

SELETUSKIRI PANDIKIRJASEADUSE EELNÕU JUURDE

1. SISSEJUHATUS

1.1. Sisuskokkuvõte

Pandikirjaseaduse eelnõu esmane eesmärk on luua krediidasutustele võimalus emitierida **pandikirju (covered bonds)**¹, mis on üks võlakirjade eriliike. Pandikirjade näol on tegemist krediidasutuste (lihtsustatult pankade) poolt emitieritavate tagatud võlakirjadega, mille tagatiseks on nõ kõrge kvaliteediga panga nõuded laenusaaajate vastu (üldjuhul hüpoteeklaenudest või avalikule sektorile antud laenudest tulenevad nõuded). Ehk lihtsustatult on pandikirjade tagatiseks tavapäraselt krediidasutuse nõuded kinnisvaralaenu (eelkõige eluasemelaenu) saajate vastu või siis riigi ja kohalike omavalitsusüksuste vastu.

Pandikirjade tagamisele ei rakendata aga asjaõigusseaduses nõuete pantimise kohta sätestatud, vaid see toimub erikorra kohaselt. Ennekõike tähendab see, et krediidasutuse (emitendi) maksejõuetuse korral eraldub tagatisvara ja see välistatakse krediidasutuste pankrotivarast. Seejuures on tagatisvara mõeldud ennekõike selleks, et rahuldada pandikirjaomanike (investorite) nõudeid. Lisaks kaasneb pandikirjade emitierimisega tugevdatud finantsjärelevalve krediidasutuse üle, mis väljendub muu hulgas täiendava tegevusloa taotlemise kohustuses.

Eelnevast lähtudes käsitletakse pandikirju kapitaliturgudel reeglina madala riskiastmega finantsinstrumendina. See asjaolu toob kasu nii emitendile ja pandikirjaomanikule individuaalsel tasandil kui ka kapitaliturule ja finantsstabiilsusele laiemalt. Pandikirjad on Euroopas laialt levinud väärtpaber, millel on 18. sajandisse ulatuv ajalugu. Euroopa Liidu õigus ei harmoneeri siiani küll pandikirjade emitierimist, ent kohtleb teatud tingimustele vastavaid pandikirju soodsamalt võrreldes teiste finantsinstrumentidega (nt omistades neile pankade omavahendite arvutamisel parema riskikaalu). Hetkel kaalub küll Euroopa Komisjon üle-Euroopalise pandikirjade regulatsiooni loomist.² Tõenäoliselt avaldatakse vastav õiguslik ettepanek käesoleva aasta märtsis, kuid ühtses regulatsioonis kokkuleppe saavutamine võtab tõenäoliselt liikmesriikide poolt aastaid. Seega võiks mingil kujul ühtne pandikirja regulatsioon Euroopa Liidus rakenduda realselt 3-4 aasta pärast.

Seega on pandikirjad muude reguleerimata või vähem reguleeritud võlakirjadega võrreldes tavapärasest kõrgema usaldusväarsusega, kuna nendega seotud kohustuste täitmine on, eelkõige õiguslikult, paremini tagatud. Sellega kaasnevad ka krediidireitinguagentuuride kõrgemad reitingud, mis võivad olla isegi kõrgemad pandikirja emitierinud krediidasutuse enda reitingust. **Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse (EBA)** läbiviidud pankade varade likviidsust ja kvaliteeti käsitlevas uuringus³ liigitatakse pandikirjad kõrge likviidsuse ning krediidikvaliteediga väärtpaberite hulka. Samuti käsitletakse pankade likviidsuskatte nõudeid (nn LCR) käsitlevas Euroopa Komisjoni delegeeritud määruses (EL) 2015/613 pandikirju

¹ USA-s kasutatakse pandikirjast üksjagu erinevat hüpoteekvõlakirja tüüpi (mortgage bond)

² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/covered-bonds_en

³ <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/16145/EBA+BS+2013+413+Report+on+definition+of+HQLA.pdf>

likviidsete varadena. Praktik as on pandikirjad Euroopas üks populaarsemaid kapitaliturgude väärtpabereid (eriti Saksamaal, Skandinaavias, jm).

Eesti krediidasutustel pole aga tänini olnud võimalik pandikirju emiteerida, kuna selleks on vaja eriregulatsiooni seaduse tasemel, mida hetkel ei ole. Antud õiguslõnga täitmisega:

- arendatakse Eesti kapitaliturgu, luues võimaluse uut liiki võlakirjade emiteerimiseks) ja sinna investeerimiseks (pandikiri võiks olla sobilik instrument investeerimiseks meie pensionifondidele, samuti tekitatakse välisinvestorites suurem huvi Eesti kapitaliturgude, ja seeläbi laiemalt Eestisse investeerimise vastu);
- suurendatakse finantsstabiilsust, tekitades Eesti krediidasutustele täiendava instrumendi rahaturgudelt kapitali kaasamiseks (Skandinaavia pangagruppidesse kuuluvad Eestis asuvad tütarpannad ei sõltuks rahastamise osas enam niipalju oma emapankadest);
- tõhustatakse Eesti krediiditurgu, suurendades krediidivõtjate (eelkõige ettevõtete) võimalust saada rahastatust ka finants- ja majanduskriisi tingimustes (kuna praktika on näidanud, et finantskriisid ei ole märkimisväärselt negatiivselt mõjutanud läbi pandikirjade raha kaasamist ja selle väljalaenamist);
- lisaks arendatakse Eesti elanike säästmis- ja investeerimisharjumisi, pakkudes riskitundlikumale elanikkonnale grupile täiendava säästmis- ja investeerimisvõimaluse.

Kokkuvõttes on käesoleva eelnõu eesmärgiks luua õiguslikult usaldusväärne keskkond Eestis krediidasutustele pandikirjade emiteerimiseks ning pandikirjade turu toimimiseks.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on koostanud Rahandusministeeriumi finantsturgude poliitika osakonna jurist Kaarel Eller (611 3390, kaarel.eller@fin.ee), kes koostas ka eelnõu seletuskirja koos finantsturgude poliitika osakonna juhataja Thomas Auväärtiga (611 3633, thomas.auvaart@fin.ee).

Eelnõu on keelisel toimetanud Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeletoimetaja Sirje Lilover (611 3638, sirje.lilover@fin.ee). Eelnõu juriidilist kvaliteeti ja seletuskirja kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (611 3611, marge.kaskpeit@fin.ee).

Eelnõu koostamisele andis olulisel sisendil Rahandusministeeriumi, Pangaliidu ning Finantsinspektsiooni esindajatest koosnenud töögrupp, mille kohtumised toimusid 2017. a kevadel ja suvel ning kus käsitleti väljatöötamisega seonduvaid sisulisi küsimusi.

1.3. Märkused

Ajalooliselt on Eestis tegeletud pandikirjade (algelt nn hüpoteekfinantseerimise) teemaga ka varasemalt, kuid seni rakendatavate tulemusteni jõudmata. 1994. a. töötati Eestis välja nn hüpoteegipanga seaduse esialgne eelnõu projekt, mis aga sellest staatusest kaugemale ei jõudnud ning seaduseks ei realiseerunud. 1999. a. rahandusministri 18.05 käskkirjaga nr 164 moodustati hüpoteekfinantseerimise töörühm, mida juhatas Rahandusministeerium ning kuhu kuulusid 13 esindajat erinevatest avaliku sektori ja erasektori asutustest (Majandusministeerium, Justiitsministeerium, Eesti Pank, Tallinna Väärtpaberibörs, turuosaliste esindajad). Hüpoteekfinantseerimise töörühma töö tulemusena valmis 1999. a. lõpuks Saksa hüpoteekpankade õiguse eeskujul mustand hüpoteekpankade seaduse eelnõust. Seda arendati hüpoteekfinantseerimise töörühmas (ka teiste riikide eeskujusid arvestades)

edasi, kuni 2002. a. oli välja töötatud pandikirjade seaduse eelnõu mustand. 2002. a. nähti turul võimalikku huvi pandikirjade vastu ning võimalust laiendada pankade rahastamist ja kahandada seeläbi nende sõltuvust emapankadest. 2004. a. koostati Rahandusministeeriumis ka täiendav lühike analüüs võimalikuks regulatiivse keskkonna väljakujundamiseks. Regulatsiooni kehtestamiseni siiski lõppkokkuvõttes välja ei jõutud. Seda nii mahuka tolleaegse õigusloome tööplaani ja jätkuvalt soodsa välisressursi kättesaadavuse tõttu.

Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukavas aastateks 2018–2021 on esitatud ühe strateegilise eesmärgina konkurentsivõimeline ja usaldusväärne finantskeskkond (lk 19). Sellel sihiks on eelduste loomine konkurentsivõime ja usaldusväärsuse kasvatamiseks viisil, kus avalik huvi ja ettevõtjate ärihuvi oleks omavahel tasakaalustatud, läbipaistvus ja finantsstabiilsus tagatud, regionaalsed arengutrendid ning tehnoloogilised-, tarbijakaitselised ja sotsiaalsed riskid arvesse võetud ning rakendusmeetmetega kohandatud. Sellise eesmärgi saavutamiseks on ühe meetmena ära toodud pandikirjade regulatsiooni väljatöötamine (lk 20). Vahetu tulemusena on märgitud, et õigusaktid on rakendatud või väljatöötatud aastal 2018. Eeltoodud eesmärgi üheks mõjuindikaatoriks on tõsta finantsvahenduse osatähtsust SKT-s. Pandikirjade regulatsiooni tulemusena saavad pangad mitmekesistada oma rahastamise allikaid ja laiemalt võiks see positiivselt mõjuda Eesti kapitalituru arengule, mistõttu see aitab kaasa seatud eesmärgile suurendada finantsvahenduse osatähtsust SKT-s.

Eelnõul on ka tugevad seosed Euroopa Komisjoni poolt 2015. a välja töötatud EL riikide struktuursete reformide elluviimiseks toetusmeetme nimetusega SRSSF (*Structural Reform Support Service Fund*). SRSSF on komisjoni keskne rahastusallikas, millest liikmesriikide asutused saavad otse toetust taotleda. SRSSF esimeses taotlusvoorus (aprill 2017) eraldati riikidele toetust summas 24 miljonit eurot ning Esimeses taotlusvoorus rahuldab komisjon viiest Eesti esitatut taotlusest kolm, nende hulgas ka projekt „Õigusliku ja regulatiivse keskkonna arendamine pandikirjade ja väärtpaberistamise jaoks“ (*Development of Legal and Regulatory Framework for Covered Bonds and Securitisation*). Selle projekti raames annab Rahandusministeeriumile pandikirjade õiguslik regulatsiooni loomisel nõu Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD) koos oma partneritega.

Eeltoodud projekti raames antav nõu on suures osas suunatud balti riikide ülesele pandikirja turu loomisele. Tegemist on ühe eesmärgiga, mille poole pürgimises leppisid balti riikide rahandusministrid kokku kapitaliturge puudutavas vastastikkuse mõistmise memorandumis (allkirjastatud 06.11.2018).⁴ Selle eesmärgi saavutamiseks vajalikud muudatused liidetakse võimalusel hilisemas faasis käesolevale eelnõule.

Euroopa Komisjon avalikustas 12.03.2018 pandikirjade emiteerimist ja selle üle järelevalve teostamist puudutava direktiivi eelnõu. Vastav õigusloomemenetlus on aga alles algusjärgus, mistõttu pole otstarbekas panna Eesti pandikirjaseaduse menetlemine sellega seoses ootele. Samuti on eelnõu koostamisel võetud arvesse EBA raportid, millele kõnealune direktiivi eelnõu suuresti tugineb.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu hääلteenamus, sest eelnõu reguleerib mitut kohtumenetlusega, sh pankrotimenetlusega seotud küsimust (PS § 104 p 14).

⁴ Internetis kättesaadaval:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/ministeerium/mou_panbaltic.pdf.

Eelnõuga muudetakse:

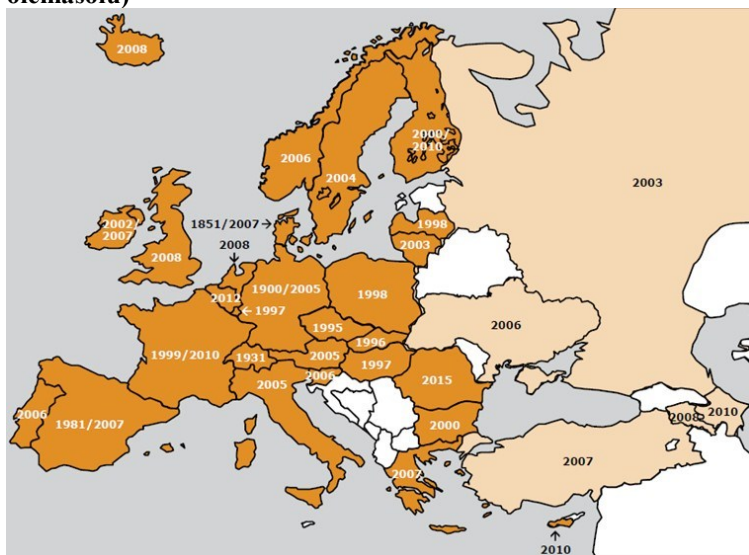
- Finantsinspektsiooni seadust (FIS) redaktsioonis RT I, 30.12.2017, 3;
- Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadust (FELS) redaktsioonis RT I, 26.06.2017, 5;
- Krediidiasutuste seadust (KAS) redaktsioonis RT I, 30.12.2017, 31;
- Pankrotiseadust (PankrS) redaktsioonis RT I, 26.06.2017, 29;
- Väärtpaberite registri pidamise seadust (EVKS) redaktsioonis RT I, 30.12.2017, 33;
- Äriseadustikku (ÄS) redaktsioonis RT I, 17.11.2017, 22.

2. EELNÕU EESMÄRK

2.1. Pandikirjade ajalugu ja reguleerimine erinevates EL riikides

Pandikirjad kui finantseerimisinstrument loodi 18. sajandi II poolel Preisimaal kuningas Friedrich II poolt, 18. sajandi lõpus tekkisid pandikirjad ka Taanis⁵. Kahe ja poole sajandi jooksul on pandikirjade levinud üle maailma; Euroopas puudub pandikirjade õigusraamistik veel lisaks Eestile vaid Balkanimaades⁶, Valgevenes ja Moldovas (vt järgmist joonist).

Joonis 1. Pandikirjade regulatsioon erinevates Euroopa riikides (oranž värv märgib regulatsiooni olemasolu)



Pandikirjade regulatsiooni on Eestis püütud luua korduvalt: esmakordselt 90ndate alguses asjaõigusseaduse väljatöötamise ajal ning viimati 2008. aastal, mil väljatöötamise katkestas nii maailma kui Eestit tabanud finantskriis. Käesoleva eelnõu väljatöötamise juures on olnud rohkem kaasatud nii turuosalised (Pangaliit) kui ka pädevad välisnõustajad (Saksa Pandikirjapankade Liit VDP⁷).

Tabel 1. Väljastatud pandikirjad riikide lõikes 2016.a. lõpu seisuga (mln eurodes)

Alusvara tüüp:	Avalik sektor	Hüpooteek	Laevad	Muud	Segatud	KOKKU
Austria	17 155	30 894	-	-	-	48 049
Belgia	23	167	-	-	-	19

⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Covered_bond#History.

⁶ Horvaatia, Bosnia ja Hertsegoviina, Serbia, Montenegro, Albaania, Makedoonia.

⁷ Saksa keeles Verband Deutscher Pfandbriefbanken.

Hispaania	26 887	232 456	-	-	-	259 344
Holland	-	67 604	-	-	-	67 604
Iirimaa	6 757	17 062	-	-	-	23 819
Island	-	1 902	-	-	-	1 902
Itaalia	7 575	138 977	-	-	-	146 552
Kreeka	-	4 485	-	-	-	4 485
Küpros	-	650	-	-	-	650
Luksemburg	7 864	-	-	-	-	7 864
Läti	-	-	-	-	-	-
Norra	2 199	113 051	-	-	-	115 251
Poola	-	2 216	-	-	-	2 216
Portugal	500	3 297	-	-	-	3 347
Prantsusmaa	64 228	177 813	-	-	66 587	308 627
Rootsi	-	222 444	-	-	-	222 444
Saksamaa	161 871	207 338	3 551	1 006	-	373 766
Slovakkia	-	4 197	-	-	-	4 197
Soome	-	33 822	-	-	-	33 822
Tšehhi	-	1 306	-	-	-	1 306
Taani	-	386 323	4 744	-	-	391 067
UK	4 894	97 127	-	-	-	102 021
Ungari	-	2 189	-	-	-	2 189
Kokku EEA riigid	302 231	1 803 280	8 295	1 006	66 587	2 181 399
Austraalia	-	70 796	-	-	-	70 796
Kanada	-	10 083	-	-	-	10 083
Lõuna-Korea	-	249	-	-	-	249
Panama	-	80	-	-	-	80
Singapur	-	1 963	-	-	-	1 963
Šveits	-	117 564	-	-	-	117 564
Türgi	-	500	-	-	-	500
USA	-	2	-	-	-	2
Uus-Meremaa	-	10 677	-	-	-	10 677
Kokku kolmandad riigid	-	306 899	-	-	-	306 899
KÕIK KOKKU	302 231	2 110 179	8 295	1 006	66 587	2 488 299

2.2 Pandikirjade regulatsioon EL õiguses

Nagu eespool märgitud, siis kehtiv EL õigus eraldi regulatsiooni pandikirjade suhtes ette ei näe. Küll aga on pandikirjade emiteerimisega seotud teatud tingimused sätestatud siiski mitmetes finantsvaldkonna EL määrustes ja direktiivides. Sisuliselt antakse nende normide läbi võimalus pandikirjadesse emiteerimisel ja investeerimisel teatud nn soodsamate režiimide rakendamiseks (nt pankade kapitalinõude vähendamiseks), kuna eeldatakse pandikirjade kõrgemat usaldusväärsust võrreldes teiste võlakirjadega. See annab pandikirju emiteerivatele pankadele teatud konkurentsieelise.

Pandikirjade peamised tunnused kirjeldati Euroopa Liidu õiguses esmakordselt investeerimisfonde reguleerivas UCITS direktiivis⁸ 1988. aastal (nüüdseks on direktiivi mitmel korral muudetud ja selle number on 2009/65/EÜ), mille järgi peavad instrumendid pandikirjade mõiste alla mahtumiseks vastama vähemalt järgmistele tingimustele:

- pandikirjade emitendiks on krediidasutus;
- pandikirjade emiteerimist reguleerib spetsiaalne õigusraamistik;
- emiteeriva asutuse üle teostatakse spetsiaalset avalikku järelevalvet;
- tagatiseks sobiva vara liigid peab määratlema seadus;
- tagatiseks seatav vara peab pakkuma pandikirjaomanikule piisavat tagatust kogu pandikirjade tähtaja jooksul;
- emitendi pankroti korral peab pandikirjaomanikul olema tagatiseks seatud varale eelisnõue.

Seega UCITS direktiiv näeb ette teatud ühtsed minimaalsed standardid Euroopa Liidus asutatud investeerimisfondidele, mille osakuid võib muuhulgas pakkuda ka jaeinvestoritele (neid fonde nimetatakse eurofondideks). UCITS artikkel 52(4) annab eurofondile võimaluse investeerida ühe isiku poolt emiteeritud võlakirjadesse tavapärase 10% asemel kuni 25% oma varast, kui tegemist on pandikirjadega. See säte on harmoneeritud investeerimisfondide seaduse § 115 lõikega 9.

Teiseks käsitatakse pandikirju 26. juunil 2013. a krediidasutuste ja investeerimisühingute kapitalinõuete kohta kehtestatud määruse nr 575/2013 (nn CRR)⁹ kohaselt olulise krediidiriski maandamise instrumendina. Täpsemalt selle määruse artikli 161 lõike 1 punkti d kohaselt ja artikli 207 lõike 2 kohaselt käsitletakse pandikirju krediidiriski maandamise instrumentidena ja artikli 400 lõike 2 kohaselt on võimalik pandikirjade suhtes kehtestada erand riskide kontsentratsiooni piirmäärade arvutamisel. Eeltoodu mõjutab krediidasutuste omavahendite nõude suurust ja kapitali hinda, mis kogumis mõjutab Eesti finantsturu konkurentsivõimelisust Euroopa Liidu ühtsel pangandusturul. Pandikirjade regulatsiooni puudumine võib teatud ulatuses takistada CRR ühetaolist rakendamist.

Lisaks näeb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. a direktiiv 2014/59/EL¹⁰, millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik, ette, et juhul kui pank satub probleemidesse (ilmnevad märgid võimalikud maksejõuetusest), siis pandikirjadega seotud nõudeid ei saa, erinevalt muudest nõuetest, ümber konverteerida aktsiateks, alla hinnata või maha kirjutada (nn bail-in võimalus). Nimetatud direktiiv on Eestis 2015.a üle võetud finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusega (mille paragrahvis 71 on ette nähtud ka analoogne erisus pandikirjadele. Seega saavad need krediidasutused, kes emiteerivad pandikirju teatud konkurentsieelise rahastamisel (sest raha kaasamine läbi pandikirjade on odavam) võrreldes nende krediidasutustega, kes pandikirju ei emiteeri.

Rahvusvaheliselt on 2012. aastal ECBC (European Covered Bond Council) ning EMF (European Mortgage Federation) koostöös välja töötatud pandikirjade nn märgistuse (Covered Bond Label)¹¹ nõuded, mille kasutamine aitab tagada pandikirjade veelgi suuremat usaldusväärsust investorite jaoks.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009L0065-20140917&from=EN>

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0001:0337:EN:PDF>

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=EN>

¹¹ <https://www.coveredbondlabel.com/About-covered-bond>

EBA on 01.07.2014 välja töötanud omapoolsed soovitused¹² turvaliste ja usaldusväärsete pandikirjade parimate praktikate kohta. Mh tuuakse EBA paberis välja soovitused seoses pankrotiõigusega, mis on üheks olulisemaks pandikirjade usaldusväärsetest tagavaks elemendiks. Soovitustes on välja toodud näiteks tagatisvara eraldamine muudest emitendi varadest, et tagada pandikirjade investorite nõuete täitmine. Selleks registreeritakse tagatisvara vastavas tagatisvara registris ja/või kantakse tagatisvara üle eraldi eriotstarbelisse üksusesse (SPV). Emitendi pankroti korral tagatakse selle varakogumiga pandikirjadest tulenevad nõuded. Lisaks ei tohiks emitenti pankrot mõjutada pandikirjadest tulenevate kohustuste täitmist, sh kiirendada nendega seotud maksete tegemist investoritele. Tagatisvara kogumile määratakse emitendi pankroti korral haldur, kes peab tagama eelisjärjekorras pandikirjade investorite huvidest lähtuva varade valitsemise ja kohustuste täitmise.

Lisaks on EBA 2016. a. 20. detsembril avaldanud suunised pandikirjade regulatsiooni tekitamiseks EL-s.¹³

2.3. Eelnõu laiemad eesmärgid

Eelnõu väljatöötamise esimeseks eesmärgiks on Eesti kapitaliturgude arendamine, luues võimaluse uut liiki mittekapitaliväärtpaberite emiteerimiseks. Eesti kapitaliturud on alates ülemaailmse finantskriisi puhkemisest muutunud passiivsemaks ning börsi kapitalisatsiooni vähenemise kõrval on sisuliselt lakanud olemast ka kohalik võlakapitaliturg. Eesti kapitaliturgude hääbumist ning arenenud kapitalituru positiivseid mõjusid riigi majandusele ja majanduskasvule on põhjalikult analüüsitud Finance Estonia kapitaliturgude töögrupi 2012. aasta kapitaliturgude arengu ettepanekute dokumendis¹⁴ (edaspidi FE Dokument). Viidatud dokumendis nimetatakse kapitaliturgude arendamise ühe meetmena ka kohaliku hüpoteekvõlakirjade¹⁵ turu loomist. Seega oleks seaduse kehtestamise üheks positiivseks mõjuks kohaliku võlakapitalituru taaselustamiseks soodsa pinnase loomine.

Pandikirjade emiteerimine Eesti krediidasutuste poolt tekitaks välisinvestorites suuremat huvi Eesti kapitaliturgudele investeerimise vastu, ja seeläbi laiemalt Eestisse investeerimise vastu. Eesti on ennast rahvusvahelisel areenil kehtestanud eelkõige konservatiivse rahapoliitikaga e-riigina. Kahjuks ei ole õnnestunud kapitaliseerida seda positiivset kuvandit kapitaliturgude aspektist, kuna Eesti kapitaliturgude mahud on jätkuvas languses, börsiemitentide arv ei ole ülemäära palju kasvanud. Samuti ei ole Eesti turul tekkinud ka uusi investeerimisinstrumente, kuigi välisinvestorite huvi Eesti vastu võiks just makromajanduslikel põhjustel olla päris arvestatav. Välisinvestorites suurema huvi tekitamine on järkjärguline protsess ning sellest aspektist tuleks pandikirjade emiteerimiseks vajaliku õiguskeskkonna loomist vaadelda ühe olulise sammuna suurema eesmärgi suunas. Pandikirjaturu tekkimine võiks välisinvestorites tekitada suuremat huvi ka Tallinna börsi vastu ning välisinvestorite esindatav pikaajaline raha võiks noteerimist kaaluvatele ettevõtetele olla määravaks teguriks noteerimisotsuse tegemisel.

¹² <https://www.eba.europa.eu/-/eba-supports-capital-treatment-of-covered-bonds-but-calls-for-additional-eligibility-criteria>

¹³ <https://www.eba.europa.eu/-/eba-recommends-a-harmonised-eu-wide-framework-for-covered-bonds>

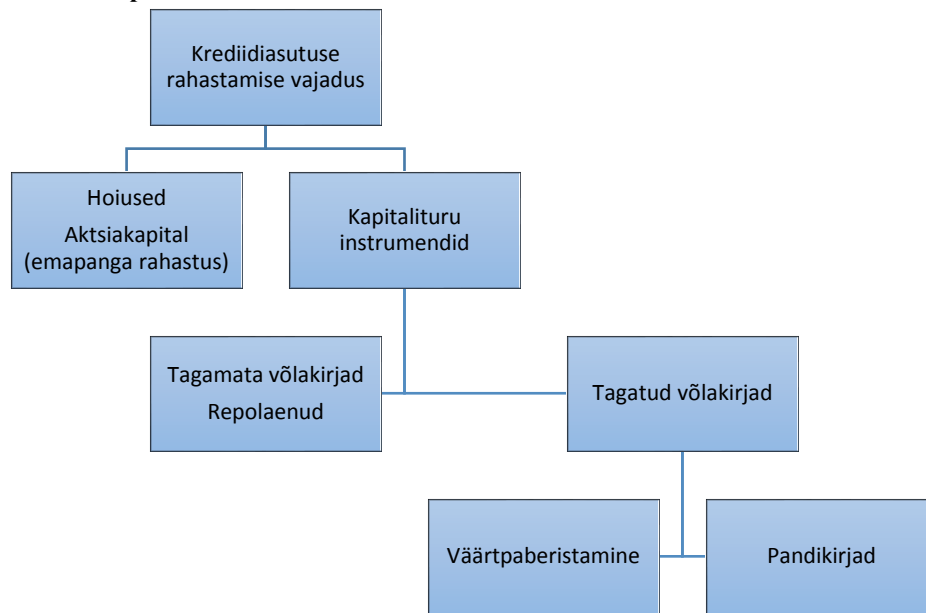
¹⁴ Finance Estonia klatri kapitaliturgude töögrupp. Kapitaliturgude arengu ettepanekud. Saadaval: http://www.financeestonia.eu/wp-content/uploads/2013/02/20121205_FE-Kapitaliturgude-töögrupi-ettepanekud_FINAL.pdf, 04.05.2014.

¹⁵ FE Dokumendis kasutatakse eluasemekrediidiportfelli tagatisel emiteeritavate võlakirjade nimetamiseks mõistet "hüpoteekvõlakiri", ent eelnõus on valitud mõisteks "hüpoteekpandikiri", mis on parem tõlge PBG "mortgage covered bond"-ist ja vähendab instrumendi segiajamist ABS (asset backed securities) tüüpi instrumentidega.

Kui Eesti kapitaliturud teenivad välja välisinvestorite usalduse, on see omakorda suur samm Eesti kui terviku tutvustamisel ning võib aidata täiendavalt kaasa väliskapitali poolt Eestis infrastruktuuriinvesteeringute tegemisel ning erinevas vormis ettevõtluse käigus töökohtade loomisel.

Eelnõu väljatöötamise teiseks eesmärgiks oli finantsstabiilsuse suurendamine, tekitades Eestis tegutsevatele kommertsbankadele täiendava instrumendi rahaturgudelt kapitali kaasamiseks. Kohalikke Skandinaavia taustaga kommertsbanku on pika aja vältel lisaks hoiustest saadavale rahale finantseeritud peamiselt emapankadest antava tagamata krediidiga (*senior unsecured funding*) ning kohalikud pangad iseseisvalt rahaturgudelt kapitali ei ole kaasanud.

Joonis 2. Pankade tavapärased rahastamisviisid



Seega sõltub suur osa kohalike kommertsbankade finantseerimisest peamiselt sellest, kas ja milliste hindadega ja millises vormis suudavad kapitaliturgudelt raha kaasata nende emapangad. 2008. aasta finantskriisil oli ränk mõju globalsetele rahaturgudele – kriisi tagajärjel vähenesid näiteks kordades tagatud pangavõlakirjade emiteerimise mahud. Kui Euroopa Keskpanka ja riikide keskpankade abimeetmete toel rahaturud taastuma hakkasid, jäi tagamata pangavõlakirjade hind globaalse ebakindluse ning investorite vähenenud riskitaluvuse tõttu siiski suhteliselt pikaks ajaks üpris kõrgeks võrreldes pandikirjadega. Rahaturgude külmumise tagajärjedeks olid lisaks pankade pankrotilainele ka pankade võimetus täita kohustuslikke kapitalinõudeid, üldine likviidsuskriis ja selle tagajärjeks olev krediidimahtude vähenemine. Seevastu pangad, kes finantseerisid olulist osa oma äritegevusest pandikirjadega, suutsid kriisiaja edukamalt üle elada, kuna selliste pankade finantseerimisallikad ei koosnenud üksnes tagamata võlakirjadest ja muudest varaga tagatud võlakirjadest (va pandikirjad), mistõttu sisselaenatava raha keskmine hinda suudeti hoida mõistlikul tasemel. Seega oleks seaduse kehtestamise üheks positiivseks mõjuks kohalike kommertsbankade rahastamisviiside mitmekesistamine, sest täiendava rahastamisinstrumendi loomine võimaldaks pankadel finantseerida ennast stabiilsemalt ning eriti just keerulistel aegadel aitaks ära hoida ühe rahastamisviisi äralangemisest tulenevaid negatiivseid tagajärgi. Samuti paraneks võimalused pikaajalise finantseeringu kaasamiseks sellistel kohalikel finantseerimisasutustel, kellel tugev emapank puudub.

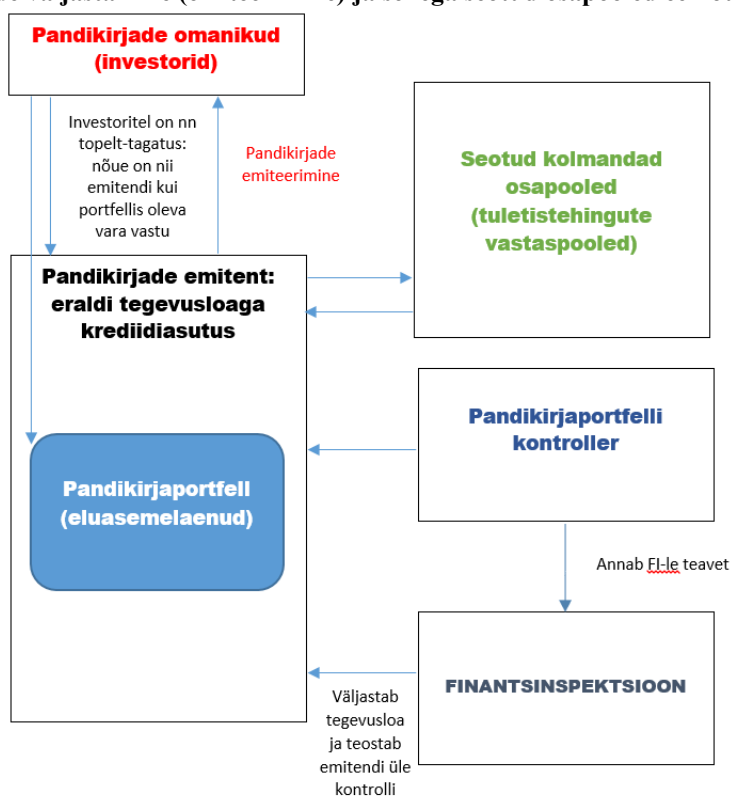
Eelnõu väljatöötamise kolmandaks eesmärgiks oli tõhustada Eesti krediititurgu, võimaldades krediitdivõtjatel saada rahastust ka majandus- ja finantskriisi tingimustes. Nimetatud eesmärk kasvab otseselt välja eelmisest eesmärgist, kuivõrd pankade valmisolek anda krediidi sõltub ühe asjaoluna ka sellest, milline on pankade võimekus ennast finantseerida ja millise hinnaga on võimalik seda teha. Kui pankadele on pandikirjade näol loodud täiendav instrument rahaturgudelt kapitali kaasamiseks, võib see keerulistel majandusperioodidel olla oluliseks meetmeks krediidi jätkuval väljastamisel, sest pangad saavad ennast muuhulgas pandikirjade abil finantseerida ja kaasata seeläbi raha hinnaga, mis võimaldab seda ka mõistliku marginaaliga edasi laenata. Stabiilsem krediidipoliitika keerulistel aegadel on oluline faktor, mis mõjutab nii leibkondade, ettevõtete kui ka omavalitsuste otsuseid pikaajaliste majandusotsuste tegemisel ning nende otsuste täitmiseks välisfinantseeringu kaasamisel.

Eelnõu väljatöötamise neljandaks eesmärgiks on Eesti elanike säästmis- ja investeerimisharjumuste arendamine, pakkudes pandikirjade näol täiendavat säästmis- ja investeerimisvõimalust just riskitundlikumale osale elanikkonnast. Uuringud on ühelt poolt näidanud, et eestlane on investeerimisel üpris konservatiivne, eelistades pangahoiust väärtpaberi- ja fondiinvesteeringutele, mida tõestavad ka eraisikute nõudmiseni ja tähtajaliste hoiuste suured mahud. Samas on uuringud teiselt poolt näidanud muuhulgas seda, et eraisikute ootused tulevikus saadava pensioni suhtes on ebarealistlikud ning ei ole korrelatsioonis praegu pensioni kogumiseks tehtavate säästmis- ja investeerimisotsustega¹⁶. Kuigi Eesti elanike vähest säästmist ja konservatiivset investeerimist saab muuhulgas selgitada nii makromajanduslike tegurite kui lähiminevikus läbielatud majandusšokkidega, on üheks faktoriks kindlasti ka Eesti kapitaliturgude väljakujunematus ja sobivate investeerimislahenduste puudus. Eesti elanikud ei ole eeltoodud põhjustel harjunud võlakirjadesse investeerima ning intressitoodete kategoorias piirduakse seetõttu sageli üksnes hoiusega, olgu selleks siis tähtajaline hoius või raha arvelduskontol. Pandikirjade näol oleks võimalik just eraisikutele tutvustada uut investeerimistoodet, mis nõ oma madala riski poolest on võrreldav tähtajalise hoiusega, samas võib pakkuda hoiusest paremat tootlust ning annab võimaluse tootlusest osa saada ka juhul, kui investeeringust soovitakse väljuda enne selle lõpptähtpäeva.

¹⁶ Uuring: Eesti elanikel on ebareaalne pensioniootus. Ärileht.ee, 17.09.2013. Saadaval: <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/uuring-eesti-elanikel-on-ebareaalne-pensioniootus?id=66749329>, 18.10.2015.

2.4. Kokkuvõtte eelnõu sisust

Joonis 3. Pandikirjade väljastamine (emiteerimine) ja sellega seotud osapooled eelnõu kohaselt



Eelnõu reguleerib järgmisi aspekte:

- pandikirjade krediidasutustest emitentidele täiendava tegevusloa andmine, ilma milleta ei ole pandikirjade emiteerimine lubatud;
- pandikirjade nime kaitse – võlakirjade pakkumisel võib nende nimetus sõna „pandikiri“ kasutada vaid seadusest lähtuvalt tegevusloa omav emitent;
- emitentide üle järelevalve teostamine Finantsinspektsiooni poolt;
- pandikirjade emiteerimise tingimused;
- pandikirjade tagamise põhimõtted ja tagatisvaraga seonduvad nõuded, mis aitavad tagada pandikirjade kõrget usaldusväärsust;
- pandikirjade tagatisvara kogumi eraldi registreerimiseks pandikirjade tagatisregistri pidamine emitendi poolt;
- tagatisvara kontrolleri määramine ja tegutsemine emitendi pandikirjaportfelli nõuetele vastavuse kontrollimisel. Kontrolleri ülesanneteks on mh pandikirjaportfelli stressitestide tulemuste kontrollimine, tagatisvara seaduse nõuetele vastavuse kontroll ja selle käigus avastatu raporteerimine Finantsinspektsioonile, kontrollitegevuse aruande koostamine ning esitamine Finantsinspektsioonile ja emitendile;
- pandikirjadega seonduv emitendi regulaarne aruandlus ning pandikirjade portfelli haldamisega seonduvad riskijuhtimise põhimõtted;
- pandikirjade omanike (investorite) kaitse tagamine emitendi maksejõuetuks muutmise korral – pandikirjade tagatisvara eraldatus emitendi varast ja tagatisvara halduri määramine, ning järelevalve tema üle;
- pandikirjade portfelli võõrandamine Finantsinspektsiooni loal tagatisvara halduri poolt teisele pandikirjade emiteerimise tegevusloa omavale krediidasutusele;
- pandikirjaportfelli pankrotistumine;

- vastutus emitendi kohustuste rikkumise korral.

2.5. Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Tulenevalt Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja §-st 1 on enne eelnõu normide kujundamist koostatud väljatöötamiskavatsus (VTK), mis esitati kõikidele seotud asjaosalistele arvamiseks 2015. aasta detsembris.¹⁷ Põhimõtteliselt leidsid kõik VTK-le tagasisidet andnud osapooled, et pandikirjade regulatsiooni väljatöötamine on vajalik. Täpsem kokkuvõte esitatud tagasisidest on esitatud järgnevas tabelis.

Tabel 2. Pandikirjaseaduse VTK tagasiside

Seisukoha esitaja	Rahandusministeeriumi seisukoht/vastus
<p>Justiitsministeerium</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pooldatakse pigem kehtiva seaduse muutmist (eelkõige krediitiasutuste seadust), mitte uue seaduse väljatöötamist. ▪ Ebaselge on, et millest koosneb pandikirja alusvara ja märgitakse, et seda peaks eelnõu koostamisel kindlasti täpsustama. ▪ Märgitakse, et tuleb teha selgeks, kas pandikirjast tulenevate nõuetega koormatakse teatud konkreetseid emitendile kuuluvaid hüpoteeke või abstraktset varakogumit, samuti, millise riigiga seotud vara pandikirjaga siduda on võimalik. ▪ Palutakse selgitada seda, kas juhul, kui varakogumisse kuuluvad nõuded, mis sinna kuuluda ei tohiks (alusvara väärtuse säilimise küsimus), toimub vara võõrandamine kolmandale isikule või vara (arvestuslik) ülekandmine emitendi muu, alusvaraks mitteoleva vara hulka? ▪ Kindlasti tuleb selgeks teha, millised nõuded on pandikirja omajal juhul, kui emitent rikub kohustusi pandikirja omaja suhtes. ▪ Märgitakse, et Eesti asjaõigusseaduse (AÕS) vastuvõtmisel loobuti teadlikult kirikinnispandi regulatsiooni kehtestamisest kinnistusraamatu võimalikult suure avaliku usaldatavuse tagamiseks ja sellist õiguspoliitilist otsust saab muuta äärmiselt kaalukate argumentide esinemisel. Ehk sellise uue instituuti (kirikinnispandi) loomist ei toetada. ▪ Küsitav on, kas ja milliseid ühinguõiguslikke norme tuleks siiski muuta „pandivara kogumi eraldi käsitlemiseks“ – kas soovitakse luua uut ühinguliiki või soovitakse siiski näha ette mingeid raamatupidamislikke erisusi? ▪ Lisaks on märgitud mitmeid puudusi mõjude hindamisel. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rahandusministeerium kaalus erinevaid õigustehnilisi lahendeid. Kokkuvõttes leidsime, et eraldi seaduse eelnõu (pandikirjade seaduse eelnõu) väljatöötamine on kõige asjakohasem (mille raames muudetakse ka osaliselt teisi seadusi). Krediitiasutuse seadus reguleerib eelkõige krediitiasutuse asutamist, juhtimist, kapitali ja likviidsusnõudeid. Pandikirja seaduse eelnõu on pigem nõ tooteregulatsioon (eriliigilise võlakirja emitteerimise põhimõtted), mis kohati omab suuremat seost isegi väärtpaperitururu seadusega. Seepärast leidsime, et ei ole asjakohane paigutada pandikirja emitteerimist reguleeriv normistik üksnes krediitiasutuste seadusesse (sisuliselt oleks sel juhul tekkinud suuresti täiesti eraldi peatükk krediitiasutuste seadusesse). Eraldi seadus on samuti lugejale ka lihtsamini jälgitavam ja arusaadavam. Seega leiame, et me ei lähe antud juhul vastuollu õigusökonoomika ega muude õigusloomet puudutavate põhimõtetega. Samuti pooldavad teised VTK kooskõlastamise käigus arvamust avaldanud osapooled, et eraldi seadus oleks mõistlikum (Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda, Eesti Pangaliit). ▪ Eelnõus on alusvara koosnemine väga täpselt reguleeritud. ▪ Eelnõuga välistatakse asjaõigusseaduses pandi kohta sätestatu kohaldamine pandikirjade tagamisele. Ehk teisisõnu öeldes ei „pandita“ tagatiseks olevaid nõudeid pandikirjaomanikele asjaõigusseaduse tähenduses. Pandikirjaomanikel ei teki müügiõigust tagatisregistrisse kantud nõuete suhtes ning nende nõuete võlgnikud ei pea pärast pandikirjaportfelli eraldumist täitma nõudeid vahetult pandikirjaomanikele (vrd AÕS § 319 lg 2). Pandikirjade tagatus väljendub emitendi maksejõuetuse korral selles, et pandikirjaportfell eraldatakse emitendi muust varast ning tagatisvara ja sellelt laekuvat tulu kasutatakse pandikirjaomanike nõuete rahuldamiseks (vt eelnõu § 37). ▪ Oluline on märkida seda, et ka õigusi, mis omakorda tagavad tagatisregistrisse kantud nõudeid (ehk

¹⁷ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/230a306e-74f3-428e-8f63-0a0693d8c01e>.

