

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 20. travnja 2016.

o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 806/2014 radi uspostave Europskog sustava osiguranja depozita**(CON/2016/26)**

(2016/C 252/01)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 20. siječnja 2016. zahtjev Vijeća Europske unije za davanje mišljenja o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 806/2014 radi uspostave Europskog sustava osiguranja depozita ⁽¹⁾ (dalje u tekstu „Prijedlog uredbe“). ESB je 1. veljače 2016. zaprimio zahtjev Europskog parlamenta za davanje mišljenja o Prijedlogu uredbe.

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) budući da Prijedlog uredbe sadrži odredbe koje utječu na doprinos Europskog sustava središnjih banaka nesmetanom provođenju politika vezanih uz stabilnost financijskog sustava, kako je navedeno u članku 127. stavku 5. UFEU-a i ESB-ove zadaće koje se odnose na politike vezane za bonitetni nadzor kreditnih institucija, kako je navedeno u članku 127. stavku 6. UFEU-a. Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

1. Opće napomene

- 1.1. Europsku sustav osiguranja depozita (EDIS) je treći stup potreban za dovršetak bankovne unije, nakon uspostave jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM) i jedinstvenog sanacijskog mehanizma (SRM). Budući da je potrebno uskladiti odgovornost i kontrolu, uspostavljanje zajedničke sigurnosne mreže za deponente na europskoj razini logična je dopuna unaprjeđivanju odgovornosti za nadzor i sanaciju banaka na europskoj razini. Kod potpuno operativnog SSM-a i SRM-a, nacionalna tijela u velikoj mjeri nemaju više kontrolu nad ključnim elementima utvrđivanja treba li nacionalni sustav osiguranja depozita (SOD) izvršiti isplate osiguranim deponentima ili doprinijeti financiranju sanacije. Stoga odgovornost za osiguravanje postojanja dovoljnih financijskih sredstava radi podupiranja povjerenja svih deponenata i na taj način osiguravanja financijske stabilnosti, treba preuzeti na istoj razini te ju podići na EDIS. Prijedlog uredbe slijedi preporuke iz izvješća petorice predsjednika ⁽²⁾ kojim se poziva na pokretanje EDIS-a. Kako je istaknuto u izvješću, bankovni sustav može biti uistinu homogen ako je razina povjerenja u sigurnost bankovnih depozita jednako visoka u svim državama članicama. EDIS bi također donio koristi koje proizlaze iz diversifikacije rizika i vjerojatno je da bi bio u stanju oduprijeti se šokovima budući bi rizici bili više raspršeni među većim skupom financijskih institucija te je stoga manje vjerojatno da bi pojedine isplate nadvladale mogućnosti sustava.
- 1.2. ESB u potpunosti dijeli stajalište Komisije da je jedinstveni sustav zaštite depozita nužan treći stup bankovne unije i da je potreban radi daljnjeg unaprjeđenja zaštite deponenata i podupiranja financijske stabilnosti te da na taj način doprinosi jačanju ekonomske i monetarne unije (EMU) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2015) 586 final.

⁽²⁾ Izvješće petorice predsjednika od 22. lipnja 2015. „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije“ dostupno je na mrežnim stranicama Komisije na www.ec.europa.eu

⁽³⁾ Vidjeti ESB-ovo izvješće o financijskoj integraciji u Europi 2016., „Izvješće petorice predsjednika od 22. lipnja 2015. „Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije“, dostupno na mrežnim stranicama Komisije na www.ec.europa.eu; Marjolin predavanje Maria Draghija, predsjednika ESB-a na Europskom forumu o novcu i financijama (SUERF), konferenciji koju je 4. veljače 2016. organizirala Deutsche Bundesbank, Frankfurt te govor Maria Draghija, predsjednika ESB-a na ESB-ovom forumu o nadzoru banaka, 4. studenoga 2015., Frankfurt, oba dostupna na mrežnim stranicama ESB-a na www.ecb.europa.eu

