

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/59/EL muutmise kohta seoses tagamata võlainstrumentide järjestusega maksejõuetusmenetluse hierarhias“

[COM(2016) 853 final – 2016/0363 (COD)]

(2017/C 173/08)

Pearaportöör: **Daniel MAREELS**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 3.1.2017 Euroopa Parlament, 16.1.2017
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 114 ja 304
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Vastuvõtmine täiskogus	22.2.2017
Täiskogu istungjärk nr	523
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	169/0/3

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab komisjoni ettepanekut pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi (BRRD) ⁽¹⁾ muutmiseks, täpsemalt **tagamata võlainstrumentide ühtlustatud riikliku järjestuse kehtestamist maksejõuetusmenetluses**. Asjaomane ettepanek on osa hiljuti avaldatud ettepanekute paketist, mille eesmärk on pankade edasine reformimine ⁽²⁾. Põhimõtteliselt on asjaomane pakett mõeldud rahvusvahelises raamistikus, näiteks G20 tippkohtumisel, Baseli pangajärelevalve komitees ja finantsstabiilsuse nõukogus ettevalmistatud tekstide ülevõtmiseks.

1.2. Komitee jaoks on finantsstabiilsuse eelduse ja alusena endiselt ülimalt oluline, et pangandussüsteem oleks vastupanuvõimeline ja hästi kapitaliseeritud. Samas on põhimõttelise tähtsusega, et pangakriisi tekkimisel kasutataks esmajärjekorras aktsionäride ja teiste võlausaldajate erakapitali (nn kohustuste ja nõudeõiguste teisendamine), et ei oleks vaja kasutada valitsuse ja maksumaksjate vahendeid. Ohtu ei tohi sattuda ka töötajate palgad ega pensionihüvitised.

1.3. Komitee tervitab tõika, et arvamuse teemaks olev ettepanek eraldati eelnevalt mainitud paketist (vt punkt 1.1) ja seda käsitletakse eelisjärjekorras. Hiljutised arengud, mille tulemusena liikmesriigid koostavad selles valdkonnas ise reegleid oma tõlgendusest lähtuvalt, võivad endaga kaasa tuua probleeme näiteks kohustuste ja nõudeõiguste teisendamise korra rakendamisel. Nüüd on vaja suunamuutust, loobuda individuaalsest lähenemisest ja eelistada ELi tasandil ühtlustatud lähenemisviisi, nii et kõikjal kehtiksid ühed ja samad pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi reeglid.

1.4. Ühtlustatud lähenemisviisi hoiab ära ka liikmesriikide vahelisi moonutusi ja soovimatut konkurentsi turul. Komitee jaoks on oluline saavutada asutuste ja liikmesriikide vahel võrdsemad tingimused ja vähendada riske finantssektoris.

⁽¹⁾ Direktiivi ingliskeelne nimetus on *Bank Recovery and Resolution Directive*. Eesti keeles räägitakse pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivist.

⁽²⁾ Seadusandliku paketiga muudetakse lisaks eelnevalt nimetatud direktiivile ka määrust (EL) nr 575/2013 (kapitalinõuete määrus), direktiivi 2013/36/EL (kapitalinõuete direktiiv) ja määrust (EL) nr 806/2014 (ühtse kriisilahenduskorra määrus). Vt allmärkused 8 kuni 10 ja komitee arvamus ECO/424, mis on praegu koostamisel (veebuar 2017).

1.5. Komitee avaldab heameelt selle üle, et ettepanekuga muudetakse kriisilahenduskord tugevamaks ning samas parandatakse ja kiirendatakse selle praktilist kasutamist.

1.6. Komitee arvates peavad olema olemas kahjumi katmise raamistik, mis kehtivad kõikidele pankadele. Selles kontekstis on positiivne, et kõnealune ettepanek aitab kaasa spetsiifiliste meetmete rakendamisele globaalsete süsteemselt oluliste pankade suhtes. See nõuab globaalsetelt süsteemselt olulistelt pankadelt (G-SIB)⁽³⁾ suuremat kahjumikatmise võimet (kogu kahjumikatmisvõime (TLAC))⁽⁴⁾, mida saab kriisi korral kasutada. Kõnealune ettepanek aitab samuti kaasa kohustuste ja nõudeõiguste teisendamise korra rakendamisele teiste pankade puhul, maandades vajaduse korral õiguslike arutelude riski.