	<p>tagatised suhtes emitent – emitendi võlgnik), ei pandita pandikirjaomanike kasuks. Seega ei pandita nt hüpoteekpandikirjade puhul, mida tagavad emitendi väljastatud elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingud (nn eluasemelaenud), emitendi kasuks seatud hüpoteeki omakorda pandikirjaomanike kasuks. Pandikirjaportfelli eraldatuse korral teostab hüpoteegist tulenevaid õigusi tagatisvara haldur emitendi nimel ja pandikirjaomanike huvides.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pandikirjade tagatus väljendub emitendi maksejõuetuse korral selles, et pandikirjaportfell eraldatakse emitendi muust varast ning tagatisvara ja sellelt laekuvat tulu kasutatakse pandikirjaomanike nõuete rahuldamiseks. ▪ Pandikirju on nõ võimalik siduda Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikides asuva kinnisvaraga või nende riikide nn avaliku sektori võlaga. ▪ Juhul, kui varakogumisse kuuluvad nõuded, mis sinna kuuluda ei tohiks, siis lihtsustatult arvatakse need pandikirjaportfelist välja ja asendatakse muu asjakohase varaga. ▪ Juhul, kui emitent rikub kohustusi pandikirja omaja suhtes, siis omandajal on samad nõuded mis tavalisel võlakirja omandajal, kuid pandikirja nõuded on täiendavalt tagatud. ▪ Käesolevaga on loobutud kirikinnispandi kui uue instituudi loomisest. ▪ Seaduse eelnõuga ei looda uut ühinguliiki ega nähta ette mingeid raamatupidamislikke erisusi. Pandikirjaportfelist moodustub pärast eraldumist (nt panga pankroti korral) iseseisev sihtvarakogum, millesse kuuluvat tagatisvara ja sellest saadud tulu võib kasutada üksnes vastavat liiki pandikirja omaniku ja vastavasse tagatisregistrisse kantud tuletisinstrumenti vastaspoolte nõude rahuldamiseks ning pandikirjaportfelli valitsemisega seotud kulude katmiseks. ▪ Mõjude hindamise osa on vastavalt Justiitsministeeriumi ettepanekutele ja märkustele oluliselt muudetud ning täiendatud.
<p>Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda</p> <p>Üldiselt toetatakse pandikirjade regulatsiooni loomise initsiatiivi. Konkreetsed tähelepanekud seonduvad mõjude analüüsiga:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Puudub aga põhjalikum käsitus sellest, milline on regulatsiooni reaalne võimalik mõju Eesti ettevõtete jaoks ning seega on keeruline hinnata, kas pandikirjade emiteerimise võimaluse loomine Eestis tõepoolest ettevõtete jaoks finantseerimise võimalusi parandab. ▪ Samuti, regulatsiooni väljatöötamisega seonduvalt on väljatöötamiskavatsuses märgitud ära vajadus muuta ka muid õigusakte (mh krediidasutuste seadus, pankrotiseadus, asjaõiguse seadus jne). Leiame, et võimaluse korral tuleks luua pandikirju puudutavad erisused uude loodavasse seadusesse, et vähendada erinevate seaduste muutmise kaaskäitvat regulatsiooni killustatust ja tagada parem õigusselgus nii pandikirju kui muid õigusküsimusi puudutavas osas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mõjude hindamise osa on vastavalt täiendatud. Siiski on keeruline lõppkokkuvõttes hinnata uue regulatsiooni mõju tavaettevõttele (s.t. kui palju finantsi vabaneb ettevõtete rahastamiseks ja kuidas muutuvad laenu hinnad). ▪ Rahandusministeerium on samuti pidanud otstarbekaks uue eraldiseisava seaduse loomist.

<p>Eesti Advokatuur</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Advokatuuri hinnangul tuleneb pandikirja põhiolemusest ja Euroopa Liidu õigusest viis olulist punkti, millele loodavad sätted peavad vastama: <ol style="list-style-type: none"> 1) pandikirja emitent peab kvalifitseeruma krediitiasutusena; 2) pandikirjaportfelli tagatisvarad võivad koosneda üksnes teatud kõrge likviidsusega hüpoteegil või avalike laenu kohustustel põhinevatest tagatisvaradest; 3) emiteeritud pandikirjade väärtus ei tohi ületada tagatisvarade turuväärtust; 4) krediitiasutuse maksejõuetuse korral eraldatakse pandikirjaportfelli tagatisvarad muust krediitiasutuse pankrotivarast; 5) pandikirjaportfelli üle teostatakse avalikku järelevalvet. ▪ Kavandatav regulatsioon näeb ette, et pandikirjade emiteerimiseks oleksid õigustatud kõik krediitiasutused, kes on saanud Finantsinspeksioonilt vastava loa. Advokatuur soovib täpsemalt analüüsida, kas Finantsinspeksioonil on võimekust kontrollida nõutaval tasemel kõiki krediitiasutusi või tuleks esmalt piirduda pandikirjade emiteerimise õiguse andmisega üksnes pankadel. Oleme seisukohal, et huvide kaalumisel antud olukorras on oluline tõsta kõrgemale teiste huvitatud isikute huvidest justnimelt antud teenuse tarbijate huvid. Advokatuuri hinnangul on pandikirja võlausaldajate kaitsmiseks vajalike protseduurireeglite rakendamiseks pädevad eelkõige just pangad, samas kui muud krediitiasutused võivad nõuete täitmisel hätta jääda. ▪ Samuti võiks kaaluda pandikirjade avalikustamise võimalust ja mahtu. Eesti väärtpaberite keskregistri seaduse (edaspidi „EVKS“) § 2 lg 1 annab loetelu õigustest ja kohustustest, mille suhtes kehtib Eesti väärtpaberite keskregistris (edaspidi „EVK“) registreerimise kohustus. EVKS § 2 lg 1 pt 2 nimetab EVK-s kohustuslikus korras registreerimisele kuuluvate õiguste ja kohustuste hulgas ka Eestis registreeritud eraõiguslike juriidiliste isikute poolt emiteeritud võlakohustused, mille avaliku pakkumise prospekt tuleb väärtpaberituruseaduse kohaselt Finantsinspeksioonis registreerida. Kuigi tõenäoliselt kuuluksid selliste võlakohustuste alla ka võimalikud emiteeritavad pandikirjad, siis soovib Advokatuur Rahandusministeeriumil kaaluda EVKS-i muutmist selliselt, EVKS § 2 lg-s 2 nimetatud EVK-s kohustuslikus korras registreerimisele kuuluvate õiguste ja kohustuste hulka lisatakse eraldiseisvalt ka pandikirjad ning täpsemalt tuleks reguleerida avaldatavate andmete maht. Advokatuuri hinnangul suurendaks pandikirjade EVK-s registreerimise kohustus oluliselt pandikirjade käibe kindlust. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rahandusministeerium on eelnõu väljatöötamisel kõigis viies punktis esitatud asjaolusid arvestanud. ▪ Eelnõu kohaselt saavadki pandikirju emiteerida need krediitiasutused, kes on üksnes pangad. S.t. muudele krediitandjatel sellist võimalust ette ei nähta. ▪ Eelnõuga muudetakse mh ka väärtpaberite registripidamise seadust, mille kohaselt peab pandikirjad ka Eesti väärtpaberite keskregistris kohustuslikus korras registreerima.
<p>Eesti Pangaliit</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ VTK-s on välja toodud, et pandikirjade seaduse eelnõuga seoses võib olla vajalik muuta krediitiasutuste seadust. Pangaliidu hinnangul saab tegevusloa küsimuse lahendada ka viisil, mis kätkeb endas pandikirjade emiteerimise loa menetluse sätete sisseviimist pandikirjade seadusesse krediitiasutuste seadust oluliselt muutmata. Seega niivõrd, kui võrd uus regulatsioon lahendatakse eriseaduse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Põhimõtteliselt on kõiki Pangaliidu esitatud ettepanekuid arvestatud. ▪ Mõjude hindamise osa on vastavalt täiendatud.

vastuvõtmisega, on mõistlik ka loamenetluse sätteid tuua sisse otse eriseadusesse koos vajalike viidetega krediitiasutuste seadusele (ulatuses, mil eriseadus ei sätesta mingis küsimuses erinevat regulatsiooni).

- VTK-s on välja toodud, et pandikirjade seaduse eelnõuga seoses võib olla vajalik muuta pankrotiseadust. Pangaliit on seisukohal, et viidatud muudatusvajadus – tagatisvara eraldatus – on võimalik sätestada ka eriseaduses. Näiteks krediitiasutuste puhul näeb krediitiasutuste seadus ette rea erisätteid krediitiasutuste pankroti puhuks, viidates seal hulgas vajalikes kohtades pankrotiseadusele ning pankrotiseaduses eraldi tagasiviidet krediitiasutuste pankroti eriregulatsioonile ei ole. Kavandatav pandikirjade seadus on võimalik koostada samu põhimõtteid järgides pankrotiseadust kui üldseadust muutmata.
- VTK-s on välja toodud, et pandikirjade seaduse eelnõuga seoses võib olla vajalik muuta äriseadustikku. Pangaliit on seisukohal, et kuigi äriseadustiku muutmine on tõenäoliselt vajalik, võivad muudatused piirduda üksnes tagatisvara halduri staatuse määratlemiseks vajalike muudatuste teostamisega. Sellised muudatused seisneksid eelkõige tagatisvara haldurile pandikirjaportfelli osas juhatuse liikmele staatusele sarnaste õiguste ja kohustuste andmisel. Pandikirjaportfelli osas muudatused ei ole vajalik, kui kavandatavas seaduses ei planeerita sellele anda eraldiseisva juriidilise isiku staatust.
- VTK-s on välja toodud, et pandikirjade seaduse eelnõuga seoses võib olla vajalik muuta asjaõigusseadust. Siinkohal peame vajalikuks selgitada, et „pandikirja“ mõistet kasutatakse väljatöötamiskavatsuses kahes tähenduses: (a) varaga tagatud, eriregulatsioonile alluv väärtpaber; ja (b) kinnisasja pandiõiguse tekkimist ja loovutamist võimaldav (ja seda tõendav) dokument. Pandikirja teise tähenduses osas oleme seisukohal, et kui pandikirjade seaduses otsustatakse kasutada lahendust, mille kohaselt pandikirjade emitendiks võib olla üksnes Eestis asutatud krediitiasutus ning mitte Eestis või mujal asutatud eriotstarbeline juriidiline isik (SPV), ei ole pandikirjade kui kirikinnispandiõiguse tekitamine asjaõigusseadusesse vajalik. Eestis ei tegutse nõ laenumaaklereid (mortgage brokers), vaid kinnisvara tagatisel annab laenu välja sama isik, kes jääb ka kuni laenu lõpuni selle võlausaldajaks ehk krediidiriski kandjaks. Seetõttu kujutaks hüpoteegiga koormatud kinnisasja tagatisel antud laenu kandmine pandikirjaportfelli üksnes krediidiriski kandja sisemist toimingut, mis kinnistusraamatu vaatest hüpoteegipidaja isikus muudatust kaasa ei tooks – seega ei oleks vajalik ka hüpoteegi tsiviilkäivet lihtsustavate sätete sisseviimine asjaõigusseadusesse. Eesti kinnispandi regulatsioon ja selle oluliseks osaks olev tugeva kinnistusraamatu põhimõte, mida peetakse Euroopas üheks parimaks, on kindlasti väärtus omaette ning sellest loobumist tuleks kaaluda üksnes pärast põhjalikku analüüsi.
- VTK määratletud mõjude osas on välja toodud, et pandikirjade seaduse eelnõuga seoses kaasneb kinnisvara hindajate töömahtude suurenemine. Kuigi Pangaliidu hinnangul võib pandikirjade seadus kinnisvara hindamise kohalikele praktikatele tõepoolest mõju avaldada, seisneb see mõju pigem ühekordses tegevuste ülevaatamises, olgu selleks siis kas atesteeritud hindamisaktide vastavusse

<p>viimine nõutavate hindamisstandarditega või siis krediitiasutustes tegutsevate sisemiste kinnisvarahindajate sõltumatust ja kvaliteedikontrolli tagavate meetmete ülevaatamine organisatoorses plaanis.</p>	
<p>Eesti Pank</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uue ja alternatiivse rahastamise viisi, pandivõlakirjade osas, võimaluse ja sealjuures õiguselguse loomine on hea idee. ▪ VTK-s on viidatud võimalikule pandikirjade ühtse EL raamistiku väljatöötamisele. Juhul kui EL tasandil on kavas regulatsioon välja töötada, siis võiks Eesti seaduse väljatöötamise ajakavas sellega arvestada. ▪ VTK-s on toodud järeldused ja hinnangud pandikirjade turu võimaliku arengu osas pigem optimistlikud, sest suuresti emapankade tasemel korraldatud likviidsus- ja rahastamise juhtimine pigem ei toeta suurt huvi antud võlakirjade emiteerimise järele lühiajalises perspektiivis. ▪ Kuna Eesti majandus ja laenuurg on suhteliselt väikesed, seetõttu on vähetõenäoline eeldada likviidse pandikirjaturu tekkimist. ▪ VTK-s toodud ootused, et vabaneb rohkem laenuressursi ettevõtete tegevuse rahastamiseks ja eluasemelaenude hinna suurem stabiilsus (odavam fikseeritud hind) ei pruugi tänases keskkonnas realiseeruda, kuna hoiuste kasv ületab laenuportfelli suurenemist ning madala intressikeskkond koos konkurentsi vähenemisega eluasemelaenuurul ei pruugi tuua laenuvõtjatele paremat laenuhinda. ▪ Regulatsiooni väljatöötamisel tuleks pöörata tähelepanuna, et see ei tooks kaasa finantsstabiilsust, sealhulgas pangandust, ohustavate riskide olulist suurenemist. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Teadaolevalt plaanib Euroopa Komisjon avaldada oma õigusliku ettepaneku pandikirjade reguleerimise kohta 2018. a. märtsi teises pooles. Samas ei ole teada, mis saab olema selle ettepaneku sisu. Lisaks arvestades, et vastava õigusliku ettepaneku menetlus võtab EL erinevatel õigusloome tasanditel aega vähemalt ca 2 aastat, on seetõttu asjakohane minna siseriikliku regulatsiooni menetlemisega edasi kiiremini. Samas hindab Rahandusministeerium paralleelselt pandikirjade seaduse eelnõu kooskõlastamisringide ja menetluseprotsessi ajal Euroopa Komisjoni ettepanekus esitatut ja proovib võimalusel sellega arvestada (s.t. kujundada siseriiklikku regulatsiooni Euroopa Komisjoni poolt väljapakutud põhimõtete järgi). ▪ Mõjude hindamise osa on vastavalt täiendatud.
<p>Finantsinspeksioon</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ FI peab positiivseks, et pandikirjade emiteerimiseks on plaanis Eesti krediitiasutustele luua õiguslikult usaldusväärne keskkond pandikirjade emiteerimiseks ning pandikirjade turu toimimiseks. Pandikirjade emiteerimiseks õigusliku keskkonna loomisel tekib täiendav instrument investeerimiseks, mis ühelt poolt laiendab krediitiasutuste poolset finantseerimise kaasamise võimekust ning teisalt elavdab ka tõenäoliselt investeerimisturgu. Viimast eelkõige fondide näol, kuhu tõenäoliselt fondivalitsejad oleksid huvitatud taoliste võlakirjade omandamisest. Finantsinspeksioon kooskõlastab pandikirjade seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse, kuid peab vajalikuks tähelepanu juhtida järgmistele eelnõu väljatöötamiskavatsusega seotud aspektidele: ▪ Juhime tähelepanu, et kindlasti vajavad analüüsimist ja hindamist täiendavad potentsiaalsed riskid, mis pandikirja instrumendi näol krediitiasutustele tekivad. Analüüsist ning hinnangust peaks selguma muu hulgas ka see, kas taoliste võlakirjade emiteerimisega toimuks ka teatav riskide ülekandmine. ▪ On oluline põhjalikult analüüsida, mis on pandikirjade sisu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta (CRR) mõistes. Näiteks, kui krediitiasutused omandaksid selliseid pandikirju, mis on teise panga poolt emiteeritud siis, kas regulatsiooni mõistes oleks tegemist likviidse varaga ja 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mõjude hindamise osa on vastavalt täiendatud. ▪ Mis puudutab pandikirjade arvamist likviidse vara hulka (LCR normatiivi raames), siis eelnõu selles osas mingeid takistusi ei tee. Pigem sõltub see konkreetsest emitendist ja pandikirjade emiteerimise tingimustest. ▪ Puutumist FELSi on analüüsitud ja mh muudetakse seaduse eelnõuga ka teatud FELSi sätteid.

läheks normatiivi (LCR) arvutamisel arvesse. ■ FI juhib tähelepanu, et kindlasti tuleb analüüsida kavandatava pandikirjade seaduse puutumust finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusega (FELS).	
---	--

3. EELNÕU SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

3.1. Eelnõu ülesehitus ja selle põhjendus

Seaduseelnõul on 10. peatükki ning selle ülesehitus järgib üldiselt teiste finantssektori seaduste struktuuri. Pärast 1. peatüki üldsätteid reguleeritakse 2. peatükis, mis käsitleb pandikirjade emitendi täiendavat tegevusluba, ning nõudeid, mida emitent peab lisaks krediitiasutuste seaduses sätestatule oma organisatsiooni korraldamisel ja riskide juhtimisel järgima. 2. peatükis sätestatakse ka tagatisvara klontrolleri institutsioon. Eelnõu 3. peatükk sätestab reeglid, mida peab järgime pandikirjade emiteerimisel, sh küsimust, millist vara võib eri liiki pandikirjade tagatisena kasutada. Järgnevalt käsitletakse eelnõu 4. peatükis pandikirjaportfelli eraldumist ehk seda, mis saab pandikirjaportfelli, kui emitent satub raskustesse. Samas peatükis käsitletakse ka küsimust, mis saab siis, kui pandikirjaportfelli ise muutub maksejõuetuks, ehk olukorda, kus tagatisvara või sellest laekuva tulu arvelt pole võimalik rahuldada kõigi pandikirjaportfelli võlausaldajate nõudeid. Nagu finantssektori seaduste puhul tavaks, käsitlevad eelnõu viimased sisulised peatükid pandikirjade emitendi avalikustamis- ja aruandluskohustusi (5. peatükk), järelevalvet emitendi üle (6. peatükk) ja vastutust seaduse rikkumise eest (7. peatükk). Eelnõu lõpus olevad peatükid 8.–10. käsitlevad eelnõu rakendamise küsimusi, teistes seadustes vajalikke muudatusi ja seaduse jõustumist.

3.2 Eelnõu sisu

Vastavalt lõikele 2 kohaldatakse eelnõus sätestatud järelevalve ja muudele haldusmenetlustele haldusmenetluse seaduses sätestatud, kui käesolevast eelnõust ei tulene teisiti. Peamiseks erisuseks haldusmenetluse üldisest korrast on olukord, kus Finantsinspeksioon kooskõlastab fondi tingimusi või põhikirja, menetleb fondi prospekti muudatusi või fondivalitseja tegevusluba, mil eelnõu kohaselt ei ole fondi investorid kaasatud menetlusosalistena. Kuna sellistele menetlustele on kehtestatud eelnõus erikord, on investorite huvide esindajaks Finantsinspeksioon ning investorite kaasamine ei ole täiendavalt asjakohane menetluse operatiivsust arvestades.

§ 1. Seaduse reguleerimisala

Lõikes 1 sätestatakse seaduse reguleerimisala. Vastavalt **lõikele 2** kohaldatakse eelnõus sätestatud järelevalve ja muudele haldusmenetlustele haldusmenetluse seaduses sätestatud, kui käesolevast eelnõust krediitiasutuste seadusest, väärtpaberituru seadusest ja Finantsinspeksiooni seadusest ei tulene teisiti. Teistes seadustes sätestatud haldusmenetluse erisustele viitamine on vajalik seetõttu, et eelnõu sätestab suures osas erisätteid nimetatud seaduste osas ja tugineb ülejäänud osas juba olemasolevale regulatsioonile. Näiteks teeb Finantsinspeksioon vastavalt eelnõu § 59 lõikele 1 pandikirjade emitendi üle järelevalvet vastavalt krediitiasutuste seadusele ning nimetatud seaduses sätestatud haldusmenetluse erisusi kohaldatakse ka siis, kui Finantsinspeksioon kasutab talle käesoleva seadusega antud lisavolitusi.

§ 2. Pandikiri

Lõikes 1 sätestatakse kõige olulisemad pandikirjade põhitunnused. Esiteks on pandikirja emitendiks krediidasutus, kes on saanud täiendava tegevusloa. Muud isikud ei saa pandikirju emitierida. See kehtib ka täiendava tegevusloata krediidasutuse suhtes. Isegi kui nad sellenimelisi väärtpabereid emitierivad, ei saa nende väärtpaberite omanikud kasu eelnõus sätestatud tagatismehhanismidest. See tähendab, et emitendi pankroti korral ei saa nad käesoleva eelnõu alusel mingeid eeliseid võrreldes teiste võlausaldajatega.

Teiseks oluliseks tunnuseks on pandikirjade tagatus eelnõus sätestatud korras. UCITS direktiivis toodud pandikirjade tunnuseid ei ole vajalik antud sättes üksikshaaval kajastada. Viide pandikirjade tagatusele eelnõus sätestatud korras hõlmab nt UCITS direktiivi nõuet, et tagatiseks sobiva vara liigid peab määratlema seadus (vt §-d 22, 23, 28 ja 33) ja et emitieriva asutuse üle teostatakse spetsiaalset avalikku järelevalvet (täiendava tegevusloa kohustus §-s 3, kontrolleri institutsioon §-des 12–17, Finantsinspeksiooni täiendavad järelevalvevolitused eelnõu 9. peatükis). Pandikirjade piisava tagatuse garanteerimise mehhanismid on sätestatud muu hulgas §-des 21, 24 ja 25.

Pandikirja nimetuse valikul lähtuti esmalt saksa keeles kasutusel olevast mõistest *Pfandbrief*, mis tähendabki otsetõlkes „pandikiri“. Teiseks on kehtivas õiguses pandikirja mõiste juba olemas (nt IFS § 115, FELS § 71), mistõttu uue mõiste kasutusele võtmiseks peaksid eksisteerima mõjuvad põhjused, mida antud juhul ei ole tuvastatud. Neljandaks ei ole instrumendi nimele ka häid alternatiive, kuna näiteks „tagatud võlakirjad“ ei pruugi pandikirja kui spetsiifilist õigusinstituuti piisavalt eristada muudest tagatisega võlaväärtpaberitest, sealhulgas erinevatest ABS (*asset backed securities*) tüüpi instrumentidest.

Lõikes 2 defineeritakse käesoleva eelnõu tarbeks emitendi mõiste. Pandikirjaseaduse kontekstis saab krediidasutusest emitent alates hetkes, mil hakkab kehtima temale väljastatud täiendav tegevusloa. Tollest hetkest peab krediidasutus täitma pandikirjaseaduses sätestatud kohustusi – nt nimetama ametisse kontrolleri – sõltumata sellest, kas ta on pandikirju emitierinud või võtnud kohustuse pandikirju emitierida. Eelmärgitu ei mõjuta aga seda, millal saab pandikirju välja lasta soovivast krediidasutusest emitent väärtpaberituru seaduse (VPTS) § 5 tähenduses. VPTS-s sätestatud emitendi kohustusi peab krediidasutus täitma ka pärast pandikirjaseaduse jõustumist alates VPTS alusel kindlaksmääratavast hetkest.

Lõige 3 reguleerib esmalt küsimust, milliste esemetega võib pandikirju tagada. Üldsätetes piisab sellest, et piiritleda kasutada lubatud tagatiste ring eelnõus nimetatud nõuetega. Täpsem tagatiste määratlus on toodud eelnõu §-des 23, 24, 28 ja 33.

Teisalt reguleerib lõige 3 kriitilise tähtsusega küsimust, kuidas määrata kindlaks konkreetsed emitendi nõuded, mis pandikirju tagavad. Nimelt saab emitendi nõudest pandikirjade tagatis hetkel, mil see kantakse pandikirjade tagatisregistrisse. Tagatisregistri kannetel on seega konstitutiivne tähendus. See kehtib ka nõude kustutamisel tagatisregistrist – sellisel juhul lakkab nõue olemast pandikirjade tagatis. Eelnevast tulenevalt on tagatisregister üks eelnõu keskse tähendusega institutidest. Tagatisregistris pidamine ning sellesse kannete tegemine pandikirjade emitendi pädevuses.

Lõikega 4 välistatakse asjaõigusseaduses pandi kohta sätestatu kohaldamine pandikirjade tagamisele. Ehk teisisõnu öeldes ei „pandita“ tagatiseks olevaid nõudeid pandikirjaomanikele asjaõigusseaduse tähenduses. Pandikirjaomanikel ei teki müügiõigust tagatisregistrisse kantud nõuete suhtes ning nende nõuete võlgnikud ei pea pärast pandikirjaportfelli eraldumist täitma

nõudeid vahetult pandikirjaomanikele (vrd AÕS § 319 lg 2). Pandikirjade tagatus väljendub emitendi maksejõuetuse korral selles, et pandikirjaportfell eraldatakse emitendi muust varast ning tagatisvara ja sellelt laekuvat tulu kasutatakse pandikirjaomanike nõuete rahuldamiseks (vt eelnõu § 37).

Oluline on märkida seda, et ka õigusi, mis omakorda tagavad tagatisregistrisse kantud nõudeid (ehk tagatised suhtes emitent – emitendi võlgnik), ei pandita pandikirjaomanike kasuks. Seega ei pandita nt hüpoteekpandikirjade puhul, mida tagavad emitendi väljastatud elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingud (nn eluasemelaenud), emitendi kasuks seatud hüpoteeki omakorda pandikirjaomanike kasuks. Pandikirjaportfelli eraldatuse korral teostab hüpoteegist tulenevaid õigusi tagatisvara haldur emitendi nimel ja pandikirjaomanike huvides.

Lõige 5 jagab pandikirjad kahte liiki: hüpoteekpandikirjad ja segatud tagatisvaraga pandikirjad. Pandikirjade liigitamise aluseks on nõuded, mida võib kasutada nende põhiliste tagatistena ehk esmastagatistena. Esmastagatised peavad vastavalt eelnõu § 22 lõikele 1 moodustama reeglina vähemalt 80% vastavat liiki pandikirjade kõigi tagatiste summast. Mõistete loomisel on instrumendi liigile – pandikiri – lisatud ette sõna või sõnad, mis kõige paremini kirjeldab selle pandikirja liigi esmastagatisti. Kuigi hüpoteekpandikirjade esmastagatisteks ei ole hüpoteegid, vaid emitendi nõuded, mis tulenevad lepinguriigi territooriumil asuvalle elamukinnisasjale seatud hüpoteegi tagatisel füüsilisele isikule antud krediidist, on arusaadavuse ja seaduse loetavuse huvides kasutatud lühemat mõistet „hüpoteekpandikiri“. Segatud tagatisvaraga pandikirjade esmastagatisteks võivad olla ennekõike nõuded avalik-õiguslike juriidiliste isikute vastu ja äriotstarbelise kinnisasja tagatisel juriidilisele isikule antud krediidist tulenevad nõuded.

Lõikes 6 määratletakse kaks eelnõu jaoks olulise tähendusega mõistet. Esiteks selgitatakse, et sama liiki pandikirjade tagamiseks tagatisregistrisse kantud tagatiste kogum moodustab tagatisvara. Teiseks määratletakse pandikirjaportfelli mõiste. Pandikirjaportfell koosneb:

- a) sama liiki pandikirjadest;
- b) seda liiki pandikirjade tagamiseks tagatisregistrisse kantud tagatistest;
- c) seda liiki pandikirjadest tulenevate riskide maandamiseks kasutatavatest tuletisinstrumentidest, mis on kantud tagatisregistrisse.

Eelnevast tulenevalt võib emitendil olla 2 pandikirjaportfelli: üks hüpoteekpandikirjade portfelli ja üks segatud alusvaraga pandikirjade portfelli. Nende tagatisvarad on rangelt teineteisest lahutatud ning mõlema jaoks tuleb luua eraldi tagatisregister. Emitendi maksejõuetuse korral lahutatakse mõlemad pandikirjaportfelliid tervikuna emitendi muust varast ning pandikirjaomanikud ei saa emitendi tavalisteks pankrotivõlausaldajateks. Nende nõudeid rahuldatakse esmalt tagatisvara ja sellelt laekuva tulu arvelt. Pandikirjaportfelli hulka kuuluvad ka pandikirjadest tulenevate riskide maandamiseks kasutatavad tuletisinstrumentid ning ka need lahutatakse emitendi maksejõuetuse korral muust varast. Täpsemalt käsitletakse tuletisinstrumente eelnõu §-des 26 ja 27.

§ 3. Pandikirjade emiteerimise täiendav tegevusluba

Vastavalt UCITS direktiivile saavad pandikirju emiteerida üksnes krediidasutused. Lisaks sellele nõuab direktiiv, et emiteeriva asutuse üle teostatakse spetsiaalset avalikku järelevalvet. EL liikmesriigid on EBA andmetel seda nõuet väga erinevatel viisidel sisustanud. Üks element pandikirjadega seotud järelevalveraamistikust on nende emiteerimiseks vajalikud

litsentsid ja kooskõlastused. Selles küsimuses tähendab EBA parimate praktikate kohaslet¹⁸ spetsiaalse avaliku järelevalve nõue miinimumina seda, et liikmesriikide pädevad asutused peaksid konkreetse emitendi pandikirjaportfelli alustamist eelnevalt heaks kiitma.

ECBC ülevaate kohaselt saab võrdlusgruppi kuuluvatest riikidest üksnes Tšehhis krediidasutus ilma täiendava tegevusloata emitierida pandikirju. Kõigis teistes riikides peab krediidasutus omama pandikirjade emitierimise jaoks spetsiaalset luba ja/või emitierivad pandikirju spetsialiseerunud pandikirjapangad. Ka saksa PGB § 2 lg 1 järgi vajab krediidasutus, kes soovi emitierida pandikirju, eraldi Föderaalse Finantsjärelevalveasutuse (BaFin) kirjalikku luba.

Eelnevast lähtudes sätestab **lõige 1**, et lisaks krediidasutuste seaduse §-s 13 sätestatud tegevusloale (nn *põhitegevusluba*) vajab äriühing pandikirjade emitierimiseks täiendavat tegevusluba. Eestis asutatud krediidasutusele äriühingule annab täiendava tegevusloa Finantsinspeksioon (**lõige 2**) ja see on tähtajatu (**lõige 3**). Seejuures pole täiendava tegevusloa instituut pole finantssektori seadustes midagi ennenägematut (vt nt VPTS § 49 lg 2 ja FIS § 45⁴). Kuigi pandikirjade emitierimise tegevusluba täiendab põhitegevusluba, puudub antud juhul põhjus pidada tegevusloata tegevust vähem karistusväärseks. Seega hõlmab KarS § 372 koosseis ka täiendava tegevusloata pandikirjade emitierimist.

Lõikes 4 reguleeritakse täiendava tegevusloa lõppemist. Kuna pandikirjade emitendiks võib olla üksnes krediidasutus, lõpeb täiendav tegevusluba automaatselt siis, kui lõpeb äriühingu krediidasutuse tegevusluba KAS § 16 sätestatud juhtudel. See kehtib muu hulgas ka olukorras, kus kaks krediidasutust ühinevad KAS § 65 lg 3 alusel. Kui sellises olukorras pole ühendaval krediidasutusel täiendavat tegevusluba, lõpeb ühinemise kande äriregistrisse kandmisega ühendatava krediidasutuse täiendav tegevusluba ehk see ei kandu üle ühendavale krediidasutusele. Punkt 2 käsitleb olukorda, kus krediidasutus ise soovib loobuda pandikirjade emitierimisest. Sellisel juhul ei lõpe tegevusluba ja sellega kaasnevad kohustused enne Finantsinspeksioonilt vastava loa saamist, mis on täpsemalt reguleeritud eelnõu §-s 7. Punktis 3 selgitatakse, et täiendav tegevusluba võib lõppeda ka selle kehtetuks tunnistamisega.

Lõikes 5 sätestatakse kõigepealt täiendava tegevusloa lõppemise esmane tagajärg, milleks on keeld anda välja uusi pandikirju. Lisaks eralduvad täiendava tegevusloa lõppemisel emitendi varast pandikirjaportfellid ning seda käsitleb täpsemalt eelnõu 4. peatükk. Teiseks sätestab lõige 5, et täiendava tegevusloa lõppemisel ei lõppe automaatselt ka põhitegevusluba. See tähendab, et kui Finantsinspeksioon tunnistaks eelnõu § 6 toodud alustel täiendava tegevusloa kehtetuks, võib KAS §-s 13 nimetatud tegevusluba kehtima jääda. Näiteks oleks tõenäoliselt ebaproportsionaalne lõpetada krediidasutuse põhitegevusluba olukorras, kus Finantsinspeksioon tunnistab täiendava tegevusloa kehtetuks seetõttu, et emitent ei ole emitierinud uusi pandikirju kahe aasta jooksul arvates täiendava tegevusloa saamisest (vrd eelnõu § 6 p 7). Põhitegevusloa kehtetuks tunnistamiseks peab olema olemas mõni KAS § 17 lõikes 1 sätestatud asjaolu.

§ 4. Täiendava tegevusloa taotlemine

Lõikes 1 sätestatakse, millised andmed ja dokumendid tuleb ühes tegevusloa saamise avaldusega esitada. Loetelu lähtub asjaolust, et taotluse esitab krediidasutus, kes juba on

¹⁸ EBA Best Practice 7 – B.

Finantsinspektsiooni järelevalve all, või äriühing, kes taotleb samal ajal krediidasutuse põhitegevusluba. Seetõttu pole otstarbekas nõuda taotlejalt täiendava tegevusloa saamiseks kõiki andmeid, mida tavapäraselt finantsteenuste osutamise tegevusloa taotlemisel nõutakse (põhikiri, andmed taotleja juhtide ja aktsionäride kohta jne). Taotlusega koos tuleb esitada üksnes andmed ja dokumendid, mis omavad tähtsust pandikirjade emiteerimise seisukohalt. Paljud nendest dokumentidest on täpsemalt reguleeritud teistes eelnõu sätetes. Tähtsa osana taotluse ettevalmistusest peab taotleja tegema punktis 3 nimetatud riskianalüüsi, mis muude dokumentidega esitada Finantsinspektsioonile.

Lõikes 2 nähakse ette taotleja kohustus esitada Finantsinspektsioonile andmed muudatuste kohta krediidasutuse organisatsioonilises struktuuris tema tegevust reguleerivates dokumentides, mida eelnõus otsesõnu sätestatud pole, kuid mille vajalikkus ilmneb täiendava tegevusloa taotlemisel. Näiteks võib olla vajalik seoses pandikirjade emiteerimisega kohandada krediidasutuse likviidsuse talitluspidevuse plaani (KAS § 82¹) või teha sise-eeskirjades lisaks eelnõu §-s 10 sätestatule veel teisi muudatusi.

Lõikes 3 täpsustatakse, kuidas peab taotleja seoses pandikirjade emiteerimise kavatsusega täiendama oma äriplaani, mis esitatakse Finantsinspektsioonile KAS §-s 13² alusel.

Lõigetes 4 ja 5 reguleeritakse taotluse lahendamise menetluslike küsimusi. Esiteks sätestatakse taotleja kohustus esitada omaalgatuslikult Finantsinspektsioonile kõiki relevantseid andmeid ja dokumenti aktualiseerida, kui neis peaks toimuma muudatus. Teiseks sätestatakse, täiendav tegevusluba vaadatakse läbi KAS §-s 13³ sätestatud korras. Seejuures laieneb põhitegevusloa taotluse ning krediidasutuste seaduse kohta sätestatu ka täiendava tegevusloa taotlusele ning käesolevale eelnõule. Näiteks võib Finantsinspektsioon ka täiendava tegevusloa taotluses esitatud andmete kontrollimiseks teostada kohapealset kontrolli, määrata ekspertiisi ja erakorralist audiitorkontrolli ning teha teisi KAS § 13³ lõikes 3 sätestatud toiminguid.

§ 5. Täiendava tegevusloa andmise või andmisest keeldumise või otsus

Lõikes 1 sätestatakse tähtajad, milles jooksul peab Finantsinspektsioon otsustama tegevusloa andmise või sellest keeldumise. Lõike esimeses lauses sätestatu kohaldub juhul, kui tegevusluba taotleb juba tegutsev krediidasutus ning kuna pandikirjade emiteerimiseks tegevusloa andmise otsustamine kätkeb endas eelduslikult väiksemat ajakulu, kui krediidasutuse üldise tegevusloa andmise otsustamine¹⁹, on põhjendatud ka KAS-s toodud tähtaegadest lühemad tähtajad. Lõike teises lauses sätestatu kohaldub isikutele, kellel veel krediidasutuste tegevusluba ei ole ehk siis äriühingule, kes hakkab krediidasutuse tegevusluba taotlema koos pandikirjade emiteerimise tegevusloaga. Viimasel juhul esimeses lauses sätestatud lühemad tähtajad ei kohaldu ning otsuse pandikirjade emiteerimiseks tegevusloa andmise või sellest keeldumist kohta saab taotleja kätte koos krediidasutuse tegevusloa andmise või sellest keeldumise otsusega.

Tegevusloa andmisest keeldumise alused (**lõige 2**) võib tinglikult jagada kaheks grupiks:

- objektiivsed kriteeriumid, näiteks kui krediidasutusele on viimase 5 aasta jooksul tehtud korduvalt ettekirjutusi krediidasutuse seaduses sätestatud nõuete rikkumise eest;

¹⁹KAS § 14 lg 1 järgi otsustatakse krediidasutuse tegevusloa andmine 6 kuu jooksula alates kõigi vajalike andmete ja dokumentide saamisest, ent hiljemalt 12 kuu jooksul alates taotluse esitamisest.

- subjektiivsed kriteeriumid, mis eeldavad Finantsinspektsiooni hinnangut, näiteks taotleja ebapiisavad kogemused või kui taotleja kontrollid ei ole piisavalt usaldusväärne (ega vasta seetõttu eelnõu § 12 lõikes 2 sätestatud nõuetele).

Lõikes on mitme punktide 1 ja 3 puhul ühendatud tegevusloa andmisest keeldumise aluse alla erinevad tingimused, millest tulenevalt võib tuua välja, et fondivalitseja ei vasta seaduses talle esitatud nõuetele: selleks võib olla muuhulgas ka mittevastavus krediidiandjate juhtidele, omanikele või audiitorile seatud tingimustele.

Taotleja vahendite või kogemuste piisavuse hindamiseks (**lõige 3**) tuleb Finantsinspektsioonil täiendavalt lähtuda järgmistest kriteeriumidest:

- taotleja tegevuse organisatsioonilise ja tehnilise korralduse tase;
- pandikirjaportfelli valitsemisega seotud isikute erialast ettevalmistus ja kogemused;
- taotleja tegevus, finantsseisund ja maine.

§ 6. Täiendava tegevusloa kehtetuks tunnistamine

Käesoleva paragrahvi koostamisel on lähtutud teistes finantssektori seadustes, nagu näiteks KAS-s või IFS-s nimetatud tegevusloa kehtetuks tunnistamise alustest ning kohandatud need sobivaks pandikirjade emiteerimise jaoks. Seega võib tegevusloa kehtetuks tunnistada seoses valeandmete esitamisega, seaduses või tegevusloas toodud tingimuste mittetäitmisega, järelevalve takistamise või ettekirjutuste täitmata jätmisega, pikaajalise tegevusetusega ja suutmatusega täita endale võetud kohustusi. Eelnõus on loobutud tavapärasest viitest selle, et kehtetuks tunnistamise otsus tuleb viivitamata kätte toimetada ja et Finantsinspektsioon võib enne täiendava tegevusloa kehtetuks tunnistamist teha ettekirjutuse (vrd KAS § 17 lõiked 2 ja 3). Nimetatud kohustused ja õigused tulevad niigi HMS-st ning teistest eelnõu sätetest.

