

III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

TÄISKOGU 485. ISTUNGJÄRK 12. JA 13. DETSEMBRIL 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute maksevõime taastamise ja kriisilahenduse raamistik ning muudetakse nõukogu direktiive 77/91/EMÜ ja 82/891/EÜ, direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ ja 2011/35/EÜ ning määrust (EL) nr 1093/2010”

COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD)

(2013/C 44/12)

Raportöör: **Lena ROUSSENOVA**

5. juulil 2012 otsustas Euroopa Parlament ja 10. juulil 2012 nõukogu vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 114 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute maksevõime taastamise ja kriisilahenduse raamistik ning muudetakse nõukogu direktiive 77/91/EMÜ ja 82/891/EÜ, direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ ja 2011/35/EÜ ning määrust (EL) nr 1093/2010”

COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon võttis arvamuse vastu 21. novembril 2012.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 485. istungjärgul 12.–13. detsembril 2012 (12. detsembri 2012 istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 153, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 3 liiget.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Komitee tervitab õigusakti ettepanekut raamistiku loomiseks, mille eesmärk on tegeleda ennetavalt pangakriisidega, tagada finantsstabiilsus ja vähendada koormust riigi rahandusele, võttes kasutusele uusi ennetavaid varase sekkumise ja kriisilahendusvahendeid. Euroopa Liidus asuvate makseraskustes finantsasutuste töhusa kriisilahenduse tagamine on siseturu väljakujundamise oluline osa. Komitee toetab pakutud vahendite kasutuselevõttu, kuid sooviks lisaselgitusi uute vahendite kohta, mida ei ole süsteemsete kriiside puhul katsetatud. Komitee loodab, et kõnealuse direktiivi sisu kooskõlastatakse pangandusliidu sätetega.

1.2 Komitee nõustub ettepanekuga, et kriisilahendusasutused, konsulteerides pädevate asutustega, peaksid koostama ja ajakohastama kriisilahenduskavasid. Komitee on veendunud, et nii

grupi kui ka üksikute ettevõtete kriisilahenduse kavandamine ja ajakohastamine paraneks, kui ka pangad oleksid protsessi kaasatud. Lisaks peab vajaduse korral küsima asjakohast ametialast nõu teistelt sidusrühmadelt (nt tarbijaorganisatsioonid, ametiühingute esindajad jt), keda taaste- ja kriisilahenduskavad võivad mõjutada.

1.2.1 Keskpangad (sh Euroopa Keskpank) on sobivaimad hindama avalikkuse huvides olevaid küsimusi ning komitee soovib nad kaasata taaste- ja kriisilahenduskavade hindamisse, tagades samas nende täieliku sõltumatuse.

1.3 Krediidasutuste ning nende taaste- ja kriisilahenduskavade konfidentsiaalsusnõuded tuleb muuta rangemaks.

Direktiivi erisätetega tuleks tagada, et kõik pankade taaste- ja kriisilahenduskavade koostamise, ajakohastamise ja hindamise kaasatud ametiasutused, institutsioonid ja sidusrühmad peaksid täpselt kinni asjaomase teabe konfidentsiaalsuse nõudest.

1.4 Komitee tervitab kavandatud sätteid, mis võimaldavad ühtlustatud eeskirjade ja tingimuste rakendamist, mille kohaselt eraldatakse grupisest finantstoetust, ning samas märgib, et ülevõtja ja võõrandava asutuse huvide ja õiguste kaitse peab olema hästi tasakaalustatud, kui toetuse küsimuses on lahkarvamusi. Komitee toetab täielikult artikli 19 lõike 1 sätteid ning teeb ettepaneku laiendada artikli 19 lõike 1 punktis f seatud tingimust nii, et kaasatud oleksid ka kõik võõrandava asutuse riigi seadusandjate sätestatud **rangemad omavahendite ja likviidsusnõuded**.

1.5 Erihalduri määramist ajendavate peamiste tingimuste üle otsustavad pädevad asutused. Komitee nõustub pädevate asutuste mõnetise otsustusvabaduse vajadusega, kuid arvestades erihalduritele antud **olulist rolli ja volitusi**, ootaks komitee asutustele suurema kindluse andmist, kehtestades **selgesõnalised ja selgemalt määratletud meetmete käivitamise eeskirjad ja tingimused**.

1.6 Erihalduri määramine on väga agressiivne varase sekkumise meede, mida peaks rakendama siis, kui vähem sekkuvad meetmed on end ammendanud. Kuid võib tekkida olukord, et asutuse finants seisund halveneb liiga kiiresti ja liiga suurel määral ning erihaldur tuleb määrata artikli 23 lõikes 1 esitatud leebemate varase sekkumise meetmete rakendamist ära ootamata. Sellisel juhul peaks erihalduri määramine olema võimalik ka siis, kui ei ole täidetud üks artiklis 24 kirjeldatud käivitamistingimus (s.o „[...] artikli 23 kohaste muude meetmete **võtmine** ei ole selle halvenemise paremuse suunas pööramiseks piisav [...]).

1.7 Kriisilahendusametite õigusi ja kohustusi tuleb veel täpsustada ja selgitada. Pädevad asutused/järelevalveasutused vastutavad varase sekkumise eest ning kriisilahendusametid vastutavad kriisilahendusvahendite valimise ja rakendamise eest. Kuid mõnel puhul viivad teatud ülesanded ellu nii järelevalve- kui ka kriisilahendusametid. Liikmesriikide tehtud valikutest sõltuvalt saaksid järelevalveasutused kriisilahendusametite kohustusi enda kanda võtta, kuid need eri asutuste ülesanded tuleb lahus hoida, et vähendada tolereerimiskriisi riski nii palju kui võimalik. Komitee toetaks järelevalveasutuste ja kriisilahendusametite ülesannete ning nende sekkumise aja selget eristamist.

