

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018,

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi saatavien siirrosta kolmansille osapuolille aiheutuviin vaikutuksiin sovellettavasta laista

(CON/2018/33)

(2018/C 303/02)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan komissio antoi 12 päivänä maaliskuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi saatavien siirrosta kolmansille osapuolille aiheutuviin vaikutuksiin sovellettavasta laista (jäljempänä ehdotettu asetetus) ⁽¹⁾. Euroopan keskuspankki (EKP) katsoo, että ehdotettu asetetus kuuluu sen toimivaltaan, joten se on päättänyt käyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä perussopimus) 127 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä ja 282 artiklan 5 kohdassa vahvistettua oikeuttaan antaa lausunto.

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu perussopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska ehdotettu asetetus sisältää säännöksiä, jotka vaikuttavat a) perussopimuksen 127 artiklan 2 kohdan mukaiseen perustehtävään rahapolitiikan määrittelemisessä, koska ehdotettu asetetus vaikuttaa EKP:n keskuspankkien intresseihin, jotka liittyvät vakuusjärjestelyihin eurojärjestelmän luotto-operaatioissa; ja b) EKP:n osuuteen rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomassa harjoittamisessa, siten kuin siitä määrätään perussopimuksen 127 artiklan 5 kohdassa. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Yleiset huomautukset

1.1 Saatavien siirto on yksi keinoista, joilla finanssimarkkinoiden toimijat saavat liiketoimintansa harjoittamiseksi tarvitsemaansa likviditeettiä ja/tai luottoa. Tällä hetkellä saatavien siirtojen esineoikeudellisiin vaikutuksiin sovelletaan kansallisia lakeja, jotka eivät ole yhdenmukaisia eri jäsenvaltioissa. Vaikka tietyt olennaiset seikat on yhdenmukaistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/47/EY ⁽²⁾, erityisesti pankkilainasaatavien siirtoon ja vakuusoikeuksien perustamiseen sovelletaan edelleen kansallista lainsäädäntöä ⁽³⁾. Ilman yhdenmukaistamista Euroopan unionin taloudelliset toimijat eivät voi tietää, mitä vaatimuksia sovelletaan saatavan pätevään siirtämiseen tai saatavaa koskevaan vakuustoimenpiteeseen ulkomaisen liiketoimen yhteydessä ⁽⁴⁾. Vaikka joitakin yhdenmukaistamistoimia on toteutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 593/2008 ⁽⁵⁾ 14 artiklan nojalla, sen säännöksissä ei myöskään mainita lainsäädäntöä, jota sovelletaan saatavien siirron kaikkiin esinevaikutuksiin ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ COM(2018) 96 final.

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/47/EY, annettu 6 päivänä kesäkuuta 2002, rahoitusvakuusjärjestelystä (EUVL L 168, 27.6.2002, s. 43).

⁽³⁾ Direktiivin 2002/47/EY 3 artiklan 1 kohdassa sallitaan jäsenvaltioiden säilyttävän kansalliset oikeussäännöt, jotka koskevat rahoitusvakuusjärjestelyn luomista, pätevyyttä, julkivarmistusta, täytäntöönpanokelpoisuutta ja todistekelpoisuutta tai rahoitusvakuuden antamista rahoitusvakuusjärjestelyn nojalla ja jotka olivat voimassa ennen direktiivin 2002/47/EY antamista.

⁽⁴⁾ Ehdotetun asetuksen perusteluissa todetaan osuvasti, että "rahoitusmarkkinoiden toimijoiden ja reaali talouden kannalta on olennaista saada varma tieto siitä, kenelle saatava kuuluu rajatylittävän siirron jälkeen" (ks. s. 8).

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus (EY) N:o 593/2008, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I) (EUVL L 177, 4.7.2008, s. 6).