Täiendav tegevusloa tunnistatakse kehtetuks täielikult ning selle osaline kehtetuks tunnistamine pole võimalik. Seda põhjusel, et täiendav tegevusloa annab loa üksnes üheks tegevuseks – pandikirjade emiteerimiseks.

§ 7. Pandikirjade emiteerimise vabatahtlik lõpetamine

Investorite ja väärtipaberituru korrapärase toimimise huvides on vaja reguleerida, kuidas saab emitent loobuda täiendavast tegevusloast. Ehk teisisõnu öeldes ei saa emitent ise oma suva järgi otsustada, et ta soovi ta enam pandikirjaseaduses sätestatud kohustusi täita (nt seoses kontrolleri nimetamise, tagatisregistri pidamise või andmete avalikustamise ja järelevalvelise aruandlusega).

Sellest lähtudes sätestab **lõige 1**, et emitent peab siis, kui ta ei soovi enam pandikirju emiteerida ning sellega seotud kohustusi täita, esitama Finantsinspektsioonile taotluse täiendava tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks. Finantsinspektsioon annab loa pandikirjade emiteerimise vabatahtlikuks lõpetamiseks siis, kui:

- 1) kui emitent tõendab, et pandikirjade emiteerimise vabatahtlikuks lõpetamiseks loa saamise hetkel on kõik pandikirjad lunastatud ja täidetud kõik muud pandikirjaportfellidest tulenevad kohustused või
- 2) kui pandikirjaportfellid on piisavas ulatuses tagatud.

Emitendi jaoks on oluliselt soodsam esitada täiendava tegevusloa kehtetuks tunnistamise taotlus punktis 1 nimetatud olukorras, sest sellisel juhul ei pea nimetatud tagatisvara haldurit (vt eelnõu § 39 lg 5). Seejuures ei pea punktis osutatud tingimused olema täidetud taotluse

esitamise hetkel, vaid selleks hetkeks, mil jõustub tegevusloa kehtetuks tunnistamine. Emitent peab aga vastate tingimuste täitmist taotluse esitamise hetkest hilisemal ajal piisavalt tõendama.

Siiski ei saa välistada, et emitent soovib esitada tegevusloa kehtetuks tunnistamise taotluse olukorras, kus pandikirjade lunastamistähtaeg on kaugemas tulevikus. Selliseid juhtumeid käsitleb punkt 2. Emitent peab esmalt tõendama, et pandikirjaportfell on piisavalt tagatud. Teisalt eraldub tegevusloa kehtetuks tunnistamise jõustumisel pandikirjaportfell ning ametisse nimetatakse tagatisvara haldur vastavalt eelnõu § 36 lõike 1 punktis 6 ja 39 lõikes 2 sätestatule.

Lõiked 2–4 reguleerivad pandikirjade emiteerimise vabatahtliku lõpetamise loa andmise menetlust ja tähtaegu. Finantsinspeksioonil on õigus küsida otsuse tegemiseks lisaandmeid ja -dokumente. Kui emitent ei esita neid tähtaegselt, siis võib Finantsinspeksioon jätta taotluse tunnistada täiendav tegevusloa kehtetuks läbi vaatamata. See ei tähenda aga kindlasti seda, et emitent on taotluse läbi vaatamata jätmise korral kohustatud emiteerima uusi pandikirju. Emitent peab aga siis jätkuvalt täitma kõiki pandikirjaseaduses sätestatud kohustusi.

§ 8. Avalikustamine

Selleks, et emitendiga seotud otsused oleksid avalikkusele, sealhulgas investoritele nähtavad avalikustab Finantsinspeksioon täiendava tegevusloa andmise, selle muutmise või kehtetuks tunnistamise oma veebilehel hiljemalt otsuse tegemisele järgneval tööpäeval (**lõige 1**). Täiendava tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsus vajab pandikirjaomanike erilist tähelepanu, kuna sellega kaasneb vastavalt eelnõu § 36 lõike 1 punktile 6 pandikirjaportfelli eraldumine. Seetõttu tuleb viimati nimetatud otsus vastavalt **lõikele 2** avalikustada täiendaval veel vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes. KAS § 18 lõiked 3 ja 4 näevad ette lisareeglid teabe avalikustamise kohta seoses krediidasutuse põhitegevusloa taotluses valeandmete esitamisega. **Lõikega 3** laiendatakse nende reeglite kohaldamist ka täiendava tegevusloa taotluses valeandmete esitamisele.

§ 9. Riskide juhtimine

KAS § 82 lg 2 kohaselt peab krediidasutusel olema piisavad ning nende tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega proportsionaalsed riskide tuvastamise, mõõtmise ja juhtimise ühtsed strateegiad, protseduurid ja süsteemid, mida vaadatakse regulaarselt läbi ja ajakohastatakse ning mis on määratud asjaomastes sise-eeskirjades ja kehtivad nii krediidasutuses kui ka temaga samasse konsolideerimisgruppi kuuluvates äriühingutes. **Lõige 1** kohustab KAS § 82 lõikes 2 nimetatud strateegid, protseduure ja süsteeme (ehk kokkuvõtvalt krediidasutuse riskijuhtimissüsteemi) kohandama nii, et see võimaldaks adekvaatselt tuvastada, mõõta ja juhtida pandikirjaportfelli haldamisega seotud riske. Neid kohandusi kajastatakse riskide juhtimise strateegia kirjelduses, mis tuleb vastavalt eelnõu § 4 lg 3 punktile 6 esitada täiendava tegevusloa taotluse osaks olevas äriplaanis.

Lõikes 2 juhindub EBA soovitustest, mille kohaselt peaks emitendil olema olema operatiivplaan eesmärgiga tagada emitendi maksejõuetuse korral pandikirjaportfelli korrapärane toimimine ning tagatisvara halduri sujuv ametisse asumine.²⁰ Selleks peaks emitent kindlaks määrama:

²⁰ Vt EBA raport (viide 13) lk 119 jj.

- pandikirjaäri toimimiseks vajalikud töötajad ja korrad, dokumendid, IT taristu ja andmekogud;
- hinnangulise eraldunud pandikirjaportfelli administreerimise kulu.

Eelnevast lähtudes sätestatakse emitenti kohustus välja töötada pandikirjaportfelli eraldumise kava. Tegemist on talituspidevuse plaani laadse dokumendiga, mis kajastab pandikirjaportfelli eraldumise korral toimuvate protsesside kirjeldusi, nimetab konkreetsed vastutavad isikud ja määrab kindlaks korra, mille alusel pärast pandikirjaportfelli eraldumist tegutsetakse. Pandikirjaportfelli eraldumise kava peab sisaldama ka prognoosi pandikirjaportfelli valitsemise ja haldamise esimese aasta kulude suuruse kohta. See on vajalik muu hulgas nt olukorras, kus tagatisvara haldur vahetult pärast ametisse asumist hindab, kas tagatisvarast piisab muu hulgas pandikirjaportfelli vältsemise kulu katmiseks (vt eelnõu § 44 lg 2). Pandikirjaportfelli eraldumise kava peab vähemalt 1 kord aastast ajakohastama (vt eelnõu § 10 p 5).

Lõige 3 käsitletakse kohustust uuendada eelnõu § 4 lõike 1 punktis 3 nimetatud riskianalüüsi, kui emitent ei ole ühe aasta jooksul pandikirjade emiteerimist alustanud. Kõnealune riskianalüüs on esimene tegevus, mille peaks läbi viima iga krediidasutus, kes soovib hakata tulevikus emiteerima pandikirju ning soovib selleks asuda taotlema § 3 lõikes 1 nimetatud tegevusluba. Riskianalüüs peaks andma emitendile üldise arusaama, kas pandikirjade emiteerimine võiks tuvastatud riske ja nende maandamise meetmeid arvesse võttes üldse olla äriiselt tulus tegevus. Kuna riskianalüüs kirjeldab pandikirjaspetsiifilisi riske konkreetsel ajahetkel, siis juhul, kui esimese riskianalüüsi teostamise ning tegeliku pandikirjade emiteerimise vahele jääb pikem periood, oleks mõistlik algne riskianalüüs ülle vaadata ja seda vajadusel ajakohastada, kuna ajas muutuvad nii eeldused, ootused kui reeglid.

§ 10. Lisanõuded emitendi sise-eeskirjadele

Krediidasutuse sise-eeskirju võib vaadelda seaduse nõuete täitmiseks loodud juhtidele ja töötajatele suunatud meetmete raamistikuna, mille raames kohaldatakse seadusest tulenevaid üldnõudeid konkreetse asutuse toimimisele. Sise-eeskirjad on üldmõiste, mis jaguneb paljudeks erinevateks nn alamkordadeks. Lisaks tavapärase krediidasutuselt nõutavale kordadele peavad täiendava tegevusloaga krediidasutuse sise-eeskirjad täpsemalt reguleerima pandikirjade emiteerimise ja pandikirjaportfelli valitsemisega seonduvat.

Näiteks tuleb eraldi esile tuua, kuidas tagatakse pandikirjade emiteerimiseks ning pandikirjaportfelli haldamiseks vajalike info- ja muude tehnoloogiliste vahendite talituspidevus. Kuna tagatisregister on keskse tähendusega pandikirjaportfelli haldamise seisukohalt, peab emitendi sise-eeskiri kindlasti reguleerima tagatisregistrisse kannete tegemise korda. Eelnõu jätab emitendi enda valida, millise meetodika alusel ta stressiteste läbi viib ja pandikirjade tagatiseks olevate hüpoteekkrediitide tagavat vara hindab ning ümber hindab. Emitent peab aga neid meetodikaid sisekorraeeskirjas kajastama piisava täpsusega (vt ka eelnõu § 5 lg 2 p 5).

Kuna §-s 10 sätestatud alamkorrad on osa krediidasutuse sise-eeskirjadest, laieneb neile ka KAS § 63 lõikes 1 sätestatud põhimõte, et peavad olema piisavad ja proportsionaalsed krediidasutuse/emitendi tegevuse laadi, ulatuse ja keerukuse astmega.

§ 11. Tagatisregister

Paragrahv 11 reguleerib pandikirjade tagatisregistri pidamist, selle sisu ning isikuandmete kaitse nõuete täitmist tagatisregistri pidamisel.

Lõike 1 kehtestab põhimõtte, et kui üks emitent on emiteerinud erinevat liiki pandikirju, tuleb nende tagatisregistreid pidada eraldi. Tagatisregistrit peetakse seega pandikirjaportfelli põhiselt ning erinevate pandikirjaportfellide tagatisvara kandmine ühte tagatisregistrisse on antud lõikest tulenevalt keelatud.

Samuti paneb kõnesolev lõige emitendile selgesõnalise kohustuse kanda tagatisregistrisse kogu nõutav tagatisvara. Seejuures ei pea kirjeldama tagatisregistris igat konkreetset nõuet, millest saab pandikirjade tagatis. Rahuldav detailsuse aste saavutatakse sellega, et tagatisregistri kandes märgitakse tagatiseks saava nõude aluseks oleva lepingu või väärtpaberi tuvastamiseks vajalik teave. Konkreetsemalt võiks nt eluasemelaenust tulenevate nõuete puhul tagatisregistri kandes kajastuda muu hulgas:

- krediidi saaja nimi
- krediidi valuuta
- krediidisumma (krediidijääk)
- krediidilepingu number
- hüpoteegiga koormatud kinnisasja registriosa number
- hüpoteegiga koormatud kinnisasja aadress
- hüpoteegiga koormatud kinnisasja väärtus
- hüpoteegisumma
- hüpoteegi liik.

Lõige 2 reguleerib tagatisregistris tehtavate kannetega seotud nõusoleku- ja teavitamiskohustusi. Antud lõike kohaselt ei pea emitent teavitama võlgnikku ega asjassepuutuvat kolmandat isikut ega saama neilt kandeks nõusolekut nõude kandmiseks tagatisregistrisse või sealt kustutamiseks. Vastavate kohustuste puudumine on põhjendatud tulenevalt asjaolust, et nõude kandmine tagatisregistrisse ei muuda võlgniku jaoks nõude (ega nõude aluseks oleva lepingu, näiteks krediidilepingu) tingimusi. Seega ei kaasne kandega tagatisregistrisse võlgniku jaoks muutust tema suhtes eksisteeriva nõudega seotud õigustes ja kohustustes. Sellest tulenevalt ei peaks emitenti ja ka võlgnikku koormama nõusolekute küsimise või teadete edastamisega, kui need nõudele sisulist mõju ei avalda. Lõikes nimetatud asjassepuutuva kolmanda isiku puhul on eelkõige silmas peetud kolmandast isikust tagatise andjat, ent ammendavat loetelu sellistest isikutest ei ole võimalik ega vajalik esitada. Tehingu vastaspoolelt nõusoleku küsimist tuletisinstrumenti tagatisregistrisse kandmiseks reguleerib eelnõu § 26.

Lõige 3 annab tagatisregistrisse kantud nõude võlgnikule, tuletisinstrumenti vastaspoolele ja asjassepuutuvale kolmandale isikule õiguse saada teavet, kas konkreetne nõue või tuletisinstrument on kantud tagatisregistrisse. Kuigi lõike 2 alusel on emitent vabastatud kohustusest eelnimetatud isikuid tagatisregistris tehtavatest kannetest teavitada või nende osas nõusolekut küsida, peab vastavatel isikutel olema siiski õigus vastavat teavet saada, kuna puudub objektiivne põhjus keelduda vastava teabe väljastamisest. Lõige eristab ühelt poolt võlgniku ja tuletisinstrumenti vastaspoolt, kes ei pea oma teabenõudes täpsustama, miks nad vastavat teavet soovivad saada, ning teiselt poolt muid huvitatud isikuid, kes peavad näitama ära kas õigusliku aluse või mõistliku põhjenduse vastava teabe saamiseks. Lisaks selgitab lõige 2, kellel on teabe andmise kohustus – vastavad isikud peavad siis ka hindama teabe edastamise põhjendatust huvitatud isikutele.

Lõige 4 sätestab tagatisregistri struktuuri osad. Tagatisregistris on põhiregister ja alamregistrid. Põhiregistris kajastatakse ennekõike vastavate pandikirjade esmastagatisi. Lisaks näeb eelnõu ette kolm kohustuslikku alamregistrit:

- likviidsusvaru jaoks (§ 24 lg 5);
- tuletisinstrumenti vastaspoolelt saadud tagatiste jaoks (§ 26 lg 2);
- nõuete jaoks, mida tagavad hüpoteegid on seatud elamukinnisasjadele, mis ei ole kõlblikud euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 575/2013 artikli 129 lõike 1 punkt d alapunktides i ja e nimetatud laenude tagamiseks (§ 28 lg 4).

Emitent võib tagatisregistrit veel täiendavalt struktureerida ja luua vabatahtlikult alamregistreid juurde, kui selle eesmärgiks on tagada parem ülevaade pandikirjaportfelli struktuurist. See sõltub pandikirjaportfelli suurusest, struktuuri keerukusest ja muudest asjakohastest näitajatest. Näiteks või olla vajalik luua alamregister üle 90 päeva makseviivituses oleva või emitendi hinnangul ebatõenäoliselt laekuvatest hüpoteekkrediitidest tulenevate nõuete jaoks või enne eelnõu jõustumist väljastatud krediitidest tulenevate nõuete jaoks (vt eelnõu § 72).

On oluline rõhutada, et **konstitutiivne tähendus** on tagatisregistril tervikuna (vt eelnõu § 2 lg 3). See tähendab, et kui emitendi nõue (nt eluasemelaenu saaja vastu) on kantud tagatisregistrisse, siis on tegemist pandikirjade tagatisega, mis emitendi maksejõuetuse jt. eelnõu § 36 lõikes 1 nimetatud sündmuste korral eraldub emitendi pankrotivarast või muust varast. Sama kehtib ka tuletisinstrumentide kohta – kui see on kantud tagatisregistrisse, on tuletisinstrument osa pandikirjaportfelliga, mis eraldub eelnõu § 36 lõikes 1 nimetatud sündmuste korral emitendi muust varast.

Seevastu on tagatisregistri struktureerimisel põhi- ja alamregistreiks üksnes **informatiivne tähendus**. Ehk teisisõnu öeldes, kui tuletisinstrument on ekslikult kantud põhiregistrisse või kui esmastagatis kanti kogemata likviidsusvaru alamregistrisse, ei oma see pandikirjaportfelli eraldumise seisukohast tähendust – ka valesse tagatisregistri struktuuriosas kantud vara loetakse eraldunuks. Küll aga võib kontrollid või Finantsinspeksioon nõuda ebaõigete kannete parandamist. Samuti võib Finantsinspeksioon **lõike 5** alusel nõuda pandikirjaportfelli struktuuri muutmist, kui see on vajalik andmete selgemaks kajastamiseks.

Lõige 6 on isikuandmete töötlemist puudutav erisäte, mille eesmärgiks on reguleerida tagatisregistri pidamisega kaasnevate isikuandmete töötlemise põhiküsimusi. Vastavalt käesolevale lõikele tuleb tagatisregistri pidamisel järgida isikuandmete minimaalse töötlemise nõuet ehk siis tagatisregistrisse tuleks kanda vaid sellised andmed, mis on mõistlikult vajalikud konkreetse tagatise piisavaks kirjeldamiseks ning tagatisregistris selguse loomiseks. Lisaks eeltoodule rõhutatakse lõikes üle, et tagatisregistris olevate isikuandmete töötlemine peab toimuma vastavalt kehtivatele õigusaktidele, mis tähendab seda, et tagatisregistri pidamisel ei saa kõrvale kalduda üldistest isikuandmete kaitse regulatsioonidest.

Lõikes 7 sätestatakse tagatisregistrisse kantud andmete, sh isikuandmete säilitamise tähtaeg vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud nõuetega andmete säilitamisele. Nimetatud määruse põhjenduspunkti 39 kohaselt peab andmete säilitamise aeg piirduma rangelt minimaalsega. Määrus sätestab põhimõtte, mille kohaselt isikuandmeid säilitatakse kujul, mis võimaldab andmesubjekte tuvastada ainult seni, kuni see on vajalik selle eesmärgi täitmiseks, milleks isikuandmeid töödeldakse. Isikuandmeid võib kauem säilitada juhul, kui isikuandmeid töödeldakse üksnes avalikes huvides toimuva arhiveerimise, teadus- või ajaloouringute või statistilisel eesmärgil vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 89

lõikele 1, eeldusel et andmesubjektide õiguste ja vabaduste kaitseks rakendatakse nimetatud määrusega ettenähtud asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid („säilitamise piirang“; isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 5 lg 1 punkt e). Kuna isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt (eelkõige selle artiklitega 13, 14, 15 jt) nõutakse, et andmesubjektile tehakse teatavaks kavandatav isikuandmete säilitamise ajavahemik ja nimetatud määruse artikli 23 lõike 2 punkti f kohaselt peaks säilitamise ajavahemik olema konkreetne säte.

Lõikes 8 pannakse emitendile kohustus edastada Finantsinspeksioonile teave kõikide eelmisel poolaastal tagatisregistrid tehtud kannete kohta. Seda võib vaadelda kui järelevalvelise aruandluse osa. Vastavate andmete edastamise eesmärk on võimaldada järelevalveasutusel kontrollida ühelt poolt tagatisregistri pidamist (kannete nõuetele vastavus, andmetöötamise õiguspärasus jne) ning teiselt poolt üldiseid muudatusi tagatisvara mahus ja koosseisus.

Lõikes 9 on sätestatud volitusnorm, mille alusel kehtestatakse määrusega tagatisregistrisse kannete tegemise, registripidamise ja registriandmete säilitamise täpsem kord. Määruse kehtestamiseks pädeva ehk valdkonna eest vastutava ministri määramisel tuleks lähtuda sellest, kelle vastutusallas on finantsturgude poliitika alane õigusloome (eelnõu koostamise hetkel on selleks rahandusminister).

§ 12. Tagatisvara kontrollid

Tagatisvara kontrolleri näol on tegemist emitendi tegevust monitooriva isikuga (ingl. k. *cover pool monitor*), kelle eesmärgiks on kontrollida emitendi poolt spetsiifiliste, seaduses nimetatud kohustuste täitmist. Kontrollid moodustab koos Finantsinspeksiooniga omamoodi kaheastmelise kontrollisüsteemi ning peaks seeläbi tagama tõhusama kontrolli emitendi ja tema pandikirjaportfellide üle. Tagatisvara kontrollid võib vaadelda ka kui spetsiaalse avalikku järelevalve teostajat UCITS direktiivi mõistes, kuna ühelt poolt näeb seadus kontrollid ette spetsiifilised õigused ja kohustused kontrollimaks just pandikirjade emiteerimise ja pandikirjaportfellidega seonduvat (spetsiaalsus) ning teiselt poolt teostab kontrollid seda pandikirjaportfellide võlausaldajate huvides (avalikkusele suunatus). Ka EBA parimate praktikate kohaselt peaks pandikirjade õiguslik raamistik nõudma tagatisvara kontrolleri nimetamist, kes ei või olla emitendi üldine audiitor, ning sätestama isiku kontrollid sobivuse kriteeriumid.²¹

Lõikes 1 sätestatakse emitendi kohustus määrata seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks tagatisvara kontrollid. Lisaks üldisele kontrolleri määramise kohustusele mainib käesolev lõige ka vastava isiku sõltumatus kriteeriumit, mis avatakse põhjalikumalt lõikes 2. Kontrollid peab olema ametisse nimetatud alates täiendava tegevusloa kehtima hakkamisest, kuna tema kontrolli ulatus hõlmab ka pandikirjade emiteerimisele eelnevat ajaperioodi (nt eelnõu § 16 lg 1 punktid 5 ja 6).

Lõikes 2 tuuakse välja kriteeriumid, millele peab vastama isik, keda saab kontrollid nimetada. Esimeses lauses tuuakse kriteeriumitena välja teadmised ja kogemused ning sõltumatus ja usaldusväärsus. Teadmiste puhul tuleks hinnata, kas isiku haridus (sh täiendkoolitused) loovad eelduse kontrolleri ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks. Kogemuste puhul tuleks hinnata, kas isiku ametialane karjäär või muud tegevused on piisavad kontrolleri ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks. Sõltumatus hindamisel tuleks tuvastada, et

²¹ EBA parim praktika 7–A.

isik ei oleks emitendiga seotud viisil, mis võiks takistada isikul täita kontrolleri ülesandeid sõltumatult. Isiku usaldusvääruse hindamisel võib lähtuda audiitortevgevuse seaduses vandeaudiitorile esitatud nõuetest, sh §-s 39 sätestatust.

Lõike 2 lause 2 nimetab ära eelduslikult kontrolleriiks sobiva isiku. Põhjus, miks kontrolleriiks võiks eelkõige sobida vandeaudiitor, seisneb asjaolus, et kontrolleri ülesanded sarnanevad võimalikest elukutsetest kõige enam just audiitori omadega ning vandeaudiitori kutsetunnistus on adekvaatne riiklik sertifikaat tõendamaks piisavate kutseoskuste olemasolu. Sõltumatuse hindamiseks kohustab lõike 2. lause kontrollima seda, kas vastav isik on praegu või on olnud lähiminevikus emitendiga töö- või teenuselepingu alusel seotud, kuna see võiks tekitada kahtlusi tema sõltumatuses. Siiski sätestatakse ka erand, mille kohaselt loetakse sõltumatuse kriteerium täidetuks juhul, kui isik on 3 aasta jooksul olnud emitendi audiitor, kuna auditeerimise teenuse osutamine emitendile ei peaks teenuse olemuse tõttu tekitama kahtlust isiku sõltumatuses.²²

Muude isikutena võivad lisaks vandeaudiitoritele kõne alla ka siseauditi, vastavuskontrolli või juriidilise töö kogemusega isikud, ent ka isikud, kelle töö on olulises osas seisnenud tegevuste või andmete vastavuse kontrollimises etteantud nõuetele või parameetritele. Emitendi poolt sellise isiku kontrolleri kandidaadiks ülesseadmisel peaks Finantsinspeksiooni hoolsusstandard tema ametisse nimetamisel oleme kõrgem kui lõike 2 lauses 2 sätestatud tingimustele vastava isiku puhul.

Lõikes 3 nimetatakse isikud, kes mitte mingil juhul ei tohi olla emitendi kontrolleriid. Isegi siis, kui isik kontrolleri ametisse nimetamisel mõne loetelus toodud isiku tunnustele ei vastanud, tuleb ta ametist vabastada koheselt, kui temast saab lõikes 3 nimetatud isik kontrolleriiks oleku ajal. Sättes toodud isikute puhul on ilmselge, et nad ei täida kontrolleri sõltumatuse või usaldusvääruse kriteeriumeid.

Lõige 4 reguleerib kontrolleri tasustamise põhimõtteid. Esimese lause kohaselt tuleb kontrolleriile maksta sobivat tasu ning vastav tasu tuleb fikseerida teenuselepingus. Sobiva tasu määratlemisel tuleks arvesse võtta kontrolleri töö eeldatavat mahtu ning sellega kaasnevat vastutust, ent tasu suurus on olemuslikult emitendi ja kontrolleri kandidaadi kokkuleppe küsimus, mille osas seadus midagi ette ei kirjuta. Samuti jääb emitendi ja kontrolleri kandidaadi valida, kas tasu arvestatakse ja makstakse kuu, aasta või muu perioodi baasil.

Tulenevalt kontrolleriile seadusega pandud ülesannetest ei tohiks kontrolleriil tekkida selliseid kulutusi, mis võiksid moodustada sedavõrd olulise osa tema tasust, et tekiks küsimus nende hüvitamisest, kuid täielikult seda välistada ei saa. Seetõttu näeb lõige 4 ette võimaluse potentsiaalselt suurte ja ettenägematute kulude hüvitamiseks, kui Finantsinspeksioon seda aktsepteerib. Finantsinspeksiooni nõusolek selliste kulude hüvitamiseks peaks välistama nn varjatud tasude maksmist kontrolleriile ja seeläbi maandama eos mistahes kontrolleriil tekkida võiva huvide konflikti. Lõige adresseerib veelgi konkreetsemalt huvide konflikti küsimusi, keelates selgesõnaliselt emitendil pakkuda ja kontrolleriil vastu võtta tasusid ja hüvesid, mida teenuseleping ette ei näe ning võiksid mõjutada kontrolleri sõltumatust.

²² Seega võiks kontrolleri kandidaadina üles seada isiku ka samast audiitorbüroost, kellel on kehtiv auditeerimise leping emitendiga.

Lõikes 5 sätestatakse emitendi kohustus esitada Finantsinspeksioonile kontrolleri teenusleping, et Finantsinspeksioon omaks ülevaadet kontrolleri makstavatest tasudest ja olulistest lepingutingimustest, mis võivad potentsiaalselt ohustada kontrolleri sõltumatust.

§ 13. Kontrolleri nimetamine ja volituste lõppemine

EBA soovitude järgi peaks finantsjärelevalveasutusel olema oluline roll kontrolleri nimetamisel. See võib väljenduda kontrolleri heakskiitmises või kontrolleri nimetamises finantsjärelevalve asutuse poolt.²³ Viimane lahendus on kasutusel nt Saksamaal, kuid nii äärmuslik meede kontrolleri sõltumatuse tagamiseks ei ole siiski ilmingimata vajalik. Siinkohal võib tuua analoogia krediidasutuse audiitoriga: ka tema puhul on väga tähtis sõltumatus, ometi ei nimeta teda ametisse Finantsinspeksioon.

Eelnevast lähtudes on **lõike 1** järgi kontrolleri nimetamine emitendi üldkoosoleku pädevuses. Emitent peab eelnevalt Finantsinspeksiooni teavitama kontrolleri nimetamise kavatsusest, kuid otsest kontrolleri kandidaadi heakskiitmist eelnõus ei sätestata. Vajadusel saab Finantsinspeksioon sekkuda ettekirjutusega (vt eelnõu § 59 lg 4 p 7), kui väljavalitud kandidaat ei vasta kontrolleri esitatud nõuetele. Lõikes 1 toodud kontrolleri minimaalselt aastapikkune ametiaeg on täiendav sõltumatuse garantii.

Lõige 2 loetleb sündmused, mille saabumisel lõpevad kontrolleri volitused. Punktides 1–3 toodud juhtudel ei lähtu kontrolleri volituste lõppemine emitendi või kontrolleri vabast tahtest, vaid muust pandikirjaportfelli puudutavast sündmusest, mille olemus toob endaga kaasa ka kontrolleri volituste lõppemise. Seda põhjusel, et pandikirjaportfell läheb üle niioelda erirežiimile, milles pole kontrolleri enam vaja. Samal põhjusel sätestab **lõige 4**, et lõike 2 punktides 1–3 sätestatud juhtudel ei nimetata uut kontrolleri. Eelkirjeldatud juhtudel lõpevad kontrolleri volitused alates vastava kohtumääruse jõustumisest (ja sõltumata sellest, kas kontrolleri volituste lõppemist on määrukses spetsiifiliselt mainitud või mitte). Punktides 4–6 sätestatud juhtudel lõppevad kontrolleri volitused lähtudes tema enda või emitendi tahteavaldustest. Seejuures reguleeritakse **lõikes 3** teavitamiskohustusi juhuks, kui kontrolleri ise soovib ametist lahkuda või kui emitent soovib kontrolleri ametist vabastada.

Lõikega 5 sätestab kohtu õiguse määrata Finantsinspeksiooni avalduse alusel hagita menetluses uus kontrolleri. Kõnealune võimalus kontrolleri määramiseks on vajalik, kuna pikaajaline kontrolleri puudumine või nõuetele mittevastava kontrolleri ametisolek võib tõsiselt kahjustada pandikirjaomanike õigustatud huve, sest sellisel juhul ei toimi üks UCITS direktiiviga nõutav spetsiaalse järelevalve tugisammas. Finantsinspeksioonil on küll õigus nõuda emitendilt ettekirjutusega kontrolleri välja vahetamist (eelnõu § 59 lg 4 p 7), kuid selle haldusakti täitmist saab tagada ennekõike asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Kui emitent ei täida eelnimetatud Finantsinspeksiooni ettekirjutust, siis sunniraha rakendamine ei kõrvalda veel iseenesest olukorda, kus kontrolleri järelevalvefunktsioonid on täitmata. Seega peab Finantsinspeksiooni käsutuses olema lisaabinõu õigusvastase olukorra kõrvaldamiseks, kuniks emitent ise nimetab uue nõuetele vastava kontrolleri (**lõige 6**). Analoogne abinõu on Finantsinspeksiooni käsutuses ka krediidasutuse üldise audiitori puhul (vrd KAS § 94 lg 3).

Riigikohtu praktikast lähtudes täpsustab lõige 5, et kohus vaatab FI avalduse läbi hagita menetluses.²⁴ Hagita asjad on loetletud TsMS § 475 lõikes 1, mis Riigikohtu seisukoha järgi

²³ EBA raporti (viide 13) lk 128.

²⁴ Vrd RKPJKo [3-4-1-20-15](#), p 49 teine lõik.

ei ole aga kindlasti ammendav loetelu.²⁵ TsMS § 475 lg 2 kohaselt vaatab kohus hagita menetluses läbi ka teisi asju, mis seadusega on antud kohtu pädevusse ja mida ei saa läbi vaadata hagimenetluses. Riigikohus on selgitanud, et TsMS § 475 lg 2 on viitenorm, milles on sätestatud üksnes osa maakohtu õigusemõistmise ülesande sisu ja üldisi piire reguleerivaid eeldusi. Seadusandja võib muus seaduses sätestada need juhtumid, millal asi tuleb TsMS § 475 lg 2 kohaselt lahendada hagita menetluses.²⁶

Ettekirjutuse täitmise tagamiseks maakohtusse pöördumine ei muuda FI ja krediitiasutuse vahelist vaidlust eraõiguslikuks. Olemuslikult on nii ettekirjutuse tegemine kui ka selle täitmise tagamiseks maakohtusse pöördumine finantsjärelevalve, mille eesmärgiks on kaitsta avalikku huvi (FIS § 3). FI on hagita menetluses avaldajaks. Kuigi avaldajaks on FI, esitab ta avalduse maakohtule finantsjärelevalvet tehes, mida ta teeb Eesti Vabariigi nimel.²⁷ Selleks annab talle õiguse TsMS § 220 lg 5.

§ 14. Kontrolleri varaline vastutus

Kuna eelistatult on olukord, kus kontrolleriks nimetatakse vandeaudiitor, võeti kontrolleri varalist vastutust reguleerivate eelnõu sätete kujundamisel eeskuju audiitortegevuse seaduses sätestatust. Seega sätestab **lõige 1**, et kontroller vastutab oma kohustuste rikkumisega süüliselt tekitatud kahju eest. Antud sätte alusel tekkiv varaline vastutus ei hõlma üksnes vahetult ülesannete täitmise käigus tekitatud kahju, vaid ka nt. pärast teenuslepingu lõppu konfidentsiaalsuskohustusega hõlmatud teabe õigusvastase avalikustamise või kuritarvitamisega tekitatud kahju. **Lõikes 2** sätestatakse AudS § 62 lg 2 eeskujul vastutuse ülempiir, mida ei kohaldata raskest hooletusest tuleneva või tahtliku rikkumise korral. **Lõige 3** keelab kokkulepped kontrolleri vastutuse välistamise või piiramise kohta, kuna sellised kokkulepped teenuslepingus kahjustaksid pandikirjaomanike huve.

§ 15. Kontrolleri kutsekindlustus

Kohustusliku kutsekindlustuse sõlmimise nõudega soovitakse ühest küljest tagada kahjujuhtumi korral kahjustatud isikule hüvitise maksmine. Teisest küljest on vastutuskindlustuse eesmärgiks kaitsta kahju tekitajat ootamatute kahjunõuete eest, mis võivad mõjutada tema majanduslikku olukorda, sh. põhjustada maksevõimetust. Analoogne kohustus on ette nähtud ka nt. vandeaudiitoritele, vandeadvokaatidele ja pankrotihalduritele.

Lõike 1 järgi tuleb kutsekindlustus sõlmida Eestis tegutseva kindlustusseltsiga. Lõikes tuuakse välja miinimumnõuded kutsekindlustuslepingu tingimustele. Vastavalt esimesele punktile peab kindlustusjuhtumiks olema vähemalt otsese varalise kahju tekitamine, mis on seotud kontrolleri kohustuste rikkumisega. Teine punkt näeb minimaalse kindlustussumma ühe kindlustusjuhtumis kohta, milleks on 63 910 eurot. Summaline alampiir on fikseeritud samal tasemel, mida vastavalt PankrS § 64 lg 1 punktile 2 tuleb järgida pankrotihalduri kutsekindlustuslepingut sõlmides. Kolmas punkt näeb ette protseduuri kindlustushüvitise väljamaksmiseks, mille kohaselt tuleb kindlustusjuhtumi korral maksta välja kogu kindlustussumma ning kui kindlustusleping sisaldab omavastutust, siis asuda alles seejärel nõudma omavastutust sisse kindlustusvõtjalt. Kolmanda punkti mõte on see, et kindlustusandja ei saa hoiduda kindlustushüvitise väljamaksmisest põhjendusega, et kindlustusvõtja ei ole talle tasunud omavastutuse osa.

²⁵ RKPJKo [3-4-1-54-14](#), p 50.1.

²⁶ RKPJKo [3-4-1-54-14](#), p 51.

²⁷ RKPJKo [3-4-1-54-14](#), punktid 50.1 ja 50.2.

Lõikes 2 kajastub asjaolu, et kohustusliku vastutuskindlustuslepingu sõlmimine ei tohiks olla ebaproportsionaalselt keerukas ja nõuetega, mille täitmine ei ole praktikas võimalik, samuti peavad kohustuslikule kindlustusele kehtivad seadusega nõutud tingimused olema sellised, mida kindlustusandjad on valmis pakkuma. Seega sätestatakse, et kontrollid ei pea kindlustama vastutust, mis tuleneb kohustuste tahtlikust rikkumisest (punkt 1). Eelnõuga ei nõuta vastutuskindlustuslepingu sõlmimist tingimustel, mis on kindlustusandjate kindlustustingimuste kohaselt tavaliselt välistatud tulenevalt rahvusvahelisest kindlustus- ja edasikindlustuspraktikast (punkt 2). Riskideks, mida kindlustusandjad ei kindlusta ja mille kindlustamist seadusega ei nõuta, võivad olla näiteks kaudne kahju, lepinguline vastutus või nõudeid, mis on põhjustatud rahvarahutusest, sõjast, streigist, sõjaseisukorrast, konfiskeerimisest, natsionaliseerimisest, kuritegevusest, terrorismist, jms.

Lõikes 3 vabastatakse kontrolleri ametisse nimetatud pankrotihaldur, kohtutäitur, advokaat ja vandeaudiitor lisakindlustuse sõlmimise kohustusest, kui nende seadusjärgne kutsekindlustus juba hõlmab tegutsemist kontrollarina. Seejuures peaks kindlustusleping *expressis verbis* ette nägema kontrolleri kohustuste täitmisega tekitatud kahju hüvitamise. Kutsekindlustuslepingu tuleb esitada FI-le (**lõige 4**).

§ 16. Kontrolleri ülesanded

Lõikes 1 on toodud ära ülesanded, mida kontrollid oma ametisoleku aja jooksul peab täitma. Punktid 1–6 sätestavad loetelu tegevustest, mille puhul peab kontrollid võrdlema emitendi tegevust konkreetse pandikirjaportfelli valitsemisel sellega, mida näeb ette käesolev eelnõu ja selle alusel antavad määrused. Siinkohal on oluline rõhutada, et kontrollid määrab iseseisvalt, millal ja mida kontrollima tulla. Metoodikaid kontrollivaldkondade ja -sageduste määramiseks on erinevaid. Finantssektoris on üks levinumaid riskipõhine lähenemine, kus sagedamini ja põhjalikumalt kontrollitakse valdkondi, kus on kas suurem riskide realiseerumise tõenäosus või kus on toimunud rohkem intsidente. Lisaks on oluline selgitada, et oma tegevuse nõuetele vastavuse eest kannab ikkagi vastutust emitent ise, st. emitent ise peab tagama piisava tagatisvara olemasolu, viima läbi stressiteste, esitama tähtaegselt aruandeid jne. Kontrolleri ülesanne on teha järelevalvet selle üle, kuidas emitent oma kohustusi täidab.

Lõige 2 reguleerib kontrolli teostamise protseduurilisi küsimusi. Kõigepealt rõhutatatakse kontrolleri sõltumatust, andes talle õiguse määrata igakordsel kontrolli teostamisel selle ulatus ja kestus. Ulatus määratlemise all peetakse silmas seda, kas kontrollid kontrollib ühte lõike 1 punktides 1 kuni 6 nimetatud valdkonda tervikuna, või teostab piiratud kontrolli ühe valdkonna alamteema osas (sh. piirab kontrollitavat ajaperioodi). Kestuse määratlemise all on silmas peetud seda, et kontrollid saab vabalt valida, kui kaua ta kontrolli, sh kohapealse kontrolli jaoks vajab. Kohapealsest kontrollist peab aga emitendile ette teatama vähemalt kaks tööpäeva. Vastav periood peaks võimaldama emitendil luua kontrollid kohapealse kontrolli teostamiseks töökoht emitendi asukohas, valmistada ette dokumendid ja juurdepääsuõigused vajalikkesse süsteemidesse ning teha muid praktilisi ettevalmistusi, et kontrollid saaks kontrollperioodi käivitades asuda tööle viivitamatult.

Lõikes 3 tuuakse selgesõnaliselt välja emitendi kohustus võimaldada kontrollid juurdepääs dokumentidele, teabele ja süsteemidele, mida kontrollid vajab oma ülesannete täitmiseks. Kui emitent ei anna kontrollid vajalikus ulatuses informatsiooni, võib see kvalifitseeruda emitendi tegevust reguleeriva õigusakti oluliseks rikkumiseks kommenteeritava paragrahvi

lõike 5 punkt 1 tähenduses. Sellisest rikkumisest teavitab kontrolleri FI-d, kes saab rakendada asjakohaseid abinõusid (nt. eelnõu § 59 lg 4 p 8 alusel ettekirjutuse tegemine või *ultima ratio* na täiendava tegevusloa kehtetuks tunnistamine).

Lõige 4 käsitleb olukorda, kus kontrolleri tuvastab kontrolli käigus puuduse mõne õigusakti täitmisel. Vastavalt lõike sõnastusele ning levinud auditeerimise põhimõtetele peaks kontrolleri tegema tuvastatud puuduse emitendile teatavaks, küsima puuduse kohta selgitusi ning puuduse omaksvõtmisel emitendi poolt andma emitendile puudust arvesse võtva tähtsaja selle kõrvaldamiseks. Kui kontrolleri ja emitent jäävad puuduse olemasolu osas eriarvamusele, või kui emitent ei kõrvalda puudust kontrolleri määratud tähtsajaks, peaks kontrolleri teavitama tuvastatud puudusest FI-le, kes siis otsustab saadud teabe pinnalt, kas on põhjust algatada puuduse osas järelevalve- või vääртеomenetlus.

