



Svet
Evropske unije

Bruselj, 14. junij 2016
(OR. en)

10036/16

LIMITE

EF 175
ECOFIN 573
CODEC 856

Medinstitucionalna zadeva:
2015/0270 (COD)

POROČILO

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	delegacije

Zadeva:

- Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 806/2014 za vzpostavitev evropskega sistema jamstva za vloge (prva obravnava)
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: „Dokončanje bančne unije“

= poročilo o napredku (trenutno stanje)

I. UVOD

1. Komisija je predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 806/2014 za vzpostavitev evropskega sistema jamstva za vloge Svetu posredovala 24. novembra 2015¹. Hkrati je objavila sporočilo z naslovom „Dokončanje bančne unije“². Ta sveženj je bil predstavljen na seji Sveta ECOFIN 8. decembra 2015.

¹ Dok. 14649/15.

² Dok. 14650/15.

2. Glede na pomen in kompleksnost zadev iz navedenega predloga in sporočila ter dejstvo, da so obravnavana vprašanja tesno povezana, so se države članice dogovorile, da je treba delo Sveta organizirati in usklajevati na ustrezni ravni. Zato se je Odbor stalnih predstavnikov 13. januarja 2016 dogovoril, da bo v okviru Sveta ustanovil Ad hoc delovno skupino za krepitev bančne unije (v nadaljnjem besedilu: AHDS)³.
3. Ta AHDS se je pod nizozemskim predsedstvom sestala na devetih sejah (20. januarja, 1. in 16. februarja, 1. in 16. marca, 5. in 29. aprila, 10. maja ter 1. junija 2016), na katerih je izmenično preučevala predlog o evropskem sistemu jamstva za vloge (v nadaljnjem besedilu: ESJV) in razpravljala o ukrepih za zmanjšanje tveganja na podlagi omenjenega sporočila Komisije.
4. Evropski ekonomsko-socialni odbor je svoje mnenje o predlogu o ESJV dal 17. marca 2016⁴, Evropska centralna banka pa svojega 20. aprila 2016⁵.
5. Pričujoče poročilo o napredku je bilo pripravljeno pod okriljem predsedstva na podlagi stališč, ki so jih izrazile delegacije na omenjenih sejah in v odgovor na več pozivov za pisne pripombe. Ni ga mogoče obravnavati kot zavezujočega za delegacije, vseeno pa je najboljša ocena predsedstva glede glavnih izidov razprav s ciljem zagotovitve nekaterih smernic za nadaljnje delo.
6. Poročilo o napredku je razdeljeno na dva dela: del II zajema splošne premisleke in specifična vprašanja v zvezi s predlogom o ESJV, del III pa razprave o ukrepih za okrepitev bančne unije.

³ Dok. 5006/16.

⁴ Dok. 7332/16.

⁵ Dok. 8186/16.

II. PREDLOG O ESJV

1. SPLOŠNI PREMISLEKI

7. Veliko držav članic meni, da je izvajanje tretjega stebra bančne unije prioriteta, in predlog pozdravlja. Nekatere od njih navajajo, da bi morala biti vsebina določb in časovnica začetka veljavnosti še ambicioznejša, pri čemer zlasti pozivajo k hitrejšemu procesu združevanja. Nekatere države članice pa predlogu in njegovi časovnici odločno nasprotujejo ter izpodbijajo potrebnost in primernost predloga. Nekatere od njih še navajajo, da zato ne morejo razpravljati o njegovih podrobnostih. Več drugih, ki sicer na splošno podpirajo predlog, pa izraža pomislike.
8. Poleg nekaterih specifičnih vprašanj so osrednja vprašanja, ki so se pojavila med razpravo o predlogu, predvsem naslednja:
- povezava med nadaljnjim napredkom v zvezi z delitvijo tveganja (vključno z ESJV in vzpostavitev skupnega podpornega mehanizma za enotni sklad za reševanje) in več ukrepi za zmanjšanje tveganj v bančnem sektorju, ki so podrobneje obravnavani v delu III tega poročila;
 - odsotnost posebne ocene učinka. Več držav članic je menilo, da je takšna ocena potrebna, da bi lahko razpravljali o potrebnosti, primernosti in možni strukturi ESJV;
 - ustreznost pravne podlage.

1.1. Odsotnost posebne ocene učinka

9. Večina držav članic ne odobrava dejstva, da ni posebne ocene učinka, ki bi spremljala predlog o ESJV. Službe Komisije poudarjajo, da je bila celovita ocena učinka, ki med drugim zajema obvezno posojanje, leta 2010 opravljena v povezavi z Direktivo 2014/49/EU o sistemih jamstva za vloge (v nadaljnjem besedilu: direktiva o SJV).⁶ Poleg tega so predložile neformalno analizo gospodarskih koristi predloga o ESJV, razlogov za različne faze ESJV in koristi v primerjavi z izključno nacionalnimi sistemi jamstva za vloge (v nadaljnjem besedilu: SJV) ter stroškov in koristi obveznega posojanja.
10. V skladu z analizo, ki so jo predložile službe Komisije, bi sestava obveznega posojanja za mrežo SJV, ki nima centralnega organa, predstavljala velike organizacijske težave, zato službe Komisije trdijo, da je za zagotovitev dobro delujočega sistema potreben centralni organ. Poleg tega so službe Komisije ob uporabi podatkov o zavarovanih bančnih vlogah v državah članicah ocenile, kako bi se s preходом s sedanjega sistema na ESJV spremenila izplačilna sposobnost. Utemeljujejo, da bi lahko ESJV z združevanjem predhodnih prispevkov v enotni sklad prenesel večje pretrese, kot bi lahko kateri koli drug nacionalni sistem jamstva za vloge. Zato bi se z ESJV izboljšalo zavarovanje vlog za banke in tako povečalo zaupanje vlagateljev v vseh sodelujočih državah članicah, ne da bi se pri tem spremenili splošna raven financiranja in stroški bank. Vendar je analiza različnih faz pokazala, da bi bilo za nekatere države včasih morda ugodneje, da bi za določen čas med postopnim uvajanjem obdržale popolnoma nacionalni SJV. Analiza je še pokazala, da je mogoče večino koristi pridobiti v fazah sozavarovanja in polnega jamstva. Faza pozavarovanja prinaša malo neposredne gospodarske koristi.

⁶ Dok. SEC(2010) 834 final.

11. Več držav članic je pohvalilo ta prispevek služb Komisije in podprlo njihovo namero, da v okviru prihodnjih razprav o posebnih določbah izvede ciljno usmerjene tematske ocene. Več drugih pa je izrazilo resno zaskrbljenost tako zaradi pristopa, vključno z njegovimi osnovnimi predpostavkami, kot zaradi dosedanjih ugotovitev. Te države članice so pozvale k čim večji vnaprejšnji jasnosti splošnega učinka (vključno z negativnimi učinki) predloga, tudi v primerjavi z morebitnimi alternativami ESJV, vključno s spremenjenimi ureditvami upravljanja sistema obveznega posojanja. Po trditvah nekaterih od teh držav članic postopek Komisije ne izpolnjuje zahtev iz protokola o subsidiarnosti in zahtev za boljše pravno urejanje, zato so zahtevale celovito oceno učinka.
12. Predsedstvo meni, da bi Svet za opredelitev stališča o predlogu o ESJV potreboval obsežno in trdno podlago, za katero bi morale službe Komisije izvesti dodatne analize tudi drugih ključnih elementov predloga, zlasti morebitnih alternativnih možnosti za različne elemente. Države članice so zato navedle več tem za nadaljnjo analizo v zvezi z oblikovanjem in učinki ESJV, za katere je Komisija pozvana, naj jih dodatno pojasni. Komisija je izrazila pripravljenost, da prispeva ciljne analize o vprašanjih, ki so po mnenju AHDS relevantna.⁷

1.2. Ustreznost pravne podlage

13. Veliko držav članic je izrazilo (resne) pomisleke glede ustreznosti pravne podlage predloga, tj. člena 114 PDEU, utemeljujoč zlasti, da bi obveznost bank, da plačujejo prispevke evropskemu jamstvenemu skladu za vloge (JSV), pomenila poseganje v proračunsko suverenost držav članic.

