

Valtiovarainministeriölle

Hallituksen esitysluonnos laiksi kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista ja siihen liittyviksi laeiksi, VN/13467/2019

Valtiovarainministeriö on varannut Rahoitusvakausvirastolle (RVV) mahdollisuuden antaa lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista ja siihen liittyviksi laeiksi. RVV kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa seuraavan.

RVV kannattaa esitysluonnoksessa ehdotettavaa tapaa panna täytäntöön katettuja joukkolainoja koskeva direktiivi sekä kannattaa muita kuin direktiivistä johtuvia muutosehdotuksia katettuja joukkolainoja koskevaan sääntelyyn.

RVV pitää erityisen tärkeänä ehdotettua kiinnitysluottopankkilain 38 §:n säännöstä, joka mahdollistaisi kiinnitysluottopankin tai katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskuun luvan saaneen luottolaitoksen sulautumisen tai liiketoiminnan luovutuksen luottolaitokseen, jolla ei ole vielä luovutushetkellä kiinnitysluottopankin toimilupaa tai lupaa laskea liikkeeseen katettuja joukkolainoja. Tämä edesauttaisi merkittävästi kiinnitysluottopankin tai katettuja joukkolainoja liikkeeseen laskevan luottolaitoksen käsittelyä kriisinratkaisun yhteydessä toteutettavassa sulautumisessa tai liiketoiminnan luovutuksessa. Voimassa olevan sääntelyn ongelma on kriisinratkaisun näkökulmasta se, että vastaanottavalla luottolaitoksella pitää olla kiinnitysluottopankkitoimintaan oikeuttava toimilupa jo sillä hetkellä, kun liiketoiminnan siirtyminen tapahtuu, eikä ainakaan samaan ryhmään tai konserniin kuuluvalla vastaanottavalla luottolaitoksella yleensä tällaista toimilupaa ole.

Toinen kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä toteutettavia yritysjärjestelyjä tehostava muutos koskee toimivaltaista lupaviranomaista, joka olisi lain 8 ja 9 §:ien mukaisesti kaiken kokoisten kiinnitysluottotoimintaa harjoittavien luottolaitosten sekä molempien lupatyyppejen osalta Finanssivalvonta. RVV kannattaa myös muutosta, jonka mukaan lain 9 §:n mukainen liikkeeseenlaskulupa olisi erillinen lupa, eikä nykyisen kaltainen luottolaitoksen toimiluvan laajennus.

RVV:n näkemyksen mukaan edellä mainitut muutokset poistaisivat merkittävästi kriisinratkaisun nopeaa toimeenpanoa nykyisin hankaloittavia rajoitteita.

Kiinnitysluottopankkilain 21 §:ssä ehdotetaan voimassa olevaa oikeustilaa muutettavaksi niin, että etuoikeuden piiriin kuuluvilla saatavilla olisi etuoikeus katepooliin merkityn vakuuden arvoon kokonaisuudessaan, kun voimassa olevan lain mukaan etuoikeus kohdistuu vain 60/70 %-iin vakuuden arvosta. Vaikka ehdotettu säännös itsessään on selkeä, RVV:n näkemyksen mukaan yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi selvyden vuoksi kuitenkin hyvä erikseen todeta tämä muutos olemassa olevaan oikeustilaan. RVV pitää tätä tarpeellisena erityisesti siitä syystä, että 21 § 3 momentin mukaan etuoikeus perustettaisiin merkitsemällä vakuus joukkolainarekisteriin 28—30 §:n mukaisella tavalla ja 29 § 3 momentin 2 kohdan mukaan joukkolainarekisteriin merkittäisiin määrää, joka vastaa 80 prosenttia asuntoluoton ja 60 prosenttia liikekiinteistöluoton vakuutena olevien osakkeiden tai kiinteistön arvosta.

Ehdotettu 29 § 3 momentin 2 kohdan säännös on perusteltu eikä liity etuoikeuteen, mutta ilman selventävää lausumaa yksityiskohtaisissa perusteluissa etuoikeutta koskeva muutosehdotus saattaa voimassa oleva sääntely huomioon ottaen jäädä jossain määrin epäselväksi.

Johdannaissopimusten voimassa pysymisestä kriisintarkaisumenettelyssä ehdotetaan kiinnitysluottopankkilain 26 § 2 momentissa säädettäväksi niin, että *"Katepooliin sisällytettävien johdannaissopimusten on sopimukseen sovellettavan lain tai ehtojensa mukaan pysyttävä voimassa liikkeeseenlaskijan konkurssin tai kriisintarkaisumenettelyn estämättä. Liikkeeseenlaskijan konkurssi tai kriisintarkaisumenettely ei eräännytä tai päättä ennenaikaisesti tällaista johdannaissopimusta."* Säännöksellä pantaisiin täytäntöön direktiivin näin kuuluva 11 artiklan 1 kohdan d alakohta: *"johdannaissopimuksia ei voida päättää katettuja joukkolainoja liikkeeseen laskeneen luottolaitoksen maksukyvyttömyyden tai kriisintarkaisun yhteydessä."*

RVV:n käsityksen mukaan direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ei ole tarkoitettu säädellä pelkästään konkurssin ja kriisintarkaisumenettelyn yleistä oikeusvaikutusta johdannaissopimusten jatkumiseen vaan myös aktiivisesti poissulkea oikeus päättää johdannaissopimuksia konkurssin tai kriisintarkaisumenettelyn johdosta. Ehdotettu 26 § 2 momentti näyttäisi koskevan vain konkurssin ja kriisintarkaisumenettelyn yleistä oikeusvaikutusta johdannaissopimuksiin mutta se ei ainakaan eksplisiittisesti rajoittaisi oikeutta päättää katepooliin sisältyvää johdannaissopimusta konkurssin tai kriisintarkaisumenettelyn johdosta. RVV:n käsityksen mukaan säännös tulisi selvyiden vuoksi kirjoittaa direktiivin sanamuodon mukaisesti niin, että siinä suljetaan pois myös oikeus päättää katepooliin sisällytetty johdannaissopimus konkurssin tai kriisintarkaisumenettelyn johdosta.

