

Bruselj, 23. november 2016
(OR. en)

14778/16

Medinstitucionalna zadeva:
2016/0363 (COD)

EF 354
ECOFIN 1099
DRS 47

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	23. november 2016
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2016) 853 final
Zadeva:	Predlog DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z razvrstitvijo nezavarovanih dolžniških instrumentov v primeru insolventnosti

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2016) 853 final.

Priloga: COM(2016) 853 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.11.2016
COM(2016) 853 final

2016/0363 (COD)

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z razvrstitvijo nezavarovanih dolžniških instrumentov v primeru insolventnosti

(Besedilo velja za EGP)

{SWD(2016) 377}

{SWD(2016) 378}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

- Razlogi za predlog in njegovi cilji**

Predlagane spremembe Direktive 2014/59/EU (v nadaljnjem besedilu: direktiva o sanaciji in reševanju bank ali DSRB) so del zakonodajnega svežnja, ki vključuje tudi spremembe Uredbe (EU) št. 575/2013 (v nadaljnjem besedilu: uredba o kapitalskih zahtevah ali CRR), Direktive 2013/36/EU (v nadaljnjem besedilu: direktiva o kapitalskih zahtevah ali CRD) in Uredbe (EU) št. 806/2014 (v nadaljnjem besedilu: uredba o enotnem mehanizmu za reševanje ali uredba o EMR).

V zadnjih letih je EU izvedla obsežno reformo regulativnega okvira za finančne storitve, da bi povečala odpornost finančnih institucij v EU, večinoma na podlagi svetovnih standardov, ki so dogovorjeni z mednarodnimi partnerji EU. V reformni sveženj so bile vključene Uredba (EU) št. 575/2013 (CRR) in Direktiva 2013/36/EU (CRD) v zvezi z bonitetnimi zahtevami za institucije in nadzorom institucij, Direktiva 2014/59/EU (DSRB) o sanaciji in reševanju institucij ter Uredba (EU) št. 806/2014 (uredba o EMR) o enotnem mehanizmu za reševanje.

Ti ukrepi so bili sprejeti kot odziv na finančno krizo, ki se je začela v obdobju 2007–2008. Zaradi neobstoja ustreznih okvirov za krizno upravljanje in reševanje krize, so bile vlade po vsem svetu prisiljene v reševanje bank po finančni krizi. Poznejši učinek na javne finance in nezaželena spodbuda za socializacijo stroškov propada bank potrjujejo, da je potreben drugačen pristop k obvladovanju bančnih kriz in zaščiti finančne stabilnosti.

Vzporedno s pomembnimi ukrepi, sprejetimi v mednarodnih forumih, je bil v Uniji z Direktivo 2014/59 (direktiva o sanaciji in reševanju bank)¹ in Uredbo 806/2014 (uredba o enotnem mehanizmu za reševanje)² vzpostavljen zanesljiv okvir za reševanje bank, da bi se zagotovilo učinkovito obvladovanje bančnih kriz ter zmanjšal njihov negativni učinek na finančno stabilnost in javne finance. Temeljno orodje zanesljivega okvira za reševanje je instrument za reševanje s sredstvi upnikov, ki vključuje odpis dolga ali konverzijo dolžniških terjatev ali drugih obveznosti v lastniški kapital po vnaprej določenem vrstnem redu. Instrument za reševanje s sredstvi upnikov se lahko uporabi za pokrivanje izgub institucije, ki propada ali bo verjetno propadla, in njeno notranjo dokapitalizacijo, da se ponovno vzpostavi njeno uspešno poslovanje. Zato bodo morali breme propada institucije namesto davkoplačevalcev prevzeti delničarji in drugi upniki.

Eden od ključnih ciljev DSRB je olajšati pokrivanje izgub v zasebnem sektorju v primeru bančne krize. Za doseg tega cilja morajo vse banke izpolniti minimalno zahtevo glede kapitala in kvalificiranih obveznosti za zagotovitev, da je na voljo dovolj ustreznih finančnih sredstev za odpis ali konverzijo v lastniški kapital. V skladu z DSRB minimalna zahteva glede kapitala in kvalificiranih obveznosti načeloma ne zahteva obvezne podrejenosti instrumentov, primernih za minimalno zahtevo glede kapitala. To v praksi pomeni, da se

¹ Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij (UL L 173, 12.6.2014, str. 190).