⁷ Na podlagi dopisa predsedstva, poslanega 4. marca 2016, z naslovom „Predlagane teme za nadaljnjo analizo potrebnosti in učinkov ESJV“.

14. Mnenje pravne službe Sveta z dne 12. aprila 2016⁸ obravnava vprašanje, ali je člen 114 PDEU ustrezna pravna podlaga za določitev sklopa enotnih pravil in vzpostavitev centraliziranega postopka odločanja, pa tudi za ustanovitev JSV in zbiranje prispevkov institucij, vključenih v predlog. Isto mnenje vsebuje tudi premisleke o morebitni uporabi medvladne metode.
15. Glede na različna stališča držav članic o možnosti ustanovitve medvladne konference za obravnavo financiranja JSV predsedstvo meni, da bi bilo treba – podobno kot pri pogajanjih o enotnem mehanizmu za reševanje (EMR) – preučiti možnost sklenitve dobro formuliranega medvladnega sporazuma.

2. STANJE RAZPRAV O SPECIFIČNIH VPRAŠANJIH

16. Nizozemsko predsedstvo je začelo z razpravo o specifičnih elementih predloga Komisije za opredelitev občutljivih vprašanj in tem, ki bi lahko bili predmet nadaljnje razprave. Na podlagi teh razprav in smernic držav članic o občutljivih vprašanjih je nadaljevalo s podrobnejšim pregledom nekaterih elementov predloga, začnši z določbami, ki se nanašajo na „ustaljeno stanje“ (tj. zadnjo fazo popolne vzajemnosti ESJV) in ne na vmesni fazi (tj. fazi sozavarovanja in pozavarovanja). Menilo je namreč, da če se lahko dogovorimo o ustaljenem stanju in vseh horizontalnih vprašanjih (upravljanje itn.), bi bilo lažje, da se dogovorimo o vmesnih korakih.

⁸ Dok. 7862/16.

17. Na podlagi pripomb delegacij je predsedstvo opredelilo več ključnih tem in konkretnih opcij glede načina njihove obravnave v okviru AHDS. Nekatere države članice so menile, da če ne bo ocene učinka ali nadaljnje temeljite analize, ne bo mogoče temeljito preučiti nobenega od specifičnih elementov predloga o ESJV in njihovega možnega učinka. Zato so bile teme in opcije obravnavane predhodno.
18. Nizozemsko predsedstvo je ključne teme razvrstilo v tri glavne kategorije:
- določbe, ki so bile spremenjene v delovnem dokumentu predsedstva, poslanem članom AHDS za sejo 1. junija 2016 po poglobljeni razpravi o predlogu Komisije;
 - določbe, nadaljnji koraki glede katerih so za mnoge države članice, a ne vse, začasno sprejemljivi, ki pa si vseeno zaslužijo bodisi nadaljnje izboljšanje pri pripravi bodisi nadaljnjo obravnavo nekaterih specifičnih elementov besedila;
 - določbe, ki zahtevajo bolj temeljno razpravo v AHDS.
- V nadaljevanju je navedeno stanje razprav za vsako od teh kategorij.
19. Ne glede na zgornjo razvrstitev je predsedstvo na podlagi pisnih predlogov delegacij v navedenem delovnem dokumentu predlagalo več tehničnih prilagoditev predloga Komisije.

3. DOLOČBE, KI JIH JE SPREMEMILO PREDSEDSTVO

3.1. Nepreklicne zaveze za plačilo (člen 3)

20. Nekaterne države članice so izrazile željo, da bi se nepreklicne zaveze za plačilo upoštevale kot finančna sredstva, ki jih institucije prenesejo na JSV, da bi dosegle ciljno raven. Komisija te opcije ni vključila v svoj predlog, saj je izrazila pridržke v zvezi z operativnimi vprašanji, ki bi se lahko pojavila pri zagotovitvi pravočasnega zavarovanja s premoženjem.
21. Predsedstvo je kot kompromis predlagalo spremembe členov 3 in 74b predloga, s katerimi bi nepreklicne zaveze za plačilo vključili v razpoložljiva finančna sredstva JSV, hkrati pa na Komisijo prenesli pooblastila za nadaljnjo opredelitev zahtev, ki veljajo za nepreklicne zaveze za plačilo, in zagotovitev dosledne uporabe v okviru ESJV. Ta pristop je sprejela večina članov AHDS.

3.2. Odstopanje od poteka financiranja (člen 41j)

22. Čeprav predlog Komisije dopušča možnost začasnega odstopanja od poteka financiranja ESJV na podlagi odobritve Komisije, več držav članic poziva k natančnejši opredelitvi teh določb, zlasti k razjasnitvi pogojev in okoliščin odstopanja.
23. Predsedstvo zaradi ohranitve kritja ESJV predlaga, da bi bilo odstopanje samodejno, ko se dogodek, ki povzroči izplačilo, zgodi do enega leta pred datumom, ko bi morala biti dosežena določena raven financiranja, hkrati pa bi se zagotavljalo, da je SJV najpozneje dve leti po tem datumu znova skladen z zahtevami glede poteka financiranja. Pristojnost Komisije, da odobri daljše obdobje odstopanja na podlagi nekaterih ustrezno utemeljenih razlogov, je ostala nespremenjena, da bi tako poleg samodejnega odstopanja omogočili tudi prilagojene rešitve.

24. Nekatero države članice so pristop predsedstva začasno sprejele, druge pa so izrazile stališče, da je potek financiranja odvisen od splošne strukture ESJV in ga zato ni mogoče obravnavati ločeno. To temo je treba še izbrusiti.

3.3. Pritožbeni mehanizem (člen 85)

25. Z uredbo o EMR se vzpostavlja pritožbena komisija in odpira možnost pritožbe na nekatere odločitve odbora v okviru EMR. Kljub temu so nekatere države članice pozvale, naj se področje uporabe pritožbenega mehanizma razširi na odločitve, ki so povezane z ESJV in bi lahko bile predmet pritožbe, ki bi bila določena v členu 85.
26. Na tej podlagi je predsedstvo pripravilo spremembo, v kateri je pojasnjeno, da bi nekatere določbe lahko bile predmet pritožbe, in sicer tiste, ki se nanašajo na izključitve (41i), določitev zneska financiranja (41m), povračilo financiranja in določitev presežne izgube (41o), spremljanje postopka zaradi insolventnosti (41q), predhodne prispevke (74c) in naknadne prispevke (74d).
27. Nekatero države članice so predlagane spremembe sprejele, druge pa so opozorile na nujnost nadaljnje pravne in tehnične analize.

4. DOLOČBE, KI ZAHTEVAJO NADALJNJE IZBOLJŠANJE/POJASNILA

4.1. Področje uporabe ESJV (člena 1 in 2)

28. Ena od bistvenih tem zakonodajnega predloga se nanaša na področje uporabe ESJV. Države članice so dejale, da bi ga bilo treba jasneje določiti, zlasti kar zadeva podružnice v tretjih državah, pa tudi nekatere subjekte, ki niso kreditne institucije (tj. subjekte, ki so trenutno izključeni iz področja uporabe CRD IV (člen 2(5)) in zato iz področja uporabe EMN), ki jih lahko krijejo sodelujoči SJV.

4.1.1. Podružnice v tretjih državah

29. V okviru direktive o SJV je vprašanje podružnic v tretjih državah obravnavano prek opcije držav članic: čeprav je preskus enakovrednosti obvezen, imajo države članice možnost, da od podružnice v tretji državi zahtevajo, da se pridruži nacionalnemu SJV, le takrat, kadar shema za zaščito vlog v tretji državi ne šteje za enakovredno.
30. Predsedstvo je za zagotovitev učinkovitega sistema v okviru ESJV predlagalo, da se Komisiji podeli pristojnost za opravljanje obveznega preverjanja enakovrednosti. Na podlagi tega bi se lahko pristojni organi odločili, ali je nujno, da se podružnica v tretji državi pridruži nacionalnemu SJV. S tem bi zagotovili, da države članice dosledneje uporabljajo opcijo, da za podružnice v tretjih državah zahtevajo kritje iz SJV. V tem primeru bi lahko podružnice v tretjih državah, ki se morajo pridružiti nacionalnemu SJV, kril ESJV.

