



Vaike Murumets  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie 05.06.2020 nr 10-4/3688-1  
Meie 22.07.2020 nr 1.1-13/4197-2

**Eesti maksejõuetusmenetluste  
efektiivsemaks muutmise  
võimaluste analüüs-kontseptsioon**

Austatud proua Murumets

Edastame Rahandusministeeriumi arvamused ja tähelepanekud Eesti maksejõuetusmenetluse efektiivsemaks muutmise võimaluste analüüs-kontseptsiooni kohta.

1. Finantsturgude seisukohalt saneerimisregulatsiooni puhul olulisteks kohtadeks:

- saneerimismenetluse kohaldamisalast välistatud isikud;
- saneerimisemenetluse muudatuste mõju finantsinstitutsioonidele kui laenuandjatele.

1.1.SanS § 3 lõikes 3 on esitatud loetelu isikutest, kes on välistatud saneerimismenetlusest. Selle aluseks on teatud osas direktiivi 2019/1023/EL (edaspidi *direktiiv*) loetelu artikli 1 lõikes 2 finantsasutuste kohta, millele ei kohaldata saneerimismenetlust. Erisusi kehtiva SanS ja direktiivi vahel võib välja tuua järgnevalt:

Direktiivi artikli 1(2) loetelu	SanS
a) direktiivi 2009/138/EÜ artikli 13 punktides 1 ja 4 määratletud kindlustusandjad või edasikindlustusandjad;	kindlustusandja,
b) määruse (EL) nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 1 määratletud krediidiasutused;	krediidiasutus,
c) määruse (EL) nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktides 2 ja 7 määratletud investeerimisühingud ja ühiseks investeerimiseks loodud ettevõtjad	investeerimisühing, aktsiaseltsina asutatud investeerimisfond,
d) määruse (EL) nr 648/2012 artikli 2 punktis 1 määratletud kesksed vastaspooleid;	/määratlemata/
e) määruse (EL) nr 909/2014 artikli 2 lõike 1 punktis 1 määratletud väärtpaberite keskdepositooriumid	väärtpaberite keskdepositoorium,
f) direktiivi 2014/59/EL artikli 1 lõike 1 esimeses lõigus loetletud muud finantseerimisasutused ja ettevõtjad;	/määratlemata/

Lisaks direktiivi artikli 1 lõikes 2 esitatule on SanS § 3 lõike 3 loetelus esitatud täiendatavate välistatud isikutena finantsturgude valdkonna ettevõtjatest: makseasutus, e-raha asutus, fondivalitseja, väärtpaberiarveldussüsteemi korraldaja ja maksesüsteemi haldaja.

Kokkuvõtvalt on uuringu lk 72 välja toodud „Samuti ei pea SanS § 3 lõike 3 loetelus sisaldama kõiki direktiivi artikli 1 lõike 2 punktides a-f loetletud isikud. Teisalt on töörühma hinnangul mõistlik siseriiklikus õiguses ja direktiivis olevad loetelud võimalikult laias ulatuses sünkroniseerida.“ SanS sünkroniseerimiseks on uuringus tehtud kaks alternatiivset ettepanekut.

Rahandusministeeriumi seisukoht on, et direktiivi artikli 1 lõike 2 loetelu ei ole grammatiliselt tõlgendades esitatud tingimuslikult („2. This Directive does not apply to procedures referred to in paragraph 1 of this Article that concern debtors that are:), seega vajaks täiendavat põhjendamist, millest lähtub seisukoht, et SanS § 3 lõige 3 ei peaks sisaldama kõiki direktiivi artikli 1 lõike 2 loetelus olevaid isikuid.

Vaatamata eelnimetatud märkusele on töörühm toonud teise alternatiivse ettepanekuna välja võimaluse täpsustada SanS § 3 lõike 3 loetelu lähtudes direktiivis esitatud sõnastusest, et vältida tõlgendusküsimusi seoses EL õigusega. Rahandusministeerium toetab seda ettepanekut kehtestada SanS § 3 lõikes 3 direktiivi artikli 1 lõike 2 punktides a-f nimetatud loetelu isikutest, kasutades direktiivi sõnastust ja viiteid EL-i õigusaktidele ning lisaks sellele sättes isikute loetlemist, kelle suhtes soovitakse kasutada direktiivi artikli 1 lõikes 3 sätestatud erandit.

Direktiivi artikli 1 lõike 2 loetelu on EL õiguse põhine ning sellele vastavaid ettevõtteid ei ole asjakohane kitsendada kas Eestis olemasolevate isikute liikide põhiselt või muul alusel. Kehtivas seaduses puuduvad viited keskele vastaspoolele<sup>1</sup> ning kriisiennetus ja -lahendusregulatsiooni subjektiks olevatele ettevõtjatele<sup>2</sup>, mistõttu on oluline regulatsiooni täiendamine. Kuna Direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti f põhjal isikute kitsendav määratlemine võib tuua kaasa siiski teatud isikute suhtes täiendava hindamisvajaduse, kas konkreetne näiteks krediidasutuse tüarettevõtjaks olev isik on saneerimismenetluse objektiks, on asjakohane säilitada seaduses sellekohane viide direktiivile või täpsustavalt viidata finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse §-le 2.