² Uredba (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL L 225, 30.7.2014, str. 1).

lahko obveznost, ki je primerna za minimalno zahtevo glede kapitala in kvalificiranih obveznosti, v primeru insolventnosti obravnava enako (*pari passu*) kot nekatere druge obveznosti, ki jih v skladu z DSRB ni mogoče uporabiti za reševanje s sredstvi upnikov, kot so obveznosti iz poslovanja, na primer kratkoročna medbančna posojila, ali nekatere druge obveznosti, ki se lahko uporabijo za reševanje s sredstvi upnikov, vendar se lahko iz izključijo takšnega reševanja na podlagi diskrecijske odločitve, če organ za reševanje lahko utemlji, da jih je težko uporabiti za reševanje s sredstvi upnikov zaradi tveganja pri operativni izvedbi ali tveganja širjenja negativnih učinkov po sistemu (npr. izvedeni finančni instrumenti). To lahko vodi v situacije, v katerih lahko imetniki obveznic, ki so se uporabile za reševanje, trdijo, da so bili v postopku reševanja obravnavani slabše, kot bi bili v postopku v primeru hipotetične insolventnosti. V takem primeru bi jim bilo treba izplačati finančno nadomestilo iz sklada za reševanje. Da bi se izognili temu tveganju, se lahko organi za reševanje odločijo, da je treba minimalno zahtevo glede kapitala in kvalificiranih obveznosti izpolniti z instrumenti, ki se v primeru insolventnosti uvrščajo pod druge obveznosti, bodisi take, ki jih po zakonu ni mogoče uporabiti za reševanje s sredstvi upnikov, bodisi take, ki jih je težko uporabiti za reševanje s sredstvi upnikov (zahteva za podrejenost).

Na svetovni ravni je Odbor za finančno stabilnost 9. novembra 2015 objavil dokument o pogojih za skupno sposobnost pokrivanja izgub („standard za skupno sposobnost pokrivanja izgub“), ki je bil en teden pozneje sprejet na vrhu skupine G-20 v Turčiji³. V skladu s standardom za skupno sposobnost pokrivanja izgub morajo imeti globalne sistemsko pomembne banke (GSPB), ki so v zakonodaji Unije opredeljene kot globalne sistemsko pomembne institucije (GSPI), zadosten najmanjši znesek obveznosti z visoko sposobnostjo pokrivanja izgub (ki se lahko uporabijo za reševanje s sredstvi upnikov) („minimalna zahteva glede skupne sposobnosti pokrivanja izgub“), da zagotovijo nemoteno in hitro pokrivanje izgub in dokapitalizacijo v postopku reševanja. Komisija se je v svojem sporočilu z dne 24. novembra 2015⁴ zavezala, da bo do konca tega leta predložila zakonodajni predlog, da se bo lahko standard za skupno sposobnost pokrivanja izgub začel izvajati v skladu z dogovorjenim rokom, tj. leta 2019.

Ta predlog je del prizadevanj Komisije, da bi v Uniji izvedla standard za skupno sposobnost pokrivanja izgub skupaj z več drugimi predlogi, ki spreminjajo veljavni okvir Unije za sanacijo in reševanje.

Predlog zajema zlasti ciljno usmerjene spremembe DSRB, povezane z razvrščanjem imetnikov dolžniških instrumentov, ki jih izdajo banke v Uniji, v primeru insolventnosti za zagotovitev skladnosti z DSRB in zahtevami glede skupne sposobnosti pokrivanja izgub, ki se nanašajo na sposobnost bank za pokrivanje izgub in dokapitalizacijo. Za izboljšanje operativnega izvajanja in zanesljivosti pooblastil za reševanje s sredstvi upnikov ter preprečitev pravne negotovosti standard za skupno sposobnost pokrivanja izgub zahteva, da se obveznosti lahko uporabijo za skupno sposobnost pokrivanja izgub samo, če so podrejene drugim obveznostim, tj. če se v insolvenčnem postopku ali postopku reševanja uporabijo za pokrivanje izgub pred drugimi „prednostnimi“ obveznostmi, ki so izrecno izključene iz

³ Odbor za finančno stabilnost, „Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of Globally Systemically Important Banks (G-SIBs) in Resolution, Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term sheet“ (Načela v zvezi s sposobnostjo globalnih sistemsko pomembnih bank (GSPB) za pokrivanje izgub in dokapitalizacijo pri postopku reševanja, dokument o pogojih za skupno sposobnost pokrivanja izgub), 9.11.2015.

⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Dokončanje bančne unije“, 24.11.2015, COM(2015) 587 final.

skupne sposobnosti pokrivanja izgub, kot so izvedeni finančni instrumenti, krite vloge ali obveznosti za davek. Standard za skupno sposobnost pokrivanja izgub zato določa zahtevo za podrejenost, pri kateri veljajo nekatere izjeme, vendar ne predpisuje načinov za njeno izpolnitev.