31. Vendar takšna rešitev ne bi zagotovila ustrezne uskladitve področij uporabe ESJV in EMN, saj podružnice v tretjih državah nadzorujejo njihovi nacionalni nadzorni organi. Zato je o tem potrebna nadaljnja razprava.

4.1.2 Subjekti, ki niso kreditne institucije, ki jih krijejo sodelujoči SJV

32. Neskladnost med področji uporabe ESJV in EMN/CRR je prav tako velika težava, saj zadeva subjekte, ki niso kreditne institucije, kot so kreditne zadrage, ki jih lahko krijejo sodelujoči SJV. Nekatere države članice so izrazile resno zaskrbljenost zaradi dejstva, da vlagateljev subjektov, ki ne uporabljajo sedanjih pravil iz CRR/CRD (čeprav zanje velja nacionalna ureditev, v nekaj državah članicah pa pravila na podlagi CRR/CRD), v tem primeru ne bi ščitila evropska ureditev. Več držav članic pa je izrazilo zaskrbljenost, ker kreditne zadrage niso vedno urejene in nadzirane v skladu s CRR/CRD in enotnim nadzornim mehanizmom. Te države članice želijo popolno uskladitev področij uporabe. Vendar pa so države članice pokazale pripravljenost, da preučijo vključitev navedenih subjektov v področje uporabe ESJV z rešitvijo v okviru sorazmernih določb, ki bodo uporabljene za navedeno vrsto subjektov v okviru prihodnjega pregleda CRR/CRD. AHDS bi morala to vprašanje ponovno obravnavati, ko bo več jasnosti v zvezi s pregledom CRR/CRD.

4.2. Izključitev in globe (členi od 41i, 41j, 41l, 41m in 50a)

33. Predlog Komisije uvaja več zaščitnih ukrepov za preprečitev moralnega tveganja in zlasti nepravilnega ali neupravičenega dostopa do sredstev ESJV sodelujočih SJV.

34. Vendar, medtem ko so države članice v splošnem menile, da so potrebni zaščitni ukrepi, so številne izrazile več pomislekov glede predlaganega postopka. Prvič, pod vprašaj je bila postavljena zakonitost postopka. Navedeno je bilo tudi, da bi lahko izključitev negativno vplivala na finančno stabilnost. Več držav članic meni, da bi bilo treba razjasniti pogoje za izključitev in globe ter da je izključitev morda nesorazmerna kazen. Nekatere države članice so zahtevale možnost uporabe drugih (upravnih) sankcij pred zatekanjem k izključitvi ter možnost rokov za uveljavljanje pravnih sredstev.
35. Predsedstvo kot pot naprej predlaga vzpostavitev lestvice za postopno posredovanje glede izpolnjevanja pravil iz direktive o SJV in pravil ESJV, v skladu s katerimi je zaščita vlagateljev ključni cilj, izključitev pa bi bila mogoča le kot zadnji korak. Osrednja ideja lestvice za postopno posredovanje je, da bi bilo treba dati finančna sredstva na voljo tudi v primeru neizpolnjevanja pravil SJV, vendar le v obliki posojila pod določenimi pogoji. Poleg tega bi Komisija in odbor stalno spremljala SJV in jih redno ocenjevala glede njihove sposobnosti izpolnjevanja ključnih obveznosti, ki bi bile določene v samem predlogu o ESJV. Povezava med določbami o izključitvi in potekom financiranja je podrobneje določena v členu 41j.
36. V okviru lestvice za postopno posredovanje velja, da bi, če SJV ne bi izpolnjeval svojih ključnih obveznosti, odbor in Komisija imela na voljo več opcij: najprej bo odbor izdal priporočilo, ki vključuje popravne ukrepe. Nato lahko Komisija „naroči“ SJV, da v treh mesecih zagotovi izpolnjevanje obveznosti ali da – v primeru naknadnega dogodka, ki povzroči izplačilo – finančna sredstva iz ESJV preoblikuje v posojilo. Poleg tega bi lahko bil SJV v primeru trajnega neizpolnjevanja zahtev in neiskrenega sodelovanja izključen iz ESJV. Ni pa nujno, da je izključitev trajna. SJV bi moral imeti načeloma možnost, da se, potem ko izpolnjuje vse zahteve, (znova) kvalificira za kritje iz ESJV. Za ta postopek bo treba oblikovati merila.

37. V odgovor na zahtevo nekaterih držav članic po večjem razlikovanju na lestvici za postopno posredovanje je bila opravljena predhodna ocena možnosti za uporabo glob, v okviru katere je bilo ugotovljeno, da te s pravnega vidika niso izvedljive. Poleg tega so nekatere države članice izrazile pomisleke glede spremljanja, ki ga izvaja Komisija, saj so za nadzor SJV pristojne države članice.

4.3. Opcije in diskrecijske pravice v okviru direktive o SJV

38. Drugo vprašanje, ki ga je obravnavala AHDS, je, ali bi bilo treba 41 opcij in nacionalnih diskrecijskih pravic (v nadaljnjem besedilu: ONDP), vključenih v direktivo o SJV – na primer, v zvezi s ciljno ravno sklada, izračunom prispevkov in nekaterimi vrstami upravičenih vlog – uporabljati na enak način (ali vsaj podrobneje določiti) v okviru predloga o ESJV.
39. S pravnega vidika bi bilo harmonizacijo ONDP, povezanih s sodelujočimi SJV, mogoče doseči na dva načina: (i) s spremembo direktive o SJV z ločenim zakonodajnim aktom ali (ii) z dodatno določitvijo nekaterih ONDP iz direktive o SJV le za namene ESJV v okviru bančne unije, po vzoru precedensa, ki ga predstavlja EMR v razmerju do direktive o sanaciji in reševanju bank. Vendar je treba opozoriti, da za uporabo tega pristopa obstajajo pravne omejitve, namreč v zvezi s področjem uporabe SJV in članstvom v njih.
40. Rezultati raziskave, ki jo je opravilo predsedstvo, so pokazali, da je harmonizacija na ravni bančne unije za države članice sprejemljiva in pomembna, zlasti za ključne elemente v ESJV, kot sta postopek izplačevanja in zagotovljeno kritje.

41. Poleg tega so se razlikovala stališča o zaželenosti harmonizacije na ravni EU-28. Nekatere države članice, zlasti tiste, katerih valuta ni euro, so poudarile, da so bile ONDP vključene v direktivo o SJV zato, da bi odražale nacionalne posebnosti, in da bi morale zato ostati na voljo.
42. Predsedstvo je ugotovilo, da bi lahko poleg ONDP, ki so bile obravnavane že v predlogu Komisije (glede prispevkov in razpoložljivih sredstev ter glede postopnega uvajanja), za sodelujoče države članice v besedilu o ESJV in ob upoštevanju sklada ESJV opredelili še nekaj dodatnih ONDP (glede kritja in postopka izplačevanja).
43. Predsedstvo je nato predlagalo metodo, ki določa razmerje med ESJV in sodelujočimi SJV, zlasti z vidika finančnih tokov, ne da bi neposredno vplivala na ONDP sodelujočih SJV, ki bi imeli še naprej možnost sprejemanja nacionalnih ukrepov (npr. razširitev kritja začasnih visokih saldov), če bi bili ti financirani izključno z nacionalnimi sredstvi, ki niso povezana z ESJV.
44. Številne države članice so izrazile pripravljenost, da se nadalje razvije rešitev, ki jo je predlagalo predsedstvo, pri čemer so bile nekatere izmed njih zaskrbljene, da bi lahko takšen dvotirni sistem upravljanja povečal kompleksnost sistema in povzročil neenake konkurenčne pogoje z vidika zaščite vlagateljev in stroškovne nevtralnosti.
45. Predsedstvo v zvezi s tem predlaga, naj se nadaljuje delo na podlagi predlaganega pristopa, ki bi se lahko uporabil za več ONDP, hkrati pa naj se ločeno obravnava ONDP, povezane s področjem uporabe in članstvom, in one, povezane z „alternativnimi ukrepi“ v povezavi s postopki zaradi insolventnosti v sodelujočih SJV, kot je določeno v členu 11(6) direktive o SJV. Za navedene alternativne ukrepe bi lahko bila ena od možnih poti naprej ta, da bi se omogočil prenos vlog samo v primeru kritih vlog, kot je predlagano tudi v mnenju ECB o predlogu.

