

III

(Muud aktid)

EUROOPA MAJANDUSPIIRKOND

EFTA JÄRELEVALVEAMETI OTSUS

nr 206/11/COL,

29. juuni 2011,

eluasemelaenu kava kohta (Island)

EFTA JÄRELEVALVEAMET,

võttes arvesse Euroopa Majanduspiirkonna lepingut, eriti selle artiklit 61 ja protokoll nr 26,

võttes arvesse EFTA riikide vahelist järelevalveameti ja kohtu asutamist käsitlevat lepingut, eriti selle artiklit 24,

võttes arvesse järelevalve- ja kohtulepingu protokoll nr 3 (edaspidi „protokoll nr 3”) I osa artiklit 1 ning II osa artikli 7 lõiget 5,

võttes arvesse järelevalveameti 14. juuli 2004. aasta otsust protokoll nr 3 II osa artiklis 27 viidatud rakendussätete kohta ⁽¹⁾,

olles kutsunud huvitatud isikuid üles esitama märkusi vastavalt protokoll nr 3 II osa artikli 6 lõikele 1 ⁽²⁾ ja võttes nende märkusi arvesse

NING ARVESTADES JÄRGMIST:

I. ASJAOLUD

1. MENETLUS

2008. aasta oktoobrist detsembrini pidasid EFTA järelevalveamet (edaspidi „järelevalveamet”) ja Islandi ametiasutused teavitamisele eelnevaid läbirääkimisi seoses eluasemelaenu ostmise kava (edaspidi „eluasemelaenu kava”) kehtestamisega. Sellega seoses saatsid Islandi ametiasutused järelevalveametile kolm kirja: 14. oktoobril 2008 (toiming nr 494902), 3. novembril 2008 (toiming nr 496979) ja 3. detsembril 2008 (toiming nr 500670).

27. mail 2009 teavitasid Islandi ametiasutused järelevalveametit eluasemelaenu kavast (toiming nr 519720).

25. juuni 2009. aasta kirjas (toiming nr 520515) ja 29. juuni 2009. aasta e-kirjas (toiming nr 523605) palus järelevalveamet Islandi ametiasutustel esitada lisateavet. Islandi ametiasutused vastasid 27. juuli 2009. aasta kirjaga (toiming nr 525671) ja 28. augusti 2009. aasta kirjaga (toiming nr 528493).

Juhtumit arutati ka 1. juulil 2009 järelevalveameti ja Islandi ametiasutuste vahelises konverentskõnes ning 4. novembril 2009 Islandil toimunud riigiabipaketti käsitleva kohtumise raames.

16. novembri 2009. aasta kirjas (toiming nr 536644) palus järelevalveamet teavet arutelude tulemuste kontrollimiseks. Islandi ametiasutused vastasid 25. novembril 2009 (toiming nr 538088).

10. märtsi 2010. aasta kirjas (toiming nr 548915) teatas järelevalveamet Islandi ametiasutustele, et ta on otsustanud algatada eluasemelaenu kava suhtes järelevalve- ja kohtulepingu protokoll nr 3 I osa artikli 1 lõikes 2 sätestatud menetluse.

Järelevalveameti menetluse algatamise otsus nr 76/10/COL avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* ja selle EMP kaasandes 14. oktoobril 2010 ⁽³⁾. Järelevalveamet kutsus huvitatud isikuid üles esitama märkusi, kuid selliseid märkusi ei laekunud.

3. mail 2010. aastal saadud kirjas esitasid Islandi ametiasutused oma märkused järelevalveameti ametliku menetluse algatamise otsuse nr 76/10/COL kohta (toimingud nr 555824 ja nr 555999).

25. mail 2010 esitasid Islandi ametiasutused lisateavet, sealhulgas eksperdiarvamuse (toimingud nr 558177 ja nr 558531).

1. juunil 2010 arutasid järelevalveamet ja Islandi ametiasutused juhtumit Islandil toimunud riigiabipaketti käsitleva kohtumise raames.

⁽¹⁾ Otsus nr 195/04/COL, 14.7.2004, avaldatud ELTs L 139, 25.5.2006, lk 37, ja EMP kaasandes nr 26, 25.5.2006, lk 1, muudetud kujul. Otsuse konsolideeritud versioon on esitatud aadressil www.eftasurv.int.

⁽²⁾ ELT C 277, 14.10.2010, lk 4, ja EMP kaasanne nr 57, 14.10.2010, lk 4.

⁽³⁾ Vt joonealune märkus 2 eespool.

2. MEETMETE KIRJELDUS

2.1. Taust

2008. ja 2009. aasta ülemaailmse finantsturgude kriisi tagajärjel vähenes mitme Islandi finantsasutuse likviidsus ja neil tekkis probleeme krediidi pakkumisega. Kriisile reageerides võtsid Islandi ametiasutused vastu mitu meetet, mille eesmärk oli kindlustada Islandi finantsturgude toimimine.

Ühe sellise meetmena kehtestati eluasemelaenu kava, millega lubatakse Islandi eluasemerahamisfondil (Íbúðalánasjóður) (Housing Financing Fund, edaspidi „HFF“) võtta pideva varade vahetamise vormis teatavate Islandi finantsasutustelt üle eluasemelaene, andes vastutasuks HFFi võlakirju. Seejärel saab finantsasutus kasutada HFFi võlakirju tagatisena, et võtta Islandi Keskpangalt sularahalaene⁽⁴⁾.

Eluasemelaenu kava üldeesmärk oli anda abikõlblikele finantsasutustele likviidseid vahendeid ja tagada laenude kättesaadavus eluasemeturul (ja kaitsta seeläbi kinnisvaraomanike huve)⁽⁵⁾.

Islandi ametiasutused on selgitanud, et eluasemelaenu kavaga jätkatakse varasemat kava, mille järelevalveamet kiitis heaks 27. märtsil 2009 (otsus nr 168/09/COL) ja millega lubati HFFil finantskriisist tulenevalt Islandi riigi nimel sekkuda ja ajutiselt eluasemelaene refinantseerida (edaspidi „ajutine eluasemelaenu kava“)⁽⁶⁾. Ajutise eluasemelaenu kava alusel oli võimalik eluasemelaene ajutiselt vahetada. Eluasemelaenu kava võimaldab pidevat varade vahetamist. Ajutise eluasemelaenu kava alla kuuluvad eluasemelaenud tuleb tagastada abisaajale enne mis tahes vahetuslepingu sõlmimist eluasemelaenu kava alusel.

Eluasemelaenu kava on põhiliselt suunatud väikestele hoiupankadele, kes sõltuvad muude, samuti likviidsusprobleemidega

⁽⁴⁾ Islandi ametiasutuste selgituste kohaselt ei olnud finantsasutustel võimalik avatud turul likviidseid vahendeid hankida, sest finantskriisi tõttu ei olnud Islandil sel ajal toimivat pankadevahelist turgu ning väiksematel hoiupankadel puudusid vahendid, mida keskpank oleks käsitanud tagatisena.

⁽⁵⁾ Vt valitsuse 19. juuni 2008. aasta avaldus kinnisvara- ja finantsturgudega seotud meetmete kohta ning valitsuse 18. juuli 2008. aasta pressiteade. Finantskriisi tõttu pikenes eluasemelaenude kestus 70 aastani.

⁽⁶⁾ ELT C 241, 8.10.2009, lk 16, ja EMP kaasanne nr 52, 8.10.2009, lk 1. Otsus on kättesaadav ka järelevalveameti veebisaidil aadressil http://www.efasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/stateaidregistry/sadecice09/168_09_col.pdf.

omamaiste finantsasutuste likviidsusest⁽⁷⁾. Tavaliselt pakuvad sellised hoiupangad traditsioonilisi pangandusteenuseid kohalikele kogukondadele (üksikisikud, ärikliendid ja kohalikud omavalitsused), millest nad moodustavad lahutamatu osa. Mitmes piirkonnas on hoiupangad ainsad tegutsevad finantsasutused⁽⁸⁾.

2.2. Õiguslik alus

Eluasemelaenu kava põhineb 6. oktoobri 2008. aasta rahandusturgude erakorralises olukorras riigikassa väljamaksete tegemiseks jne volitamise seaduse nr 125/2008 (edaspidi „erakorraliste olukordade seadus“)⁽⁹⁾ V peatükil, millega muu hulgas muudeti eluasemeküsimuste seadust nr 44/1998 (edaspidi „eluasemeseadus“). Täpsemad üksikasjad on sätestatud 26. novembri 2008. aasta määruses nr 1081/2008 eluasemerahamisfondi volituste kohta osta finantsasutuste väljaantud ja eluasemelaenudega tagatud võlakirju (edaspidi „määrus“). Määrus võeti vastu ja see jõustus 27. novembril 2008.

Peale selle on HFFi juhatus andnud välja finantsasutustelt eluasemelaenude ostmise eeskirjad (edaspidi „lisaeeskirjad“)⁽¹⁰⁾. Lisaeeskirjad avaldati pärast sotsiaalküsimuste ja sotsiaalkindlustuse ministri heakskiitu 15. jaanuaril 2009 ning need jõustusid samal päeval. Sel päeval jõustus ka eluasemelaenu kava.