1.7. Komitee tervitab eelnevalt mainitud kogu kahjumikatmisvõime raamistiku lõimimist olemasolevatesse kõigi pankade suhtes kehtivatesse Euroopa nõuetesse (omavahendite ja kõlblike kohustuste miinimumnõuded (MREL)⁽⁵⁾-nõuded), nii et kõik globaalsed süsteemselt olulised pangad on allutatud ühtlustatud seadusandlusele. Ühte raamistikku lõimimine aitab muu seas kaasa ka kriisilahenduse tõhususele ja tulemuslikkusele.

1.8. Pankadel on väga oluline roll majanduse ja eelkõige leibkondade ja VKEde rahastamisel. Seepärast peab võimalik negatiivne mõju pankade rahastamiskuludele olema nii piiratud kui võimalik. Samas ei peaks uued eeskirjad lihtsustama ja suurendama üksnes kavandatud tagamata võlainstrumentide emissioone nii palju kui võimalik, vaid pakkuma kõigile osapooltele, k.a investoritele, võimalikult suurt selgust ja õiguskindlust. Oluline on, et tarbijakaitse-eeskirjad kehtiksid piiranguteta ja leiaksid rakendamist.

1.9. Väljapakutud lähenemisviis, mille kohaselt uut korda kohaldatakse ainult tagamata võlainstrumentide tulevastele emissioonidele, tundub olevat kõige realistlikum variant ja on seega samuti heakskiitu väärt.

2. Taustteave⁽⁶⁾

2.1. Kõnealune ettepanek⁽⁷⁾ kuulub komisjoni hiljuti avaldatud,⁽⁸⁾ viiest seadusandlikust ettepanekust koosnevasse paketti, mis käsitleb pankade reguleerimist ja põhineb selles valdkonnas juba olemasolevatel õigusaktidel⁽⁹⁾. Nüüd eraldatakse kõnealune ettepanek aga paketiist ja selle tähtaega nihutatakse ettepoole, et saavutada ettepaneku kiirem vastuvõtmine ja rakendamine.

2.2. Asjaomane pakett on mõeldud Baseli pangajärelevalve komitees ja finantsstabiilsuse nõukogus ettevalmistatud tekstide ülevõtmiseks, arvestades seejuures ka tulemusi, mida andis komisjoni tõendite kogumise üleskutse, mille eesmärk oli kontrollida pangandust käsitlevate õigusaktide tõhusust ja tulemuslikkust.

2.3. Kokkuvõtvalt võib öelda, et paketi sisalduvate ettepanekutega soovitakse saavutada järgmisi tulemusi:

2.3.1. suurendada ELi finantsiasutuste vastupanuvõimet ja parandada finantsstabiilsust,

2.3.2. parandada pankade laenuandmisvõimet, et toetada Euroopa Liidu majandust, ja

2.3.3. edendada pankade rolli sügavamate ja likviidsemate ELi kapitaliturgude saavutamisel, et toetada kapitaliturgude liidu loomist.

2.3.4. Siinkohal võib esile tõsta ka seda, et samaaegselt tehakse pingutusi proportsionaalsuse põhimõtte paremaks ja kaugeleulatavamaks rakendamiseks väikeste ja/või lihtsama struktuuriga pankade huvides.

⁽³⁾ Inglise keeles *Global Systemically Important Banks*.

⁽⁴⁾ Inglise keeles *Total Loss Absorption Capacity*.

⁽⁵⁾ Inglise keeles *Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds*. Eesti keeles „omavahendite ja kõlblike kohustuste miinimumnõue“.

⁽⁶⁾ Käesolev tekst põhineb muu hulgas komisjoni levitatud teabel (nt pressiteade ning küsimused ja vastused) ettepaneku kohta ning asjaomasel ettepanekul.

⁽⁷⁾ COM(2016) 853 final.