Lõiked 5 ja 6 reguleerivad KAS § 95 eeskujul kontrolleri informeerimiskohustust. Ühest küljest paneb see kontrolleri kohustusi viivitamata teavitada FI-d sellistest asjaoludest, millel võib olla oluline mõju emitendi edasisele toimimisele ja maksevõimele. Teisest küljest ei saa nende asjaolude kohta teabe esitamist käsitleda konfidentsiaalsuskohustuse rikkumisena, kuna tegemist on seaduses sätestatud kohustuse täitmisega (vt ka eelnõu § 17).

Lõige 7 kohustab kontrolleri esitama kord aastas nii emitendile kui Finantsinspeksioonile ülevaate aasta jooksul tehtud kontrollidest. Vastav aruanne peaks kajastama ülevaatlikult kõiki teostatud kontrole (mida kontrolliti, mis valimi alusel, mis olid kontrolli tulemused, kui palju tuvastati puudusi, milline on üldhinnang emitendile jne), ent ka koostööd emitendiga üldiselt. Samuti võib ülevaates mainida järgmise aasta fookusvaldkondi. Kontrolleri isik on olnud isik peab esitama kokkuvõtte ka siis, kui tema kontrolleri ametis olemise aeg sai läbi.

Lõige 8 reguleerib olukorda, kus kontrolleri volitused on lõppenud tagatisvara halduri nimetamise, kriisilahendusmenetluse algatamise või pandikirjaportfelli pankroti tõttu, pannes kontrolleri kohustuse anda vastavatele isikutele kogu teave, mida neil võib mõistlikult vaja minna oma ülesannete täitmiseks. Teabe andmise eelduseks on vastava isiku (nt. tagatisvara halduri) poolt kontrolleri esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabe andmine on seega kohustus, mis tekib ajaliselt alati pärast kontrolleri volituste lõppemist, ent mis tuleks lugeda kontrolleri töö osaks ning ühtlasi kaetaks tasudega, mida kontrolleri on saanud kontrolleri tegutsemise eest. Kuigi lõikes ei ole täpsustatud vastava teabe andmise kohustuse ajalist kestust, tuleb arvestada, et kontrolleri käes olev teave pandikirjaportfelli kohta aegub üldjuhul kiiresti ning sellest tulenevalt peaks lõikes nimetatud isikutel pärast mõistliku aja möödumist lõppema ka vajadus pöörduda kontrolleri poole teabe saamiseks.

§ 17. Kontrolleri konfidentsiaalsuskohustus

Kuna kontrolleri isik ei pruugi alati saada isik, kellel on juba seadusest tulenev konfidentsiaalsuskohustus (nt. vandeadvokaat), sätestatakse kommenteeritavas paragrahvis kontrolleri ametit pidavate ja pidanud isikute saladuse hoidmise kohustus. Samuti loetletakse erandlikud juhud, mil teabe avaldamine ei kujuta endast konfidentsiaalsuskohustuse rikkumist.

§ 18. Pandikirjade pakkumine

Lõige 1 viitab sellele, et pandikirjade pakkumisele kohaldatakse VPTS-s võlakirjade kohta sätestatud ning eelnõus sätestatud erisusi. Seega on VPTS ja käesolev eelnõu üld- ja eriseaduse vahekorras.

Lõikes 2 sätestatu tähendab sisuliselt seda, et tagatisvara tuleb moodustada ajaliselt enne, kui pandikirjad emiteeritakse, kuna vastasel juhul ei ole emiteerimise hetkel tegemist pandikirjadega, vaid emitendi tagamata võlakirjadega. Põhimõte, mille kohaselt peab tagatis olema kantud tagatisregistrisse enne pandikirjade emissiooni, kehtib ka olemasoleva pandikirjaportfelli puhul - enne iga uut emissiooni tuleb kanda tagatisvara hulka vajalik koguses uut tagatist, et uue emissiooniga ei kaasneks alatagatust kõikide emiteeritud lunastamata pandikirjade lõikes.

§ 19. Pandikirjade nime kaitse

Paragrahvis sätestatakse tingimused pandikirja nime kasutamisel Eestis võlakirjade pakkumisel. Normi eesmärk on vältida seda, et Eestis pakutakse pandikirjade nime all võlaväärtpabereid, mis ei vasta käesolevas seaduses või muu lepinguriigi seaduses toodud pandikirjade tingimustele või UCITS direktiivis toodud pandikirjade üldistele tunnustele. Pandikirjadega sarnasteks muudeks võlaväärtpaberiteks võivad olla nt. hüpoteekidega tagatud võlaväärtpaberid (*mortgage-backed securities*, lühendatult *MBS*) või muud varaga tagatud võlaväärtpaberid (*asset-backed securities*, lühendatult *ABS*). Analoogne nimekaitse sätte on veel olemas ka nt. Saksamaal (PGB § 41).

Lõikes 1 sätestatakse esmalt, et Eesti krediidasutus peab pandikirjade pakkumiseks Eestis olema saanud Finantsinspektsioonilt vastava täiendava tegevusloa. Ehk siis isegi juhul, kui krediidasutus oleks sisuliselt võimeline pakkuma eelnõus sätestatud tingimustele vastavaid võlakirju, ei tohi nende nimetuses kuni tegevusloa saamiseni kasutada mõistet pandikiri (vt ka eelnõu § 2 lg 1 lause 2). Teiseks võivad Eestis pandikirju pakkuda Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis asutatud krediidasutused, kui nad vastavad eelnõus (peamiselt kommenteeritavas paragrahvis) toodud tingimustele. Nn kolmandate riikide krediidasutused ei saa eelnõu järgi Eestis pandikirju pakkuda.

Lõige 2 toob täpsemalt esile tingimused, millele peavad vastama võlakirjad, mida Eestis soovib pakkuda lepinguriigi krediidasutus. Lõige 3 baseerub Saksamaa PBG § 41 lõikel 2 Punkt 1 järgi peab emitendil olema lubatud asukohariigis pandikirju emiteerida. Punkt ei sätesta kitsamaid kriteeriumeid vastavale loale või selle väljastamisele, vaid seab formaalseks nõudeks pandikirjade emiteerimise lubatavuse. Punkti 2 järgi peavad pakutavad väärtpaberid vastama UCITS direktiivis toodud pandikirjade üldistele tingimustele, kuna ilma vastavaid kriteeriume täitmata ei olema võimalik rääkida pandikirjadest kui sellisest. Teise nõudena peab olema täidetud ka teine UCITS direktiivis toodud tingimus, et emitendi asukohariigi pädev asutus peab olema vastavad väärtpaberid hõlmanud Euroopa Komisjonile ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) esitatavad pandikirjade nimekirjas.²⁸ Punkt 3 näeb ette tingimuse, et pakutavate väärtpaberite mistahes dokumentatsioonis peab välja olema toodud nende originaalnimetused ning nimetatud selle riigi õigus, mille alusel vastavad väärtpaberid välja on antud.

Lõiked 3 ja 4 sätestavad kõrgendatud nõuded sõna „hüpoteekpandikiri“ kasutamisele võlakirjade pakkumisel Eestis, kuna hüpoteekpandikirja nimetuse kasutamine viitab eriti

²⁸ Vastav nimekiri on 20.02.2018 seisuga internetis kättesaadaval:
https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/consolidated_document_update_march_2014.pdf.

kõrgel tasemel tagatud pandikirjadele. Lisaks lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuetele peavad need hüpoteekpandikirja nime all pakutavad võlakirjad veel täitma eelnõus hüpoteekpandikirjadele sätestatud nõudeid. Ennekõike peab pandikirjade emsastagatisena kasutama nõudeid, mis tulenevad elamukinnisvarale seatud hüpoteegi tagatisel füüsilistele isikule antud krediitidest. Teises lepinguriigis asutatud krediitiasutuse pandikirjade puhul nõutakse, et vara, mis tagab pandikirjade tagatiseks olevat vara, oleks hinnatud kindlustatud Eestis kehtivate nõueteiga samaväärsel viisil.

§ 20. Pandikirjade tingimused

Lõikes 1 sätestatakse pandikirjade esimene kohustuslik tingimus. Nimelt ei tohi pandikirjade tingimustega anda pandikirja omavale isikule õigust nõude pandikirjade ennetähtaegset lunastamist. Sisuliselt tähendab see seda, et kui tavapäraselt on võlakirja omaval isikul õigus nõuda võlakirja ennetähtaegset lunastamist teatud tingimuse saabumisel (näiteks maksekohustuse või finantskovenandi rikkumine emitendi poolt, emitendi tingimustes antud kinnituse ebaõigeks osutumine, ristvõlgnevuse teke vms), siis pandikirjade puhul saab investor nõuda pandikirja lunastamist üksnes juhul, kui emitent ei ole pandikirja lõpptähtpäevaks kohaselt täitnud pandikirjast tulenevaid kohustusi. Erandiks on siin pandikirjaportfelli maksejõuetuks muutumine enne konkreetse pandikirja lunastustähtpäeva, ent sellisel juhul muutuvad pandikirjad sissenõutavaks automaatselt ning eraldi tahteavaldus pandikirja omava isiku poolt ei ole vajalik. Lõike 2 näol on tegemist imperatiivse sättega, millest kõrvalekalduvad sätted pandikirjade tingimustes on tühised (vt ka kommenteeritava paragrahvi lõige 3). Tegemist finantsstabiilsust tagava meetmega, mille eeskujuks on Saksamaa PGB § 6 lg 2. See on vajalik muu hulgas põhjusel, et emitent finantseerib pandikirjadega reeglina pikaajaliste krediitide andmist.

Lõikes 2 kehtestatakse teine pandikirjade kohustuslik tingimus. Nimelt peavad pandikirjade tingimused sätestama pandikirjade lunastusväärtuse. Sisuliselt tähendab see seda, et pandikirjade puhul ei saa lunastusväärtuse sätestamisel kasutada lähenemist, mis on levinud näiteks struktureeritud võlakirjade puhul, kus võlakirja lunastusväärtus on kas täielikult fikseerimata, sõltudes näiteks kindla alusvara väärtusest eelnevalt kindlaksmääratud ajahetkel, või osaliselt fikseeritud, millisel juhul võivad tingimused sisaldada erinevaid võimalikke lunastusväärtusi, millest kasutusele võetav lunastusväärtus sõltub taaskord näiteks kindla alusvara väärtusest teatud ajahetkel. Põhjus, miks pandikirjade lunastusväärtus peab tingimustes olema üheselt tingimustes välja toodud, seisneb selles, et lunastusväärtust teadmata on keeruline, kui mitte võimatu arvutada välja nii tagatisvara minimaalselt nõutavat väärtust (vt eelnõu § 21). Seetõttu teenib antud säte eelkõige pandikirjaportfelli võlausaldajate huve. Lõike 3 näol on tegemist samuti imperatiivse sättega.

Lõikes 3 sätestatakse et emitent ei tohi piirata pandikirjade tingimustega pandikirjadest tulenevate maksekohustuste kohast täitmist. Sisuliselt tähendab see seda, et kuniks pole juhtunud eelnõu § 36 lõikes 1 nimetatud sündmust, peab emitent teostama pandikirjadest tulenevaid maksekohustused (intressi maksmine või pandikirjade põhiosa osaline või täielik lunastamine) pandikirjade tingimustes ettenähtud kuupäevadel. Kuivõrd pandikirjade üheks põhitunnuseks on nõue nii emitendi kui tagatisvara vastu (*dual recourse*), annab käesolev lõige pandikirjaomanikule selge õiguse nõuda emitendilt pandikirjadest tulenevate maksekohustuste täitmist enne emitendi maksejõuetust, st eelnõu § 36 lõikes 1 nimetatud sündmuse toimumist. Mõistagi on pandikirjaomanikul ka pärast nimetatud sündmuse saabumist õigus pandikirjadest tulenevate maksekohustuste kohast täitmisele, ent siis rahuldatakse tema nõuded tagatisvara ning sellelt laekuva tulu arvelt. Pandikirjaomanikul võib

aga pandikirjaportfelli maksejõuetuse korral tekkida nõue ka emitendi muu vara, sh pankrotivara suhtes (eelnoü § 56 lg 2).

Viimastel aastatel on Euroopas hakatud kasutusele võtma uusi pandikirjastruktuure, mille põhitunnuseks on pandikirjadest tulenevate maksekohustuste edasilükkamine kas automaatselt või pädeva isiku (emitent, tagatisvara haldur) otsuse alusel. Enamlevinud uuteks struktuurideks on *soft-bullet* (SB) ja *conditional pass-through* (CPT) struktuurid. SB struktuuri puhul, kui ei ole võimalik pandikirjade tingimustes ettenähtud maksekohustust (eelkõige lunastamiskohustust) täita algsel maksekuupäeval, toimub vastava maksekohustuse edasilükkamine kuni kahe aasta võrra. CPT struktuuri puhul, kui ei ole võimalik pandikirjade tingimustes ettenähtud maksekohustust (eelkõige lunastamiskohustust) täita algsel maksekuupäeval, toimub kõikide emiteeritud lunastamata pandikirjade lunastamiskuupäeva edasilükkamine rohkem kui kahe aasta võrra (üldreeglina kas kõige pikema tähtajaga pandikirja lunastamistähtpäevale või kõige pikema tähtajaga tagatisvara lunastamistähtpäevale).

EBA soovitude kohaselt peaks SB ja CPT struktuuride jaoks looma eraldi reeglid, sh. ei tohiks pandikirjade lunastamistähtpäeva edasilükkamine toimuda emitendi suva järgi.²⁹ Seega, kui Eesti turuosalisel peaksid soovima Eestis paindliku lunastamistähtpäeva kehtestamise võimalust, on selleks vaja lisaregulatsiooni.

Lõikes 4 rõhutatakse eelnõu 3. peatüki sätete imperatiivsust. Nendest kõrvalekaldumine on lubatud üksnes pandikirjaomanike kasuks, v.a. kommenteeritava paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuetest, mida peab igal juhul täitma. Samuti ei tohi emitent pandikirjade tingimuste kujundamisel vastuollu minna muu pangandusregulatsiooniga, nt. FELS-s sätestatud kõlblike kohustuste minimaalse taseme nõudega. Mõistagi peab emitent täitma VPTS-st tulenevaid kohustusi, nt § 187⁷ lõikes 1 sätestatud kohustust kohelda kõiki samu õigusi andvate võlaväärtpaberite omanikke võlaväärtpaberitega esindatud õiguste osas võrdselt. Eelnimetatud piiride raames võib emitent nt. eesmärgiga saada pandikirjadele parem reiting pandikirjade tingimustega ette näha vabatahtlikku lisatagatisvara taseme (eelnoü § 21 lg 4) või eelnõu §-s 24 sätestatust suurema likviidsusvaru.

§ 21. Põhi- ja lisatagatisvara

Kommenteeritavas paragrahvis on välja toodud pandikirjade tagamise tähtsaimad põhimõtted ja mõistab. Paragrahv reguleerib muuhulgas seda, milliseid väärtusi tuleb pandikirjade puhul arvesse võtta tagatisvara arvestamisel ning kui suur on minimaalne lisatagatisvara (ingli k *overcollateralisation*).

Lõikes 1 sätestatakse pandikirjade tagamise keskne nõue. Esimeses lauses pannakse emitendile esiteks kohustus tagada igal ajahetkel pandikirjade piisav tagatus. Ehk teisisõnu peab emitenti tagatisvara vastavust nõuetele kontrollima pidevalt, mitte üksnes teatud intervallide tagant (nt iganädalaselt). Teiseks täpsustab lõige 1, et tagatud peavad olema nii pandikirjad kui ka tagatisregistrisse kantud tuletisinstrumentid (viimatinimetatud instrumentidest vt lähemalt eelnõu §-d 26–27). Kolmandaks täpsustatakse, vajamineva tagatisvara arvutamiseks tuleb võtta aluseks nüüdisväärtus (ingl k *present value*), mis väljendab tuleviku rahavoogude diskonteeritud väärtust arvutamise hetkel. Neljandaks

²⁹ EBA raport (viide 13) lk 12.

kehtestatakse minimaalse lisatagatisvara määr, milleks on Saksamaa eeskujul 2% (PGB § 4 lg 1).

Lõikes 2 sätestatu täiendab lõikes 1 toodud põhimõtet, mille järgi tuleb pandikirjade ja tagatisvara väärtuste võrdlemisel lähtuda nüüdisväärtusest. Lõike esimese lausega pannakse emitendile kohustus võrrelda omavahel ka pandikirjade ja tagatisvara nimiväärtust ning tagada tagatisvara nimiväärtuse vastavus pandikirjade nimiväärtusele. Kuigi nüüdisväärtus peaks üldjuhul kirjeldama varade ja kohustuste väärtust täpsemalt, sisaldab nüüdisväärtuse arvutus teatud hinnangulisi aspekte, mistõttu aitab nimiväärtus kindlustada pandikirjade tagatust juhaks, kui nüüdisväärtuse aluseks olevad hinnangud osutuvad mingil põhjusel ebapiisavaks. Lõike 3 teises lauses täpsustatakse, et juhul, kui pandikirjade lunastusväärtus on emiteerimise hetkel suurem kui pandikirjade nimiväärtus, tuleb lähtuda lunastusväärtusest. Vastavas lauses sätestatu on asjakohane juhul, kui emitent on kupongvõlakirjade kõrval emiteerinud ka diskontovõlakirju³⁰, millisel juhul tuleb diskontovõlakirjade puhul lähtuda nende lunastusväärtusest. Kuna nimiväärtus on ennekõike väärtpaberitele omane mõiste, täpsustab lõige 2, et krediitide puhul käsitletakse nimiväärtusena tagasi maksmata krediidisummat ilma intressideta ehk nn. laenujääki või laenu põhiosa.

Lõige 3 määratleb tagatisvaraga seonduvaid mõisteid, mis on omakorda teiste tagatisvarale kehtestatud tingimuste arvutamise aluseks (nt eelnõu § 22). Põhitagatisvara on sisuliselt see osa tagatisvarast, mis katab kõik pandikirjaomanike nõuded. Tagatisvara seda osa, mille võrra peab tagatisvara vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 1 ületama pandikirjaomanike nõudeid, nimetatakse kohustuslikuks lisatagatisvaraks.

Lõige 4 täpsustab eelnõu § 20 lõikes 4 toodud põhimõtet ning käsitleb üht eeldatavasti peamist võimalust, kuidas emitent saab luua pandikirjade omanike jaoks seaduses sätestatust soodsamaid tingimusi – täiendavate tagatiste lisamist tagatisvara hulka. Seda osa tagatisvarast nimetatakse vabatahtlikuks lisatagatisvaraks (inglise keeles kasutatakse selle kohta mõistet *voluntary overcollateralisation*).

Lõige 5 täpsustab lõikes 1 toodud emitendi kohustust tagada igal ajahetkel pandikirjade piisav tagatus. Seda peab ennekõike tegema sobivate arvutusmudelite sätestamisega sise-eeskirjade ja nende pideva kasutamise, sest nõutava tagatisvara määramine on võimalik üksnes juhul, kui võrreldavad väärtused on arvatud korrektselt. Samuti paneb lõige emitendile kohustuse tagada väärtusarvutuste selge dokumenteeritus, et võimaldada pädevatel isikutel kontrollida arvutusi ka tagasiulatuvalt.

Lõikega 6 pannakse emitendile üldine tagatisvara võõrandamise ja koormamise keeld, kui sellise võõrandamise või koormamisega võiks tagatisvara väärtus väheneda alla seaduses nõutud määra (sh. likviidsete varade osas, vt eelnõu § 24). Kui emitent on endale pandikirjade tingimustega võtnud kohustuse hoida teatud määras vabatahtlikku lisatagatisvara, siis laieneb võõrandamise ja koormamise ka sellele osale vabatahtlikust lisatagatisvarast. Tagatisvara ei tohi lisaks võõrandamisele ka koormata, sest kuigi koormamisega ei kaasne pandikirjaportfelli

³⁰ Kupongvõlakiri on võlakirja liik, kus võlakirja emiteerimishind võrdub selle nimiväärtusega (ja mitteamortiseeruvate kupongvõlakirjade puhul ka lunastusväärtusega) ning millelt emitent maksab võlakirja kestuse jooksul intressi kokkulepitud ajal ja määras. Diskontovõlakirja puhul formaalselt intressi ei maksta, vaid võlakiri emiteeritakse nimiväärtusest väiksema hinnaga ning võlakiri lunastub nimiväärtuses (ehk siis nimiväärtus võrdub lunastusväärtusega). Diskontovõlakirju emiteeritakse teatud jurisdiktsioonides maksunduslikul või muudel põhjustel, ent neid kasutatakse kapitali kaasamiseks oluliselt harvemini kui kupongvõlakirju. Võimalik on kahe nimetatud liigi omavaheline kombineerimine.

jaoks otsest ja vahetut negatiivset tagajärge, muudab koormamine keeruliseks tagatisvara väärtuse arvutuse, mistõttu tuleks seda samuti üldjuhul vältida. Lõike teine lause sätestab erandi, mille järgi ei kehti võõrandamise ja koormamise piirangud juhul, kui on pandikirjaportfellile on määratud tagatisvara haldur, sest tagatisvara halduri üheks peamiseks ülesandeks on tagada pandikirjadest ja tuletisinstrumentidest tulenevate kohustuste täitmine, mille tarbeks võib olla vajalik just teatud osa tagatisvara võõrandamise või koormamine, et tagada eelnimetatud kohustuste täitmiseks vajalik likviidsuse olemasolu.

Lõikes 7 on sätestatud volitusnorm, mille alusel kehtestatakse määrusega tagatisvara nüüdisväärtuse arvutamise meetodika. Määruse kehtestamiseks pädeva ehk valdkonna eest vastutava ministri määramisel tuleks lähtuda sellest, kelle vastutusallas on finantsturgude poliitika alane õigusloome (eelnõu koostamise hetkel on selleks rahandusminister).

§ 22. Esmastagatiste minimaalne osakaal

Lõige 1 on suunatud konkreetse liigi pandikirjade sisu kvaliteedi tagamisele, sätestades üht liiki pandikirjade esmastagatise miinimummäära. Vastava alammäära eesmärk on tagada esmalt seda, et konkreetset liiki pandikirjad oleksid tagatud just selle varaga, mis annab vastavat liiki pandikirjadele nime. Teiseks on vastava alammäära eesmärk tagada, et pandikirjade tagatisvara moodustaks suuremas osas just selline vara, mis moodustas tagatisvara enamuse pandikirjade emiteerimise hetkel ning mis võis olla pandikirjaomanikule argumendiks konkreetse pandikirjad märkimisele (või ka järelturult ostmisele). Teisisõnu peaks antud lõige aitama tagada muuhulgas seda, et emitent ei asuks kas teadlikult või olukorra sunnil asendama konkreetse pandikirja algset tagatisvara muu sobiva tagatisega³¹. Lõige märgib olulisemat rolli just hüpoteekpandikirjade puhul, kuna selle esmastagatis erineb asendustagatiseks sobivast varast rohkem kui segatud alusvaraga pandikirjade esmastagatis, mis võib sõltuvalt emitendi valikutest olla asendustagatisega väga sarnane, kui mitte identne.

Lõikega 2 antakse Finantsinspeksioonile õigus teha emitendile taotlusel esimeses lauses sätestatud miinimummäärast ajutisi erandeid. Praktikas võib juhtuda, et finantskriisi tingimustest võivad näiteks kinnisvarahinnad oluliselt langeda, mis võib kaasa tuua olukorra, kus emitendil võib sobiv tagatis lihtsalt otsa saada. Sellegipoolest peaks taotlus miinimummäärast erandi tegemiseks olema viimase järgu meede, mida võib rakendada koos teiste abinõudega miinimummäära kohustuse täitmiseks. Alternatiivseteks abinõudeks võivad olla näiteks lunastamata pandikirjade mahu vähendamine³² või muudelt pankadelt sobiva tagatise ostmine.

§ 23. Asendustagatis

Lõikes 1 esitatakse suletud loetelu esemest, mida on lubatud kasutada pandikirjaportfellis pandikirjade asendustagatisena. Kuna käesoleva seaduse üks eesmärke on võimaldada selle alusel emiteerida Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 575/2013 (edaspidi *pangandusmäärus*) artiklile 129 vastavaid pandikirju, on käesolevas lõikes toodud loetelu

³¹ Kui näiteks emitent emiteerib hüpoteekpandikirju, mille tagatisvaraks emiteerimise hetkel on üksnes § 13 lõikes 1 nimetatud tagatis, ent mõne kuu pärast moodustab vastav tagatis üksnes 40% tagatisvarast, siis ei ole tegemist enam olemuslikult sama instrumendiga, mida pandikirjaomanik ostis selle emiteerimise hetkel, isegi kui pandikiri on jätkuvalt nõuetekohaselt tagatud kvantitatiivses plaanis.

³² Näiteks võib osade pandikirjade tingimustes sisalduda emitendi *call*-optioon (õigus pandikiri teatud tähtpäeval või igal ajal ennetähtaegselt lunastada), samuti saab emitent pandikirjade mahtu vähendada neid kokku ostes ja seejärel tühistades.

punktide 1 kuni 6 koostamisel aluseks võetud just vastav pangandusmääruse artikkel. Punktide 1 kuni 6 aluseks on artikli 129 lõike 1 punktid a kuni c, ent normitehniliselt on pangandusmääruse viidatud kolm punkti jaotatud käesolevas lõikes kuueks punktiks, et tagada lõike parem loetavus. Tulenevalt pangandusmääruse loogikast ei ole tegemist üksnes vara liike nimetava loeteluga, sest asendustagatise valikul tuleb järgida ka nende krediitkvaliteedi astet, osakaalu lunastamata pandikirjadega väärtusest ning teatud varade puhul veel ka tähtaega.

Punkt 7 lubab asendustagatisena kasutada ka tuletisinstrumentidest tulenevat netonõute ülejääki (vt selle kohta lähemalt eelnõu § 27). Pangandusmääruse artikkel 129 ei nimeta tuletisinstrumente kui ühte võimalikku tagatisvara liiki. Seega ei saa tuletisinstrumentidega tagatud pandikirjad olla pangandusmääruse artikliga 129 vastavuses ning sellised pandikirjad jäävad ilma artikli alusel tekkivast eeliskohtlemisest. Kuna aga vastavus pangandusmäärusele ei peagi olema iga emitendi jaoks eesmärk, saab iga emitent teha oma pandikirjaportfelli osas ise otsustada, kas hõlmata tagatisvara hulka tuletisinstrumentist tulenev netonõute ülejääk või mitte³³. See otsus on lahus otsusest kas üldse kasutada tuletisinstrumente kooskõlas eelnõu § 26 lõikega 1. Ehk teisisõnu öeldes – kui emitent otsustab kasutada tuletisinstrumente ning nendest tuleneb netonõute ülejääk, ei ole ta kohustatud seda tagatisena kasutama.³⁴

Lõige 2 toob sisse täiendava investeerimispiirangu asendustagatise osas, täpsustades, et nõuded ühe krediitiasutuse vastu, nagu need on määratletud lõike 1 punktides 5 ja 6, ei tohi ületada kaht protsenti lunastamata pandikirjade väärtusest. Selguse huvides täpsustab lõike teine lause, et nõueteks krediitiasutuse vastu ei loeta nõudeid Euroopa Keskpankade Süsteemi kuuluva keskpanga vastu, kuna nõuded selliste isikute vastu on olemuslikult madalama riskiga, mistõttu ei ole tavaliste krediitiasutuste suhtes kohaldatava kontsentratsioonipiirangu laiendamine keskpankadele põhjendatud.

§ 24. Likviidsusvaru

Kui pandikirjaportfell eraldub eelnõu § 36 lõikes 1 toodud juhtudel, peab see eraldi sihtvarakogumine oleme koheselt suuteline täitma kõiki nõudeid, mida seaduse järgi. Kuna eraldumissündmus ei lükka edasi lunastustähtpäevi ega muid tähtaegu, tuleb kohustusi pandikirjaomanike (ning tuletisinstrumentide vastaspoolte) ees täita alates esimesest eraldumisjärgsest päevast, ükstkõik kui suured need ka poleks. Samas ei pruugi olla võimalik tagatisvara võõrandada kiiresti ja samal ajal mõistliku hinnaga ning ka tagatistelt laekuv tulu saabub reeglina hajutatult pikema ajaperioodi jooksul. Eelmärgitud kitsaskohad kerkivad eriti teravalt esile pandikirjaportfelli puhul, mille esmastagatisteks on hüpoteekkrediidid (eelnõu § 28 lg 1) või ärihüpoteekkrediidid (eelnõu § 33 lg 1 p 1).

Eelnevast tulenevalt on vaja lisada tagatisvara hulka väga kõrge likviidsusega varasid. Ka EBA arvamuse kohaselt kuulub parimate praktikate hulka see, et pandikirjade õigusraamistik näeb ette likviidsusriski maandamist sellega, et nõuab igal ajahetkel vabalt kättesaadavate likviidsete varade olemasolu eesmärgiga katta pandikirjaportfelli negatiivseid rahavoogusid teatud ajavahemikul.³⁵ EBA soovitatuste kohaselt on selleks ajavahemikuks 180 päeva.³⁶

³³ Vastava otsustuse peab emitent eelistatult tegema pandikirjade emissioonitingimustes või –prospektis.

³⁴ Netokohustuste ülejääki eelnõu § 27 lg 3 p 1 järgi tuleb igal juhul vastavalt eelnõu § 21 lõikele 1 tagada – selles osas emitendil kaalutlusruumi pole.

³⁵ EBA best practice 6–B.

³⁶ EBA raport (viide 13) lk 124.

Eelnevalt kehtestab **lõige 1** emitendi kohustuse luua likviidsusvaru. Likviidsusvaru koosneb väga kõrge likviidsusega varadest, nagu eespool märgiti. Esiteks on selleks Komisjoni delegeeritud määruses (EL) 2015/61 toodud väga kõrge kvaliteediga varad, mis oleksid kõlbulikud pangandusmääruses sätestatud likviidsuskatte nõude täitmiseks (nt. nõuded Euroopa Keskpannga või liikmesriigi keskpannga vastu, väga kõrge kvaliteediga teise panga pandikirjad). Teiseks võib likviidsusvaru hulka arvata hoiused teistes pankades, kui need vastavad pangandusmääruse 2. peatüki kohaselt krediitkvaliteedi astmele 1.

Siinkohal on oluline rõhutada, et Komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2015/61 art 7 lg 2 kohaselt on varad kõnesoleva määruse tähenduses krediitdiasutuse omand, õigus või huvi, mis ei ole mingil viisil koormatud. Selle kohaldamisel loetakse vara olevaks koormamata juhul, kui krediitdiasutuse suhtes ei kohaldata mingeid õiguslikke, lepingulisi, regulatiivseid või muid piiranguid, mis takistavad sellise vara likvideerimist, müümist, ülekandmist, määramist või üldiselt võõrandamist aktiivse kohese müügi või repolepingu kaudu järgneva 30 kalendripäeva jooksul. Eelnõu § 21 lg 6 järgi ei tohi ei tohi tagatisvara või tagatise võõrandada, koormata ega tagatisregistrist eemaldada, kui selle tagajärjel väheneb või tõenäoliselt väheneks likviidsusvaru väärtus alla seaduses või pandikirjade tingimustes sätestatud määra. Seega ei saa likviidsusvaru hulka arvatud esemeid enam käsitleda „varana“ Komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2015/61 tähenduses. EBA on sellega seoses viidanud, et on vaja uurida Komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2015/61 art 7 muutmise vajadust, sh. võimalust lubada pandikirjaportfelli negatiivseid rahavooge katta likviidsusvarus hoitavate likviidsete esemetega.³⁷ Tegemist on aga küsimusega, mis tuleb lahendada EL õiguse muutmisega. Käesolev eelnõu ei saa antud olukorda leevendada, seadmata ohtu pandikirjaportfelli maksejõulisuse eraldumisjärgsel ajal.

Lõige 2 kehtestab täpsemad lisatingimused likviidsusvaru jaoks kõlbulikule tagatisele, lähtudes EBA soovitudest³⁸. Need peavad tagama, et likviidsusvaru oleks koheselt kättesaadav, kui pandikirjaportfell eelnõu § 36 lõikes 1 nimetatud juhtudel eraldub. Seetõttu ei tohi likviidsusvaru hulka arvatav tagatis olla makseviivituses. Hoiused, mis on arvatud likviidsusvaru hulka, ei tohi olla sellised, mida saab kasutada alles teatud tähtaja möödudes. Väärtpabereid tuleb hoida eraldi väärtpaberikontol, et tagada nende puutumatus emitendi pankrotimenetluses (vt ka eelnõu § 76 punktis 2 toodud pankrotiseaduse muudatus).

Lõikes 3 reguleeritakse likviidsusvaru suuruse arvutamist, kusjuures eeskujuks on võetud Saksamaa PGB § 4 lõikes 1a toodud kord. Esimese arvutuskäiguna tuleb omavahel võrrelda pandikirjaportfelliga tehtavaid väljamakseid ja tagatisvaralt laekuvaid rahavoogusid. Seda tehakse iga järgmise 180 päeva jaoks, st igale päevale määratakse nn päevadiferents. Seejärel liidetakse päevadiferentsid. Selle tehte tulemusel saadud suurim negatiivne summa on see summa, mida likviidsusvaru katma peab.

Peab mõnna, et Eesti näol on tegemist väikse pandikirjaturuga, kus ideaalset varade ja kohustuste suhet on pandikirjaportfellis keeruline saavutada. Seega paneb likviidsusnõue emitendil olukorda, kus tuleks seadusest tuleneva minimaalse likviidsusvaru suuruse saavutamiseks ohverdada pandikirjaportfelli tarbeks palju vaba kapitali. See võiks omakorda vähendada pandikirjade atraktiivsust muude kapitali kaasamise võimalustega võrreldes. Paraku on aga vaja tagada pandikirjaportfelli likviidsus, kuna vastasel juhul satub selle maksejõulisus pärast eraldumist tõsisesse ohtu. Siiski on pandikirjade turu arendes võimalik

³⁷ EBA raport (viide 13) lk 125–126.

³⁸ EBA raport (viide 13) lk 124.

uurida teisi likviidsuse tagamise meetmeid, sh lunastustähtpäevade regulatsiooni paindlikumaks muutmist (vt selgitused CPT ja SB kohta eelnõu § 20 lõike 3 juures).

Lõikes 3 täpsustatakse õigusselguse huvides, et likviidsusvaru on osa tagatisvarast ning seda võetakse arvesse põhitagatisvara ja kohustusliku lisatagatisvara arvestuses. **Lõige 4** kohustab emitenti pidama tagatisregistri parema ülevaatlikkuse huvides likviidsusvaru kohta eraldi alamregistrist.

§ 25. Pandikirjaportfelli stressitest

Pandikirjaportfelli jätkusuutlikkuse tagamiseks peab emitent **lõike 1** kohaselt viima vähemalt kvartaalse sagedusega pandikirjaportfelli stressiteste. Intressirisk on olemas igas pandikirjaportfellis, valuutariski olemasolu sõltub sellest, kas pandikirjad on denomineeritud samas vääringus kui tagatisvara või mitte. **Lõike 2** järgi peab emitent suurendama tagatisvara, kui see ei vasta stressitesti tulemuste kohaselt seaduse nõuetele. Seega tuleb nõutava põhitagatisvara ja kohustusliku lisatagatisvara määra täitmist kontrollida lähtudes tagatisvara stressitestitud nüüdisväärtusest. Üldjuhul saab emitent ise sise-eeskirjadega määrata, millise meetodika alusel ta stressiteste läbi viib. Finantsinspeksioon saab aga vajadusel nõuda stressitesti läbiviimist enda määratud meetodika alusel (eelnõu § 59 lg 4 p 6). Lisaks sätestatakse **lõikes 3** volitusnorm, mille alusel võib vajaduse korral üldkohustusliku määrusega kehtestada täpsemad nõuded pandikirjaportfelli stressitesti meetodikale. Määruse kehtestamiseks pädeva ehk valdkonna eest vastutava ministri määramisel tuleks lähtuda sellest, kelle vastutusallas on finantsturgude poliitika alane õigusloome (eelnõu koostamise hetkel on selleks rahandusminister).

§ 26. Tuletisinstrumentide kasutamine

Lõikega 1 antakse emitendile üldine õigus kasutada tuletisinstrumente pandikirjaportfellis olevate riskide maandamiseks ning esitatakse loetelu täiendavatest kriteeriumitest, millele pandikirjaportfelli hõlmatavad tuletisinstrumentid peavad vastama.

Punkti 1 kohaselt on lubatud üksnes sellised tuletisinstrumentid, mis on tehtud tasaarvestust võimaldava raamlepingu alusel. Raamlepingu all peetakse silmas sellist lepingut, kus nii leping ise ning kõik selle alt tehtavad tehingud moodustavad „ühe lepingu“³⁹. „Tasaarveldust võimaldava raamlepingu“ all on peetud silmas sellist lepingut, mis võimaldab lepingu poolte vahel sõlmitud tuletisinstrumentidest tulenevaid nõudeid omavahel jooksvalt tasaarveldada, nii et järgi jääb nn netonõue emma-kumma lepingupoole vastu. Jooksva tasaarvelduse (*netting*) kasutamine vähendab pandikirjaportfelli riskide maandamisega kaasnevat kapitalikulu, kuna tagatist arvestatakse üksnes tasaarvelduse tulemusel tekkiva netonõude baasil⁴⁰. Käesolevas punktis sätestatud kriteeriumile vastab kõige paremini *ISDA Master*

³⁹ Nn „ühe lepingu“ kontseptsioon töötati välja ISDA organisatsiooni poolt eesmärgiga elimineerida ühe poole maksejõuetuks muutumisel selle pankrotihalduri või muu sarnase isiku poolt raamlepingu alusel tehtud tehingute valikuline lõpetamine (*cherry picking*). Kuna lepingut ei saa osaliselt (st tehingute kaupa) üles öelda, tagab „ühe lepingu“ põhimõte seda, et lepingut saab üles öelda vaid tervikuna ja kõik lepingu alusel sõlmitud tehingud lõpetatakse seega samaaegselt.

⁴⁰ Oletame, et A ja B vahel on sõlmitud raamleping tuletisinstrumentide tegemise eesmärgil ning mõlemad pooled soovivad konstantselt olla 100% tagatud. Lisaks on A ja B vahel sõlmitud 4 tuletisinstrumenti, millest tehingu 1 alusel võlgneb A B-le 5 ühikut ja tehingu 2 alusel 3 ühikut, ent tehingu 3 alusel võlgneb B A-le 2 ühikut ning tehingu 4 alusel 1 ühiku. Kui poolte vahel sõlmitud raamleping tasaarvestust ei võimalda, peaks ülaltoodud võlgnevuste katteks andma A B-le tagatist 8 ühikut ning B A-le 3 ühikut, mis tähendab, et tehingute tagamiseks tuleb liigutada 11 ühikut tagatist. Kui poolte vahel sõlmitud raamleping tasaarvestust võimaldab, jääb tehingu tasaarveldamisel järgi A netovõlgnevus 5 ühikut (5+3-2-1). Seega tehingute tasaarveldamine hoiab ära

Agreementi 2002. aasta versioon⁴¹, ent põhimõtteliselt võivad lepingupoole sõlmida tuletisinstrumente ka muu tasaarvestust võimaldava raamlepingu alusel. Lisaks tasaarvestust võimaldava raamlepingu olemasolule on tasaarvelduse teostamiseks vajalik ka toetava regulatsiooni olemasolu mõlema lepingupoole jurisdiktsioonis, mis ühe poole maksejõuetuse korral ja muudes sarnastest olukordades tagab selle, et raamlepingu alusel tuletisinstrumentide sõlmimine, sulgemine ja ning sulgemisel tekkiva netonõude tasaarvestamine tagatisega ei oleks üldreeglina hiljem tagasivõidetavad ega tühistatavad. Eesti õigusaktides on kirjeldatud toetavad sätted põhimõtteliselt olemas⁴².

Punkt 2 määratleb ära vastaspoole, kellega emitent üldse saab punktis 1 nimetatud raamlepingu sõlmida. Vastavalt viitele võivad sellise raamlepingu vastaspooleks olla üksnes finantsinstitutsioonid (pangad, investeerimisühingud jne), rahvusvahelised organisatsioonid (IMF, EKP jne) ning professionaalsed väärtpaperitesse investeerijad. Raamlepingu vastaspoole ringi piiramine professionaalsete turuosalistega on vajalik selleks, et emitent ei hakkaks pandikirjaportfelli tulenevaid riske maandama sellise vastaspoolega, kes keerulises majandusolukorras ei pruugi olla võimeline oma kohustusi emitendi ees täitma, tekitades seeläbi pandikirjaportfelli riski, mida ei ole vastaval hetkel enam võimalik efektiivselt või sama kuluga maandada.

Punkt 3 on oluline pandikirjaportfelli kaitsev säte, kuna seab piirangu sätetele, mille alusel saab vastaspool raamlepingu või konkreetse tuletisinstrumenti üles öelda. Punkt ütleb ühelt poolt konkreetset, et emitendi maksejõuetus ei saa olla aluseks sellise tuletisinstrumenti või raamlepingu ülesütlemisele, mis on sõlmitud pandikirjaportfelli tulenevate riskide maandamiseks. Teiselt poolt tuleks seda mõista viisil, et mistahes emitendiga juhtuvad sündmused (sh muu vastaspoolega sõlmitud lepingu rikkumine, ristvõlgnevuse teke kolmanda isiku ees, majandusseisu oluliselt halvendav sündmus, varade arest vms lepingus sisalduda võiv kovenant või lepingu ülesütlemise alus) ei peaks üldreeglina olema alus pandikirjaportfelliga seotud tuletisinstrumenti või raamlepingu ülesütlemiseks.