4.4. Kritje in upravičenost vlog za namene ESJV (člena 41c in 41g)

46. Čeprav je vprašanje ravni kritja ESJV eno od temeljnih vprašanj, ki jih je treba nadalje obravnavati v okviru splošne strukture ESJV (glej del 3 v nadaljevanju), je predsedstvo predložilo predlog o tem, kako bi se morala pravila iz direktive o SJV o kritju uporabljati za evropski sklad v skladu s splošnimi načeli, sprejetimi za harmonizacijo opcij in diskrecijskih pravic iz direktive o SJV za namene ESJV (kot je opisano v točki 2.3 zgoraj).
47. Predsedstvo je predlagalo, da se pojasni (i) raven kritja/zavarovanja ESJV v odnosu do sodelujočih SJV (do skupnega zneska vlog za vsakega vlagatelja v višini 100 000 EUR), (ii) obravnavo pravice dveh ali več oseb do poslovne vloge in (iii) kritje začasnih visokih salдов.
48. Čeprav se je večina delegacij strinjala s pristopom, ki ga je predsedstvo predlagalo glede prvih dveh vprašanj, vprašanje začasnih visokih salдов zahteva nadaljnjo analizo. Dejansko predlog, da se znesek določi v višini 500 000 EUR, ni bil podprt v celoti. Več držav članic je navedlo, da bi moral ta znesek bolje odražati življenjski standard v njihovih državah. Zato se nekatere med njimi, ki so na nacionalni ravni določile višje zneske, bojijo, da bo predlog predsedstva negativno vplival na zaščito njihovih vlagateljev, druge pa, da je predlagana raven kritja previsoka.
49. Poleg tega je veliko držav članic navedlo, da se nacionalna diskrecijska pravica ne kaže samo v razlikah v ravni ali dobi kritja. Nič manj ni pomembno, da se določbe nanašajo na nacionalno pravo za posebne primere, ki jih je treba vključiti, kar je urejeno na zelo različnih področjih nacionalne zakonodaje (npr. na področju socialnega prava, civilnega prava, delovnega prava), zato jih je težko harmonizirati. Predsedstvo je ugotovilo, da je potrebna nadaljnja razprava. Medtem ko bi lahko bila raven kritja, umerjena na srednje ali povprečne zneske, upravičena, bi lahko bila alternativna pot naprej harmonizacija le najnižjega zneska kritja izgube začasnih visokih salдов iz ESJV (s čimer bi državam članicam omogočili financiranje vseh doplačil s finančnimi sredstvi, ki ostanejo na nacionalni ravni).

4.5. Prispevki (člena 74c in 74d)

50. Veliko držav članic je zahtevalo vključitev metodologije za izračun prispevkov bank v besedilo prve stopnje namesto v delegirani akt, kot je predlagano v besedilu Komisije. V predhodni razpravi je bilo poudarjeno, da državam članicam na splošno ni všeč proces kompenzacije bank s sredstvi, ki so že vplačana v nacionalne SJV, in namesto tega predlagajo neposreden prenos iz razpoložljivih sredstev v nacionalnih SJV na JSV. Izpostavljeno je bilo tudi, da je potrebno nadaljnje delo v zvezi z metodologijo prispevkov na podlagi tveganja. Dodatna razprava je potrebna zlasti za razumevanje učinka na posamezne banke in države članice. Da bi omogočilo bolj temeljno razpravo (glej nadaljevanje), je predsedstvo pozvalo Komisijo, naj zagotovi podrobnejše informacije o predlagani metodologiji in finančnih posledicah.

4.6. Proces upravljanja in odločanja v okviru sistema ESJV (členi od 43 do 59)

51. Države članice so na splošno pozdravile novo strukturo upravljanja v Enotnem odboru za reševanje v okviru sistema ESJV (udeleženci, glasovalni postopki, naloge odbora), čeprav so nekatere države članice izrazile pomisleke glede določenih vidikov določb o upravljanju. Druge države članice so navedle, da bo mogoče proces upravljanja oceniti šele, ko bo jasna končna struktura ESJV. Nekaj držav članic je izpostavilo splošno vprašanje navzkrižja interesov v Enotnem odboru za reševanje.
52. Zlasti so razpravljali o pragu udeležbe na plenarni seji odbora (v predlogu Komisije je ta določen na 25 % uporabe JSV), pri čemer so nekatere države članice menile, da je prag previsok, druge pa, da je nepotreben.

53. Razprava se je nekoliko razvnela tudi glede načinov glasovanja: nekatere države članice so dale prednost pravilom, kot so bila sprejeta v uredbi o EMR, druge pa so nasprotovale zahtevi, da bi bilo treba odločitve sprejemati s podporo članov, ki predstavljajo vsaj 30 % prispevkov, potem ko je že dosežena ciljna raven.
54. Na splošno se je prvotni predlog Komisije izkazal za dobro rešitev za vse določbe o upravljanju, pa vendar bi mu lahko koristila razprava o posameznih členih.

5. DOLOČBE, KI ZAHTEVAJO TEMELJNO RAZPRAVO

55. O več ključnih temah predloga o ESJV se še ni podrobneje razpravljalo. Glede na temeljne razlike v pristopih, ki so jih države članice zavzele pri teh vprašanjih, predsedstvo meni, da ne bi moglo dati konkretnih predlogov o poti naprej, preden AHDS ne opravi temeljite izmenjave mnenj o posameznih temah.
56. Teme, ki so bile opredeljene kot tiste, ki si zaslužijo nadaljnje temeljne razprave, in glavna problematična področja, ki so jih izpostavile države članice, so med drugim:
- pristop držav članic k ESJV in njihov odstop od ESJV ter pogoji za takšen pristop in odstop;
 - hitrost in proces združevanja, vključno s kopičenjem nacionalnih in skupnih sredstev;
 - spremljanje in izvajanje postopka zaradi insolventnosti s strani odbora;
 - izračun predhodnih prispevkov in natančna opredelitev metodologije za izračun prispevkov na podlagi tveganja;
 - uporaba skupnih sredstev za alternativne ukrepe in povezava z načelom nevtralnosti stroškov za sodelujoče SJV.

III. UKREPI ZA OKREPITEV BANČNE UNIJE

1. TRENUTNI DOSEŽKI

57. Države članice so med razpravo v AHDS poudarile, da si bili številni ukrepi že sprejeti in izvedeni hitro kot še nikoli. Mednje sodita dva pomembna stebra bančne unije, ki sta bila že vzpostavljena.
58. Prvi steber je bil vzpostavljen po **celoviti oceni** – sestavljeni iz pregleda kakovosti sredstev in obremenitvenega testa – vseh pomembnih kreditnih institucij bančne unije; ta ocena je privedla do večje preglednosti, zaupanja in znatnih kapitalskih prilagoditev navedenih kreditnih institucij. Enotni mehanizem nadzora (EMN) je začel delovati novembra 2014 in že uresničuje svoj cilj doseči dober, neodvisen in enoten bonitetni nadzor v bančni uniji. Pomembni koraki, sprejeti za vzpostavitev harmoniziranega in nepristranskega nadzora, med drugim vključujejo izvedbo **procesa nadzorniškega pregledovanja in vrednotenja** v skladu s skupno metodologijo za neposredno nadzorovane subjekte, s katero je bila zagotovljena skladnost, preprečeno nadzorniško popuščanje in upoštevanje posebnosti institucij.

