



Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto

29.7.2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Dnro: SP/212/C11.2/2021

Suomen Pankin lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista ja siihen liittyviksi laeiksi (VN/13467/2019)

Suomen Pankin lausunto valtiovarainministeriölle, 29.7.2021

Suomen Pankki kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Katetut joukkolainat ovat olleet luotettava ja vakaa varainhankinnan lähde suomalaisille ja pohjoismaisille pankeille. Katettujen joukkolainojen markkina on nauttinut sijoittajien luottamusta ja toiminut hyvin vakavissa kriisitilanteissakin, kuten globaalien finanssikriisien ja koronapandemian aikana.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisella uudella lailla kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista ja siihen liittyviin lakeihin esitetyillä muutoksilla täytäntöönpannaisiin katettuja joukkolainoja koskeva direktiivi kotimaiseen lainsäädäntöön. Katettuja joukkolainoja koskeva direktiivi ja sen täytäntöönpano yhdenmukaistavat katettuja joukkolainoja koskevaa lainsäädäntöä EU-maissa. Lisäksi ne tukevat pääomamarkkinaunionin tavoitteita syvästä, yhtenäisestä ja avoimesta markkinasta, joka on liikkeeseenlaskijoille ennakoitava ja sijoittajille turvallinen. Direktiivi antaa jäsenvaltioille joiltain osin melko paljon kansallista joustavuutta täytäntöönpanossa. Tämän jouston käyttö ei saisi vaarantaa tavoitetta liikkeeseen laskettavien katettujen joukkolainojen yhteisestä korkeasta laatutasosta kaikissa maissa.

Esitetyillä lakimuutoksilla täytettäisiin myös muut kuin direktiiviin sisältyvät kotimaisen sääntelyn uudistustarpeet. Muutosesityksillä muun muassa pyrittäisiin turvaamaan suomalaisten luottolaitosten tasapuolisia kilpailuedellytyksiä katettujen joukkolainojen liikkeeseen laskussa erityisesti muiden pohjoismaisten pankkien kanssa.

Esitettyjä muutoksia voidaan kokonaisuutena pitää perusteltuina ja kannatettavina. Kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, että jotkin esitetyistä muutoksista voivat olla omiaan kasvattamaan suomalaisten luottolaitosten jo ennestään suuria altistumia Suomen ja muiden Pohjoismaiden asuntomarkkinoiden riskeille. Näitä ovat erityisesti esitykset katetun joukkolainan katepooliin sisältyvien asuntolainojen vakuusarvon korottamisesta 70 prosentista 80 prosenttiin ja ns. väliluottojen sallimisesta konsolidointiryhmän sisällä rajan yli myös toiselle ETA-luottolaitokselle.

Suomen Pankki ei ota kantaa siihen, ovatko direktiivistä aiheutuvat ja kansalliset lainmuutos- ja tarkennustarpeet niin merkittäviä, että muutokset on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa antamalla kokonaan uusi laki nykyisen kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetun lain



Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto 29.7.2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Dnro: SP/212/C11.2/2021

muuttamisen sijasta (oikeusministeriö kyseenalaistaa uuden lain asettamisen tarpeellisuuden omassa lausunnossaan). Alla esitettävät kommentit perustuvat oletukseen, että uusi laki tullaan asettamaan ja että lain sisältö tulee vastaamaan keskeisiltä osiltaan hallituksen esitysluonnosta. Suomen Pankki pyytää mahdollisuutta kommentoida lain valmistelua myös lausuntopalautteen antamisen jälkeen, etenkin jos esitysluonnosta vielä merkittävästi korjataan tai täydennetään.

2 Direktiivin täytäntöönpano ja direktiiviin sisältyvät kansalliset optiot

Katettujen joukkolainojen liikkeeseenlasku on tähän saakka perustunut Euroopan unionissa kansallisiin säännöksiin ja itsesääntelyyn, eikä unionin tasoista lainsäädännöllistä viitekehystä ole ollut olemassa. Suomessa katettuihin joukkolainoihin liittyvät kansalliset säännökset ovat sisältyneet suurelta osin kiinnitysluottopankkitoiminnasta annettuun lakiin (688/2010, kiinnitysluottopankkilaki), jota uudistettiin merkittävästi vuonna 2010. Katettuja joukkolainoja koskeva EU-tasoinen direktiivi annettiin vuonna 2019 osana toimenpideohjelmaa pääomamarkkinaunionin syventämiseksi.