Punkt 4 määrab ära ka tuletisinstrumentide sõlmimise eesmärgi, milleks võib olla üksnes pandikirjaportfelli tulenevate riskide maandamine. Spekulatiivsete tuletisinstrumentide sõlmimine poolte vahel sõlmitud raamlepingu alusel ei ole lubatud ning emitent peab olema valmis tõendama, et konkreetne tuletisinstrument on just riskimaandava iseloomuga.

Lõike 1 punkt 5 ja lõige 2 sätestavad eriregulatsiooni eelnõu § 11 lõikes 2 sätestatu suhtes tuletisinstrumenti vastaspoole jaoks, pannes emitendile kohustuse küsida vastaspoolelt nõusolekut tuletisinstrumenti kandmiseks tagatisregistrisse. Lõige 2 täpsustab, et eraldi nõusolekut tuletisinstrumenti kandmiseks tagatisregistrisse ei ole vaja, kui vastaspoolele on teatavaks tehtud, et poolte vahel sõlmitav raamleping on sõlmitud just konkreetse pandikirjaportfelli tarbeks ja seega kantakse kõik selle alusel sõlmitavad tuletisinstrumenti tagatisregistrisse vaikimisi. Vastava asjaolu teatavaks tegemine võib toimuda raamlepingus endas või muu teavitusega (näiteks lepingu sõlmimise ettepaneku teade), mille vastaspool peaks olema vähemalt teatavaks võtnud. Põhjus, miks tuletisinstrumentidele üldse on vajalik sätestada erand lõikes 2 kirjeldatust, seisneb selles, et seotus konkreetse pandikirjaportfelliga

ebavajaliku kapitali sidumise (antud näites läheb summaarset tagatist vaja üle 2 korra vähem) ning samuti vähenevad tagatise andmise ja võtmisega seotud kulud.

⁴¹ Praktikast sõlmitakse pandikirjadega seotud tuletisinstrumentide sõlmimiseks spetsiaalsed, pandikirjade loogikat arvesse võtvad ISDA raamlepingud, mis võivad eksisteerida paralleelselt emitendi ja vastaspoole vahel sõlmitud nn tavalise ISDA raamlepingu kõrval.

⁴² Asjaõigus-, pankroti- ja saneerimisseaduses 19.05.2014 jõustunud muudatustega piirati muuhulgas tuletisinstrumentide tagasivõidetavust pankrotimenetluses ja nende tingimuste korrigeerimist saneerimismenetluses ning võimaldati tuletisinstrumentide sulgemisel teostada netonõude tasaarvestus finantstagatisega.

annab tuletisinstrumenti vastaspoolele *pari passu* nõude tagatisvara suhtes sarnaselt pandikirjaomanikele. Seega peab tuletisinstrumenti vastaspool olema teadlik, mis otstarbeks emitent temaga raamlepingu soovib sõlmida

Lõige 3 reguleerib olukorda, kus emitendi ja vastaspoole vahel sõlmitud raamlepingu alusel tekib emitendil õigus nõuda vastaspoolelt tagatist positiivse nüüdispuhasväärtusega tuletisinstrumentid (või netonõudest) tuleneva vastaspoole kohustuse tagamiseks. Lõige määrab esmalt ära, et vastaspoole antavaks tagatiseks ei sobi mistahes vara, vaid üksnes eelnõu § 23 lõike 1 punktides 1 kuni 6 nimetatud vara. Tagatiseks sobiva vara osas ammendava loetelu esitamine peaks aitama kaasa sellele, et tagatis moodustuks üksnes piisavalt kõrge krediitkvaliteediga (krediidireitinguga) ning likviidsest varast. Teiseks sätestab käesolev lõige kohustuse kanda vastaspoolelt saadud tagatis eraldi tagatisregistri alamregistrisse, et saadud tagatise üle oleks võimalik pidada täpset arvestust.

§ 27. Tuletisinsinstrumentide arvestus tagatisvaras

Paragrahv käsitleb lähtudes EBA soovitustest⁴³ täpsemalt seda, kuidas tuletisinstrumenti kandmine tagatisregistrisse mõjutab tagatisvara suuruse arvutamist (ja seega eelnõu §-s 21 lõikes 1 sätestatud tingimustele vastavust). **Lõige 1** käsitleb olukorda, kus pärast emitendile tuletisinstrumentid laekuvate rahavoogude ja tema tehtud väljamaksete tasaarvestamist jääb emitendile alles netonõue. Netonõue suurus on seejuures kas tehingu erakorralisel lõppemisel emitendile jaoks tekkiv positiivne rahavoog (ingl. k. *close-out amount*) või tuletisinstrumentid emitendile laekuvad rahavood pärast tasaarvestust – sõltuvalt sellest, kumb on väiksem. **Lõikes 2** käsitletakse olukorda, kus emitendil tekib seoses tuletisinstrumentiga netokohustus. **Lõike 3** kohaselt lahutatakse kõikide pandikirjaportfelli tuletisinsinstrumentide netonõuetest lahutatakse netokohustused. Kui tulemit on positiivne, on tegemist netonõuete ülejäägiga, mida võib kasutada asendustagatisena vastavalt eelnõu § 23 lg 1 punktile 7. See on emitendi õigus, mitte tema kohustus. Negatiivset tulemit käsitletakse netonõuete ülejäägina, mida emitent on kohustatud tagama vastavalt eelnõu § 21 lõikele 1.

§ 28. Hüpotekpandikirjade esmastagatis

Lõikes 1 määratletakse hüpoteekpandikirjade esmastagatis. Kokkuvõtvalt võib hüpoteekpandikirjade esmastagatisena kasutada üksnes sellist tagatist, mis vastab kõikidele §-des 28 kuni 32 toodud tingimustele: (a) tagatiseks olev emitendi nõue tuleneb krediitdilepingust, (b) krediidisajaajaks on füüsiline isik, (c) krediitdilepingu täitmine on tagatud hüpoteegiga, (d) hüpoteegiga koormatud kinnisasi on elamukinnisasi, (e) hüpoteegiga koormatud kinnisasi asub Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis, (f) hüpoteegisumma ületab krediitdijääki vähemalt 10% võrra, (g) kinnisasi on nõuetekohaselt kindlustatud, (h) kinnisasja turuväärtus on määratud nõuetekohaselt sõltumatu hindaja poolt, (i) krediidisaja ei ole krediidiga makseviivituses selle tagatisvarasse kandmise hetkel ning (j) krediitdileping ning seda tagav hüpoteek on vabad koormatistest ja käsutuskeeldusest. Kõik loetletud tingimused on imperatiivsed, mis tähendab, et vastuolu kasvõi ühe tingimusega välistab võimaluse vastav laen tagatisvara hulka kanda.

Lõikes 2 avatakse elamukinnisaja mõiste. Eesti õiguses on juba kasutusel mõned sarnased mõisted nagu nt. elamukinnisvara (VÕS § 402) või elamumaa. Pandikirjade spetsiifikat arvesse võttesse on siiski vaja eelnõus luua uus, autonoomne elamukinnisaja mõiste.

⁴³ EBA raport (viide 13) lk 120–121.

Elamukinnisasi võib esiteks olla pangandusmääruses nimetatud elamukinnisvara ehk eluase, milles elab eluaseme omanik või üürnik (art 4 lg 1 p 75). Teiseks võib lisaks klassikalistele kinnisasjadele nagu kinnistu ja korteriomand kõnesoleva definitsiooni alusel elamukinnisasjaks lugeda ka piiratud asjaõigusteks olevaid hoonestusõigust ja korterihoonestusõigust, kuna neile on samuti võimalik seada hüpoteeki ning neid kasutatakse praktikas üpris sageli krediiditagatisena.

Elamukinnisasi määratletakse selle alusel, kas seda on nüüd või tulevikus võimalik kasutada elamiseks ehk kas sellel on või saab olema eluruum (eluruumi mõiste sisustamisel võib lähtuda VÕS § 272 lõikest 1). Kui kinnisaja sobivus määratletakse selle eluasemena kasutamise võimalikkuse alusel, ei diskrimineerita põhjendamatult selliseid isikuid, kes on krediidi abil omandanud või soovivad omandada näiteks ärimaal asuva elumaja või kasutusloata korteriomandi (neid asjaolusid peaks arvesse võtma hüpoteekkrediiti tagava vara hindamisel vastavalt eelnõu §-le 31). Kuigi nii elamute püstitamine mitte-elamumaale kui ka kasutusloata elamute ja korterite kasutamine on probleemid, millega nii vastavate kinnisasjade omanikud kui kohalikud omavalitsused peaksid aktiivsemalt tegelema, ei ole käesoleva eelnõu võimuses Eesti vastavat praktikat muuta. Sellest tulenevalt ei ole ka mõistlik selliseid erijuhtumeid eelnõust päris välja jätta, kuna tsiviilkäibes tehakse selliste kinnisasjadega tehinguid muude kinnisasjadega võrreldaval hinnatasemel.

Lõige 3 on tihedalt seotud eelmise lõike viimase punktiga ning käsitleb olukorda, kus lisaks eluasemeks ostetavale korteriomandile on müügilepingu esemeks ka panipaik või parkimiskoht, mis samuti on moodustatud korteriomandina. Kuna praktikas võetakse sellised lisakorteriomandid nn põhikorteriomandi hindamisel arvesse kui hinda tõstvad faktorid ning krediidi väljastamisel seatakse hüpoteek üldjuhul ka nendele, siis peaks emitendile jääma võimalus selliste tagatistega krediidi samuti tagatisvara hulka hõlmata, isegi kui sellised lisakorteriomandid iseseisvalt eluasemetena kasutatavad ei ole. Vastasel juhul tekiks ebavõrdne olukord võrreldes selliste korterelamutega, kus panipaigad ja parkimiskohad on kaasomandi esemeks⁴⁴.

Lõikega 4 pannakse emitendile kohustus selgelt eristada tagatisvaras n-õ pangandusmäärusele vastavaid elamukinnisasjade ja muude kinnisasjade tagatisel antud krediite, kehtestades kohustuse luua eraldi alamregister, kui tagatisvaras kasutatakse mõlemat liiki tagatisi.

Lõige 5 reguleerib sellise hüpoteekkrediidi tagatisvara hulka lisamist, mille tagatiseks on hoonestusõigus või korterihoonestusõigus. Lõikega sätestatakse, et tagatisvara hulka hõlmamisel tuleb kontrollida, kas krediidilepingu lõpptähtpäev on vähemalt aasta jagu varasem kui kinnistusraamatusse kantud hoonestusõiguse või korterihoonestusõiguse lõpptähtpäev. Vastav kontrollkohustus peaks aitama tagada, et laen teenindatakse lõpuni enne hoonestusõiguse lõpptähtpäeva, et vältida võimalikke probleeme muuhulgas hoonestusõiguse sundrealiseerimisel.

Lõige 6 reguleerib olukorda, kus tagatisvara hulka kantavat hüpoteekkrediidi tagab väljaspool Eestit asuv kinnisvara, seades täiendavad nõuded sellise krediidi tagatisele. Kuivõrd hüpoteekpandikirjade esmastagatisena saab kasutada mistahes Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis asuva kinnisvaraga tagatud laene, on oluline tagada, et vastavas riigis kasutatav hüpoteek või muu koormatis vastaks teatud kvalitatiivsetele parameetritele. Ehk teisisõnu peab see andma võlausaldajale Eesti õigusaktide alusel seatava hüpoteegiga samaväärse

⁴⁴ Panipaikade ja parkimiskohtade kasutamine toimub sellisel juhul tavaliselt kinnistusraamatusse kantud kasutuskorra alusel.

kaitse. Seda võib eeldada pangandusmääruse artikli 208 lõikes 2 sätestatud tingimustele vastavate tagatiste puhul.

Lõige 7 on suunatud tagatisvara kvaliteedi tagamisele ning see paneb emitendile kohustuse kontrollida krediidi tagatisvara hulka kandmise hetkel, et krediidisaja ei oleks selle krediidiga makseviivitus. Kui krediidisaja satub krediidiga makseviivitusse siis, kui see on juba tagatisvara hulka kantud, on emitendil valida, kas (a) hoida seda tagatisvara hulgas (ja viia vajadusel ka kinnisasja sundrealiseerimine läbi krediidi jätkuvalt tagatisvara hulgas hoides) või (b) hoida tagatisvara makseviivituses olevast krediidist puhtana ja asendada võlgnevuses oleva krediidi korrektselt teenindatud krediidiga. Kuna üle 90 päeva makseviivituses olevate krediidi osakaalu pandikirjaportfellis peab emitent ka avalikkusele raporteerima, eelistavad Euroopa pandikirjaemitendid üldjuhul puhtana, või hoiavad seal makseviivituses olevaid krediidi väga vähesel määral (reeglina alla 1% tagatisvara mahust).

Lõige 8 sätestab keelu hoida tagatisvara hulgas hüpoteekkrediite, millele on seatud koormatis või käsutuskeeld ning sama kohaldub ka juhul, kui koormatis on seatud krediidi tagavale hüpoteegile või käsutuskeeld hüpoteegile või hüpoteegiga koormatud varale. Sätte eesmärgiks on vältida sellise krediidi hoidmist tagatisvara hulgas, kuna need ka vähendavad konkreetse krediidi väärtust tagatisvara arvestuses, või muudavad krediidi sissenõutavuse või hüpoteegi realiseerimise võimatuks või õiguslikult keeruliseks. Kui näiteks lõikes 7 kirjeldatud aspekti tuleb kontrollida üksnes krediidi tagatisvara hulka kandmise hetkel, siis käesolevas lõikes sätestatud aspekte tuleb kontrollida regulaarselt.

Lõikes 9 reguleeritakse olukorda, kus üks hüpoteek tagab erinevatest krediidilepingutest tulenevaid nõudeid. Lõige seab esmalt piirangud selles osas, millisel juhul sellist laeni võib üldse tagatisvara hulka kanda – peab olema sama isik ja sama valuuta – ning täpsustab seejärel, kuidas sellises olukorras arvutada tagatise väärtust.

§ 29. Krediidi suhe hüpoteekkrediidi tagava vara väärtusesse

Lõikes 1 sätestatakse piirmäär sellele, kui suurt osa konkreetsest hüpoteekkrediidist võib maksimaalselt kasutada pandikirjade tagatisena. Krediidi all tuleb mõista nii selle krediidi nimiväärtust (ehk krediidisummat või – jääki või põhiosa) kui ka nüüdisväärtust, sõltuvalt sellest, kas konkreetsele krediidile on selle tagatisregistrisse kandmise hetkeks nüüdisväärtus juba tekkinud või mitte⁴⁵. Pandikirjade puhul on levinud kaks erinevat piirangut, mis adresseerivad krediidi suhet selle tagatiseks oleva vara väärtusesse (LTV⁴⁶): (a) suhteline LTV, mis määrab ära, kui palju võib krediidisummast tagatisvarana arvesse võtta; (b) absoluutne LTV, mis määrab ära, millise LTV-ga krediiti ei tohi tagatisvara hulka võtta⁴⁷. Käesolevas seaduses on reguleeritud üksnes suhtelist LTV-d. Seega on emitendil õigus

⁴⁵ Kui konkreetsest krediidilepingust tulenev nõue kantakse tagatisvara hulka koheselt pärast selle väljastamist, ei ole sellele nüüdispuhasväärtust tõenäoliselt veel tekkinud, mistõttu LTV arvestuses võetakse aluseks krediidisumma (st krediidi nimiväärtus). See, kui võrd krediidi nimi- ja nüüdispuhasväärtus üksteisest erinevad, sõltub eelkõige sellest, kas krediidil on fikseeritud või ujuv intressimäär, sest ujuva intressimääraga krediidi puhul on selle nimiväärtus ja nüüdispuhasväärtus kogu krediidi tähtaja jooksul nagunii väga sarnased.

⁴⁶ Tuleneb mõiste inglisekeelsest vastest *loan-to-value*.

⁴⁷ Absoluutselt LTV-d võib omakorda veel kaheks jagada: (a) LTV, millega ei tohi krediidi tagatisvara hulka kanda; ja (b) LTV, millega tuleb krediit tagatisvara hulgast välja kanda. Näiteks võib regulatsioon ette näha, et (a) = 100 ja (b) = 150, mis tähendab seda, et krediidi saab tagatisvara hulka hõlmata üksnes juhul, kui selle LTV on 100 või vähem, ent kui pärast 99se LTV-ga krediidi tagatisvara hulka võtmist tõuseb selle LTV näiteks kinnisvarahindade languse mõjul 110ni, võib selle jätta tagatisvara hulka ning emitendil tekib selle väljakandmise kohustus üksnes juhul, kui LTV tõuseb 150ni.

absoluutse LTV osas ise otsustada, kas seda pandikirjade tingimustes reguleerida või mitte, või kuhu tõmmata absoluutselt LTV piir⁴⁸.

LTV ehk suhteline LTV on seaduses fikseeritud tasemel 70%⁴⁹. Üksiku krediidi puhul tähendab LTV 70 seda, et kui emitent annab välja 80 ühikut krediiti vara vastu, mille väärtus on 100 ühikut, siis sellise krediidi LTV on 80. Kui emitent kasutab sellist krediiti tagatisvarana, võetakse tulenevalt seadusest tulenevast piirangust arvesse üksnes 70 ühikut 80st ning § 21 lõike 2 alusel võib sellise krediidi tagatisel anda välja pandikirju nimiväärtusest 70 ühikut. Kui krediidi tagamiseks oleva vara väärtus peaks näiteks kinnisvarahindade languse tõttu 20% langema, muutub vastavalt ka see, kui suurt osa krediidist saab tagatisvarana arvesse võtta. Eeltoodud näite puhul oleks konkreetse krediidi väärtus tagatisvarana pärast kinnisvarahindade langust 56 – uus tagatisvara väärtus leitakse vara uue hinna (80 ühikut) ja maksimaalse lubatud LTV (70%) korrutisena. Kuna antud näiteks oleks pandikirju jätkuvalt lunastamata nimiväärtuses 70 ühikut, tuleks § 21 lõikes 2 sätestatud nõude täitmiseks kas (a) lisada tagatisvara hulka vähemalt 14 ühiku ulatuses tagatist või (b) vähendada lunastamata pandikirjade mahtu 14 ühiku võrra (näiteks neid ennetähtaegselt lunastades, kui selline võimalus on tingimustes ette nähtud).

Euroopa praktikas kõiguvad LTV määrad 60% ja 80% vahel. Võrdlusgrupi seitsmest riigist on kolmel riigil LTV 70%, ühel 60%, ühel 75%, ühel 75% või 80% ning ühel samuti 70% (ent seda tagatisvara kogumi baasil). Eelnõus valiku tegemisel lähtuti ühelt poolt võrdlusgrupis olevatest määradest (kõige rohkem levinud LTV 70%) ning teiselt poolt soovist mitte tunduda välisinvestorile liiga konservatiivne (LTV 60 või 65%) või liiga liberaalne (LTV 75 või 80%).

Käesoleva lõike 2. lause reguleerib olukorda, kus krediidi tegelik LTV ületab seaduses lubatud maksimaalselt LTV-d (ehk siis olukord, mis on kirjeldatud ka ülaltoodud näites). Sellise juhul loetakse, et laen kuulub tagatisvara hulka tervikuna. Lõike 2. lause püüab lahendada praktikas tekkivat probleemi, mis tekib pandikirjaportfelli emitendi varadest eraldamisel (eelkõige emitendi maksejõuetuse korral). Kui konkreetne laen kuuluks tagatisvara hulka üksnes ulatuses, milles seda on tagatisvarana arvesse võetud, tekiks pandikirjaportfelli eraldamisel (ja eelkõige pärast selle võõrandamist uuele emitendile) olukord, kus laen tuleks jagada kaheks ning krediidisaja peaks teoreetiliselt asuma täitma oma krediidist tulenevat kohustust kahele võlausaldajale: uuele emitendile LTV 0-70% osas ning maksejõuetuks muutunud krediidasutusele LTV 70% ületavas osas. Isegi, kui regulatsiooniga määrata ära, et krediidisaja võib täita ühele võlausaldajale ning vastav võlausaldaja peab jagama saadud summasid proportsionaalselt siis teise võlausaldajaga, tekiks siiski suhteliselt keeruline süsteem krediidisajaalt laekuvate vahendite jaotamiseks.

Lõike 2. lausega luuakse seega olukord, kus pandikirjaportfelli võlausaldajatel on õigus saada kasu ka vahenditest, mis ületavad tagatisvarana arvesse võetud krediidi väärtust: kui emitendi maksejõulisuse säilimisel on selline „kasum“ virtuaalne, siis reaalseks muutub see juhul, kui pärast pandikirjaportfelli võõrandamist uuele emitendile toimub näiteks krediidi tagasimakse või sundrealiseerimine ning saadud vahendid ületavad krediidi tagatisvarana arvesse võetud osa. Sellise virtuaalse „kasumi“ puhul tuleb siiski arvestada kolme asjaolu: (a) selline virtuaalne kasum eksisteerib ajutiselt, kuna ühelt poolt maksab krediidisaja oma krediidijääki

⁴⁸ 2014. a EBA Raportis (viide 12), lk 51 on võetud seisukoht, et absoluutse LTV rakendamine krediidi kandmisel tagatisvara hulka on hea mõte, ent absoluutse LTV rakendamine kogu krediidi elutsükli vältel (st kuni krediit on tagatisvara hulgas) mitte nii hea.

⁴⁹ Pangandusmäärusele vastavate pandikirjade puhul on elamukinnisvara tagatise vastu antud krediidi maksimaalne lubatud LTV 80.

kogu aeg väiksemaks ning teiselt poolt pöörduvad kinnisvara hinnad teatava aja möödudes ilmselt taas tõusule; (b) kuniks selline virtuaalne kasum eksisteerib, vaadeldakse seda Euroopa praktikas kui pandikirjaportfelli sisemist lisatagatisvara (inglise keeles *intrinsic overcollateralization*), mis kuni teatava piirini võib pandikirjaportfelli kvaliteeti isegi tõsta; (c) siiski tuleks arvestada, et emitendil ei pruugi olla mõistlik tekitada sellist virtuaalset kasumit krediidi tagatisvara hulka kandmise hetkel, kuna krediidisumma, mis ületab LTV-d 70, on krediidiasutuse vara, mis seotakse pandikirjaportfelliga mittevajalikus ulatuses – kui emitent tõstab tagatisvara hulka palju selliseid laene, siis vastavalt väheneb bilansis ka tema muude varade osakaal, mis võib lõppjärgus alandada tema tagamata võlakohustuste (näiteks võlakirjade) krediidireitingut ehk siis muuta kallimaks pandikirjade välist kapitali kaasamist. Võrdlusgrupi seitsmest riigis on neli riiki lahendanud selle küsimuse samuti nagu käesoleva lõike 2. lauses kirjas. Lisaks tuleks siia kõrvale vaadata ka eelnõu § 28 lõiget 4 ja selle juurde käivat kommentaari, kuna see on käesoleva lõike 2. lauses kirjeldatud olukorra lahenduse teine pool. Samuti peaks n-õ pandikirjaportfelli sisemise tagatisvaraga arvestama siis, kui määratakse kindlaks eraldunud pandikirjaportfelli võõrandamistehingu hind.

Lõige 2 seab täiendavad nõuded krediidi tagatiseks olevale varale seatavale hüpoteegile. Vastavalt lõikele peab hüpoteegisumma moodustama vähemalt 110 protsenti krediidisummast. Sellise nõude eesmärk on tagada, et kinnisasja sundrealiseerimisel oleks võimalik vara müügist saadavate vahenditega katta ka realiseerimiskulud. Lõikega kehtestatakse seega hüpoteegisumma miinimum, maksimaalset hüpoteegisummat käesolev lõige ei reguleeri. Lisaks täpsustatakse lõikega selguse huvides üle, et hüpoteegisumma võib ületada ka tagatiseks oleva kinnisvaravara väärtust, et ei tekiks kahtlust sellise praktika õiguspärasuses⁵⁰.

§ 30. Hüpoteekkrediiti tagava vara kindlustamise kohustus

Lõige 1 sätestab üldise kindlustuskohustuse krediidi tagatiseks oleva vara osas ning seab kaks täiendavat nõuet, millele vastava vara kindlustus peab vastama. Esmalt peab kindlustus olema sõlmitud tingimustel, mida tavapäraselt kasutatakse sarnase vara kindlustamiseks. Sisuliselt tähendab see seda, et vara tuleks kindlustada vastavalt selle tüübile (st korteriomandi kindlustamisel tuleb kinnisvara liigiks märkida korter ning kinnistu oluliseks osas oleva eluhoone kindlustamisel tuleb kinnisvara liigiks märkida maja). Teise nõudena peavad kindlustatud olema kõik asjakohased riskid.

Lõige 2 reguleerib kindlustuskohustuse tekkimist olukorras, kus varaks on kas hoonestamata elamukrunt või ehitusjärgus olev elamu või korter (korterelamu). Lõike alusel ei pea kindlustama hoonestamata elamukrunti, kuna sellel puudub ehitis, mida kindlustada. Ehitusjärgus olevate korterite kindlustuskohustus tekib hetkel, kui sinna tekib väliskeskkonnast katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitis. Enne sellise siseruumi tekkimist võib praktikas olla ka keeruline sõlmida sellise vara osas tüüpilist kodukindlustuslepingut.

Lõige 3 reguleerib olukorda, kus hüpoteekkrediiti tagava vara osas tuvastatakse kas kindlustuslepingu puudumine või nõuetele mittevastav kindlustusleping. Vastavalt lõikes sätestatule peaks selline olukord lahenema 10 tööpäeva jooksul. Kuna kindlustusleping on tänapäeva tehnoloogiliste vahendite abil võimalik ära sõlmida minutitega, siis peaks 10 tööpäeva olema igati piisav aega erinevate kindlustusandjate pakkumuste võrdlemiseks,

⁵⁰ Praktikas tekib selline olukord enamasti krediidi puhul, mis väljastatakse kõrge LTV-ga ning kus pooled on otsustanud leppida hüpoteegisumma kokku seaduses sätestatud miinimumist suuremas summas.

sobiva kindlustusandjaga lepingu sõlmimiseks ning sõlmitud lepingu emitendile edastamiseks. Kui vara omanik selle aja jooksul kindlustuslepingut ei sõlmi, saab seda teha emitent ise, sh. ennekõike juhul, kui ta on jätnud endale sellise õiguse kokkuleppes hüpoteekkrediidi saaja või seda krediiti tagava vara omanikuga. Kui antud tähtaja jooksule pole nõuetele vastavat kindlustuslepingut sõlmitud, tekib emitendil kohustus vastav laen tagatisvara hulgast välja kanda. Seejuures ei reguleeri käesolev eelnõu vastavalt **lõikele 4** emitendi õigust nõuda kindlustuslepingu sõlmimist või kindlustusmaksete tasumist või hüvitamist – see on emitendi hüpoteekkrediidi saaja või seda krediiti tagava vara omaniku vahelise kokkuleppe ese.

§ 31. Hüpoteekkrediiti tagava vara hindamise nõuded ja hindaja kvalifikatsioon

Lõikes 1 sätestatakse esmalt kohustus hinnata hüpoteekkrediiti tagava vara väärtus enne, kui hüpoteekkrediitist tulenevad nõuded kantakse pandikirjade tagatisena tagatisregistrisse. Säte võimaldab tugineda krediidiandjate ja –vahendajate seaduse alusel toimuvale hindamisprotseduurile, mida peavad kasutama ka krediidiasutused (KAS § 83 lg 3¹). See hõlmab ka KAVS § 53 lg 4 alusel antud määrust⁵¹, mida saab vajadusel **lõikes 3** antud volitusnormi alusel määrusega täiendada.

Vastavalt lõikele 1 on vara väärtuseks selle turuväärtus. Turuväärtuse oleks võimalik kasutada la hüpoteekkrediidiväärtuse (inglise keeles *mortgage lending value*)⁵² aluseks võtmist, ent eelnõus otsustati turuväärtuse kasuks järgnevatel põhjustel: (a) turuväärtus on võrdlusgrupis levinum kui hüpoteekkrediidiväärtus (neli riiki vs kolm riiki); (b) Euroopa võrdluses tervikuna on turuväärtus oluliselt rohkem levinud kui muud väärtused⁵³; ja (c) hüpoteekkrediidiväärtuse kasutusele võtmine eeldaks Eestis seniajani hästi toimunud turuväärtuse hindamisest loobumist (või vähemalt selle kõrvale alternatiivse hindamise ja hindajate struktuuri tekitamist). Lisaks ei ole see ka krediidivõtjale ilmselt nii arusaadav kui turuväärtus. Turuväärtus on küll seaduses määratlemata mõiste, ent selle sisustamisel on soovitusliku lähtuda on soovitatav lähtuda vastavatest Eesti standarditest (EVS) või Rahvusvahelise Hindamisstandardite Komitee (International Valuation Standard Council – IVSC) standarditest (IVS) või nimetatutega vastavuses olevatest dokumentidest.⁵⁴

§ 32. Hüpoteekkrediiti tagava vara väärtuse ümberhindamine

Paragrahv reguleerib emitendi hüpoteekkrediite tagava vara väärtuse ümberhindluse kohustusi. **Lõikes 1** sätestatakse üldine kohustus teostada vähemalt korra ühe aasta jooksul vara kinnisvara ümberhindlus. „Ümber hindamist“ ei tuleks siinkohal mõista kui kohustust vara igal juhul ümber hinnata, vaid kui kohustust vaadata portfellis oleva vara hinnad tervikuna üle ning neid ajakohastada, kui emitendile kättesaadavate andmete alusel on vara hindades toimunud muutus. Ka EBA parimate praktikate järgi peaks pandikirjade õiguslik

⁵¹ Eelnõu koostamise hetkel on selleks rahandusministri 15.06.2016 määrus nr 25 „Nõuded elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingu tagatiseks oleva kinnisvara hindamisele“.

⁵² Kasutusel nt Saksamaal. Sisuliselt on tegemist tsükliülese turuväärtusega, mis tõusval turul on reeglina madalam kui turuväärtus (ja tõuseb turuväärtusest aeglasemalt) ning langeval turul on kõrgem kui turuväärtus (ning langeb turuväärtusest aeglasemalt).

⁵³ 2014. a EBA Raportis (viide 12), lk 47-48 välja toodud jurisdiktsioonidest, kus oli hindamiskriteerium määratud (32), oli turuväärtus kasutusel 15 juhul. Muud kriteeriumid olid oluliselt vähem levinud (populaarsuselt järgmine on hüpoteekkrediidiväärtus 8 juhul).

⁵⁴ Turuväärtuse mõiste on põhjalikult defineeritud nt Eesti Standardikeskuse standardis EVS 875-3:2015 „Vara hindamine. Osa 3: Hindamise alused“

raamistik kehtestama kohustuse vähemalt kord aastas üle vaadata hüpoteekkrediite ja ärihüpoteekkrediite tagava vara väärtus (vähemalt indekseerimise või muu statistilise meetodiga).⁵⁵ Ümberhindamise põhjal muutub ka tagatisvara väärtus lähtudes eelnõu § 29 lõikes 1 sätestatud LTV määrast. Ümberhindamist tuleb siiski eristada stressitestimisest (§ 25), mis võtab arvesse potentsiaalseid tuleviku arengud. Ümberhinnatud vara väärtus on stressitestide aluseks.

Lõige 2 kehtestab emitendi kohustuse teostada erakorralist ümberhindamist. Seda tuleb teha vastavalt punktile 1 siis, kui emitendile kättesaadavad andmed viitavad turutingimuste olulisele muutusele. Punktis 2 sätestatakse kohustus teostada erakorraline ümberhindlus ka juhul, kui näiteks teatud regioonis või teatud vara liigi osas on toimumas oluline langus, ent vastav langus ei pruugi oma piiratud mõju tõttu olla terve kinnisvaraturu hinnamuutuse dünaamikas selgelt nähtav (mis tekitaks ümberhindluse kohustuse punkti 1 alusel).

Lõige 3 sätestab esmalt võimaluse kasutada tagatisregistrisse kantud hüpoteekkrediite tagava vara ümberhindamisel kasutada indekseeritud hindamist. Ehk teisisõnu öeldes ei pea iga tagatise puhul läbi viima korra aastas eelnõu §-s 31 sätestatud nõuetele vastavat hindamist. Eelduslikult saab indekseeritud ümberhindamisest pigem reegel kui erand, kuid oluline on rõhutada, et enne tagatisregistrisse kandmist peab hüpoteekkrediiti tagav vara vähemalt korra olema hinnatud vastavalt eelnõu §-s 31 sätestatud nõuetele. Kui selle hindamise ja hüpoteekkrediidi tagatisregistrisse kandmise vahele jääb pikem ajavahemik, mille vältelt emitent korra teostas pandikirjaportfelli tagatisvara indekseeritud ümberhindamist, siis rakendatakse sellele hüpoteekkrediidi tagavale varale tagasiulatuvalt indekseeritud ümberhindamist hetkel, mil hüpoteekkrediidist saab pandikirjade tagatis.⁵⁶ N-õ tagasiulatuvalt ümberhindamine on emitendile kohustuslik. Indekseeritud hindamise kasutamine eeldab seda, et emitendil on piisavad lähteandmed portfelli indekseerimiseks. Ümberhindamise kord ja meetodika tuleb kehtestada sise-eeskirjades. Vajadusel saab FI ettekirjutusega nõuda ümberhindamist vastavalt enda määratud meetodikale.

§ 33. Segatud tagatisvaraga pandikirjade esmastagatis

Lõikes 1 määratletakse segatud tagatisvaraga esmastagatis. Punktis 1 nimetatakse esmastagatise alaliigi (ärihüpoteekkredit) määratlus kordab suures osas § 28 lõikes 1 sätestatud. Erisuseks on see, et (a) segatud alusvaraga pandikirjade puhul saab tagatisvara hulka hõlmata üksnes juriidiliste isikute laene ning (b) hüpoteegiga koormatud kinnisasi võib olla nii elamukinnisasi kui äriotstarbeline kinnisasi. Praktikas võiksid § 28 lõige 1 punkt 1 ja § 33 lõige 1 p 1 omavahel suhestuda muuhulgas selliselt, et arendamisel olevale korterelamule antud krediidi, mis vastab muudele seaduses toodud tingimustele, saab kuni korteriomandite võõrandamiseni kasutada segatud alusvaraga pandikirjade esmastagatisena ning pärast korteriomandite võõrandamist saab vastavat korteriomandite soetamiseks võetud laene

⁵⁵ EBA parim praktika 4–B.

⁵⁶ Nt hüpoteekkrediiti tagava elamu turuväärtuseks hinnatakse 2018. aastal 100 000 EUR vastavalt eelnõu §-le 31, ent emitent ei kannu seda hüpoteekkrediiti kohe tagatisregistrisse. 2019. aastal viib emitent läbi pandikirjaportfelli indekseeritud ümberhindamise, mille tulemusel suurendatakse võrreldavate elamute väärtust 3% võrra. Kui nüüd kõnealune hüpoteekkrediiti kantakse 2020. aastal tagatisvara registrisse, siis võib seda tagava elamu väärtuseks lugeda 103 000 EUR. Sama kehtib ka siis, kui indekseeritud ümberhindamise tulemusel väheneks kõnesoleva elamu väärtus.

kasutada hüpoteekpandikirjade esmastagatisena⁵⁷. Punktide 2 ja 3 alusel võib segatud alusvaraga pandikirjade esmastagatisena kasutada Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või vastava lepinguriigi piirkondliku valitsuse või kohaliku omavalitsuse laene või nende poolt emiteeritud võlaväärtpabereid. Punkti 4 alusel võib segatud alusvaraga pandikirjade esmastagatisena kasutada Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi avalik-õigusliku juriidilise isikute laene või võlaväärtpabereid. Siiski kohalduvad käesolevas punktis nimetatud tagatisele täiendavad piirangud, mis on välja toodud lõikes 2. Punkti 5 alusel võib segatud alusvaraga pandikirjade esmastagatisena kasutada Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või vastava lepinguriigi piirkondliku valitsuse või kohaliku omavalitsuse poolt tagatud laene või võlaväärtpabereid. Seega võib käesoleva punkti alusel kasutada tagatisena muuhulgas ka mitmesuguseid erasektori võlakohustusi, kuna riigi või kohaliku omavalitsuse tagatise läbi tekib võlakohustusele sisuliselt avaliku sektori krediidirisk.

Lõige 2 täpsustab, milliseid avalik-õiguslike juriidiliste isikute laene ja võlaväärtpabereid võib segatud tagatisvaraga pandikirjade esmastagatisena kasutada. Punkti 1 alusel peab kvalifitseeruvate avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul olema välistatud selline maksejõuetusmenetlus, mille tagajärjel võidakse avalik-õiguslik juriidiline isik likvideerida, kuna likvideerimise võimalikkus muudab avalik-õigusliku juriidilise isiku sisuliselt võrdseks eraõigusliku juriidilise isikuga⁵⁸. Sellist isikut ei ole võimalik enam liigitada avaliku sektori hulka ning seega ei saa ka tema võlakohustustele omistada avaliku sektori krediidiriski. Punkt 2 kujutab endast erandit punktist 1, lugedes kvalifitseeruvaks avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks sellise isiku, keda võib saada maksejõuetusmenetluse tekkimisel või selle tekkimise ohu korral menetluse lõppedes likvideerida, ent isikule kohalduvate õigusaktidega on ette nähtud, et vastavas olukorras võetakse tema kohustused täielikult üle isiku poolt, keda ei saa pankroti- või muu maksejõuetusmenetluse korral likvideerida. Seeläbi on võlausaldajale võlakohustuse krediidiriski aspektist püsivalt tagatud, et algse võlgniku maksejõulisuse olulisel halvenemisel jäävad võlakohustused ka ülevõtmise korral jätkuvalt avaliku sektori võlakohustusteks.

Lõikele 3 kohalduvad eelnõu § 28 lg 7 kommentaarid.

§ 34. Ärihüpoteekkrediidile kohalduvad nõuded

Vastavalt **lõikele 1** kohaldatakse ärihüpoteekkrediidile üldreeglina hüpoteekpandikirjade esmastagatise ehk hüpoteekkrediite kohta sätestatud. Erandid sellest on sätestatud kommenteeritavas paragrahvis.

Lõikes 2 defineeritakse äriotstarbelise kinnisasja mõiste käesoleva seaduse tarbeks. Lisaks klassikalistele kinnisasjadele nagu kinnistu ja korteriomand loetakse definitsiooni alusel äriotstarbeliseks kinnisasjaks ka piiratud asjaõigusteks olevad hoonestusõigus ja korterihoonestusõigus, kuna neile on samuti võimalik seada hüpoteeki ning neid kasutatakse praktikas üpris sageli krediiditagatisena. Kinnisasja „äriotstarbelisus“ määratletakse selle alusel, kas seda on nüüd või tulevikus võimalik kasutada ärilisel otstarbel. Kui kinnisasja sobivus määratletakse selle äriotstarbelise kasutamise võimalikkuse alusel, ei diskrimineerita põhjendamatult selliseid isikuid, kes on krediidi abil omandanud või soovivad omandada näiteks tootmismaal asuva või kasutusloata kaubanduskeskuse. Kuigi äriotstarbeliste hoonete

⁵⁷ Näites toodud olukord eeldab, et korterelamu arendab juriidiline isik ning pärast arenduse valmimist võõrandatakse korterid füüsilistele isikutele, kes korterioistu finantseerivad pangakrediidiga ning kelle üheks krediiditagatiseks on ostetav korter.

⁵⁸ Eraõiguslik juriidiline isik vastutab oma kohustuste eest üksnes oma varade ulatuses.

püstitamine näiteks elamumaale ja nende (või nende osade) kasutamine ilma kasutusloa on probleemid, millega nii vastavate kinnisasjade omanikud kui kohalikud omavalitsused peaksid aktiivsemalt tegelema, ei ole käesoleva seaduse võimuses Eesti vastavat praktikat muuta. Sellest tulenevalt ei ole ka mõistlik selliseid erijuhtumeid seaduse skoobist päris välja jätta, kuna tsiviilkäibes tehakse selliste kinnisasjadega tehinguid muude kinnisasjadega võrreldaval hinnatasemel.

Lõige 3 sätestatakse piirmäär sellele, kui suurt osa konkreetsest krediidist võib maksimaalselt kasutada segatud tagatisvaraga pandikirjade tagatisena. LTV on seaduses fikseeritud tasemel 60%⁵⁹. Ka Euroopa praktikas (sh võrdlusgrupis) domineerib ülekaalult just LTV 60, vaid mõned üksikud riigid lubavad teatud tingimustel suuremat LTV-d äriotstarbelise kinnisvara tagatisel antud krediidile⁶⁰. Käesoleva lõike teise lause sisu on selgitatud eelnõu § 29 lõike 1 selgitustes. Hüpooteegisumma ja krediidisumma vahelise suhte osas kohaldub ärihüpooteekkrediidile § 29 lõikes 2 sätestatu. Praegune turupraktika ei pruugi küll olla vastavuses sellise nõudega. Siiski on vaja tagada ka ärihüpooteekkrediitide puhul minimaalne hüpooteegisumma, et laenu saaks lugeda täies ulatuses tagatuks, sh. katta vajadusel sundrealiseerimise kulud.