⁽⁶⁾ Näin on riippumatta siitä, että asetuksen (EY) N:o 593/2008 johdanto-osan 38 perustelukappaleessa todetaan, että saatavan siirron yhteydessä 14 artiklan 1 kohtaa sovelletaan myös saatavan siirtäjän ja siirronsaajan väliseen luovutukseen liittyviin esineoikeudellisiin näkökohtiin.

Epävarmuus sovellettavasta lainsäädännöstä rajat ylittävien saatavien siirtojen yhteydessä aiheuttaa finanssimarkkinoiden toimijoille sekä oikeudellisia että taloudellisia riskejä, joiden lieventäminen aiheuttaa ylimääräisiä rahoitustoi-
miin liittyviä kustannuksia sekä hankaluuksia saamisten realisoinnissa niissä tapauksissa, joissa siirtäjä on maksuky-
vytön. Epävarmuus siitä, mitä omistusoikeuksia koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan saatavien siirtämiseen maasta
toiseen, saattaa vähentää halukkuutta siirtoihin ja evätä finanssimarkkinoiden toimijoilta mahdollisuuden saada luot-
toa tarttuakseen liiketoimintamahdollisuuksiin.

- 1.2 EKP kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa asetuksessa pyritään ratkaisemaan kysymys, joka koskee sen lain-
säädännön määrittämistä, jota sovelletaan saatavan siirron tehokkuuteen suhteessa kolmansiin osapuoliin ja siirretyn
saatavan ensisijaisuuteen suhteessa siirron kohdetta koskeviin kolmansien osapuolten saataviin. Ehdotetulla asetuk-
sella pyritään vahvistamaan sääntöjä, joiden mukaan määritetään edellä mainittuihin kohtiin sovellettava oikeusjär-
jestys, täydentämällä asetuksen (EY) N:o 593/2008 14 artiklaa, joka ei koske näitä erityisiä seikkoja. Samalla se
auttaa myös edistämään rajat ylittäviä investointeja, mikä on yksi päämääristä, joita unioni tavoittelee pääomamark-
kinaunionilla, kuten eurojärjestelmä on aikaisemmin ilmoittanut ⁽¹⁾.