⁽⁸⁾ 23. novembril 2016. Vt http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_et.htm

⁽⁹⁾ Paketiiga muudetakse järgmisi õigusakte:

— 2013. aasta kapitalinõuete määrus ja kapitalinõuete direktiiv. Need sisaldavad krediitiasutuste (pankade) ja investimisühingute suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid ning juhtimist ja järelevalvet käsitlevaid eeskirju;

— 2014. aasta pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiiv ja ühtse kriisilahenduskorra määrus. Nendega kehtestatakse eeskirjad maksejõuetute asutuste finantsseisundi taastamiseks ja luuakse ühtne kriisilahenduskord.

2.4. Eelnevat silmas pidades on kõnealuse ettepaneku eesmärk kehtestada tagamata võlainstrumentide ühtlustatud riiklik järjestus. See on oluline pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi raames aset leidva panga kriisilahenduse protsessis.

2.5. Sellise kriisilahenduse puhul on oluline, et kahjum oleks esmajoones erakapitali, aga mitte maksumaksjate või valitsuste kanda. See tagatakse kohustuste ja nõudeõiguste teisendamisega kas võlgade maha kandmise või nende riskikapitaliks konverteerimise teel.

2.6. Selleks peavad kõigil pankadel olema omakapitali ja kõlblike kohustuste miinimummäär või teisiti öeldes, nad peavad täitma omavahendite ja kõlblike kohustuste miinimumnõudeid.

2.7. Uus aspekt on see, et lahendamaks *too big to fail* (pankrotti minemiseks liiga suur) probleemi on nüüdseks sõlmitud kokkulepped täiendavate nõuete kehtestamise osas globaalsetele süsteemselt olulistele ettevõtjatele. Eelnevalt mainitud meetmete paketti kuuluv teine ettepanek on mõeldud just selleks, et lisada olemasolevasse omavahendite ja kõlblike kohustuste miinimumnõuete süsteemi nõue, mida tuntakse kogu kahjumikatmisvõimena.

2.8. Mõlemad kohustused on ajendanud mitut liikmesriiki muutma oma riigi maksejõuetusseaduse sätteid⁽¹⁰⁾ pankade teatavate võlausaldajate järjestuse kohta.

2.9. Eelnevalt mainitud muudatused on liikmesriikides sisse viidud erineval ja lahkneval viisil, mida ei saa taotletavate eesmärkide valguses pidada ei optimaalseks ega soovitavaks. Kõnealuse ettepanekuga soovitakse leida sellele probleemile lahendus ühtlustatud korra kehtestamise abil (vt punkt 2.4).

3. Märkused ja kommentaarid

3.1. Üldiselt on nii pakett kui ka kõnealune ettepanek tervitatavad. Need täiendavad ja konkretiseerivad pärast kriisi rahandussektori tugevdamiseks tehtavat edasist olulist reformitööd ja aitavad samuti kaasa riski vähendamisele asjaomases sektoris.

3.2. Üldiselt on jätkuvalt oluline, et pangandussüsteem oleks vastupanuvõimeline ja hästi kapitaliseeritud. See on omakorda oluline finantsstabiilsuse tagamiseks. Stabiilsuse säilitamiseks on vaja, et kriisi tekkimisel mõnes pangas kasutatakse esmajärjekorras aktsionäride ja teiste võlausaldajate erakapitali (kohustuste ja nõudeõiguste teisendamine). Selline lähenemisviis peaks vältima valitsuse või maksumaksjate vahendite kasutamist. Samuti tuleb täita kohustused töötajate ees seoses pankade, pensionihüvitise või muu kindlaksmääratud tasuga⁽¹¹⁾.

3.3. Asjaomast lähenemisviisi tuleb rakendada täielikult kõikide pankade suhtes. Sellega seoses on komiteel heameel, et kooskõlas G20 tasandil sõlmitud kokkulepetega tehakse jõupingutusi globaalsetele süsteemselt olulistele ettevõtjatele rangema korra kehtestamiseks.

