

III

(Muut säädökset)

EUROOPAN TALOUSALUE

EFTAn VALVONTAVIRANOMAISEN PÄÄTÖS

N:o 206/11/KOL,

tehty 29 päivänä kesäkuuta 2011,

kiinnelainajärjestelystä (Islanti)

EFTAN VALVONTAVIRANOMAINEN, joka

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 61 artiklan sekä pöytäkirjan 26,

ottaa huomioon valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 24 artiklan,

ottaa huomioon valvonta- ja tuomioistuin sopimuksen pöytäkirjassa 3, jäljempänä 'pöytäkirja 3', olevan I osan 1 artiklan ja II osan 7 artiklan 5 kohdan,

ottaa huomioon pöytäkirjassa 3 olevan II osan 27 artiklassa tarkoitetuista täytäntöönpanosäännöksistä 14 päivänä heinäkuuta 2004 tehdyn valvontaviranomaisen päätöksen⁽¹⁾,

on kehottanut pöytäkirjassa 3 olevan II osan 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa⁽²⁾ ja ottanut huomioon nämä huomautukset,

SEKÄ KATSOO SEURAAVAA:

I TOSIASIAT

1. MENETTELY

EFTAn valvontaviranomainen, jäljempänä 'valvontaviranomainen', ja Islannin viranomaiset neuvottelivat lokakuusta joulukuuhun 2008 kiinnelainojen ostoa koskevan järjestelmän, jäljempänä 'kiinnelainajärjestely', käyttöönotosta; kyse oli ilmoitusta edeltäneen vaiheen neuvotteluista. Islannin viranomaiset jättivät valvontaviranomaiselle tässä yhteydessä kolme kirjettä, jotka oli päivätty 14 päivänä lokakuuta 2008 (tapahtuma nro 494902), 3 päivänä marraskuuta 2008 (tapahtuma nro 496979) ja 3 päivänä joulukuuta 2008 (tapahtuma nro 500670).

Islannin viranomaiset ilmoittivat valvontaviranomaiselle kiinnelainajärjestelystä 27 päivänä toukokuuta 2009 (tapahtuma nro 519720).

Valvontaviranomainen pyysi 25 päivänä kesäkuuta 2009 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 520515) ja 29 päivänä kesäkuuta

2009 päivätyllä sähköpostilla (tapahtuma nro 523605) Islannin viranomaisia esittämään lisätietoja. Islannin viranomaiset vastasivat 27 päivänä heinäkuuta 2009 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 525671) ja 28 päivänä elokuuta 2009 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 528493).

Tapauksesta keskusteltiin myös valvontaviranomaisen ja Islannin viranomaisten välisessä neuvottelupuhelussa 1 päivänä heinäkuuta 2009 ja jälleen 4 päivänä marraskuuta 2009 valtioneuvoston kokouksessa Islannissa.

Valvontaviranomainen pyysi 16 päivänä marraskuuta 2009 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 536644) tietoja keskustelujen jatkotoimenpiteestä. Islannin viranomaiset vastasivat pyyntöön 25 päivänä marraskuuta 2009 (tapahtuma nro 538088).

Valvontaviranomainen ilmoitti Islannin viranomaisille 10 päivänä maaliskuuta 2010 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 548915), että se oli päättänyt aloittaa kiinnelainajärjestelyn osalta valvonta- ja tuomioistuin sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn.

Valvontaviranomaisen päätös N:o 76/10/KOL aloittaa kyseinen menettely julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ja sen ETA-täydennysosassa 14 päivänä lokakuuta 2010⁽³⁾. Valvontaviranomainen kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa, mutta se ei saanut näiltä huomautuksia.

Islannin viranomaiset esittivät 3 päivänä toukokuuta 2010 vastaanotetulla kirjeellä huomautuksia muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdystä valvontaviranomaisen päätöksestä N:o 76/10/KOL (tapahtumat nro 555824 ja 555999).

Islannin viranomaiset toimittivat lisätietoja, muun muassa asian tuntijalausnon, 25 päivänä toukokuuta 2010 (tapahtumat nro 558177 ja 558531).

Valvontaviranomainen ja Islannin viranomaiset keskustelivat tapauksesta 1 päivänä kesäkuuta 2010 valtioneuvoston kokouksessa Islannissa.

⁽¹⁾ Päätös N:o 195/04/KOL, tehty 14 päivänä heinäkuuta 2004, julkaistu virallisessa lehdessä EUVL L 139, 25.5.2006, s. 37, sekä ETA-täydennysosassa nro 26, 25.5.2006, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna. Päätöksen konsolidoitu versio on saatavilla verkkosivustolla osoitteessa www.eftasurv.int

⁽²⁾ EUVL C 277, 14.10.2010, s. 4, ja ETA-täydennysosa nro 57, 14.10.2010, s. 4.

⁽³⁾ Ks. alaviite 2.

2. TOIMENPITEIDEN KUVAUS

2.1 Tausta

Maailman rahoitusmarkkinoiden kuohunta vuosina 2008 ja 2009 johti useiden Islannin rahoituslaitosten heikkoon maksuvalmiuteen ja heikkoon luotonantoon. Kriisin johdosta Islannin viranomaiset toteuttivat joukon toimenpiteitä, joiden tavoitteena oli taata rahoitusmarkkinoiden toiminta Islannissa.

Yksi näistä toimenpiteistä oli kiinnelainajärjestelyn käyttöönotto. Sen ansiosta Islannin asuntoviraston asuntorahoitusrahasto (Íbúðalánasjóður) voi ottaa haltuunsa tiettyjen Islannin rahoituslaitosten kiinnelainoja. Vastineeksi rahoituslaitos saa asuntorahoitusrahaston, jäljempänä 'HFF', joukkovelkakirjoja. Kyse on pysyvästä omaisuuserien vaihtamisesta. Rahoituslaitos voi tämän jälkeen käyttää HFF:n joukkovelkakirjoja Islannin keskuspankista otettujen käteislainojen vakuutena (⁴).

Kiinnelainajärjestelyn yleistavoitteena on tarjota vaatimukset täyttävälle rahoituslaitoksille rahoitusomaisuutta ja taata lainojen saatavuus asuntomarkkinoilla (sekä siten turvata kiinteistönomistajien edut) (⁵).

Islannin viranomaisten mukaan kiinnelainajärjestely on jatkoa valvontaviranomaisen aiemmin, 27 päivänä maaliskuuta 2009 hyväksymälle järjestelylle (päätös N:o 168/09/KOL). Siinä sallittiin HFF:n puuttuminen Islannin valtiota koskeviin asioihin finanssikriisin yhteydessä kiinnelainojen väliaikaisen rahoituksen avulla, jäljempänä 'väliaikainen kiinnelainajärjestely' (⁶). Väliaikaisessa kiinnelainajärjestelyssä kiinnitykset voidaan vaihtaa väliaikaisesti. Kiinnelainajärjestely mahdollistaa pysyvän omaisuuserien vaihdon. Ennen kiinnelainajärjestelyyn liittyvää swap-sopimusta väliaikaisen kiinnelainajärjestelyn mukaiset kiinnitykset on palautettava tuensaajalle.

Kiinnelainajärjestely on suunnattu ensisijaisesti pienille säästöpankeille, jotka ovat riippuvaisia muiden kotimaisten rahoituslaitosten – joilla myös on likviditeettiongelmia – tarjoamasta likviditeetistä (⁷). Säästöpankit tarjoavat pääasiallisesti perinteisiä

(⁴) Islannin viranomaiset ovat selittäneet, etteivät rahoituslaitokset voineet hankkia rahoitusomaisuutta avoimilta markkinoilta, koska finanssikriisin vuoksi Islannissa ei ollut tuolloin lainkaan toimivia pankkien välisiä markkinoita, eikä pienemmillä säästöpankeilla ollut keskuspankille vakuuksiksi kelpaavia varoja.

(⁵) Ks. kiinteistö- ja rahoitusmarkkinoihin liittyvistä toimista 19 päivänä kesäkuuta 2008 annettu hallituksen julistus ja hallituksen lehdistötiedote 18.7.2008. Islannin finanssikriisin vuoksi kiinnelainojen kesto piteni 70 vuoteen.

(⁶) EUVL C 241, 8.10.2009, s. 16, ja ETA-täydennysosa nro 52, 8.10.2009, s. 1. Päätös on saatavilla myös valvontaviranomaisen verkkosivustolla osoitteessa http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/stateaidregistry/sadecice09/168_09_col.pdf

(⁷) Ennen finanssikriisiä Islannin pankkiala muodostui pääasiallisesti kahdesta osasta, joista ensimmäiseen kuuluivat kolme aiemmin suurinta pankkia Glitnir, Landsbanki ja Kaupthing, joiden kansainvälisen tason toiminta oli suhteellisen suurta. Toiseen kuuluivat pienet säästöpankit, jotka olivat suurilta pankeilta saamansa rahoituksen varassa.

pankkipalveluja paikallisyhteisöille (yksilöille, yritysasiakkaille ja paikallisviranomaisille), joihin ne kuuluvat kiinteästi. Monilla alueilla säästöpankit ovat ainoita toiminnassa olevia rahoituslaitoksia (⁸).

2.2 Oikeusperusta

Kiinnelainajärjestelyn perustana on mm. rahoitusalan epätavallisista olosuhteista johtuvista valtionkassamaksuista vastaavasta viranomaisesta 6 päivänä lokakuuta 2008 annetun lain nro 125/2008, jäljempänä 'valmiuslaki' (⁹), V luku. Kyseisellä lailla muutettiin muun muassa asuntopolitiikkaa koskevaa lakia nro 44/1998, jäljempänä 'asuntolaki'. Lisätietoja esitetään sellaisten joukkovelkakirjojen, joiden vakuutena ovat kiinnitykset asuntoihin ja joiden liikkeenlaskijana ovat rahoitusalan yritykset, ostamista koskevasta asuntorahoitusrahaston toimivallasta 26 päivänä marraskuuta 2008 annetussa asetuksessa N:o 1081/2008, jäljempänä 'asetus'. Asetus annettiin ja se tuli voimaan 27 päivänä marraskuuta 2008.