2.3. Eluasemelaenu kava alusel esitatavad taotlused

Eluasemelaenu kava alusel võivad abikõlblikud finantsasutused taotleda varade (eluasemelaenude) vahetamist HFFiga. Vahetuse tulemusena võtab HFF alaliselt üle taotluse esitanud finantsasutuse eluasemelaenud (ehk eluasemelaenude portfelli) HFFi võlakirjade eest, mis antakse üle taotluse esitanud finantsasutusele.

Eluasemelaenu kava alusel võivad varade vahetamist taotleda kõik pangad, hoiupangad ja krediidiastutused, kes on saanud

⁽⁷⁾ Enne finantskriisi koosnes Islandi pangandusturg sisuliselt kahest sektorist, millest esimesse kuulusid kolm endist suurpanka Glitnir, Landsbanki ja Kaupthing, kes tegutsesid suhteliselt suurel määral rahvusvaheliselt, ning teise väikesed hoiupangad, kes sõltusid suurematel pankadel saadavast rahastamisest.

⁽⁸⁾ Vt otsus nr 168/09/COL, lk 3.

⁽⁹⁾ Seadus nr 125/2008 jõustus avaldamise ajal, st 7.10.2008.

⁽¹⁰⁾ Muudetud eluasemeseaduse ja määrusega lubatakse HFFil osta (või refinantseerida) eluasemelaenudega tagatud võlakirju. Lisaeeskirjad on aga seotud eluasemelaenude endi ostmisega. Islandi ametiasutused on selgitanud, et sellega kavatseti viidata samale asjale.

finantsasutusi käsitleva seaduse nr 161/2002 kohaselt loa Islandil tegutsemiseks. See hõlmab ka Islandil tegutsevate välispankade tütarettevõtjaid ja filiaale.

Taotlemiseks peab finantsasutus saatma kirjaliku taotluse, mis sisaldab teavet eluasemelaenude portfelli hinnangulise suuruse kohta, mida ta soovib HFFiga vahetada. Sellest lähtuvalt lepib HFF taotleva finantsasutusega kokku tehingu tingimused. Selle protsessi oluline element on eluasemelaenude väärtuse määramine (vt punkt 2.4 allpool). Kui taotlus rahuldatakse, võtab HFF taotlevalt finantsasutuselt eluasemelaenude portfelli üle ilma, et tal oleks vaja küsida tehinguks võlgniku (laenusaaaja) luba.

Pärast varade vahetustehingut on HFFil eluasemelaenu saaja suhtes laenuandja roll, tingimused et hüpoteegilepingud antakse ametlikult üle.

Islandi ametiasutused on järelevalveametile teatanud, et ajavahe-
mikul 22. oktoobrist kuni 18. detsembrini 2008 esitasid eluase-
melaenu kava alusel varade vahetamise taotluse seitse finants-
asutust: Keflaviki hoiupank, BYRi hoiupank, Bolungarviki hoiu-
pank, Ólafsfjardari hoiupank, Mýrasýsla hoiupank, Höfðhver-
finga hoiupank ja SPRON.

Keflaviki hoiupank, BYRi hoiupank ja Bolungarviki hoiupank sõlmisid HFFiga vahetuslepingu vastavalt 23. märtsil 2009, 20. mail 2009 ning 3. juulil 2009 ja 5. augustil 2009⁽¹¹⁾.

Esimene eluasemelaenu kava alusel sõlmitud leping oli HFFi ja Keflaviki hoiupanga vahel 23. märtsil 2009 allkirjastatud eluase-
melaenude üleandmise leping, mille koguväärtus oli 9 959 972 471,00 Islandi krooni⁽¹²⁾. BYRi hoiupanga ja Bolun-
garviki lepingud olid väärt vastavalt 2 707 559 690,00 Islandi krooni ning 477 141 823,00 Islandi krooni ja 425 924 422,00 Islandi krooni.

Ülejäänud nelja eespool nimetatud panga taotlused lükati tagasi.

2.4. Eluasemelaenude ja HFFi võlakirjade hindamine eluase- melaenu kava alusel

Eluasemelaenu kava alusel peab HFF läbima mitu sammu taot-
leva finantsasutuse eluasemelaenude portfelli ja vahetatavate
HFFi võlakirjade väärtuse hindamiseks.

⁽¹¹⁾ HFFi ja Bolungarviki hoiupanga vahel sõlmiti kaks lepingut.

⁽¹²⁾ Vahetuslepingu osaliste vahelise kokkuleppe kohaselt pidi lõplik hind määratama 15. aprillil 2009.

Määruse artikli 3⁽¹³⁾ ja lisaeeskirjade artikli 6⁽¹⁴⁾ kohaselt peab HFF „hindama fondile pakutavate võlakirjade väärtust” ning „reeglina on laenude väärtuse aluseks nende arvestuslik väärtus”. Teiste sõnadega hindab HFF eluasemelaenude väärtust ise asutu-
sesiseselt. Hinnangus lähtub ta laenude arvestuslikust väärtusest.

2.4.1. HFFi-poolne eluasemelaenude väljavalimine⁽¹⁵⁾

Enne eluasemelaenude portfelli väärtuse hindamist kaalub HFF, kas ta on laenude ülevõtmisest üldse huvitatud. Selleks hindab ta laene, võttes aluseks krediidsaaja maksestaatuse, eluaseme-
laenu summa ja tagatisvara väärtuse suhtarvu, selle staatuse seoses lepinguliste kohustuste täitmata jätmisega ning eluaseme-
laenulepingu tingimused. Selle põhjal jagab HFF eluasemelaenuid kolme kategooriasse:

- a) eluasemelaenuid, mille puhul ei ole lepingulisi kohustusi rikutud ja mis vastavad kõikidele HFFi üldistele laenu-
tingimustele;
- b) muud eluasemelaenuid, mille puhul ei ole lepingulisi kohus-
tusi rikutud, kuid mis ei vasta kõikidele HFFi üldistele laenu-
tingimustele;
- c) eluasemelaenuid, mille puhul on lepingulisi kohustusi rikutud.

⁽¹³⁾ Seoses võlakirjade hindamisega on määruse artiklis 3 sätestatud, et „[e]luasemehastamisfond teostab fondile pakutavate võlakirjade sõltumatu hindamise. Võlakirjade väärtuse hindamisel arvestab fond muu hulgas krediidsaaja maksestaatust, eluaseme hüpoteegiga hõlmatud osa võlakirja ülevõtmise ajal, võlakirjadega seotud lepinguliste kohustuste täitmata jätmist ja nende tingimusi, nii et võlakirjale määratud hind vastaks selle turuväärtusele. Peale selle kavandatakse lepingu tingimused ja ostuhind nii, et fondi krediidirisk oleks minimaalne”.

⁽¹⁴⁾ Lisaeeskirjade artiklis 6 on „ostuhinna” kohta sätestatud järgmiselt: „[e]luasemelaenude ostuhind põhineb nende turuväärtusel. Eluasemelaenude ostulepingutes on hinna aluseks tavaliselt laenu arvestuslik väärtus, võttes arvesse ettemakse riski, tegevuskulusid ja muid tegureid. Eluasemelaenude portfelli lõpliku hinna määrab selle tootlikkus ja prognoositud kahjud ostuhinna lõpliku kindlaksmääramise ajal.

Lepingu sõlmimise ajal makstud ostuhind ei tohi kunagi ületada 80 % portfelli turuhinnast. Artikli 5 kohaselt kahaneb nimetatud protsendimäär proportsionaalselt hinnanguliste kahjudega. Ostuhinna maha arvatud osa on alati suurem kui hinnangulised kahjud.

Eluasemelaenude ostulepingutes täpsustatakse ostuhinnaga seotud lõplik arveldamine. Reeglina toimub selline arveldamine 8–10 aasta jooksul alates ostukuupäevast. Lõpliku arveldamise ajal maksab HFF müüjale ostuhinna ülejäänud osa, millest on maha arvestatud eluasemelaenude portfelli väärtuse juba toimunud vähenemine ja portfelli hinnangulised kahjud terve selle kestuse jooksul vastavalt artiklile 5”.

⁽¹⁵⁾ Lisaeeskirjade artikkel 4.

Esimesse kahte kategooriasse kuuluvaid eluasemelaene võib eluasemelaenude kava alusel vahetada. Kategooriasse c kuuluvaid eluasemelaene võib aga vahetada üksnes siis, kui need ei kuulu enam sissenõutavate võlgade alla ning enne vahetust on makstud kõik tasud ja kulud.