---

<sup>1</sup> Uuringus on välja toodud seoses direktiivi 2019/1023 artikli 1 lõike 2 punktiga d: „töörühma hinnangul tuleks kaaluda kesksete vastaspoolte lisamist SanS § 3 lõike 3 loetellu, kuna keskele vastaspoole kohalduvad määrusest (EL) nr 648/2012 tulenevalt ulatuslikud järelevalve- ja sekkumisõigused.“

Toetame SansS-s direktiivist 2019/1023 tulenevate välistatud isikute loetelu täiendamist, et tagada finantssektorile selgus saneerimismenüüde kohaldamises või mitte kohaldumisest. Eestis ei ole asutatud kesket vastaspoolt, kuid sellele vaatamata oleks regulatsiooni ühtsuse eesmärgil sobiv kajastada siseriiklikus õigusaktis direktiivist tulenevaid välistusi, et tagada turule vajalik paindlikkus. SanS-s on välja toodud välistatud isikutena väärtpaberiarveldussüsteemi korraldaja. Eestis (ning Islandil, Lätis ja Leedus) haldab väärtpaberiarveldussüsteemi Nasdaq CSD. Tulenevalt aga viimaste aastate vältel toimunud arengutest arveldustega seotud turul, mida on mõjutanud EL õiguse muutused ja mis seega võib ka edaspidi olla muutumises, on asjakohane säilitada SanS-s viide ka vastavale väärtpaberiarveldussüsteemi korraldajale.

<sup>2</sup> Artikli 1 lõike 2 punkti f vasteks on kehtivas õiguses finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse § 2 lõige 1, millega on võetud üle direktiivi 2014/59 artikli 1 lõige 1 ja millega hõlmatakse seega subjektide ringi ka krediidasutuse või investeerimisühingu finantseerimisasutusest tüarettevõtjad, filiaalid, valdusettevõtjad. Sellisteks ettevõtjateks võivad olla näiteks tüarettevõtjast liisinguettevõtte, samuti muu krediidiandja, mis ei ole hetkel SanS §-ga 3 hõlmatud. Seega on SanS § 3 lõike 3 täpsustamine seoses direktiivi artikli 1 lõike 2 punkti f ülevõtmiseks vajalik tagamaks Eesti õiguse kooskõla EL õigusega.

Töörühma ettepanekul ei soovitata täiendada SanS § 3 lõike 3 loetelu krediidiandjate ja – vahendajatega ega hoiu-laenuühistutega, kuna töörühma hinnangul vajab täiendavat analüüsi küsimus, kas nendele isikutele makseraskuste ennetamiseks ja ületamiseks kehtestatud võimalused on piisavalt efektiivsed või tuleks selleks, et nad saneerimismenetluse alt välistada, nende tegevust reguleerivates eriseadustes kehtestud mehhanismid terviklikult üle vaadata.

Arvestades näiteks krediidiandjatele ja krediidiasutuste kohalduvate makseraskuste ennetamise regulatsiooni ulatuse erinevust, on sellekohane järeldus asjakohane. Kuna RM-s on kavas hoiu-laenuühistute regulatsiooni üle vaatamine ja täiendamine, võib osutada põhjendatuks täiendada edaspidi SanS § 3 lõike 3 loetelu ka viitega hoiu-laenuühistutele, kelle kapitaliregulatsioon saab olema võrreldes kehtivaga lähedasem krediidiasutusele kohalduvate nõuetega. Esitame selle kohta oma ettepanekud SanS muutmise käigus.

Lisaks direktiivis esitatud saneerimismenetlusest välistatud subjektidele on täiendavalt SanS § 3 lõikes 3 loetletud: makseasutus, e-raha asutus, fondivalitseja ja maksesüsteemi haldaja, väärtpaberiarveldussüsteemi korraldaja. Need erandid põhinevad direktiivi artikli 1 lõikel 3, mis võimaldab riigil teha saneerimisregulatsiooni kohaldamises täiendavaid erandeid finantseerimisasutustele, mille suhtes kohalduvad erinormid.

Uuringu lk 85 on välja toodud kahtlus: „Makseasutuste puhul tuleks seadusandjal seega kaaluda, kas sekkumisõigused on piisavad selleks, et hoida ära makseraskuste tekkimine või taastada seda piisaval määral, et kõnealuste isikute õigused ei saaks saneerimismenetluse välistamisega põhjendamatult kahjustatud.“ Samasisuline hinnangukoht on välja toodud ka e-raha asutuste suhtes. Kokkuvõtvalt on lk 72 välja toodud samuti vajadus hinnata täiendavalt, kas siseriiklikult välistatud subjektide hulka arvatud finantseerimisasutuse on kõik hõlmatud võrdväärsete maksejõuetust ennetavate meetmetega.