- 1.3. ESB također pozdravlja činjenicu da Prijedlog uredbe uspostavlja postupan postupak povećanja zajedničkog osiguranja sustava osiguranja depozita sudionika radi konačnog postizanja jedinstvenog sustava osiguranja depozita koji ograničava vezu između banke i njezine države.
- 1.4. Općenito, ESB pozdravlja činjenicu da Prijedlog uredbe uspostavlja jasan hodogram i vremenski okvir s jasno utvrđenim i ograničenim prijelaznim koracima prema potpuno ravnopravnom EDIS-u. Faze reosiguranja i suosiguranja trebale bi se stoga promatrati kao prijelaz prema potpunom osiguranju za koji je predviđeno da će započeti 2024. Ovaj stupnjevani pristup uzima u obzir potrebu postizanja daljnjeg napretka u drugim područjima bankovne unije i EMU-a kao cjeline. Nadalje, ovaj pristup ima za cilj osigurati dovoljno vremena za prikupljanje ex ante doprinosa diljem bankovne unije prije započinjanja faze potpunog osiguranja. Konačno, jednak tretman kreditnih institucija povezanih sa sustavima osiguranja depozita sudionicima, bit će osiguran uzimanjem u obzir rizika specifičnih za instituciju u odnosu na sve druge kreditne institucije u bankovnoj uniji prilikom određivanja njihovih odnosnih doprinosa. Radi daljnjeg podupiranja vjerodostojnosti EDIS-a i radi stvarnog raskidanja veze banke i države na nacionalnoj razini, trebao bi biti uspostavljen porezno neutralan zajednički javni zaštitni mehanizam za EDIS i to najkasnije na početku faze potpunog osiguranja.
- 1.5. Međutim, bankovna unija koja dobro funkcionira zahtijeva dalje korake povrh uspostavljanja EDIS-a. U tu svrhu, Komunikacija komisije „Prema dovršetku bankovne unije” ⁽¹⁾ utvrđuje niz mjera radi daljnjeg smanjivanja rizika u bankovnom sektoru i ujednačavanja uvjeta poslovanja. U tom smislu, ESB naglašava važnost potpune i pravovremene provedbe Direktive 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ kao potrebnog preduvjeta za EDIS i stoga poziva dotične države članice da se usklade s ovom obvezom što je prije moguće ⁽³⁾. ESB pozdravlja i u potpunosti podržava sve ostale mjere za smanjenje rizika iz Komunikacije Komisije. Napredak u tim drugim mjerama potrebno je ostvariti istodobno s uspostavljanjem EDIS-a ne samo radi osiguravanja ujednačenih uvjeta poslovanja, nego također i radi promicanja financijske integracije. Međutim, rješenje koje čini prijelaz iz jedne faze EDIS-a u drugu ovisnim o napretku u odnosu na smanjenje rizika, mogao bi prouzročiti kašnjenja. Ako se takvo uvjetno postupno uvođenje EDIS-a podrži, svaka ključna točka o smanjenju rizika trebala bi biti jasno utvrđena ex ante, trebalo bi ju biti moguće objektivno provjeriti, realno ostvariti i trebala bi biti pravno povezana s transakcijama između faza u prijedlogu EDIS-a. Radi osiguranja da se EDIS ne odgodi na neodređeno vrijeme, popis ključnih točaka trebao bi uključiti najvažnije elemente koji su potrebni radi daljnjeg jačanja bankovne unije. Ovaj bi popis ponajprije trebao biti ograničen na pitanja s jasnom značajnom vezom s EDIS-om i ne bi se trebao odnositi na rasprave u tijeku za koje je vremenski okvir nejasan.
- 1.6. Konačno, ESM smatra da ocjena učinka može biti opravdana o najvažnijim elementima prijedloga u smislu Prijedloga uredbe i njezina međudjelovanja sa zakonodavstvom Unije, posebno Direktivom 2014/49/EU i Direktivom 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾ te ulogom Jedinostvenog sanacijskog odbora (dalje u tekstu „Odbor”), u usporedbi sa sadašnjom ulogom tijela nadležnih za donošenje odluka odgovornih za nacionalne sustave osiguranja depozita.

2. Posebne napomene

2.1. Cilj Prijedloga uredbe

ESB pozdravlja činjenicu da Prijedlog uredbe ima za cilj uskladiti se s Direktivom 2014/49/EU uvažavanjem njezinih načela i pravila ⁽⁵⁾. Ključna zadaća SOD-a iz Direktive 2014/49/EU je „zaštititi deponente od posljedica insolventnosti kreditne institucije” ⁽⁶⁾. Prijedlog uredbe regulira odnos između EDIS-a, Fonda za osiguranje depozita (FOD) i sustava osiguranja depozita pri čemu nacionalni sustavi ostaju u potpunosti odgovorni za nadoknadu deponentima. U tom kontekstu, ESB smatra potrebnim izričito pojasniti u tekstu Prijedloga uredbe, da EDIS također ima za cilj osigurati najvišu moguću razinu zaštite deponentata u državama članicama bankovne unije.

⁽¹⁾ COM(2015) 587 final.

⁽²⁾ Direktiva 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL L 173, 12.6.2014., str. 149.).

