FIN-FSA
FINANSSIVALVONTA

17.11.2021 FIVA/44/01.01.01/2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle katettuja joukkolainoja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnalta asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä (HE 203/2021 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista, joka tulisi korvaamaan voimassa olevan kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetun lain. Esitetyt muutokset pohjautuvat katettuja joukkolainoja koskevan direktiivin (EU) 2019/2162[1] täytäntöönpanoon sekä muihin katettuja joukkolainoja koskevan sääntelyn uudistustarpeisiin. Edellä todetun lisäksi esitys sisältää myös eräitä katettuihin joukkolainoihin liittymättömiä muutosehdotuksia luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin, sijoituspalvelulakiin sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annettuun lakiin.

Finanssivalvonta esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Finanssivalvonta pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia yleisesti kannatettavina. Kiinnitysluottopankkitoiminta ja katetut joukkolainat muodostavat hyvin merkittävän rahoituksen lähteen pohjoismaissa toimiville ja suomalaisille pankeille. Katettujen joukkolainojen markkinat ovat Suomessa kehittyneet tasaisesti ja nauttineet sijoittajien luottamusta. Suomen asuntomarkkinat ovat olleet vakaita ja liikkeeseenlaskujen merkinnät ovat sujuneet hyvin, mikä on tarjonnut mahdollisuuden myös pienemmille pankeille osallistua kustannustehokkaaseen varainhankintaan.

Ennen katettuja joukkolainoja koskevaa direktiiviä ei katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskun edellytyksiä Euroopan unionissa ollut yhdenmukaistettu. Direktiivi on pääosin minimiharmonisointia sisältäen useita

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskusta ja katettujen joukkolainojen julkisesta valvonnasta sekä direktiivien 2009/65/EY ja 2014/59/EU muuttamisesta.

jäsenvaltio-optiota. Täytäntöönpanon osalta on direktiivissä näin jätetty laajalti kansallista liikkumavaraa.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan esityksessä on kokonaisuutena arvioiden onnistuttu löytämään hyvä tasapaino toimivaksi koetun nykyisen kansallisen sääntelyn ja direktiivistä johtuvien kansallisen sääntelyn muutostarpeiden välille.

Jäljempänä käsitellään erikseen eräitä hallituksen esitykseen sisältyviä taseen sitoutuneisuuteen ja vakuuden arviointiin liittyviä säännöksiä. Lopussa esitetään lisäksi lakiteknisiä huomioita.

Taseen sitoutuneisuutta koskeva sääntely

Esityksessä ehdotetaan asuntoluottojen enimmäisvakuusarvon nostamista katepoolin arvonlaskennassa 70 prosentista 80 prosenttiin suhteessa reaalivakuuden käypään arvoon. Ehdotettu muutos koskisi asuntoluottojen vakuusarvoa ainoastaan katepooleissa, eikä muutoksella sellaisenaan olisi vaikutusta asuntovakuuksien arvostuksiin luottolaitosten riskienhallinnassa ja luotonmyöntökäytänteissä. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu asuntoluottojen vakuusarvon nostaminen 70 prosentista 80 prosenttiin voi osaltaan epäsuorasti kasvattaa entisestään pankkien asuntomarkkinoihin kytkeytyviä riskejä pidemmällä aikavälillä.

Osittain edellä esitetyn vastapainona esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä luottolaitostoiminnasta annetun lain maksuvalmiusriskiä koskeviin säännöksiin kiinnitysluottopankkitoiminnan osalta.[2] Täsmennyksissä velvoitettaisiin kaikki katettuihin joukkolainoihin perustuvaa varainhankintaa hyödyntävät luottolaitokset arvioimaan taseen sitoutuneisuuteen liittyviä riskejä voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkemmin. Finanssivalvonta pitää täsmennyksiä oikeansuuntaisina, mutta toteaa, että säännöksen muotoilu jää edelleen yleisluonteiseksi ja yleisluonteisuuden vuoksi säännöksen valvonta on haasteellista. Säännöksen terävöittäminen siten, että säännöksestä kävisi konkreettisemmin ilmi taseen sitoutuneisuuteen liittyvät rajat, olisi edelleen Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan tavoiteltavaa asian tärkeyden vuoksi. Kuitenkin asiaan liittyvä jatkovalmistelun tarve huomioiden, ei ehdotusta ole ollut mahdollista selvittää tarkemmin tämän esityksen puitteissa. Finanssivalvonta pitää kannatettavana asian jatkoselvittämistä myöhempien sääntelyhankkeiden yhteydessä.