Direktiivissä säädetään muun muassa katetun joukkolainan haltijan rinnakkaisesta vaadeoikeudesta (dual recourse), katepooliin hyväksyttävistä luottosaatavista ja muista vakuuksista, katetun joukkolainan ominaisuuksista ja katepoolin sisältöä koskevista lainan liikkeeseenlaskijan tiedonjulkistamisvelvollisuuksista, katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskijalle asetettavasta erillisestä katepoolin maksuvalmiusvaatimuksesta, kansallisesta optiosta sallia katetun joukkolainan sopimusehtoihin mahdollisuus siirtää lainan eräpäivää myöhemmäksi (ns. soft bullet -optio), liikkeeseenlaskua koskevasta valvonnasta ja lupamenettelyistä, liikkeeseenlaskijan oikeudesta käyttää katetusta joukkolainasta nimiä *eurooppalainen katettu joukkolaina* tai *eurooppalainen katettu joukkolaina (premium)* sekä direktiivin voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä.

Suomen Pankki yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn arvioon, että Suomen nykyinen lainsäädäntö jo pitkälti kattaa direktiivin vaatimukset. Suurimmat direktiivistä johtuvat muutostarpeet Suomen lainsäädäntöön liittyvät uuteen katepoolin maksuvalmiusvaatimukseen ja katetun joukkolainan eräpäivän siirtoa koskeviin edellytyksiin, katettuja joukkolainaohjelmia koskevaan lupamenettelyyn sekä johdannaisista aiheutuvien velvoitteiden lukeutumisen katepoolin kattavuuden piiriin ja johdannaisista aiheutuvien saatavien kuulumisesta katevaroihin. Muilta osin direktiivin edellyttämät muutokset ovat lähinnä tarkentavia.

Suomen Pankin alla esittämät direktiivin täytäntöönpanoa koskevat huomiot liittyvät ns. soft bullet -option ehdotettuun käyttöönottoon ja käsittelyyn katetun joukkolainan maksuvalmiusvaatimuksen määrittelyssä.



Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto 29.7.2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Dnro: SP/212/C11.2/2021

Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat kansallisessa lainsäädännössään mahdollistaa sopimusehdot, joiden mukaisesti liikkeeseenlaskijalla on tietyissä tilanteissa oikeus lykätä katetun joukkolainan erääntymistä (ns. soft bullet). Direktiivin mukaan kansallisessa lainsäädännössä on määriteltävä eräpäivän siirtoa koskevat edellytykset, joiden täyttymisen on oltava objektiivisesti todennettavissa eikä liikkeeseenlaskijan vapaan harkinnan vallassa. Lisäksi direktiivi edellyttää, että eräpäivän siirtoa koskevat ehdot on sisällytettävä katetun joukkolainan sopimusehtoihin, sijoittajille on annettava eräpäivän siirtoa koskevat tiedot katettuun joukkolainaan liittyvien riskien arvioimiseksi ja joukkolainalla on oltava viimeinen ehdoton takaisinmaksupäivä, jota ei voida enää siirtää. Eräpäivän siirto ei myöskään saa vaikuttaa joukkolainaan liittyvään etuoikeusjärjestykseen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että soft bullet -rakenne sisällytetään kotimaiseen lainsäädäntöön.

Lisäksi direktiivi edellyttää, että katetun joukkolainan liikkeeseenlaskijalla tulee vastaisuudessa olla riittävästi likvidejä varoja kattamaan katetusta joukkolainasta aiheutuvat nettoulosvirtaukset seuraavan 180 päivän aikana (katepoolin maksuvalmiuspuskuri). Vaatimus koskee myös katettujen joukkolainojen pääoman takaisinmaksua sen erääntyessä. Voimassa oleva kiinnitysluottopankkilaki ei sisällä säännöksiä erillisestä katettuihin joukkolainoihin liittyvästä maksuvalmiusvaatimuksesta, vaan liikkeeseenlaskijat ovat tähän saakka olleet velvollisia noudattamaan ainoastaan luottolaitostoimintaa koskevia yleisiä maksuvalmiusvaatimuksia (LCR). Mikäli lainan sopimusehtoihin sisältyy edellä mainittu eräpäivän siirtämisestä koskeva ehto (soft bullet), direktiivi antaa jäsenvaltiokohtaisen option määrittää 180 päivän ulosvirtaukset kattava maksuvalmiuspuskuri joko perustuen katetun joukkolainan alkuperäisen erääntymisajankohdan tai soft bullet -option määrittämän jatkettuun viimeiseen ehdottoman eräpäivän mukaisesti. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan maksuvalmiusvaatimuksen pohjautumista aina soft bullet -option viimeiseen ehdottomaan eräpäivään riippumatta siitä, käytetäänkö soft bullet -pidennysoptiota vai ei.