2.4.2. HFFi-poolne eluasemelaenude väärtuse kindlaksmääramine

Määruse artiklis 3 ja lisaeeskirjade artiklis 6 on sätestatud, et HFF peab eluasemelaenude ostuhinna määramisel tuginema nende turuväärtusele. Artiklis 6 on aga samuti sätestatud, et turuväärtuse kindlaksmääramisel peab HFF lähtuma eluasemelaenude arvestuslikust väärtusest (võttes arvesse ettemakse riski, tegevuskulusid ja muid tegureid). Viimast on Islandi ametiasutused järelevalveametile ka kinnitanud⁽¹⁶⁾. Ühtlasi on Islandi ametiasutused kinnitanud, et iga üksiklaenu arvestuslik väärtus on laenuvõtjale laenatud põhisumma ilma vähendamisteta⁽¹⁷⁾. Eluasemelaenu kavas osalemist taotlev finantsasutus peab esitama HFFile iga üksiklaenu arvestusliku väärtuse⁽¹⁸⁾.

2.4.3. HFFi-poolne krediidiriski ja nn krediidipuhvri kindlaksmääramine

Kolmas etapp on määrata kindlaks asjaomaste eluasemelaenudega kaasnev krediidirisk. Kooskõlas määruse artikliga 3 ja lisaeeskirjade artikliga 5 kasutab HFF selleks KPMG Icelandi koostatud krediidiriskimudelit, mille kohaselt hinnatakse eluasemelaenude portfelli krediidiriski vastavalt rahvusvahelisele standardile Basel II, mis käsitleb finantsasutuste kapitaliriski hindamist. Hindamise käigus arvutatakse hinnangulised kahjud, korrutades järgmised kolm tegurit: maksejõuetuse tõenäosus, maksejõuetusest tingitud kahju määr ja nõude suurus maksejõuetuse ajal. Kõiki neid muutujaid hinnatakse iga eluasemelaenu ja laenuperioodi iga aasta kohta.

Kõnealune mudel põhineb mitmel parameetril, mille eesmärk on hinnata nii üksiklaenudega seotud laenukahjude tõenäosust kui ka mitut makromajanduslikku tegurit, mis eluasemelaenu tõenäoliselt mõjutavad. Üksiklaenude hindamisel kasutatakse järgmisi parameetreid: i) laenusumma-tagatisvara väärtuse suhtarv ja ii) maksete ajalugu. Makromajandusliku analüüsi näol on tegemist keskpika perioodi prognoosiga (kuni 2014. aastani), milles vaadeldakse kinnisvarahindu, inflatsiooni, palgasuundumusi ja muid tegureid, mis tõenäoliselt mõjutavad eluasemelaenude portfelli üldiselt. Pärast 2014. aastat kasutatakse kindlasummalist laenukahjude summat, lähtudes varasematest kogemustest.

⁽¹⁶⁾ Islandi ametiasutuste 27. augusti 2009. aasta kiri järelevalveametile.

⁽¹⁷⁾ Järelevalveameti arusaamise kohaselt on tegemist laenuvõtjale laenatud põhisumma jäägiga (ilma vähendamisteta).

⁽¹⁸⁾ Lisaeeskirjade artikli 3 kohaselt esitab finantsasutus „elektroonilisel kujul teabe, mida HFF peab vajalikuks HFFile müüdivate eluasemelaenude portfelli väärtuse ja laenukahjude riski hindamiseks”.

Pärast seda, kui HFF on krediidiriski kindlaks määranud, ei vähendata arvestuslikku väärtust automaatselt krediidiriski väärtuse võrra. Krediidiriski väärtust kasutatakse ainult nende võlakirjade väärtuse kindlaksmääramiseks, mille taotluse esitanud finantsasutus vahetustehingu ajal saab.

Määruse artikli 3 ja lisaeeskirjade artikli 6 kohaselt kasutab HFF prognoositavat krediidiriski nn krediidipuhvri loomiseks. See tähendab, et esialgu saab finantsasutus HFFi võlakirju üksnes kuni 80 % eluasemelaenude portfelli kogu arvestusliku väärtuse ulatuses. Sõltuvalt eluasemelaenude portfelliga seonduvatest hinnangulistest kahjudest võib krediidipuhver ületada nimetatud 20 % ning see kasvab asjaomaste hinnanguliste kahjude võrra (lisaeeskirjade artikkel 5). Krediidipuhver on alati hinnangulistest kahjudest suurem. Praktikas lisab HFF krediidipuhvri arvutamisel täiendavad 10 % hinnangulistest kahjudest.

Ligikaudu 8–10 aastat pärast esialgse lepingu sõlmimist hinnatakse eluasemelaenude portfelli tootlikkust sellel ajavahemikul. Peale selle hinnatakse sel ajal portfelli tulevast krediidiriski. Mõlemast nimetatud elemendist sõltuvalt saab finantsasutus krediidipuhvri väärtuse ulatuses täiendavaid HFFi võlakirju. Teiste sõnadega, kui 8–10 aasta jooksul on krediidirisk realiseerunud vaid osaliselt, st kui tegelikud kahjud on lepingu sõlmimise ajal hinnatud kahjudest väiksemad, kannab HFF üle võlakirju krediidipuhvri väärtuse ulatuses, millest on maha arvatud tegelikud kahjud, võttes arvesse tulevase krediidiriski prognoosi. Kui aga krediidirisk realiseerub täielikult, st kui kõik hinnangulised kahjud on realiseerunud, ei kanna HFF finantsasutusele üle täiendavaid võlakirju. Lõpuks, kui tegelikud kahjud ületavad krediidipuhvrit, kannab sellised kahjud HFF.

2.4.4. HFFi-poolne HFFi võlakirjade vastava summa kindlaksmääramine

Määruse artikli 5 ja lisaeeskirjade artikli 7⁽¹⁹⁾ kohaselt määrab HFF kindlaks finantsasutusele eluasemelaenude portfelli vahetamise käigus üleantavate võlakirjade väärtuse (arvestades sellest maha krediidipuhvri summa).

Oma võlakirjade väärtuse kindlaksmääramisel võtab HFF aluseks nende tehingupäeva lõpu turuhinna koos kogunenud intressidega, nagu see on noteeritud OMX Islandi börsil. Seda hinda korrigeeritakse eluasemelaenude kaalutud keskmise intressimääraga (millest on maha arvatud ettemakse risk, tegevuskulud ja

⁽¹⁹⁾ Eluasemelaenudega seotud võlakirjade eest tasumist käsitlevas lisaeeskirjade artiklis 7 on sätestatud, et „HFF tasub eluasemelaenude eest, andes nende eest vastutasuks HFFi võlakirju. HFFi võlakirjade tootlikkus põhineb eluasemelaenude kestusel ja tingimustel. Lisaks muudele teguritele võetakse arvesse ka ettemakse riski ja tegevuskulusid”.

laenukahjud). Islandi ametiasutuste esitatud teabe kohaselt ei ole selge, kas sellega kaasneb võlakirjade väärtuse vähenemine või suurenemine.

2.4.5. *Vahetustehinguga seotud arveldamine eluasemelaenu kava alusel*

Kui eluasemelaenu portfelli väärtus on kindlaks määratud, antakse see HFFi üle tema võlakirjade eest, mis antakse üle finantsasutusele⁽²⁰⁾.

Lõplik arveldamine toimub ligikaudu 8–10 aastat pärast esialgse lepingu sõlmimist⁽²¹⁾. Sel ajal kannab HFF eespool punktis 2.4.3 kirjeldatud hinnangu alusel finantsasutusele üle täiendavaid võlakirju kuni krediitipuhvri väärtuse ulatuses (millest on maha arvatud võimalikud tegelikud kulud ja võimalikud hinnangulised kulud eluasemelaenu ülejäänud kestuse jooksul)⁽²²⁾.

2.5. Kestus ja eelarve

Eluasemelaenu kava ei ole ajaliselt piiratud. See tähendab, et kehtestatud ei ole kavas osalemise taotlemise lõppkuupäeva ega kindlat ajavahemikku, mille jooksul võib kava alusel taotlusi esitada. Seepärast on eluasemelaenu kava praegu ikka veel kehtiv ja abikõlblikud finantsasutused võivad esitada taotlusi.

Eelarvega seoses tuleb märkida, et Islandi ametiasutused ei ole esitanud järelevalveametile eluasemelaenu kava hinnangulist igaaastast ega kogueelarvet.

2.6. Muu asjakohane turuteave

22. aprillil 2010 avaldas finantsjärelevalveamet (FME) otsuse Keflaviki hoiupanga varade ja kohustuste üleviimise kohta Spkefi hoiupanka⁽²³⁾. 5. märtsil 2011 avaldas finantsjärelevalveamet otsuse Spkefi hoiupanga varade ja kohustuste üleviimise kohta pank NBI hf (New Landsbanki)⁽²⁴⁾.

Pärast Byri hoiupanga (edaspidi „vana Byr”) krahhi 2010. aasta aprillis asutas Islandi riik täielikult riigi omandusse kuuluva piiratud vastutusega äriühingu Byr hf (edaspidi „uus Byr”). Praegu on käimas vana Byri likvideerimine. Uus Byr võtab üle kõik vana Byri varad ning teatavad kohustused ja tegevusvaldkonnad⁽²⁵⁾.