59. Drugi steber, tj. enotni mehanizem za reševanje (**EMR**), ima pooblastila za reševanje in je v celoti delujoč od januarja 2016, ko so bili po ratifikaciji medvladnega sporazuma v vseh državah članicah bančne unije preneseni prvi prispevki v enotni sklad za reševanje (SRF). Enotni odbor za reševanje (SRB) na različne načine zagotavlja usklajenost pristopov do dejavnosti reševanja (tako načrtovanja reševanja kot priprave shem reševanja). Prvič, skupaj z NRO je sodeloval pri pripravi dveh priročnikov o načrtovanju reševanja oziroma kriznem upravljanju. Drugič, v razpravah v odborih in na plenarni seji je oblikoval skupno stališče o zadevnih vprašanjih politike reševanja (npr. določitev minimalnih zahtev za kapital in upravičene obveznosti). Tretjič, usklajuje delo notranjih skupin za reševanje, ki načrtujejo reševanje in se pri tem opirajo na znanje SRB in NRO. SRB je dosegel že viden napredek pri uresničevanju cilja vzpostavitve načrta reševanja za pomembnejše banke v bančni uniji do konca leta 2016. Spodbuja tudi usklajenost dejavnosti reševanja, ki jih izvajajo NRO za manj pomembne institucije v njihovi neposredni pristojnosti, predvsem z oceno osnutkov odločitev za reševanje (npr. načrti za reševanje), ki mu jih morajo NRO uradno sporočiti.
60. Kar zadeva SRF, so se sodelujoče države članice 8. decembra 2015 z Enotnim odborom za reševanje (SRB) dogovorile o usklajenem **sporazumu o posojilih**, ki temu odboru zagotavlja nacionalne kreditne linije za podporo nacionalnih razdelkov SRF v primeru morebitnega nezadostnega financiranja v tem razdelku, nastalega po reševanju bank zadevne države članice.

61. Svet je decembra 2013 sprejel tudi izjavo o **varovalu EMR**, v kateri je navedel, da bo med prehodnim obdobjem razvito skupno varovalo, ki naj bi začelo v celoti delovati najpozneje do konca prehodnega obdobja (tj. do 1. januarja 2024), in da bo napredek pregledan kmalu po začetku veljavnosti SRF. Svet je ponovno poudaril svoje zaveze, dane decembra 2015, in tudi navedel, da bo skupni varovalni mehanizem srednjeročno fiskalno nevtralen in bo zagotovil enako obravnavo vseh sodelujočih držav članic ter državam članicam, ki ne sodelujejo v bančni uniji, ne bo povzročil nobenih stroškov.
62. V podporo obema navedenima stebroma so skoraj vse članice bančne unije v nacionalno pravo tudi **prenesle in nato izvedle** vse zadevne pravne določbe **enotnega pravilnika**, da bi tako zagotovile doslednejše urejanje in visokokakovosten nadzor po vsej EU:
- a) s strožjimi bonitetnimi zahtevami za banke, uvedenimi v okviru **CRD-IV/CRR**.
Zmogljivost bank za obvladovanje neugodnih gospodarskih in finančnih pretresov se je tako okrepila z izboljšanjem kakovosti in povečanjem količine kapitala, razširitvijo kritja tveganj, boljšim upravljanjem ter večjo preglednostjo;
 - b) z vzpostavitvijo novega okvira za sanacijo in reševanje bank na podlagi **direktive o sanaciji in reševanju bank** (DSRB). Ta okvir je namenjen izkoriščanju finančne stabilnosti in zaščiti davkoplačevalcev z uporabo novih pravil o reševanju z zasebnimi sredstvi, s katerimi naj bi kar najbolj zmanjšali porabo javnih sredstev, kadar banke propadajo ali bodo verjetno propadle, ter bolj pravočasno in urejeno obvladovali bančne krize;
 - c) z okrepitvijo delovanja **nacionalnih sistemov jamstva za vloge** (SJV) na podlagi direktive o SJV, s katero se harmonizira kritje, krepijo in usklajujejo ureditve financiranja ter zagotavlja hiter postopek izplačil.

2. PREOSTALI IZZIVI

63. Države članice so opozorile, da je bila bančna unija ustanovljena predvsem v odziv na finančno krizo in krizo državnega dolga, do katere je prišlo zlasti v euroobmočju. Kriza je v veliki meri posledica negativnih povratnih učinkov med bankami in njihovimi državnimi; prekinitve začaranega kroga med bankami in njihovimi državami je zato postal ključni cilj bančne unije.
64. Navedeni dosežki so skupaj z ukrepi ECB in nacionalnimi ukrepi odločno prispevali k odpravi razdrobljenosti finančnih trgov ter preprečevanju moralnega tveganja in tveganja za udeležbo javnega sektorja.
65. Države članice sicer priznavajo, da so dosednji dosežki brez primere in da vzpostavljanje bančne unije na več področjih vidno napreduje, tako z vidika zmanjšanja tveganja kot z vidika delitve tveganja, kljub temu pa soglašajo, da je treba splošni ustroj in odpornost bančne unije nadalje okrepiti z vključujočim in obsežnim procesom dodatnega zmanjšanja tveganja in delitve tveganja. Med razpravo v AHDS so različne države članice predstavile več **izzivov**, ki še niso bili obravnavani (našteti so **v naključnem vrstnem redu**):
- a) več držav članic je menilo, da so nacionalni SJV v trenutnih razmerah še vedno **izpostavljeni** velikim **lokalnim pretresom** in širšim učinkom sistemske okužbe. Takšno stanje bi lahko škodovalo homogenosti zaščite vlog, med vlagatelji pa prispevalo k nezadostnemu zaupanju v varnost bančnih vlog. Več držav članic je zato pozvalo k hitremu napredku pri ESJV.

- b) Več držav članic je navedlo, da je treba zagotoviti prehod z reševanja z javnimi sredstvi na **reševanje z zasebnimi sredstvi** ter čim bolj zmanjšati porabo javnih sredstev, in sicer z učinkovitim izvajanjem in uporabo pravil o reševanju z zasebnimi sredstvi ter zagotavljanjem zadostnih sredstev za reševanje z zasebnimi sredstvi. Glede tega so nekatere države članice izpostavile pomen enotnega pristopa ter zakonodajnega predloga pravil o hierarhiji in podrejenosti upnikov, da bi se izboljšalo reševanje z zasebnimi sredstvi in zmanjšala pravna tveganja, povezana z načelom „noben upnik ne sme biti na slabšem“.
- c) Nekatere države članice so menile, da bi preostale razlike v nacionalnih zakonodajah in izvajanju lahko ustvarile **neenake konkurenčne pogoje**. Nekaj pa jih meni, da morda obstaja nevarnost, da bi nekateri **ukrepi/poti nacionalnih politik** lahko znatno **vplivali** na bilance stanja zadevnih bank, medtem ko bi morebitne stroške nosile vse države članice bančne unije.
- d) Banke EU so še vedno zelo izpostavljene do njihovih držav. Medtem ko je več držav članic ustno pozvalo k previdnosti, pa so nekatere izpostavile potrebo po pregledu regulativne obravnave **izpostavljenosti do držav**.
- e) Medtem ko so nekatere države članice že opozorile, da je v uredbah o EMN in EMR ter dublinski izjavi priznано, da je **ureditve upravljanja** EMN in EMR mogoče poenostaviti, če bo spremenjeno primarno pravo, so nekatere druge izpostavile, da sta bila EMN in EMR vzpostavljena nedavno in zato morda potrebujeta več časa, da se izkažeta.

- f) Več držav članic je menilo, da obsežen nabor že dogovorjenih bonitetnih ukrepov in ukrepov za obvladovanje kriz ne more povsem odpraviti tveganja, da bi bilo v izjemnih primerih in kot skrajni ukrep javnega financiranja – čeprav srednjeročno fiskalno nevtravno – morda treba okrepiti kreditno sposobnost SRF. Čeprav je bilo dogovorjeno, da bo v SRF najpozneje pred koncem prehodnega obdobja vključen **skupni varovalni mehanizem** kot sredstvo v skrajni sili, na tem področju še ni napredka. Nekaj držav članic je še opozorilo, da 11 držav članic s SRB še ni podpisalo okvirnega sporazuma o posojilih. Svet ECOFIN je 8. decembra 2015 v izjavi navedel, da ga morajo te države članice hitro podpisati, da bi se ureditve za premostitveno financiranje vzpostavile do 1. januarja 2016. Ker se bo obseg nacionalnih razdelkov z vse večjo vzajemnostjo prispevkov zmanjševal, so nekatere druge države članice opozorile, da bodo te kreditne linije sčasoma podpirale vse manjši delež celotnega SRF. Zato so pozvale, naj se razprave o operativnih podrobnostih skupnega varovalnega mehanizma čim prej začnejo.
- g) Več držav članic je poudarilo, da bi bilo treba v EU izvesti več že dogovorjenih, a še neizvedenih **baselskih reform** (tj. količnik finančnega vzvoda in količnik neto stabilnih virov financiranja), da bi se finančna stabilnost še bolj okrepila.