Lisäksi HFF:n hallitus on antanut kiinnelainojen ostoa rahoitusalan yrityksiltä koskevat säännöt, jäljempänä 'täydentävät säännöt' (¹⁰). Sosiaali- ja sosiaaliturvaministerin antaman hyväksynnän jälkeen täydentävät säännöt julkaistiin 15. tammikuuna 2009, ja ne tulivat voimaan samana päivänä. Myös kiinnelainajärjestely otettiin käyttöön kyseisenä päivänä.

2.3 Kiinnelainajärjestelyä koskevat hakemukset

Kiinnelainajärjestelyssä vaatimukset täyttävät rahoituslaitokset voivat hakea HFF:ltä omaisuuserien (kiinnelainojen) vaihtoa. Swap-sopimuksen mukaisesti HFF ostaa pysyvästi hakijana olevan rahoituslaitoksen kiinnelainat (toisin sanoen "kiinnelainapoolin"). Vastineeksi hakijana oleva rahoituslaitos saa voimassa olevia HFF:n joukkovelkakirjoja.

Kaikki pankit, säästöpankit ja luottolaitokset, joille on myönnetty lupa toimia Islannissa rahoitusalan yrityksiä koskevan lain nro 161/2002 nojalla, voivat hakea kiinnelainajärjestelyn

(⁸) Ks. päätös N:o 168/09/KOL, s. 3.

(⁹) Laki nro 125/2008 tuli voimaan välittömästi sen jälkeen, kun se oli julkaistu, ts. 7 päivänä lokakuuta 2008.

(¹⁰) Muutetussa asuntolaissa ja asetuksessa annetaan HFF:lle toimivalta ostaa (tai rahoittaa) sellaisia joukkovelkakirjoja, joiden vakuutena ovat kiinnitykset asuntoihin. Täydentävät säännöt koskevat kiinnelainojen ostoa. Islannin viranomaiset ovat selittäneet, että tarkoitus oli viitata samaan asiaan.

mukaista omaisuuserien vaihtoa. Tämä koskee myös Islantiin sijoittautuneita ulkomaisten pankkien tytäryhtiöitä ja haarakontoreita.

Hakemuksen tekeminen edellyttää, että rahoituslaitos lähettää kirjallisen hakemuksen, johon sisältyvät tiedot sen kiinnelainapoolin, jonka se haluaa sisällyttää HFF:n kanssa tehtävään swap-sopimukseen, arvioidusta koosta. Tämän perusteella HFF neuvottelee kyseisen liiketoimen ehdot hakijana olevan rahoituslaitoksen kanssa. Tärkeä tekijä tässä prosessissa on kiinnelainojen arvon määrittäminen (ks. 2.4 kohta jäljempänä). Jos hakemus hyväksytään, HFF ostaa hakijana olevan rahoituslaitoksen kiinnelainapoolin ilman, että siirto edellyttää luvan pyytämistä velalliselta (luotonottaja).

Omaisuuserien vaihdon jälkeen HFF toimii lainanantajana kiinnelainajärjestelyn mukaisen luoton ottajaan nähden, mikä edellyttää kiinnitysvelkakirjojen virallista siirtoa.

Islannin viranomaiset ovat ilmoittaneet valvontaviranomaiselle, että 22 päivän lokakuuta 2008 ja 18 päivän joulukuuta 2008 välisenä aikana seitsemän säästöpankkia – Keflavik, BYR, Bolungarvik, Ólafsfjarðar, Mýrasýsla, Höfðhverfinga ja SPRON – jätti kiinnelainajärjestelyn mukaista omaisuuserien vaihtoa koskevan hakemuksen.

Säästöpankit tekivät swap-sopimuksia HFF:n kanssa seuraavasti: Keflavik 23 päivänä maaliskuuta 2009, BYR 20 päivänä toukokuuta 2009 sekä Bolungarvik 3 päivänä heinäkuuta 2009 ja 5 päivänä elokuuta 2009 ⁽¹¹⁾.

Ensimmäinen kiinnelainajärjestelyn mukainen sopimus oli kiinnelainan siirtosopimus, jonka HFF ja Keflavik-säästöpankki allekirjoittivat 23 päivänä maaliskuuta 2009 ja jonka kokonaisarvo oli 9 959 972 471,00 Islannin kruunua ⁽¹²⁾. BYR-säästöpankin kanssa tehdyn sopimuksen arvo oli 2 707 559 690,00 Islannin kruunua. Bolungarvik-säästöpankin kanssa tehtyjen sopimusten arvo oli 477 141 823,00 Islannin kruunua ja 425 924 422,00 Islannin kruunua.

Edellä mainittujen neljän muun pankin hakemukset hylättiin.

2.4 Kiinnelainajärjestelyn mukaisten kiinnelainojen ja HFF:n joukkovelkakirjojen arvostus

Kiinnelainajärjestely edellyttää, että HFF noudattaa vaiheittaista menettelyä hakijana olevan rahoituslaitoksen kiinnelainapoolin ja swap-sopimuksen kohteena olevien HFF:n joukkovelkakirjojen arvon arvioinnissa.

⁽¹¹⁾ HFF:n ja Bolungarvikin välillä tehtiin kaksi sopimusta.

⁽¹²⁾ Swap-sopimuksen osapuolten mukaan lopullinen hinta oli tarkoitus sopia 15 päivänä huhtikuuta 2009.

Asetuksen 3 §:n ⁽¹³⁾ ja täydentävien sääntöjen 6 §:n ⁽¹⁴⁾ mukaan HFF:n on arvioitava rahastolle tarjottujen joukkovelkakirjojen arvo, ja niiden hinnan perustana on yleensä lainan kirjanpitoarvo. Toisin sanoen HFF suorittaa itse kiinnelainojen arvon ”in-house”-arvioinnin. Arvioinnin perustana se käyttää lainojen kirjanpitoarvoa.

2.4.1 HFF:n suorittama kiinnelainojen valinta ⁽¹⁵⁾

Ennen kiinnelainapoolin arvon arviointia HFF harkitsee, onko sen edun mukaista ostaa kyseisiä lainoja. Tätä varten se arvioi lainat käyttäen perusteena velallisen maksutilannetta, kiinnelainan määrän ja vakuusarvon (LTV) välistä suhdetta, mahdollisia maksujen laiminlyöntejä ja kiinnelainasopimuksen ehtoja. Tämän perusteella HFF jakaa kiinnelainat kolmeen ryhmään:

- a) hyvin hoidetut kiinnelainat, jotka täyttävät kaikki HFF:n yleiset lainavaatimukset;
- b) muut hyvin hoidetut kiinnelainat, jotka eivät täytä kaikkia HFF:n yleisiä lainavaatimuksia;
- c) kiinnelainat, joiden hoidossa on esiintynyt laiminlyöntejä.

⁽¹³⁾ Joukkovelkakirjojen hinnoittelun osalta asetuksen 3 §:ssä säädetään, että asuntorahoitusrahaston on suoritettava rahastolle tarjottujen joukkovelkakirjojen arvoa koskeva itsenäinen arviointi. Joukkovelkakirjojen arvoa arvioitaessa rahaston on otettava huomioon muun muassa velallisen maksutilanne, kiinnelainan ja asunnon arvon välinen suhde ajankohtana, jolloin joukkovelkakirja otetaan vastattavaksi, siihen liittyvien maksujen mahdolliset laiminlyönnit ja sen ehdot siten, että joukkovelkakirjan hinta määräytyy sen markkina-arvon perusteella. Sopimusehdot ja ostohinta on lisäksi suunniteltava siten, että rahastolle aiheutuvat luottoriskit ovat mahdollisimman pieniä.

⁽¹⁴⁾ Täydentävien sääntöjen 6 §:n, joka koskee ostohintaa, mukaan kiinnelainojen ostohinnan on perustuttava niiden markkina-arvoon. Kiinnelainaa koskevissa ostosopimuksissa lainan kirjanpitoarvo on yleensä hinta, jossa otetaan huomioon ennen aikaisen takaisinmaksun riski, toimintakulut ja muut tekijät. Kiinnelainapoolin lopullinen hinta määräytyy sen toimivuuden ja odotetun tappion perusteella lopullisen ostohinnan sopimisen yhteydessä.

Sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä maksettava ostohinta ei saa koskaan olla suurempi kuin 80 prosenttia poolin markkinahinnasta. Sääntöjen 5 §:n mukaan prosentuaalisen osuuden on laskettava suhteessa ennakkoidun tappion nousuun. Ostohinnan osuuden on oltava aina suurempi kuin ennakoitu tappio. Kiinnelainojen ostosopimuksissa on täsmennettävä ostohintaa koskeva loppuselvitys. Yleensä selvitys on tehtävä 8–10 vuoden kuluttua ostopäivästä. Loppuselvityksen yhteydessä HFF:n on maksettava myyjälle loppuosaa ostohinnasta vähennettynä kiinnelainapoolin sihenastisella arvonalenemalla ja sen keston aikaisella ennakkoidulla tappiolla 5 §:n mukaisesti.

⁽¹⁵⁾ Täydentävien sääntöjen 4 §.

Kahteen ensimmäiseen ryhmään kuuluvat kiinnelainat voivat olla kiinnelainajärjestelyn mukaisen swap-sopimuksen kohteena. Ryhmään C kuuluvat kiinnelainat voidaan hyväksyä vain, jos kiinnelaina poistetaan velkojen perinnän piiristä ja kaikki palkkiot ja kulut maksetaan ennen swap-sopimusta.