3.4. On tervitatav, et kõnealuses ettepanekus lõimitakse kogu kahjumikatmisvõime raamistik olemasolevasse omavahendite ja kõlblike kohustuste miinimumnõuete süsteemi, mis nähti ette pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiiviga. See ei paranda mitte ainult praeguste eeskirjade kohaldamist, vaid rajab samas vundamendi suurimate oluliste pankade ühtlustatud režiimile. Viimane mõjutab omakorda positiivselt eeskirjade praktilist kasutamist.

3.5. Arvestades pankade olulist rolli majanduse ja eelkõige leibkondade ja VKEde rahastamisel, peab taoliste instrumentide kehtestamine toimuma sobival tingimustel ja nii laialdaselt kui võimalik. Uued reeglid peavad olema selged ja pakkuma õiguskindlust kõikidele osalistele, k.a investoritele. Tähelepanu tuleb pöörata ka kuludele. Uued eeskirjad peavad nii palju kui võimalik piirama võimalikku negatiivset mõju pankade rahastamiskuludele.

⁽¹⁰⁾ Teistes muutuste sisseviimine alles käib.

⁽¹¹⁾ Kooskõlas pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi artikli 44 lõike 2 punkti g alapunktiga i).

- 3.6. Iseenesest on ülimalt positiivne, et mitmed liikmesriigid alustasid väga kiiresti riikliku maksejõuetusseaduse muutmisega, et võtta arvesse Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil toimuvaid arenguid (vt eespool).
- 3.7. Kahjuks ei toimu see aga ühetaoliselt, mille tulemuseks on riikidevahelised märkimisväärsed erinevused. Esineb ka mõningast soovimatut mõju, nagu emitentide ja investorite ebakindlus ning nende kohtlemine kohustuste ja nõudeõiguste teisendamisel. See võib raskendada ka pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse raamistiku rakendamist mitmes riigis tegutsevate pankade puhul.
- 3.8. Komitee arvates ei ole soovitav, kui selle tulemusena tekiks tagamata võlainstrumente erinev käsitlemine, kuna see võiks endaga kaasa tuua moonutused finantsasutuste ja liikmesriikide vahel ning viia turul mittesoovitava konkurentsini.
- 3.9. Siin on niisiis soovitav kiire tegutsemine ja seejuures on lisaks iga liikmesriigi individuaalsete meetmete vastuvõtmise lõpetamisele veelgi olulisem liikuda ühtlustatud lähenemisviisi suunas. Selle tulemuseks ei ole mitte üksnes võrdsemad tingimused ettevõtjate ja liikmesriikide vahel, vaid ühtne lähenemisviis aitab parimal viisil kaasa ka põhieesmärkidele, milleks on suurem finantsstabiilsus ja rahandussektori riskide vähendamine.
- 3.10. Uued eeskirjad ei sisalda sätteid, mis käsitlevad teatud investorite võimalust (või võimaluse puudumist) tagamata võlainstrumentide omandamiseks või ostmiseks. Selline reegel ei ole ilmselt kohane pankade maksevõime taastamise ja kriisilahenduse direktiivis ning lõppude lõpuks on oluline, et asjaomases valdkonnas rakendataks tarbijakaitse-eeskirju⁽¹²⁾ piiranguteta ja et need saaksid praktikas täiel määral mõju avaldada.
- 3.11. Kõnealused reeglid kehtivad üksnes kavandatud tulevastele emissioonidele ja mitte olemasolevatele instrumentidele. Õiguskindluse huvides ja seoses võimalike soovimatute mõjudega turgudele, emitentidele ja investoritele tundub kavandatud lähenemisviis vastuvõetav, kuigi sellel võivad olla teatud (ajutised) tagajärjed järelevalveasutustele.
- 3.12. Lõpetuseks tundub olevat soovitav kehtestada realistlik kohaldamise tähtaeg⁽¹³⁾.

Brüssel, 22. veebruar 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ Vt finantsinstrumentide turgude direktiiv (MiFID) ja MiFID 2 pakett. Viimatinimetatu jõustub 2018. aasta alguses.

⁽¹³⁾ Praegustes tekstides on kohaldamise tähtaeg 1. juuli 2017. Siiski on küsitav, kas see on saavutatav.