3. UKREPI ZA OKREPITEV BANČNE UNIJE

66. V odziv na preostale navedene izzive in na podlagi sporočila Komisije so države članice predložile več ukrepov za zmanjšanje tveganja in delitev tveganja, ki so pomembni za okrepitev bančne unije in nadaljnji razvoj enotnega trga za finančne storitve.

67. Brez poseganja v nadaljnjo razpravo o pomenu, prednostni obravnavi, zaželenosti in tehničnih podrobnostih posameznega ukrepa bi na tej stopnji lahko razlikovali glede na postopkovne razloge; ukrepe bi lahko razdelili na tiste, ki bodo preučeni v okviru tekočega dela različnih institucij/organov (4.1), ali pa na ukrepe, ki bodo verjetno vključeni v prihodnje delo Komisije (4.2), ter na nekatere druge ukrepe, za katere bi bilo potrebno dodatno delo ali usmeritve Sveta (4.3).

3.1 Tekoče delo

68. Več institucij in organov trenutno pripravlja ukrepe, ki veljajo za pomembne za bančno unijo, pri čemer jih je več pomembnih tudi za EU-28 (EU-28). AHDS se je zato seznanila z naslednjimi tekočimi prizadevanji na ravni bančne unije, ravni EU-28 in mednarodni ravni.

3.1.1. Na ravni bančne unije

69. **AHDS** Sveta trenutno preučuje predlog o **ESJV**, ki ga je Komisija predlagala kot tretji steber bančne unije in naj bi okrepil odpornost bančne unije na prihodnje finančne krize z zmanjšanjem ranljivosti nacionalnih sistemov jamstva za vloge za velike lokalne pretrse in širše učinke sistemske okužbe ter z zagotavljanjem homogenosti zaščite vlagateljev v bančni uniji. Predsedstvo je delo začelo z razpravo o specifičnih elementih predloga Komisije, da bi opredelilo občutljiva vprašanja in teme za morebitno nadaljnjo razpravo. Na podlagi teh razprav in usmeritev, ki so jih zagotovile države članice, o občutljivostih je predsedstvo nato podrobneje pregledalo nekatere elemente predloga, začevši z določbami, ki se nanašajo na „ustaljeno stanje“ (tj. zadnjo fazo popolne vzajemnosti ESJV) in ne na vmesni fazi (tj. fazi sozavarovanja in pozavarovanja). Trenutno stanje in rezultati, ki jih je doslej dosegla AHDS, so navedeni v poročilu o napredku, pripravljenem pod okriljem predsedstva. Evropski parlament naj bi se o pogajalskem stališču glede ESJV dogovoril do konca leta 2016.

70. Ena od sodelujočih **držav članic** zdaj v nacionalno zakonodajo prenaša **DSRB**. Ko jo bodo v celoti prenesle vse sodelujoče države članice, bodo slednje preučile nadaljnje korake in časovno razporeditev dela v zvezi s **skupnim varovalnim mehanizmom**.
71. **EMN** z najboljšo možno uporabo instrumentov, odobrenih Evropski centralni banki, zagotavlja usklajeno **uporabo visokih nadzornih standardov** za vse kreditne institucije v EMN. To velja tudi za nadzor nad **manj pomembnimi institucijami**, za katere poteka vsakodnevno sodelovanje med ECB in nacionalnimi pristojnimi organi, ter za pobude, temelječe na projektih, zlasti za razvoj skupnih nadzornih standardov in metodologij za manj pomembne institucije, da bi se tako zagotovila dosledna uporaba enotnega pravilnika za finančne storitve v vseh zadevnih državah članicah.
72. **EMN** je določil 122 **opcij in diskrecijskih pravic (ONDP) v CRR/CRD-IV**, o katerih trenutno potekajo razprave, da bi se zagotovila harmonizirana uporaba. Kar zadeva številne prednostne določbe, ki se uporabljajo za pomembne institucije, je Svet ECB 14. marca 2016 sprejel pravna instrumenta (tj. uredbo in vodnik ECB), pri čemer vodnik že velja, uredba pa naj bi začela veljati 1. oktobra 2016. Druga faza se je začela leta 2016, ko naj bi dokončali evidentiranje in politično delo na osmih dodatnih ONDP. Če bo ocenjeno kot ustrezno, bodo oblikovane specifikacije za nekatere od njih v okviru tega projekta, in sicer po oceni prihodnjih primerov, tako da bo EMN lahko pridobil izkušnje iz njihove uporabe, ali potem, ko bo Evropski bančni organ ali Komisija sprejela regulativni okvir. Kar zadeva **manj pomembne institucije**, ECB v letu 2016 preučuje, v kakšnem obsegu naj bi se uporabljal novi okvir za ONDP in kako bi to lahko izvedli v tesnem sodelovanju z nacionalnimi pristojnimi organi. Poudariti pa je treba, da je več ONDP v regulativnem okviru zunaj pristojnosti nadzornega organa, torej jih lahko uveljavljajo le države članice.

73. **EMN stalno spremlja**, ali rezultati celovite ocene iz leta 2014 kažejo potrebo po popravilih ukrepih, da bi tako zagotovili **preudarno vrednotenje sredstev**, tudi tistih, ki se vrednotijo na podlagi poštene vrednosti z uporabo neugotovljivih vhodnih podatkov (tako imenovana sredstva tretje stopnje v hierarhiji poštene vrednosti). Za pomembne institucije, ki jih ECB neposredno nadzoruje, se ocena tveganja izvede za materialne deleže sredstev poštene vrednosti tretje stopnje v letnem procesu nadzorniškega pregledovanja in vrednotenja ter spremljanja, ki jo za vsak primer posebej upoštevajo skupne nadzorne skupine pri stalnem nadzoru.
74. V **EMN** in **SRB** je bil preučen učinek **računovodskih standardov** z vidika nadzora in reševanja. EMN je bil pooblaščen, da od nadzorovane posamezne banke neposredno zahteva uporabo mednarodnih standardov računovodskega poročanja za bonitetne in poročevalske namene. Čeprav lahko to pristojnost uveljavi, če se mu zdi potrebno, je doslej še ni. Po javni razpravi o vodniku po ONDP, ki je bila 18. maja, bo odločeno, ali bo EMN to zahtevo uveljavil. Kar zadeva vrednotenje za namene reševanja, je treba opozoriti, da SRB meni, da se takšno vrednotenje trenutno lahko opravi na podlagi različnih računovodskih sistemov, mednarodnih standardov računovodskega poročanja (MSRP) in nacionalnih, splošno dogovorjenih računovodskih načel (GAAP). Ureditve je mogoče ovrednotiti v luči novega razvoja dogodkov v bančni uniji. V tem smislu je treba opozoriti, da bi morale banke po mnenju nekaterih držav članic uporabljati ista računovodska pravila za bonitetne namene.

3.1.2. Na ravni EU-28

75. **EBA** je pripravil osnutek regulativnih tehničnih standardov za harmonizirano določitev minimalnih zahtev glede lastnih sredstev in upravičenih obveznosti, na podlagi katerega je Komisija 17. decembra 2015 predlagala spremembo osnutka regulativnih tehničnih standardov. EBA je nekatere spremembe februarja 2016 zavrnil. **Komisija** je z delegiranim aktom z dne 23. maja 2016, ki ga sozakonodajalca zdaj preučujeta, sprejela spremenjene regulativne tehnične standarde.

76. **Komisija** bo spremljala skladno in dosledno **uporabo** DSRB, vključno s **pravili za reševanje z zasebnimi sredstvi**. Kolikor se uporabljajo javna sredstva ali sredstva iz SRF, nacionalnih skladov za reševanje ali sistemov jamstva za vloge, bo Komisija zagotovila skladnost s pravili o **državni pomoči** in pomoči iz sklada. Ta pravila zagotavljajo, da se uporaba javnih sredstev ali sredstev iz SRF, nacionalnih skladov za reševanje ali sistemov jamstva za vloge kar najbolj zmanjša s pomočjo ustreznih ukrepov za porazdelitev bremena, da bodo banke, ki so prejele pomoč, v razumnem roku lahko ponovno dosegale rentabilnost ter da se konkurenca na notranjem trgu ne izkrivlja.
77. **Komisija** redno ocenjuje tudi stopnjo odloženih davčnih dobropisov, potem ko so z zadevnimi državami članicami dogovorjeni delovni postopki, katerih cilj je zmanjšanje zaloge in preprečevanje nastanka novih odloženih davčnih dobropisov.
78. Medtem ko je več držav članic podvomilo, ali je predlog o **strukturni reformi bank** sploh še pomemben za krepitev bančne unije, pa **Evropski parlament** zdaj določa svoje pogajalsko stališče glede predloga. Svet je svoje pogajalsko stališče sprejel junija 2015, zato bi dogovor z Evropskim parlamentom zakonodajalcema omogočil začetek pogajanj v dialogu.
79. Delovna skupina na visoki ravni za regulativno obravnavo izpostavljenosti do držav, ki deluje v okviru Ekonomsko-finančnega odbora, preučuje možnosti politike za regulativno obravnavo **izpostavljenosti do držav** v Evropi.