2.4.2 HFF:n suorittama kiinnelainojen arvon määrittäminen

Asetuksen 3 §:n ja täydentävien sääntöjen 6 §:n mukaan HFF:n on käytettävä kiinnelainojen ostohinnan perusteena niiden markkina-arvoa. Edellä mainitun 6 §:n mukaan HFF:n on lisäksi käytettävä markkina-arvon perusteena kiinnelainojen kirjanpitoarvoa (ottamalla huomioon ennenaikaisen takaisinmaksun riskin, toimintakulut ja muut tekijät). Islannin viranomaiset ovat vahvistaneet viimeksi mainitun valvontaviranomaiselle⁽¹⁶⁾. Islannin viranomaiset ovat vahvistaneet myös, että kunkin yksittäisen lainan kirjanpitoarvo on luotonottajalle lainattu pääoma ilman arvonalennuksia⁽¹⁷⁾. Rahoituslaitoksen, joka hakee pääsyä kiinnelainajärjestelyyn, on esitettävä HFF:lle kunkin yksittäisen lainan kirjanpitoarvo⁽¹⁸⁾.

2.4.3 HFF:n suorittama luottoriskin ja "luottopuskurin" määrittäminen

Kolmas vaihe on tarkasteltaviin kiinnelainoihin liittyvän luottoriskin määrittäminen. Asetuksen 3 §:n ja täydentävien sääntöjen 5 §:n mukaan HFF:n on käytettävä tässä yhteydessä Islannin KPMG:n luottoriskimallia, jota käytettäessä kiinnelainapoolien luottoriski arvioidaan rahoituslaitosten pääomariskin arviointia koskevan kansainvälisen Basel II -standardin perusteella. Arviointiin sisältyy odotetun tappion määrittäminen kertomalla keskenään seuraavat kolme tekijää: maksulaininlyöntien todennäköisyys, maksujen laiminlyönnistä johtuva tappio-osuus ja vastuu maksukyvyttömyyshetkellä. Kukin näistä muuttujista arvioidaan kunkin kiinnelainan ja lainakauden kunkin vuoden osalta.

Malli perustuu joukkoon muuttujia, joiden tarkoituksena on arvioida yksittäisten lainojen todennäköistä luottotappiota sekä useita kiinnelainoihin todennäköisesti vaikuttavia makrotaloudellisia muuttujia. Yksittäisten lainojen arviointiin käytetään seuraavia muuttujia: i) lainan määrän ja vakuusarvon välinen suhde ja ii) maksuhistoria. Makrotaloudellinen analyysi on kiinteistöjen hintoja, inflaatiota, palkkakehitystä ja muita kiinnelainapooliin yleisellä tavalla todennäköisesti vaikuttavia tekijöitä koskeva keskipitkän aikavälin ennuste (vuoteen 2014 asti). Historiallisten kokemusten perusteella luottotappioluvun oletetaan olevan matala vuoden 2014 jälkeen.

⁽¹⁶⁾ Islannin viranomaisten 27.8.2009 päivätty kirje valvontaviranomaiselle.

⁽¹⁷⁾ Valvontaviranomainen katsoo, että tämä tarkoittaa luotonottajalle lainattua huomattavaa pääomaa (ilman arvonalennuksia).

⁽¹⁸⁾ Täydentävien sääntöjen 3 §:n mukaan rahoitusalan yrityksen on toimitettava HFF:n tarpeelliseksi katsomat HFF:lle myytävien kiinnelainapoolien arvon ja luottoriskin arvioinnin edellyttämät tiedot tietokoneella luettavassa muodossa.

HFF:n suoritettua luottoriskin määrittäksen luottoriski ei välittömästi laske kirjanpitoarvoa. Luottoriskin arvoa käytetään ainoastaan joukkovelkakirjojen, jotka hakijana oleva rahoituslaitos vastaanottaa swap-sopimuksen ajankohtana, arvon määrittämiseen.

Asetuksen 3 §:n ja täydentävien sääntöjen 6 §:n mukaan HFF käyttää odotettua luottoriskiä ns. luottopuskurin määrittämiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että rahoituslaitos vastaanottaa ensin ainoastaan enintään 80:aa prosenttia koko kiinnelainapoolin kirjanpitoarvosta vastaavat HFF:n joukkovelkakirjat. Luottopuskuri voi olla enemmän kuin se 20 prosentin määrä, joka on sidoksissa kiinnelainapooliin liittyvään ennakoituun tappioon, ja nousee kyseisen ennakoitun tappion määrällä (täydentävien sääntöjen 5 §). Luottopuskuri on aina suurempi kuin ennakoitu tappio. Käytännössä HFF määrittää luottopuskurin lisäämällä ennakoituun tappioon ylimääräiset 10 prosenttia.

Noin 8–10 vuoden kuluttua alkuperäisen sopimuksen jälkeen arvioidaan lainapoolin täytäntöönpano kyseisenä ajanjaksona. Lisäksi tuolloin tehdään poolin luottoriskiä koskeva ennakoarvio. Näiden kummankin tekijän perusteella rahoituslaitos vastaanottaa ylimääräisiä HFF:n joukkovelkakirjoja luottopuskurin arvoon asti. Jos 8–10 vuoden kuluttua luottoriski on toteutunut ainoastaan osittain eli jos tosiasialliset tappiot ovat sopimusajan kohtana arvioitua pienemmät, HFF siirtää siis joukkovelkakirjoja tosiasiallisilla tappioilla vähennettyyn luottopuskurin arvoon asti ottaen samalla huomioon luottoriskiä koskevan ennakoarvion. Sen sijaan jos luottoriski toteutuu kokonaisuudessaan – siis jos kaikki odotetut tappiot toteutuvat –, HFF ei siirrä rahoituslaitokselle mitään ylimääräisiä joukkovelkakirjoja. Lopuksi, jos tosiasialliset tappiot ovat suuremmat kuin luottopuskuri, HFF ottaa tappiot kantaakseen.

2.4.4 HFF:n suorittama HFF:n joukkovelkakirjojen vastaavan määrän määrittäminen

Asetuksen 5 §:n ja täydentävien sääntöjen 7 §:n⁽¹⁹⁾ mukaan HFF määrittää kiinnelainapoolia koskevan swap-sopimuksen mukaisesti rahoitusalan yritykselle siirrettävien HFF:n joukkovelkakirjojen arvon (vähennettynä luottopuskurilla).

HFF määrittää HFF:n joukkovelkakirjojen arvon käyttämällä Islannin OMX:n noteerausten mukaisesti joukkovelkakirjan kokonaishintaa tapahtumapäivän päättyessä. Kyseistä hintaa tarkistetaan kiinnelainojen painotetulla keskikorolla (jota on alennettu

⁽¹⁹⁾ Täydentävien sääntöjen kiinneobligaatioihin liittyviä maksuja koskevan 7 §:n mukaan HFF:n on luovutettava kiinnelainojen vastineeksi HFF:n joukkovelkakirjoja. HFF:n joukkovelkakirjojen tuoton on perustuttava kiinnelainojen kestoon ja ehtoihin. Muiden tekijöiden ohella tarkastellaan myös ennenaikaisen takaisinmaksun riskiä ja toimintakuluja.

ennenaikaisen takaisinmaksun riskin, toimintakulujen ja luottotappioiden perusteella). Islannin viranomaisten antamista tiedoista ei selviä, laskeeko vai nostaako tämä joukkovelkakirjojen arvoa.

2.4.5 Kiinnelainajärjestelyyn liittyvän swap-sopimuksen selvittely

Kun kiinnelainapoolin arvo on määritetty, se siirretään HFF:lle. Vastineeksi rahoituslaitos saa HFF:n joukkovelkakirjoja⁽²⁰⁾.

Loppuselvitys tehdään keskimäärin 8–10 vuoden kuluttua sopimuksen tekemisestä⁽²¹⁾. Tuolloin – edellyttäen, että edellä 2.4.3 kohdassa kuvailtu arviointi on tehty – HFF siirtää rahoituslaitokselle ylimääräisiä joukkovelkakirjoja luottopuskurin arvoon asti (vähennettynä mahdollisilla tosiasiallisilla tappioilla ja kiinnelainakauden lopun mahdollisilla ennakoiduilla tappioilla)⁽²²⁾.

2.5 Kesto ja talousarvio

Kiinnelainajärjestely ei ole ajallisesti rajattu. Tämä tarkoittaa sitä, ettei ole mitään viimeistä päivää, jolloin järjestelyä koskeva hakemus on tehtävä, tai määräaika, jonka kuluessa järjestelyä koskevat hakemukset on tehtävä. Näin ollen kiinnelainajärjestely on tällä hetkellä edelleen voimassa, ja vaatimukset täyttävät rahoituslaitokset voivat jättää hakemuksia.

Talousarvion osalta Islannin viranomaiset eivät ole toimittaneet valvontaviranomaiselle arviota kiinnelainajärjestelyn mukaisista vuotuisista menoista tai kokonaiskustannuksista.

2.6 Viitemarkkinoita koskevat lisätiedot

Rahoitusvalvontaviranomainen, jäljempänä 'FME', teki 22 päivänä huhtikuuta 2010 päätöksen Keflavik-säästöpankin varojen ja velkojen luovutuksesta Spkef-säästöpankille⁽²³⁾. Rahoitusvalvontaviranomainen teki 5 päivänä maaliskuuta 2011 päätöksen Spkef-säästöpankin varojen ja velkojen luovutuksesta NBI hf.:lle (uusi Landsbanki)⁽²⁴⁾.

Byr-säästöpankin (vanha Byr) romahdettua huhtikuussa 2010 Islannin valtio perusti Byr hf:n (uusi Byr), joka on kokonaan valtion omistuksessa oleva osakeyhtiö. Vanha Byr on tällä hetkellä likvidaatiomenettelyssä. Uusi Byr ostaa kaikki vanhan Byrin varat sekä tietyt velat ja toimet⁽²⁵⁾.

⁽²⁰⁾ Asetuksen 5 §:n mukaan korvaukset asuntorahoitusrahaston ostamista joukkovelkakirjoista ovat yleensä HFF:n joukkovelkakirjoja. Tämän perusteella asetuksessa periaatteessa sallitaan muut korvausmuodot, kuten käteismaksut. Tähän mennessä on kuitenkin käytetty ainoastaan HFF:n joukkovelkakirjojen muodossa maksettuja korvauksia.