⁽³⁾ Od država članica europodručja u kojima provedba još nije bila provedena očekivalo se da dovrše ovaj zadatak do kraja prvog tromjesečja 2016.

⁽⁴⁾ Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 173, 12.6.2014., str. 190.).

⁽⁵⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 15. Prijedloga uredbe.

⁽⁶⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 14. Direktive 2014/49/EU.

2.2. Područje primjene EDIS-a

ESB također pozdravlja činjenicu da bi se Prijedlog uredbe trebao primijeniti na sve sustave osiguranja depozita službeno priznate u državama članicama koje sudjeluju u bankovnoj uniji temeljem Direktive 2014/49/EU⁽¹⁾, tj. sustave osiguranja depozita na temelju zakona, ugovorne sustave osiguranja depozita i institucionalne sustave zaštite te sve kreditne institucije povezane s takvim sustavima. Međutim, sve kreditne institucije s pristupom sredstvima EDIS-a moraju biti regulirane i nadzirane na temelju Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁽²⁾ i Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća⁽³⁾. To je u potpunosti u skladu s preporukom iz Izvješća petorice predsjednika da područje primjene EDIS-a treba biti u skladu s područjem primjene SSM-a i da banke sudionice iz država članica trebaju platiti naknade utemeljene na riziku. Zapravo, samo će sveobuhvatan jedinstveni režim zaštite depozita postići jednaku razinu povjerenja deponenata u bankovnoj uniji te na taj način spriječiti fragmentaciju tržišta i poremećaje u tržišnom natjecanju.

2.3. Upravljanje EDIS-om

ESB pozdravlja činjenicu da će EDIS-om upravljati Odbor. Važno je da EDIS-om upravlja neovisno tijelo Unije koje je zaštićeno od političkog utjecaja i koje će svim sustavima osiguranja depozita osigurati pristup FOD-u pod jednakim uvjetima. Odbor bi trebao očekivati korist od sinergijskog učinka istovremenog upravljanja sredstvima za sanaciju i sredstvima za osiguranje depozita, ponajprije zato što je u mogućnosti koristiti iskustvo koje je prikupio u izvršavanju svojih sanacijskih zadaća prilikom upravljanja jedinstvenim fondom za sanaciju (SRF). Učinkovite koristi mogu se postići budući da upravljanje s oba fonda i investicije oba fonda zahtijevaju slična znanja i iskustvo. Međutim, obavljanje ovih novih zadaća na djelotvoran način može zahtijevati raspodjelu dodatnih sredstava Odboru (vidjeti stavak 2.9). Sredstva za SRF i FOD trebala bi biti jasno razdvojena za svoje odnosne svrhe, posebno izbjegavajući rizik da se sredstva za osiguranje depozita mogu pomiješati i po mogućnosti „potrošiti” za potrebe sanacije.

ESB pozdravlja predložene mehanizme kojima je ESB ovlašten odrediti stalnog predstavnika koji može sudjelovati na sastancima svih sjednica Odbora, uključujući plenarnu sjednicu EDIS-a i zajedničku plenarnu sjednicu.

Konačno, ESB pozdravlja činjenicu da su članovi tijela EDIS-a nadležnih za odlučivanje samo nacionalna sanacijska tijela ili imenovana tijela. Na plenarnoj sjednici EDIS-a privatni subjekti koji upravljaju nacionalnim SOD-om ne bi bili izravno uključeni. ESB pozdravlja ovo ograničenje i podsjeća da je u skladu s definicijom iz članka 2. stavka 1. točke 18. Direktive 2014/49/EU, samo (javnim) imenovanim tijelima dozvoljeno sudjelovanje u sanacijskim kolegijima. Zapravo, budući da su privatni subjekti koji upravljaju sustavima osiguranja depozita u vlasništvu bankovnih udruženja u nekim državama članicama, davanje tim subjektima pristupa povjerljivim informacijama o bankama koje su njihovi konkurenti može dovesti do ozbiljnih pitanja vezanih uz poslovnu tajnu.

2.4. Smanjenje troškova likvidacije i kontrola uporabe EDIS-a

Gledajući postupak sanacije, kada Direktiva 2014/59/EU izričito navodi da sanacijska tijela trebaju nastojati smanjiti troškove sanacije i izbjeći uništavanje vrijednosti, tijela nadležna za likvidaciju trebala bi imati opći cilj smanjivanja troškova likvidacije, na taj način također osiguravajući da gubici za osigurane depozite i posljedično sustavi osiguranja depozita, budu svedeni na najmanju moguću mjeru. Radi postizanja ovog cilja, tijelima nadležnim za likvidaciju trebalo bi biti dozvoljeno da izdvoje osigurane depozite zajedno s određenom drugom imovinom kreditne institucije koja propada i da ih prenesu kupcima iz privatnog sektora. Ova transakcija kupnje i preuzimanja

⁽¹⁾ Vidjeti članak 1. stavak 3. Prijedloga uredbe o izmjeni članka 2. Uredbe (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL L 225, 30.7.2014., str. 1.), vidjeti također članak 1. stavak 2. točke (a), (b) i (c) te članak 2. stavak 1. Direktive 2014/49/EU.