2. Erityiset huomautukset

- 2.1 Ehdotetun asetuksen mukaisena yleissääntönä on, että saatavien siirroista kolmansille osapuolille aiheutuviin vaiku-
tuksiin on sovellettava siirtäjän "asuinpaikan" maan lakia. EKP huomauttaa, että asetuksen (EY) N:o 593/2008
14 artiklassa viitataan tiettyjen seikkojen osalta siirtosopimukseen sovellettavaan lakiin ja muiden seikkojen osalta
siirrettyyn saatavaan sovellettavaan lakiin. Ehdotetun asetuksen mukaisena yleissääntönä on kolmas oikeusjärjestys
eli siirtäjän asuinpaikan oikeusjärjestys. Vaikka ehdotettu sääntö on oikeudellisesti mahdollinen, se on ongelmallinen
erityisesti niissä tilanteissa, joissa lainasaatavia käytetään direktiivin 2002/47/EY 1 artiklan 4 kohdan a alakohdassa
tarkoitettuna rahoitusvakuutena. Tämä johtuu siitä, että viittaus kolmannen lainkäyttövallan lainsäädäntöön lisää
oikeudellista due diligence -rasitetta vakuuden vastaanottajille, jos lainasaatavia eli pankkilainoja annetaan vakuu-
deksi maasta toiseen.
- 2.2 Ehdotetun asetuksen perusteluissa todetaan, että noin 22 prosentissa eurojärjestelmän jälleenrahoitusoperaatioista
on vakuutena lainasaatavia, eli niiden arvo oli vuoden 2017 toisen neljänneksen lopussa noin 380 miljardia euroa,
josta noin 100 miljoonaa euroa muodostui rajat ylittävistä luottosaatavista ⁽²⁾. Koska ehdotettu asetukset vaikuttaa kes-
kuspankkien intresseihin vakuuden vastaanottajina eli saatavien siirronsaajina, EKP kehottaa EU:n neuvostoa harkit-
semaan sitä, että ehdotetun asetuksen 4 artiklan 2 kohtaa (jolla pyritään luomaan rahoituslalle erityisjärjestely sää-
tämällä siirretyn saatavan lain soveltamisesta tietyissä tilanteissa) hienosäädettäisiin siten, että saatavaan sovellettava
laki koskisi myös lainasaatavien, esim. pankkilainojen, siirroista kolmansille osapuolille aiheutuvia vaikutuksia.
- 2.3 EKP viittaa direktiivin 2002/47/EY 9 artiklassa tarkoitettuja lainvalintatilanteita koskeviin vakiintuneisiin oikeussään-
töihin, joiden mukaan arvo-osuusmuodossa kirjattaviin arvopapereihin sovelletaan rajat ylittävissä tilanteissa vain
yhdessä lainkäyttöalueen lainsäädäntöä eli siihen tiliin liittyvän lainkäyttöalueen lainsäädäntöä, jolla arvopapereita säi-
lytetään omaisuudenhoitajan välityksellä. Tämä sääntö, jonka tavoitteena on edistää arvopapereiden käyttöä rajat
ylittävissä rahoitusvakuustoimissa, heijastaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/26/EY ⁽³⁾ 9 artiklan
2 kohtaa koskevia vakiintuneita oikeussääntöjä, sillä 9 artiklan 2 kohdassa säädetään myös, että sovelletaan vain
yhtä lainsäädäntöä – sen maan lainsäädäntöä, jossa kyseinen tili sijaitsee. EKP muistuttaa tässä yhteydessä, että kun
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/44/EY ⁽⁴⁾ annettiin esimerkiksi lainasaatavien (eli pankkilainoi-
jen) sisällyttämiseksi direktiivin 2002/47/EY soveltamisalaan, sen 9 artiklaa ei muutettu, koska neuvottelut asetuk-
sen (EY) N:o 593/2008 14 artiklan sisällöstä olivat edelleen käynnissä. Vakiintuneet oikeussäännöt ja erityisesti
direktiivin 2002/47/EY 9 artikla ja direktiivin 98/26/EY 9 artiklan 2 kohta puoltavat vahvasti sitä, että määritetään
yksi ainoa lainasaataviin sovellettava oikeusjärjestys, kuten unionin lainsäätäjä on tehnyt arvo-osuusmuodossa kirjat-
tavien arvopapereiden osalta. Asetuksen (EY) N:o 593/2008 14 artiklan 1 kohdan ja ehdotetun asetuksen

⁽¹⁾ Ks. Euroopan komissio, *Vihreä kirja pääomamarkkinaunionin muodostamisesta* (COM(2015) 63 final, Bryssel, 18.2.2015). Ks. myös
Euroopan keskuspankki, *Building a Capital Markets Union – Eurosystem contribution to the European Commission's Green Paper*, 2015.

⁽²⁾ Ehdotetun asetuksen perustelujen s. 2 ja alaviite 10. On huomattava, että vuoden 2017 toisen vuosineljänneksen lopussa niiden euro-
järjestelmän luotto-operaatioiden määrä, joissa vakuutena oli lainasaatavia ja jotka liikkuvat maasta toiseen -periaatteella, oli huomat-
tavasti pienempi kuin mainittu määrä.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/26/EY, annettu 19 päivänä toukokuuta 1998, selvityksen lopullisuudesta maksujär-
jestelmissä ja arvopapereiden selvitysjärjestelmissä (EYVL L 166, 11.6.1998, s. 45).

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/44/EY, annettu 6 päivänä toukokuuta 2009, selvityksen lopullisuudesta maksujär-
jestelmissä ja arvopapereiden selvitysjärjestelmissä annetun direktiivin 98/26/EY ja rahoitusvakuusjärjestelyistä annetun
direktiivin 2002/47/EY muuttamisesta linkitettyjen järjestelmien sekä lainasaamisten osalta (EUVL L 146, 10.6.2009, s. 37).