[2] Muutosehdotus luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 9 luvun 17.5 §:ään.

Kiinteistövakuudellisen luoton vakuuden arviointi ja arvon seuranta

Esityksen mukaan uuden kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annetun lain 15.1 §:ssä säädettäisiin, että ”*Kiinteistövakuudellisen luoton vakuuden käypä arvo on määriteltävä kyseisen vakuuskohteen toteutuneen, luotettavan kauppahinnan perusteella tai arvioitava hyvän kiinteistönarviointitavan mukaisesti*”.

Lakiesityksen teksti velvoittaa määrittelemään luoton vakuuden käyvän arvon kyseisen vakuuskohteen toteutuneen, luotettavan kauppahinnan perusteella. Euroopan pankkiviranomaisen EBAn ohjeet luotonannosta ja -valvonnasta (EBA/GL/2020/06) taas korostavat sisäisen tai ulkopuolisen arvioijan roolia vakuuden arvioinnissa, eikä ohjeistuksen mukaan vakuuden käypää arvoa voi luotonmyöntöhetkellä suoraan perustaa ainoastaan toteutuneeseen kauppahintaan. Euroopan pankkiviranomainen antaa ohjeensa asetuksen (EU) N:o 1093/2010[3] 16 artiklan nojalla. Asetuksen (EU) N:o 1093/2010 16 artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten ja finanssilaitosten on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan ohjeita. Mahdollisen tulkintaristiriidan välttämiseksi lakiesityksen 15.1 §:ää tulisi muuttaa. Lisäksi säännöksen muotoilu *luotettava kauppahinta* jää sisällöllisesti epäselväksi.

Lisäksi sanotun lain 23.2 §:ssä säädettäisiin, että ”*Liikkeeseenlaskijan on arvioitava kiinteistövakuudellisten luottojen vakuuksien käypä arvo neljännesvuosittain kiinteistöjen markkina-arvojen kehitystä kuvaavaan luotettavaan tilastolliseen menetelmään perustuen tai muutoin luotettavalla tavalla.”*

Vakavaraisuusasetuksen[4] 208 artiklan 3 a) alakohdan mukaan *laitosten on seurattava kiinteistön arvon kehitystä säännöllisesti ja vähintään kerran vuodessa liikekiinteistöjen osalta ja kerran kolmessa vuodessa asuinkiinteistöjen osalta. Laitosten on harjoitettava seurantaa useammin, jos markkinaolosuhteet muuttuvat merkittävästi.*

Jotta edellä kuvattu velvollisuus valmiuteen reagoida seurannassa markkinaolosuhteiden merkittävään muutokseen toteutuisi, Finanssivalvonta katsoo, että kyseessä olevaan momenttiin tulisi lisätä sana ”*vähintään*” (”*vähintään neljännesvuosittain*”).

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta
[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta

Lakitekniset huomiot

Laki kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista

5.3 §

”…jotka ovat kaupankäynnin kohteena säännellyllä markkinalla tai hakemuksesta kaupankäynnin kohteena monenkeskisessä kaupan-käynti-järjestelmässä taikka niitä vastaavan kaupankäynnin kohteena Euroopan talousalueen ulkopuolella sijaitsevassa ~~kolmannessa~~ maassa.”