⁽²⁰⁾ Määruse artiklis 5 on sätestatud, et „[e]luasemerahamisfondi ostatevad võlakirjad hüvitatakse tavaliselt HFFi võlakirjadega”. Selle põhjal on määrusega põhimõtteliselt lubatud ka muud hüvitise vormid, näiteks sularahamaksed. Praeguseeni on hüvitisena kasutatud aga üksnes HFFi võlakirju.

⁽²¹⁾ Lõpliku arveldamise tegelikkuse aega ei ole lepingus tavaliselt täpsustatud.

⁽²²⁾ Määruse artikkel 3 ja lisaeskirjade artikkel 6.

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

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

⁽²⁵⁾ Vt EFTA järelevalveameti 13. aprilli 2011. aasta otsus nr 126/11/COL, mis käsitleb riigiabi ettevõtja Byr hf asutamiseks ja kapitaliseerimiseks (seni avaldamata), kättesaadav järelevalveameti veebilehel aadressil <http://www.eftasurv.int/media/decisions/126-11-COL.pdf>

3. AMETLIKU UURIMISMENETLUSE ALGATAMISE PÕHJUSED

2010. aasta märtsis otsustas järelevalveamet algatada asjaomase juhtumi kohta ametliku uurimismenetluse, sest tal oli kahtlusi, kas eluasemelaenu kava alusel teostatud tehingud tehti turutingimustel, ja seega seoses sellega, kas kava võis sisaldada riigiabi elemente EMP lepingu artikli 61 lõike 1 tähenduses⁽²⁶⁾.

Järelevalveameti kahtlused hõlmasid ka seda, kas potentsiaalset abi saaks käsitada EMP lepingu riigiabi käsitlevate sätetega kokkusobivana, ning ta leidis, et asjakohane raamistik meetmete kokkusobivuse hindamiseks on langenud väärtusega varade suunised⁽²⁷⁾. Nimetatud suunistest lähtuvalt pidas järelevalveamet küsitavaks, kas i) varade turuväärtus oli õigesti arvutatud (ja kajastas ülevõtmishinda) ja kas ii) riik sai vahetustehingute eest piisavat hüvitist, mille puhul oleks tagatud koormuse nõuetekohane jagamine osaliste vahel.

Lõpuks oli järelevalveametil vastuväiteid selle kohta, et Islandi ametiasutused ei piiranud ajavahemikku (nn osalemise aega), mille jooksul abikõlblikud finantsasutused saavad eluasemelaenu kava alusel taotlusi esitada, ega täpsustanud kava iga-aastast ega kogueelarvet. Teiste sõnadega oli eluasemelaenu kava eelarve ja kestus piiramatu.

4. KOLMANDATE ISIKUTE MÄRKUSED

Pärast ametliku uurimismenetluse algatamist käsitleva otsuse nr 76/10/COL avaldamist ei laekunud järelevalveametile kolmandate isikute märkusi.

5. ISLANDI AMETIASUTUSTE MÄRKUSED

Islandi ametiasutused on väitnud, et eluasemelaenu üleandmine eluasemelaenu kava alusel toimub turutingimustel, millega tagatakse, et HFFi võlakirjade üleandmisel taotluse esitanud finantsasutustele ei ole tegemist riigiabiga.

Ühtlasi on Islandi ametiasutused seadnud kahtluse alla selle, kas on õige hinnata eluasemelaenu kava langemist väärtusega varade suuniste alusel, põhjendades seda asjaoluga, et kava raames vahetatavate eluasemelaenu väärtus ei ole langenud. Islandi ametiasutuste väitel ei pakuta hoiupankadele võimalust vahetada oma eluasemelaenu HFFi võlakirjade vastu mitte varade väärtuse langemise, vaid pigem nende ebapiisava likviidsuse tõttu⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Vt joonealune märkus 2 eespool.

⁽²⁷⁾ Riigiabi suuniste ajakohastatud versioon on avaldatud järelevalveameti veebilehel aadressil <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>.

⁽²⁸⁾ Järelevalveamet märgib, et see on vastuolus järelevalveametile 27. mail 2009 esitatud teatisega eluasemelaenu kava kohta (toiming nr 519720), milles Islandi ametiasutused väidavad, et on õige hinnata kava langemist väärtusega varade suuniste kohaselt (juhu, kui järelevalveamet teeb järelduse, et kava hõlmab abi).

Juhul, kui järelevalveamet peaks sellest hoolimata jõudma järeldusele, et eluasemelaenu kava kujutab endast riigiabi ja seda peab hindama langenud väärtusega varade suuniste alusel, vastab abi Islandi ametiasutuste väitel kriteeriumitele, mille kohaselt tuleb kasutada sõltumatut eksperti. Vastavalt nende selgitusele põhineb krediidiriskimudel, mida HFF kasutas eluasemelaenu hindamisel, sõltumatu hindamiseksperdi KPMG Iceland kavandatud krediidiriskimudelil. Ühtlasi väidavad Islandi ametiasutused, et nn krediidipuhvri lisamine tagab eluasemelaenu arvestusliku väärtuse korrigeerimise nende turuväärtusega⁽²⁹⁾.

Pärast järelevalveameti ametliku uurimismenetluse algatamise otsust esitasid Islandi ametiasutused ka sõltumatu finantseksperdi (ALM Finance LTD, edaspidi „ALM“) koostatud hinnangu⁽³⁰⁾ kava alla juba kuuluvate eluasemelaenu portfelli ja HFFi võlakirjade kohta. ALMi hinnangu aluseks on tõenäosusega kaalutud rahavoogude mudel ja riskivaba tulumäär, mille põhjal arvutatakse kava alla kuuluvate eluasemelaenu portfelli nüüdisväärtus (tegelik majanduslik väärtus). Laenuportfelli tegelik majanduslik väärtus arvutati kahe majandusstsenaariumi puhul: tõenäoline stsenaarium ja stressistsenaarium. ALMi hinnang kinnitab ligilähedaselt HFFi teostatud hinnangut.

Samuti väidavad Islandi ametiasutused, et eluasemelaenu kava hõlmab hüvitist abi andvale asutusele ehk HFFile, kuna HFF korrigeerib oma võlakirjade väärtust nii, et see kataks tegevuskulusid, ettemakse riski ja laenukahjusid⁽³¹⁾.

Ühtlasi tuleks Islandi ametiasutuste väitel käsitada eluasemelaenu kava Islandi hoiupankade laiema ümberkorraldamise osana ning seepärast tuleks seda hinnata järelevalveameti ümberkorraldamissuuniste⁽³²⁾ alusel. Nii Islandi rahandusministerium kui ka keskpank on algatanud meetmeid Islandi hoiupankade rekapiitalseerimiseks. Osana sellisest laiemast ümberkorraldamiskavast on finantsjärelevalveamet teostanud järelevalvet hoiupankade ümberkorraldamise üle ja kehtestanud sellega seoses teatavad nõuded.

⁽²⁹⁾ Seoses eluasemelaenu kava kokkusobivusega viitavad Islandi ametiasutused ka järelevalveametile varem esitatud väidetele seoses hoiupankade mõjuga Islandi finantssüsteemile – vt nt Islandi Keskpanga 19. mai 2009. aasta kiri, milles kinnitatakse meetmete vajalikkust (teatise 5. lisa). Selle toetamiseks on Islandi ametiasutused esitanud Euroopa Poliitikauuringute Keskuse uuringu („Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe: The Performance and Role of Savings Banks“, CEPS, 26.6.2009).

⁽³⁰⁾ Aruande koostas Hjörtur H. Jónsson ALMist.

⁽³¹⁾ Spkefilit nõutav preemiamakse moodustas 95 baaspunkti, et katta ettemakse riski, tegevuskulusid ja ülemääraseid laenukahjusid. Üldiselt nõuabki HFF praegu klientidelt preemiamaksena 95 baaspunkti: 25 baaspunkti tegevuskulude, 50 baaspunkti ettemakse riski ja 20 baaspunkti laenukahjude eest.

⁽³²⁾ Järelevalveamet eeldab, et Islandi ametiasutused viitavad järelevalveameti suunistele finantssektori elujõulisuse taastamise ja praeguse kriisi olukorras riigiabi eeskirjade kohaste ümberkorraldamismeetmete hindamise kohta.

Lõpuks märgivad Islandi ametiasutused meetme proportsionaalsuse suhtes, et nad on nõus võtma vajalikud meetmed lahendamaks järelevalveameti tõstatatud probleeme seoses eluasemelaenu kava kestuse ja eelarve piiramisega.

II. HINNANG

1. RIIGIABI OLEMASOLU EMP LEPINGU ARTIKLI 61 LÕIKE 1 TÄHENDUSES

EMP lepingu artikli 61 lõikes 1 on sätestatud järgmine:

„Kui käesolevas lepingus ei ole sätestatud teisiti, on igasugune EÜ liikmesriikide või EFTA riikide poolt või riigi ressursidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, käesoleva lepinguga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see mõjutab lepinguosaliste vahelist kaubandust“.