§ 35. Täitemenetlus tagatisvara suhtes

Lõikes 1 selgitatakse, et käesolev eelnõu teeb pandikirjaportfelli suhtes läbiviidava täitemenetluse osas erisusi.

Esimene erisus on toodud **lõikes 2**. See piirab tagatisvarale sissenõude pööramine, samuti selle arestimise ja sellele käsutuspiirangu seadmise võimalikkust, andes selle õiguse üksnes pandikirjaportfelli võlausaldajale. Lõike 2 rakendamine tuleb kõne alla juhul, kui emitent rikub pandikirjast või tuletisinstrumentist tulenevat kohustust (eelkõige maksekohustuse mittetäitmine või teade kavatsusest seda mitte täita), ent pandikirjaportfelli pankrotti ei ole veel välja kuulutatud. Sellisel juhul on pandikirjaportfelli võlausaldajal õigus oma nõude kaitsmiseks taotleda tagatisvarale sissenõude pööramist või aresti või käsutuspiirangu seadmist, ent tulenevalt asjaolust, et võlausaldajal on oma nõudest tulenevalt nõue tagatisvara kui terviku ja mitte üksiku tagatisvara vastu, saab sellist sissenõuet, aresti või käsutuspiirangut seada üksnes abstraktselt tagatisvarale kui tervikule ja sedagi üksnes ulatuses, mis katab konkreetse võlausaldaja nõuet. Kuna ühtegi üksikut tagatist ei ole võimalik arestida (sh kontot), siis seatud arestide üle peab arvestust pidama emitent või tagatisvara haldur.

Lõige 3 reguleerib olukorda, kus mõnele tagatisele või tagatisvarale siiski pööratakse sissenõue või seatakse arest või käsutuspiirang, ent selle seadmine ei tulene pandikirjadest. Kuigi selliste piirangute või koormatiste seadmisel võib vastava osa tagatisvara väärtus muutuda, ei peaks see siiski olema piisav alus tegevusloa tühistamiseks või tagatisvara halduri määramiseks, kui (a) emitent täidab kõiki seadusest tulenevaid nõudeid; (b) puudub muu alus tegevusloa tühistamiseks; ning (c) puudub muu alus tagatisvara halduri määramiseks. Praktikas võib käesolevas lõikes nimetatud olukord tekkida näiteks juhul, kui emitent rikub alamhaldurlepingust⁶¹ tulenevat kohustust (või tekib vaidlus alamhaldurlepingu alusel) ning vaidluse käigus seatakse emitendi varadele alamhalduri juures arest või muu samalaadne käsutuspiirang. Sellisel juhul ei ole arest või käsutuspiirang pandikirjadega kuidagi seotud, ent

⁵⁹ Pangandusmäärusele vastavate pandikirjade puhul on äriotstarbelise kinnisvara tagatise vastu antud krediidi maksimaalne lubatud LTV samuti 60.

⁶⁰ 2014 a. EBA Raport (viide 12) lk 47-48.

⁶¹ Leping, mille alusel hoiab pank kliendi jaoks välisväärtpapereid välisriigi kontohalduri juures.

omab siiski pandikirjaportfellile teatavat mõju. Lõike 2. lause annabki emitendile juhise, mida sellises olukorras teha – arestitud või käsutuspiiranguga tagatisvara tuleb asendada muu tagatisvaraga. See tähendab seda, et kuni konkreetse tagatisvara osas käib näiteks vaidlus ning see on arestitud või selle käsutamine on piiratud muul viisil, ei peaks emitent jääma ootama vaidluse lõpptulemust, vaid peaks asendama vastava osa tagatisvarast viivitamatult muude, arestidest ja käsutuspiirangutest vabade tagatistega. Kommenteeritav säte reguleerib üksnes pandikirjaportfelli, mis pole veel eraldunud. Kui pandikirjaportfell on emitenti maksejõuetuse tõttu emitendi varadest eraldatud, ei ole enam võimalik arestitud või käsutuspiiranguga tagatisvara muu tagatisvaraga asendada, kuna vara asendamine ja muud sarnased toimingud emitendi ja pandikirjaportfelli vahel on keelatud alates pandikirjaportfelli eraldamise hetkest.

§ 36. Pandikirjaportfelli eraldumine

Lõikes 1 on sätestatud pandikirjade üks olulisemaid tunnuseid: pandikirjaportfell eraldatakse emitendi muust varast olukorras, kus emitent on muutunud maksejõuetuks, kaotanud tegevusloa või kui emitendiga on toimunud muu sündmus, mille tagajärjel emitent kaotab või võib kaotada kontrolli oma äritegevuse ja varade juhtimise üle. Lisaks pankroti väljakuulutamisele peab see juhtuma ka moratooriumi väljakuulutamisel, tegevusloa lõppemisel (ennekõike kehtetuks tunnistamisel), finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduses (FELS) ettenähtud kriisilahendusmenetluse algatamisel⁶² ja sundlõpetamisel. Ka siis, kui emitent taotleb luba tegevuse osaliseks või täielikuks lõpetamiseks, tuleb pandikirjaportfell pandikirjaomanike huvide kaitseks eraldada. Lõike 1 punktides 1-6 nimetatud sündmustel loetakse pandikirjaportfell automaatselt eraldunud, sh. ka siis, kui vastavates kohtulahendis või FI otsustes pandikirjaportfelli eraldumist sõnaselgelt ette nähtud pole.

Lõikes 2 ja lõike 1 punktis 7 käsitletakse FI õigust ennetavalt taotleda pandikirjaportfelli eraldamist. Säte tagab FI-le võimaluse erinevate olukordadele paindlikult läheneda ja peaks kindluse mõtte ära katma kõik olukorrad, mis ei mahu lõike 1 punktide 1-6 alla, kuid kus on pandikirjaomanike õiguste kaitseks vajalik eraldada pandikirjaportfell. **Lõige 3 ja 4** käsitlevad FI taotluse lahendamise menetluslike aspekte (hagita menetluse kohta vt eelnõu § 13 lg 5 selgitused) ning sätestavad määruskaebuse esitamise võimaluse, kuna tegemist on ulatusliku sekkumisega emitendi ettevõtlusvabadusse.

37. Pandikirjaportfellide eraldumise tagajärjed

Lõige 1 sätestab pandikirjaportfelli eraldatuse kõige olulisema tagajärje. Pandikirjade emitendi pankroti korral ei kuulu tagatisvara emitendi pankrotivara hulka. See tähendab, et tagatisvara saab kasutada üksnes pandikirjaportfelli võlausaldajate (pandikirjaomanikud ja tuletisinstrumentide vastaspoolel) nõuete täitmiseks ning pandikirjaportfelli valitsemisega seotud kulude katteks; muudel emitendi võlausaldajatel, kes pankroti korral esitavad oma nõude emitendi pankrotimenetlusesse, ei ole õigust saada oma nõudele rahuldust tagatisvara arvelt.

Seejuures selgitab **lõige 2**, et üht liiki pandikirjaportfell on teistest pandikirjaportfellist täitsa sõltumatu ehk moodustab iseseisva sihtvarakogumi. Kahe pandikirjaportfelli vaheline ristsubsidieerimine on keelatud. Sihtvarakogumi moodustamine ei tähenda seda, et moodustub

⁶² Täpsemalt on silmas peetud FELS §-s 41 nimetatud otsuse tegemist.

uus juriidiline isik. Formaalselt on tegemist endiselt emitendi omandiga, mis on aga tema muust varast rangelt eraldatud ning mida valitseb tagatisvara haldur (vt järgmine lõik).

Lõige 3 lahendab küsimuse, kellel on õigus käsutada pandikirjaportfelli kuuluvat vara. Selle õiguse saab endale tagatisvara haldur analoogselt pankrotihalduriga pankrotimenetluses. Samuti saab ta endale õiguse osaleda kohtumenetlustes, mis puudutavad pandikirjaportfelli.

Lõikes 4 sätestatu eesmärk on rõhutada pandikirjaportfelli sõltumatust emitendi maksejõuetusest ja muudest sarnastest sündmustest, mis emitendiga aset võivad leida. Lõikega sätestatakse selgelt, et emitendi pankrot, moratorium või muu sarnande sündmus ei mõjuta pandikirjadest, tuletisinstrumentidest ega tagatisvarast tulenevaid õiguseid ja kohustusi. Pandikirjaportfelli kohustuste puhul tähendab see eelkõige seda, et need ei muutu sissenõutavaks. Võlausaldajatele võlgnetavaid kohustusi tuleb täita nii, nagu pandikirjade ja tuletisinstrumentide tingimused ette näevad. Tagatisvara puhul tähendab see eelkõige seda, et emitent ei saa hakata tagatisvarast tulenevaid nõudeid ennetähtaegselt või erakorraliselt sisse nõudma. Antud lõige peaks seega andma kõikidele pandikirjaportfelliga seotud isikutele piisava selguse nende õiguste ja kohustuste säilimise kohta emitendi maksejõuetuse või muu lõikes nimetatud sündmuse toimumisel.

Lõige 5 on tagatisvara kaitsese suunatud säte ning reguleerib tagatisvara käsutamist pärast sellist emitendiga toimunud sündmust, mis toob kaasa tagatisvara halduri määramise. Lõike 1. lause teeb viite PankrS § 36 lõigetele 2 kuni 4, kuna sarnast regulatsiooni on mõistlik rakendada ka muudel juhtudel kui emitendi pankroti korral. Lõike 2. lause reguleerib olukorda, kus konkreetne tagatisvara kuulub arvestuslikult pandikirjaportfelli, ent faktiliselt emitendi kontrolli alla. Selline olukord tekib näiteks juhul, kui emitent on määranud tagatisvarasse kuuluva emitendi nõude täitmiseks võlgnikule arvelduskonto, kuhu võlgnik täidab vastavalt poolte vahel kokkulepitud maksegraafikule oma põhiosa- ja intressimaksekohustusi. Kui emitendiga toimub § 36 lõike 1 nimetatud sündmus, ei peaks see tagatisvarasse kuuluva emitendi nõude võlgniku jaoks midagi muutma ning ta peaks jätkama oma kohustuse täitmist vastavalt poolte vahel sõlmitud lepingule, kui teda pole teisiti teavitatud. Kui võrd näites toodud arvelduskonto jääb emitendi kontrolli alla, pannakse emitendile kohustus anda pandikirjaportfelli käsutusse kõik vahendid, mis võlgnikult konkreetse nõude täitmiseks vastavale kontole laekuvad või muul viisil emitendi käsutusse satuvad. Säte ei kohaldu kriisilahendusmenetluses, kuna sellises olukorras tagatisvara haldurit ei nimetata. Ehk teisisõnu öeldes pole olemas tagatisvara haldurit, kellele tagatisvara hulka kuuluvate nõuete täitmisest saadu üle anda. On aga oluline rohtuta, et kriisilahendusmenetluses kohaldatakse eelöeldule vaatamata põhimõtet, et tagatisvara ja sellest saadud tulu võib kasutada üksnes vastavat liiki pandikirja omaniku ja vastavasse tagatisregistrisse kantud tuletisinstrumenti vastaspoolte nõude rahuldamiseks (vt § 38 lg 1).

Lõikes 6 täpsustatakse, et emitenti ei või äriregistrist kustutada enne pandikirjaportfellide võõrandamist või likvideerimist. Säte on vajalik, kuna emitendi pankrotimenetlus või likvideerimismenetlus võib teoreetiliselt lõppeda veel siis, kui pandikirjaportfell on endiselt aktiivne.

§ 38. Pandikirjaportfell kriisilahendusmenetluses ja selle käsitlemine tervendamiskavas

Lõige 1 käsitleb küsimust, mis saab pandikirjaportfelist kriisilahendusmenetluses. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 2014. aastal vastu direktiiv 2014/59/EL, millega loodi krediitiasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse

õigusraamistik (ingl. k. *bank recovery and resolution directive ehk BRRD*). Selle eesmärk oli anda pädevatele liikmesriikide asutustele ehk kriisilahendusasutustele⁶³ võimalus kasutada kõikehõlmavad ja tõhusad lahendusi makseraskustesse sattunud pankadega tegelemiseks. Eesti õigusesse võeti BRRD üle 29.03.2015 jõustunud finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusega (FELS).

BRRD sätestab üksnes üldise raamistiku, mida teha pandikirjadega kriisilahendusmenetluses. Siiski garanteerib see, et pandikirjade struktuur ja side tagatisvara ning pandikirjadest tulenevate kohustuste vahel jääb alles. Üldjoontes ei puuduta kriisilahendusmenetlus pandikirju. Samas vaikib BRRD mitmes pandikirjaspetsiifilises küsimuses (nt kuidas käsitleda lisatagatisvara). See asjaolu jätab liikmesriikidele ja kriisilahendusasutustele teatud kaalutlusruumi, kuidas rakendada kriisilahendusmenetlust pandikirjade osas.

Eelnevast tulenevalt näeb eelnõu ette lahenduse, et BRRD-s ja FELS-s ettenähtud kriisilahendusmenetluse algatamisel loetakse materiaalses mõttes pandikirjaportfell eraldunuks (analoogselt sellega, mis juhtub pandikirjaportfelliga emitendi pankroti puhul). Formaalses plaanis tekib aga oluline erinevus võrreldes teiste eelnõu § 36 lõikes 1 nimetatud sündmustega, kuna pandikirjaportfelli valitsemiseks ei nimetata ametisse tagatisvara haldurit. Pandikirjaportfelli valitseb kriisilahendusmenetluses Finantsinspeksiooni nimetatud erihaldur, kellele läheb üle kriisilahendusmenetluses oleva emitendi kogu vara valitsemise ja käsutamise õigus üle (vt FELS § 43 lg 1).

Selline lahendus on võimalik ja samas ka optimaalne, kuna esiteks sätestab BRRD art 44 lg 2 punkt b) kohustuste teisendamise meetme (ingl. k. *bail-in tool*) kohaldamisega, et kriisilahendusasutused ei kasuta võlgade allahindamise ega konverteerimise õigust tagatud kohustuste, sealhulgas pandikirjade suhtes ja riskide maandamise eesmärgil kasutatavate instrumentide suhtes, mis moodustavad lahutamatu osa tagatiste kogumist ning mis on siseriikliku õiguse kohaselt tagatud sarnaselt pandikirjadele. Liikmesriigid peavad BRRD kohaselt tagama, et kogu pandikirjade tagatud kogumiga seotud tagatud vara jääb mõjutamatuks, eraldatuks ning piisavalt rahastatuks.⁶⁴ Eeltoodud BRRD sätted on üle võetud FELS § 71 lg 1 punktiga 2 ja sama paragrahvi lõikega 2. Seega võimaldab BRRD rakendada ka kriisilahendusmenetluses eelnõu § 37 lõiget 1, 2 ja 4 sätestatud, mis konkretiseerib pandikirjaportfelli eraldatuse tagajärgi. Ennekõike tähendab see, et ka kriisilahendusmenetluses moodustub pandikirjaportfelliga iseseisev sihtvarakogum, millesse kuuluvat tagatisvara ja sellest saadud tulu võib kasutada üksnes vastavat liiki pandikirja omaniku ja vastavasse tagatisregistrisse kantud tuletisinstrumendi vastaspoolte nõude rahuldamiseks.

Teiseks ei näe aga BRRD ette tagatisvara halduri nimetamist või muul moel erihalduri volituste piiramist kriisilahendusmenetluses oleva emitenti vara käsutamise osas. Erihalduril on BRRD art 35 lg 2 kohaselt kõik krediidasutuse aktsionäride ja juhtorgani õigused. Erihaldur võib selliseid õigusi kasutada ainult kriisilahendusasutuse kontrolli all. Erihalduril on kohustus rakendada kõiki vajalikke meetmeid, et edendada kriisilahenduse eesmarke ning võtta kriisilahenduse meetmeid vastavalt kriisilahendusasutuse otsusele (vt FELS § 47). Eelnevast tulenevalt pole otstarbekas kriisilahendusmenetluses nimetada lisaks FI poolt nimetatud ja FI ulatusliku kontrolli all tegutsevatele erihalduritele veel ka tagatisvara haldurit.

⁶³ Eestis on selle ülesande täitmiseks moodustatud finantskriisi lahendamise üksus Finantsinspeksioonis.

⁶⁴ See välista aga kohustuste teisendamise meetme kohaldamist tagatud kohustuse, sealhulgas pandiga tagatud kohustuse sellise osa suhtes, mis ületab tagatiseks oleva vara, pandi, pandiõiguse või tagatise väärtust (FELS § 71 lg 3).

Lõikes 2 sätestatu kohustab emitenti tervendamiskava esitamisel analüüsima selle mõju pandikirjaportfellile. Vastav analüüs peaks eelkõige selgitama seda, kas tervendamismeetmete rakendamine võiks halvendada või parandada pandikirjaportfelli kohustuste täitmist ning kas pandikirjaportfelli eraldamine võiks soovitud tulemusele kaasa aidata või selle saavutamist raskendada.

§ 39. Tagatisvara halduri määramine

Paragrahv reguleerib tagatisvara haldur nimetamist. Tagatisvara halduri näol on tegemist isikuga, kes määratakse pandikirjaportfelli valitsema siis, kui on toimunud eelnõu § 36 lõikes 1 nimetatud sündmus. Tagatisvara halduri määramine on seega vajalik pandikirjaportfelli normaalseks toimimiseks, pandikirjaportfelli maksejõulisuse kindlaksmääramiseks ning muude seaduses sätestatud pandikirjaomanike ja tuletisinstrumentide vastaspoolte eriõiguste tagamiseks.

Lõikes 1 käsitletakse olukordi, kus pandikirjaportfelli eraldumise ajendiks on kohtulahend (pankroti väljakuulutamise, FI taotluse alusel tehtud pandikirjaportfelli eraldamise määrus, sundlõpetamise määrus). Antud juhtudel määrab kohus tagatisvara halduri selle sama lahendiga. Tagatisvara halduri isiku osas peab ettepaneku tegema Finantsinspektsioon, kes näitab kohtule ära kandidaadi vastavuse eelnõu §-s 40 sätestatud nõutele.

Lõikes 2 käsitletakse olukordi, kus pandikirjaportfelli eraldumise ajendiks on FI otsus. Sellisel juhul pöördub FI kohtu poole ja taotleb tagatisvara halduri määramist hagita menetluses. Halduri nimetamise protsess ei mõjuta kuidagi tegevusloa kehtetuks tunnistamise, tegevuse vabatahtliku lõpetamise loa või moratooriumi jõustumist. Kuni tagatisvara halduri nimetamiseni on halduri õigused ja kohustused kontrollerial. Kontrollerial puhul võib küll täheldada teatud huvide konflikti, kui ta nimetatakse tagatisvara halduri positsioonile (vt eelnõu § 40 kommentaar). Siiski on temale ajutiselt kontrolleri ülesannete panemine paremate alternatiivide puudumise tõttu põhjendatud, sh. seetõttu, et emitendi juhtkond pole enam usaldusväärne olukorras, kus FI tunnistab kehtetuks tegevusloa või kuulutab välja moratooriumi.

Lõiked 3 ja 4 reguleerivad tagatisvara halduri määramise menetluslikke küsimusi, mis on seotud tema äriregistrisse kandmisega.

Nagu selgitatud eelnõu § 7 kommentaarides, on eelistatud lahendus, et emitent lõpetab vabatahtlikult oma pandikirjaäri või kogu tegevuse olukorras, kus kõik tema pandikirjaportfelli kohustused on täidetud. Sellisel juhul on vastavalt **lõikele 5** võimalik jätta tagatisvara haldur nimetamata ning emitent saab allesjäänud tagatisvara kasutada muul otstarbel. Õigusselguse huvides peaks FI otsuse kohtult mitte taotleda tagatisvara halduri määramist ära märkima tegevuse vabatahtlikuks lõpetamiseks loa andmise otsuses.

§ 40. Tagatisvara haldurile esitatavad nõuded

Lõike 1 kohaselt võib tagatisvara halduriks sisuliselt sama kvalifikatsiooniga isiku, kes võiks olla ka krediidasutuse pankrotihaldur (vrd KAS § 126 lg 2). Alternatiivina saab kaaluda ka seda, et tagatisvara halduriks nimetatakse isik, kes tegutses emitendi kontrollarina. Sellisele valikule räägivad aga vastu järgmised argumendid. Esiteks sarnanevad tagatisvara halduri ülesanded pigem pankrotihalduri omadega: tema peamine ülesanne on tagada kõigi

pandikirjaportfelli võlausaldajate nõuete rahuldamine ning nende võrdne kohtlemine. Selleks peab ta piiratud ulatuses juhtima majandustegevust ning tegema tehinguid, mitte üksnes kontrollima teise isiku tegevuse nõuetele vastavust nagu seda teeb kontroller. Samuti on tagatisvara halduril ülesanne võimalikult efektiivselt likvideerida pandikirjaportfelli majandustegevus. Teiseks peab olema kindel tagatisvara halduri usaldusväärses ja teadmiste ning oskuste piisavuses, kuna tegemist on isikuga, kelle vastutada on reaalsed juhtimisotsused – seda tagavad antud juhul pankrotiseaduses ja krediitiasutuste seaduses pankrotihaldurile esitatud nõuded. Kolmandaks võib esineda huvide konflikt, kui emitendi kontroller nimetatakse tagatisvara halduriks. Nimelt on tagatisvara halduri kõige esimene ülesanne selgitada välja eraldunud pandikirjaportfelli maksejõulisus (eelno § 44 lg 2). Isik, kellel oli seadusest tulenevalt kohustus kontrollida muu hulgas piisava tagatisvara olemasolu ja selle nõuetele vastavust, peaks sellisel juhul sisuliselt hindama oma varasemat tegevust. See ei tähenda, et kontroller peaks tingimata vastutama pandikirjaportfelli maksejõuetuse eest, ent oma tööd hoolsamalt tehes oleks ta ehk saanud suunata emitenti pandikirjaportfelli pankrotti ära hoidma või reageerida sündmustele enne, kui oli juba liiga hilja.

Lõikes 2 nimetatakse isikud, keda mitte mingil juhul ei tohi määrata tagatisvara halduriks. Isegi siis, kui isik tagatisvara halduri ametisse nimetamisel mõne loetelus toodud isiku tunnustele ei vastanud, tuleb ta ametist vabastada eelnõu §-s 46 sätestatud korras, kui temast saab lõikes 2 nimetatud isik tagatisvara halduriks oleku ajal. Esiteks ei saa tagatisvara halduriks olla emitendi ajutine haldur, pankrotihaldur või likvideerija, kuna selline kahel toolil istumine tooks kindlasti kaasa huvide konflikti, sest emitendi pankrotihalduril ja tagatisvara halduril on vastavate sündmuste korral olemuslikult vastandlikud huvid. Keeldu määrata tagatisvara kontrolleriks endine emitendi kontroller selgitati lõike 1 kommentaarides. Eelnõu § 12 lõikes 3 toodud isikute puhul esineb ilmselge huvide konflikt või on ilmselge, et nad ei ole piisavalt usaldusväärsed täitmaks tagatisvara halduri ülesandeid.

§ 41. Tagatisvara halduri varaline vastutus

Kuna eelistatult on olukord, kus tagatisvara halduriks nimetatakse isik, kes vastab pankrotiseaduses pankrotihaldurile esitatud nõuetele, võeti tagatisvara halduri varalist vastutust reguleerivate eelnõu sätete kujundamisel eeskujul pankrotiseaduses sätestatust. Seega sätestab **lõige 1**, et kontroller vastutab oma kohustuste rikkumisega süüliselt tekitatud kahju eest. Antud sätte alusel tekkiv varaline vastutus ei hõlma üksnes vahetult ülesannete täitmise käigus tekitatud kahju, vaid ka nt. hilisema konfidentsiaalsuskohustusega hõlmatud teabe õigusvastase avalikustamise või kuritarvitamisega tekitatud kahju. **Lõikes 2** sätestatakse PankrS § 63 lg 2 eeskujul 3-aastane kahju hüvitamise nõude aegumistähtaeg.

§ 42. Tagatisvara halduri kutsekindlustus

Tagatisvara halduri kutsekindlustuse nõuded on analoogsed kontrolleri omadega. Seega kohalduvad siinkohal *mutatis mutandis* eelnõu § 15 selgitused. Tagatisvara halduri puhul on aga suurem tõenäosus, et kohaldub lõikes 3 sätestatu, mille kohaselt ei pea pankrotihaldur, kohtutäitur, advokaat ja vandeaudiitor, kelle kutsetegevusest tulenev vastutus on seaduse kohaselt kindlustatud, sõlmima eraldi tagatisvara halduri kutsekindlustuslepingut, kui olemasolev kutsekindlustusleping hõlmab tegutsemist tagatisvara haldurina. Seejuures peaks kindlustusleping *expressis verbis* ette nägema tagatisvara halduri kohustuste täitmisega tekitatud kahju hüvitamise.

§ 43. Tagatisvara halduri tasu

Lõike 1 sätestatakse, et tagatisvara halduri tasu suuruse otsustab kohus, võttes arvesse Finantsinspektsiooni poolt tehtud ettepanekut. Kohus võib kulude ja tasude suuruse otsustamisel Finantsinspektsiooni ettepanekust kõrvale kalduda näiteks juhul, kui peab tasu liialt priiskavaks, millisel juhul võib kohus vähendada tagatisvara haldurile määratavat tasu. Samas peaks tagatisvara haldurile määratav tasu olema siiski õiglase tema poolt tehtud tööd ja selle keerukust arvesse võttes.

Lisaks tasule on tagatisvara halduril **lõike 2** alusel õigus nõuda oma ülesannete täitmiseks tehtud vajalike kulutuste hüvitamist (analoogne õigus on pankrotihalduril PankrS § 66 alusel). Kuna tavapäraselt järelevalvet tagatisvara halduri üle teostab vastavalt eelnõu §-le 45 Finantsinspektsioon, otsustab tema ka kulutuste põhjendatuse üle. Taotlus kulutuste hüvitamiseks esitatakse ühes igakuiste tagatisvara halduri tegevusaruannetega.

Lõige 3 reguleerib, millisest allikast kaetakse tagatisvara halduri tasu ning põhjendatud kulutused. Seda tehakse tagatisvara arvelt, mitte näiteks emitendi muust varast või muudest avalikest vahenditest. Tegemist on osaga pandikirjaportfelli valitsemisega seotud kuludest, millele viidatakse eelnõu § 37 lõikes 1. Piisavate vahendite olemasolu pandikirjaportfelli valitsemise kulude katmiseks peab tagama ennekõike eelnõu § 21 lõikes 1 ettenähtud kohustuslik lisatagatisvara. Kui emitent on emiteerinud nii hüpoteekpandikirju kui ka segatud tagatisvaraga pandikirju, tuleb eraldumisjärgsed valitsemise kulud jagada erinevate pandikirjaportfellide vahel.

§ 44. Tagatisvara halduri õigused ja kohustused

Paragrahv reguleerib tagatisvara halduri õigusi ja kohustusi, määratledes seeläbi ära tagatisvara halduri töö sisu ja eesmärgi.

Lõige 1 reguleerib tagatisvara halduri õiguste ja kohustuste tekkimise hetke. Tagatisvara haldur omandab pandikirjaportfelli valitsemise ja käsutamise õiguse alates tema määramisest ehk siis § 39 lõikes 1 või 2 nimetatud kohtumääruse jõustumisest.

Lõige 2 paneb tagatisvara haldurile kohustuse võimalikult kiiresti selgitada välja pandikirjaportfelli maksejõulisus. Kui pandikirjaportfell ei ole maksejõuline, peab haldur teavitama sellest viivitamatult Finantsinspektsiooni, kes saab § 52 lg 3 alusel esitada kohtule pandikirjaportfelli pankrotiavalduse. Lõike 2 puhul võib tekkida küsimus ka selles, kui pika vaate peaks tagatisvara haldur pandikirjaportfelli maksejõulisuse määratlemisel võtma. Sellele vastates tuleb lähtuda eelnõu § 52 lg 2 punktis 2 toodud pandikirjaportfelli maksejõuetuse definitsiooni elemendist, mille kohaselt on eraldunud pandikirjaportfell maksejõuetu, kui tagatisvara nüüdisväärtus ei kata pandikirjadest ja tagatisregistrisse kantud tuletisinstrumentidest tulenevate kohustuste nüüdisväärtust ning pandikirjaportfelli valitsemise kulusid. Finantsinspektsioon peaks talle esitatud hinnangut eraldunud pandikirjaportfelli maksejõulisuse kohta kindlasti sisuliselt kontrollima.

Lõike 3 järgi on tagatisvara halduril kohustus teavitada FI-d viivitamata pandikirjaportfelli maksejõuetusest, mis on defineeritud eelnõu § 52 lõikes 2. See kohustus lasub temal kogu ametisoleku ajal, mitte üksnes seoses lõikes 2 sätestatud ülesande täitmisega.

Lõige 4 määratleb tagatisvara halduri esindusõiguse ulatuse pandikirjaportfelli osas. Tagatisvara haldur esindab emitenti pandikirjaportfelli valitsemisel ja käsutamisel. Kuna

pandikirjaportfelli näol ei ole tegemist iseseisva juriidilise isikuga, esindab tagatisvara haldur formaalselt emitenti kui juriidilist isikut, ent tema esindusõiguse ulatus on piiratud pandikirjaportfelli kui nii-öelda eraldiseisva üksuse esindamisega.

Lõige 5 täpsustab eraldunud pandikirjaportfelli valitsemise ja käsutamisega seotud tagatisvara halduri kohustusi. Lõike 5 lauses 1 kirjeldatakse, kuidas peaks tagatisvara haldur pandikirjaportfelli valitsema. Nt. võiks tagatisvara haldur konkreetse pandikirjaportfelli kompleksust, finantsturgudel toimuvaid arenguid ning muid asjakohaseid tegureid arvesse võttes esmalt määratleda, kas ta on võimeline pandikirjaportfelli iseseisvalt valitsema, või on vajalik kaasata muid nõustajaid.

Tagatisvara halduril on muu hulgas kohustus tegeleda aktiivselt pandikirjaportfelli varade ja kohustuste sobitamisega (*asset-liability matching*). See tähendab, et tagatisvara haldur peab tagama, et pandikirjaportfelli sissetulevad ja väljeminevad rahavood klapiksid omavahel võimalikult hästi ning et pandikirjade lunastuspäevade lähenedes oleks tagatisvara hulgas lunastuse läbiviimiseks piisavalt likviidseid vahendeid. Samuti peaks tagatisvara haldur tegelema pandikirjaportfellile ostuhuviliste otsimise ja muudesse pandikirjaportfelli müügile suunatud tegevustesse panustamisega. Lõike 2 lause 2 esitab mitteamendava loetelu käsutustehingutest, mida tagatisvara haldur võib pandikirjaportfelli valitsemisel teha. Lõike 2 lause 3 annab tagatisvara haldurile õiguse kasutada tagatisvara vajalike kulutuste tegemiseks. Vajalikeks kulutusteks võivad olla näiteks kulud õigus- ja finantsnõustajatele, tagatisvarasse kuuluvate väärtpaperite hoidmis- ja tehingukulud, emitendi töövahendite ja personali kasutamisega seotud kulud. Ammendavat lubatud kulutuste loetelu ei ole mõistlik ega võimalik esitada, iga kulu puhul tuleb selle eesmärgipärasust hinnata eraldi (vt eelnõu § 43 lg 3).

Lõige 6 reguleerib emitendi kaasabi kohustust pandikirjaportfelli valitsemisel, pannes emitendile kohustus anda tagatisvara haldurile abi, mida tagatisvara haldur vajab oma ülesannete täitmiseks. Lisaks pandikirjaportfelli dokumentatsiooni üleandmisele peab emitent andma vajadusel tagatisvara halduri käsutusse ka oma personali ning muud halduri tööks vajalikud vahendid, näiteks töökoha, arvuti ja juurdepääsu pandikirjaportfelli valitsemisega seotud süsteemidele. Tagatisvara haldur peab maksma emitendile saadud abi eest tasu, mis vastab emitendi tegelikele kuludele⁶⁵.

Lõige 7 rõhutab olulist põhimõtet, et tagatisvara haldur peab järgima emitendi tegevust reguleerivaid õigusakte. Spetsiifilisemalt nimetab lõige isikuandmete kaitse ja pangasaladuse hoidmise kohustusi. Käesoleva eelnõu puhul tuleb märkida, et tagatisvara halduri osas kohalduvad emitendile kehtestatud nõuded ulatuses, milles nende kohaldumist tagatisvara haldurile ei ole selgesõnaliselt välistatud (näiteks § 21 lõikes 6 sätestatud erand), või ei ole vastavad nõuded tagatisvara halduri määramisest alates enam asjakohased (näiteks tagatise nõutele vastavuse kontroll enne selle tagatisregistrisse kandmist).

Lõiked 8 ja 9 reguleerivad tagatisvara halduril lasuvaid teabe esitamise nõudeid. Lõige 8 täpsustab eelmises lõikes sätestatud, pannes tagatisvara haldurile selgesõnalise kohustuse jätkata §-des 54 ja 55 sätestatud aruandluse ja teabe avalikustamise kohustuste täitmist. Lõike 9 pannakse tagatisvara haldurile kohustus esitada Finantsinspeksioonile igakuine ülevaade pandikirjaportfelli seisust ja oma tegevusest. Pandikirjaportfelli seisu kirjeldamisel tuleks

⁶⁵ Emitentidel on üldjuhul olema sisemised meetodid iga töötajaga seonduva kulu väljaarvutamiseks (sh. nii töötasu kui näiteks kommunaal- ja kantseleikulude osas), mistõttu tagatisvara halduri monetaarse jalajälje hinnastamine ei tohiks olla problemaatiline.

eelkõige käsitleda pandikirjaportfelli maksejõulisust mõistliku ajahorisondi, nt järgneva 12 kuu perspektiivis. Oma tegevuse kirjeldamisel peaks tagatisvara haldur andma ülevaate talle seadusega pandud ülesannete täitmisest aruandeperioodil ning järgmiseks ülevaateperioodiks planeeritud tegevustest. Oma esimese aruande peab tagatisvara haldur esitama vahetult pärast kommenteeritava paragrahvi lõikes 2 sätestatud maksejõulisuse kontrollimist, sealt edasi iga kuu 5. tööpäevaks.

Lõige 10 käsitleb tagatisvara halduri koostööd emitendi likvideerija, pankroti- või moratoriumihalduriga, samuti pandikirjaportfelli pankrotihalduriga. Lõike alusel on tagatisvara halduril õigus saada vastavatelt isikutelt teavet, mis on vajalik pandikirjaportfelli valitsemiseks ning kohustus (sh. pärast volituste lõppemist) anda vastavatele isikutele teavet, mida nemad vajavad oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Praktikas võib teabevahetuse vajadus tekkida näiteks pandikirjaportfelli ja emitendi varade ja kohustuste eristamisel või ka pandikirjaportfelli kuuluvate, ent emitendile täidetud nõuete hüvitamisel või ülekandmisel pandikirjaportfelli.

§ 45. Järelevalve tagatisvara halduri üle

Paragrahvi kohaselt on järelevalve tagatisvara halduri üle Finantsinspektsiooni pädevuses. Üksnes tagatisvara halduri vabastamise üle otsustab kohus. Kuna tagatisvara haldur jätkab piiratud ulatuses majandustegevust pandikirjaportfelliga samal moel nagu see toimus enne eelnõu § 36 lõikes 1 nimetatud sündmust, saab võimalike kõrvalekalletele normidest olulisemalt efektiivsemalt reageerida Finantsinspektsioon oma ettekirjutustega. Antud olukorras pole ka tungivat vajadust võlausaldajate täiendava kaitse järele, sest eelduslikult on pandikirjaportfelli kohustuste pool tagatud piisaval määral tagatisvaraga. FI volitusi järelevalve teostamisel reguleerib täpsemalt eelnõu 6. peatükk.

§ 46. Tagatisvara halduri vabastamine

Lõige 1 sätestab tagatisvara halduri õiguse ametist taanduda, kui ta teatab sellest 30 päeva FI-le ja kohtule ette. Etteteatamistähtaeg peaks andma FI-le piisavalt aega, et valida välja uus tagatisvara halduri kandidaat, keda vastavalt kommenteeritava paragrahvi lõikele 3 kohtule esitada.

Lõige 2 reguleerib kohtu pädevust tagatisvara halduri ametist vabastamisel Finantsinspektsiooni avalduse aluse. Tagatisvara halduri vabastamise avalduse esitamise aluseks on kas (a) ülesannete mittetäitmine, (b) ülesannete mittekohane täitmine või (c) muu põhjus. Muuks oluliseks põhjuseks võib olla näiteks halduri tegevuses tuvastatud huvide konflikt, tema suhtes süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine või muu põhjus, mille puhul ei peaks halduril olema enam võimalik tegutseda tagatisvara haldurina. Muude põhjuste osas ammendava loetelu esitamine ei ole mõistlik, kuna tegemist suuresti isiku usaldusväärsust puudutavate küsimustega, mille hindamine ja kontrollimine sisaldab alati teatud määral subjektiivseid elemente.

Lõige 3 kohustab samaaegselt halduri vabastamisega nimetama ametisse uue tagatisvara halduri FI ettepaneku alusel. Seega peab FI koos lõikes 2 nimetatud avaldusega tegema ka ettepaneku uue tagatisvara halduri isiku kohta.

§ 47. Eraldunud pandikirjaportfelli likvideerimine

Paragrahv käsitleb olukorda, kus tagatisvara haldur on täitnud kõik pandikirjadest ja tagatisregistrisse kantud tuletisinstrumentidest tulenevad kohustused ehk on toimunud pandikirjaportfelli korrapärane *wind down*.

Lõige 1 nimetab ära toimingud, mida tagatisvara haldur sellisel juhul tegema peab. Oluline on see, et teave pandikirjaportfelli likvideerimisest jõuaks kõigi huvitatud isikuteni. **Lõike 2** kohaselt esitab FI kohtule avalduse tagatisvara halduri vabastamiseks, kui viimatinimetatu on FI-le esitanud oma viimase igakuise tegevusaruande ning täitnud kõik muud temal lasuvad kohustused. Kohtumäärusel, mis tehakse eelnimetatud FI avalduse alusel, on aga olulisemalt laiem tähendus, kui pelgalt tagatisvara halduri vabastamine. Nimelt lõpeb selle määrusega vastavalt **lõikele 3** sisuliselt pandikirjaportfelli likvideerimismenetlus ning tagatisvara kasutamisele seatud piiranguid enam ei kohaldata. Kuna sellel võivad olla potentsiaalselt negatiivsed tagajärjed pandikirjaomanikele või tuletisinstrumentide vastaspooltele, kelle nõudeid tagatisvara halduri eksimuse tõttu ei rahuldatud, näeb **lõige 4** ette määruskaebuse esitamise võimaluse.

§ 48. Pandikirjaportfelli tervikuna võõrandamine

Paragrahvid 48–51 käsitlevad teist võimalikku n-ö eraldunud pandikirjaportfelli likvideerimisprotsessi lõpptulemust – pandikirjaportfelli üleandmist teisele krediitiasutusele, kellel on õigus pandikirju emitereida.

Kuigi pandikirjaportfelli maksejõulisust tagavad meetmed (nt. stressitestimise, lisatagatisvara) peaksid üldjuhul aitama pandikirjaportfellil tegutseda pärast selle eraldamist edukalt vähemalt mõne aja vältel, ei ole pandikirjaportfelli näol tegemist siiski tavalise ettevõttega, mis pärast finantsšokki või likviidsuskriisi võiks eduka juhtimise või sobivate turuarengute tagajärjel uue hingamise saada – pandikirjaportfell on pärast eraldamist suletud süsteem, mille võime väliste mõjuritega kohaneda on väiksem kui sarnastel varade ja kohustustega avatud süsteemidel. Seetõttu peaks eksisteerima võimalus võõrandada pandikirjaportfell uuele, jätkusuutlikult maksejõulisele emitendile.

Lõike 1 järgi on pandikirjaportfelli võõrandamiseks vaja esiteks Finantsinspektsiooni luba. See peaks aitama tagada seda, et pandikirjaportfelli võõrandamisel ei kaalutaks üksnes parimat võimalikku ostuhinda, vaid ka pandikirjaomanike huve ning potentsiaalse omandaja võimekust omandatud pandikirjaportfelliga toime tulla. Kui Finantsinspektsioon on oma nõusoleku pandikirjaportfelli omandamiseks andnud, võõrandab tagatisvara haldur selle emitendi nimel. Teiseks on kommenteeritavate sätete alusel lubatud üksnes pandikirjaportfelli tervikuna võõrandamine – ühte pandikirjaportfelli ei saa n-ö tükeldada ja võõrandada erinevatele krediitiasutustele.⁶⁶ Samas võib nt hüpoteekpandikirjade portfelli võõrandada ühele ja segatud tagatisvaraga pandikirjade portfelli võõrandada teisele krediitiasutusele või jätta üks pandikirjaportfell võõrandamata, kui emitendil oli enne eelnõu § 36 lõikes 1 nimetatud sündmust mitu pandikirjaportfelli.