1.8 Direktiivis tehakse ettepanek, et asutuse juhtorgan **teavitaks pädevat asutust**, kui ta leiab, et asjaomane asutus on sattunud makseraskustesse või on tõenäoliselt makseraskustesse

sattumas. Komitee usub, et kui initsiatiiv jäetakse täielikult vaid panga juhtkonnale, siis **võidakse kriisilahendusametite otsus** liiga hilja vastu võtta. Direktiivis tuleks selgelt sätestada, et järelevalveametitel on õigus ja võimalus kriisilahendusametite teavitada panga juhtkonna teadet ootamata, kui nad leiavad, et kriisilahenduse käivitamise tingimused on täidetud, kuid vastavat teadet ei ole veel esitatud. Direktiiviga tuleks nõuda liikmesriikidelt suurte trahvide sissenõudmist panga juhtidelt, kes rikuvad kutsetegevuse eeskirju.

1.9 Kriisilahendusametitele antud laiaulatuslikud volitused koos kolmandate isikute piiratud kohtuliku kaebuse esitamise õigusega **tekitavad kahtlusi kavandatud raamistiku õiguskindluse suhtes**. Paljudes liikmesriikides, eelkõige tavaõigusel põhineva õigussüsteemiga riikides, kaitseksid kohtud tõenäoliselt enda õigust arutada haldusametite tehtud mis tahes otsuse kohtuliku läbivaatamise nõuet, kui üks ettevõtte või ettevõtete grupp suudab näidata, et ta on selle otsuse tagajärjel kannatada saanud. Kui keegi peaks tundma, et kriisilahendusametite või haldusametite on sooritanud **raske ametialase eksimuse**, siis on ainult kohtunikel mõnetine puutumatus kohtus võetud otsuste puhul, kuid ühegi seaduse ega õigusaktiga ei saa seda eelisõigust laiendada haldusametitele, näiteks kriisilahendusametitele, mida võidakse seega **kahju tekitamise eest kohtusse kaevata**.

1.10 Kohustustest vabastamise vahend vajab lisaselgitusi ja täpsustusi. Investorite ebakindluse vähendamiseks tuleb allahindatavate kohustuste ja kohustustest vabastamise künnistingimuste kohta koostada selged eeskirjad.

1.11 Komitee tervitab selliste ühtlustatud rahastamiseeskirjade sisseviimist, mis põhinevad hoiuste tagamise fondidesse ja kriisilahendusfondidesse eelnevalt makstud osamaksudel. Kriisilahenduse rahastamise panuse andmise kriteeriumid tunduvad praegust olukorda silmas pidades õiged ja realistlikud, kuid majandus- ja finantstingimused võivad ootamatult muutuda, nagu viimastel aastatel on täheldatud. Komitee soovib **võtta vastu eeskiri, mille kohaselt võiks eelnevalt makstavate osamaksude kriteeriumid aeg-ajalt läbi vaadata**.

1.12 Kuigi komitee tunnustab hoiuste tagamise fondi ja kriisilahendusfondi ühte asutusse koondamise võimalikust koostmõjust saadavat potentsiaalset kasu, tervitab komitee ka komisjoni lähenemisviisi, mis lubab igal liikmesriigil otsustada, kas ta eelistaks ühte või kahte rahastamismehhanismi (fondi). Mõlemal juhul peaks direktiiv sisaldama realistlikke sätteid, mis tagavad, et hoiuste tagamise fond saab täita oma põhiülesannet: alati kaitsta jaehoiustajaid, võttes samas arvesse pangandusliidus sätestatavat.

1.13 Komitee tervitab Euroopa Liidus asuvate makseraskustes finantsasutuste tõhusa kriisilahenduse käivitamist siseturu väljakujundamise olulise osana. Euroopa rahastamismehhanismide süsteem tagaks, et kõigi asutuste suhtes kohaldatakse võrdseid tõhusa kriisilahenduse rahastamise eeskirju, aidates samas kaasa ühtse turu stabiilsusele ning luues võrdsed konkurentsitingimused. Komitee tervitaks võimalikult kiiresti koostatavat **realistlikku tegevuskava** rahastamismehhanismide tulevase süsteemi loomiseks.

1.14 Komitee loodab siiski, et direktiivis järgitakse eesmärki saavutada õigusnormide suurem sidusus ja lähenemine, alustades euroala riikidest.

2. Sissejuhatus

2.1 Komisjon teeb ettepaneku võtta vastu direktiiv⁽¹⁾, millega luuakse tõhus poliitiline raamistik, et **lahendada makseraskustes pankade probleemid nõuetekohaselt ja vältida kriisi levimist** muudele asutustele, andes asjaomastele ametiasutustele **ühised ja tõhusad vahendid ja õigused tegeleda pangakriisidega ennetavalt, et tagada finantsstabiilsus ja minimeerida maksumaksja kantavat kahju**. Kõnealuselises ettepanekus selgitatakse täpsemalt komisjoni seisukohta finantssektori kriisi ohjamise raamistiku suhtes, mida eelnevalt käsitleti ühes komisjoni teatises⁽²⁾. Uus õigusraamistik on mõeldud alternatiivina olemasolevatele riiklikele maksejõuetusmenetlustele ja eelkõige päästeabile. See on kooskõlas finantsasutuste tõhusa kriisilahenduskorra põhinõuetega, mis töötati välja finantsstabiilsuse nõukogus⁽³⁾, ning G20 kohtumistel kokkulepitud põhimõtetega.