Selleks, et meede kujutaks endast riigiabi EMP lepingu artikli 61 lõike 1 tähenduses, peab selle puhul olema täidetud neli järgmist kumulatiivset tingimust: i) meede peab andma selle saajale majandusliku eelise, mida ta oma tavapärase äritegevuse käigus ei saaks; ii) see peab olema antud riigi poolt või riigi vahenditest; iii) meede peab olema valikuline, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, ning iv) meede peab kahjustama konkurentsi ja mõjutama lepinguosaliste vahelist kaubandust.

1.1. Riigi vahendite olemasolu

Meede peab olema antud riigi poolt või riigi vahenditest.

Kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga võib abi anda otsestelt riik või mõni riigi poolt abi haldamiseks määratud või asutatud avalik-õiguslik või eraõiguslik asutus⁽³³⁾.

Vastutasuks eluasemelaenu eest saab taotluse esitanud finantsasutus HFFi võlakirju. HFF loodi eluasemeseadusega riikliku elamumajandusagentuurina, mis kuulub tervikuna Islandi riigile ja mille üle teostab haldusjärelevalvet sotsiaalminister. Sotsiaalministerium määrab HFFi viieliikmelise direktorite nõukogu. HFFi ülesanded (üksikisikutele, omavalitsustele ja äriühingutele eluaseme soetamiseks või ehitamiseks laenu andmine) on sätestatud ja reguleeritud selliste õigusnormidega nagu eluasemeseadus ja teised õigusaktid (nt määrus nr 57/2009 HFFi laenukategoriate kohta).

⁽³³⁾ Otsus kohtuasjas 78/76: Steinike ja Weinlig vs. Saksamaa Liitvabariik, EKL 1977, lk 595, punkt 21.

Käsitleva juhtumi puhul viidi kõnealuseid meetmeid seega ellu täielikult riigi kontrolli alla kuuluva avaliku asutuse HFFi kaudu. Seepärast saab HFFi tegevust seostada riigiga. Seega hõlmab HFFi võlakirjade üleandmine finantsasutustele riigi vahendeid.

1.2. Teatud ettevõtjate või teatud kaupade tootmise soodustamine

1.2.1. Majanduslik eelis

Meede peab andma abisaajale eelise, millega ta vabastatakse kuludest, mida ta peaks oma eelarvest tavaliselt kandma.

Islandi ametiasutuste selgituste kohaselt kehtestati eluaseme-laenu kava selleks, et teatud finantsasutustel oleks võimalik saada rahalisi vahendeid muudest allikatest kui pankadevaheliste laenude kaudu, sest pankadevaheline laenamine oli finantssektori ülemaailmsete probleemide tõttu kokku tõmbumas.

Järelevalveameti arvamusel ei ole tõenäoline, et turumajanduslik investor oleks finantskriisis andnud eluaseme-laenu kavas osalemiseks abikõlblikele finantsasutustele rahalisi vahendeid võrreldavas ulatuses ja sarnastel tingimustel. Seepärast annab tehing osalevatele finantsasutustele iseenesest majandusliku eelise, mis ei oleks neile sel ajal olnud turutingimustel kättesaadav.

Eluaseme-laenu kava parandab abi saavate finantsasutuste seisundit, suurendades nende varade likviidsust ja kõrvaldades nende bilansist volatiilsuse allika. See omakorda parandab nende olukorda turul.

1.2.2. Valikulisus

Selleks, et tegemist oleks riigiabiga, peab meede soodustama teatud ettevõtjaid, teatud kaupade tootmist või teatud teenuste osutamist.

Eluaseme-laenu kava on valikuline, sest sellega soodustatakse üksnes teatud finantsasutusi. Asjaolust, et meedet võivad kasutada kõik teatava sektori ettevõtjad, ei saa järeldada, nagu oleks meede oma laadilt üldine. Vastupidi, meede on valikuline, soodustades ainult üht majandussektorit⁽³⁴⁾.

1.3. Konkurentsi moonutamine ja mõju lepinguosaliste vahelisele kaubandusele

Eluaseme-laenu kava moonutab tõenäoliselt konkurentsi ja mõjutab lepinguosaliste vahelist kaubandust. Kavaga paranda-

takse abi saavate finantsasutuste seisundit, suurendades nende varade likviidsust ja kõrvaldades nende bilansist volatiilsuse allika, tugevdades seega nende olukorda turul võrreldes teistest EMP riikidest pärit konkurentidega.

Põhimõtteliselt võivad eluaseme-laenu kava raames toetust taotleda kõik Islandil tegutsemisluba omavad pangad, hoiupangad ja krediidasutused, olenemata nende suurusest. Pangandus- ja finantssektori teenuste ja toodetega kaubeldakse rahvusvaheliselt. Seda arvestades moonutab eluaseme-laenu kava tõenäoliselt konkurentsi ja mõjutab lepinguosaliste vahelist kaubandust.

2. MENETLUSNÕUDED

Protokoll nr 3 I osa artikli 1 lõikes 3 on sätestatud, et „EFTA järelevalveametit tuleb teavitada kõikidest plaanidest abi määramise või muutmise kohta piisavalt aegsasti, et ta võiks avaldada oma arvamusel (...). Asjaomane riik ei tohi oma kavandatud meedet jõustada enne lõpliku otsuse tegemist”.

Islandi ametiasutused teavitasid järelevalveametit eluaseme-laenu kavast 27. mai 2009. aasta kirjaga (toiming nr 519720). HFFi juhatuse lisaeskirjad finantsasutustelt eluaseme-laenude ostmise kohta jõustusid aga 15. jaanuaril 2009, st enne, kui järelevalveamet oli teinud teatise kohta lõpliku otsuse.

Seda arvestades ei ole Islandi ametiasutused täitnud oma kohustusi kooskõlas protokoll nr 3 I osa artikli 1 lõikega 3.

3. ABI KOKKUSOBIVUS

EMP lepingu artikli 61 lõike 1 alusel riigiabina määratletud toetusmeetmed ei sobi üldiselt kokku EMP lepingu toimimisega, välja arvatud juhul, kui kehtib mõni EMP lepingu artikli 61 lõigetes 2 või 3 sätestatud erand. Artikli 61 lõikes 2 sätestatud erand ei ole käesoleva abi suhtes kohaldatav, sest sellega ei taotleta mõne nimetatud artiklis loetletud eesmärgi saavutamist. Samamoodi ei ole uuritava abimeetme suhtes kohaldatavad EMP lepingu artikli 61 lõike 3 punktides a ja c sätestatud erandid. Eelkõige ei ole abimeetme eesmärk soodustada või hõlbustada teatud piirkondade või teatud majandustegevuse arengut.

Kõnealune abi ei ole seotud investeringutega tootmiskapitali. Sellega üksnes vähendatakse kulusid, mida äriühingud peaksid tavaliselt oma igapäevase äritegevuse käigus kandma, ning seepärast tuleb see liigitada tegevusabiks. Tavaliselt ei peeta tegevusabi sobilikuks teatud majandustegevuse või teatud piirkondade arengu hõlbustamiseks, nagu on sätestatud EMP lepingu artikli 61 lõike 3 punktis c. Tegevusabi on lubatud ainult eritingimustel (näiteks teatud liiki keskkonna- või regionaalabina), kui selline erand on nähtud ette järelevalveameti asjakohaste suunistega.

⁽³⁴⁾ Otsus liidetud kohtuasjades E-5/04, E-6/04 ja E-7/04: Fesil ja Finnjord, EFTA Kohtu lahendid 2005, lk 117, punkt 77. See kohtuotsus kinnitab Euroopa Kohtu praktikat, nagu on sätestatud otsuses kohtuasjas C-75/97: Belgia vs. komisjon, EKL 1999, lk I-3671, punkt 33. Vt ka otsus kohtuasjas C-66/02: Itaalia vs. komisjon, EKL 2005, lk I-10901, punkt 95.

EMP lepingu artikli 61 lõike 3 punkti b kohaselt võib järelevalveamet lugeda abi EMP lepinguga kokkusobivaks juhul, kui see on ette nähtud „tõsise häire kõrvaldamiseks mõne EÜ liikmesriigi või EFTA riigi majanduses”. Järelevalveamet tuletab meelde, et kooskõlas Euroopa Kohtu kohtupraktika ning järelevalveameti ja Euroopa Komisjoni (edaspidi „komisjon”) otsustuspraktikaga tuleb artikli 61 lõike 3 punkti b kohaldada piirangutega ning asjaomased meetmed peavad olema suunatud terve riigi majandust mõjutava häire kõrvaldamisele ⁽³⁵⁾.

Järelevalveamet tunnistab, et eluasemelaenu kava võeti vastu praeguse rahvusvahelise finantskriisi ajal ja sellele reageerimiseks. Islandil on just väikestel hoiupankadel tekkinud likviidsusprobleeme finantsraskuste tõttu suuremates pankades, kes on tavapäraselt väikeseid hoiupankasid rahastanud. Erinevalt suurematest finantsasutustest puudub hoiupankadel otsene juurdepääs Islandi Keskpanga pakutavale rahastamisele.