3.1.3. Na mednarodni ravni

80. **Baselski odbor** preučuje več regulativnih vprašanj na področju bančništva, predvsem standarde o kapitalskih zahtevah za kreditno in operativno tveganje, vključno z obstoječo regulativno obravnavo **izpostavljenosti bank do držav**. Posvetovalni dokument o tem vprašanju je pričakovati v začetku leta **2017**.
81. **Odbor za finančno stabilnost** je **tveganje kršitev** vključil v dve delovni enoti: v kontaktno skupino za spremljanje nadomestil, ki se posveča vlogi orodja za nadomestila, da bi poročilo o tem lahko predstavila do avgusta 2016, in v novo delovno skupino Odbora za finančno stabilnost, ki bo izmenjevala dobre prakse pri uporabi okvirov upravljanja in na tej podlagi morda pripravila priročnik ali smernice za nadzor, izmenjavi nacionalnih izkušenj z izvrševanjem ter morda priporočilih za prejemke. Obe delovni enoti bi morali zagotoviti, da imajo zadevni organi na voljo ustrezne instrumente za odpravljanje kršitev in z njimi povezanih tveganj.

3.2. Delo Komisije

82. Poleg že omenjenega tekočega dela naj bi Komisija kratko- in srednjeročno predlagala tudi več ukrepov. Nekateri od teh ukrepov se nanašajo na EU-28, vendar dodatne usmeritve Sveta morda ne bodo potrebne, medtem ko se drugi na zahtevo nekaterih držav članic izrecno nanašajo na euroobmočje/bančno unijo.

3.2.1. Ukrepi za EU-28

83. Komisija naj bi pred koncem **leta 2016** predlagala spremembe zakonodajnega okvira, da bi se zagotovila razpoložljivost zadostnih obveznosti, pri katerih je mogoča uporaba reševanja z zasebnimi sredstvi, bodisi z izvajanjem standarda glede absorpcijske sposobnosti za pokrivanje izgub bodisi s pregledom minimalnih zahtev glede lastnih sredstev in upravičenih obveznosti, in da bi se odpravila morebitna pravna negotovost. V tem smislu je bilo opozorjeno, da bo EBA julija predstavil vmesno poročilo, do 31. oktobra pa končno poročilo o minimalnih zahtevah glede lastnih sredstev in upravičenih obveznosti.
84. Komisija bo pred **koncem leta 2016** morda predlagala spremembe CRR/CRD-IV v okviru celovitega pregleda, med katerim bi lahko preučila naslednja vprašanja:
- a) harmonizacija ali podrobnejša opredelitev **ONDP**, ki so bile **odobrene državi članici**, na področjih, pomembnih za delovanje bančne unije in celovitost enotnega trga, kjer je to ustrezno. Nekatere države članice menijo, da bi to delo lahko prispevalo k cilju izboljšanja **likvidnosti in kapitalskih tokov** v čezmejnih bančnih skupinah, upoštevajoč pomisleke glede finančne stabilnosti. V ta namen bi lahko preučili specifične določbe CRR/CRD-IV, ki trenutno omejujejo pretok kapitala v državah članicah, kot na primer morebitne pravne ovire za prost pretok sredstev med institucijami znotraj ene likvidnostne podskupine.

b) Izvajanje in dokončanje **baselskih reform**, ki so že bile zaključene ali bodo zaključene do konca leta 2016⁹ in bi jih bilo treba izvesti pred 1. januarjem 2018, med drugim vključno z:

- uvedbo količnika **finančnega vzvoda** (v zvezi s tem so nekatere države članice Komisijo pozvale, naj za sistemske banke določi količnik finančnega vzvoda, višji od 3 %) in
- uvedbo **količnika neto stabilnih virov financiranja**. Baselski odbor je standarde že objavil oktobra 2014, ločeno od obravnave izvedenih finančnih instrumentov.

85. Komisija naj bi pred **koncem leta 2016** predložila zakonodajni predlog za minimalno harmonizacijo na področju **insolvenčnega prava** v okviru unije kapitalskih trgov, pri čemer je glavni cilj reševanje podjetij v formalnem ali izvensodnem prestrukturiranju, obenem pa povečati učinkovitost postopkov zaradi insolventnosti (npr. višje stopnje izterjave), kar se dotika formalnega insolvenčnega prava, kjer je to ustrezno.

86. Komisija bo **leta 2018** pregledala DSRB in EMR (konec leta 2018). Kar zadeva primernost **ureditev upravljanja EMR**, bo Komisija ocenila, ali obstaja potreba, da funkcije, ki so z uredbo o EMR dodeljene odboru, Svetu in Komisiji, izvaja izključno **neodvisna institucija Unije**, in če se ta potreba potrdi, bo ocenila tudi, ali so potrebne spremembe ustreznih določb, tudi na ravni primarnega prava.

⁹ Kar zadeva ukrepe za zagotavljanje usklajenosti **tveganju prilagojene aktive**, je treba opozoriti, da bo CRR spremenjena pozneje.

87. V zvezi z **EMN** je treba opozoriti, da uvodna izjava 85 Uredbe (EU) št. 1024/2013 o EMN navaja, da „bi PDEU lahko spremenili tako, da bi določili uporabo običajnega zakonodajnega postopka in da bi odpravili nekatere zakonske omejitve, ki so trenutno predpisane za oblikovanje EMN (npr. [...] ter da bi še povečali notranje **ločevanje med odločanjem o denarni politiki in o nadzoru**)“. Sklicujoč se na uredbo o EMN je ena od držav članic na neformalni seji 12. aprila 2013 tudi navedla, da je „pripravljena konstruktivno delati na predlogu za spremembo pogodbe“ in da bi bilo treba uredbo ECB ustrezno prilagoditi, če bi prišlo do spremembe člena 127(6) PDEU ali drugih ustreznih določb Pogodbe.

3.2.2. Ukrepi držav članic

88. Delo Komisije bo izboljšalo **razpoložljivost in kakovost podatkov**, skladno z ambicijami članov **Euroskupine** za **reformo nacionalnih shem za insolventnost** v skladu s skupnimi načeli in vzporednim delom institucij EU v okviru akcijskega načrta Komisije o oblikovanju unije kapitalskih trgov. Euroskupina je 22. aprila svojo delovno skupino pooblastila, naj se tega dela loti **prednostno**, in se dogovorila, da bo to vprašanje znova obravnavala **jeseni 2016**. Kadar se določena zadeva nanaša na unijo kapitalskih trgov in države članice, ki niso del euroobmočja, jo bo treba obravnavati tudi na ravni EU-28.
89. Komisija je po razpravah v AHDS ponudila, da bo opravila dodatno analizo **moratorija** ter njegovo morebitno harmonizirano uvedbo in uporabo v vsej Uniji. Strokovna skupina Komisije za bančništvo, plačila in zavarovanje bo **leta 2016** nadaljevala **pripravljalno tehnično delo**. Namen tega dela je oceniti, ali ter kje in kako bi lahko spremenili sedanji pravni okvir glede na velike razlike v razpoložljivosti in uporabi (obseg, trajanje, sodelujoči organi, intervencijske faze itd.) moratorija v državah članicah.