2.2 Päästeabi paneb riigi rahandusele väga suure koormuse, põhjustab konkurentsimoonutusi ja suurendab moraalariski. Hetkel peetakse seda mitterahuldavaks võimaluseks juhul, kui panga sulgemisega kaasneb kriisi levimise oht. **Kavandatavalt raamistikult oodatakse järgmist:**

- **maksumaksjate kahju vähendamist** seoses pankade päästeabi osutamisega;
- ametiasutustele **vajalike volituste andmist ennetavaks tegevuseks, varaseks sekkumiseks ja kriisilahenduse saavutamiseks** kriisis olevate pankade puhul;
- **kriisilahendusvahendite**, sealhulgas kohustustest vabastamise vahendi **rakendamist**, millega antakse kriisilahendusasutustele õigus **hinnata alla makseraskustes oleva asutuse tagatiseta võlausaldajate nõudeid ja konverteerida võlanõudeid omakapitaliks**.

⁽¹⁾ COM(2012) 280 final.

⁽²⁾ COM(2010) 579 final.

⁽³⁾ Vt. finantsstabiilsuse nõukogu, „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”, oktoober 2011.

2.3 12. septembril 2012 soovitas komisjon luua euroala pankadele ühtse järelevalvemehhanismi. Kõigi euroala pankade finantsstabiilsusega seotud konkreetsete järelevalveülesannete täitmise lõplik kohustus on Euroopa Keskpangal. Riiklikel järelevalveasutustel on endiselt oluline roll igapäevases järelevalves ning Euroopa Keskpanga otsuste ettevalmistamisel ja rakendamisel. Euroopa Keskpank saab ellu viia **varase sekkumise meetmeid**, kui pank rikub regulatiivseid kapitalinõudeid või kui teda ähvardab oht neid nõudeid rikkuda. Pärast kokkuleppe jõudmist olemasolevate hoiuste tagamise skeemide ning krediidasutuste taaste- ja kriisilahenduse direktiivi ettepaneku küsimustes soovib komisjon teha ettepaneku luua ühtne kriisilahenduse mehhanism, mis vastutaks kriisilahendusvahendite rakendamise koordineerimise eest pangaliidu pankade puhul.

3. Üldised märkused

3.1 Viimaste aastate sündmused on näidanud, et panganduskriisidega tuleks ennetavalt tegeleda, et püüda ära hoida pankade makseraskustesse sattumist. Esimese, 2007. aasta kriisi kurb kogemus oli see, et *ühete* ettevõtte suured makseraskused toovad peaaegu alati kaasa *süsteemse* kriisi koos tavapäraselt järgnevate sotsiaalsete ja majanduslike tagajärgedega. Erandeid kehtivatest ja **üldtunnustatud pankrotiseadustest** õigustatakse neil juhtudel **avaliku huviga**.

3.2 Hetkel ei ole **krediidasutuste kriisilahendusmenetlused ELi tasandil ühtlustatud** ning komitee tervitab õigusakti ettepanekut luua raamistik, mille eesmärk on tegeleda pangakriisidega ennetavalt, tagada finantsstabiilsus ja vähendada koormust riigi rahandusele, võttes kasutusele uusi vahendeid ja menetlusi. Komitee on teadlik sellest, et ainuüksi uute ennetavate, varase sekkumise ja kriisilahenduse vahendite ja menetlustega ei saa süsteemseid kriise ohjata, kuid nende asjakohasel ja järjepideval rakendamisel võivad nad aidata kriise ära hoida. Taaste- ja kriisilahendusvahendite kasutuselevõttu küll toetades hoiatab komitee siiski, et mõnda neist (kohustustest vabastamine) ei ole süsteemsete kriiside puhul katsetatud ning nende rakendamisega ei ole piisavalt kogemusi, mis tähendab, et neid tuleb käsitleda erilise hoolega.

3.3 Komitee tervitab katset luua raamistik pankade maksejõuetuse nõuetekohaseks lahendamiseks ning nõustub, et „[...] süsteemse riski ja asutuste oluliste majandusfunktsioonide tõttu ei ole tavaline maksejõuetusmenetlus mõnel juhul asjakohane [...]”⁽⁴⁾. Ta nõustub ka sellega, et juhul kui panga maksejõuetuse nõuetekohane lahendamine on üldsuse huvides, siis tuleb juhtimine usaldada **spetsiaalsele kriisilahendusasutusele**, mitte

⁽⁴⁾ COM(2012) 280 final, seletuskiri, lk 4.

õigusasutusele. Kriisilahendusasiutus on tegelikult selliste volitustega **haldusasiutus**, mis tavapäraselt kuuluvad **õigusasutuste** vaidlustamatusse pädevusalasse, ning selle tulemusena toob volituste üleandmine kaasa teatud muudatusi seadusandluses. Volituste üleandmisel võivad olla järgmised tagajärjed:

- kriisilahendusasiutuste pädevus tuleks sätestada raamõiguse sakti vormis Euroopa Liidus;
- kriisilahendusasiutuste pädevuse peaksid ELis sätestatu alusel määrama riikide parlamendid, lubades ja reguleerides samas õiguste üleandmist õigusasutustelt pangandusasiutustele;
- kolmandate osapoolte õigused sätestatakse pankrotiseadustega, mida tuleks muuta eripanganduskorra kohaselt, või eraldi seadusandlusega, mille peaksid vastu võtma riikide parlamendid;
- igal juhul tunnistab komisjon, et mis tahes muudetud seadus peab olema kooskõlas põhiõiguste hartaga ja eelkõige õigusega omandile, tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele.