⁽²⁾ Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL L 176, 27.6.2013., str. 1.).

⁽³⁾ Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL L 176, 27.6.2013., str. 338.).

može, u mnogim slučajevima, biti manje skupa za SOD nego samo isplata osiguranih depozita u likvidaciji. Slično, potrebno je pojasniti, u okviru teksta Prijedloga uredbe, mogu li se financijska sredstva EDIS-a koristiti za provođenje alternativnih mjera koje su sada utvrđene u članku 11. stavku 6. Direktive 2014/49/EU. Budući da će način na koji se provodi postupak likvidacije biti ključan za očuvanje sredstava SOD-a i stoga također očuvanje sredstava EDIS-a, važno je da Odbor ima mogućnost izvršiti stanovitu kontrolu nad nacionalnim postupkom likvidacije. Na taj način, slično kao u Uredbi (EU) br. 806/2014 koja propisuje da Odbor preuzima sanaciju od nacionalnih sanacijskih tijela ako je potrebno koristiti sredstva SRF-a, Odbor bi se trebao očitovati u postupku likvidacije ako je vjerojatno da će biti potrebna sredstva EDIS-a. Ovo bi osiguralo da je kontrola nad postupkom likvidacije izravno povezana s odgovornošću koja proizlazi iz zaštite depozita.

2.5. Doprinosi koji se temelje na riziku

ESB snažno podupire činjenicu da Prijedlog uredbe uvodi diljem bankovne unije metodologiju za izračun doprinosa koji se temelje na riziku iz faze suosiguranja i da imenuje Odbor radi utvrđivanja razine doprinosa svake kreditne institucije u odnosu na sve druge kreditne institucije sudionice. To je ključno za osiguranje ravnopravne raspodjele doprinosa i da je EDIS snažno financiran. Stupanj rizika određen je u skladu s metodologijom utemeljenoj na kriterijima ⁽¹⁾ predviđenim u prijedlogu članka 74.c. Takvo određenje treba uzeti u obzir rizike specifične za instituciju u odnosu na sve druge kreditne institucije u bankovnoj uniji. Uspoređivanje takvih rizika diljem bankovne unije i prilagođavanje odnosnih doprinosa na toj osnovi pomaže uspostavljanju ispravnih poticaja za poslovne odluke i ograničava rizike olakog postupanja i moralnog rizika. Ovo je važno radi ublažavanja zabrinutosti da bi neki bankovni sektori potencijalno mogli biti „subvencionirani” od strane drugih bankovnih sektora.

Važno pitanje koje će biti potrebno razmotriti jest u kojoj bi mjeri pristup temeljen na riziku za određivanje razine doprinosa trebao također odražavati vjerojatnost aktiviranja osiguranja depozita za kreditnu instituciju te posebno vjerojatnost da bi trebala biti stavljena u likvidaciju, a ne u sanaciju.

Nadalje, iz razloga pravne sigurnosti, Prijedlog uredbe trebao bi urediti kako će se koristiti doprinosi koji se u nekim državama članicama prikupljaju iznad minimalne zahtijevane razine od 0,8 % osiguranih depozita.

2.6. Uloga ESB-a u utvrđivanju ukupnog iznosa ex ante doprinosa za svaki SOD koji je sudionik

ESB pozdravlja činjenicu da Prijedlog uredbe utvrđuje da će se svake godine, tijekom razdoblja reosiguranja i suosiguranja Odbor savjetovati s ESB-om i nacionalnim nadležnim tijelom prije utvrđivanja za svaki SOD ukupnog iznosa ex ante doprinosa koji može tražiti od kreditnih institucija povezanih s odnosnim SOD-om. Takva redovna savjetovanja odražavaju stručno znanje nadzornih tijela u odnosu na ocjenu rizičnosti institucija i omogućuju ESB-u i nacionalnim nadležnim tijelima da osiguraju da postupci za izračunavanje i prikupljanje doprinosa ne ugrožavaju stabilnost kreditnih institucija koje uplaćuju doprinose.