Nagu on märgitud ametliku uurimismenetluse algatamise otsuses, leiab amet, et asjakohane raamistik eluasemelaenu kava kokkusobivuse hindamiseks on langenud väärtusega varade suunised, mis põhinevad EMP lepingu artikli 61 lõike 3 punktil b. Seepärast tuleb eluasemelaenu kava hinnata EMP lepingu artikli 61 lõike 3 punkti b ja langenud väärtusega varade suuniste alusel.

Enne eluasemelaenu kava kokkusobivuse kindlakstegemist langenud väärtusega varade suuniste alusel on käesoleval juhul asjakohane teha kindlaks, kas nimetatud kava näol on tegemist „abikavaga” järelevalve- ja kohtulepingu protokoll nr 3 tähenduses. Protokoll nr 3 II osa artikli 1 punktis d on sätestatud:

„abikava – mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse ilma edasiste rakendusmeetmeteta anda individuaalset abi õigusaktis üldiselt ja abstraktselt määratletud ettevõtjatele, ja mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse anda eriprojektiga sidumata abi ühele või mitmele ettevõtjale määramata ajaks ja/või määramata ulatuses”.

⁽³⁵⁾ Otsus liidetud kohtuasjades T-132/96 ja T-143/96: Freistaat Sachsen ja Volkswagen AG vs. komisjon, EKL 1999, lk II-3663, punkt 167. Vt komisjoni otsus juhtumi NN 70/07 (Northern Rock) kohta (ELT C 43, 16.2.2008, lk 1), ja juhtumi NN 25/08 (päästmisabi ettevõtjale WestLB) kohta (ELT C 189, 26.7.2008, lk 3) ning komisjoni 4. juuni 2008. aasta otsus juhtumi C 9/08 (SachsenLB) kohta (ELT L 104, 24.4.2009). Vt ka järelevalveameti otsus nr 36/09/COL, 30.1.2009, Norra riigi ja Eksportfinans ASA vahelise kokkuleppe kohta seoses Eksportfinansi riikliku rahastamisega (ELT C 156, 9.7.2009, lk 17, ja EMP kaasanne nr 36, 9.7.2009, lk 9); otsus nr 205/09/COL, 8.5.2009, mis käsitleb põhimõtteliselt elujõuliste pankade ajutise rekapiitaliseerimise kava, millega suurendada finantsstabiilsust ja reaalmajandusele laenamist (ELT L 29, 3.2.2011, lk 36, ja EMP kaasanne nr 6, 3.2.2011, lk 1); otsus nr 235/09/COL, 20.5.2009 ajutise väikesemahulise abi kava kohta Norras (ELT L 46, 19.2.2011, lk 59, ja EMP kaasanne nr 8, 17.2.2011, lk 1); otsus nr 168/09/COL, 27.3.2009, Islandi eluasemerahastamisfondi (Housing Financing Fund) täiendava laenukategorია kohta laenu andmiseks pankadele, hoiupankadele ja teistele finantsasutustele ajutiseks hüpoteklaenu täiendavaks rahastamiseks (ELT C 241, 8.10.2009, lk 16, ja EMP kaasanne nr 52, 8.10.2009, lk 1).

Järelevalveamet on asunud seisukohale (mida Islandi ametiasutused ei ole vaidlustanud), et eluasemelaenu kava põhineb eeskirjadel – eluasemeseadusel, määrusel ja lisaeeskirjadel –, mille alusel võib ilma edasiste rakendusmeetmeteta anda individuaalset abi nimetatud eeskirjades üldiselt ja abstraktselt määratletud ettevõtjatele. Seepärast on eluasemelaenu kava näol tegemist abikavaga protokoll nr 3 II osa artikli 1 punkti d tähenduses. Sellega seoses tuletab järelevalveamet meelde, et kohtuasjas C-310/99 tehtud otsuses sedastas Euroopa Kohus järgmist: „Vaidlustatud otsus ei pea sisaldama abikava alusel üksikjuhtudel antud abi analüüsi. Alles abi tagasinõudmise ajal on vaja kontrollida iga asjaomase ettevõtja konkreetset olukorda” ⁽³⁶⁾.

Viidatud kohtupraktikat järgides hindas järelevalveamet eluasemelaenu kava abikava tunnuste alusel (mitte kava raames antud individuaalse abi erijoonete alusel).

Nagu eespool kirjeldatud, peaks järelevalveamet Islandi ametiasutuste väitel käsutama eluasemelaenu kava Islandi hoiupankade sektori käimasoleva ümberkorraldamise osana ning seda tuleks hinnata finantsasutuste suhtes finantskriisi olukorras kohaldatavate järelevalveameti ümberkorraldamissuuniste alusel (edaspidi „pangandussektori ümberkorraldamise suunised”) ⁽³⁷⁾. Eluasemelaenu kava alusel toimuva vahetustehingu puhul ei nõuta aga kava raames toetust saavate finantsasutuste mingit üldist ümberkorraldamist. Eluasemelaenu kava võib kohaldada kõikide finantsasutuste suhtes sõltumata sellest, kas asjaomaseid finantsasutusi korraldatakse ümber. Sellistel asjaoludel leiab järelevalveamet, et pangandussektori ümberkorraldamise suunised ei ole asjakohased suunised, mida meetme suhtes kohaldada. Nagu eespool kirjeldatud, kehtivad eluasemelaenu kava tunnuste puhul tingimused, mis on sobilikud langenud väärtusega varade suuniste kohaldamiseks.

3.1. Langenud väärtusega varade suuniste kohaldamine – varade abikõlblikkus

Selleks, et abi saaks pidada kokkusobivaks EMP lepingu artikli 61 lõike 3 punktiga b, peab see olema antud mittediskrimineerivate kriteeriumite alusel, olema asjakohane ehk suunatud majanduses esineva tõsise häire kõrvaldamiseks ning olema selleks vajalik ja proportsionaalne, piirates ülekanduvat mõju konkurentidele. Langenud väärtusega varade suunistes on need

⁽³⁶⁾ Otsus kohtuasjas C-310/99: Itaalia vs. komisjon, EKL 2002, lk I-2289, punkt 91. Otsuses kohtuasjas C-66/02: Itaalia vs. komisjon, EKL 2005, lk I-10901, punkt 91, sätestas kohus: „Abikava uurimisel selleks, et tuvastada, kas see sisaldab abile omaseid elemente, võib komisjon piirduda selle kava üldiste tunnuste käsitlusega, olemata kohustatud uurima iga abi kohaldamise juhtumit eraldi [...]”. Vt ka otsused kohtuasjas E-2/05: EFTA järelevalveamet vs. Island, EFTA Kohtu lahendid 2005, lk 202, punkt 24 ning liidetud kohtuasjades C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P: Comitato „Venezia vuole vivere” vs. komisjon (kohtulahendite kogumikus seni avaldamata), punktid 63–64.

⁽³⁷⁾ Vt joonealune märkus 32.

üldpõhimõtted esitatud konkreetsete tingimustena, mis hõlmavad langenud väärtusega varadega seotud toetusmeetmeid.

Nagu juba märgitud, on Islandi ametiasutused seadnud kahtluse alla langenud väärtusega varade suuniste kohaldatavuse eluasemelaenu kava alusel toimuva varade vahetamise suhtes, tuginedes sellele, et vahetuslepingutega hõlmatud eluasemelaenu ei kujuta endast langenud väärtusega vara. Islandi ametiasutuste väitel on eluasemelaenu rahaliselt kõige väärtuslikumad pankade valduses olevad varad ja seega ei ole nende väärtus langenud.

Langenud väärtusega varade suunistes on langenud väärtusega vara määratletud järgmiselt: „väärtusetu vara (nt Ameerika Ühendriikide hüpoteebiga tagatud väärtuspaberid, nendega seotud riskifondid ja tuletisinstrumendid), mis on käivitanud praeguse finantskriisi ning suures osas muutunud ebalikviidseks või mille väärtust on tulnud märkimisväärselt alla hinnata [...]”. Ühtlasi on langenud väärtusega varade suunistes sätestatud, et varade väärtuse langemise kindlakstegemisel on vaja pragmaatilist lähenemisviisi ja teatud paindlikkust ⁽³⁸⁾.

Nagu juba märgitud, rahastavad praegu eluasemelaenu kavas osalevad hoiupangad oma tegevust tavaliselt klientide hoiuste ja Islandi suurematest pankadest laenu võtmise kaudu. Kui see ei osutu piisavaks, müüvad hoiupangad tegevuse jätkamiseks tavapäraselt osa oma varast (nt eluasemelaenu).

Islandi ametiasutused on aga selgitanud, et suuremad pangad on pankrotistunud ja käimas on nende ümberkorraldamine, mis välistab võimaluse nendelt pankadelt laenu võtta. Peale selle ei ole klientide hoiused üksinda hoiupankade rahastamisvajaduste täitmiseks piisavad. Islandi ametiasutused on järelevalveametile teatanud, et kolmas variant – varade müük – ei olnud finantskriisi tõttu võimalik. Sellises olukorras kehtestati eluasemelaenu kava.