⁽²¹⁾ Loppuselvityksen tosiasiallinen ajankohta täsmennetään yleensä sopimuksessa.

⁽²²⁾ Asetuksen 3 § ja täydentävien sääntöjen 6 §.

⁽²³⁾ Ks. <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7199>

⁽²⁴⁾ Ks. <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7997>

⁽²⁵⁾ Ks. Byr hf.:n perustamiseen ja pääomanmuodostukseen myönnettävää valtionapua koskeva 13 päivänä huhtikuuta 2011 tehty EFTAn valvontaviranomaisen päätös N:o 126/11/KOL, ei vielä julkaistu, saatavilla valvontaviranomaisen verkkosivustolla osoitteessa <http://www.eftasurv.int/media/decisions/126-11-COL.pdf>

3. MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN ALOITTAMISEN PERUSTEET

Valvontaviranomainen päätti maaliskuussa 2010 aloittaa tätä tapausta koskevan muodollisen tutkintamenettelyn, koska sillä oli epäilyjä, jotka koskivat sitä, olivatko kiinnelainajärjestelyn mukaiset liiketoimet markkinaehtojen mukaisia, ja näin ollen, liittyykö järjestelyyn ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea⁽²⁶⁾.

Valvontaviranomaisella oli epäilyjä myös sen suhteen, voitaisiinko mahdollinen tuki katsoa yhteensopivaksi ETA-sopimukseen sisältyvien valtiontukimääräysten kanssa, ja se katsoi, että asianmukainen viitekehys arvioitaessa toimenpiteen soveltuvuutta ETA-sopimuksen toimintaan olivat arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevat suuntaviivat⁽²⁷⁾. Näiden suuntaviivojen perusteella valvontaviranomainen epäili, oliko i) omaisuuserien markkina-arvo laskettu oikein (ja määrättykö siirtohinta sen perusteella) ja ii) takasiko swap-sopimusten nojalla valtiolle kuuluva korvaus kustannusten asianmukaisen jakautumisen sopimuspuolten välillä.

Lopuksi valvontaviranomainen huomautti, etteivät Islannin viranomaiset olleet rajoittaneet ajanjaksoa, jäljempänä 'hakuajanjakso', jonka kuluessa vaatimukset täyttävät rahoituslaitokset voivat hakea pääsyä kiinnelainajärjestelyn piiriin, tai täsmenneet järjestelyn kokonaismäärärahoja tai vuosittaisia määrärahoja. Toisin sanoen kiinnelainajärjestelyä ei ollut rajattu määrärahojen eikä keston osalta.

4. KOLMANSIEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET

Valvontaviranomainen ei saanut kolmansilta osapuolilta huomautuksia muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen N:o 76/10/KOL julkaisemisen jälkeen.

5. ISLANNIN VIRANOMAISTEN ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET

Islannin viranomaiset ovat esittäneet, että kiinnelainojen siirto kiinnelainajärjestelyssä on markkinaehtojen mukaista, mikä takaa sen, ettei HFF:n joukkovelkakirjojen siirtoon hakijoina oleville rahoituslaitoksille liity valtiontukea.

Islannin viranomaiset asettavat kyseenalaiseksi myös sen, onko oikein arvioida kiinnelainajärjestelyä arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen mukaisesti, koska kiinnelainat, joista tehdään järjestelyn mukainen swap-sopimus, eivät ole arvoltaan alentuneita omaisuuseriä. Islannin viranomaisten mukaan säästöpankeille ei tarjota mahdollisuutta tehdä kiinnelainojaan koskevia HFF:n joukkovelkakirjojen siirtoon perustuvia swap-sopimuksia sen vuoksi, että omaisuuserat olisivat arvoltaan alentuneita, vaan koska ne eivät ole riittävän likvidejä⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Ks. edellä alaviite 2.

⁽²⁷⁾ Valtiontukea koskevien suuntaviivojen päivitetty versio julkaistaan valvontaviranomaisen verkkosivustolla osoitteessa <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁽²⁸⁾ Valvontaviranomainen huomauttaa, että näin ei ole valvontaviranomaiselle 27 päivänä toukokuuta 2009 tehdyn kiinnelainajärjestelyä koskevan ilmoituksen (tapahtuma nro 519720) mukaan, jossa Islannin viranomaiset toteavat, että järjestelyn arvioinnissa on asianmukaista käyttää arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevia suuntaviivoja (mikäli valvontaviranomainen toteaa, että järjestelyä käsittelee tukea).

Sen varalta, että valvontaviranomainen kuitenkin toteaa, että kiinnelainajärjestelyyn liittyy valtiontukea ja että se on arvioitava käyttämällä arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevia suunta- viivoja, Islannin viranomaiset esittävät, että tuki on joka tapauksessa riippumattoman asiantuntijan käyttöä koskevan arviointi- perusteen mukainen. Viranomaiset selventävät, että HFF:n suorittamassa kiinnelainojen arvostuksessa käytettävä luottoriski- malli perustuu Islannin KPMG:n, joka on arvonmäärittäjäsalan riippumaton asiantuntija, suunnittelemaan luottoriskimalliin. Is- lannin viranomaiset toteavat myös, että ns. luottopuskurin sisäl- lyttäminen takaa sen, että kiinnelainojen kirjanpitoarvo mukau- tetaan niiden markkina-arvoon ⁽²⁹⁾.

Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdyn valvonta- viranomaisen päätöksen jälkeen Islannin viranomaiset toimitti- vat myös riippumattoman rahoitusasiantuntijan (ALM Finance LTD), jäljempänä 'ALM' ⁽³⁰⁾ laatiman arvonmäärittäjäjärjestel- lyn piiriin jo kuuluneista kiinnelainapoolista ja HFF:n joukkovel- kakirjoista. ALM:n suorittaman arvonmäärittäjäjärjestelyn perusteena on todennäköisyyksiin perustuva kassavirtamalli ja riskitön tuotto- aste järjestelyn piiriin kuuluvien kiinnelainapoolien tämänhetki- sen arvon (todellinen taloudellinen arvo) määrittämiseksi. Lain- apoolien todellisen taloudellisen arvon määrittämisessä käytettiin kahta taloudellista skenaariota: odotettu skenaario ja painotettu skenaario. ALM:n suorittama arvonmäärittäjäjärjestely vahvis- taan HFF:n suorittaman arvonmäärittäjäjärjestelyn.

Islannin viranomaiset esittävät myös, että kiinnelainajärjestelyn johdosta myöntävä viranomainen HFF saa korvauksen siitä, että se mukauttaa joukkovelkakirjojensa arvon kattamaan toiminta- kulut, enneaikaisen takaisinmaksun riskin ja luottotappiot ⁽³¹⁾.

Islannin viranomaiset toteavat lisäksi, että kiinnelainajärjestelyä olisi pidettävä osana Islannin säästöpankkien rakenneuudistusta koskevaa laajempaa suunnitelmaa ja että se olisi tämän vuoksi arvioitava valvontaviranomaisen rakenneuudistusta koskevien suuntaviivojen mukaisesti ⁽³²⁾. Sekä valtiovarainministeriö että Islannin keskuspankki ovat ottaneet käyttöön Islannin säästö- pankkien pääomapolun vahvistamiseen tähtäviä toimenpiteitä. Tämän laajemman rakenneuudistussuunnitelman yhteydessä FME on valvonut säästöpankkien rakenneuudistusta ja antanut asiaa koskevia määräyksiä.

⁽²⁹⁾ Kiinnelainajärjestelyn yhteensopivuuden osalta Islannin viranomaiset viittaavat myös aiempiin valvontaviranomaiselle esitettyihin väittei- siin Islannin säästöpankkien systeemisestä merkityksestä – ks. esim. 19.5.2009 päivätty Islannin keskuspankin kirje, jossa vahvistetaan toimenpiteiden tarve (ilmoituksen liite 5). Islannin viranomaiset ovat esittäneet väitteiden tueksi Euroopan politiikan tutkimuskes- kuksen (Centre for European Policy Studies, CEPS) tutkimuksen ("Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe: The Per- formance and Role of Savings Banks", CEPS, 26.6.2009).

⁽³⁰⁾ Raportin laati Hjörtur H. Jónsson ALM:stä.

⁽³¹⁾ Spkefin tapauksessa enneaikaisen takaisinmaksun riskin, toiminta- kulujen ja suurten luottotappioiden kattamiseksi perittävä preemio oli 95 peruspistettä (bp). HFF veloittaa asiakkailta nykyään yleensä 95 bp – 25 bp toimintakuluista, 50 bp enneaikaisen takaisinmak- sun riskistä ja 20 bp luottotappioista.

⁽³²⁾ Valvontaviranomainen olettaa, että Islannin viranomaiset viittaavat valvontaviranomaisen suuntaviivoihin elinkelpoisuuden palauttami- sesta ja rahoituslalla tämänhetkessä kriisissä toteutettavien raken- neuudistustoimenpiteiden arvioinnista valtioneuvoston päätösten perus- teella.

Toimenpiteen oikeasuhteisuuden osalta Islannin viranomaiset huomauttavat olevansa halukkaita toteuttamaan tarvittavat toi- menpiteet kiinnelainajärjestelyn keston ja rahoitusmahdollisuuk- sien rajoittamista koskevien valvontaviranomaisen huolenaihei- den ratkaisemiseksi.

II ARVIOINTI

1. KÄYTETÄÄNKÖ TOIMENPITEESEEN ETA-SOPIMUKSEN 61 ARTIKLAN 1 KOHDASSA TARKOITETTUA VALTIONTUKEA?

ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, EY:n jäsenvaltion tai EFTA-valtion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei so- vellu tämän sopimuksen toimintaan, siltä osin kuin se vaikut- taa sopimuspuolten väliseen kauppaan."