2.7. Korištenje sredstava

ESB pozdravlja činjenicu da Prijedlog uredbe zahtijeva korištenje sredstava, ne samo za isplate nego i za slučaj sanacije koja nastupi u bilo kojoj od triju faza EDIS-a. To je važno radi olakšavanja sanacije, koja za mnoge banke koje propadaju ili kojima prijeti propast može biti u javnom interesu i stoga poželjno rješenje koje ima prednost pred insolventnošću. To je također u skladu s Direktivom 2014/49/EU i Uredbom (EU) br. 806/2014 koje zahtijevaju od sustava osiguranja depozita da odgovaraju do razine osiguranih depozita, pod uvjetom da deponenti nastave imati pristup svojim depozitima i da sudjelovanje u financiranju sanacije ne premaši gubitke koji bi nastali sustavima osiguranja depozita u slučaju insolventnosti.

Međutim, Prijedlog uredbe treba izričito urediti trebaju li iznosi depozita iznad 100 000 EUR, koji su privremeno zaštićeni od 3 do 12 mjeseci u skladu sa zakonodavstvom dotičnih država članica kako je dozvoljeno člankom 6. Direktive 2014/49/EU, biti obuhvaćeni EDIS-om.

⁽¹⁾ To su: (a) razina kapaciteta institucije za pokriće gubitaka; (b) sposobnost institucije da ispunji svoje kratkoročne i dugoročne obveze, (c) stabilnost i različitost izvora financiranja institucije i njezina visoko likvidna neopterećena imovina; (d) kvaliteta imovine institucije; (e) poslovni model institucije i upravljanje institucijom; (f) stupanj opterećenosti imovine institucije.

2.8. Obveze EIDS-a prema sustavima osiguranja depozita u fazama djelomičnog osiguranja i potpunog osiguranja

Uspostavljanje EDIS-a olakšat će pristup dodatnim financijskim sredstvima od strane sustava osiguranje depozita, prvenstveno u obliku reosiguranja i suosiguranja, a sredstva će se u tu svrhu postepeno prikupiti u FOD-u. Najkasnije do 2024., svi doprinosi koje su prikupile kreditne institucije povezane sa sustavima osiguranja depozita trebali bi biti usmjereni izravno u FOD i EDIS. Međutim, u skladu s Direktivom 2014/49/EU, nacionalni sustavi, a ne EDIS i FOD, ostaju u potpunosti odgovorni u odnosu na zahtjeve deponenata za nadoknadu. Stoga, u fazi potpunog osiguranja, Prijedlog uredbe trebao bi jasno utvrditi pravnu obvezu za EDIS ili FOD da zadovolje sve potrebe za sredstvima povezane sa zahtjevima deponenata nakon događaja o kojem je nacionalni SOD izvijestio u skladu s člankom 41.h stavkom 2. ESB podrazumijeva da je takva obveza EDIS-a namjera članka 41.h stavka 1. koji navodi da je „SOD sudionik u potpunosti osiguran EDIS-om”. Međutim, jasna pravna obveza zahtijevala bi pojašnjenje u članku 41.m stavku 2. radi osiguranja da se predviđene proporcionalne isplate u slučaju višestrukih istovremenih isplata tiču samo raspodjele neposredno dostupnih financijskih sredstava, tj. EDIS se ne oslobađa svoje obveze u odnosu na sustave osiguranja depozita da u potpunosti nadoknadi sve troškove sustava osiguranja depozita, nakon prikupljanja ex post doprinosa i/ili korištenja alternativnih sredstava financiranja. Važnije, ista pravna obveza, iako ograničena na određeni dio koji je suosiguran, mora se primijeniti na obveze EDISA-a u odnosu na sustave osiguranja depozita tijekom faze suosiguranja. Ovo također potvrđuje potrebu za poretzno neutralnim javnim zaštitnim mehanizmom za EDIS. Konačno, vrijeme koje je Odboru potrebno da donese odluku o dostupnim financijskim sredstvima u skladu s člankom 41.m stavkom 2 trebalo bi biti smanjeno, jer se od sustava osiguranja depozita očekuje da isplate deponente u roku od sedam radnih dana ⁽¹⁾.