Lõike 2 järgi kohaldatakse pandikirjaportfelli võõrandamistehingule üldreeglina teistes seadustes nõuete, õiguste ja kohustuste ülemineku kohta sätestatud eelnõu §-des 48–51 sätestatud erisustega. Esimene oluline erisus on sätestatud **lõikes 3**: võlaõigusseaduse sätteid

⁶⁶ Sellest tuleb eristada olukorda, kus tagatisvara haldur müüb üksikuid tagatise (ennekõike likviidsusvarust), et täita pandikirjadest ja tagatisregistrisse kantud tuletisinstrumentidest tulenevaid kohustusi või katta pandikirjaportfelli valitsemise kulusid. Sellised tehingud on lubatavad vastavalt eelnõu § 21 lõikele 6 ja § 44 lõigetele 4 ja 5.

kohustuste ülemineku, lepingu ülevõtmise ja ettevõtte ülemineku kohta kõnesoleva tehingu puhul ei kohaldata. Nt pole otstarbekas kohaldada VÕS § 183 lõikes 1 sätestatud põhimõtet, et ettevõtte üleminekut tekkinud kohustuste eest, mis on ülemineku ajaks muutunud sissenõutavaks või mis muutuvad sissenõutavaks viie aasta jooksul pärast üleminekut, vastutab üleandja võlausaldajate ees solidaarselt omandajaga. Pandikirjaportfelli terviku võõrandamise eesmärk võimalikult kiiresti luua õiguskindlus ning selgelt piiritleda omandaja ja võõrandaja vastutust. Seevastu ei välista eelnõu VÕS-s nõuete ülemineku kohta sätestatu kohaldamist, nt tagatiste ja muude õiguste ülemineku osas.

Lõige 4 adresseerib pandikirjaportfelli võõrandamislepingu sisu, tuues välja, mida tuleb võõrandamislepingus kindlasti reguleerida. Lõike eesmärk on pandikirjaportfelli võlausaldajate ja üldise selguse huvides tagada, et fundamentaalsed küsimused oleksid lepingus reguleeritud. Mis puudutab võõrandatavate õiguste, kohustuste ja lepingute määratlemist, siis see on peamiselt informatiivse tähendusega. Käesolevas lõikes sätestatu tuleks lugeda täidetuks, kui tagatisvara haldur on vastava nimekirja koostamisel olnud heauskne ning lähtunud oma parimast teadmisest. Seega ei peaks mitteolulised vead vastavas nimekirjas (midagi on valesti või puudu) andma pandikirjaportfelli omandanud isikule õigust nõuda võõrandamislepingu tühistamist või kehtetuks kuulutamist.

Pandikirjaportfelli võõrandamine omab olulist tähendust investoritele, samuti võib see puudutada suurt hulka emitendi võlgnikke, kelle võlausaldaja vahetub. Seetõttu sätestatakse **lõikega 5** kohustus teavitada tehingust ja Finantsinspeksioonilt selleks loa saamisest ka avalikkust. Kuna võõrandamistehing tähendab antud juhul pandikirjaomanike ja tagatisregistrisse kantud tuletisinstrumentide vastastpoolte jaoks võlgniku vahetust, ei tohi võõrandamistehing vastavalt **lõikele 8** jõustuda enne 30 päeva möödumist FI-lt loa saamisest ja vastavat teadete avalikustamisest.

Lõige 6 sätestab pandikirjaportfelli tervikuna võõrandamise tagajärje – kõik pandikirjaportfelliga seotud õigused ja kohustused lähevad üle omandajale. See hõlmab ka kohustusi, mis on muutunud sissenõutavaks juba enne võõrandamislepingu sõlmimist (ent mille sissenõutavaks muutumise fakt on eksimuse tõttu jäänud võõrandamislepingus kajastamata). Ka sellised nõuded lähevad üle osana pandikirjaportfelliga kui tervikust ning pandikirjaportfelli omandanud isik vastutab ainuisikuliselt nende täitmise eest. Käesoleva lõike eesmärk on seega kaitsta pandikirjaportfelli võlausaldajate huve, tagades neile õiguse esitada pandikirjaportfelli omandanud isiku vastu nõue. Lõige on oma olemuselt imperatiivne ning pandikirjaportfelli omandanud isiku kasuks kõrvalekalduvad kokkulepped on tühised.

Lõike 7 järgi ei ole vaja pandikirjaportfelli kuuluvate õiguste, kohustuste ja lepingute üleandmine teise poole ega võlausaldaja nõusolekut. Kui õiguste loovutamine ei vaja kohustatud isiku nõusolekut üldjuhul niikuinii, siis VÕS-i järgi on kohustuste ja lepingute üleandmisel teise poole nõusolek siiski vajalik. Seega sätestatakse käesoleva lõike 2. lauses erand VÕS-i regulatsioonist, kuna pandikirjaportfelli üleandmisel ei ole tulenevalt sellesse kuuluvate või sellega seotud õiguste, kohustuste ja lepingute paljususest tulenevalt mõeldav, et nõusolekut hakataks läbi rääkima iga vastaspoolega, kes VÕS-i järgi võiks nõusoleku andmisest keelduda. Seejuures peaks pandikirjaportfelli võõrandamine eelduslikult parandama pandikirjaomanike positsiooni, sest nende kohustuste täitmise eest vastutab nüüd uus, maksejõuline emitent (eht tekib uus nn *double recourse*). Samuti tagab pandikirjaomanike huve tehingu FI poolne kontrollimine ja heakskiitmine.

Lõige 9 sätestab pandikirjaportfelli omandaja kohustuse teavitada kõiki isikuid, kellega seotud õigused, kohustused ja lepinguid pandikirjaportfelli võõrandamisega üle anti. Kuna võõrandatud pandikirjaportfelli suurus ja sellesse kuuluvate õiguste, kohustuste ja lepingute arvu ei ole võimalik prognoosida, ei ole võimalik sätestada ka ühest tähtaega, mille jooksul tuleb kõnealuseid isikuid teavitada, mistõttu on käesolevas lõikes sätestatud, et isikute teavitamine peab toimuma mõistliku aja jooksul.

Lõikega 10 pannakse emitendile kohustus anda pandikirjaportfelli omandanud isikule pärast võõrandamistehingu jõustumist välja kõik vahendid, mis emitent on saanud seoses pandikirjaportfelli kuulunud nõuete täitmisega asjakohaste kolmandate isikute poolt – kuna vastavad nõuded on pandikirjaportfelli võõrandamisega tulemusel läinud üle portfelli omandanud isikule, ei saa emitendil olla enam õigust selliste nõuete täitmisest saadud vahenditele.

§ 49. Pandikirjaportfelli tervikuna võõrandamise lubatavus

Paragrahv sätestab täpsemad tingimused, mis peavad olema täidetud, et krediidasutus võiks omandada pandikirjaportfelli. Seejuures eristatakse kahte juhtumit.

Lõikes 1 käsitletakse olukorda, kus pandikirjaportfelli omandaja on Eesti krediidasutus. Sellisel juhul on võõrandamise lubatavuse tingimused ennekõike seotud omandaja tunnustega. Esiteks peab olema tegemist krediidasutusega, kellel on juba käesolevas eelnõus sätestatud täiendav tegevusluba pandikirjade emitteerimiseks. Täiendava tegevusloata krediidasutus ei saa pandikirjaportfelli omandada. Isegi kui viimati nimetatud krediidasutus omab selleks soovi ning oleks võimeline täitma pandikirjade emitendile esitatud nõudeid, oleks liiga riskantne võimaldada tal omandada pandikirjaportfell enne, kui täiendav tegevusluba on realselt väljastatud. Enne seda ei saa olla 100% kindel, et krediidasutus täidab käesolevas eelnõus sätestatud nõuded. Seega võivad pandikirjaomanikud (ja ka omandav krediidasutus) sattuda äärmiselt keerulisse olukorda, kui pärast võõrandamistehingut peaks ilmena, et omandajale pole võimalik täiendavat tegevusluba omistada. Lisaks on täiendava tegevusloa andmise tähtaeg poole lühem kui krediidasutuse põhitegevusloa puhul. Seega on potentsiaalsel ostuhuvilisel võimalik mõistliku ajaga taotleda täiendav tegevusluba. Seniks kindlustavad pandikirjaportfelli toimimise tagatisvara haldur ning muud pandikirjaportfelli maksejõulisuse tagamisele suunatud abinõud.

Teiseks peab omandaja olema laitmatu reputatsiooniga ning tal peab olema piisav finantsiline võimekus pandikirjaportfelli omandamisega kaasnevate riskide katmiseks. Kõrgendatud nõuete kehtestamine johtub asjaolust, et pandikirjaomanike jaoks muutub võlgnik ilma neilt nõusolekut küsimata.

Lõikes 2 käsitletakse olukorda, kus omandaja on teises lepinguriigis asutatud krediidasutus. Sellisel juhul omab lisaks omandajaga seotud tingimustele suurt tähtsust omandaja asukohariigi õigus. See peab tagama pandikirjaportfelli võlausaldajatele samaväärse kaitse Eesti õigusega ning võimaldama omandajal pandikirjaportfell omandada. Samuti on välismaise omandaja puhul oluline, et tema asukohariigi õigus tagab ka pandikirjade tagatiseks olevat nõuete võlgnike õigused vähemalt Eesti õigusega samaväärsel tasemel. Lisaks ei tohi nimetatud võlgnike jaoks kohustuste täitmine ka faktiliselt raskemaks muutuda (nt kõrgemate tehingutasude tõttu).

Väljaspool Euroopa Majanduspiirkonda asuva riigi krediidasutus ei saa eraldunud pandikirjaportfelli omandada (sh mõnes Euroopa Majanduspiirkonna riigis asuva filiaali kaudu).

§ 50. Pandikirjaportfelli võõrandamise loa andmise menetlus

Lõike 1 järgi esitab võõrandamisloa taotluse omandaja. Ta peab seda tegema hiljemalt 20. päeval pärast võõrandamislepingu sõlmimist. Seejuures ei saa aga võõrandamistehing enne Finantsinspeksioonilt loa saamist jõustuda (vt eelnõu § 48 lg 8). Analoogne põhimõte kehtib ka investeerimisfondide seaduses fondi valitsemise üleandmisel. Koos võõrandamisloa taotlusega esitab Eesti krediidasutus võõrandamislepingu ning asjakohased finantsnäitajad ja nende prognoosid. **Lõige 2** sätestab, millised lisadokumendid ja -andmed peab esitama välismaine pandikirjaportfelli omandaja, et luua FI-le võimalus hinnata võõrandamise lubatavust.

Lõike 3 kohaselt vaadatakse võõrandamisloa taotlus läbi KAS §-s 13³ sätestatud korras. Seejuures laieneb põhitegevusloa taotluse ning krediidasutuste seaduse kohta sätestatu ka pandikirjaportfelli võõrandamise loa taotlusele ning käesolevale eelnõule. Näiteks võib Finantsinspeksioon ka võõrandamisloa taotluses esitatud andmete kontrollimiseks teostada kohapealset kontrolli, määrata ekspertiisi ja erakorralist audiitorkontrolli ning teha teisi KAS § 13³ lõikes 3 sätestatud toiminguid. Välismaise omandaja puhul teeb FI koostööd omandaja asukohariigi finantsjärelevalve asutusega.

Lõige 4 nimetab ära võõrandamisloa andmisest keeldumise alused. Ennekõike on need seotud eelnõu §-s 50 sätestatud tingimuste mittetäitmisega, kuid loa andmisest võib ka keelduda, kui ilmnevad muud pandikirjaportfelli võlaausaldajate huve kahjustavad asjaolud. Ehk teisisõnu öeldes peaks FI pandikirjaportfelli võõrandamistehingu heakskiitmise otsustamisel seadma esiplaanile pandikirjaomanike ning tagatisregistrisse kantud tuletisinstrumentide vastaspoolte õigused ja huvid.

§ 51. Pandikirjaportfelli võõrandamisest saadud tulu ja tagatisvara halduri vabastamine

Pandikirjaportfelli võõrandamise eest laekub eeldatavasti tulu. Selle arvelt kaetakse vastavalt **lõikele 1** esmalt pandikirjaportfelli valitsemise kulud (sh. tagatisvara halduri tasu) ning ülejäänud summa kannab tagatisvara haldur emitendi muu vara hulka. Pärast seda ning kõigi teiste ülesannete täitmist saab tagatisvara halduri ametist vabastada (**lõige 2**).

§ 52. Eraldunud pandikirjaportfelli maksejõuetus

Vaatamata kõigile pandikirjaportfelli maksejõulisuse tagamisele suunatud abinõudele, ei saa praktikas siiski välistada seda, et tagatisvara arvelt pole võimalik katta kõiki pandikirjaportfelli võlaausaldajate nõudeid. Seetõttu on vajalik kehtestada reeglistik olukorraks, kus pandikirjaportfell muutub maksejõuetuks.

Pandikirjaportfell ei ole pärast eraldumist emitendi muust varast iseseisev juriidiline isik vaid varakogum. PankrS § 8 lõike 2 kohaselt võib pankrotivõlgnikuks olla iga füüsiline ja juriidiline isik, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Antud norm ei loetle võlgnikuna varakogumit, mis ei ole isik, kuid samas ei välista ka varakogumi pankrotivõlgnikuks olemise, kui see on ette nähtud eriseadusega.

Varakogumi maksejõuetuse võrdlusena on Eesti õiguses tuntud pärandvara kui varakogumi pankrot, mille puhul vastavalt PärS § 130 lõikele 3 ei ole pärijal kohustust täita võlgniku kohustusi.⁶⁷ Teine varakogumi maksejõuetuse regulatsioon on kehtestatud lepingulise fondi osas (vt IFS § 189 jj.).

Eelnevast tulenevalt sätestab **lõige 1**, et pandikirjaportfelli maksejõuetuse korral kohaldatakse pankrotiseadust eelnõus sätestatud erisustega.

Lõige 2 käsitleb küsimust, millal tuleb pandikirjaportfelli maksejõutuks pidada. Punktis 1 kirjeldatakse olukorda, kus tagatisvara arvelt ei ole võimalik täita juba sissenõutavaks muutunud õigustatud nõuet. Punktis 2 sätestatud maksejõuetuse kindlakstegemise aluse puhul tuleb arvesse võtta pikem vaade tulevikku. Pärast eelnõu § 36 lõikes 1 nimetatud sündmuust pole võimalik tagatisvara väärtust võrdluses pandikirjaportfelli kohustuste poolega suurendada või on seda võimalik teha üksnes väga piiratud ulatuses. Seetõttu on võimalik juba võrdlemisi kindlalt ette ära määrata, kas tagatisvarast piisab kõigi pandikirjaportfelli kohustuste täitmiseks. Kui see nii pole, siis ei ole ka põhjust oodata pankrotimenetluse alustamisega hetkeni, mil sissenõutavaks muutunud nõuet ei saa rahuldada.

On oluline rõhutada, et lõikes toodud maksejõuetuse definitsioon rakendub üksnes pandikirjaportfelliga, mis on eelnõu § 36 lõikes 1 toodud sündmuse tõttu emitendi muust varast eraldunud. Enne sellise sündmuse toimumist ei saa pandikirjaportfell maksejõutuks muutuda. Kui enne eraldumist ei ole pandikirjaportfellis piisavalt tagatisvara, siis on emitendil kohustus lisada vajalikul hulgal tagatise täitmaks eelnõu §-st 21 jt. sätetest tulenevaid nõudeid pandikirjade tagatisele. Samuti tuleb siis, kui emitent ei saa rahuldada pandikirjaomanike nõudeid, esmalt kõne alla emitendi pankroti väljakuulutamise.

Lisaks peab arvestama kriisilahendusmenetluses kehtivate erinormidega. Tagatisvara ebapiisavuse korral võib olla kohane rakendada FELS § 71 lõiget 3, mis lubab kohaldada kohustuste teisendamise meetet tagatud kohustuse, sealhulgas pandiga tagatud kohustuse sellise osa suhtes, mis ületab tagatiseks oleva vara, pandi, pandiõiguse või tagatise väärtust.

Lõige 3 järgi võib ainsana pandikirjaportfelli pankrotiavalduse esitada Finantsinspeksiooniga, st pandikirjaportfelli võlausaldajate õigust selles osas piiratakse. Arvestama peab aga asjaoluga, et eraldunud pandikirjaportfell nii kui nii juba toimib erirežiimil ning FI kõrgendatud tähelepanu all. Samuti võib eelnõu § 36 lõikes 1 toodud sündmus põhjustada investorites ärevust, millest tulenevalt võib tarbetute pankrotiavalduste hulk suurened. Ka tagatisvara halduri ei saa esitada pandikirjaportfelli pankrotiavaldust, ent ta on vastavalt eelnõu § 44 lõikele 3 kohustatud viivitamata teavitama FI-d pandikirjaportfelli maksejõuetusest.

Lõige 4 välistab esmalt selle, et kohus saab lükata pankrotiavalduse tagasi põhjusel, et FI-l pole nõuet pandikirjaportfelli suhtes. Kuna pandikirjaportfelli pankrotiavalduse saab esitada

⁶⁷ PärS § 142 lõike 6 kohaselt kui pärandvarast ei jätku kõigi pärandvaraga seotud nõuete rahuldamiseks ja pärija ei ole nõus nende rahuldamisega oma vara arvel, on pärandvara hooldaja või pärija kohustatud viivitamata esitama avalduse pärandvara pankroti väljakuulutamiseks. Sellisel juhul vastavalt PankrS § 9 lõikele 2 võib võlgniku surma korral pankrotiavalduse tema vara suhtes esitada ka võlgniku pärija, testamenditäitja või pärandi hooldaja. Pankrotiavaldusele kohaldatakse vastavalt võlgniku pankrotiavalduse kohta sätestatud. Täiendavalt on pärandvara suhtes võimalik ka võlausaldaja pankrotiavalduse esitamine. Vastavalt PankrS § 10 lõikele 31 esitatakse pankrotihoiatust pärijale, testamenditäitjale või pärandi hooldajale, kui pankrotiavaldust soovitakse esitada pärandvara suhtes.

üksnes FI, kes esindab ennekõike avalikku huvi, siis analoogselt KAS § 125 lõikega 2 vaatab kohus pankrotiavalduse läbi kiirendatud korras. Seetõttu pole ka pandikirjaportfelli pankrotimenetluses vajalik ajutise halduri nimetamine. Sisuliselt täidavad tema funktsiooni tagatisvara haldur (nt eelnõu § 44 lg 1) ja Finantsinspeksioon.

Lõige 5 piirab pandikirjaportfelli pankrotivõlausaldajate ringi. Esiteks on nendeks pandikirjaomanikud ja tagatisregistrisse kantud tuletisinstrumentide vastaspooled. Nende nõuded asuvad vastavalt **lõikele 6** samal järgul ning nende nõuded rahuldatakse eelisjärjekorras. See tähendab ka seda, et tuletisinstrumentidest tulenevad kohustused ei ole tagatud üksnes teatud osaga tagatisvarast või muu eritagatisega, vaid need on tagatud täpselt samas määras nagu pandikirjad ning tuletisinstrumentide võlausaldajad on õigustatud saama *pro rata* osa kogu tagatisvarast. Teiseks on muudeks isikuteks, kelle nõudeid võib tagatisvara arvelt rahuldada ja kes saavad seega olla pandikirjaportfelli pankrotivõlausaldajad, ennekõike tagatisvara haldur ning isikud, kes on kandnud kulusid seoses pandikirjaportfelli valitsemisega (sh. emitent eelnõu § 44 lõikes 6 toodud juhul).

§ 53. Pandikirjaportfelli pankrotihaldur

Lõike 1 järgi teeb Finantsinspeksioon ettepaneku, keda nimetada pandikirjaportfelli pankrotihalduriks. FI kaasatuse tõttu oleks tarbetu lasta haldur võlausaldajate üldkoosolekul üle kinnitada. **Lõige 2** välistab selle, et pandikirjaportfelli pankrotihalduriks nimetatakse tagatisvara haldur, kuna just viimati nimetatute tegevuse tagajärjel võis pandikirjaportfell sattuda makseraskustesse. **Lõige 3** kehtestab pandikirjaportfelli pankrotihalduri lisanõuded võrreldes „tavalise“ pankrotihalduriga, mis tulenevad ennekõike finantssektori ning pandikirjaportfelli eripäradest. **Lõige 4** annab ka FI-le õiguse taotleda pandikirjaportfelli pankrotihalduri vabastamist ning õiguse rääkida kaasa uue halduri nimetamisel. **Lõige 5** laiendab eelnõu § 44 lõikes 10 sätestatud koostöökohustust ka pandikirjaportfelli pankrotihaldurile.

§ 54. Pandikirjaportfelli pankrotitoimkond

Pankrotimenetluses on võlausaldajate üldkoosoleku esindajaks suhtluses pankrotihalduriga üldkoosoleku poolt valitud pankrotitoimkond. Viimase ülesandeks on valvata pankrotihalduri tegevuse üle ja vajadusel tutvuda ka vajalike dokumentidega. Pankrotitoimkonnas peaksid olema esindatud nii suuremad kui väiksemad võlausaldajad ning selle liikmeid peab seaduse kohaselt olema kolm kuni seitse. Finantssektori seaduste puhul on tavapärane, et pankrotitoimkonna suuruseks on määratud 5 liiget (vrd IFS § 194 lg 1, KAS § 129 lg 1, KindITS § 170 lg 1). Sama pankrotitoimkonna suurus sätestatakse ka **lõikes 1**. Seejuures peavad kolm liiget olema Finantsinspeksiooni esindajad, eesmärgiga tagada kontroll halduri tegevuse üle ka Finantsinspeksiooni seisukohalt. Kuna eelnõu näeb ette kohustusliku Finantsinspeksiooni esindajate arvu, ei ole võimalik üldkoosoleku otsustada nende liikmete toimkonnast vabastamist PankrS § 74 lõike 5 alusel, vaid vastav proportsioon peab igal ajal toimkonnas säilima. Eelnõus on täpsustavalt välja toodud, et fondi puhul ei ole võimalik võlausaldajate üldkoosolekul otsustada pankrotitoimkonna mitte moodustamist, täites seda rolli ise, vaid pankrotitoimkond on fondi maksejõuetuse puhul kohustuslik organ (**lõige 2**).

§ 55. Pankrotivara moodustamine ja müük

Lõikes 1 selgitatakse pankrotistunud pandikirjaportfelli staatust – sellest saab eraldi pankrotivara, st seda ei liideta ülejäänud emitendi pankrotivaraga. Selle pankrotivara suhtes

saavad nõudeid esitada üksnes piiratud ring võlausaldajaid, nagu on sätestatud eelnõu § 52 lõikes 5. Pankrotivara eraldatust rõhutab üle **lõige 2**, mis analoogselt eelnõu § 37 lõikega 5 kohustab emitenti andma pandikirjaportfelli pankrotihalduri käsutusse tulu, mis saadakse tagatisvarasse kuuluva nõude täitmisest.

Vastavalt PankrS §-le 77 on võlausaldajate üldkoosoleku pädevuses muu hulgas otsustada võlgniku tegevuse jätkamine või lõpetamine, kompromissi tegemine ja pankrotivara müügiga seonduv seaduses ette nähtud raamides. PankrS-s on sätestatud võimalus, et kui pankrotivarasse kuulub ettevõtte, siis võib olla otstarbekas selle müük tervikuna, mistõttu võib üldkoosolek otsustada, et ettevõtte tegevust jätkatakse kuni müümiseni (§ 129 lõige 8). Tagatisvara kui eraldatud vara ei ole ise ettevõtteks. Seega ei laiene sellele ettevõtte regulatsioon. Samas võib tagatisvara olla tervikuna paremini majandatav kui üksikute õigustena, seega võib tekkida huvi soetada tagatisvara kogumis. Pankrotivara müügi otsustab üldkoosolek, kui vastav otsus on üldkoosoleku poolt tehtud, võib haldur otsustada, et vara ei jaotata osadeks vaid müüakse tervikuna (**lõige 3**). Eelnõu kohaselt on halduri sellekohaseks otsuseks vajalik täiendavalt ka pankrotitoimkonna nõusolek.

§ 56. Pankrotimenetluse lõppemine

Lõikega 1 välistatakse kompromissi tegemine pandikirjaportfelli pankrotimenetluses, kuna sisuliselt on mõeldamatu, et pandikirjaportfell taastab oma maksevõime või et see eksisteerib pärast makseraskute tekkimist iseseisva üksusena edasi. **Lõige 2** selgitab, mis saab nõuetest, mida ei ole võimalik pandikirjaportfelli pankrotimenetluses rahuldada tagatisvara arvelt. Lõike alusel on õigus pandikirjaportfelli menetluses rahuldamata jäänud nõuded esitada emitendi vastu üldises korras, sh. pankrotimenetluses pankrotiseaduses sätestatud üldises korras. Pärast pandikirjaportfelli pankrotimenetluse lõppu tuleb pankrotihalduril esitada Finantsinspeksioonile pankrotiseaduse § 162 nõuetele vastav aruanne (**lõige 3**).

§ 57. Aruannetele esitatavad nõuded

Paragrahviga reguleeritakse pandikirjade emitendi aruannete koostamist ja esitamist. Emitent jätkab pärast käesolevas eelnõus sätestatud täiendava tegevusloa saamist teistest õigusaktidest – ennekõike krediitiasutuste seadusest – tulenevate aruannete esitamise kohustust. Kommenteeritav paragrahv kehtestab täiendavate järelevalvearuannete esitamise kohustuse osas, mis on vajalik emitendi pandikirjaäri üle finantsjärelevalve tegemiseks. Paragrahvi ülesehitusel on järgitud tavapäraselt finantssektori seaduste aruandlust puudutavate sätete struktuuri.

§ 58. Pandikirjadega seonduva teabe avalikustamine

Paragrahv reguleerib pandikirjadega seotud teabe avaldamise reegleid avalikustatava teabe täpsemat sisu. Sarnaselt järelevalvelistele aruannetele sätestab eelnõu siinkohal emitendi lisakohustused, mis eksisteerivad kõrvuti teistes seadustes teabe avalikustamise kohustustega ega asenda neid.

Lõige 1 reguleerib seda, millal tuleb teave avaldada ning kui kaua peab teave olema avalikkusele kättesaadav. Teavet tuleb avaldada kord kvartalis ning see tuleb üldreegli kohaselt avaldada hiljemalt ühe kuu jooksul alates konkreetse kvartali lõpust. Erandiks on siin ainult neljas kvartal, millisel juhul tuleb teave avaldada kahe kuu jooksul, kuna neljandale kvartalile järgneb enamiku emitentide puhul majandusaasta tulemuste

(aastaaruande) koostamine ning sellest tulenevalt on emitendile võimaldatud pikem andmete avaldamise tähtaeg. Emitendi poolt avaldatud teave peab olema kättesaadav vähemalt 5 viimase aasta kohta. Teave tuleb avaldada vähemalt emitendi kodulehel, ent mõistagi ei ole keelatud teabe avaldamine ka emitendi asukohas (peakontoris või kontorivõrgus).

Lõikes 2 on loetletud teave, mis tuleb avaldada kõikide pandikirjade kohta sõltumata nende liigist. Seega moodustub konkreetset liiki pandikirjade kohta avaldatava teave lõike 2 ja lõike 3 või 4 alusel. Punkti 1 alusel peab emitent perioodiliselt avaldatavas teabes tooma välja nii pandikirjade kui tagatisvara nimiväärtuse ja nüüdisväärtuse. Punkti 2 alusel peab emitent esitama ülevaate nii pandikirjade kui tagatisvara tähtjastruktuurist. Sisuliselt tähendab see seda, et pandikirjaportfelli varade ja kohustuste pool tuleb sellest ülevaate andmiseks gradueerida sobiva suurusega tükkideks.⁶⁸ Punktide 3 ja 4 alusel peab emitent esitama ülevaate fikseeritud intressiga varadest ja kohustustest pandikirjaportfellis. Punkt 5 kohaselt peab emitent esitama ülevaate välisvaluutas denomineeritud varadest ja kohustustest pandikirjaportfellis. Punkti 6 alusel peab emitent esitama ülevaate tagatisvara geograafilisest jaotusest. Geograafilise jaotuse kirjeldamisel võib erinevat liiki tagatisvarade jaotuse tuua välja koos, ent seda võib teha ka eraldi (näiteks eristades hüpoteekpandikirjade puhul elamukinnisasja tagatisel antud krediidi geograafilist jaotust ning asendustagatise geograafilist jaotust⁶⁹). Geograafilise jaotuse puhul piisab, kui see on esitatud vähemalt riikide tasemel⁷⁰. Punkti 7 alusel peab emitent esitama ülevaate asendustagatise summalisest jaotusest vastavalt selle liigile. Punkt 8 kohustab emitenti avaldama eelnõu §-s 24 sätestatud likviidsusvaru suuruse. Punkti 9 alusel peab emitent esitama protsentuaalse ülevaate asendustagatisest, mis on olnud üle 90 päeva makseviivituses või mille laekumine tervikuna on emitendi hinnangul ebatõenäoline. 90-päeva reegel tuleneb pangandusmääruse artiklist 178(1)(b) ning selle kohaselt loetakse olulise maksekohustusega vähemalt 90 päeva viivituses olnud võlgnik lepingut rikkunuks (*default*) ning nõue tema vastu tuleb hinnata nulli. Ebatõenäoliselt laekuvate nõuete raporteerimine on portfelli kvaliteedist ülevaate andmiseks sama oluline kui 90 päeva makseviivituses olnud nõuete raporteerimine. Ebatõenäoliselt laekuvate nõuete üle arvestuse pidamine tuleneb samuti pangandusmäärusest, täpsemalt selle artiklist 178(1)(a). Seega on käesoleva punkti eesmärk tagada pandikirjaportfellis oleva asendustagatise krediitkvaliteedi pidev raporteerimine huvitatud isikutele.

Lõikes 3 on esitatud teave, mis tuleb lisaks lõikes 2 loetletud teabele esitada hüpoteekpandikirjade esmastagatise kohta. Punkti 1 alusel tuleb esitada krediitide summaline jaotus vastavalt nende suurusele. Tagatisvaraks oleva krediidiportfelli gradueerimisel võib emitent nt valida, kas ülevaade erineva suurusega krediidisummadest esitatakse 10 000 eurose sammuga (st kuni 10 000, 10 000-20 000, 20 000-30 000 jne), 30 000 eurose sammuga (st kuni 30 000, 30 000-60 000, 60 000-90 000 jne) või muu suurusega sammuga. Sammu määramisel võib aluseks võtta ka Eesti Panga avaldatava keskmise eluasemekrediidi summa, mida seejärel graduleerida kummalegi poole 3-5 jaotisesse. Punkt 2 alusel tuleb

⁶⁸ Kuna väga pika tähtajaga pandikirjade (>10a) osakaal klassikalises pandikirjaportfellis ei ole üldjuhul liiga suur, võib pandikirjade tähtjastruktuuri esitada näiteks viisil, et kuni 10a tähtajaga pandikirjade puhul tuuakse konkreetse kestusega pandikirjade osakaal välja jaotus kõikide aastate lõikes (st kuni 1a, 1-2a, 2-3a jne), ent pikemate kui 10a pandikirjade puhul liigutakse edasi näiteks viieaastase sammuga (st 10-15a, 15-20a jne).

⁶⁹ Näiteks olukorras, kus emitent kasutab esmastagatisena üksnes ühe riigi (näiteks Eesti) kinnisvara tagatisel antud krediite, ent hoiab asendustagatist muude riikide varas (näiteks Saksa ja Soome valitsuse võlakirjad), siis võiks esmastagatise ning asendustagatise aruandluses kokkupanemine jätta pandikirjaportfelligi rahvusvahelisema mulje, kui see tegelikult on.

⁷⁰ Eelmises joonealuses viites toodud näite puhul võib emitent eristada Eesti kinnisvara tagatisel antud krediidi puhul ka nende jaotumist Eesti maakondade vahel (kinnisvara asukoha alusel).

esitada ülevaade vastavalt krediidi tagatiseks kinnisvara tüübile. Punkti 3 alusel tuleb krediidi kohta esitada sama ülevaade, mis lõike 2 punkti 9 alusel.

Lõige 4 nimetab teabe, mis tuleb lisaks lõikes 2 loetletud teabele avalikstada segatud alusvaraga pandikirjade esmastagatise kohta. Punkti 1 alusel tuleb esitada võlakohustuste summaline jaotus vastavalt nende suurusele analoogselt lõike 3 punktile 1. Punkti 2 kohaselt tuleb esitada ülevaade vastavalt nende liigile. See tähendab, et välja tuleb tuua igat liiki võlakohustuste kogusumma, võttes aluseks iga § 33 lõikes 1 nimetatud võlakohustuste liigid. Punkti 3 järgi tuleb krediidi kohta esitada sama ülevaade, mis lõike 2 punkti 9 alusel.

§ 59. Järelevalve alused ja teostamine

Paragrahv reguleerib emitendi (ja tagatisvara halduri) üle finantsjärelevalve teostamisega seotud küsimusi. Kuna emitent on krediidiasutus, kehtestab **lõige 1** põhimõtte, et järelevalve toetamisel tugineb Finantsinspeksioon KAS-s sätestatule. Eelnõu sätestab aga mõned pandikirjade emitendi spetsiifikat arvestavad erisused. Nt laiendavad **lõiked 2 ja 3** isikute ringi, kes on kohustatud andma teavet FI-le.

Lõige 4 reguleerib, milliseid ettekirjutusi võib FI spetsiifiliselt just pandikirjade emitendile teha. Nimetatud ettekirjutused on seotud käesolevas eelnõus toodud kohustustega. Kõnealune lõige toimib koos teistest õigusaktides sätestatuga, nt reguleerib KAS § 103, millistel juhtudel võib FI ettekirjutuse teha. Siinkohal on vaja ära märkida, et käesoleva eelnõu § 73 punktiga 1 lisatakse pandikirjaseadus FIS §-s 2 toodud seaduste loetellu, millele viitavad muu hulgas KAS § 103 lg 1 punktid 1 ja 2. **Lõige 5** annab Finantsinspeksioonile õiguse pandikirjaportfelli maksejõulisuse kindlustamise eesmärgil nõuda seadusest suuremal määral tagatiste lisamist tagatisregistrisse.

Lõige 6 kohustab emitenti teavitama FI-d olulisemates muudatustest sisedokumentides, pandikirjaportfelli stressitesti tulemustest ning muudest asjaolud, mis mõjutavad või võivad oluliselt mõjutada pandikirjaportfelli finantsseisundit. Seejuures välistab **lõige 7**, et emitenti kohustataks avalikustama tundliku informatsiooni.

§ 60. Sunniraha

Paragrahvi kohaselt saab eelnõu alusel antud haldusaktide täitmise tagamiseks rakenda sama suurt sunniraha, mis krediidiasutuste seaduses toodud haldusaktide puhul.⁷¹

§ 61. Nimekiri

Nagu finantsteenuste osutamiseks antud tegevuslubade puhul tavapärase, avalikustatakse Finantsinspeksiooni koduleheküljel täiendava tegevusloa saanud emitentide nimekiri.

7. peatükk: Vastutus (§-d 62–70)

Finantsjärelevalve prioriteet on riskihinnangute alusel konkreetse ohu tõrjumine. Üldjuhul on Finantsinspeksioonil võimalik õiguskorda kaitsta ettekirjutuse tegemise teel, mille

⁷¹ Füüsilise isiku puhul esimesel korral kuni 5000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 50 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks, kuid kokku mitte rohkem kui 5 000 000 eurot ning juriidilise isiku puhul kuni 32 000 eurot ja järgmistel kordadel kuni 100 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks, kuid kokku mitte rohkem kui 10 protsenti kogu juriidilise isiku aastasest netokäibest.

mittetäitmisel on õigus rakendada sunniraha. Sellest lähtekohast võetuna ei peaks teoreetiliselt vääртеокооссеisud vajalikud olema. Sellisel lähenemisel finantssektori jaoks kaks olulist puudust.

Esiteks: rikkuja suhtes rakendatava meetme heidutusmõju juures hinnatakse sunni või karistuse mõju selle isiku või teiste isikute käitumise muutuse esile kutsumisele (mõjusust), kuid eelpool toodud lähenemise mõjusust ei ole finantsvaldkonnas piisav. Sellise lahenduse üld- ja eripreventiivne eesmärk ei ole selge. Eelkõige jääb vajaka üldpreventsiooni positiivne eesmärk, kuna õiguskord ei annaks avalikkusele selget märki õigusrikkumise hukkamõistetavuse kohta. Sunniraha meede võimaldab finantsjärelvalvesubjektidel nõudeid rikkuda, teades, et nõuete rikkumisele võib järgneda vaid ettekirjutus, s.t. ettekirjutuse täitmisel ei ole neil vaja karta rahalist karistust. Nõnda on rikkujal võimalik rikkumisega saavutada majanduslik eelis

Teiseks, finantssektori, eelkõige avalikkusele suunatud väärtпaberite puhul, võib iga nõude rikkumisega kaasneda oluline kahju avalikkusele, eelkõige fondi investoritele ja võlausaldajatele, aga ka kolmandatele isikutele. Ettekirjutuse ja sunnirahaga on võimalik nõuda seaduskuulekat käitumist ja kõrvaldada eelkõige selliseid rikkumisi, mille tagajärjed ei avalda mõju kolmandatele isikutele. Näiteks kasutab Finantsinspeksioon nimetatud meetmeid peamiselt järelvalvelise aruandlus- ja raporteerimiskohustuse tagamiseks.

Sunniraha rakendamine eeldab ettekirjutuse tegemist ja on suunatud ettekirjutuse täitmisele (nt ettekirjutus võib olla suunatud ka konkreetsest rikkumisest hoidumisele ning sunniraha tähtpäev määratud selle rikkumise sündmuse saabumisega, st eeldab haldusorgani poolt ohukahtluse või ohu väljaselgitamise korral selle ohu tõrjumisele ja rikkumise ennetamisele suunatud ettekirjutuse tegemist, sh. hinnatakse just ettekirjutatud kohustuse täitmist, mitte tagajärje saabumist. Sunniraha instituuti ei ole võimalik kohaldada juhtumitele, kus minevikus tehtud tegu ja selle tagajärjed on lõppenud.

Praktikas võib puududa alus rikkumist ennetava ettekirjutuse tegemiseks (näiteks teadvalt avaldatakse vale teavet, mis eksitab pandikirjaomanikke – rikkumine on toime pandud ja keegi võib teha investeerimisotsuse tuginedes väärle teabele). Sunniraha on meede, millega mõjutatakse isikut viima oma käitumine konkreetset juhul õigusega vastavusse ja millist ei rakendata, kui ettekirjutus täidetakse. Sunniraha ei saa kasutada heidutusena hüpoteetilise järgmise juhtumi suhtes. Samuti ei saa sellega reageerida juba toimunud lõppenud teole, millel puuduvad kõrvaldatavad tagajärjed. Need juhtumid jäävad vääртео- või kriminaalõiguse valdkonda.

Oma olemuselt on valdav osa finantsvaldkonna õigusrikkumistest peitelised ja rikkumiste toimepanemine võib selguda alles mitme kuu möödumisel teo toimepanemisest. Rikkumiste puhul, mille tagajärje kõrvaldamine ei ole võimalik, tuleks kehtestada vääртео кооссеisud ja vastavad õigusjärelmid rahatrahvi näol.

Vääртеокооссеisud on eelnõus toodud juhtude kohta, millistel haldussunniga ei ole õiguskorda võimalik tõhusalt kaitsta ja tagada ühiskonda oluliselt mõjutavate normide järgimine. Oluliseks on peetud sätete üldpreventiivset mõju ja normide heidutatavat mõju. Heidutusmõju juures peetakse silmas sunni või karistuse mõju selle isiku või teiste isikute käitumise muutuse esile kutsumisele (mõjusust).

§ 71. Enne käesoleva seaduse jõustumist toimunud vara hindamine

Paragrahv kehtestab üleminekuregulatsiooni hüpoteek- ja ärihüpoteekkrediitidest tulenevate nõuete jaoks, mis oli krediidasutusel olemas enne eelnõu jõustumist ning mida soovitakse kasutada pandikirjade tagatisena. Spetsiifilisemalt käsitletakse selliseid krediite tagava vara hindamist – see peab olema toimunud viisil, mis on samaväärne eelnõus tooduga. Samuti peab hindamine olema põhjalikult dokumenteeritud.

§ 72. Enne käesoleva seaduse jõustumist seatud hüpoteegi suhe krediidi suurusesse

Paragrahv kehtestab samuti üleminekuregulatsiooni hüpoteek- ja ärihüpoteekkrediitidest tulenevate nõuete jaoks, mis oli krediidasutusel olemas enne eelnõu jõustumist ning mida soovitakse kasutada pandikirjade tagatisena. Antud paragrahv lahendab küsimuse, kuidas rakendada eelnõu § 29 lõikes 2 toodud nõuet hüpoteegisumma suuruse osas n-ö vanadele krediitidele. Kui pärast eelnõu jõustumist ei tohi krediidist tulenevaid nõudeid pandikirjade tagatisena kasutada, kui krediit ei vasta eelnõu § 29 lõikes 2 toodud nõudele, siis vanade krediitide puhul kehtib leebem nõue: neid võib tagatisena kasutada ulatuses, milles on tagatud hüpoteegisumma ja tagatisena kasutatava krediidisumma vajalik suhe. Seejuures ei tohi aga kindlasti ületada eelnõu § 29 lõikes 1 ja § 34 lõikes 3 toodud LTV määrasid.

§ 73. Finantsinspektsiooni seaduse muutmise

Esmalt lisatakse eelnõuga pandikirjaseadus FIS § 2 lõikes 1 toodud loetellu seadustest, mille täitmise üle FI järelevalvet teostab (punkt 1).