3.3. Nadaljnji ukrepi

90. Na podlagi omenjenih ukrepov je AHDS razpravljala o več področjih, na katerih zakonodajni predlogi niso predvideni, vendar so zanje lahko **potrebni nadaljnji ukrepi** v okviru bančne unije, pa tudi na ravni EU-28. V sedanji fazi razprav v AHDS je mogoče razlikovati med (i) ukrepi, ki bi jih bilo mogoče obravnavati v okviru evropskega sistema jamstva za vloge (ESJV), in (ii) drugimi ukrepi, za katere so potrebne nadaljnje politične smernice.
91. Ugotovljeno je bilo, da bi morale tozadevne razprave, ki so še zlasti pomembne za bančno unijo, potekati na ravni EU-28, da bi se zagotovila odprtost bančne unije vsem državam članicam in s tem skladnost z enotnim trgom.

3.3.1. Ukrepi, ki bi jih bilo mogoče obravnavati v okviru ESJV

92. Okvir evropskega sistema jamstva za vloge bi omogočil določitev več **opcij in diskrecijskih pravic** za bančno unijo v okviru direktive o SJV, predvsem da bi pojasnili razmerje med evropskim sistemom jamstva za vloge in nacionalnimi SJV ter zagotovili enake konkurenčne pogoje in nemoteno delovanje evropskega sistema jamstva za vloge. Ker predlagani način določanja ONDP za namene evropskega sistema jamstva za vloge nujno ne preprečuje uporabe ONDP s strani držav članic in/ali nacionalnih organov v nacionalnem okviru, so številne države članice podprle pristop, da bi zagotovili prave spodbude za izboljšanje enakih konkurenčnih pogojev v bančni uniji in hkrati enake konkurenčne pogoje v EU-28 ter za preprečevanje moralnega tveganja v okviru evropskega sistema jamstva za vloge.

93. Nekaj držav članic je predlagalo, da bi se **nadzor nad manj pomembnimi institucijami** po potrebi lahko natančneje določil v zvezi z evropskim sistemom jamstva za vloge. Čeprav so druge države članice pozvale k previdnosti, je bilo predlagano, da bi se prakse lahko okrepile in harmonizirale z oceno bilance stanja manj pomembnih institucij. V zvezi s tem je bilo ugotovljeno, da so bile pomembne institucije predmet celovite ocene, ki jo je izvedel EMN pred uvedbo prvega in drugega stebra, da bi tako okrepili zaupanje v evropski bančni nadzor in zmanjšali tveganje ter s tem olajšali vzpostavitev SRF.
94. Nekaj držav članic je navedlo, da bi lahko ukrepe, vključno z natančnimi **zaščitnimi ukrepi**, po potrebi podrobneje opredelili, da bi se odzvali na morebitno tveganje posebnih nacionalnih ukrepov, ki pomembno vplivajo na bilance stanja bank. V ta namen je nekaj držav članic predlagalo spremembo uredbe o EMR in/ali drugih ustreznih pravnih besedil. Več drugih držav članic je izrazilo zadržke glede takšnega pristopa, saj ni niti zadosti informacij o zadevnih nacionalnih ukrepih in njihovih morebitnih tveganjih niti natančnih podatkov o morebitnih zadevnih zaščitnih ukrepih.

3.3.2. Nujne dodatne politične smernice

95. Kar zadeva **evropski sistem jamstva za vloge** in vzpostavitev polno delujoče bančne unije, je več držav članic navedlo, da bodo potrebne politične smernice v zvezi z morebitno strukturo (vključno z vsemi tremi fazami, tj. pozavarovanjem, sozavarovanjem ter polnim jamstvom) ter časom (in morebitno pogojenostjo) sprejetja in začetka veljavnosti polnjenja takšne sheme glede na ostale ukrepe za zmanjšanje in delitev tveganja, namenjene okrepitvi bančne unije. Več držav članic je v zvezi s tem prav tako zaprosilo za politične smernice glede nujnosti in morebitne vsebine **medvladnega sporazuma**, čeprav nekatere druge države članice menijo, da je še prezgodaj razpravljati o tem vprašanju.

96. V zadnjem odstavku izjave o bančni uniji in ureditvah za premostitveno financiranje za enotni sklad za reševanje, ki so jo ministri Sveta ECOFIN dali 8. decembra 2015, je navedeno, da „bo vzpostavljen enotni sklad za reševanje in bodo sodelujoče države članice ratificirale medvladni sporazum ter v celoti v svojo zakonodajo prenesle direktivo o sanaciji in reševanju bank, bodo države članice preučile stanje glede vzpostavitve premostitvenega financiranja ter razmislile o nadaljnjih korakih in časovnem okviru za delo v zvezi s **skupnim podpornim mehanizmom**, da bi zagotovile njegovo popolno operativnost do konca prehodnega obdobja. Poleg tega bodo države članice v letu 2016 dodatno razmislile o ukrepih, potrebnih za nadaljnje poglobljanje bančne unije.“ Preostali pogoj naj bi bil izpolnjen bo do junija 2016; nato bodo države članice pregledale vzpostavitev premostitvenega financiranja, potrebne pa bodo tudi politične smernice o nadaljnjih korakih in časovnem okviru za delo v zvezi s skupnim varovalnim mehanizmom. V zvezi s tem je nekaj držav članic še poudarilo, da je skupni varovalni mehanizem ključen za evropski sistem jamstva za vloge, da se zagotovi enotna raven zaupanja v zaščito vlog v vseh okoliščinah. Te države članice so navedle, da so potrebne smernice za zagotovitev, da bo skupni varovalni mehanizem zajemal tudi evropski sistem jamstva za vloge, druge pa so temu močno nasprotovale.

97. Delovna skupina na visoki ravni za regulativno obravnavo izpostavljenosti do držav, ki deluje v okviru Ekonomsko-finančnega odbora, preučuje možnosti politike in pri tem zavzema celovit pristop do **izpostavljenosti** bank **do držav** v Evropi. Opcije bi morale prispevati k prekinitvi povezave med bankami in državami, ob upoštevanju morebitnih stroškov in koristi, širšega učinka na finančne trge, upravljanja z javnim dolgom, finančne stabilnosti in realnega gospodarstva. Na podlagi predhodnih rezultatov dela te skupine so o več možnostih politike, vključno z vprašanji v zvezi s preходом, razpravljali tudi na neformalnem aprilskem zasedanju Sveta ECOFIN. Glede najprimernejše opcije oziroma najprimernejših opcij in poti naprej so bila izražena najrazličnejša mnenja. Številne države članice so menile, da bi morale biti morebitne spremembe v EU usklajene z baselskim procesom, zato je treba počakati na njegove rezultate. Več izmed njih je izrazilo previdnost glede na možne negativne posledice nepremišljenega pregleda obstoječega okvira. V zvezi s tem so nekatere države članice še posebej zaskrbljene zaradi usklajenosti enotnega trga, če bi bile spremembe omejene le na bančno unijo ali države euroobmočja. Druge so opozorile na valutno tveganje, povezano z možnostmi politike, za države, ki niso članice euroobmočja, zlasti v primeru možnosti, ki obravnavajo tveganje koncentracije. Več drugih je poudarilo potrebo po krepitvi regulativne obravnave izpostavljenosti do držav. Nekatere od teh držav članic so izpostavile morebitno potrebo po posebni obravnavi, zlasti če Baselski odbor ne izvede pravočasne in temeljite reforme, pri tem pa imele v mislih s tem povezana tveganja za finančno stabilnost ter višjo stopnjo čezmejnega prelivanja in delitve tveganja, ki je značilna zlasti za bančno unijo ali euroobmočje in njegovo institucionalno ureditev. V zvezi s tem so predlagale, naj se istočasno obravnavajo kreditna tveganja in tveganje koncentracije. Glede na različna izražena mnenja in ob upoštevanju dejstva, da so razprave v Baselskem odboru še vedno v teku, so potrebne politične smernice za pot naprej.

98. AHDS je med razpravami ugotovila, da **prestrukturiranje državnega dolga** trenutno ni posebej obravnavano na mednarodni in evropski ravni. Medtem ko so številne države članice menile, da nadaljnja razprava o tej temi ni potrebna in je morebiti celo škodljiva, pa jih je nekaj zaprosilo za politične smernice na tem področju.

IV. ZAKLJUČEK

99. Nizozemsko predsedstvo poziva Svet, naj se seznani s tem poročilom, da bo delo v času prihodnjega slovaškega predsedstva lahko še bolj napredovalo.
-