2.9. Diskvalifikacija od pokrića u okviru EDIS-a

Članak 41.i utvrđuje postupak za diskvalifikaciju SOD-a od pokrića EDIS-a. Temeljem ovog postupka Komisija, postupajući na vlastitu inicijativu i na zahtjev Odbora ili države članice sudionice, može odlučiti: (a) da SOD nije ispunio obveze na temelju Prijedloga uredbe ili obveze iz članaka 4., 6., 7. ili 10. Direktive 2014/49/EU; ili (b) da je SOD, mjerodavno upravo tijelo sa značenjem iz članka 3. Direktive 2014/49/EU ili bilo koje drugo odgovarajuće tijelo države članice u odnosu a određeni zahtjev za pokriće od strane EDIS-a, djelovalo na način koji je protivan načelu lojalne suradnje kako je utvrđeno u članku 4. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

ESB podržava to što Prijedlog uredbe određuje zaštitne mehanizme koji imaju za cilj osigurati da svi sustavi osiguranja depozita udovoljavaju svojim odnosnim obvezama na temelju novog okvira u skladu s nacionalnom provedbom Direktive 2014/49/EU. Ovo je važno radi izbjegavanja rizika olakog postupanja i smanjivanje moralnog rizika. Međutim, s obzirom na veličinu ove sankcije i moguće posljedice za deponente, diskvalifikacija nacionalnog SOD-a trebala bi se razmotriti samo kad je razmjerna počinjenoj povredi i izrečena nakon što dotični SOD nije udovoljio privremenim ovršnim radnjama unutar prethodno utvrđenih rokova na temelju postupaka koje je potrebno uspostaviti na temelju Prijedloga uredbe. Povrede koje dovode do diskvalifikacije trebale bi biti utvrđene na precizniji način radi poboljšanja pravne sigurnosti. Druge sankcije, uključujući plaćanje penala potrebno je razmotriti za lakše povrede. Nadalje, ako je odlučeno o diskvalifikaciji, potrebno je postojanje odgovarajućeg mehanizma radi osiguranja se u svakom trenutku u potpunosti poštuje najvažniji cilj, a to je osiguravanje odgovarajuće zaštite svih osiguranih depozita Ovo je posebno važno iz faze potpunog osiguranja, kada će svi doprinosi prikupljeni od kreditnih institucija sudionica biti preneseni izravno u EDIS radi osiguranja da deponenti nisu u lošijem položaju u odnosu na zaštitu depozita u usporedbi sa situacijom u kojoj bi bili da njihov SOD nije dio EDIS-a i da su svi doprinosi prikupljeni na nacionalnoj razini.

U tom smislu, moguće je razmotriti nekoliko rješenja. Primjerice, doprinosi diskvalificiranog SOD-a mogu se držati na FOD-u, a depoziti koji se drže na dan kada je SOD diskvalificiran mogu nastaviti biti osigurani od strane EDIS-a osiguravanjem da deponenti imaju izravne pravne zahtjeve prema EDIS-u. Alternativno, Prijedlog uredbe mogao bi osigurati metodologiju i postupke kojima bi sredstva prikupljena od kreditnih institucija povezanih s diskvalificiranim SOD-om trebala biti nadoknađena tom SOD-u nakon njegove diskvalifikacije. U svakom od ovih scenarija, iznosi koje je potrebno nadoknaditi ili koji su dostupni radi podmirenja izravnih potraživanja trebali bi se ograničiti da bi bili usuglašeni s ciljem odredbe o diskvalifikaciji. Prijedlog uredbe trebao bi osigurati jasne upute u vezi postupka nadoknade, uključujući vremenski okvir i metodologiju za obračun iznosa koje je

⁽¹⁾ Sukladno prijelaznim odredbama, koje, međutim, ističu na početku faze potpunog osiguranja.

potrebno nadoknaditi. Primjerice, ova metodologija mogla bi se izgraditi na metodologiji primijenjenoj za repatrijaciju doprinosa sustavima osiguranja depozita na temelju Prijedloga uredbe u slučaju prestanka sporazuma o bliskoj suradnji između ESB-a i nadležnih tijela država članica izvan europodručja u okviru SSM-a⁽¹⁾. Na isti način, odgovarajuća tijela trebala bi - ako se ne izabere opcija nadoknade - biti ovlaštena tražiti sredstva od FOD-a za doprinos sanaciji, u skladu s Direktivom 2014/59/EU⁽²⁾, kada je donesena odluka kojom se utvrđuje da kreditna institucija propada ili joj prijeti propast.

Uvodne izjave⁽³⁾ Prijedloga uredbe podrazumijevaju da se načelo lojalne suradnje, kako je utvrđeno u članku 4. stavku 3. UFEU-a, proširuje na sve relevantne subjekte, tijela i vlasti uključene u primjenu Prijedloga uredbe. Međutim, iz razloga pravne sigurnosti, bilo bi dobro izričito navesti u članku 41.i da se ovo načelo također primjenjuje na Komisiju i Odbor. Nadalje, Prijedlog uredbe trebao bi biti ograničen na takav način da utvrdi kada se smatra da se uvjeti na temelju kojih se ovo načelo primjenjuje ne poštuju, radi osiguravanja odgovarajućih postupovnih zaštitnih mehanizama, predvidljivosti posljedica i radi izbjegavanja nepotrebnih rizika za financijsku stabilnost.