Soft bullet -rakenne on nykyisin vakiintunut piirre katettujen joukkolainojen markkinoilla, ja siksi sen sisällyttäminen myös suomalaiseen lainsäädäntöön on suotavaa. Suomen Pankki kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että direktiivi velvoittaa kansallisen lainsäädännön määrittelemään eräpäivän siirron käynnistävät objektiiviset tekijät. Nämä direktiivin edellyttämät tiedot eivät käy hallituksen esitysluonnoksesta selvästi esille, ja niiden tarkempi määrittely olisi tärkeää.

Katepoolin maksuvalmiuspuskuriin liittyen Suomen Pankki esittää huomionaan, että vaikka soft-bullet -option sisältävissä katetuissa joukkolainoissa maksuvalmiusvaatimuksen perustaminen viimeiseen jatkettuun ehdottomaan eräpäivään on direktiiviin sisältyvän kansallisen liikkumavaran mukaista, tämän salliminen voisi osaltaan heikentää suomalaisen katetun joukkolainan laatumielikuvaa sijoittajien ja luottoluokittajien silmissä, erityisesti verrattuna sellaisiin katettuihin joukkolainoihin, joissa katepoolin maksuvalmiuspuskuri määräytyy alkuperäisen eräpäivän mukaan.



Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto 29.7.2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Dnro: SP/212/C11.2/2021

Ainakin Saksa omassa lainsäädännössään ja Ruotsi lakiesityksessään ovat valinneet Suomesta poikkeavan soveltamistavan, jossa 180 päivän maksuvalmiuspuskuri määritetään alkuperäisen, ei soft bulletin mahdollistaman jatkuvan eräpäivän mukaisesti. Ainoastaan siinä harvinaisessa tapauksessa, että maturiteetin pidentämisen ehdot täyttyvät ja soft bullet -optio käytetään, vaatimus voidaan laskea option mahdollistamasta viimeisestä ehdottomasta eräpäivästä.

Kaikkiaan olisi tärkeää pyrkiä katettujen joukkolainojen maksuvalmiussäätelyn mahdollisimman yhdenmukaiseen täytäntöönpanoon Pohjoismaissa, jotta sääntely ei kannustaisi monissa maissa toimivia pankkiryhmiä ohjaamaan ja keskittämään katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskuja sääntelyltään keveimpään maahan. Uusi ehdotus väliluottojen sallimisesta konsolidointiryhmään kuuluvien ETA-alueen luottolaitosten välillä jo muutenkin kannustaa liikkeeseenlaskujen keskittämiseen (ks. ao. alaluku 3.2).

3 Direktiivin ulkopuoliset muutosesitykset

3.1 Asuntoluottojen vakuusarvon korotus katepoolissa

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään katetun joukkolainan katepooliin sisältyvän asuntoluoton vakuusarvon korottamista 70 prosentista 80 prosenttiin. Muutoksen seurauksena asuntoluotosta voitaisiin laskea katepooliin vastaisuudessa enintään 80 % lainan vakuuksien arvosta. Muutosesitystä perustellaan tasapuolisten kilpailuedellytysten ja yhdenmukaisen sääntelyn edistämiseksi, sillä Suomen naapurimaista Ruotsi on tämänhetkisten tietojen perusteella nostamassa vakuusarvon myös 80 prosenttiin direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä, ja myös Tanskassa vakuusarvon suuruus on pääsääntöisesti 80 %.¹

Suomalaisten luottolaitosten liikkeeseen laskemien katettujen joukkolainojen vakuutena olevien vakuudellisten luottosaatavien luoton suhde vakuuteen on esitysluonnoksen mukaan ollut keskimäärin noin 50 prosentin luokkaa. Lisäksi luottoluokittajat ja sijoittajat ovat suosineet sellaisia katettuja joukkolainoja, joiden vakuuspoolien keskimääräiset luototussuhteet ovat matalia. Näiden syiden vuoksi esitysluonnoksessa arvioidaan ehdotetun vakuusarvon korotuksen vaikuttavan katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskuun vain vähän.