Järelevalveameti arvamuse kohaselt viitab asjaolu, et hoiupangad ei ole suutnud oma eluasemelaenu turul müüa, asjaomaste varade likviidsuse puudumisele ja sellest tulenevalt nende väärtuse langemisele. Langenud väärtusega varade suuniste 3. lisas on esitatud toetusmeetmeteks abikõlblikena käsitatavate langenud väärtusega vararühmade loetelu. Asjaomane loetelu sisaldab ka eluasemelaenu.

Seda arvestades peab eluasemelaenu kava selleks, et see oleks EMP lepinguga kokkusobiv, vastama langenud väärtusega varade suunistes sätestatud toetusmeetmete kokkusobivuse tingimustele. Vastavaid tingimusi on käsitletud allpool punktides 3.2–3.6.

3.2. Eluasemelaenu väärtuse hindamine – sõltumatu ekspert

Langenud väärtusega varade suuniste punkti 20 esimeses taandes on sätestatud, et abitaotluste esitamisel tuleks kasutada „sõltumatute ja tunnustatud ekspertide tõendatud [...] asjakohast hindamismenetlust [...]”.

Määruse artiklis 3 on sätestatud, et HFF peab hindama eluasemelaenu näol fondile pakutavate varade väärtust. Nii seda tegelikult ka tehakse: HFF hindab eluasemelaenu kava alusel vahetatavate varade väärtust. Vastupidiselt langenud väärtusega varade suuniste nõuetele ei hinda seega eluasemelaenu kava alusel vahetatavate varade väärtust sõltumatu ekspert.

Asjaolu, et ühe väärtuse hindamisel kasutatava elemendi, nimelt krediidiriskimeetodi, on ette valmistanud sõltumatu ekspert (KPMG Iceland), ei tähenda automaatselt, et tervet hindamist peab käsutama sõltumatu eksperti teostatuna. Hindamise teine oluline element, nimelt hindamisalus (st abikõlblike eluasemelaenu valik, väärtuse alused (arvestuslik väärtus), krediidiriski hindamise teostamine ning otsus selle kohta, kuidas arvutada nn krediidipuhvrit ja teha kindlaks vastav summa, mis tuleb HFFi võlakirjadena vastutasuks anda) määratakse kindlaks kas määrusega või määrab selle üksnes HFF. Sõltumatu ekspert on küll koostanud krediidiriski hindamise meetodi, kuid see ei muuda asjaolu, et nimetatud meetodit rakendab HFF ise; teiste sõnadega teostab ta hindamise ise. Puudub igasugune kontroll selle üle, kas ja kuidas HFF asjaomast meetodit rakendab.

Sellistel asjaoludel järeldab järelevalveamet, et eluasemelaenu kava alusel teostatav varade väärtuse hindamine ei ole kooskõlas langenud väärtusega varade suuniste punktiga 20.

Nagu juba kirjeldatud, esitasid Islandi ametiasutused ametliku uurimise käigus sõltumatu finantseksperdi ALMi koostatud hinnangu eluasemelaenu kava raames juba vahetamisele kuuluvate eluasemelaenu kohta. See ei muuda aga asjaolu, et nii eluasemelaenu kava enda kui ka asjakohaste õigusnormide kohaselt peab HFF ise hindama eluasemelaenu, mille ta kava alusel üle võtab.

Nagu on täpsustatud eespool II osa 3. jaos, käsitab järelevalveamet eluasemelaenu kava „abikavana” üksnes protokoll nr 3 II osa artikli 1 punkti d tähenduses. Ilma et see piiraks abikava alusel üksikjuhtumite puhul teostatud väärtuse hindamist, ei vasta eluasemelaenu kava ise langenud väärtusega varade suunistes sätestatud tingimustele.

Eespool esitatu põhjal järeldab järelevalveamet, et eluasemelaenu väärtuse hindamise süsteem ei vasta langenud väärtusega varade suunistes sätestatud tingimustele.

⁽³⁸⁾ Vt langenud väärtusega varade suuniste punkt 32.

3.3. Eluasemelaenu väärtuse hindamine – hindamise alused

Langenud väärtusega varade suunistega on ette nähtud ka meetod selliste varade hindamiseks toetusmeetmete raames. Langenud väärtusega varade suuniste punktides 39 ja 40 ning 3. lisas on kehtestatud sellised mõisted nagu „kulud”, „praegune turuhind”, „tegelik majanduslik väärtus” ja „üleandmisväärtus”. Nimetatud mõisted on langenud väärtusega varade suunistes määratletud järgmiselt ⁽³⁹⁾.

- Kulud tähendavad bilansilist maksumust, millest on lahutatud väärtuse langus.
- Praegune turuväärtus on väärtus, mille langenud väärtusega varad oleksid võinud turul saavutada.
- Tegelik majanduslik väärtus on varade pikaajaline majanduslik väärtus rahavoogude ja pikemate ajavahemike alusel. See tuleks arvutada nii baasstsenaariumi kui ka stressistsenaariumi puhul.
- Üleandmisväärtus on langenud väärtusega varadele abikava raames määratav väärtus.

Langenud väärtusega varade suunistes on sätestatud, et kui üleandmisväärtus on suurem praegusest turuväärtusest, on tavaliselt tegemist riigiabiga. Selleks, et abi käsitataks kokkusobivana, peab üleandmisväärtus olema tegeliku majandusliku väärtusega võrdne või sellest väiksem.

Lisaeeskirjade artikli 6 kohaselt on eluasemelaenude portfelli väärtuse aluseks iga üksiku eluasemelaenu arvestuslik väärtus. Tavaliselt ei ole varade arvestuslik väärtus sama kui nende tegelik majanduslik väärtus, mis põhineb rahavoogudel ja pikematel ajavahemikel.

⁽³⁹⁾ Punktis 39 on sätestatud: „[e]simese sammuna tuleks varad hinnata võimaluse korral nende praeguse turuhinna alusel. Üldiselt kujutavad endast riigiabi kõik juhtumid, kus abikavaga hõlmatavate varade üleandmisel on kasutatud turuhinnast kõrgemat hinda. Praegune turuväärtus võib praeguses olukorras siiski olla üpris erinev asjaomaste varade arvestuslikust väärtusest või turu puudumisel võib turuhinna määratlemine olla võimatu (teatavate varade puhul võib väärtus olla isegi null)”.

Punktis 40 on sätestatud: „[t]eiseks on langenud väärtusega varadele abikava raames määratav väärtus (nn üleandmise väärtus) toetava mõju saavutamiseks paratamatult kõrgem kui praegused turuhinnad. Selleks et abi kokkusobivuse hindamine oleks järjepidev, lähtub järelevalveamet üleandmise väärtusest kui sobivast võrdluspunktist, mis peegeldab varade pikaajalist majanduslikku väärtust (st tegelikku majanduslikku väärtust) rahavoogude ja pikemate ajavahemike alusel ning näitab, et abisumma langeb kokku nõutava miinimumiga”.

Peale selle on tabeli 1 jaos „Väärtpaperistamata laenud” kehtestatud kava väärtuse hindamise alusena mõisted „kulud”, „majanduslik väärtus” ja „üleandmisväärtus”.

Eespool kirjeldatud arvesse võttes leiab järelevalveamet, et Islandi valitsus ei ole tõendanud (või arvanud), et üleandmisväärtuse aluseks on tegelik majanduslik väärtus. Islandi ametiasutuste väited, mille kohaselt nn krediidipuhvri lisamine tagab arvestusliku väärtuse korrigeerimise turuväärtusega, ei ole vastuvõetavad. Esiteks on nn krediidipuhvri ainus eesmärk kaitsta HFFi krediidiriski eest (lükates eluasemelaenudega seotud arvestuse osaliselt edasi), mitte määrata kindlaks turuväärtust. Teiseks saavad finantsasutused lõplikul arveldamisel HFFilt võlakirju, mis vastavad eluasemelaenude arvestuslikule väärtusele (millest on maha arvestatud võimalik toimunud ja tulevikus prognoositav väärtuse langus), mitte eluasemelaenude tegelikule majanduslikule väärtusele.

Kättesaadava teabe põhjal ning kooskõlas langenud väärtusega varade suunistes kehtestatud põhimõtetega ei saa järelevalveamet seega välistada, et eluasemelaenu kava puhul on tegemist kokkusobimatu riigiabiga.

3.4. Koormuse jagamine

Seoses koormuse jagamisega on langenud väärtusega varade suuniste punktides 21–25 sätestatud, et üldpõhimõttena peaksid finantsasutused kandma võimalikult suure osa langeva väärtusega varadega seotud kahjumist. See tähendab, et nad peaksid kandma langenu väärtusega varade praeguse turuväärtuse ja tegeliku majandusliku väärtuse vahelisest erinevusest tuleneva kahjumi.

Kuna HFF ei ole teostanud hindamisi vastavalt langenu väärtusega varade suunistele, ei ole võimalik hinnata, mil määral võtavad abikõlblikud finantsasutused enda kanda teatava osa koormusest, nagu on nõutud langenu väärtusega varade suunistes.