Konačno, članak 41.i također bi imao koristi od uvođenja postupka i vremenskog okvira koje je potrebno poštovati kad se donose odluke o diskvalifikaciji. U tom smislu, poticaj se može izvući iz postupka na temelju članka 258. UFEU-a⁽⁴⁾. Osim toga, pojašnjenje može biti potrebno u pogledu odnosa između postupka diskvalifikacije propisanog u članku 41.i i postupka zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a. U tom smislu, primjećuje se da bi diskvalifikacija SOD-a bez repatrijacije doprinosa koje su dale institucije povezane s tim SOD-om dovela do automatske povrede članka 10. stavka 2⁽⁵⁾. Direktive 2014/49/EU od strane dotičnog SOD-a. To je stoga što se, u skladu s predloženim člankom 74.c stavkom 4., doprinosi koje kreditne institucije povezane s pojedinim SOD-om plaćaju u okviru EDIS-a računaju u odnosu na minimalnu cilju razinu koju SOD sudionik mora doseći u skladu s Direktivom 2014/49/EU. Nadalje, nisu sami sustavi osiguranja depozita ti koji moraju biti u skladu s određenim zahtjevima sadržanim u člancima 4., 6., 7. i 10. Direktive 2014/49/EU, nego su to države članice ili drugi subjekti, tj. povezane kreditne institucije.

2.10. Nadoknada sredstava FOD-a

Postupci FOD-a za nadoknadu sredstva koja je osigurao SOD-u u slučaju isplate uglavnom su povezani s napretkom u djelatnosti prikupljanja u nacionalnim postupcima zbog insolventnosti. Duljina takvih postupaka značajno se razlikuje među državama članicama i povremeno može biti sasvim nepotrebno produljena. Dalje preciziranje savjetuje se u članku 41.q da bi se Odboru omogućilo izvršavanje određenih prava u vezi s nacionalnim postupcima zbog insolventnosti, na taj način osiguravajući da pravni položaj Odbora bude priznat od strane sudova. Djelotvorno izvršavanje takvih prava može također zahtijevati raspodjelu značajnih sredstava Odboru za izvršavanje ove zadaće.

2.11. Zaštitni mehanizmi

Prijedlog uredbe ne predviđa porezno neutralan javni europski zaštitni mehanizam za EDIS u slučaju jedne ili više isplata koje premašuju EDIS-ova dostupna financijska sredstva, a ex post doprinosi ili alternativno financiranje nije bilo moguće dovoljno brzo pribaviti da bi se osigurala pravovremena isplatu deponata ili pravovremeno uključivanje EDIS-a u sanaciju. Ovo podrazumijeva da se svaka obveza plaćanja u vezi s deponentima koja premašuje sredstva koja je osigurao EDIS u pravilu vraća odgovarajućem SOD-u na osnovi članka 10. stavka 9. Direktive 2014/49/EU, koji zahtijeva da države članice moraju osigurati da SOD ima na raspolaganju adekvatne alternativne mehanizme financiranja koji im omogućavaju da osiguraju kratkoročno financiranje za ispunjavanje potraživanja prema tim sustavima osiguranja depozita. Stoga, učinkovitost čitavog sustava na kraju se temelji na vjerodostojnosti nacionalnih zaštitnih mehanizama.

ESB smatra da je porezno neutralan zajednički javni zaštitni mehanizam za EDIS potreban najkasnije do faze potpunog osiguranja radi osiguravanja jedinstvene visoke razine povjerenja u zaštitu depozita u svim okolnostima i radi djelotvornog slabljenja veze banka/država na nacionalnoj razini. Konačno, oslanjanje na nacionalne zaštitne mehanizme brani svrhu Prijedloga uredbe za jačanje bankovne unije smanjenjem veze banka/država u pojedinim

⁽¹⁾ Vidjeti članak 1. stavak 5. Prijedloga uredbe o izmjeni, između ostaloga, članka 4. stavka 3. Uredbe (EU) br. 806/2014.

⁽²⁾ Članak 109. Direktive 2014/59/EU.

⁽³⁾ Vidjeti posebno uvodnu izjavu 40. Prijedloga uredbe.