3.4 Komitee nõustub komisjoni järeldustega, et raamistiku kulud tulenevad sellest, et asutuste **rahastamiskulud** võivad riigiabi tingimusteta andmise kaotamise ning kriisilahendusfondide kulude tõttu suurened. Komitee jagab komisjoni muret, et need suuremad kulud võidakse üle kanda klientidele või aktsionäridele, vähendades hoiuste intresse, suurendades laenuintresse⁽⁵⁾ ja pankade teenustasusid või vähendades omakapitali investeringute tulusust. Komisjoni läbiviidud mõjuhinnaangus väidetakse, et kuigi pangad peavad arvestama mõnetise **tegevuskulude** suurenemisega, **on üldine tegevuse ning taaste- ja kriisilahenduskavade koostamise kulu** vähene või ebaoluline⁽⁶⁾.

3.5 Panga mure, et **kulud** ei ole kaugeltki vähesed, on kahtluse alla seadnud nii komisjon kui ka sotsiaalpartnerid. Komitee nõustub komisjoni seisukohaga raamistiku pikaajalise võimaliku kasu küsimuses. **Kulude lühiajalist ja keskpikka mõju** kõigile asjaomastele osapooltele peab iga liikmesriik hoolikalt hindama ja kaaluma riiklike eeskirjade koostamisel, mis peaksid arvestama riikide konkreetsete vajaduste ja tingimustega.

⁽⁵⁾ Komisjoni hinnangul võivad suuremad rahastamiskulud mõjutada investeringuid ja vähendada SKP kasvu igal aastal 0,1-0,4%. Vt komisjoni mõjuhinnaang, SWD(2012) 166, lk 69 ja SWD(2012) 167.

⁽⁶⁾ Ibid, lk 68.

3.6 Komitee tervitab komisjoni ettepanekut luua pangaliit koos ühtse järelevalvemehhanismiga ning usub, et praegust taaste- ja kriisilahendusraamistikku tuleks muuta uue mehhanismi toimimise kohaselt. Samas on komitee teadlik, et Euroopa Liidu tasandi järelevalve ja kohalik kriisilahendus ei saa tõenäoliselt edukalt koos toimida, eelkõige mitmes liikmesriigis tegutseva süsteemse tähtsusega asutuse makseraskustesse sattumise korral. Ideaalis täiendaks ELi pädevust panganduse reguleerimisel ja järelevalves ELi pädevus kriisilahenduses ja hoiuste tagamisel⁽⁷⁾. Komisjon soovib teha ettepaneku ühtse kriisilahendusmehhanismi loomiseks⁽⁸⁾, kuid hetkel on raske hinnata, millal see teoks saab.

4. Konkreetsete märkused

4.1 Taaste- ja kriisilahenduskavad

4.1.1 Erilist tähelepanu tuleks pöörata **vajadusele inimressursi järele**. Taaste- ja kriisilahenduskavade koostamine on **põhjalikke eriteadmisi nõudev töö** ning vajalike teadmiste ja kogemustega eksperte ei leita kergesti ei pankade ega ka riigiasutuste personali hulgast. Peamine probleem **järelevalve- ja kriisilahendusasiutuste** jaoks on hästi koolitatud erilise ametialase pädevusega piisava inimressursi leidmine. Seda probleemi ei saa vältida, kuna kavade ja iga asjakohase sekkumise usaldusväärsus sõltub kogu struktuuri **heast professionaalsest kvaliteedist**.

4.1.2 Komitee nõustub ettepanekuga, et pädevate asutustega konsulteerides peaksid kriisilahendusasiutused kriisilahenduskaavasid koostama ja ajakohastama vähemalt kord aastas. Kavadega tuleb luua kriisilahendusvahendite rakendamise võimalused. Komitee on veendunud, et nii üksikute ettevõtete kui ka ettevõtete grupi kriisilahenduse kavandamine ja ajakohastamine paraneb, kui ka pangad oleksid protsessi kaasatud. Seda soovitati ka komisjoni teatistes COM(2010) 579 final⁽⁹⁾ ja direktiivi ettepanekuga kaasnevas mõjuhinnaangus⁽¹⁰⁾, kuid mitte sõnaselgelt direktiivis endas. Lisaks peab vajaduse korral küsima asjakohast ametialast nõu teistelt sidusrühmadelt (nt tarbijaorganisatsioonid, ametiühingute esindajad jt), keda taaste- ja kriisilahenduskavad võivad mõjutada.

4.1.3 Järelevalve- ja kriisilahendusasiutuste kaasamine koos krediitiasutustega ei ole piisav, kui kavasid tuleb hinnata üldsuse huvides. Keskpangad on sarnaste hindamiste läbiviimiseks sobivaimad. Üksikute asutuste taaste- ja kriisilahenduskavade hindamine seisukohtadest, kas neid saaks süsteemsetes olukordades üheaegselt läbi viia ja millises ulatuses üksikute asutuste kriisilahendus mõjutaks finantsüsteemi tervikuna riiklikus ja

⁽⁷⁾ Vt Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu, „Reports of the Advisory Scientific Committee, Forbearance, resolution and deposit insurance“, nr 1 juuli 2012, lk 23.

