkinoille tulon kynnystä ja lisätä näin kilpailua ongelmalainamarkkinoilla, joka mahdollisesti nostaisi lainojen arvostuksia ja tätä kautta heijastuisi positiivisesti pankkien ja omaisuudenhoitoyhtiöiden taseisiin.

Ehdotuksessa määritellään luoton hallinnoijien toiminta, asetetaan yhteiset toimilupa- ja valvontavaatimukset ja vahvistetaan käytännesäännöt koko EU:ta varten. Jos toimijat noudattavat näitä sääntöjä, ne voivat harjoittaa toimintaansa koko EU:ssa tarvitsematta täyttää kansallisia lupavaatimuksia.

Pankkilainojen ostajien on puolestaan lainoja hankkiessaan ilmoitettava asiasta viranomaisille. Kulutusluottojen ostajien, jotka ovat EU:n ulkopuolisista maista, on käytettävä EU:n valtuutettuja luoton hallinnoijia. Kuluttajansuoja varmistetaan oikeudellisilla suojakeinoilla ja avoimuussäännöillä, jotta lainan siirto ei vaikuttaisi lainanottajan laillisiin oikeuksiin ja etuihin.

Vakuudellisten velkojen lainavakuuksien nopeutetussa täytäntöönpanomenettelyssä pankit ja lainanottajat voivat sopia etukäteen menettelystä, jolla vakuudellisten yrityslainojen vakuudet voidaan realisoida nopeammin velkojen katteeksi ilman tuomioistuimen päätöstä, jos lainansaaja laiminlyö maksunsa. (*AECE, Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement*). Menettelyn 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 täyttyessä 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 ehdotetun menettelyn suhteesta maksukyvyttömyysmenettelyihin. Komission tarkoituksena lienee, että kulutus- tai asuntoluotot eivät kuulu tämän ehdotetun menettelyn piiriin.

Suunnitelma kansallisiksi omaisuudenhoitoyhtiöiksi

Komission ei-sitovassa suunnitelmassa kansallisista omaisuudenhoitoyhtiöistä jäsenvaltioille annetaan käsikirjamaisesti ohjeita, miten ne voivat halutessaan perustaa omaisuudenhoitoyhtiöitä rikkomatta EU:n valtiontuki- ja kriisinratkaisusääntelyä. Mallissa ehdotetaan useita yhteisiä periaatteita, jotka koskevat omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamista, hallinnointia ja toimintaa. Komission mukaan se perustuu parhaisiin toimintatapoihin ja kokemuksiin, jotka on saatu tiettyihin jäsenvaltioihin perustetuista omaisuudenhoitoyhtiöistä. On kuitenkin muistettava, että nämä yhtiöt (esimerkiksi *NAMA* Irlannissa ja *SAREB* Espanjassa) aloittivat toimintansa ennen nykyisen kriisiratkaisulainsäädännön voimaantuloa.

Erilaisia omaisuudenhoitoyhtiöiden malleja on useita: yhden kansallisen yhtiön sijasta jokaisella ongelmapankilla voisi olla omansa, yhtiöt voivat olla täysin pankkien omistamia ja rahoittamia tai valtio voi olla niissä mukana osarahoittajana tai omistaa yhtiön kokonaan. Valtion antaman tuen määrä voi vaihdella edellyttäen, että se noudattaa EU:n valtiontukisäännöksiä.

Komission esittämän yhden kansallisen keskitetyn yhtiön mallin mukaan omaisuudenhoitoyhtiöt, joihin liittyy valtiontukea, ovat lähtökohtaisesti poikkeuksellinen ratkaisu. Suunnitelmassa kuvataan, millaiset julkista tukea saavat omaisuudenhoitoyhtiöt ovat sallittuja EU:n pankki- ja valtiontukisääntelyn mukaan. Siinä esitetään myös vaihtoehtoisia EU:n valtiontukisääntelyn mukaisia toimia, joita voidaan soveltaa arvoltaan alentuneisiin omaisuuseriin. Nämä toimet ovat usein tyypillisesti ongelmallisten omaisuuserien siirtoja omaisuudenhoitoyhtiöön tai niiden arvopaperistamisia valtion takauksilla.

Suunnitelmassa esitetään edellytyksiä yhdelle keskitetylle kansalliselle omaisuudenhoitoyhtiölle ja ehdot saatavien siirroille pankeista yhtiöön mukaan lukien niiden arvostusperiaatteet. Lisäksi siinä esitellään yhtiön perustamiseen ja hallintoon liittyviä oikeudellisia sekä kirjanpidollisia kysymyksiä ja kuvataan, miten yhtiön rahoitus ja valvonta voitaisiin järjestää. Koska yhtiöiden on tarkoitus olla elinkaareltaan rajattuja, niin myös tätä seikkaa selvitetään suunnitelmassa sekä yhtiön operatiiviseen toimintaan liittyviä henkilöstö- ja muita hallintoasioita.