Pohjoismaiset pankkimarkkinat ovat pitkälle yhdentyneet ja tiiviisti kytkeytyneet. Lähtökohtaisesti olisi toivottavaa, että tiiviisti yhdentyneillä markkinoilla luottolaitosten sääntely olisi olemukseltaan mahdollisimman samankaltaista. Tämä lähtökohta puoltaisi vakuusarvon korottamista esityksen mukaisesti.

¹ EU:n vakavaraisuusasetuksen (CRR) mukaisesti luottolaitoksen hallussa oleviin katettuihin joukkolainoihin sovelletaan alennettuja pääoma- ja maksuvalmiusvaatimuksia, jos katetun joukkolainan vakuutena olevasta asuntoluotosta lasketaan vakuuspooliin enintään 80 % lainan asuntovakuuden arvosta. Tämä saattaa osaltaan selittää 80 prosentin yleisyyttä asuntoluottojen vakuusarvona EU-maissa.



Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto 29.7.2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Dnro: SP/212/C11.2/2021

Vakuusarvon esitetyn korottamisen seurauksena luototussuhteeltaan suurista (yli 70 %) luotoista aiempaa suurempi osuus voitaisiin laskea katepooliin. Katepoolien kokojen kasvu puolestaan mahdollistaisi aiempaa suurempien katettujen joukkolainojen myöntämisen ja lisäksi katettujen joukkolainojen houkuttelevuutta pankkien varainhankinnan lähteenä. Siten uudistus saattaisi entisestään kannustaa luottolaitoksia kasvattamaan katettujen joukkolainojen suhteellista osuutta varainhankinnassaan.

Vaikka katetut joukkolainat ovat olleet suomalaisille luottolaitoksille edullinen ja luotettava rahoituksen lähde, katettujen joukkolainojen suhteellisen merkityksen kasvu muun muassa vakuusarvon korotuksen myötä lisäksi pankkien taseiden sitoutuneisuutta ja pankkien jo ennestään suuria altistumia Suomen ja Pohjoismaiden asunto- ja kiinteistömarkkinoiden riskeille. Tällaisen kehityksen toteutuminen puoltaisi entistään vahvemmin valtiovarainministeriön asettaman työryhmän (nk. Mörttisen työryhmän) selvityksessään ehdottamien keinojen käyttöönottoa kotitalouksien kasvavaan velkaantumiseen sekä asunto- ja taloyhtiölainojen ehtojen hölytymiseen liittyvien järjestelmäriskien torjumiseksi.

3.2 Väliluottojen salliminen konsolidointiryhmän sisällä toiselle ETA-luottolaitokselle

Kiinnitysluottopankkilaisissa säädetty väliluottomalli sallii kiinnitysluottopankin lainata katetun joukkolainan liikkeeseenlaskusta saamansa varat edelleen muille ryhmittymään kuuluville luottolaitoksille, jotka ovat asettaneet katetun joukkolainan vakuudeksi omia luottosaataviansa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan väliluottojen myöntämisen sallimista konsolidointiryhmän sisällä myös toiselle ETA-luottolaitokselle. Esityksen toteutuminen tarkoittaisi käytännössä, että esimerkiksi Suomessa sijaitseva pankki voisi myöntää konsernin sisäisesti rahoitusta konsernin esimerkiksi Ruotsissa sijaitsevalle yksikölle, mikäli se olisi saanut joukkolainan vakuudeksi ruotsalaisen yksikön asiakkaalleen myöntämiä luottoja. Väliluottomalli auttaisi monissa maissa toimivia pankkiryhmiä hyödyntämään skaalaetuja varainhankinnassaan ja edistäisi osaltaan pohjoismaisten pankkimarkkinoiden yhdentymistä.