⁽⁸⁾ Vt COM(2012) 510 final.

⁽⁹⁾ Vt COM(2010) 579 final, „ELi raamistik kriisiohjamiseks finantssektoris“, lk 6.

⁽¹⁰⁾ Vt komisjoni mõjuhinnaang, SWD(2012) 166, lk 26, lk 64 ja SWD(2012) 167.

piiriüleses kontekstis, nõuab makrotasandi usaldatavusel põhinevat lähenemisviisi. Arvestades keskpankade asjatundlikkust ja kogemust, on nad selle lähenemisviisi rakendamiseks sobivaimad ning komitee soovib, et neil oleks üldsuse huvides lubatud osaleda taaste- ja kriisilahenduskavade hindamises, tagades samas nende täieliku sõltumatuse. Võib-olla peaks tulevikus ka Euroopa keskpank nii keskpangana kui ka ühtse järelevalveasutusena pankade kavasid sarnaselt hindama.

4.1.4 Krediidiasutuste ning nende taaste- ja kriisilahenduskavade konfidentsiaalsus nõuded tuleb muuta rangemaks. Direktiivi erisätetega tuleks tagada, et asjaomase teabe konfidentsiaalsuse nõudest peaksid täpselt kinni kõik pankade taaste- ja kriisilahenduskavade koostamise, ajakohastamise ja hindamise kaasatud ametiasutused, institutsioonid ja sidusrühmad.

4.2 Grupisisene finantstoetus

4.2.1 Komitee tervitab kavandatud sätteid, mis võimaldavad ühtlustatud eeskirjade ja tingimuste rakendamist, mille kohaselt eraldatakse grupisest finantstoetust, kuid samas hoiatab, et ülevõtja ja võõrandava asutuse huvide ja õiguste kaitse peab olema hästi tasakaalustatud, kui toetuse küsimuses on lahkarvamusi. Komitee toetab täielikult artikli 19 lõike 1 sätteid ning rõhutab, et artikli 19 lõike 1 punktis f seatud tingimust tuleks laiendada nii, et kaasatud oleksid ka kõik võõrandava asutuse riigi seadusandjate sätestatud **rangemad omavahendite ja likviidsusnõuded**.

4.3 Erihaldus

4.3.1 Erihalduri määramist ajendavate artikli 24 lõikes 1 sätestatud peamiste tingimuste üle otsustavad pädevad asutused⁽¹¹⁾. Komitee saab aru lõdvemate meetmekäivitajate ja suurema paindlikkuse vajadusest, mis annaksid pädevatele asutustele mõnetise otsustusvabaduse, kuid arvestades erihalduritele antud **olulist rolli ja volitusi**, ootaks komitee asutustele suurema kindluse andmist, kehtestades **selgesõnalised ja selgelt määratletud meetmete käivitamise eeskirjad ja tingimused**. Kogemus on näidanud, et varased hoiatavad märgid on tihti **kvalitatiivse loomuga** ning nende märkamise sõltub pigem **järelevalveametnike kogemustest ja oskustest** või tõhusast uurimistööst kui arvutimudelitest või suhtarvudest. Sellisel juhul võivad järelevalveasutused selgelt määratletud eeskirjade puudumisel, mis vabastaksid nad vastutusest tehtud otsuse eest, kõhelda initsiatiivi võtmisel ning seega maha

magada väärtusliku võimaluse varaseks ja õigeaegseks sekkumiseks. Selgelt määratletud meetmete käivitamise eeskirjad ja tingimused on olulised ka seepärast, et tegeliku või oletatava haldamisvea korral võivad kolmandad isikud esitada kaebuse mitte ainult erihaldurite vastu isikliku vastutuse küsimuses, vaid ka järelevalveasutuste vastu **vale otsuse tegemise tõttu varase sekkumise menetluse alustamise vajaduse üle otsustamisel või erihalduri isiku valimisel**.

4.3.2 Direktiivis esitatakse kindel järjestus erinevate varase sekkumise meetmete rakendamiseks. Erihalduri määramine on väga agressiivne varase sekkumise meede, mida peaks rakendada siis, kui vähem sekkuvad meetmed on end ammendanud. Kuid võib tekkida olukord, et asutuse finantsseisund halveneb liiga kiiresti ja liiga suurel määral ning erihaldus tuleb määrata artikli 23 lõikes 1 esitatud leebemate varase sekkumise meetmete rakendamist ära ootamata. Sellisel juhul peaks erihalduri määramine olema võimalik ka siis, kui ei ole täidetud üks artiklis 24 kirjeldatud käivitamistingimus (s.o „[...] artikli 23 kohaste muude meetmete **võtmine** ei ole selle halvenemise paremuse suunas pööramiseks piisav [...]”).

4.3.3 Komitee julgustab komisjoni mõtlema stsenaariumi peale, mille järgi erihalduri määramine võib käivitada massilise raha väljavõtmise, ning pakkuma sobivaid meetmeid selle ärahoidmiseks. Teatud juhtudel ja olukordades võib erihalduri määramine olla märk turule, et pangal on tõiseid finantsraskusi, ning võib käivitada hoiuste massilise väljavõtmise sellest pangast. Olukord võib olla isegi keerulisem, kui riiklikul või piiriülesel tasandil määratakse üheaegselt mitmeid erihaldurite mitmes pangas ning pangandussektoris toimub massiline raha väljavõtmine ja tekib usalduskriis. Komitee on veendunud, et direktiivi tuleb lisada teatud sätteid, mis hoiaksid ära selliste sündmuste tekkimise varase sekkumise etapis. Tulevane ühtne järelevalveasutus peab olema selliste olukordadega õigeaegselt ja tõhusalt tegelemiseks kindlal positsioonil ja sobivalt varustatud.