3.5. Hüvitamine

Järelevalveamet juhib tähelepanu EFTA riikide kohustusele tagada ka see, et „igasugune varadele antava toetuse hinnakujundus [peab] hõlmama sellist hüvitist riigile, milles võetakse nõuetekohaselt arvesse riski, et tulevane kahjum ületab tegeliku majandusliku väärtuse kindlaksmääramisel prognoositud tulevase kahjumi, ja mis tahes lisariski, mis tuleneb sellest, et üleandmisväärtus ületab tegelikku majanduslikku väärtust” ⁽⁴⁰⁾.

Langenud väärtusega varade suunistes on välja pakutud, et sellise hüvitise võib ette näha, seades üleandmishinna tegelikust majanduslikust väärtusest nii palju madalamale, et riigi võetud riskile vastaks piisav hüvitis ⁽⁴¹⁾. Igasugune hinnakujunduse süsteem peab tagama, et abi saavate finantsasutuste kogupanus vähendab riigi sekkumise netoulatust minimaalse vajalikuni. Ent kuna väärtuse hindamise puhul ei vasta eluasemelaenu kava langenu väärtusega varade suunistele, ei ole võimalik hinnata, kas Islandi ametiasutused on täitnud hüvitamisega seotud nõude.

⁽⁴⁰⁾ Langeva väärtusega varade suuniste 4. lisa II osa.

⁽⁴¹⁾ Langeva väärtusega varade suuniste 4. lisa II osa.

Nagu juba kirjeldatud, väidavad Islandi ametiasutused, et abi saavatelt finantsasutustelt nõutakse eluasemelaenu kava alusel lepingu sõlmimisel tasu 95 baaspunkti ulatuses, mis lisandub HFFi kapitalikuludele. Järelevalveameti käsutuses oleva teabe põhjal nõuabki HFF praegu klientidelt preemiamaksena üldiselt 95 baaspunkti tavaliste eluasemelaenudega seotud tegevuskulude (25 baaspunkti), ettemakse riski (50 baaspunkti) ja laenukahjude (20 baaspunkti) eest.

Kuigi järelevalveamet mõistab, et see mõjutab abi saavale finantsasutustele üleantavate HFFi võlakirjade väärtust, kannab HFF aga selliseid kulusid seoses üleantud eluasemelaenude haldamisega laenude kestusajal. Seni ei ole järelevalveametile esitatud dokumenteeritud tõendeid vastupidise kohta ⁽⁴²⁾. Seda arvesse võttes ei saa 95 baaspunkti suurust tasu käsitada hüvitisena, mida abi saav finantsasutus riigile maksab.

3.6. Piiramatu ulatus ja kestus

Islandi ametiasutused ei ole täpsustanud eluasemelaenu kava ajalist kestust ega aega, mille jooksul abikõlblikud finantsasutused saavad eluasemelaenu kavas osalemist taotleda (nn osalemise aeg) ⁽⁴³⁾.

Selleks, et toetusmeetmeid saaks käsitada EMP lepinguga kokkusobivatena, ei tohi need langeva väärtusega varade suuniste kohaselt finantskriisist kauem kesta ⁽⁴⁴⁾. Toetusmeetmeid ei kiideta heaks piiramata ajaks.

Euroopa Komisjoni otsustuspraktika põhjal kiidetakse toetusmeetmetes osalemise ajana tavaliselt heaks maksimaalselt kuuekuuline ajavahemik. Sellise osalemise aja mis tahes pikendamisest (tavaliselt veel kuueks kuuks) tuleb varakult ette teatada ning võtta arvesse olukorra muutumist asjaomastel finantsturgudel. Toetuskavad võib heaks kiita kuni kahe aasta pikkuseks ajavahemikuks, tingimusel et järelevalveametile esitatakse kaks korda aastas aruanne ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴²⁾ Isegi kui käsitada 95 baaspunkti suurust tasu hüvitisena varade vahetamise eest, on siiski küsitav, kas selline tasumäär on piisav, et kajastada nõuetekohast hüvitist; vt langeva väärtusega varade suuniste 4. lisa II osa.

⁽⁴³⁾ Islandi ametiasutuste väide, mille kohaselt erakorraliste olukordade seadus on oma laadilt ajutine ja vajalikkuse üldpõhimõttega, millest finantskriisi ajal antavat riigiabi käsitlevates suunistes lähtutakse. Seda järeldust ei muuda asjaolu, et Islandi parlament kavatses erakorraliste olukordade seaduse 1. jaanuariks 2010 läbi vaadata. Igal juhul ei ole Islandi parlament järelevalveameti käsutuses oleva teabe kohaselt seadust seni läbi vaadanud.

⁽⁴⁴⁾ Järelevalveameti suunistes finantsasutuste kohta, punkt 12.

⁽⁴⁵⁾ Järelevalveameti suunistes finantsasutuste kohta, punkt 24.

Samuti ei ole Islandi ametiasutused täpsustanud eluasemelaenu kava koguelarvet ega kava alusel tehtavaid prognoositavaid igaaastaseid kulusi. Nad ei ole esitanud abisaajate hinnangulist arvu ega kava alusel varade vahetamistinguteks potentsiaalselt abikõlblike varade piirväärtusi. Seega ilmneb, et eluasemelaenu kava ulatus ei ole piiratud ega seega proportsionaalne, nagu on nõutud langeva väärtusega varade suunistes.

4. JÄRELDUS

Islandi ametiasutuste esitatud teabe põhjal järeldab järelevalveamet, et eluasemelaenu kava hõlmab riigiabi andmist EMP lepingu artikli 61 lõike 1 tähenduses, mis eespool kirjeldatud põhjustel ei sobi kokku EMP lepingu toimimisega. Eluasemelaenu kava alusel antud individuaalne abi, mis vastab langenud väärtusega varasid käsitlevates riigiabi suunistes sätestatud kriteeriumitele, on aga EMP lepinguga kokkusobiv ⁽⁴⁶⁾.

Järelevalveametit teavitati eluasemelaenu kavast pärast selle jõustumist, mis oli enne, kui järelevalveamet oli teinud teatise kohta lõpliku otsuse. Seega on Islandi ametiasutused rakendanud kõnealust abi ebaseaduslikult, rikkudes protokoll nr 3 I osa artikli 1 lõiget 3.

Protokoll nr 3 II osa artiklist 14 tulenevalt tuleb EMP lepingu alusel riigiabi eeskirjadega kokkusobimatu ebaseaduslik abi abisaajatelt tagasi nõuda,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Eluasemelaenu kava näol on tegemist riigiabiga, mis ei sobi kokku EMP lepingu toimimisega EMP lepingu artikli 61 lõike 1 tähenduses.

Artikkel 2

Võttes arvesse asjaolu, et Islandi ametiasutused ei täitnud nõuet teavitada EFTA järelevalveametit enne eluasemelaenu kava rakendamist kooskõlas protokoll nr 3 I osa artikli 1 lõikega 3, hõlmab eluasemelaenu kava ebaseaduslikku riigiabi.

⁽⁴⁶⁾ Vt nt komisjoni 16. detsembri 2003. aasta otsus abikava kohta, mida Prantsusmaa rakendab raskustes olevate ettevõtete ülevõtmisel (ELT L 108, 16.4.2004, lk 38), ja komisjoni 20. detsembri 2001. aasta otsus abikava kohta, mida Hispaania 1993. aastal rakendas teatavate Vizcaya provintsis (Hispaania) asutatud uute ettevõtjate toetamiseks (ELT L 40, 14.2.2003, lk 11). Vt ka EFTA järelevalveameti otsus 754/08/COL, 3. detsember 2008, puidusektoris antava innovatsiooniabi kava kohta (ELT C 58, 12.3.2009, lk 12, ja EMP kaasanne nr 14, 12.3.2009, lk 5).

Artikkel 3

Islandi ametiasutused tühistavad viivitamata eluasemelaenu kava ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et nõuda tagasi eluasemelaenu kava alusel antud kokkusbimatu ja ebaseaduslik abi, millele on viidatud artiklites 1 ja 2.

Artikkel 4

30. augustiks 2011 teavitavad Islandi ametiasutused EFTA järelvalveametit käesoleva otsuse täitmiseks võetud meetmetest.

Artikkel 5

Abi nõutakse tagasi viivitamata ja igal juhul hiljemalt 30. oktoobril 2011. Tagasinõudmine toimub siseriiklikus õiguses kehtestatud korras, tingimusel et see võimaldab käesoleva otsuse viivitamatut ja tõhusat täitmist. Tagasinõutav abi hõlmab intresse (sealhulgas liitintresse) alates abi abisaaja käsutusse andmise kuupäevast kuni tagastamise kuupäevani. Intressid arvutatakse vastavalt otsuse nr 195/04/COL artiklile 9.

Artikkel 6

Käesolev otsus on adresseeritud Islandi Vabariigile.

Artikkel 7

Ainult ingliskeelne tekst on autentne.

Brüssel, 29. juuni 2011

EFTA järelvalveameti nimel

eesistuja

Per SANDERUD

kolleegiumi liige

Sabine MONAUNI-TÖMÖRDY