Jotta toimenpide katsottaisiin ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tueksi, seuraavien neljän kumulatiivisen edellytyksen on täyttyvä: toimenpide i) merkitsee vastaanotta- jille sellaista taloudellista etuutta, jota ei vastaanoteta tavanomai- ssa liiketoiminnassa; ii) on valtion myöntämä tai se on myön- netty valtion varoista; iii) on valikoiva, koska se suosii tiettyjä yrityksiä tai tiettyjen tavaroiden tuotantoa, ja iv) vääristää kil- pailua ja vaikuttaa sopimuspuolten väliseen kauppaan.

1.1 Käytetäänkö toimenpiteeseen valtion varoja?

Tuen on oltava valtion myöntämää tai valtion varoista myön- nettyä tukea.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtio voi myöntää tuen suoraan tai tuen voivat myöntää valtion tätä tarkoitusta varten perustamat tai määrittämät julkiset tai yksityiset elimet ⁽³³⁾.

Kiinnelainojen vastineeksi hakijana olevat rahoituslaitokset sa- avat HFF:n joukkovelkakirjoja. HFF perustettiin asuntolailla, jonka mukaan se on kokonaan Islannin valtion omistama ja hyvinvointiministeriön hallinnollisen valvonnan alainen valtion asuntovirasto. Hyvinvointiministeriö nimittää HFF:n viisijäseni- sen hallituksen. HFF:n tehtävät (lainananto yksityishenkilöille, kunnille ja yrityksille asuntojen oston tai rakentamisen rahoit- tusta varten) esitetään niitä sääntelevissä oikeussäännöissä – asuntolaissa ja sekundaarilainsäädännössä (esim. HFF:n lainaryh- miä koskevassa asetuksessa N:o 57/2009).

⁽³³⁾ Asia 78/76, Steinike ja Weinlig v. Saksan liittotasavalta, Kok. 1977, 21 kohta.

Kyseessä olevat toimenpiteet suoritti näin ollen valtion täydessä määräysvallassa oleva julkinen laitos HFF. HFF:n toimet ovat siten valtion toimia. Näin ollen HFF:n joukkovelkakirjojen siirtoon rahoituslaitoksille liittyy valtion varoja.

1.2 Tiettyjen yritysten tai tiettyjen tavaroiden suosiminen

1.2.1 Taloudellinen etu

Toimenpiteen on tuotava tuensaajalle etuja sellaisista maksuista, jotka se tavallisesti joutuisi kattamaan talousarviostaan, saatavan vapautuksen muodossa.

Kuten Islannin viranomaiset ovat selventäneet, kiinnelainajärjestely perustettiin, jotta tietyt rahoituslaitokset voisivat saada rahoitusta muista lähteistä kuin pankkien välisistä lainoista, koska pankkien väläinen lainananto oli tyrehtymässä rahoitusalan maailmanlaajuisten ongelmien vuoksi.

Valvontaviranomainen pitää epätodennäköisenä, että markkina-taloussijoittaja olisi finanssikriisissä tarjonnut vastaavin edellytyksin vastaavan suuruista rahoitusta rahoituslaitoksille, jotka voivat osallistua kiinnelainajärjestelyyn. Tämän vuoksi toimi sellaisenaan antaa osallistuville pankeille taloudellisen etuuden, jota niillä ei olisi ollut käytettävissään senhetkisissä markkinaolosuh-teissa.

Kiinnelainajärjestely parantaa siihen oikeutettujen rahoituslaitosten asemaa, koska se parantaa niiden maksuvalmiutta ja poistaa niiden taseeseen vaikuttavan epävakaisuuden lähteen. Tämä puolestaan parantaa niiden markkina-asemaa.

1.2.2 Valikoivuus

Toimenpide voidaan katsoa valtiontueksi vain, jos sillä suositaan tiettyjä yrityksiä, tiettyjen tavaroiden tuotantoa tai tiettyjen palvelujen tarjoamista.

Kiinnelainajärjestely on valikoiva, koska se suosii ainoastaan tiettyjä rahoituslaitoksia. Siitä, että kaikki tietyn alan yritykset voivat hyötyä toimenpiteestä, ei voida päätellä, että toimenpide on yleisluonteinen. Päinvastoin toimenpide on valikoiva, koska sillä suositaan ainoastaan yhtä taloudenalaa⁽³⁴⁾.

1.3 Kilpailun vääristyminen ja vaikutukset sopimuspuolten väliseen kauppaan

Kiinnelainajärjestely on omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan sopimuspuolten väliseen kauppaan. Järjestely parantaa siihen oikeutettujen rahoituslaitosten asemaa, koska se parantaa niiden maksuvalmiutta ja poistaa niiden taseeseen vaikuttavan epävakaisuuden lähteen, mikä parantaa niiden asemaa verrattuna niiden kilpailijoihin muissa ETA-maissa.

Kaikki pankit, säästöpankit ja luottolaitokset, joille on myönnetty lupa toimia Islannissa, ovat koostaan riippumatta periaatteessa oikeutettuja hakemaan kiinnelainajärjestelyn mukaista tukea. Pankki- ja rahoitusalan palveluilla ja tuotteilla käydään kansainvälistä kauppaa. Myös tämän perusteella kiinnelainajärjestely on omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan sopimuspuolten väliseen kauppaan.

2. MENETTELYVAATIMUKSET

Pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaan EFTAn valvontaviranomaiselle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta riittävän ajoissa, jotta se voi esittää huomautuksensa. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

Islannin viranomaiset ilmoittivat kiinnelainajärjestelystä valvontaviranomaiselle 27 päivänä toukokuuta 2009 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 519720). Kiinnelainojen ostoa rahoitusalan yrityksiltä koskevat HFF:n hallituksen täydentävät säännöt tulivat kuitenkin voimaan 15 päivänä tammikuuta 2009, toisin sanoen ennen kuin valvontaviranomainen oli tehnyt ilmoituksesta lopullista päätöstä.

Tämän perusteella voidaan todeta, etteivät Islannin viranomaiset ole noudattaneet pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

3. TUEN SOVELTUVUUS ETA-SOPIMUKSEN TOIMINTAAN

ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan mukaisesti valtiontueksi nimetyt tukitoimenpiteet eivät yleensä sovellu ETA-sopimuksen toimintaan, ellei jotain ETA-sopimuksen 61 artiklan 2 tai 3 kohdassa säädettyä poikkeusta sovelleta. Sopimuksen 61 artiklan 2 kohdan poikkeusta ei sovelleta nyt kyseessä olevaan tukeen, jonka avulla ei pyritä saavuttamaan mitään kyseisessä artiklassa luetelluista tavoitteista. Kyseessä olevaan tukitoimenpiteeseen ei sovelleta myöskään ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 a ja 3 c kohdan poikkeuksia. Tukea ei myönnetä tiettyjen alojen tai tiettyjen taloudellisten toimintojen edistämiseen tai niiden taloudellisen kehityksen tukemiseen.

Kyseessä oleva tuki ei liity mihinkään tuotantopääomaan tehtyyn investointiin. Sillä ainoastaan supistetaan kustannuksia, joista yritysten tavallisesti olisi vastattava liiketoimintansa yhteydessä, ja näin ollen se on luokiteltava toimintatueksi. Toimintatuen ei yleensä katsota soveltuvan keinoksi helpottaa tiettyjen talouden toimintojen ja tiettyjen alueiden kehitystä ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti. Toimintatukea myönnetään ainoastaan erityisolosuhteiden vallitessa (esimerkiksi kun kyse on tiettytyyppisestä ympäristö- tai aluetuesta), kun valvontaviranomaisen asianomaisissa suuntaviivoissa määrätään tällaisesta poikkeuksesta.

⁽³⁴⁾ Yhdistetyt asiat E-5/04, E-6/04 ja E-7/04, Fesil ja Finnford (EFTAn oikeustapauskokoelma 2005, s. 117, 77 kohta). Kyseinen tuomio vahvistaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön asiassa C-75/97, Belgia v. komissio (Kok. 1999, s. I-3671, 33 kohta). Ks. myös asia C-66/02, Italia v. komissio (Kok. 2005, s. I-10901, 95 kohta).

ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan valvontaviranomainen voi todeta tuen ETA-sopimuksen toimintaan soveltuvaksi, jos se on tarkoitettu ”EY:n jäsenvaltion tai EFTA-valtion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen”. Valvontaviranomainen muistuttaa, että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä valvontaviranomaisen ja Euroopan komission, jäljempänä ’komissio’, päätöksentekokäytännön mukaan 61 artiklan 3 kohdan b alakohdalla on tulkittava suppeasti ja toimenpiteiden on edesautettava kansantaloudessa olevan häiriön poistamista⁽³⁵⁾.

Valvontaviranomainen toteaa, että kiinnelainajärjestely hyväksyttiin tämänhetkisen kansainvälisen finanssikriisin aikana ja sen johdosta. Islannissa erityisesti pienillä säästöpankeilla on ollut likviditeettiongelmia suurempien pankkien, jotka ovat perinteisesti tarjonneet rahoitusta pienille säästöpankeille, taloudellisten vaikeuksien vuoksi. Toisin kuin suurilla rahoitusalan yrityksillä, säästöpankeilla ei ole suoraa pääsyä Islannin keskuspankin rahoitukseen.

Kuten valvontaviranomainen toteaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, se katsoo, että asianmukainen viitekehys arvioitaessa kiinnelainajärjestelyn soveltuvuutta ovat arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevat suuntaviivat, jotka perustuvat ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan b alakohdallaan. Kiinnelainajärjestelyä on tämän vuoksi arvioitava ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen mukaisesti.