Punktidega 2–4 viiakse FIS-i sisse muudatused, mis seonduvad emitendile täiendava järelevalvetasu maksmise kohustuse kehtestamisega. Täiendava rahastamiskohustuse loomine on põhjendatud sellega, et FI peab pandikirjade emitendi järelevalvesse rohkem ressursse panustama kui tavalise krediidasutuse järelevalvesse. See tuleb juba pandikirjade olemusest, mille üks tunnus on kõrgendatud tasemel finantsjärelevalve. Tehniliselt toimub täiendava rahastamiskohustuse kehtestamine täiendava tegevusloaga krediidasutuse mahuosa suurendamise läbi. Konkreetne mahuosa suurendamise määr tuleb leida FI eelarve koostamise käigus (FIS § 40 lg 1). Eelnõu kohaselt võib täiendav järelevalvetasu 1 miljardi suuruse pandikirjaportfelli puhul jääda vahemikku 10 000 kuni 300 000 eurot aastas. See on indikatiivselt samas suurusjärgus, mis teistes Euroopa riikides nõutavate järelevalvetasude suurus (vt tabel 3). Siinkohal võib ära märkida ka selle, et seoses täiendava tegevusloaga taotlemisega pole vaja muuta menetlustasu regulatsiooni, kuna FIS § 45⁴ katab selle juba ära.

	IT costs	Legal fees	Cover pool monitor	Audit fees	Other supervision and regulatory costs
Germany	~ €150,000	:	€30,000 - 50,000**	~ €125,000***	
Hungary	:	:	~ €90,000	:	:
Ireland	:	~ €300,000	~ €200,000	~ €100,000	€1 million
Italy	:	€25,000 - €110,000	€20,000 - €60,000	€10,000 - €130,000	€10,000 - €20,000
Luxembourg	:	:	~ €30,000	:	:
The Netherlands	€10,000 - €100,000	€40,000 - €250,000	€10,000 - €40,000	€10,000 - €60,000	€5,000 - €25,000
Portugal	~ €5,000	€10,000 - €80,000	€25,000 - €30,000	€30,000 - €75,000	€10,000 - €12,500
Sweden	€100,000 - €750,000	€7,500 - €500,000	~ €50,000	€10,000 - €50,000	€5,000 - €75,000
The United Kingdom	€60,000 - €240,000	€60,000 - €180,000	€10,000 - €50,000	~€120,000	€120,000 - €2.2 million

Tabel 3. Pandikirjääriga kaasnevad jooksvad kulud ühe aasta kohta erinevates Euroopa riikides (allikas: Covered Bonds in the European Union: Harmonisation of legal frameworks and market behaviours. Final report. Euroopa Komisjon 2017).

§ 74. Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse muutmise

Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduses on juba täna pandikirjad ära mainitud. Eelnõuga kavandatud muudatused ühtlustavad FELS terminoloogiat eelnõus kasutatavaga.

§ 75. Krediidiasutuste seaduse muutmise

Krediidiasutuste seaduses sätestatakse õigusselguse huvides esmalt viide, et krediidiasutuse poolt pandikirjade emiteerimisele kohaldatakse pandikirjade seadust (punkt 1). Puntiga 2 täiendatakse erandeid KAS § 19 lõikest 1, mille kohaselt peab krediidiasutus pärast tegevusloa lõppemist lõpetama kõik väljamaksed hoiustajatele, klientidele ja võlausaldajatele, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Eelnõus kavandatud muudatus kindlustab selle, et tagatisvarast saab endiselt teha väljamakseid pandikirjaomanikele.

§ 76. Pankrotiseaduse muutmise

Vastavalt PankrS § 40 lg 1 punktile 2 tehakse pankroti väljakuulutamise kohta märkus kinnistusraamatusse võlgnikule kuuluvate piiratud asjaõiguste juurde ja õiguste juurde nendele õigustele, kui võib eeldada, et märkuse sisse kandmata jätmise võib kahjustada võlausaldajate huve. Kuna formaalselt on pankrotis emitent ka pärast pandikirjaportfelli eraldumist tagatisvara hulka kuuluvaid nõudeid tagavate piiratud asjaõiguste omanik, võib tekkida küsimus, kas ka viimati nimetatud asjaõiguste juurde peaks tegema märke emitendi

pankroti väljakuulutamise kohta. Kuna aga emitendi pankrotivõlausaldajatel ei saa tekkida nõudeid seoses kõnealuste asjaõigustega, siis välistab punktis 1 toodud muudatus eraldunud pandikirjaportfelli kuuluvate tagatistega seotud asjaõiguste suhtes PankrS § 40 kohaldamise kuniks pandikirjaportfell on maksejõuline. Pandikirjaportfelli pankroti korral võib siiski vastava märkuse sisse kandmata jätmise kinnistusraamatusse kahjustada pandikirjaomanike huve, mistõttu on sellises olukorras taas võimalik PankrS §-i 40 kohaldada.

Punktis 2 toodud muudatusega kindlustatakse, et eelnõu §-s 24 nimetatud likviidsusvaru hoidmiseks peetaavat väärtpaberikontot ja pandikirjade tagatisregistrisse kantud väärtpaberid ei blokeeritaks. Eriti oluline on selle tähendus likviidsusvaru jaoks, mis peab olema koheselt pärast pandikirjaportfelli eraldumist kättesaadav.

§ 77. Väärtpaberite registri pidamise seaduse muutmine

Väärtpaberite registri pidamise seaduse muudatusega kohustatakse Eesti väärtpaberite registris registreerima Eestis registreeritud ja Finantsinspeksioonilt täiendava tegevusloa saanud krediitiasutuse emiteeritud pandikirjad. Seda sõltumata asjaolust, kas tegemist oli avaliku emissiooniga või mitte. Sellega luuakse täiendav selgus küsimuses, kas ja kui palju pandikirju on emitent väljastanud.

§ 78. Äriseadustiku muutmine

Eelnõuga kavandatud äriseadustiku muudatused on tehnilist laadi ning ajendatud selles, et tagatisvara halduri nimetamise kohta tehakse kanne äriregistrisse (eelnõu § 39 lg 3).

§ 79. Seaduse jõustumine

Paragrahv näeb eelnõu jõustumistähtajana ette 01.01.2019.

4. EELNÕU TERMINOLOOGIA

Eelnõus on kasutusele võetud mitmeid uusi, kehtivas õiguses kasutamata termineid. Samuti on mitmele mõistele antud seaduses uus, tavakasutusest erinev tähendus. Olulisemad nimetatud mõistetest on järgmised:

- Hüpoteekpandikiri (inglise keeles *mortgage covered bond*). Kasutatud esmakordselt Mõõdukate fraktsiooni poolt 2001. aasta väärtpaberituruseaduse eelnõule tehtud muudatusettepanekus (edaspidi *Mõõdukate ettepanek*). Samuti on seda mõistet kasutatud riigikohtunik Villu Kõve doktoritöös.
- Segatud tagatisvaraga pandikiri (inglise keeles *mixed asset covered bond*). Mõistet ei ole Eesti õigusaktides ega teaduskirjandus teadaolevalt varasemalt kasutatud. Mõistes kasutatud sõna „segatud“ viitab sellele, et emitent võib pandikirja tagatisvarana kasutada erinevat, omavahel „segatud“
- Tagatisvara (inglise keeles *cover pool*). Eesti finantsterminoloogias, eriti kindlustust puudutavates küsimustes tähistatakse selle mõistega krediidi tagatiseks olevat kinnisasja. Kuna aga eelnõus oli vaja eristada kolme mõistet – tagatis, tagatisvara, vara – oli vaja tagatisregistrisse kantud tagatiste kogumi eristamiseks võtta kasutusele uus termin, mis

annaks hästi edasi selle sisu. Tagatisvara ongi sisu poolest vara, mis on mingile kohustusele tagatiseks. Mõõdukate ettepanekus nimetatakse sellist vara „kattevaraks“.

- Esmastagatis (inglise keeles *primary collateral*). Mõistet ei ole eesti õigusaktides ega teaduskirjanduses teadaolevalt varem kasutatud. Eesti finantsterminoloogias on sõnaosa „esmas,“ kasutatud sõnas „esmasturg. Eesti keeles kasutatakse ka „esma“ sünonüüme (esmane või esma), ent „esmas“ on nimetatutest lühem ja ka keeleliselt eelistatum. Mõiste eesmärk on anda teada, et tegemist on tagatisega, mida tuleks kasutada esimeses järjekorras.
- Asendustagatis (inglise keeles *substitute collateral*). Asendustagatise mõistet kasutatakse kehtivas õiguses näiteks maksukorralduse seaduses, mille § 125 järgi on asendustagatise näol tegemist tagatisega, mida maksukohuslane saab maksuhaldurile anda oma olemasoleva tagatise asendamiseks (lg 1) või mida maksuhaldur saab maksukohuslaselt nõuda, kui olemasolevas tagatis ei ole enam piisav (lg 2). Sisuliselt sama tähendus on asendustagatisele antud ka käesolevas seaduses, kuna see on mõeldud „asendama“ esmastagatist, kui emitendil ei ole piisavalt esmastagatist, esmastagatist ei saa hetkel tagatisvara hulka kanda või eksisteerivad muud põhjused esmastagatise asendamiseks muu tagatisega jne.
- Põhitagatisvara (inglise keeles *main collateral*). Eesti finantsterminoloogias tähistatakse antud mõistega tagatist, mis on moodustab krediidiandjale antavast tagatisest suurema või olulisema osa. Näiteks eluasemekrediidi puhul on põhitagatiseks kinnisasi, mis kavatakse krediidi abil omandada ning kus isik võib soovida elama asuda. Antud seaduses on see vajalik määratlemaks seda osa tagatisvarast, mis vastab tagatavate kohustuste nimi- ja nüüdisväärtusele.
- Lisatagatisvara (inglise keeles *overcollateral*). Mõistet ei ole eesti õigusaktides ega teaduskirjanduses teadaolevalt varem kasutatud. Lähedaseim mõiste sellele on „ületagatus“, mis aga kirjeldab pandikirjaportfelli staatust (ehk siis olukorda, kus tagatisvara ületab tagatavaid kohustusi), mitte aga spetsiifilist vara, mida tohib kasutada pandikirjaportfelli „üle tagamiseks“. Samas on mõistest piisavalt hästi aru saada, et tegemist on tagatise liigiga, mis sobib millegi „üle tagamiseks“.
- Tagatisregister (inglise keeles *cover register*). Mõistet ei ole eesti õigusaktides ega teaduskirjanduses teadaolevalt varem kasutatud. Mõõdukate ettepanekus nimetatakse sellist registrit „katteregistriks“. Samas on mõistest selgelt aru saada, et tegemist on registriga, kus asub või kuhu kantakse mingi tagatis.
- Pandikirjaportfell (inglise keeles *covered bond portfolio*). Mõistet ei ole eesti õigusaktides ega teaduskirjanduses teadaolevalt varem kasutatud. Varade ja kohustuste kogumi kirjeldamiseks ei ole eesti keeles palju sõnu, parimaks vasteks sellele kirjeldusele on VÕS §-s 180 defineeritud „ettevõte“. Samas kõlaks „pandikirjaettevõte“ liiga kohmakalt ning jätkaks mulje, nagu tegu oleks eraldiseisva juriidilise isikuga. Mõiste „portfell“ võib eesti keeles samuti tähendada vara ja kohustuste kogumit. Näiteks kinnisvaraportfelli all mõistetakse enamasti nii kinnisasjade kogumit (vara) kui ka kinnisasjadega seotud hüpoteeklaene (kohustused).

5. EELNÕU VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE

Kuna pandikirju ei ole veel Euroopa tasandil spetsiaalse direktiivi või muu õigusaktiga kõikehõlmavalt reguleeritud, ei ole antud eelnõu eesmärgiks jõustada ühtegi ülevõtmisele kuuluvat Euroopa Liidu direktiivi ega muud õigusakti. Siiski on eelnõu koostajad võtnud eesmärgiks tagada, et eelnõu ei ole vastuolus muude Euroopa Liidu õigusaktide või ametlike soovitusetega osas, mil need pandikirjade temaatikat adresseerivad. Viidatud õigusaktideks ja soovitusteks on UCITS direktiiv, pangandusmäärus ja EBA raportid.

Kooskõla UCITS direktiivi artikliga 52(4) on vajalik selleks, et käesoleva eelnõuga seadustatavaid uut liiki mittekapitaliväärtpabereid oleks üldse võimalik nimetada pandikirjadeks, kuna UCITS direktiivis on välja toodud pandikirjade kõige olulisemad ja põhimõttelisemad tunnused.

Pangandusmääruse puhul ei ole eelnõu täielik kooskõla sellega küll otseselt vajalik, ent eelnõu peaks vähemalt võimaldama pangandusmääruse artiklile 129 vastavate pandikirjade emiteerimist. Pandikirjade vastavus pangandusmäärusele annab nende investoritele pakkumisel emitendile täiendava müügiargumenti, kuna vastavust pangandusmäärusele käsitletakse Euroopa investoringkondades eelkõige kui kvaliteedisertifikaati, mis ühtlasi võimaldab vähendada pakutava instrumendi analüüsimahtu enne selle märkimise otsustamist.

Ka EBA raportite puhul ei ole eelnõu täielik kooskõla nendega otseselt vajalik, kuna tegemist on siiski soovitusetega kogumi ja mitte õigusaktiga. Kuna aga EBA raportite puhul on tegemist esimese Euroopa Liidu tasandilt tulnud tervikliku vaatega pandikirjade sõlmküsimumste osas, tuleks siiski tagada, et eelnõu vastaks EBA Raportis toodud soovitustele vähemalt olulises osas, kuna Eesti potentsiaalse pandikirjaturu väikest mahtu arvestades võiks oluline vastuolu EBA raportitega põhjustada probleeme pandikirjade pakkumisfaasis.

6. EELNÕU MÕJUD

Kavandatav meede nr 1:		
Pandikirjade regulatsiooni tekitamine		
Õigusruumi mõistes on tegu olulise õigusaktiga, mis võimaldab hakata Eesti õiguse alusel emiteerima rahvusvahelise praktika tunnustatud põhimõtetele vastavaid pandikirju. Nende emiteerimine sellisel kujul ja standardiseeritud tingimustel, mis võimaldaks nende kõrgema usaldusväärsuse tagamist, ei ole Eestis antud õigusliku regulatsiooni puudumisel seni võimalik olnud. Uue regulatsiooniga tunnustatakse pandikirjade ühte usaldusväärsust suurendavat alustala, ehk pankroti korral pandikirjade alusvara eraldatust muust pankrotivarast ja seega investoritele suurema kindlustunde pakkumist võrreldes ükskõik millise muu võlakirjaga.		
1.1. valdkond I	Mõju	Avalduv mõju: oluline
	<i>Mõju krediitiasutustele</i>	
Mõju olulisuse kriteeriumid		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Mõju ulatus ehk sihtrühma kohanemisvõime (edaspidi ulatus): keskmine</i> ▪ <i>Mõju avaldumise sagedus (edaspidi sagedus): keskmine</i> ▪ <i>Sihtrühma suurus: suur/keskmine</i> ▪ <i>Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: väike</i> 		
Lihtsustatult võib pandikirjadeks konverteerida järgmisi nõudeid: eluasemelaenu, laenu valitsusele, kohalikele omavalitsustele ja avalik- õiguslik juriidilistele isikutele ning laenu äriühingutele, mille tagatiseks on kommerts-kinnisvara. 2017.a. augustilõpu seisuga oli selliseid laene väljastatud järgmises mahus (eurodes, mln):		
Eluasemelaenu kinnisvara tagatisel		6 603

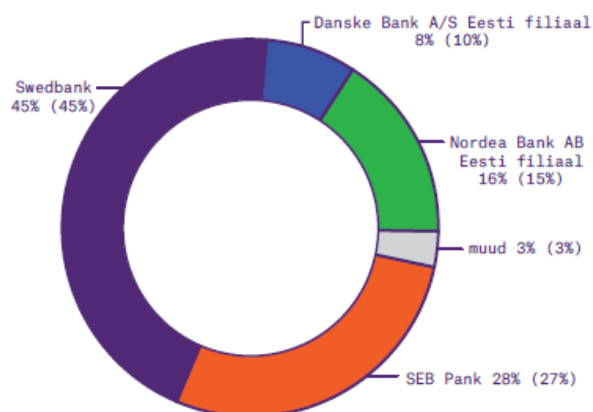
Valitsemissektorile antud laenud	470
Äriühingutele antud laenud kommertskinnisvara tagatisel	5 516
Kokku laenud, mida on nõ võimalik konverteerida pandikirjadeks	12 589

[Allikas: Eesti Pank]

Ek teoorias on võimalik pandikirjadeks konverteerida laene ca 12,6 mlrd euro ulatuses. Siiski realsuses ilmselt nii suures ulatuses pandikirju ei emiteerita.

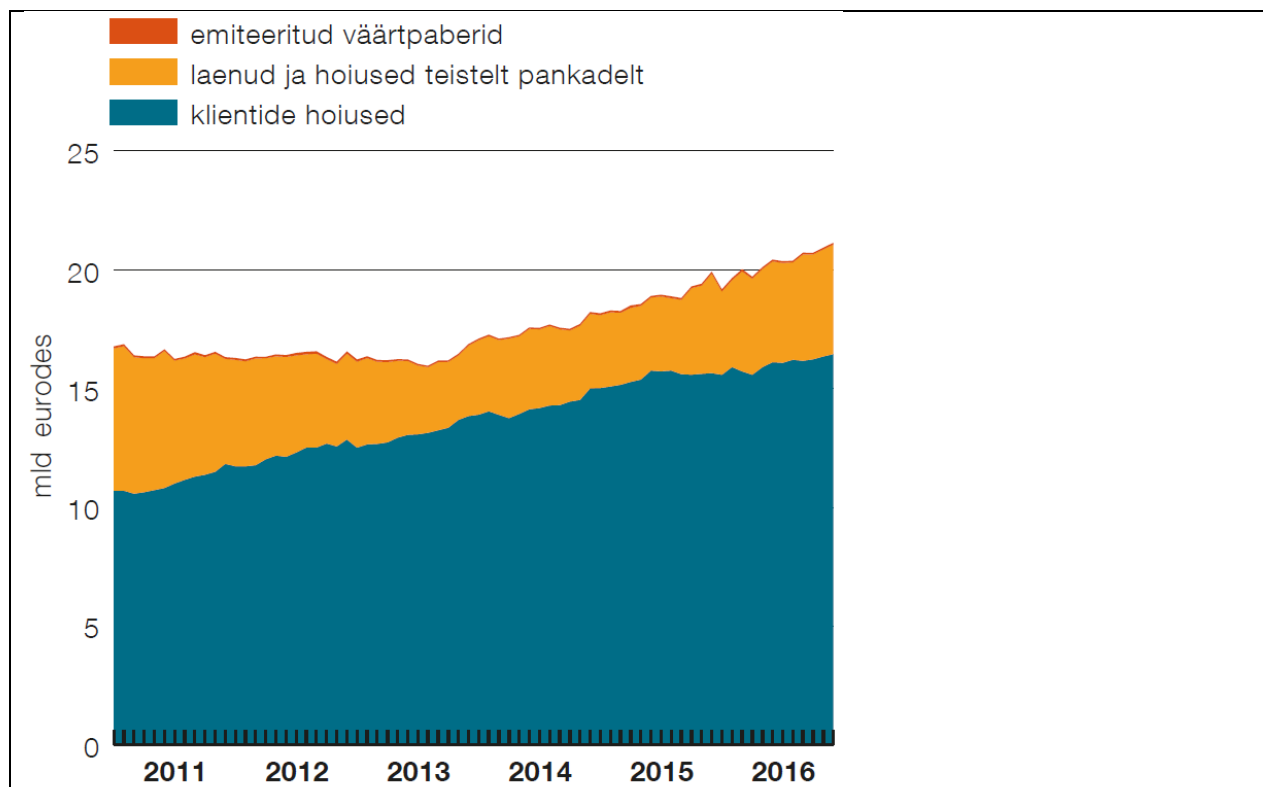
Vastavalt teiste riikide kogemusele konverteeritakse pandikirjadeks eelkõige eluasemelaene. Eluasemelaenude turg Eestis jaotunud nelja panga vahel (vt joonist 4). Seega potentsiaalselt võiks uus regulatsioon mõjutada eelkõige **Swedbanki**, **SEB-i**, **Dansket** ja **Luminori** (endine Nordea). Arvestades, et tegemist on Eestis tegutsevate suurimate pankadega, mille varade maht SKP-sse on päris märkimisväärne, siis võib pidada sihtrühma suurust vähemalt keskmiseks või isegi suureks.

Joonis 4. Eluasemelaenude väljastamine Eestis tegutsevate krediidasutuste lõikes 2017.a. juuni lõpu seisuga (sulgudes on 2016.a. juuni lõpu seis).



Viimane globaalne finantskriis näitas, et pangad, kes finantseerisid olulist osa oma äritegevusest pandikirjadega, suutsid kriisiaja edukamalt üle elada. Seega oleks seaduse kehtestamise üheks positiivseks mõjaks kohalike kommertsbankade rahastamisviiside mitmekesistamine, sest täiendava rahastamisinstrumendi loomine võimaldaks pankadel finantseerida ennast stabiilsemalt ning eriti just keerulistel aegadel aitaks ära hoida ühe rahastamisviisi äralangemisest tulenevaid negatiivseid tagajärgi. Samuti paraneks võimalused pikaajalise finantseeringu kaasamiseks sellistel kohalikel pankadel, kes ei kuulu mõnda rahvusvahelisse ja tugevasse pangandusgruppi.

Joonis 5. Pangandussektori kohustuste struktuur



Allikas: Eesti Pank.

Kokkuvõttes kuna tegemist on krediidasutuste jaoks võimalusega (s.t. võimalus pandikirju emiteerida), mitte kohustusega (s.t. ühelgi pangal ei teki kohustus pandikirju emiteerida), siis on regulatsiooniga kaasnevate ebasoovitavate mõjude risk üsna minimaalne.

1.2. Mõju valdkond II

Mõju kapitaliturule ja finantssektorile

Avalduv mõju: oluline

Mõju olulisus

Ulatus: keskmine

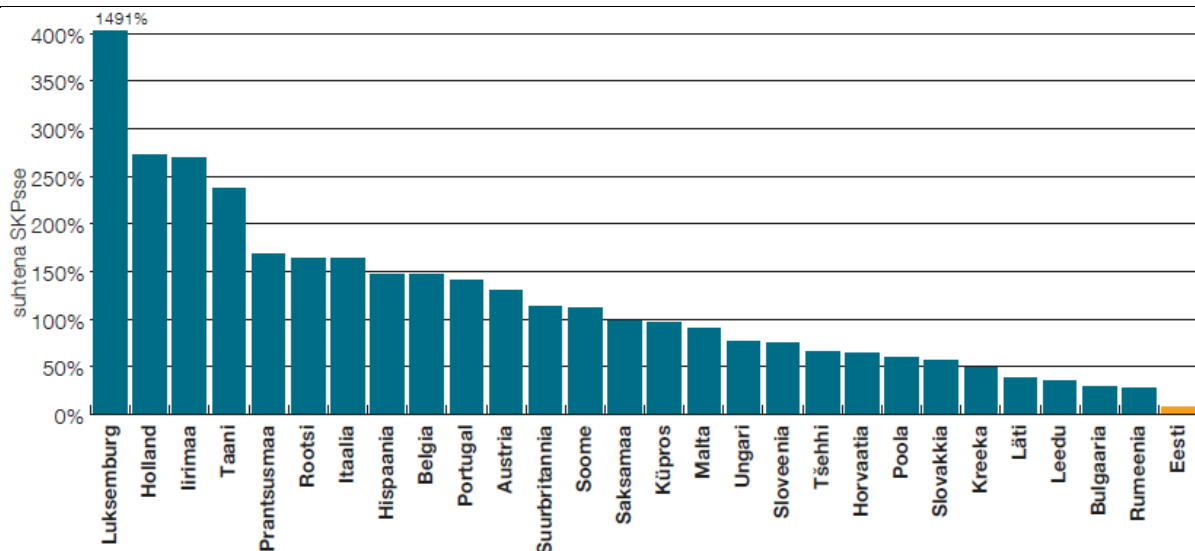
Sagedus: keskmine

Sihtrühma suurus: keskmine

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Pankadele, investeerimisfondidele, kindlustusandjatele, jm potentsiaalsetele investoritele laienevad pandikirjade turuletulekuga investeerimisvõimalused, mis võimaldavad paigutada vahendeid likviidsematesse ning vähemriskantsetesse instrumentidesse, suurendades seeläbi ka finantsstabiilsust ning finantssektori ettevõtete pankrotistumise riski.

Joonis 6. Emiteeritud vólakirjade kogumaht EL-s (2016.a. detsembri lõpu seisuga)

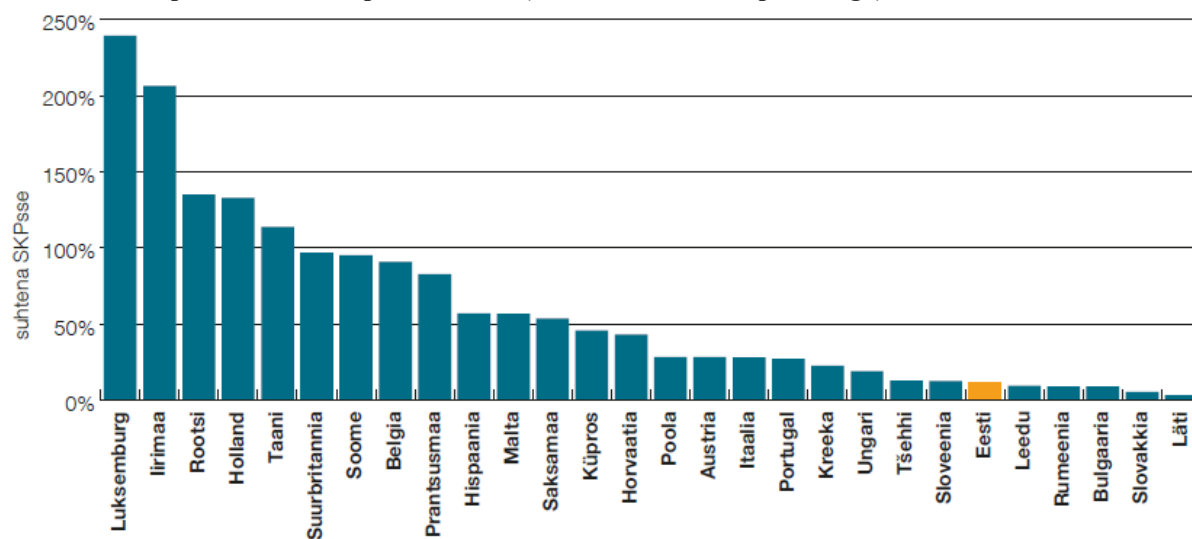


Allikad: Euroopa Keskpank, Eurostat, Eesti Panga arvutused.

Näiteks II samba pensionifondid on otse Eesti ettevõtete aktsiatesse ja võlakirjadesse investeerinud üksnes 2,3% oma varadest (2016.a. lõpu seisuga), ülejäänud Eesti investeringutest moodustavad erinevad fondid, mis samuti investeerivad Eestisse. Ehk siis arvestamata hoiuseid, investeeritakse kokku Eestisse umbes 4-5% II samba pensionifondide varadest (arvestades suuremate Eestisse investeerivate fondide puhul ainult Eesti investeringuid). 2017.a. juuni lõpu seisuga oli II samba pensionifondide varade maht ca 3,4 mlrd eurot. Seega aitaks pandikirjade emiteerimine suurendada oluliselt II samba pensionifondide investeringuid Eestisse.

Lisaks võib pandikiri olla eraisikutele jaoks uus investeerimistoode, mis oma nõ madala riski poolest on võrreldav tähtjalise hoiusega. Pandikiri võib samas pakkuda hoiusest paremat tootlust ja annab võimaluse tootlusest osa saada ka juhul, kui investeringust soovitakse väljuda enne selle lõpptähtpäeva. 2017.a. juuni lõpus oli Eesti residentist eraisikute säästmisele suunatud hoiuste jääk juba ca 1,6 mlrd eurot (säästmis-, tähtjalised-, investeerimis- ja muud sarnased hoiused).

Joonis 7. Väärtpaberibörside kapitalisatsioon (2016.a. detsembri lõpu seisuga)



Allikad: Euroopa Keskpank, Eurostat, Eesti Panga arvutused.

Samuti võib uus regulatsioon tekitada senisest suuremat huvi välisinvestorites Eesti kapitaliturgudele ning seeläbi laiemalt Eestisse investeerimise vastu. Hetkele on Eesti kapitaliturgude maht võrreldes teiste EL liikmesriikide suhteliselt väike (sh börsiemitentide arv). Pandikirjaturu tekkimine võiks välisinvestorites tekitada suuremat huvi ka Tallinna börsi vastu ning välisinvestorite esindatav pikaajaline raha võiks noteerimist kaaluvatele ettevõtetele olla määravaks teguriks noteerimisotsuse tegemisel. Kokkuvõttes võib pandikirja regulatsioon laiemalt aidata täiendavalt kaasa väliskapitali poolt Eestis infrastruktuuriinvesteeringute tegemisel ning erinevas vormis ettevõtluse käigus töökohtade loomisel.

1.3. Mõju valdkond III

Mõju: ettevõtlusele ja tarbijatele

Avalduv mõju: ebaoluline

Mõju olulisus

Ulatus: väike

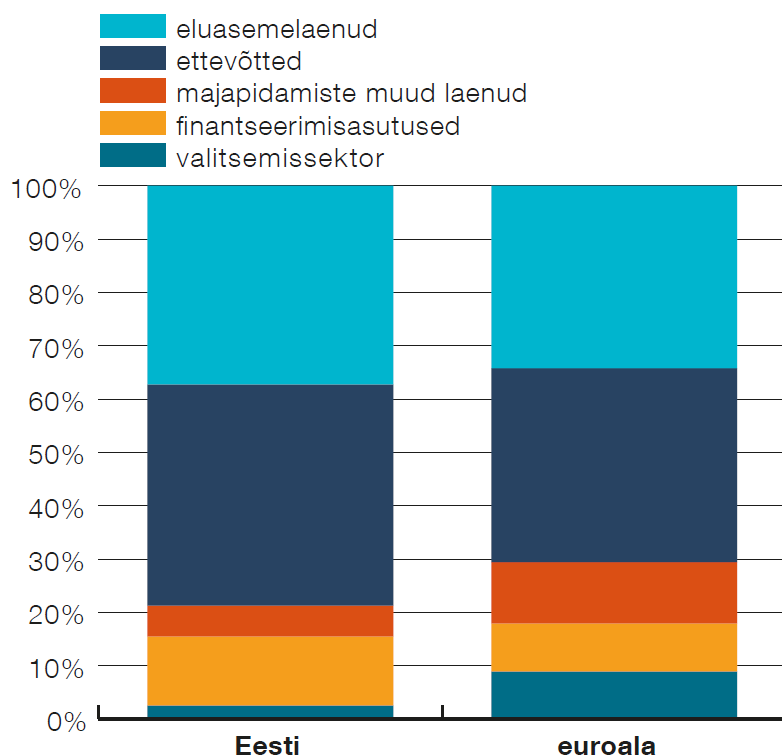
Sagedus: väike

Sihtrühma suurus: keskmine

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Mõju laiemalt Eesti majandusele ei ole nii suure mõjuga. Samas võib sellega kaasned a arvstatav mõju ettevõtluskeskkonnale, kuna paraneb laenude rahastamisvõimalus, mis suurendab ka ettevõtete võimalusi laenusamiseks. Lisaks kui pankadele on pandikirjade näol loodud täiendav instrument rahaturgudelt kapitali kaasamiseks, võib see just keerulistel majandusperioodidel olla oluliseks meetmeks krediidi jätkuval väljastamisel ettevõtetele, sest pangad saavad ennast muuhulgas pandikirjade abil finantseerida ja kaasata seeläbi raha hinnaga, mis võimaldab seda ka mõistliku marginaaliga edasi laenata.

Joonis 8. Pangandussektori laenude struktuur Eesti ja Euroalal



Allikad: Euroopa Keskpank, Eesti Pank.

Ka võib parandada pandikirjade kaudu emitentide laenude rahastamise võimaluste suurendamine tõenäoliselt kodulaenu võtjatele laenuitingimusi, mis aitab kodulaenu võtvate leibkondade eluasemekulusid kahandada (kuna langetab potentsiaalselt kodulaenu intresse) ning enam kättejääva raha abil suurendada säästmist ja tarbimist.

1.4. Mõju valdkond IV

Mõju riigiasutuste korraldusele ja avalikule sektorile (riigieelarvele) tervikuna

Avalduv mõju: ebaoluline

Mõju olulisus

Ulatus: keskmine

Sagedus: väike

Sihtrühma suurus: väike

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Meetmega ei kaasne kulutusi riigieelarvele. Avaliku sektori asutustest puudutab see otseselt üksnes Finantsinspeksiooni, kes peab pandikirjade emitentide üle järelevalvet tegema. Finantsinspeksioon ei ole aga riigieelarvest rahastatav (Finantsinspeksiooni rahastavad otseselt järelevalvesubjektid – krediidasutused jt).

Kavandatav meede nr 2:

Järelevalve kehtestamine pandikirja emitentide üle, sh tegevusloa taotlemise kohustus ja vastutus

Järelevalve pandikirjade emitentide üle võib jagada kaheks:

- a) riiklik finantsjärelevalve Finantsinspeksiooni poolt;
- b) sõltumatu kontrolleri poolne järelevalve.

1.1. Mõju valdkond I

Mõju riigiasutuste korraldusele

Avalduv mõju: oluline

Mõju olulisus

Ulatus: keskmine

Sagedus: väike

Sihtrühma suurus: keskmine

Ebasoovitavate mõjude risk: väike

Finantsinspeksioonile kaasneb täiendav järelevalvekohustus seoses pandikirjade tegevusloa regulatsiooniga. Tõenäoliselt tuleb seoses krediidasutuste poolt pandikirjad emiteerimise üle järelevalve teostamiseks luua uusi ametikohti (1 – 2 uut ametikohta). Finantsinspeksiooni töötaja keskmine töötasu 2016. aasta lõpus oli 2 304 eurot kuus. FI töötajate arv 31.12.2016 seisuga oli 86 (sh juhatuse liikmed).

Lisaks tuleb krediidasutusel kui emitendil määrata pandikirjaportfellile kontrolleri, kes regulaarselt, näiteks paari kuu tagant, kontrolliks alusvara vastavust seaduse nõuetele. Kontrolleri nimetab emitendi ettepanekul ametisse Finantsinspeksioon. Kontrolleriks võib eelkõige sobida audiitor kuid ka muu vastava taustaga isik.

Siiski sõltub kõik sellest, et mitu krediidasutust soovib pandikirjade emiteerimisega tegeleda.

1.2. Mõju valdkond II	<i>Mõju krediitiasutustele</i>	Avalduv mõju: oluline
Mõju olulisus <i>Ulatus: keskmine</i> <i>Sagedus: väike</i> <i>Sihtrühma suurus: keskmine</i> <i>Ebasoovitavate mõjude risk: väike</i>		
<p>Juhul kui mõni krediitiasutus soovib pandikirju emiteerida, tooks see lisaks tegevusloa taotlemise kohustuse krediitiasutusest emitendile kaasa ka täiendavate andmete esitamise Finantsinspeksioonile. Esitatavate andmete arv samas ei kasvaks oluliselt võrreldes juba krediitiasutuste järelevalve raames esitatavate andmete hulgaga. Iga kalendaarse poolaasta esimese kuu jooksul esitab emitent Finantsinspeksioonile väljavõtte tagatisregistris eelmisel kalendaarsel poolaastal tehtud kannete kohta.</p>		

Kavandatav meede nr 3: Nõuded pandikirjade emiteerimiseks Eelnõuga määratakse nõuded pandikirjade emiteerimiseks, sh sisemiste protseduurireeglite kehtestamine (aruandlus), tagatisvara registri loomine, piisava tagatisvara olemasolu jälgimine, pandikirjaportfellile kontrolleri määramine, likviidsuse tagamine. Samuti sätestaks eelnõuga nõuded pandikirjade tagatusele – emiteerida saab hüpoteekpandikirju ja segatud alusvaraga pandikirju. Sealjuures määratakse eraldi nõuded tagatisvara väärtuse hindamisele.		
1.1. Mõju valdkond I	<i>Mõju krediitiasutustele</i>	Avalduv mõju: oluline
Mõju olulisus <i>Ulatus: keskmine</i> <i>Sagedus: väike</i> <i>Sihtrühma suurus: väike</i> <i>Ebasoovitavate mõjude risk: väike</i>		
<p>Emitent peab enne pandikirjade emiteerimist tegema analüüsi pandikirjaportfelli haldamisega kaasnevatest riskidest. Emitent peab avaldama pandikirjade kohta teavet korra kvartalis.</p> <p>Tagatisvara väärtus peab olema emitendile selge, mille tarvis on vajalik tagatisvara hindamine. Sellega kaasneb kinnisvara hindajate töömahtude suurenemine. Arvestades juba praegu kinnisvara hindajate poolt kinnisvara tagatisega laenude väljastamisel tehtavat tööd ei ole suurene nende töö aga väga olulises mahus.</p> <p>Pandikirjade emitentidele kaasnevad mingil määral täiendavad kohustused tagatisvara hindamiseks. Tagatisvara algne hindamine tehakse juba praegu laenude väljastamisel. Seega on olulisem osa tööst juba tehtud. Täiendavate kohustustega ei kaasne olulist koormuse kasvu.</p>		

Kavandataav meede nr 4:**Emitendi maksejõuetusega kaasnevad nõuded, sh tagatisvara eraldamine muust emitendi varast; tagatisvara halduri määramine ning tema kohustused ja õigused**

Emitendi pankroti korral puudub teistel võlausaldajatel pandikirjade tagatisvara osas nõudeõigus. Eelnõu kohaselt määratakse eraldi tagatisvara haldur, kes tagatisvara lähtuvalt kehtestatavatest tingimustest edasi haldab. See mõjutab pankroti korral võlausaldajate poolt nende nõuete rahuldamist. Selliste juhtumite hulk ei saa aga samas eeldatavasti olema kuigi suur.

Regulatsiooniga kohaselt loetakse pankroti korral pandikirjade alusvara eraldatuks muust pankrotivarast. See on väga oluline põhimõtte, mis on vajalik pandikirjadele rahvusvaheliselt tunnustamiseks, et lugeda pandikirju piisavalt usaldusväärseks investeerimisinstrumentideks.

1.1. valdkond III	Mõju	<i>Mõju riigiasutuste korraldusele</i>	Avalduv ebaoluline	mõju:
--------------------------	-------------	---	---------------------------	--------------

Mõju olulisus*Ulatus: keskmine**Sagedus: väike**Sihtrühma suurus: väike**Ebasoovitavate mõjude risk: väike*

Tagatisvara haldur nimetatakse ametisse Finantsinspektsiooni ettepanekul kohtu poolt, Seega kaasneb siin kohtule täiendav ülesanne, mis ei too aga ilmselt kaasa olulisi täiendavaid protseduure.

7. SEADUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSED, EELDATAVAD KULUD JA TULUD

Minimaalsed kulutused võivad kaasneda infosüsteemide arendustes tagatisvara halduri äriregistrisse kandmise võimaluse loomisega. Arvatavasti on aga tegemist arendustega, mis märkimisväärset eelarvelist mõju ei oma ega vaja ka suurt ajaressurssi.

8. RAKENDUSAKTID

Eelnõu rakendamiseks on vajalik kehtestada 3 uut ministri määrust:

- tagatisregistrisse kannete tegemise, registripidamise ja registriandmete säilitamise kord (eelnõu § 11 lg 9);
- tagatisvara nüüdisväärtuse arvutamise meetodika (eelnõu § 21 lg 7);
- Järelevalvearuannete sisu, nende koostamise alused ja esitamise kord (eelnõu § 57 lg 8).

Eelnimetatud rakendusaktide kavandid on lisatud käesolevale seletuskirjale.

Lisaks on vaja muuta rahandusministri 21.02.2011 määrust nr 10 „Finantsinspektsiooni veebilehel andmete avalikustamise ulatus ja kord“.

Vajadusel võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada veel 2 määrust, kuid nende kehtestamine pole ilmtingimata vajalik ning sõltub praktika vajadustest:

- täpsemad nõuded pandikirjaportfelli stressitesti meetodikale ja läbiviimise korrale (eelnõu § 25 lg 3);

- täiendavad nõuded hüpoteekkrediiti tagava vara hindajale, hindamisaruandele, hindamismeetoditele ja hindamisprotseduurile (eelnõu § 31 lg 2).

9. SEADUSE JÕUSTUMINE

Seadus on kavandatud jõustuma 2019. aasta 1. jaanuaril.

10. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE, HUVIRÜHMADE KAASAMINE JA AVALIK KONSULTATSIOON

Käesolev eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks Justiitsministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Riigikohtule, Finantsinspeksioonile, Eesti Pangale, Eesti Pangaliidule, Eesti Fondihaldurite Liidule, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskojale, Tallina Börsile, Eesti Kindlustusseltside Liidule, MTÜ-le FinanceEstonia, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele, Eesti Arengufondile, Eesti Era- ja Riskikapitali Assotsiatsioonile, Eesti Advokatuurile, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale ja Audiitorkogule.