Ehdotuksessa ei näyttäisi olevan säännöstä, jolla pantaisiin täytäntöön direktiivin 5 artiklan mukainen määräys siitä, että katettuihin joukkolainoihin liittyvät maksuvelvoitteet eivät eräänny automaattisesti katettuja joukkolainoja liikkeeseen laskevan luottolaitoksen maksukyvyttömyyden yhteydessä. Nimenomainen säännös asiasta on välttämätöntä ottaa lakiin, koska muussa tapauksessa myös joukkolainat eräänntyisivät maksettavaksi luottolaitoksen konkurssin alkaessa konkurssilain 3 luvun 9 §:n yleissäännöksen mukaisesti. Lisäksi RVV:n käsityksen mukaan lakiin tulisi ottaa säännökset myös pesänhoitajan oikeudesta realisoida katepooliin kuuluvat vakuudet ja eräännyttää joukkolainat silloin kun joukkolainaa ei pystytä maksamaan konkurssimenettelyssä joukkolainan alkuperäisten ehtojen mukaisesti. Konkurssilain 17 luvun säännökset vakuuden realisoimisesta eivät ole sellaisinaan riittäviä ja sopivia katetun joukkolainan vakuuksien realisointia varten. RVV:n näkemyksen mukaan lakiin tulisi selvyiden vuoksi ottaa säännös myös pesänhoitajan velvollisuudesta huolehtia joukkolainaohjelman hallinnoinnista konkurssin aikana.

Joukkolainan jatkumisesta alkuperäisten ehtojen mukaisesti konkurssissa ja selvitystilassa, pesänhoitajan oikeudesta realisoida joukkolainan vakuus ja eräännyttää joukkolainaa sekä velvollisuudesta hallinnoida joukkolainaa ja sen vakuuksia on säädetty kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetun lain 6 luvussa. Säännökset ovat hyvin yksityiskohtaisia eikä niitä sellaisenaan kannata siirtää uuteen lakiin, koska monelta osalta konkurssilain vakuuksien käsittelyä, jako-osuuksien maksamista ja konkurssipesän hallintoa koskevat säännökset konkurssilainassa on niiden kanssa päällekkäisiä. Ehdotetun 21 § 1 momentin etuoikeuden kohdetta koskevan sääntelyn myötä monet 6 luvun säännökset kävisivät lisäksi tarpeettomiksi. Yllä mainituista asioista tulisi kuitenkin säätää myös ehdotetussa laissa, koska muutoin niidenkin osalta jäätäisiin konkurssilain säännösten varaan, mikä ei johtaisi direktiivissä säädettyyn tapaan käsitellä vakuudellista joukkolainaa kiinnitysluottopankkitoimintaa harjoittavan luottolaitoksen konkurssissa.

Hallituksen esitysluonnoksen Keskeiset ehdotukset -kohdassa sivulla 24 ja Pääasialliset vaikutukset -kohdassa sivulla 28 esitetään luottolaitoslain 9 luvun 17 §:n 5 momentin säännöstä taseen sitoutuneisuudesta tarkennettavaksi niin, että taseen sitoutuneisuuden arvioinnissa otettaisiin huomioon myös elvytys- ja kriisintarkaisusuunnitelmien mukainen varautuminen rahoituksen saatavuuteen kriisitilanteessa. Ehdotettavassa säädöstekstissä itsessään tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa kriisintarkaisua ei kuitenkaan mainita arviointiin vaikuttavana tekijänä, säädöstekstissä ehdotetaan säädettäväksi vain elvytysuunnitelman mukaisista rahoitusrapeista. Jotta kriisintarkaisun rahoitustarpeiden vaikutus taseen sitoutuneisuuden arviointiin ei jäisi pelkästään yleisperusteluissa olevien mainintojen varaan, RVV pitää tärkeänä, että kriisintarkaisun rahoitustarpeista säädettäisiin nimenomaisesti 9 luvun 17 §:n 5 momenttiin lisättävässä 5-kohdassa tai että kriisintarkaisu ainakin mainittaisiin nimenomaisesti momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa yhtenä taseen sitoutuneisuuden arviointiin vaikuttavana tekijänä.

Lisäksi nyt lausuttavana olevan hallituksen esitysluonnoksen yhteydessä RVV toivoo, että Luottolaitoslain omia varoja koskevien vaatimusten keskinäistä suhdetta koskeva 10 luvun 1 a § tarkennettaisiin vastaamaan Komission tiedonantoa (2020/C 321/01) tarkistetun pankkialan kriisintarkaisukehyksen tiettyjen säännösten tulkinnasta. Täsmennys koskisi kieltoa käyttää omia varoja samanaikaisesti kokonaislisäpääomavaatimuksen ja kokonaisriskiin pohjautuvan MREL-vaatimuksen täyttämiseen sekä omien varojen kaksinkertaisen käytön kiellon rajaamista vain vaateen kattamista koskevaan osaan omista varoista.

Reima Letto
kriisintarkaisuyksikön päällikkö

Harri Hämäläinen
kriisintarkaisuasiantuntija