Ennen sen määrittämistä, onko kiinnelainajärjestely arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen mukainen, on tarkasteltavana olevassa tapauksessa tärkeää määrittää, onko järjestely valvonta- ja tuomioistuinsopimuksen pöytäkirja 3:ssa tarkoitettu ”järjestely”. Pöytäkirjassa 3 olevan II osan 1 artiklan d kohdan mukaan

”tukiohjelmalla” tarkoitetaan säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää yrityksille, jotka määrittellään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, sekä säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen

⁽³⁵⁾ Yhdistetyt asiat T-132/96 ja T-143/96, Freistaat Sachsen ja Volkswagen AG v. komissio (Kok. 1999, s. II-3663, 167 kohta). Ks. komission päätös asiassa NN 70/07, Northern Rock (EUVL C 43, 16.2.2008, s. 1); komission päätös asiassa NN 25/08, pelastamistuki WestLB:lle (EUVL C 189, 26.7.2008, s. 3) ja komission päätös, tehty 4 päivänä kesäkuuta 2008, Saksan toteuttamasta valtiontuesta C 9/08 SachsenLB:n hyväksi (EUVL L 104, 24.4.2009). Ks. myös valvontaviranomaisen päätös N:o 36/09/KOL, tehty 30 päivänä tammikuuta 2009, Eksportfinansin saamaa valtion rahoitusta koskevasta Norjan valtion ja Eksportfinans ASA:n välisestä sopimuksesta (EUVL C 156, 9.7.2009, s. 17, ja ETA-täydennysosa nro 36, 9.7.2009, s. 9); päätös N:o 205/09/KOL, tehty 8 päivänä toukokuuta 2009, perustaltaan terveiden pankkien pääomapoljan tilapäiseen vahvistamiseen tarkoitettua järjestelystä rahoitusjärjestelmän vakauden ja reaalityalouden luotonsaannin edistämiseksi (EUVL L 29, 3.2.2011, s. 36, ja ETA-täydennysosa nro 6, 3.2.2011, s. 1); valvontaviranomaisen päätös N:o 235/09/KOL, tehty 20 päivänä toukokuuta 2009, Norjan tilapäisestä pienitukiohjelmasta (EUVL L 46, 19.2.2011, s. 59, ja ETA-täydennysosa nro 8, 17.2.2011, s. 1) ja valvontaviranomaisen päätös N:o 168/09/KOL, tehty 27 päivänä maaliskuuta 2009, Islannin asuntorahoitusrahaston ylimääräisestä lainaryhmästä, joka koskee lainoja pankeille, säästöpankeille ja muille rahoituslaitoksille asuntolainojen väliaikaiseksi rahoittamiseksi (EUVL C 241, 8.10.2009, s. 16, ja ETA-täydennysosa nro 52, 8.10.2009, s. 1).

hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä”.

Valvontaviranomainen on katsonut (eivätkä Islannin viranomaiset ole kiistäneet näkemystä), että kiinnelainajärjestely perustuu sellaisiin sääntöihin – kuten asuntolaki, asetus ja täydentävät säännöt –, joiden perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää kyseisissä säännöissä määritellyille yrityksille yleisellä ja abstraktilla tavalla ilman, että edellytetään uusia täytäntöönpanotoimenpiteitä. Kiinnelainajärjestely on näin ollen pöytäkirjassa 3 olevan II osan 1 artiklan d kohdassa tarkoitettu tukiohjelma. Tässä yhteydessä valvontaviranomainen muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-310/99 seuraavaa: ”Riidanalaisen päätöksen ei tarvinnut sisältää tukiohjelman perusteella yksittäistapauksissa myönnettyjen tukien erillistä arviointia. Kunkin kyseessä olevan yrityksen tilannetta on tutkittava vasta siinä vaiheessa, kun tukia peritään takaisin”⁽³⁶⁾.

Valvontaviranomainen on kyseisen oikeuskäytännön mukaisesti arvioinut kiinnelainajärjestelyä järjestelyn ominaisuuksien (eikä siis järjestelyn mukaisesti myönnettyjen yksittäisten tukien erityispiirteiden) perusteella.

Kuten edellä todetaan, Islannin viranomaiset ovat esittäneet, että valvontaviranomaisen olisi tarkasteltava kiinnelainajärjestelyä Islannin säästöpankkialan meneillään olevan rakenneuudistuksen osana ja että sitä olisi arvioitava rahoituslaitoksiin finanssikriisin aikana sovellettavien valvontaviranomaisen rakenneuudistusta koskevien suuntaviivojen, jäljempänä ’pankkialan rakenneuudistusta koskevat suuntaviivat’, mukaisesti⁽³⁷⁾. Kiinnelainajärjestelyn mukainen swap-sopimus ei kuitenkaan edellytä järjestelmästä hyötyvien rahoituslaitosten yleistä rakenneuudistusta. Kiinnelainajärjestelyä voidaan soveltaa mihin tahansa rahoituslaitokseen riippumatta siitä, ovatko rahoituslaitokset rakenneuudistuksen kohteena. Tässä tilanteessa valvontaviranomainen katsoo, ettei toimenpiteeseen ole asianmukaista soveltaa pankkialan rakenneuudistusta koskevia suuntaviivoja. Edellä esitetyn mukaisesti kiinnelainajärjestelyn ominaisuuksien perusteella voidaan todeta, että arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen soveltamisen edellytykset täyttyvät.

3.1 Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen soveltaminen – tukikelpoiset omaisuuserät

Jotta tuki voitaisiin todeta ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaiseksi, se on myönnettävä syrjimättömien perusteiden nojalla, sen on oltava sikäli asianmukainen, että se on hyvin kohdennettu taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen, ja sen on oltava välttämätön kyseisen tavoitteen kannalta ja oikeassa suhteessa siihen sekä sellainen, että kielteiset

⁽³⁶⁾ Asia C-310/99, Italia v. komissio (Kok. 2002, s. I-2289, tuomion 91 kohta). Asiassa C-66/02, Italia v. komissio (Kok. 2005, s. I-10901, tuomion 91 kohta, yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: ”Kun kyse on tukijärjestelmästä, komissio voi tyytyä tutkimaan asianomaisen järjestelmän yleispiirteitä, eikä sillä ole velvollisuutta tutkia jokaista yksittäistä soveltamistapausta – ” todetakseen, sisältyykö järjestelyyn tukea. Ks. myös asia E-2/05, ESA v. Islanti (EF-TAn oikeustapauskokoelma 2005, s. 202, 24 kohta) ja yhdistetyt asiat C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, Comitato ”Venezia vuole vivere” v. komissio, ei vielä julkaistu, 63–64 kohta.

⁽³⁷⁾ Ks. alaviite 32.

heijastusvaikutukset kilpailijoihin ovat mahdollisimman vähäisiä. Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevilla suuntaviivoilla nämä yleiset periaatteet on muunnettu arvoltaan alentuneiden omaisuuserien hoitoa koskeviksi edellytyksiksi.

Kuten edellä on mainittu, Islannin viranomaiset ovat tiedustelleet arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen sovellettavuudesta kiinnelainajärjestelyn mukaiseen omaisuuserien vaihtoon, koska swap-sopimusten kohteena olevat kiinnelainat eivät ole arvoltaan alentuneita omaisuuseriä. Islannin viranomaiset väittävät, että kiinnelainat ovat pankkien omistamista omaisuuseristä taloudellisesti houkuttelevimpia, eivätkä ne siten ole arvoltaan alentuneita.

Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevissa suuntaviivoissa määritellään arvoltaan alentuneet omaisuuserät seuraavasti: ”koko finanssikriisin käynnistäneet ns. ’myrkylliset’ omaisuuserät (esimerkiksi Yhdysvaltain kiinnitysluottovakuudelliset arvopaperit sekä niihin liittyvät suojausinstrumentit ja johdannaiset), jotka ovat ilmeisesti suurelta osin muuttuneet epälikvideiksi tai joiden arvoa on jouduttu huomattavasti alentamaan –”. Lisäksi sen arvioimiseksi, ovatko omaisuuserät arvoltaan alentuneita, tarvitaan arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen mukaan käytännöllistä ja joustavaa lähestymistapaa⁽³⁸⁾.

Kuten edellä on huomautettu, kiinnelainajärjestelyyn tällä hetkellä osallistuvat säästöpankit yleensä rahoittavat toimintansa asiakastalutuksilla ja ottamalla lainaa Islannin pääpankeilta. Jos se ei riitä mahdollistamaan toiminnan jatkamista, normaalia liiketoimintaa säästöpankille olisi myydä joitakin omaisuuseriään (esimerkiksi kiinnelainoja).

Islannin viranomaiset ovat kuitenkin selvittäneet, että Islannin pääpankit ovat konkurssissa ja niissä on käynnissä rakenneuudistus, mikä rajoittaa lainansaantia kyseisiltä pankeilta. Lisäksi asiakastalutukset yksinään eivät riitä kattamaan säästöpankkien rahoitustarpeita. Islannin viranomaiset ovat ilmoittaneet valvontaviranomaiselle, että kolmas mahdollisuus – omaisuuserien myynti – ei ole ollut mahdollista finanssikriisin vuoksi. Tämä oli se tilanne, jossa kiinnelainajärjestely otettiin käyttöön.

Valvontaviranomainen katsoo, että se, etteivät säästöpankit ole voineet myydä kiinnelainojaan markkinoilla, on osoitus siitä, etteivät kyseiset omaisuuserät ole muutettavissa rahaksi, ja ne ovat tämän vuoksi arvoltaan alentuneita. Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen liitteessä 3 on luettelo arvoltaan alentuneiden omaisuuserien ryhmistä, joiden osalta arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevat hoitotoimenpiteet katsotaan mahdollisiksi. Luetteloon sisältyvät asuntoihin kohdistuvat kiinnitykset.

Jotta kiinnelainajärjestely olisi ETA-sopimuksen mukainen, sen on näin ollen täytettävä arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevissa suuntaviivoissa esitetyt ongelmallisten omaisuuserien hoitoa koskevat soveltuvuusehdot. Asiaa koskevia edellytyksiä tarkastellaan jäljempänä 3.2–3.6 kohdassa.