4.4 Kriisilahendus

4.4.1 Kriisilahendusasutuste õigusi ja kohustusi tuleb veel selgitada. Pädevad asutused/järelevalveasutused vastutavad varajase sekkumise eest ning kriisilahendusasutused vastutavad kriisilahendusvahendite valimise ja rakendamise eest. Kuid mõnel puhul viivad teatud ülesanded ellu nii järelevalve- kui ka kriisilahendusasutused. Näiteks sätestatakse artikli 27 lõike 1 punktis a: „[...] pädev asutus või kriisilahendusasutus otsustab, et krediidiasutus või investeerimisühing on makseraskustes või tõenäoliselt makseraskustesse sattumas.” Liikmesriikide tehtud

⁽¹¹⁾ Pädevad asutused peavad otsustama millal ja kas „[...] asutuse finantsseisund on *oluliselt* halvenemas või kui rikutakse *raskelt* seadusi [...] või eiratakse haldusmenetlusi, ning artikli 23 kohaste muude meetmete võtmine ei ole selle halvenemise paremuse suunas pööramiseks piisav [...]”.

valikutest sõltuvalt saaksid järelevalveasutused kriisilahendusastuste kohustusi enda kanda võtta, kuid need eri asutuste ülesanded tuleb lahendada, et vähendada toleerimisriski nii palju kui võimalik⁽¹²⁾. Komitee toetaks järelevalve- ja kriisilahendusastuste ülesannete ja kohustuste ning nende sekkumise aja selget eristamist. Komitee arvab, et kriisilahendustingimustega seotud hindamis- ja teavitamismenetlused peaksid põhinema asjaomaste eri asutuste kohustuste selgel eristusel ning menetlusi tuleks kriisilahenduse käivitamise otsuse ja täideviimise kiirendamiseks lihtsustada.

4.4.2 Nõue selle kohta, et asutuse **juhtorgan teavitaks pädevat asutust**, kui ta leiab, et asjaomane asutus on sattunud makseraskustesse või on tõenäoliselt makseraskustesse sattumas, oleks asjakohane, kui poleks kahtlust asutuse juhtorgani poolse pädeva asutuse teavitamise õigeaegsuses. Eelnevad kogemused on näidanud, et teavitamine võib hilineda erinevatel põhjustel, millest üks on kahtlused kapitalinõuete eeskirjadele vastamise suhtes. Komitee usub, et kui initsiatiiv jäetakse täielikult vaid panga juhtkonnale, siis võidakse **kriisilahendusastutuse otsus** liiga hilja vastu võtta. Artiklis 74 tuleks selgelt sätestada, et järelevalveasutustel on õigus ja võimalus kriisilahendusastutusi teavitada panga juhtkonna teadet ootamata, kui nad leiavad, et kriisilahenduse käivitamise tingimused on täidetud, kuid vastavat teadet ei ole veel esitatud. Artikli 101 lõike 1 punktis d ja lõikes 2 tuleks nõuda liikmesriikidelt suurte trahvide sissenõudmist panga juhtidelt, kes rikuvad artikli 74 lõikes 1, mitte artikli 73 lõikes 1 sätestatud eeskirju, nagu direktiivis on märgitud.

4.4.3 Artikli 27 lõike 1 punktis c viidatakse olukordadele, kus „[...] kriisilahendusmeede on vajalik avaliku huvi seisukohast [...]”. Avalik huvi on valdkond, mida sobivad kõige paremini hindama keskpangad, pidades silmas nende asjatundlikkust ja kogemust finantsstabiilsuse, oluliste teenuste järjepidevuse ning riigi rahanduse ja hoiustajate kaitse hindamisel. Nad kuuluvad õigustatult asutuste hulka, kes peavad hindama, kas kriisilahenduse käivitamise tingimused on täidetud. Seda tuleks võimaldada varases etapis, eelkõige sel juhul, kui riiklikul või piiriülel tasandil hinnatakse mitmeid asutusi. Võib-olla on tulevases pangaliidus Euroopa Keskpank - tihedas koostöös Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga - paremal positsioonil ja paremini varustatud üldsuse huvides selliste hindamiste läbi viimiseks nii keskpangana kui ka ühtse järelevalveasutusena tegutsedes. Ühtse kriisilahendusmehhanismi võimalik loomine oleks seetõttu äärmiselt kasulik.

⁽¹²⁾ Dokumendis COM(2010) 579 final selgitatakse, et iga liikmesriik määratleb kriisilahendusastutuse, kes kasutab kriisilahendusõigusi. Tänu sellele saavad liikmesriigid alles hoida olemasoleva riikliku korra, mille kohaselt vastutab kriisilahendamise eest rahandusministeerium, keskpank või hoiuste tagamise skeem. Komisjon märgib, et paljudes jurisdiktsioonides on kriisilahendamise eest vastutavad asutused eraldatud järelevalveasutustest, ning peab sellist eraldatust oluliseks, et minimeerida toleerimisriski. Kriisilahendusastutused peaksid olema pigem haldus-, mitte juriidilised asutused.