Esitettyjen kevennysten seurauksena katettujen joukkolainojen liikkeeseenlasku saattaisi kuitenkin keskittyä aiempaa enemmän Suomeen. Suomen pankkijärjestelmä on jo nykyisin rakenteellisesti haavoittuva suuren kokonsa, pankkisektorin keskittyneisyyden, pankkien yhteisten riskikeskittymien ja pankkijärjestelmän pohjoismaisen tiiviin kytkeytyneisyyden vuoksi. Esityksen toteutuminen mahdollisesti kasvattaisi entisestään Suomen pankkijärjestelmän rakenteellisia haavoittuvuuksia, jos suomalaisten pankkien varainhankinnan ehdot, saatavuus ja riskit riippuisivat vastaisuudessa aiempaa enemmän Pohjoismaiden asunto- ja kiinteistömarkkinoiden kehityksestä.

3.3 Katettuja joukkolainoja koskevan keskijuoksuaikarajoitteen purkaminen

Yksi globaalin finanssikriisin jälkeisten pankkisääntelyn maailmanlaajuisten uudistusten tavoitteista on ollut pienentää pankkien maturiteettitransformaatioon liittyviä likviditeettiriskejä,



Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto

29.7.2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Dnro: SP/212/C11.2/2021

jotka ovat aiheutuneet siitä, että pankit ovat usein rahoittaneet pitkäaikaisia saamisiaan pitiuudeltaan selvästi lyhytaikaisemmalla markkinaehtoisella rahoituksella. Keskiuoksurajoitteen purkamisen sallisi nykyistä pidempien katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskun. Siten ehdotus olisi yhdenmukainen pankkisääntelyn viimeaikaisten uudistusten laajempien tavoitteiden kanssa.

3.4 Muut direktiivin ulkopuoliset muutosesitykset

Suomen Pankki kannattaa esitysluonnokseen sisältyviä ehdotuksia väliluottomallin rajoittamisesta konsolidointiryhmän tai talletuspankkien yhteenliittymän sisäiseksi rahoitusjärjestelyksi. Lisäksi Suomen Pankki kannattaa luottolaitoksille asetettavaa velvoitetta arvioida liikkeeseen laskemiensa katettujen joukkolainojen vaikutusta laitosten taseiden sitoutuneisuuteen.

4 Siirtymäsäännökset

Siirtymäsäädökset tulisi kirjata lakiin selkeästi. Tämä koskee niin toimilupaa/liikkeeseenlaskijan oikeutta harjoittaa kiinnitysluottopankkitoimintaa kuin olemassa olevien ohjelmien ja ennen 8. heinäkuuta 2022 liikkeeseen laskettujen katettujen joukkolainojen kohtelua.

5 Muita huomioita

Esitysluonnoksen mukaisen uuden lain 13 pykälässä säädettäisiin niistä luottosaatavista, joita on sallittua käyttää katetun joukkolainan vakuutena. Pykälän määritelmien todetaan vastaavan pääosin voimassa olevan kiinnitysluottopankkilain 2 §:n 1 momenttiin sisältyviä määritelmiä pienin täsmennyksin.

Asunto- ja varsinkin taloyhtiölainojen määrässä on viime vuosina ollut voimakasta kasvua. Säännöskohtaisissa perusteluissa voisi läpinäkyvyyden ja selkeyden vuoksi todeta taloyhtiölainojen kelpoisuudesta katetun joukkolainan vakuutena. Siksi Suomen Pankki ehdottaa uuden lain säännöskohtaisia perusteluja täydennettäväksi tältä osin esimerkiksi lisäämällä 3 lukuun (Katetun joukkolainan vakuudet) 12 §:n perusteluihin sanat ”*ml. asuntoyhteisöille myönnetyt luotot*” seuraavasti: ”..., että sallittuja katetun joukkolainan vakuuksia olisivat ainoastaan asuntoluotot (ml. asuntoyhteisöille myönnetyt luotot), liikekiinteistöluotot...”.

Edellä mainitun lisäksi Suomen Pankki ehdottaa harkittavaksi katettuja joukkolainoja koskevaa säännöllistä tiedonantovelvollisuutta koskevan pykäläluonnoksen 36 § täydentämistä siten, että liikkeeseenlaskijan internetsivuilta tulisi ilmetä katepoolissa vakuuksina olevien asuntolainojen määrät jaoteltuina esimerkiksi kiinnitysvakuudellisten, muiden vakuudellisten osuuteen ja taloyhtiölainojen osuuteen.



Lausunto

7 (7)

Rahoitusvakaus- ja tilasto-osasto

29.7.2021
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Dnro: SP/212/C11.2/2021

Kunnioitavasti,

Mervi Toivanen
toimistopäällikkö

Marjaana Hohti
toimistopäällikkö