⁽³⁸⁾ Ks. arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen 32 kohta.

3.2 Kiinnelainan arvonmääritys – riippumaton asiantuntija

Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen 20 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan tukihakemusta tehdessä olisi käytettävä ”riippumattomien ja tunnustettujen asiantuntijoiden sertifioimaa – – asianmukaista arvostusmenetelmää – –”.

Asetuksen 3 §:n mukaan HFF:n on suoritettava rahastolle tarjottuja kiinnelainoja koskeva omaisuuserien arvon arviointi. Näin tehdään myös käytännössä: HFF arvostaa omaisuuserät, joista on tehty kiinnelainajärjestelyn mukainen swap-sopimus. Swap-kiinnelainajärjestelyn piiriin kuuluvia omaisuuseriä ei näin ollen arvosta riippumaton asiantuntija, mikä on vastoin arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen vaatimuksia.

Se, että arvonmäärityksen yhden osan – luottoriskimenetelmän – on laatinut riippumaton asiantuntija (Islannin KPMG) ei automaattisesti tarkoita sitä, että koko arviointi olisi katsottava riippumattoman asiantuntijan suorittamaksi. Toinen tärkeä arvioinnin osa, nimittäin arvioinnin perusta (ts. tukikelpoisten kiinnelainojen valinta, arvon peruste (kirjanpitoarvo), luottoriski-arvioinnin suorittaminen sekä päätös siitä, kuinka luottopuskuri lasketaan ja kuinka HFF:n joukkovelkakirjoina maksettava määrä määritetään) määräytyy asetuksen nojalla eli pelkästään HFF:n suorittaman määrityksen perusteella. Se, että riippumaton asiantuntija on tarjonnut menetelmän luottoriskin arvioimiseksi, ei muuta sitä tosiasiaa, että HFF soveltaa kyseistä menetelmää itse; toisin sanoen suorittaa arvonmäärityksen itse. Mitenkään ei siis tarkasteta, soveltaako HFF kyseistä menetelmää, ja jos soveltaa, millä tavalla.

Edellä esitetyn perusteella valvontaviranomainen toteaa, että kiinnelainajärjestelyyn liittyvä omaisuuserän arvonmääritys ei ole arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen 20 kohdan mukainen.

Kuten edellä on jo todettu, Islannin viranomaiset toimittivat muodollisen tutkinnan aikana riippumattoman rahoitusasiantuntijan ALM:n laatiman omaisuuserien arvonmääritysraportin kiinnelainoista, joista oli jo tehty kiinnelainajärjestelyyn kuuluvia swap-sopimuksia. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä tosiseikkaa, että kiinnelainajärjestelyn samoin kuin asiaa koskevien säännösten mukaan HFF:n on itse suoritettava järjestelyn yhteydessä ostamiensa kiinnelainojen arvonmääritys.

Kuten edellä II osan 3 kohdassa todetaan, valvontaviranomainen pitää kiinnelainajärjestelyä ainoastaan pöytäkirjassa 3 olevan II osan 1 artiklan d kohdassa tarkoitettuna ”tukiohjelmalla”. Näin ollen kiinnelainajärjestely itsessään ei täytä arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevissa suuntaviivoissa esitettyjä edellytyksiä, jollei järjestelyn mukaisista yksittäisten tapausten arvonmäärityksestä muuta johdu.

Edellä esitetyn perusteella valvontaviranomainen toteaa, että kiinnelainojen arvostusjärjestelmä ei täytä arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevissa suuntaviivoissa esitettyjä edellytyksiä.

3.3 Kiinnelainan arvonmääritys – arvonmäärityksen peruste

Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevilla suuntaviivoissa esitetään myös arvoltaan alentuneiden omaisuuserien arvostusmenetelmä arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevan hoito-toimenpiteen yhteydessä. Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen 39 ja 40 kohdassa sekä sen liitteessä 3 otetaan käyttöön käsitteet ”hankintameno”, ”tämänhetkinen markkina-arvo”, ”todellinen taloudellinen arvo” ja ”siirtoarvo”. Nämä käsitteet määrittellään arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevilla suuntaviivoissa seuraavasti ⁽³⁹⁾:

- **Hankintameno** on lainojen kirjanpito- eli nimellisarvo, josta on vähennetty arvon alentuminen.
- **Tämänhetkinen markkina-arvo** on arvo, joka arvoltaan alentuneille omaisuuserille olisi voinut määräytyä markkinoilla.
- **Todellinen taloudellinen arvo** on arvo, joka kuvastaa omaisuuserien pitkän aikavälin taloudellista arvoa ja joka on määritetty kassavirtojen ja laajempien ajallisten tekijöiden pohjalta. Se olisi määritettävä sekä perus- että stressiskenaariota varten.
- **Siirtoarvo** on arvoltaan alentuneille omaisuuserille ongelmallisten omaisuuserien hoitoa koskevan ohjelman puitteissa määritetty arvo.

Yleensä jos siirtoarvo on suurempi kuin tämänhetkinen markkina-arvo, arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen mukaan kyse on valtiontuesta. Jotta tuki voitaisiin katsoa ETA-sopimuksen toimintaan soveltuvaksi, siirtoarvon on oltava korkeintaan samansuuruinen kuin todellinen taloudellinen arvo.

Täydentävien sääntöjen 6 §:n mukaan kiinnelainapoolien arvo perustuu kunkin yksittäisen kiinnelainan kirjanpitoarvoon. Kirjanpitoarvo ei ole yleensä sama kuin omaisuuserien todellinen taloudellinen arvo, joka määräytyy kassavirtojen ja laajempien ajallisten tekijöiden pohjalta.

Edellä esitetyn perusteella valvontaviranomainen katsoo, että Islannin valtio ei ole osoittanut (laskelman avulla), että siirtoarvo

⁽³⁹⁾ Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen 39 kohdassa säädetään seuraavaa: ”ensimmäisessä vaiheessa omaisuuserät olisi mahdollisuuksien mukaan arvostettava niiden tämänhetkisen markkina-arvon pohjalta. Kaikki tapaukset, joissa ohjelmaan kuuluvien omaisuuserien siirrossa on käytetty markkinahintaa korkeampaa arvoa, katsotaan yleisesti ottaen valtiontueksi. Tämänhetkinen markkina-arvo voi nykyoloissa kuitenkin poiketa huomattavasti omaisuuserien kirjanpitoarvosta, tai markkina-arvoa voi olla mahdollista määrittää markkinoiden puuttuessa (eräiden omaisuuserien markkina-arvo voi käytännössä olla jopa nolla).”

Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen 40 kohdan mukaan ”toisessa vaiheessa arvoltaan alentuneille omaisuuserille ongelmallisten omaisuuserien hoitoa koskevan ohjelman puitteissa määritetty arvo (siirtoarvo) on luonnollisesti senhetkistä markkinahintaa suurempi, jotta saadaan aikaan tukivaikutus. Varmistaakseen tuen soveltuvuuden johdonmukaisen arvioinnin komissio katsoo, että siirtoarvo, joka kuvastaa omaisuuserien pitkän aikavälin taloudellista arvoa (todellinen taloudellinen arvo) ja joka on määritetty kassavirtojen ja laajempien ajallisten tekijöiden pohjalta, on sopiva vertailuperuste sen osoittamiseksi, että tuen määrä on rajattu välttämättömään vähimmäismäärään.”

Lisäksi taulukossa 1 (”Ei-arvopaperistetut lainat”) otetaan käyttöön käsitteet ”hankintameno”, ”taloudellinen arvo” ja ”siirtoarvo” ohjelman mukaisen arvostuksen perusteina.

perustuu todelliseen taloudelliseen arvoon. Islannin viranomaisten väitteitä siitä, että ns. luottopuskurin käyttö takaa kirjanpitoarvon mukauttamisen markkina-arvoon, ei voida hyväksyä. Ensiksikin luottopuskuri on tarkoitettu ainoastaan suojelemaan HFF:ää luottoriskiltä (sitä, että osaa kiinnelainojen vastikkeesta lykätään), eikä määrittämään markkina-arvoa. Toiseksi loppuselvityksen yhteydessä rahoituslaitokset vastaanottavat HFF:n joukkovelkakirjat, jotka vastaavat kiinnelainojen kirjanpitoarvoa, josta on vähennetty toteutunut ja tulevaisuudessa odotettava arvon alentuminen, mutta jotka eivät vastaa kiinnelainojen todellista taloudellista arvoa.

Tämän vuoksi valvontaviranomainen ei voi saatavilla olevien tietojen perusteella ja arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevilla suuntaviivoissa esitettyjen periaatteiden mukaisesti sulkea pois näkemystä, jonka mukaan kiinnelainajärjestely käsittää ETA-sopimuksen toimintaan soveltumattomaa valtiontukea.

3.4 Kustannusten jakaminen

Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen 21–25 kohdassa esitetään yleinen kustannustenjakoperiaate, jonka mukaan rahoituslaitosten on otettava arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevat tappiot kantaakseen mahdollisimman suuressa määrin. Se tarkoittaa sitä, että niiden on otettava kantaakseen tappiot, jotka ovat seurausta arvoltaan alentuneiden omaisuuserien tämänhetkisen markkina-arvon ja todellisen taloudellisen arvon välisestä erosta.

Koska HFF ei ole suorittanut arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen mukaista arvonmääritystä, ei ole mahdollista arvioida, missä määrin rahoituslaitosten osallistumista kustannuksiin koskeva arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevilla suuntaviivoissa esitetty vaatimus täyttyy.

3.5 Korvaus

Valvontaviranomainen huomauttaa, että EFTA-valtioiden on taattava myös, että ”pankkien ongelmallisiin omaisuuseriin suunnattavien tukitoimien hinnoitteluun on – sisällytettävä valtiolle maksettava korvaus, jonka määrässä otetaan asianmukaisesti huomioon riski tulevista tappioista, jotka ylittävät todellista taloudellista arvoa määritettäessä arvioidut tappiot. Lisäksi on hinnoiteltava lisäriski, joka liittyy todellisen taloudellisen arvon ylittävään siirtoarvoon” ⁽⁴⁰⁾.

Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen mukaan tällainen korvaus voidaan maksaa asettamalla omaisuuserien siirtohintaa riittävän paljon todellista taloudellista arvoa pienemmäksi, jotta valtio saa asianmukaisen vastineen riskin siirtämisestä ⁽⁴¹⁾. Hinnoittelujärjestelmillä on aina varmistettava se, että tuensaajapankkien kokonaisrahoitusosuus supistaa valtion nettotuen pienimpään välttämättömään määrään. Koska kiinnelainajärjestely ei arvonmäärityksen osalta ole arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen vaatimusten mukainen, ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida, ovatko Islannin viranomaiset noudattaneet korvausvaatimusta.

⁽⁴⁰⁾ Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen liitteessä 4 oleva II osa.

⁽⁴¹⁾ Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen liitteessä 4 oleva II osa.

Kuten edellä on todettu, Islannin viranomaiset ovat esittäneet, että tuensaajapankeilta peritään 95 peruspisteen (bp) maksu, joka lisätään HFF:n pääomakustannuksiin tehtäessä kiinnelaina-järjestelyn mukaista sopimusta. Valvontaviranomaisen käytettävissä olevien tietojen mukaan 95 bp on kuitenkin tämänhetkinen preemio, jonka HFF yleensä perii asiakkailta tavallisten kiinnelainojen kohdalla toimintakulujen (25 bp), ennenaikaisen takaisinmaksun riskin (50 bp) ja luottotappioiden (20 bp) kattamiseksi.

Valvontaviranomainen ymmärtää, että tämä vaikuttaa tuensaajapankille luovutettavien HFF:n joukkovelkakirjojen arvoon; ennen kiinnelainojen erääntymistä HFF:lle aiheutuu kuitenkin kustannuksia siirrettyjen kiinnelainojen hoidosta. Valvontaviranomainen ei ole saanut tähän mennessä kirjallisia selvityksiä, joista kävisi ilmi päinvastaista⁽⁴²⁾. Edellä esitetyn perusteella 95 bp:n maksua ei voida pitää korvauksena, jonka tuensaajapankit maksavat valtiolle.

3.6 Rajaton soveltamisala ja kesto

Islannin viranomaiset eivät ole täsmentäneet kiinnelainajärjestelylle aikarajaa eivätkä määräaikaa, jonka kuluessa rahoituslaitokset voivat hakea pääsyä kiinnelainajärjestelyyn (ns. hakuajanjaksoa)⁽⁴³⁾.

Jotta arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevat hoitotoimenpiteet voitaisiin arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen mukaan katsoa ETA-sopimuksen mukaisiksi, niiden kesto ei saa ylittää finanssikriisin kestoa⁽⁴⁴⁾. Arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevia hoitotoimenpiteitä ei hyväksytty rajoittamaksi ajaksi.

Euroopan komission päätöksentekomenettelyn perusteella arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien hoitotoimenpiteiden hakuajanjaksoksi hyväksytään yleensä enintään kuusi kuukautta. Hakuajanjakson keston pidentämisestä (yleensä kuudella lisäkuukaudella) on ilmoitettava uudelleen hyvissä ajoin. Tällöin on otettava huomioon asianomaisten rahoitusmarkkinoiden tilanteen muuttuminen. Omaisuuserien hoitoa koskevat ohjelmat voidaan hyväksyä enintään kahdeksi vuodeksi, edellyttäen, että valvontaviranomaiselle toimitetaan raportit kahdesti vuodessa⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴²⁾ Vaikka 95 bp:n maksu hyväksyttäisiin korvaukseksi omaisuuserien vaihdosta, jäljelle jää kysymys, onko maksu riittävän suuri, jotta se voidaan katsoa asianmukaiseksi palkkioksi; ks. arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevien suuntaviivojen 4 liitteen II osa.

⁽⁴³⁾ Islannin viranomaisten esittämää väitettä, jonka mukaan valmiuslaki on luonteeltaan väliaikainen ja että sen mukaisesti toteutetut järjestelyt eivät ole luonteeltaan pysyviä, ei voida hyväksyä. Kyseiseen lainsäädäntöön ei sisälly säännöstä, joka estäisi Islannin viranomaisia jatkamasta kiinnelainajärjestelyä ilman aikarajaa. Tämä on vastoin yleistä suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatetta, jotka muodostavat finanssikriisin aikana annettavaa rahoitusapua koskevien suuntaviivojen ytimen. Se, että Islannin parlamentti aikoi tarkastella valmiuslakia uudelleen 1 päivään tammikuuta 2010 mennessä, ei vaikuta kyseiseen päätelmään. Joka tapauksessa on todettava, että valvontaviranomaisen käytettävissä olevien tietojen perusteella Islannin parlamentti ei ole tähän mennessä suorittanut sellaista tarkastelua.

⁽⁴⁴⁾ Rahoituslaitoksia koskevien valvontaviranomaisen suuntaviivojen 12 kohta.

⁽⁴⁵⁾ Rahoituslaitoksia koskevien valvontaviranomaisen suuntaviivojen 24 kohta.

Islannin viranomaiset eivät ole myöskään täsmentäneet kiinnelainajärjestelyn kokonaistalousarviota tai arvioineet järjestelyn vuosittaisia kustannuksia. Ne eivät ole esittäneet arviota tuensaajien lukumäärästä tai ylärajaa järjestelyn mukaisen omaisuuserien vaihdon kohteeksi mahdollisesti hyväksyttävien omaisuuserien arvolle. Näin ollen vaikuttaa siltä, että kiinnelainajärjestely on soveltamisalaltaan rajoittamaton, eikä se siten ole arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevissa suuntaviivoissa edellytetyllä tavalla oikeasuhteinen.

4. PÄÄTELMÄ

Valvontaviranomainen toteaa Islannin viranomaisten toimittamien tietojen perusteella, että kiinnelainajärjestelyyn liittyy ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, joka on edellä esitetystä syistä ETA-sopimuksen toimintaan soveltumatonta. ETA-sopimuksen toimintaan soveltuvia ovat kuitenkin kiinnelainajärjestelyn mukaisesti myönnetty yksittäiset tuet, jotka täyttävät arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevissa valtiontukisuuntaviivoissa esitetyt perusteet⁽⁴⁶⁾.

Kiinnelainajärjestelystä ilmoitettiin valvontaviranomaiselle sen jälkeen, kun se oli tullut voimaan, ennen kuin valvontaviranomainen oli tehnyt asiasta lopullista päätöstä. Islannin viranomaiset ovat siten panneet kyseisen tuen täytäntöön sääntöjenvastaisesti vastoin pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohtaa.

Pöytäkirjassa 3 olevan II osan 14 artiklan mukaan sääntöjenvastainen tuki, joka on vastoin ETA-sopimuksen valtiontukisääntöjä, on perittävä takaisin tuensaajilta,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Kiinnelainajärjestely on ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ETA-sopimuksen toimintaan soveltumatonta valtiontukea.

2 artikla

Ottaen huomioon, että Islannin viranomaiset laiminlöivät pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaisen vaatimuksen ilmoittaa EFTAn valvontaviranomaiselle ennen kiinnelainajärjestelyn täytäntöönpanoa, kiinnelainajärjestelyyn liittyy sääntöjenvastaista valtiontukea.

⁽⁴⁶⁾ Ks. esim. komission päätös, tehty 16 päivänä joulukuuta 2003, vaikeuksissa olevien yritysten ostoon liittyvästä Ranskan tukiohjelmasta (EUVL L 108, 16.4.2004, s. 38), ja komission päätös, tehty 20 päivänä joulukuuta 2001, valtiontukiohjelmasta, jonka Espanja toteutti vuonna 1993 uusien yritysten hyväksi Biskajassa (Espanjassa) (EUVL L 40, 14.2.2003, s. 11). Ks. myös EFTAn valvontaviranomaisen päätös N:o 754/08/KOL, tehty 3 päivänä joulukuuta 2008, puualan innovaatio-ohjelmasta (EUVL C 58, 12.3.2009, s. 12, ja ETA-täydennysosa nro 14, 12.3.2009, s. 5).

3 artikla

Islannin viranomaisten on viipymättä kumottava kiinnelainajärjestely ja toteutettava kaikki toimenpiteet, jotka ovat tarpeen kiinnelainajärjestelyn puitteissa myönnetyn 1 ja 2 artiklassa tarkoitettun ETA-sopimuksen toimintaan soveltumattoman ja sääntöjenvastaisen tuen takaisin perimiseksi.

4 artikla

Islannin viranomaisten on ilmoitettava EFTAn valvontaviranomaiselle 30 päivään elokuuta 2011 mennessä tämän päätöksen noudattamiseksi toteutetut toimenpiteet.

5 artikla

Takaisinperiminen on toteutettava viipymättä ja joka tapauksessa viimeistään 30 päivänä lokakuuta 2011. Takaisinperiminen on toteutettava kansallisen lain menettelyjen mukaisesti, jos komission päätös voidaan niitä noudattamalla panna välittömästi ja tehokkaasti täytäntöön. Takaisin perittävään tukeen lisätään korko (mukaan luettuna koronkorko) siitä päivästä al-

kaen, jolloin se on ollut tuensaajien käytössä, sen takaisinperimispäivään asti. Korko lasketaan päätöksen N:o 195/04/KOL 9 artiklan mukaisesti.

6 artikla

Tämä päätös on osoitettu Islannin tasavallalle.

7 artikla

Ainoastaan päätöksen englanninkielinen teksti on todistusvoimainen.

Tehty Brysselissä 29 päivänä kesäkuuta 2011.

EFTAn valvontaviranomaisen puolesta

Per SANDERUD
Puheenjohtaja

Sabine MONAUNI-TÖMÖRDY
Kollegion jäsen