4.4.4 Pankade makseraskustega seotud avalik huvi õigustab **kahjude jaotamist**, mis erineb tavalise maksejõuetusmenetlusega sätestatust. Seega tekitatakse ettepanekuga nõuete erihierarhia, mille puhul aktsionärid on järjekorras esimesed ja neile järgnevad tagatiseta võlausaldajad vastavalt artiklis 43 kehtestatud järjestusele. Komitee ei ole vastu sellele nõuete hierarhiale, kuid ta soovib juhtida tähelepanu asjaolule, et ka võlausaldajad on nii tehniliselt kui ka juriidiliselt kõik **hoiustajad/kliendid**. Artiklis 2 ei määratleta termineid „võlausaldajad” ja „hoiustajad” ega nende eri tüüpe, erand on vaid termin „mõjutatud võlausaldaja”. Komitee tervitaks seega nende terminite selgeid määratlusi, eelkõige pidades silmas, et praegu ei ole hoiustajate kui võlausaldajate järjestus liikmesriikides ühtlustatud.

4.4.5 Valitsemissektori hoiuseid käsitletakse eri liikmesriikides eri viisil. Need kas kuuluvad või ei kuulu allahinnatavate kohustuste hulka, mida võidakse kohustustest vabastada, olenevalt sellest, kas need kuuluvad teatud summani kaetud hoiuste alla ja kas need on väärtpaperistatud. Lisaks on need valitsemissektori hoiused, mis kuuluvad allahinnatavate kohustuste hulka ja mida on võimalik kohustustest vabastada, tegelikult maksu maksjate raha. Kuid kas kohustustest vabastamise menetlust, mille puhul kasutatakse riigi raha, saab üldse nimetada kohustustest vabastamiseks?

4.4.6 Ettepanekuga antakse kriisilahendusastutustele laiaulatuslikud volitused allahinnatavate kohustuste järgu kehtestamiseks. Kriisilahendusastutusel on isegi volitus alla hinnata kaubakrediiti, kui seda ei peeta „[...] asutuse igapäevaseks tegevuseks vajalikuks [...]” (artikli 38 lõike 2 punkti e alapunkt ii), mis tähendab, et näiteks toidustus- või hotelliteenuste pakkuja võib täheldada, et tema nõue on alla hinnatud, kui kriisilahendusastutus otsustab, et selline teenus ei ole vajalik. **Võlausaldajate võrdsuse reegel** on kõigi maksejõuetusmenetluste tugi-samm, mida **tuleb ka sinkohal järgida**.

4.4.7 Komitee mõistab vajadust tagada, et asutustel oleks oma bilansis piisavas koguses allahinnatavaid kohustusi, mille suhtes saaks kohaldada kohustustest vabastamise õigust. Selliste võlainstrumentide väljaandmine, mida saab kohustustest vabastada, võib olla keeruline, kuna erinevus allutatud võla ja tagatiseta kõrgema nõudeõiguse järguga võla vahel kahaneb. Vähem arenenud turgudel võib see olla keerulisem, kallim või kriisiaegadel isegi võimatu, eelkõige süsteemsete kriiside puhul. Komitee soovib põhjalikult analüüsida ja hinnata ELi tasandil

allahinnatavate kohustuste miinimumnõude ühtlustatud rakendamise ettepanekut, mida kinnitatakse komisjoni delegeeritud aktidega, arvestades sealjuures kohaliku finantsturu arengutaset igas liikmesriigis.

4.4.8 Kohustustest vabastamise vahend vajab lisaselgitusi ja täpsustusi. Investorite ebakindluse vähendamiseks tuleb allahinnatavate kohustuste ja kohustustest vabastamise künnistingimuste kohta koostada selged eeskirjad.

4.5 Õigusküsimused: kolmandate isikute õigused

4.5.1 Kolmandate isikute õigused tunduvad enamikus liikmesriikides olevat maksejõuetusalastes õigusaktides tunnustatud õigustega võrreldes teisejärgulised. **Avaliku huvi kaalutlused on olulisemad kui isiklike õiguste kaitse** ning kahjude jaotamine toimub teistel alustel. Artikliga 78 muudetakse kriisilahendusametuse otsuse kohtus vaidlustamine võimalikuks, kuid see õigus on piiratud: lubatud on vaid kriisilahendusotsuse õiguspärasuse, otsuse rakendamise viisi ja eraldatud hüvitise piisavuse vaidlustamine. Kriisilahendusametuse otsuseid ei saa peatada ning võimalik ei ole ka mis tahes automaatne peatamine. Isegi kui kriisilahendusametuse otsus tühistatakse, on kolmandate isikute õigused piiratud: neile hüvitatakse vaid kantud kahju (artikli 78 lõike 2 punkt d).

4.5.2 Hädaolukorras, näiteks kui pank on maksejõuetusse sattumise ohus, ei ole tavalised maksejõuetusmenetlused kindlasti sobivad. Kriisilahendusametustele antud laiaulatuslikud volitused ja kolmandate isikute piiratud kaebuse esitamise õigus **tekitavad kahtlusi kavandatud raamistiku õiguskindluse suhtes**. Paljudes liikmesriikides, eelkõige tavaõigusel põhineva õigussüsteemiga riikides, kaitseksid kohtud tõenäoliselt enda õigust arutada haldusametuse tehtud mis tahes otsuse kohtuliku läbivaatamise nõuet, kui üks ettevõtte või ettevõtete grupp suudab näidata, et ta on selle otsuse tagajärjel kannatada saanud.