Zaradi zahteve v zvezi s skupno sposobnostjo pokrivanja izgub za razpolaganje s podrejenimi instrumenti, združene z morebitno zahtevo po izpolnitvi minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti tudi s podrejenimi instrumenti, ki jo lahko po lastni presoji določijo organi Unije za reševanje, so nekatere države članice ponovno ocenile svoje nacionalne razvrstitve v primeru insolventnosti. Več držav članic je v okviru svojega nacionalnega insolvenčnega prava spremenilo (ali izvaja postopek za spremembo) razvrstitve v primeru insolventnosti nekaterih upnikov bank, da bi operacionalizirale morebitno uporabo instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov v skladu z DSRB in zagotovile skladnost svojih GSPI z „zahtevo za podrejenost“ iz standarda za skupno sposobnost pokrivanja izgub. V skladu z nekaterimi nacionalnimi pristopi je obstoječi nabor nezavarovanih nadrejenih dolgov takoj začel veljati za podrejenega, da so lahko banke izpolnile vsako zahtevo za podrejenost, ki izhaja iz DSRB ali standarda za skupno sposobnost pokrivanja izgub. V skladu z drugimi pristopi bi morale banke izdati nove dolgove, ki izpolnjujejo merila podrejenosti. Ker se doslej sprejeta nacionalna pravila medseboj precej razlikujejo, se deležniki in države članice na splošno strinjajo, da različni pristopi k zakonski razvrstitvi upnikov bank v primeru insolventnosti povzročajo negotovost za izdajatelje in investitorje, čezmejnimi institucijam pa otežujejo uporabo instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov. Ta negotovost bi lahko povzročila tudi izkrivljanje konkurence v smislu, da bi se lahko imetniki nezavarovanega dolga v različnih državah članicah obravnavali različno, stroški bank za izpolnitev zahteve glede skupne sposobnosti pokrivanja izgub in minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti pa bi se lahko med posameznimi državami članicami razlikovali. Poleg tega bi se upniki bank pri tako različnih nacionalnih ureditvah glede insolventnosti obravnavali precej drugače, kadar bi kupovali dolžniške instrumente, ki jih izdajo banke, za katere veljajo različne nacionalne ureditve glede vrstnega reda upnikov.

Zaradi navedenih razlogov Evropski parlament v svojem poročilu o bančni uniji⁵ poziva Komisijo, naj predstavi predloge za nadaljnje zmanjšanje pravnih tveganj v zvezi z zahtevki v okviru načela, da noben upnik ne sme biti na slabšem, svet ECOFIN pa je v svojih sklepih z dne 17. junija 2016⁶ Komisijo povabil, naj predstavi predlog za skupni pristop k vrstnemu redu upnikov bank.

Poseben predlog o vrstnem redu upnikov bank je utemeljen zaradi posebne narave zadevnih vprašanj in nujnosti usklajenih pravil Unije za preprečitev nadaljnjega izkrivljanja konkurence na notranjem trgu. .

1.1. Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike

V skladu z veljavnim okvirom Unije za reševanje bank morajo vse banke v Uniji že zdaj razpolagati z ustreznim zneskom obveznosti (ki se lahko uporabijo za reševanje s sredstvi upnikov) z visoko sposobnostjo pokrivanja izgub, ki bi jih bilo treba uporabiti v postopku reševanja banke s sredstvi upnikov. Z olajšanjem uporabe instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov z izpolnjevanjem zahteve za podrejenost iz DSRB in standarda za skupno sposobnost pokrivanja izgub bo predlog izboljšal uporabo veljavnih pravil in prispeval k

⁵ Bančna unija – Letno poročilo 2015 (2015/2221(INI)).

⁶ Sklepi Sveta z dne 17. junija 2016 o načrtu za dokončanje bančne unije, na voljo na naslovu: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_sl.pdf.

izvajanju navedenega standarda v Uniji. Zato je predlog usklajen s splošnim ciljem okvira Unije za reševanje bank, tj. zmanjšati podporo davkoplačevalcev pri reševanju bank.