4 artiklan 2 kohdan perusteella tehokkain tapa minimoida lainasaataviin sovellettavien lakien lukumäärä olisi viitata siirrettävän saatavan lakiin myös pankkilainojen osalta. Tällä saavutettaisiin vakuutena käytettäville pankkilainoille samanlainen oikeusvarmuuden ja yksinkertaisuuden taso kuin käytettäessä arvopapereita vakuutena.

- 2.4 Ehdotetun asetuksen perusteluissa huomautetaan, että yhtäältä ehdotetun asetuksen lainvalintasääntöjen ja toisaalta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveissä 2002/47/EY, 98/26/EY ja 2001/42/EY⁽¹⁾ käsiteltävien lainvalintasääntöjen soveltamisalat eivät ole päällekkäiset, koska edellisiä sovelletaan saataviin ja jälkimmäisiä arvo-osuusmuodossa kirjattaviin arvopapereihin ja rahoitusvälineisiin, joiden olemassaolo tai siirtäminen edellyttää kirjaamista rekisteriin, tilille tai keskitettyyn säilytysjärjestelmään⁽²⁾. EKP toistaa kuitenkin tässä yhteydessä direktiiviin 2002/47/EY liittyvän kysymyksen, joka on eurojärjestelmän kannalta erittäin merkittävä, jotta lainasaatatavat voidaan hyväksyä vakuudeksi eurojärjestelmän luotto-operaatioissa. EKP muistuttaa, että direktiiviä 2002/47/EY muutettiin direktiivillä 2009/44/EY erityisesti siksi, että helpotettaisiin lainasaatavien käyttöä vakuutena keskuspankeissa. EKP antoi näistä muutoksista lausunnon⁽³⁾, jossa se käsitteli ongelmaa, joka liittyy siihen, että ”eri EU-maiden oikeusjärjestysten lainasaamisia koskevia säännöstöjä ei muutoin ole yhdenmukaistettu” ja korosti, että ”eurojärjestelmän kannalta olisi myös hyvin tärkeää, että lainasaamisia pystyttäisiin käyttämään vakuutena direktiiviin 2002/47/EY perustuvassa järjestelmässä, sillä se helpottaisi tämällytyypisten varojen vapaamuotoista ja tehokasta toiminnallista käsittelyä erityisesti elektronisessa muodossa ja muun muassa rajat ylittävissä rakenteissa.”
- 2.5 Vaikka ehdotettu asetusta koskee pikemminkin vain lainvalintaa kuin asiakysymyksiä, EKP toistaa aikaisemmat huomautuksensa, jotka liittyvät yhteen riskeistä, joita aiheutuu lainasaatavien käyttämisestä keskuspankkivakuutena sekä euroalueen eri oikeusjärjestyksissä että unionin tasolla, eli siihen riskiin, että tällaisissa lainasaatavissa kolmansina osapuolina olevat velalliset (tai takaajat) käyttävät kuitausoikeuksia summiin, joita tällaisten saatavien velkojien pitäisi maksaa näille kolmansille osapuolille. Tällainen riski voi alentaa merkittävästi lainasaatavan arvoa, ja se saattaisi vaarantaa sen ”riittävyuden” vakuutena Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön (jäljempänä ”EKP:n perussääntö”) 18.1 artiklan nojalla. Jos keskuspankki haluaa realisoida lainasaatavan vastapuolen maksukyvyttömyystilanteessa, kuitauksen mahdollisuus saattaa aiheuttaa lainasaamisen vakuusarvon osittaisen tai täydellisen romahtamisen. Direktiivin 2002/47/EY 3 artiklan 3 kohdan i alakohdassa, sellaisena kuin se on otettu käyttöön direktiivillä 2009/44/EY, käsitellään kuittausta vain hyvin suppeasti. Useat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön tätä riskiä koskevaa lainsäädäntöä poissulkemalla kuitausoikeudet, jotka koskevat EKP:n keskuspankkien kanssa suoritettavissa luotto-operaatioissa vakuutena käytettäviä lainasaatavia⁽⁴⁾.
- 2.6 EKP pitää tavoitetta poissulkea kuittaamisriskit, joita liittyy luottosaatavien hyväksymiseen vakuudeksi eurojärjestelmän luotto-operaatioissa, hyväksyttävänä ja täysin EKP:n perussäännön mukaisena. Eurojärjestelmän suojeleminen mahdollisilta tappioilta, joita saattaa aiheutua tällaisen vakuuden hyväksymisestä, liittyy läheisesti vaatimukseen, joka on vahvistettu EKP:n perussäännön 18.1 artiklan toisessa luetelmakohdassa, jonka nojalla EKP:n keskuspankkien lainanannon on perustuttava riittävään vakuuteen. Lisäksi kuittausriskien käsitteleminen asianmukaisella tavalla vaikuttaa myös siihen, että lainasaatatavat ovat jatkossakin hyväksyttävä vakuus eurojärjestelmän luotto-operaatioissa, ja edistää samalla rahapolitiikan välittymistä tehokkaasti reaalityökaluun⁽⁵⁾. EKP kehottaa EKP:n neuvostoa harkitsemaan direktiivin 2002/47/EY muuttamista siten, että poissuljetaan keskuspankille eurojärjestelmän luotto-operaatioiden yhteydessä vakuudeksi annetun lainasaatavan velallisen (tai takaajan) mahdollisuus käyttää minkäänlaista kuitausoikeutta, joka sillä saattaa olla alkuperäistä lainanantajaa kohtaan tämän saatavan perusteella. Jotta minimoidaan mahdollisten tappioiden määrä realisointitapauksissa, tämän poissulkemisen pitäisi kattaa myös kaikki kolmannet osapuolet, joille eurojärjestelmän keskuspankki myöhemmin siirtää lainasaatavan⁽⁶⁾.