Uuringus on kirjeldatud makseasutuste ja e-raha asutuste seadusest tulenevaid makseasutuse ja e-raha asutuse usaldatavusnõudeid, sh omavahenditega seotud aspekte. Viidet järelevalvelistele meetmetele kombineerituna kapitalinõuetega võiks pidada sobivaks alternatiiviks direktiivi artikli 1 lõikes 2 loetletud subjektidele kohalduvate eriregulatsioonidega, eelkõige kui võrrelda regulatsiooni näiteks viidatud investeerimisfondidega.

Kui makseasutuste ja e-raha asutuste suhtes on uuringus väljendatud teatud kahtlusi SanS § 3 lõikesse 3 sobivuse osas, siis sellekohast kahtlust ei ole selgelt välja toodud maksesüsteemi haldaja ja väärtpaberiarveldussüsteemi korraldaja suhtes ning Rahandusministeerium toetab jätkuvalt ka nende kuulumist SanS § 3 lõikes 3 toodud loetelusse.

Täiendavalt on SanS § 3 lõikes 3 ära nimetatud välistatud subjektina fondivalitseja. Direktiivi artikli 1 lõike 2 punkt c viitab vara valitsemise seisukohalt investeerimisühingutele (väärtpaberituru seaduse subjekt) ja kollektiivsetele investeerimisüksustele pangandusmääruse tähenduses. Seega tuleneb direktiivist otse viide eurofondile ja alternatiivfondidele, kuid paraku ei viita EL õigus siin otsesõnu kõigile fondivalitsejatele. Fondivalitsejad on Eestis reguleeritud investeerimisfondide seadusega ning nendele kohalduvad täiendavalt nii kapitalinõuded kui järelevalvelased meetmed, mille eesmärgiks on ennetada maksejõuetust teiste isikute vara valitsevate isikute puhul (sarnaselt investeerimisühingu ja krediidiasutusega). Seega toetab RM jätkuvalt ka fondivalitsejate hõlmamist SanS § 3 lõikega 3.

1.2 Saneerimismenetluses nõuetega seotud regulatsiooni muutus mõjutab üldiselt kogu krediititurgu, ehk loob uue regulatiivse baastasandi, millega tuleb arvestada võrdselt kõigil krediidiandjatel (nii krediidiasutustel, krediidiandjatel kui hoiu-laenuühistutel, ühisrahastuse platvormidel). Seega kui krediidiriskiga seotud mõjud võivad tuua kaasa mõjutusi krediidi hinnale, siis olukorras, kus muutused mõjutavad horisontaalselt kogu krediidipakkujate sektorit, võib eeldada hinnakonkurentsi tõttu ka väiksemat mõju või selle puudumist krediidi pakkumisele.

Uuringu lk 35 on välja toodud: „SanS § 22 lõige 1 punkt 4 näeb muu hulgas nõude ümberkujundamise võimalusena ette kohustuse asendamise juriidilise isiku osa või aktsiaga. /.../ Omaette küsimus on, kas saab võlausaldajat sundida omandama osalust saneeritavas ühingus, eriti krediidiasutusi.“ Kohustuste konverteerimine on võimalusena sätestatud ka krediidiasutuste kriisilahendusregulatsioonis, ehk kasutatav finantssektori siseselt (finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse § 22), lisaks on selline praktika kasutusel ka kehtivaid krediidiasutuste kapitaliregulatsioone arvestades, seega on kohustuste teisendamine krediidiasutuse jaoks üks võimalik krediidiriskiga seotud alateema. Siseriikliku regulatsiooni muutudes tuleb vastava õigusliku muutusega arvestada ühtselt kõigil Eestis tegutsevatel krediidiandjatel.

2. Direktiivis on välja toodud finantsteenuse osutajad, kes jäävad direktiivi kohaldamisalast välja. Lisaks sellele nimekirjale on välja toodud kriteerium täiendava välistuse tegemiseks finantsteenuse osutajate suhtes (artikli 1 lõige 3). Kui selline välistamise võimalus on direktiiviga liikmesriigile antud, siis miks pole analüüsitud erandi kohaldamist kõikide finantsteenuse osutajate suhtes. Näiteks pole analüüsitud kindlustusvahendajaid. See ei tähenda, et neile peaks erandit kohaldama, kuid tervikpildi huvides oleks hea, kui kõik finantsteenuse osutajad oleks erandi kohaldamise analüüsi läbinud

3. Hasartmängukorraldajaid puudutava välistuse osas märgime, et nende maksejõulisuse tagamiseks on kehtestatud võrdlemisi ranged meetmed, kuid kui direktiivi teisiti tõlgendada ei saa, siis võib hasartmängukorraldajate suhtes kehtiva välistuse saneerimisseadusest eemaldada.

4. Maksu- ja Tolliamet ja Riigi Tugiteenuste Keskus esitavad oma ettepanekud eraldi. Täiendavalt märgime, et Maksu- ja Tolliameti kirja punktis 1.7 nimetatud lahendus vajab täiendavat arutelu Rahandusministeeriumi, Justiitsministeeriumi ning Maksu- ja Tolliameti esindajate vahel.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Martin Helme  
rahandusminister

Virge Aasa 6113549, Virge.Aasa@fin.ee