4.5.3 Eelmainitud probleemi on käsitletud eri nurkade alt, nii õiguslikust kui ka sotsiaalsest aspektist lähtudes, ning seega jätab komitee selle küsimuse seadusandlike asutuste pädevusse. Kuid ta juhib siiski tähelepanu ühele suhteliselt olulisele küsimusele: kui keegi peaks tundma, et kriisilahendusametuse või haldustöötajad on sooritanud **raske ametialase eksimuse**, siis on ainult kohtunikel mõnetine puutumatus kohtus võetud otsuste puhul, kuid ühegi seaduse ega õigusaktiga ei saa seda eelisõigust laiendada haldusametustele, näiteks kriisilahendusametusele, mida võidakse seega **kahju tekitamise eest kohtusse kaevata**. Sellisel juhul oleks igasugune hüvitiseks makstav summa **avaliku sektori raha**.

4.6 Kriisilahenduse rahastamine

4.6.1 Komisjon on kriisilahenduse rahastamist juba käsitlenud kahes teatises: teatis pangakriiside lahendamise fondide kohta ja teatis ELi raamistiku kohta kriisiohjamiseks finantssektoris⁽¹³⁾. Kõnealuses direktiivi ettepanekus täpsustatakse veelgi eelnevalt kahes teatises kirjeldatud ettepanekuid. Komitee on juba avaldanud oma seisukoha nende teatiste suhtes kahes arvamuses⁽¹⁴⁾. Mõlemal puhul avaldas komitee toetust komisjoni ettepanekule luua ettemakstavate osamaksudega riiklike kriisilahendusfondide ühtlustatud võrgustik ning soovitas see võrgustik hoolikalt kujundada, arvestades iga liikmesriigi konkreetsete tingimustega.

4.6.2 Direktiivis tehakse ettepanek, et aktsionäride ja võlusalajate poolt katmata jäänud kriisilahenduskulud tuleks tasuda pangandussektorist tulevatest lisarahadest, lisaks võib vajaduse korral pöörduda abi saamiseks hoiuste tagamise fondide poole. Komitee tervitab selliste ühtlustatud eeskirjade sisseviimist, mis põhinevad hoiuste tagamise fondidesse ja kriisilahendusfondidesse eelnevalt makstud osamaksudel. Kriisilahenduse rahastamise eelneva panuse andmise kriteeriumid tunduvad praegust olukorda silmas pidades sobivad ja realistlikud, kuid majandus- ja finantstingimused võivad ootamatult muutuda, nagu viimastel aastatel on täheldatud. Arvestades, et kriisilahendusfondil kulub kümme aastat kulude täielikuks katmiseks, soovib komitee võtta vastu **eeskiri, mille kohaselt võiks eelnevalt makstavate osamaksude kriteeriumid aegajalt läbi vaadata**.

4.6.3 Komitee mõistab solidaarsuse vajadust ning nõustub rahastamismehhanismide vahelise laenuandmise ettepanekuga (artikkel 97) ja riiklike rahastamismehhanismide vastastikuse toetamisega grupi kriisilahenduse korral (artikkel 98). Kuid enne, kui rahastamismehhanismid on jõudnud eesmärgiks seatud võimekuseni ja saavutanud ühtluse teatud taseme, on rahastamismehhanismide vastastikuse toetamise elluviimine keeruline. Enamik liikmesriike nõustub, et nende kriisilahendusfondid ja hoiuste tagamise fondid peaksid tuginema eelnevale rahastamisele, kuid mõned liikmesriigid eelistavad endiselt tagantjärele rahastamist. Artikli 97 lõikes 2 ja artiklis 98 kehtestatud nõuded on eriti keerulised riikidele, kus keskpangadel ei ole lubatud laenu anda artiklite 96 ja 98 kohaselt. Komitee julgustab komisjoni astuma konkreetseid samme ja esitama soovitusi, mille eesmärk on probleemide lahendamine ja ühtlustamisprotsessi kiirendamine.

⁽¹³⁾ Vt COM(2010) 254 final ja COM(2010) 579 final.

⁽¹⁴⁾ Vt komitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Euroopa Keskpangale „Pangakriiside lahendamise fondid““, ELT C 107, 6.4.2011, lk 16 ja komitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ning Euroopa Keskpangale - ELi raamistik kriisiohjamiseks finantssektoris“, ELT C 248, 25.8.2011, lk 101.

4.6.4 Kuigi komitee tunnistas hoiuste tagamise fondi ja kriisilahendusfondi ühte asutusse koondamise võimalikust koostmõjust saadavat potentsiaalset kasu, tundub praegu mõnele liikmesriigile see korraldus keeruline, sest paljud hoiuste tagamise fondid on alarahastatud. Komitee tervitab ka komisjoni lähene-misviisi, mis lubab igal liikmesriigil otsustada, kas ta eelistaks ühte või kahte rahastamismehhanismi (fondi). Samas soovib komitee, et direktiivi lisataks sätteid, mis tagavad, et iga hoiuste tagamise fond saab täita oma põhiülesannet: alati kaitsta jaehoiustajaid.

4.6.5 Komitee tervitab komisjoni püüet luua Euroopa rahastamismehhanismide süsteem, mis tagaks, et kõigi ELi asutuste suhtes kohaldatakse võrdseid tõhusa kriisilahenduse rahastamise eeskirju. Kriisilahenduse tõhusa rahastamise tagamine kõigis liikmesriikides võrdsetel tingimustel on nii iga liikmesriigi kui ka ühtse finantsturu huvides, sest see tagab stabiilsuse ja võrdsed konkurentsitingimused. Komitee tervitaks võimalikult kiiresti koostatavat realistlikku tegevuskava kriisilahenduse rahastamis-mehhanismide tulevase süsteemi loomiseks.

Brüssel, 12. detsember 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Staffan NILSSON