1.2. Skladnost z drugimi politikami Unije

Predlog je del širšega pregleda finančne zakonodaje Unije, katerega namen je zmanjšati tveganja v finančnem sektorju in sočasno spodbuditi trajnostno financiranje gospodarske dejavnosti. Je v celoti skladen s temeljnimi cilji EU, tj. spodbujati finančno stabilnost, zmanjšati podporo davkoplačevalcev pri reševanju bank ter prispevati k trajnostnemu financiranju gospodarstva.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

2.1. Pravna podlaga

Predlagana direktiva spreminja veljavno direktivo DSRB. Pravna podlaga predloga je enaka kot pravna podlaga DSRB, tj. člen 114 PDEU. V skladu z navedeno določbo se lahko sprejmejo ukrepi za približevanje nacionalnih določb, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

S predlogom se uskladijo nacionalne zakonodaje na področju sanacije in reševanja kreditnih institucij in investicijskih podjetij, zlasti kar zadeva njihovo sposobnost pokrivanja izgub in dokapitalizacije v postopku reševanja, kolikor je potrebno za zagotovitev, da imajo države članice in banke v Uniji iste instrumente in sposobnost za obravnavanje propadov bank v skladu z dogovorjenimi mednarodnimi standardi (standard za skupno sposobnost pokrivanja izgub).

Predlog z določitvijo usklajenih pravil na notranjem trgu glede obravnave nekaterih upnikov bank v postopku reševanja precej zmanjša razlike med nacionalnimi pravili v zvezi s sposobnostjo bank za pokrivanje izgub in dokapitalizacijo, ki bi lahko povzročile izkrivljanje konkurence na notranjem trgu. Predmet tega predloga je torej vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

Zato je člen 114 PDEU ustrezna pravna podlaga.

2.2. Subsidiarnost

V skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5(3) PEU deluje Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.

Unija in njene države članice so zavezane izvajanju okvira Unije za sanacijo in reševanje bank v skladu z mednarodnimi standardi. Če Unija ne bi ukrepala, bi morale države članice same sprejeti pravila o obravnavi upnikov bank v postopku reševanja, da bi olajšale uporabo instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov v skladu z DSRB in izvedle mednarodno dogovorjeni standard za skupno sposobnost pokrivanja izgub. Zaradi precejšnjih razlik med nacionalnimi pravili se banke in njihovi upniki (investitorji) soočajo s pravno negotovostjo ter različnimi in po možnosti višjimi stroški, kot bi jih imeli, če bi se izvedli ukrepi, ki jih določi Unija. Zato je zaželeno, da Unija sprejme ukrepe, da se olajša usklajena uporaba instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov v skladu s svetovnim standardom za skupno sposobnost

pokrivanja izgub, da se čim bolj zmanjšajo stroški skladnosti, ki jih imajo banke in njihovi upniki, ter hkrati zagotovi učinkovito reševanje v primeru propada bank.

2.3. Sorazmernost

V skladu z načelom sorazmernosti ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne bi smeli presežati tistega, kar je potrebno za doseganje njihovih ciljev, ki so skladni s splošnimi cilji Pogodb. Predlog ne bi bistveno vplival na obveznost bank, da izpolnijo veljavna pravila glede sposobnosti pokrivanja izgub in dokapitalizacije ter čim bolj zmanjšajo svoje stroške za izpolnjevanje standarda za skupno sposobnost pokrivanja izgub. Poleg tega ne bo vplival na pravice upnikov bank in investorjev v zvezi z obstoječimi nabori dolgov bank. Zato so določbe predloga sorazmerne s tem, kar je potrebno za doseganje njegovih ciljev.

3. REZULTATI OCEN UČINKA

3.1. Ocena učinka

Ker je predlog del širšega svežnja za pregled finančne zakonodaje Unije, katerega namen je zmanjšati tveganja v finančnem sektorju, je bil predmet obsežne ocene učinka. Osnutek poročila o oceni učinka je bil predložen Odboru Komisije za regulativni nadzor⁷ 7. septembra 2016. Odbor je najprej izdal negativno mnenje. Po okrepitvi dokazov elementov svežnja za pregled je odbor 27. septembra 2016 izdal pozitivno mnenje.

Komisija je v skladu s politiko „boljšega pravnega urejanja“ opravila oceno učinka več možnosti politike. Možnosti politike so bile ocenjene glede na ključne cilje povečanja sposobnosti bank za pokrivanje izgub in dokapitalizacijo pri reševanju, pravne varnosti in usklajenosti okvira za reševanje. Pri oceni se je upoštevala učinkovitost doseganja navedenih ciljev in stroškovna učinkovitost izvedbe različnih možnosti politike.