Jotta yhden keskitetyn kansallisen omaisuudenhoitoyhtiön malli olisi käyttökelpoinen ja tehokas, tulisi komission mukaan tiettyjen ennakkoehtojen täyttyä. Jos ongelma koskee samanaikaisesti useita

pankkeja ja kysymys on pääasiassa yritys- tai liikekiinteistösaatavista eivätkä pankit pysty ongelmaa omin voimin hoitamaan, niin komissio näkee perustelluksi kansallisen omaisuudenhoidoyhtiön perustamisen. Jos toisaalta kysymys on lähinnä yksittäisen pankin ongelmasaatavista, niin muut keinot joko julkisella rahoitustuella tai ilman sitä olisivat perustellumpia.

Yhden kansallisen yhtiön mallissa tulee vielä päättää sen toimeksiannon laajuudesta ja yhtiön elinkaaresta. Laaja toimeksianto käsittäisi ongelmalainojen hankinnan, hallinnoinnin ml. perinnän, uudelleenjärjestelyn ja myynnin pitkällä aikavälillä. Näin ovat toimineet NAMA Irlannissa ja SAREB Espanjassa. Kapea mandaatti puolestaan olisi mielekäs tilanteessa, jossa ongelmalainojen määrä on melko vähäinen ja ne liittyvät olosuhteisiin, joissa pankit voidaan asettaa kriisinratkaisumenettelyyn ja niiden omaisuuserät myydä (esimerkiksi *Finansiel Stabilitet* Tanskassa), jolloin yhtiön elinkaari jäisi todennäköisesti melko lyhyeksi. Suunnitellun elinkaaren toteutumiseen liittyy kuitenkin runsaasti epävarmuuksia, jotka tulee ottaa huomioon.

Omaisuudenhoidoyhtiömallilla on myös kytkentöjä muihin komission esittämän ongelmaluottojen vähentämisen toimenpidekokonaisuuden osiin. Esimerkiksi jälkimarkkinoiden tehokkaampi toiminta helpottaisi yhtiön taseessa olevien ongelmalainojen myyntiä. Komission ja Euroopan pankkiviranomaisen hanke lainoja koskevan tiedonkeräämisen, -esittämisen ja -saannin parantaminen myös tehostaisi omaisuudenhoidoyhtiön toimintaa. Toisaalta ilman toimivaa maksukyvyttömyys- ja konkurssilainsäädäntöä yhtiön toiminta olisi hyvin haastavaa sijoittajien ollessa epävarmoja vakuuksien arvostuksista, niiden realisointimahdollisuuksista ja saatavien perinnästä.

Toimenpidekokonaisuus

Komissio painottaa seurantaraportissa voimakkaasti sitä, että kysymyksessä on toinen toisiaan tukevien ja vahvistavien toimenpiteiden kokonaisuus, joka ei olisi yhtä tehokas, jos toimenpiteet toteutettaisiin toisistaan erillisinä. Esimerkiksi ajoissa tehdyt riittävät tappiovaraukset ongelmalainalle helpottavat sen myyntiä ja etenkin, jos markkinoilla on paljon mahdollisia ostajia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö

Eduskuntakäsittely

SuV

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdottamaan ongelmasaatavien vähentämisen toimenpidekokonaisuuteen liittyvien sääntelyehdotusten taloudellisia vaikutuksia kuvataan lähemmin erikseen ehdotusten esittelyn yhteydessä.

Kansallisilla omaisuudenhoitoyhtiöillä voi tietyissä olosuhteissa olla rahoitusvakautta vahvistavia vaikutuksia pankkien taseiden kohentumisen kautta. Eri vaihtoehtojen punninta ja yhtiöiden perustaminen, rahoitus ja toimintamalli mukaan lukien suunniteltu elinkaari vaativat kuitenkin hyvin huolellisen valmistelun, jotta vältettäisiin riski lukkiutumisesta pitkäaikaiseen ja julkisia varoja kuluttavaan tappiolliseen yhtiöön. Yhtiöitä koskevaa suunnitelmaa kuvataan tarkemmin erikseen annettavalla E-kirjeellä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission tiedonanto Euroopan parlamentin, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille: Toinen seurantaraportti järjestämättömien lainojen vähentämisestä Euroopassa (COM(2018) 133 Final)

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse järjestämättömiin vastuisiin liittyvien kattamisen vähimmäisvaatimuksista (COM(2018)134 final)

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luoton hallinnoijista, luoton ostajista ja vakuuksien realisoimisesta (COM(2018)135 final)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO finanssineuvos Markku Puumalainen, puh. 02955 30206
etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2018/0548

Litteet

Viite

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