⁽⁴⁾ Članak 258. Ugovora utvrđuje postupak po kojem postupka Komisija ako smatra da država članica nije ispunila obvezu na temelju Ugovora: ona mora dati obrazloženo mišljenje o toj stvari nakon što je dotičnoj državi članici dala priliku da se očituje. Ako se dotična država članica ne uskladi s mišljenjem u roku koji je utvrdila Komisija, Komisija može uputiti predmet Sudu Europske unije.

⁽⁵⁾ Članak 10. stavak 2. Direktive 2014/49/EU utvrđuje da dostupna financijska sredstva SOD-a moraju do 3. srpnja 2024. postići ciljnu razinu od najmanje 0,8 % iznosa osiguranih depozita svojih članova.

državama članicama ⁽¹⁾). Uspostavljanje EDIS-a značajno jača bankovnu uniju nudeći znatno viši stupanj zaštite od velikih lokalnih šokova time što sustavi osiguranja depozita imaju pristup udruženim sredstvima EDIS-a. Međutim, u nedostatku zajedničkog zaštitnog mehanizma, EDIS ne bi uspio eliminirati elemente koji bi mogli imati negativan utjecaj na povjerenje deponenata kao posljedica sumnje u vjerodostojnost čisto nacionalnih zaštitnih mehanizama. Stoga, porezno neutralan javni zaštitni mehanizam važan je element osiguravanja vjerodostojnosti EDIS-a i trebao bi biti uveden postupno u skladu s postupnom uzajamnosti zaštite depozita. Čvrst zajednički zaštitni mehanizam ne bi samo umirio deponente u državama članicama s manje povoljnim poreznim stanjem, nego bi doveo do jačeg cjelokupnog EDIS-a. Svaki takav zaštitni mehanizam za FOD mora poštovati načelo porezne neutralnosti, osiguravajući da sva javna sredstva budu nadoknađena iz financijskog sektora putem ex post doprinosa. Korištenje Europskog stabilizacijskog mehanizma čini se mogućom opcijom za uspostavljanje porezno neutralnog zajedničkog javnog zaštitnog mehanizma.

2.12. Automatski pristup za države članice koje pristupaju SSM-u

Uvodna izjava 14. Prijedloga uredbe čini se da predviđa automatski pristup EDIS-u od strane svih sustava osiguranja depozita koji su službeno priznati u državama članicama koje pristupaju SSM-u. Dok bi sigurno trebala postojati obveza istovremenog pristupanja svim stupovima bankovne unije, trebalo bi uvesti prijelazne mjere radi osiguravanja lakog postupnog uključivanja svakog SOD-a koji pristupi na neki kasniji datum. To će osigurati da svaki takav pristup nepotrebno ne bude teret financijskim mehanizmima EDIS-a. Primjerice, ako država članica pristupi tijekom kasnije faze suosiguranja ili tijekom faze potpunog osiguranja, može biti opravdano osigurati prijenos sredstava koja je SOD prikupio od trenutka stupanja na snagu Prijedloga uredbe (ili prethodno utvrđenog dijela takvih sredstava) sa sustava osiguranja depozita na EDIS, u skladu s planom financiranja predviđenim u članku 41.j.

2.13. Razmjena informacija

Prijedlog uredbe prepoznaje važnost učinkovite razmjene informacija između tijela uključenih u osiguravanje nesmetanog funkcioniranja EDIS-a, tj. Odbora, imenovanih tijela, nadležnih tijela, uključujući ESB i sanacijskih tijela predlaganjem sklapanja, kada je potrebno, memoranduma o razumijevanju ⁽²⁾. S obzirom na važnost ovog pitanja i radi izbjegavanja bilo koje moguće prepreke takvoj razmjeni informacija, čini se potrebnim izmijeniti članak 34. Uredbe (EU) br. 806/2014 da bi se izričito uključili sustavi osiguranja depozita i imenovana tijela među tijela vlasti koja su ovlaštene razmjenjivati informacije i sklopili sporazumi o razumijevanju u skladu s tim člankom. To bi se moglo postići umetanjem nove odredbe u Prijedlog uredbe.

2.14. Tehničke primjedbe i prijedlozi izmjena

Tamo gdje ESB predlaže izmjenu Prijedloga uredbe, konkretni prijedlozi izmjena navedeni su u posebnoj tehničkom radnom dokumentu kojem je u tu svrhu priloženo obrazloženje. To također uključuje ESB-ov prijedlog teksta za izmjenu Direktive 2014/49/EU. Tehnički radni dokument dostupan je na engleskom jeziku na mrežnim stranicama ESB-a.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 20. travnja 2016.

Predsjednik ESB-a

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 17. Prijedloga uredbe.

⁽²⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 39. Prijedloga uredbe.