Ocena učinka zavrača možnost, da se politika v zvezi z vrstnim redom upnikov v primeru insolventnosti bank v Uniji ne spremeni, saj ustvarja izkrivljanje konkurence na notranjem trgu za nadrejeni nezavarovani dolg bank, ker lahko različni status imetnikov dolga bank v posameznih državah članicah neenakomerno vpliva na stroške financiranja, ki jih imajo banke. V smislu usklajevanja je bilo obravnavanih več podmožnosti⁸, v oceni učinka pa je bilo sklenjeno, da oblikovanje posebnega „neprednostnega“ nadrejenega razreda za nezavarovani dolg pomeni stroškovno najučinkovitejši način za izpolnitev zahteve za podrejenost, ki jo imajo GSPI v skladu s standardom za skupno sposobnost pokrivanja izgub, ter zahteve po izpolnjevanju minimalne zahteve glede kapitala in kvalificiranih obveznosti s podrejenim dolgom, ki jo lahko za vsak primer posebej naložijo organi za reševanje. V nasprotju s kapitalskimi instrumenti bi se lahko taki dolžniški instrumenti uporabili za reševanje bank s sredstvi upnikov samo po odpisu ali konverziji vseh kapitalskih instrumentov in pred uporabo drugih nadrejenih obveznosti za reševanje s sredstvi upnikov. Glavna prednost te možnosti je, da bi lahko banke še naprej izdajale (cenejše) nadrejene dolžniške instrumente za financiranje ali obratovanje, nov razred dolga pa bi se lahko uporabil predvsem za skladnost z zakonodajnimi pravili glede sposobnosti pokrivanja izgub in dokapitalizacije.

⁷ Povezava na oceno učinka in njen povzetek.

⁸ Te tri podmožnosti so: (i) zakonska podrejenost vseh nezavarovanih dolgov z retroaktivnim učinkom, (ii) uvedba kategorije neprednostnega nadrejenega dolga in (iii) zakonsko določena prednostna obravnava vseh vlog v razmerju do nadrejenega dolga.

3.2. Temeljne pravice

Ta predlog je usklajen s temeljnimi pravicami in upošteva načela, ki so priznana zlasti v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, predvsem lastninsko pravico in svobodo gospodarske pobude, uporabljati pa ga je treba v skladu z navedenimi pravicami in načeli. S to direktivo se zagotovi zlasti to, da poseganje v lastninske pravice upnikov bank ni nesorazmerno. Predlog bo zagotovil, da prizadeti upniki ne bodo utrpeli večjih izgub, kot bi jih, če bi institucija prenehala po običajnem insolvenčnem postopku v času sprejetja odločitve o reševanju.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog nima posledic za proračun Unije.

5. DRUGI ELEMENTI

5.1. Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja

V skladu s predlogom morajo države članice prenesti spremembe DSRB v svoje nacionalne zakonodaje do [junija 2017], banke pa zagotoviti skladnost s spremenjenimi pravili do [julija 2017].

5.2. Natančna pojasnitev posameznih določb predloga

V skladu s predlogom se člen 108 DSRB spremeni tako, da se delno uskladi vrstni red upnikov v primeru insolventnosti bank, in sicer prednostna razvrstitev imetnikov nadrejenega nezavarovanega dolga bank, primerne za izpolnitev pravil iz DSRB in standarda za skupno sposobnost pokrivanja izgub v zvezi s sposobnostjo bank za pokrivanje izgub in dokapitalizacijo, zlasti zahteve za podrejenost.

Z novo določbo se ohrani obstoječi razred nadrejenega dolga in uvede nov razred „neprednostnega“ nadrejenega dolga, ki bi ga bilo treba uporabiti za reševanje s sredstvi upnikov šele za drugimi kapitalskimi instrumenti, vendar pred drugimi nadrejenimi obveznostmi. Institucije lahko še naprej izdajajo dolžniške instrumente iz obeh razredov, medtem ko je samo „neprednostni“ nadrejeni razred primeren za minimalno zahtevo glede skupne sposobnosti pokrivanja izgub ali kakršno koli drugo zahtevo za podrejenost, ki jo lahko organi za reševanje naložijo za vsak primer posebej.

Predlagana direktiva ne bi smela vplivati na obstoječe nabore dolga bank in njihovo zakonsko razvrstitev v primeru insolventnosti, od datuma začetka uporabe pa se bo uporabljala za vsako izdajo dolga bank. Kar zadeva dolžniške instrumente, izdane pred datumom začetka uporabe te direktive iz člena 2(1) [julij 2017], bi morale njihovo razvrstitev v primeru insolventnosti urejati nacionalne zakonodaje držav članic, kot so bile sprejete [31. decembra 2016].

V skladu s predlagano direktivo morajo države članice direktivo prenesti do [junija 2017], datum začetka njene uporabe pa je [julija 2017].

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z razvrstitvijo nezavarovanih dolžniških instrumentov v primeru insolventnosti

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 114 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropske centralne banke,⁹

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora¹⁰,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Odbor za finančno stabilnost je 9. novembra 2015 objavil dokument o pogojih za skupno sposobnost pokrivanja izgub („standard za skupno sposobnost pokrivanja izgub“), ki ga je novembra 2015 podprla skupina G-20. V skladu s standardom za skupno sposobnost pokrivanja izgub morajo imeti globalne sistemsko pomembne banke (GSPB), ki so v okviru Unije opredeljene kot globalne sistemsko pomembne institucije (GSPI), zadosten najmanjši znesek obveznosti z visoko sposobnostjo pokrivanja izgub (ki se lahko uporabijo za reševanje s sredstvi upnikov), da zagotovijo nemoteno in hitro kritje izgub in dokapitalizacijo v postopku reševanja. Komisija se je v svojem sporočilu z dne 24. novembra 2015¹¹ zavezala, da bo do konca leta 2016 predstavila zakonodajni predlog, s katerim se bo standard za skupno sposobnost pokrivanja izgub lahko začel izvajati v skladu z mednarodno dogovorjenim rokom, tj. leta 2019.
- (2) Pri izvajanju standarda za skupno sposobnost pokrivanja izgub v Uniji je treba upoštevati veljavno za institucijo specifično minimalno zahtevo glede kapitala in

⁹ UL C , , str. .

¹⁰ UL C , , str. .

¹¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Dokončanje bančne unije“, 24.11.2015, COM(2015) 587 final.

kvalificiranih obveznosti, ki velja za vse kreditne institucije in investicijska podjetja v Uniji ter je določena v Direktivi 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta¹². Zahteva glede skupne sposobnosti pokrivanja izgub in minimalna zahteva glede kapitala in kvalificiranih obveznosti imata isti cilj, tj. zagotoviti, da imajo kreditne institucije in investicijska podjetja v Uniji zadostno sposobnost pokrivanja izgub, zato bi obe zahtevi morali biti dopolnilna elementa skupnega okvira. Z operativnega vidika bi bilo treba usklajeno najmanjšo stopnjo standarda za skupno sposobnost pokrivanja izgub za GSPI („minimalno zahtevo glede skupne sposobnosti pokrivanja izgub“) uvesti v zakonodajo Unije s spremembami Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta¹³, posebni pribitek za GSPI in posebno zahtevo za institucije, ki niso GSPI, pa bi bilo treba obravnavati s ciljno usmerjenimi spremembami Direktive 2014/59/EU in Uredbe (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta¹⁴. Ustrezne določbe te direktive v zvezi z prednostno razvrstitvijo nezavarovanih dolžniških instrumentov v primeru insolventnosti dopolnjujejo tiste iz navedenih zakonodajnih aktov in Direktive 2013/36/EU¹⁵.

- (3) Države članice bi morale zagotoviti, da imajo kreditne institucije in investicijska podjetja ustrezno sposobnost pokrivanja izgub in dokapitalizacije, da zagotovijo nemoteno in hitro kritje izgub in dokapitalizacijo v postopku reševanja s čim manjšim učinkom na finančno stabilnost in davkoplačevalce. To bi bilo treba doseči s tem, da bi kreditne institucije in investicijska podjetja stalno izpolnjevala minimalno zahtevo glede skupne sposobnosti pokrivanja izgub, kot je določena v Uredbi (EU) št. 575/2013, ter zahtevo glede kapitala in kvalificiranih obveznosti, kot je določena v Direktivi 2014/59/EU.
- (4) V skladu s standardom za skupno sposobnost pokrivanja izgub, kot se izvaja v zakonodaji Unije z Uredbo (EU) št. 575/2013, morajo GSPI izpolniti minimalno zahtevo glede skupne sposobnosti pokrivanja izgub s podrejenimi obveznostmi, ki izhajajo iz dolžniških instrumentov, ki so v primeru insolventnosti razvrščene pod drugimi nadrejenimi obveznostmi („zahteva za podrejenost“), pri čemer veljajo nekatere izjeme. V skladu z Direktivo 2014/59/EU lahko organi za reševanje za vsak primer posebej zahtevajo, naj GSPI in druge institucije izpolnijo svojo za podjetja specifično zahtevo s podrejenimi obveznostmi, da se zmanjša tveganje, da bodo upniki sprožili postopek pravnega izpodbijanja, ker so njihove izgube v postopku reševanja višje, kot bi bile v okviru običajnega insolvenčnega postopka.

¹² Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 173, 12.6.2014, str. 190).

¹³ Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

¹⁴ Uredba (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL L 225, 30.7.2014, str. 1).

¹⁵ Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

- (5) Več držav članic je v okviru svojega nacionalnega insolvenčnega prava spremenilo ali izvaja postopek za spremembo razvrstitve nezavarovanega nadrejenega dolga v primeru insolventnosti, da bi svojim kreditnim institucijam in investicijskim podjetjem omogočile, da izpolnijo zahtevo za podrejenost iz Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2014/59/EU.
- (6) Doslej sprejeta nacionalna pravila se precej razlikujejo. Odsotnost usklajenih pravil Unije povzroča negotovost tako za kreditne institucije izdajateljice in investicijska podjetja kot za investitorje, čezmejnimi institucijam pa otežuje uporabo instrumenta za reševanje s sredstvi upnikov. Poleg tega povzroča izkrivljanje konkurence na notranjem trgu, saj se lahko stroški, ki jih imajo kreditne institucije in investicijska podjetja za izpolnitev zahteve za podrejenost iz Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2014/59/EU, ter stroški investorjev pri nakupu dolžniških instrumentov, ki jih izdajo kreditne institucije in investicijska podjetja, po vsej Uniji precej razlikujejo.
- (7) Evropski parlament je v svojem poročilu o bančni uniji Komisijo pozval, naj predstavi predloge za nadaljnje zmanjšanje pravnih tveganj v zvezi z zahtevki v okviru načela, da noben upnik ne sme biti na slabšem, Svet pa je v svojih sklepih z dne 17. junija 2016¹⁶ Komisijo povabil, naj predstavi predlog za skupni pristop k vrstnemu redu upnikov bank, s katerim bi se izboljšala pravna varnost v primeru reševanja.
- (8) Zato je treba odpraviti pomembne ovire za delovanje notranjega trga in preprečiti izkrivljanje konkurence, ki nastaja zaradi odsotnosti usklajenih pravil Unije glede vrstnega reda upnikov bank, ter preprečiti pojav takih ovir in izkrivljanj v prihodnosti. Zato bi morala biti ustrezna pravna podlaga za to direktivo člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), kot se razlaga v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije.
- (9) Da bi se čim bolj zmanjšali stroški, ki jih imajo kreditne institucije in investicijska podjetja zaradi izpolnjevanja zahteve za podrejenost, in kakršni koli negativni učinki na njihove stroške financiranja, bi morala ta direktiva državam članicam omogočiti, da ohranijo obstoječi razred nezavarovanega nadrejenega dolga, ki je v primeru insolventnosti najvišje uvrščen dolžniški instrument, kreditne institucije in investicijska podjetja pa imajo z izdajanjem takega dolga nižje stroške kot z izdajanjem katerih koli drugih podrejenih obveznosti. Ne glede na to bi se moralo od držav članic zahtevati, da uvedejo nov razred sredstev, in sicer „neprednostni“ nadrejeni dolg, ki bi se ga v postopku reševanja s sredstvi upnikov uporabilo za drugimi kapitalskimi instrumenti, vendar pred drugimi nadrejenimi obveznostmi. Kreditne institucije in investicijska podjetja bi morali imeti še naprej možnost, da izdajajo dolžniške instrumente obeh razredov, medtem ko bi lahko bil samo „neprednostni“ nadrejeni razred primeren za izpolnitev zahteve za podrejenost iz Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2014/59/EU. To bi moralo kreditnim institucijam in investicijskim podjetjem omogočiti, da za svoje financiranje ali druge operativne razloge uporabijo nadrejeni dolg z nižjimi stroški, za izpolnitev zahteve za podrejenost pa izdajo novi razred „neprednostnega“ nadrejenega dolga.
- (10) Da bi države članice zagotovile, da novi razred „neprednostnih“ nadrejenih dolžniških instrumentov izpolnjuje merila primernosti iz Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2014/59/EU, bi morale zagotoviti, da je prvotna pogodbeno zapadlost teh

¹⁶ Sklepi Sveta z dne 17. junija 2016 o načrtu za dokončanje bančne unije, na voljo na naslovu: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_sl.pdf.

dolžniških instrumentov eno leto, da nimajo značilnosti izvedenih finančnih instrumentov ter da je v zadevni pogodbeni dokumentaciji v zvezi z njihovim izdajanjem izrecno navedena njihova razvrstitev v običajnih insolvenčnih postopkih.

- (11) Države članice bi morale za izboljšanje pravne varnosti za investitorje v svojem nacionalnem insolvenčnem pravu zagotoviti, da imajo standardni nadrejeni dolžniški instrumenti v običajnih insolvenčnih postopkih prednost pred dolžniškimi instrumenti iz novega razreda „neprednostnega“ nadrejenega dolga. Zagotoviti bi morale tudi, da imajo dolžniški instrumenti iz novega razreda „neprednostnega“ nadrejenega dolga prednost pred kapitalskimi instrumenti ali vsemi drugimi podrejenimi obveznostmi ter da se lahko v nasprotju s takimi instrumenti ali obveznostmi dolžniški instrumenti iz razreda „neprednostnega“ nadrejenega dolga uporabijo za reševanje s sredstvi upnikov samo, ko je institucija izdajateljica v postopku reševanja.
- (12) Ker ciljev te direktive, tj. določitve enotnih pravil glede vrstnega reda upnikov bank za okvir Unije za sanacijo in reševanje, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in ker se ti cilji zaradi obsega ukrepa lažje dosežejo na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe Evropske unije. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta uredba ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev.
- (13) Spremembe Direktive 2014/59/EU iz te direktive so primerne za obveznosti, izdane na datum začetka uporabe te direktive ali pozneje, in za obveznosti, ki na navedeni datum še niso bile poravnane. Vendar bi morale države članice zaradi pravne varnosti in čim večjega zmanjšanja prehodnih stroškov zagotoviti, da se vse neporavnane obveznosti, ki so jih kreditne institucije in investicijska podjetja izdale pred navedenim datumom, obravnavajo v skladu z zakoni držav članic, sprejetimi [31. decembra 2016]. Za neporavnane obveznosti bi torej morale še naprej veljati regulativne zahteve iz Direktive 2014/59/EU in ustreznega nacionalnega prava, kakor sta bila sprejeta [31. decembra 2016] –

SPREJELA TO DIREKTIVO:

Člen 1

Spremembe Direktive 2014/59/EU

1. V naslovu člena 108 se črta beseda „vlog“, v točki (a) prvega pododstavka člena 108 pa se črta beseda „in neprednostnih“.
2. Za zadnjim delom člena 108 se dodajo naslednji odstavki:
 - „2. Države članice zagotovijo, da imajo za subjekte iz točk (a), (b), (c) in (d) člena 1(1) navadne nezavarovane terjatve, nastale zaradi dolžniških instrumentov, ki so v skladu z nacionalnim pravom o običajnih insolvenčnih postopkih razvrščeni najvišje od vseh dolžniških instrumentov, prednost pred nezavarovanimi terjatvami, nastalimi zaradi dolžniških instrumentov, ki izpolnjujejo naslednje pogoje:
 - (a) prvotna pogodbeni zapadlost dolžniških instrumentov je eno leto;

- (b) nimajo značilnosti izvedenih finančnih instrumentov;
 - (c) v zadevni pogodbeni dokumentaciji v zvezi z izdajo je izrecno navedena razvrstitev v skladu s tem pododstavkom.
3. Države članice zagotovijo, da imajo navadne nezavarovane terjatve, nastale zaradi dolžniških instrumentov iz odstavka 2, v skladu z nacionalnim pravom o običajnih insolvenčnih postopkih prednost pred terjatvami, nastalimi zaradi instrumentov iz točk od (a) do (d) člena 48(1).
4. Države članice zagotovijo, da se njihovo nacionalno pravo, ki ureja običajne insolvenčne postopke, kot je bilo sprejeto [31. decembra 2016], uporablja za navadne nezavarovane terjatve, nastale zaradi dolžniških instrumentov, ki so jih subjekti iz točk (a), (b), (c) in (d) člena 1(1) izdali pred [datum začetka uporabe te direktive – julij 2017].“

Člen 2

Prenos v nacionalno zakonodajo

1. Države članice do [junija 2017] sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo. Komisiji takoj sporočijo besedila navedenih predpisov.

Države članice navedene ukrepe uporabljajo od [junija 2017].

2. Države članice se v sprejetih predpisih iz odstavka 1 sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.
3. Države članice sporočijo Komisiji in Evropskemu bančnemu organu besedilo temeljnih določb nacionalnega prava, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 3

Začetek veljavnosti

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Člen 4

Naslovniki

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

Za Evropski parlament
Predsednik

Za Svet
Predsednik