Teknisenä kommenttina toiston välttämiseksi Finanssivalvonta ehdottaa sanan ”kolmannessa” poistamista

9.4 §

”*~~Finanssivalvonnan on julkaistava internetsivuillaan tiedot katettuja joukkolainoja koskevasta sääntelystä, liikkeeseenlaskijoista ja katetuista joukkolainoista.~~*”

Finanssivalvonta ehdottaa, että kyseinen momentti tulisi muotoilla seuraavasti:

”*Finanssivalvonnan on julkaistava tiedot Suomessa voimassa olevasta katettuja joukkolainoja koskevasta sääntelystä, tämän lain 8 §:ssä tarkoitetun kiinnitysluottopankkitoimintaan oikeuttavan luvan saaneista luottolaitoksista sekä näiden liikkeeseen laskemista katetuista joukkolainoista.*”

Lisäksi Finanssivalvonnalla ei ole tietoa yksittäisistä liikkeeseenlaskuista, jotta tämä velvoite pystytään toteuttamaan, tulisi sääntelyä täydentää siten, että liikkeeseenlaskijoilla on velvollisuus ilmoittaa Finanssivalvonnalle näistä.

20.1 §

”*Katepooliin sisältyvät vakuudet ovat kaikkien sen kattamien katettujen joukkolainojen pääomien ja korkojen, katettuihin joukkolainoihin liittyviin johdannaissopimuksiin perustuvien velvoitteiden sekä joukkolainaohjelmaan liittyvien hallinnointi- ja selvityskulujen vakuutena*.”

Säännöksessä tulisi huomioida myös ohjelmasta erilliset liikkeeseenlaskut vastaavasti kuin 28.1 §:n 8 kohdassa on tehty.

22.1 § 3 k

Katepoolin koostumukseen liittyvät rajoitteet

Katepooliin saa sisällyttää:
[--]

3) 31 §:ssä säädetyn maksuvalmiusvaatimuksen kattamiseen käytettävät täytevakuudet.

Säännöksessä on otsikon mukaan kyse katepoolin koostumukseen liittyvistä rajoitteista, 3 kohta ei kuitenkaan ole rajoite, kuten 1 ja 2 kohdat ovat. Finanssivalvonta ehdottaa, että säännöstä tulisi tältä osin täsmentää.

27.1 §

”*Liikkeeseenlaskijan on pidettävä rekisteriä liikkeeseen laskemistaan katetuista joukkolainoista ja niiden katepooleista*.”

Säännöstä tulisi täydentää siten, että siitä selviäisi, missä ajassa rekisteritiedoissa tapahtuvat muutokset tulee päivittää. Voimassa olevassa kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetussa laissa asiasta on säädetty seuraavasti (22 §): *Tiedoissa tapahtuneet muutokset on merkittävä rekisteriin viivytyksettä. Joukkolainarekisterin merkinnöistä on valmistettava tallenne, jota ei voida jälkikäteen muuttaa.*

32.2 § 2 k

”2) liikkeeseenlaskija ei voi maksaa erääntyvän katetun joukkolainan pääomaa ja korkoja ilman liikkeeseenlaskijan tai yhteenliittymän maksuvalmiusvaatimuksen alittumista;”

Säännöstä tulisi täsmentää siltä osin, mistä maksuvalmiusvaatimuksesta on kyse. Perustelujen mukaan kyse on LCR-vaatimuksesta. Sekoittumisvaara on olemassa, koska edellisessä pykälässä (31.1 §) määritellään maksuvalmiusvaatimus ja kuitenkin tässä on kyse eri maksuvalmiusvaatimuksesta.

36.1 § 7 k

”7) käytettävissä olevat vakuudet ja vakuuksien vähimmäistaso, mukaan lukien lainsäädännön asettama vähimmäistaso ylivakuudelle, joukkolainan tai joukkolainaohjelman ehtojen mukainen ylivakuus sekä näiden ylittävä katepoolin kokonaisarvo;”

Mikäli tässä vakuuksien vähimmäistasolla tarkoitetaan 24 §:ssä säädetyllä tavalla laskettavaa vakuuksien vähimmäistasoa, tulisi säännös selkeyden vuoksi muotoilla kuten 45 §:ssä on tehty.

FINANSSIVALVONTA

Sähköisesti allekirjoitettu

Hertsberg Berndt
91237274V
Berndt Hertsberg
Toimistopäällikkö

Suominen Maria
91243187L
Maria Suominen
Lakimies