Niiltä osin kuin EKP suosittaa ehdotettua asetusta muutettavaksi, tarkat muutosehdotukset perusteluineen on esitetty teknisessä työasiakirjassa, johon on liitetty selvitys. Tekninen työasiakirja on luettavissa englanninkielisenä EKP:n verkkosivuilla.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/24/EY, annettu 4 päivänä huhtikuuta 2001, luottolaitosten tervehtymisestä ja likvidaatiosta (EUVL L 125, 5.5.2001, s. 15).

⁽²⁾ Ehdotetun asetuksen perustelujen s. 11.

⁽³⁾ Ks. lausunnon CON/2008/37 9.1 kohta.

⁽⁴⁾ Ks. erityisesti esim. Ranskan rahoitus- ja rahamarkkinalain L. 141–4 §:n I momentin 2 kohta, joka on otettu käyttöön 9 päivänä joulukuuta 2016 annetun lain nro 2016–1691 53 §:llä; 23 päivänä joulukuuta 2016 annetun Italian asetuksen nro 237, joka on muutettu laiksi 17.2.2017 annetulla lailla nro 15, 26 §; rahapoliittisesta asemasta ja Luxemburgin keskuspankista 23 päivänä joulukuuta 1998 annetun lain 22–1(4) §; ks. myös lausunnon CON/2006/56 2.1–2.2 kohta; lausunnon CON/2016/37 2.3 kohta ja lausunnon CON/2017/1 5.1 kohta.

⁽⁵⁾ Ks. lausunnon CON/2016/37 2.2 kohta ja lausunnon CON/2017/1 5.1 kohta.

⁽⁶⁾ Ks. lausunnon CON/2016/37 2.5 kohta.

Tämä lausunto julkaistaan EKP:n verkkosivuilla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 18 päivänä heinäkuuta 2018.

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI
