

Bruselj, 4. junij 2019
(OR. en)

Medinstitucionalne zadeve:

2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0364(COD)
2016/0362(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)

9729/19
ADD 1

EF 207
ECOFIN 524
CCG 13
DRS 43
CODEC 1152
JAI 608
JUSTCIV 135
COMPET 447
EMPL 305
SOC 409
IA 168

POROČILO

Pošiljatelj: predsedstvo

Prejemnik: delegacije

Zadeva: Poročilo o napredku pri uresničevanju bančne unije
= potrditev

**POROČILO PREDSEDSTVA O NAPREDKU PRI DELU V ZVEZI S KREPITVIJO
BANČNE UNIJE**

I. UVOD

1. V skladu s sklepi Sveta o načrtu za dokončanje bančne unije, ki jih je Svet sprejel 17. junija 2016 (dok. 10460/16, v nadaljnjem besedilu: načrt iz junija 2016), in na podlagi poročil o napredku, ki so jih pripravili nizozemsko predsedstvo (dok. 10036/16), slovaško predsedstvo (dok. 14841/16), malteško predsedstvo (dok. 9484/17), estonsko predsedstvo (dok. 14808/17), bolgarsko predsedstvo (dok. 9819/18) in avstrijsko predsedstvo (dok. 14452/18),

si je Svet še naprej konstruktivno prizadeval za krepitev bančne unije, obenem pa je spremljal napredek v zvezi z ukrepi za zmanjšanje tveganja in drugimi ukrepi, orisanimi v načrtu iz junija 2016.

2. Za pripravo tega poročila o napredku je bilo odgovorno romunsko predsedstvo, ki je pri svojem delu upoštevalo stališča delegacij in pozive k pisni evidenci napredka, ki ga je doseglo predsedstvo v zvezi z ukrepi za krepitev bančne unije. To poročilo je ocena predsedstva o izidu razprav, zato za delegacije ni zavezujoče. Njegov namen je zagotoviti kontinuiteto in olajšati delo prihodnjega predsedstva.

II. NAPREDEK PRI URESNIČEVANJU BANČNE UNIJE

3. Predsedstvo je pomembno prispevalo k napredku, doseženemu v zvezi z ukrepi za zmanjšanje tveganja.
4. Romunsko predsedstvo je nadaljevalo delo predhodnih nizozemskega, slovaškega, malteškega, estonskega, bolgarskega in avstrijskega predsedstva, da bi v čim večji meri rešili odprta tehnična vprašanja glede evropskega sistema jamstva za vloge v nadaljnjem besedilu: EDIS).

A) BANČNI SVEŽENJ

5. Komisija je 23. novembra 2016 predložila zakonodajni sveženj ukrepov za zmanjšanje tveganja (v nadaljnjem besedilu: sveženj RRM ali predlogi RRM), ki zajema zakonodajne predloge za dve uredbi in tri direktive v zvezi z bonitetnimi zahtevami za banke (spremembe Uredbe št. 575/2013 (CRR – uredba o kapitalskih zahtevah) in Direktive 2013/36/EU (CRD – direktiva o kapitalskih zahtevah)) in v zvezi s sanacijo in reševanjem bank (spremembe Direktive 2014/59/EU (BRRD – direktiva o sanaciji in reševanju bank), vključene v dve ločeni direktivi) ter Uredbo (ES) št. 806/2014 (SRMS – uredba o enotnem mehanizmu za reševanje)).

6. Sozakonodajalca sta 25. oktobra 2017 dosegla politični kompromis o elementih svežnja RRM v zvezi z oblikovanjem nove kategorije nezavarovanega dolga v razvrstitvi upnikov v primeru insolventnosti, izvajanjem novega mednarodnega standarda računovodskega poročanja (MSRP 9) in izogibanjem morebitnim motnjam na trgih državnih obveznic, do katerih bi prišlo zaradi pravil, ki omejujejo velike izpostavljenosti do ene same nasprotne stranke.
7. Svet je 25. maja 2018 odobril mandat za začetek pogajanj z Evropskim parlamentom o preostalih elementih svežnja. Evropski parlament je svoje stališče o njih potrdil na plenarnem zasedanju junija 2018. Avstrijsko predsedstvo in Evropski parlament sta 21. in 22. novembra 2018 dosegla začasni politični kompromis o ključnih vprašanjih, Svet ECOFIN pa se je 4. decembra 2018 s tem izidom političnih tristranskih pogovorov seznanil in ga odobril.
8. V času romunskega predsedovanja je bil 30. januarja 2019 oziroma 7. februarja 2019, potem ko je bilo tehnično delo končano in so bile za vsa odprta vprašanja najdene tehnične rešitve, sprožen tihi postopek.
9. Odbor stalnih predstavnikov je 15. februarja 2019 odobril besedilo predlogov, da bi dosegli dogovor v prvi obravnavi z Evropskim parlamentom, predsednik Coreperja pa je bil pooblaščen, da predsednika odbora Evropskega parlamenta za ekonomske in monetarne zadeve obvesti, da bi Svet, če bi Evropski parlament sprejel besedilo predloga, kakor je navedeno v kompromisnem besedilu, po pravnolingvističnem pregledu obeh institucij sprejel spremenjeni predlog zakonodaje.

10. Evropski parlament je 16. aprila 2019 v prvi obravnavi sprejel stališče o predlogu Komisije; Coreper je nato 7. maja besedilo, ki ga je sprejel Evropski parlament, potrdil, Svet (v sestavi za kmetijstvo in ribištvo) pa ga je dokončno odobril 14. maja.
11. Sprejeta zakonodaja je bila podpisana 20. maja 2019, veljati pa bo začela 20 dni po junijski objavi v Uradnem listu.

B) UKREPI ZA REŠEVANJE PROBLEMA SLABIH POSOJIL

12. Komisija je marca 2018 v odziv na poziv Sveta k nadaljnjim ukrepom za obravnavo problema slabih posojil v EU, kot so določeni v akcijskem načrtu za reševanje problema slabih posojil v Evropi, ki ga je Svet pripravil julija 2017, in vzporedno z drugimi pobudami drugih organov (npr. EBA in ESRB) predlagala sveženj ukrepov za obravnavo vprašanj v zvezi s slabimi posojili, ki med drugim zajema:
 - osnutek uredbe o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 glede minimalnega kritja izgub za nedonosne izpostavljenosti v zvezi z novoizdanimi posojili, ki postanejo nedonosna (v nadaljnjem besedilu: predlog o bonitetnem varovalnem mehanizmu za slaba posojila). Na podlagi tega ukrepa bodo banke rezervirale sredstva za kritje tveganj, povezanih s prihodnjimi posojili, ko postanejo nedonosna in niso v zadostni meri krita z rezervacijami ali drugimi prilagoditvami;
 - osnutek direktive o skrbnikih kreditov, kupcih kreditov in poplačilu iz naslova zavarovanja s premoženjem. Namen tega ukrepa je bankam zagotoviti učinkovit mehanizem za izvensodno izterjavo vrednosti zavarovanih posojil in spodbujati razvoj sekundarnih trgov, na katerih lahko banke vlagateljem prodajo slaba posojila in izkoristijo specializirane skrbnike kreditov;

- delovni dokument služb Komisije, ki vsebuje načrt za ustanovitev nacionalnih družb za upravljanje. Ta dokument nezavezujoče usmerja nacionalne organe pri tem, kako ustanoviti družbe za upravljanje, ki se ukvarjajo s slabimi posojili.
13. Kar zadeva predlog o bonitetnem varovalnem mehanizmu za slaba posojila, je avstrijsko predsedstvo 31. oktobra 2018 doseglo splošni pristop v Svetu, 18. decembra 2018 pa začasni politični dogovor z Evropskim parlamentom.
 14. Odbor stalnih predstavnikov je z namenom, da bi lahko v prvi obravnavi dosegli dogovor z Evropskim parlamentom, 7. januarja 2019 odobril besedilo predlogov, čemur je sledil pravno lingvistični pregled v obeh institucijah.
 15. Evropski parlament je 13. marca 2019 v prvi obravnavi sprejel stališče o predlogu Komisije; Coreper je nato 27. marca besedilo, ki ga je sprejel Evropski parlament, potrdil, Svet (v sestavi za splošne zadeve) pa ga je dokončno odobril 9. aprila. Besedilo je bilo 25. aprila 2019 objavljeno v Uradnem listu.
 16. V zvezi z razvojem sekundarnih trgov za prodajo slabih posojil je romunsko predsedstvo organiziralo dve seji delovne skupine za finančne storitve, da bi razpravljali o direktivi o skrbnikih kreditov, kupcih kreditov in izvrševanju zavarovanja s premoženjem.

17. Napredek pri obravnavi dela o pospešenem izvensodnem uveljavljanju pravic iz zavarovanja s premoženjem je bil precej počasnejši kot pri obravnavi dela o sekundarnih trgih. Zato je predsedstvo – glede na nujno potrebo po spodbujanju razvoja dobro delujočega sekundarnega trga za slaba posojila – predlagalo, da se nadaljuje le delo v zvezi s tistim delom Direktive, ki zadeva sekundarne trge. Države članice so 27. marca 2019 v okviru Sveta dosegle dogovor, pri čemer večina delegacij ni nasprotovala, da se predlog razdeli in da se nadaljuje le delo v zvezi z delom Direktive, ki se nanaša na sekundarne trge. Coreper je zato odobril mandat za pogajanja z Evropskim parlamentom glede sekundarnih trgov, kar pomeni, da bo mogoče začeti tristranske pogovore, takoj ko bo drugi sozakonodajalec pripravljen.
18. Vzporedno s tem je bil napredek dosežen tudi v Evropskem parlamentu, v katerem je bilo 11. marca 2019 Odboru Evropskega parlamenta za ekonomske in monetarne zadeve (ECON) v razpravo predloženo poročilo, v katerem je bil obravnavan le del o sekundarnih trgih. Glasovanje o poročilu v odboru ECON je bilo predvideno za 1. april 2019, vendar ni bilo izvedeno, zato bo zadevo prevzel novoizvoljeni Evropski parlament.
19. Ker so za dosego kompromisa v Svetu potrebne nadaljnje razprave o delu o pospešenem izvensodnem uveljavljanju pravic iz zavarovanja s premoženjem, je predsedstvo 14. maja 2019 organiziralo sejo delovne skupine za finančne storitve, naslednja pa naj bi potekala junija.

C) Predlog o EDIS

20. Ad hoc delovna skupina za krepitev bančne unije (v nadaljnjem besedilu: Ad hoc delovna skupina), ki je bila ustanovljena 13. januarja 2016 (dok. 5006/16), se je med romunskim predsedovanjem sestala enkrat, in sicer 21. maja. Konstruktivno delo v zvezi s predlogom EDIS je bilo tehnične narave, delovna skupina na visoki ravni za EDIS pa je o časovnem načrtu za začetek političnih pogajanj o EDIS razpravljala na politični ravni.
21. Službe Komisije so 21. maja 2019 na seji Ad hoc delovne skupine na podlagi prejšnjih razprav med avstrijskim predsedovanjem o učinku EDIS na države članice, ki ne sodelujejo v bančni uniji, in notranji trg predstavile tri sklope analiz, in sicer:
- pregled bančnih sektorjev v državah članicah, ki ne sodelujejo v bančni uniji;
 - analizo učinka EDIS na dobičkonosnost bank;
 - pregled izvajanja alternativnih načinov financiranja v skladu s členom 10(9) direktive o sistemih jamstva za vloge.

22. Službe Komisije in Skupno raziskovalno središče (JRC) so na podlagi javnih podatkov in zbirke zaupnih podatkov za vsako banko, zbranih zaradi oblikovanja režima prispevkov na podlagi tveganja, v okviru EDIS predstavili ključne statistične podatke o bančnih sektorjih v državah članicah, ki ne sodelujejo v bančni uniji. Podatki so pokazali, da v nekaterih bančnih sektorjih prevladujejo sredstva v tuji lasti, medtem ko imajo druge močno „domačo osnovo“. Sistemi zajamčenih vlog v skoraj vseh državah članicah, ki ne sodelujejo v bančni uniji, so že dosegli najnižjo ciljno raven 0,8 % kritih vlog, pri čemer nekateri od njih precej presegajo minimalno ciljno raven. Ravni koncentracije v sektorju so v večini držav članic, ki ne sodelujejo v bančni uniji, pod mediano EU. Kreditne zadruge in institucionalne sheme za zaščito vlog imajo pomembno vlogo v nekaj državah članicah, ki ne sodelujejo v bančni uniji.
23. Več držav članic je v svojih prispevkih predložilo podatke o trenutnem stanju sestave svojih bančnih sektorjev. V zvezi s tem so nekatere države članice opozorile na nekatere vrzeli v zaupni podatkovni zbirki in zahtevale posodobitev podatkov. Trdile so, da naj referenčni datum, tj. december 2016, ne bi odražal pomembnih sprememb v bančnem sektorju EU. Poleg tega bi podatkovna zbirka z dodajanjem novih podatkov omogočila natančnejšo analizo, na primer v zvezi s kreditnimi zadrugami, subjekti, ki so povezani s centralnim organom v skladu s členom 10 CRR, ali institucionalnimi shemami za zaščito vlog. Službe Komisije so te ukrepe pozdravile in pokazale pripravljenost, da začnejo pripravljeno delo za novo zbiranje podatkov v okviru prihodnjega, finskega predsedovanja.

24. Kar zadeva učinek EDIS na dobičkonosnost bank, so bili iz podatkov služb Komisije in JRC razvidni razlike v prispevkih, do katerih bi prišlo pri prehodu s povsem nacionalnega sistema na dobro delujoči EDIS, in to, kako bi te razlike vplivale na povprečno donosnost lastniškega kapitala ali obresti, ki jih plačajo vlagatelji (če bodo razlike prenesene na vlagatelje). Anonimizirani rezultati po državah kažejo, da je vpliv na donosnost lastniškega kapitala precej nizek, čeprav so nekatere specifične simulacije za izračun prispevkov na podlagi tveganja pokazale večje spremembe. Učinek na obresti se v vseh simulacijah zdi zanemarljiv.
25. Ena država članica je zahtevala dodatno analizo na podlagi alternativnih možnosti zasnove EDIS, kot je pozavarovalni pristop ali obvezni mehanizem posojanja. Dve državi članici sta službe Komisije zaprosili, da državam članicam razkrijejo rezultate in ustrezne podatke. Službe Komisije so potrdile pripravljenost za sodelovanje z državami članicami in dvostransko razpravo z njimi o konkretnih rezultatih (glede na zaupnost podatkovne zbirke). Vendar pa obstaja množica potencialnih simulacij, ki bi jih bilo treba analizirati. Zato bi bilo zaradi učinkovitosti produktivneje pripraviti razumen sklop simulacij, potem ko bo bolj jasno, kakšna bo zasnova EDIS, ter nadaljevati na podlagi posodobljene in razširjene podatkovne zbirke (glej prejšnji odstavek).

26. Kar zadeva alternativne načine financiranja v skladu s členom 10(9) direktive o sistemih jamstva za vloge, so službe Komisije pripravile pregled izvajanja v državah članicah. V veliki večini držav članic so vzpostavljene različne vrste načinov posojil (npr. poslovne kreditne linije, izdajanje dolžniških vrednostnih papirjev). V več državah članicah je vključena vlada in/ali nacionalna centralna banka (npr. jamstva, ureditve premostitvenega financiranja). V nekaterih te načine financiranja dopolnjujejo elementi „solidarnostnega mehanizma“ (od drugih sistemov jamstva za vloge v določeni državi članici se lahko na primer zahteva, da v isti državi članici podprejo sistem jamstva za vloge, ki potrebuje pomoč). Alternativni načini financiranja so vračljivi, kar pomeni, da se v končni fazi financirajo iz bančnega sektorja. Komisija je menila, da bi bilo treba podrobneje razmisliti o takih načinih financiranja v okviru EDIS, glede na načrtovano večjo finančno zmogljivost in večjo učinkovitost, ki bi ju prinesla vzpostavitev skupnega zavarovanja na širši in bolj raznolik način. Poleg tega bi v fazi likvidnostne podpore alternativni načini financiranja dodatno zagotovili vračilo pomoči iz EDIS.
27. Ena država članica je izrazila zadovoljstvo nad dejstvom, da so alternativni načini financiranja na voljo v skoraj vseh državah članicah, česar pred nekaj leti še ni bilo mogoče opaziti. Nekateri države članice niso prepričane, da bi imel EDIS pozitivne učinke, ki sta jih predvideli Komisija in ena država članica; zlasti so podvomile v trditev, da bi bila likvidnostna podpora EDIS manj obremenjujoča za nacionalni bančni sektor kot alternativni načini financiranja, saj bi moral nacionalni bančni sektor odplačati tudi sredstva EDIS. Nekateri druge države članice so v povezavi z alternativnimi načini financiranja izpostavile možnost vzpostavitve varovalnega mehanizma za EDIS, spet druge pa so tej zamisli nasprotovale. Službe Komisije so opozorile na obseg predstavitve, ki je bila omejena na ureditve, vzpostavljene na nacionalni ravni v okviru direktive o sistemih jamstva za vloge.

III. SKLEPNE UGOTOVITVE

Romunsko predsedstvo poziva Svet, naj se seznani s tem poročilom in tako omogoči nadaljevanje dela.

Finsko predsedstvo naj po prevzemu predsedstva nadaljuje delo na podlagi doseženih rezultatov ter si še naprej prizadeva za krepitev bančne unije, pri čemer naj ukrepa na različnih področjih v skladu z dogovorjenim načrtom iz junija 2016.
