

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 8 март 2017 година

относно предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2014/59/ЕС във връзка с реда на вземанията по необезпечени дългови инструменти в йерархията при несъстоятелност

(CON/2017/6)

(2017/C 132/01)

Въведение и правно основание

На 3 януари 2017 г. и на 17 февруари 2017 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искания от Съвета на Европейския съюз и Европейския парламент за становище относно предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2014/59/ЕС във връзка с реда на вземанията по необезпечени дългови инструменти в йерархията при несъстоятелност ⁽¹⁾ (наричана по-долу „предложената директива“).

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз, тъй като предложената директива съдържа разпоредби, засягащи основната задача на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) да осъществява паричната политика на Съюза съгласно член 127, параграф 2, първо тире от Договора, приноса на ЕСЦБ за гладкото провеждане на политиките, свързани със стабилността на финансовата система, както е посочено в член 127, параграф 5 от Договора, и задачите, възложени на ЕЦБ съгласно член 127, параграф 6 от Договора, относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции. В съответствие с член 17.5, първо изречение от Процедурния правилник на Европейската централна банка Управителният съвет прие настоящото становище.

1. Общи забележки

- 1.1. ЕЦБ приветства предложената директива, в която са предвидени изменения на Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета ⁽²⁾ във връзка с реда на вземанията при несъстоятелност на притежателите на дългови инструменти, емитирани от кредитни институции от Съюза и някои други институции, като част от по-широкия пакет от законодателни предложения за изменение на регулаторната рамка на Съюза в областта на финансовите услуги ⁽³⁾. С измененията на член 108 от Директива 2014/59/ЕС се цели да се усъвършенства прилагането на инструмента за споделяне на загуби, предвиден в Директива 2014/59/ЕС, и да се създадат условия за прилагането на минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИПЗ) и изискването за общ капацитет за поемане на загуби (ОКПЗ) ⁽⁴⁾, което предстои да бъде въведено във връзка с капацитета на кредитните институции и инвестиционните посредници за поемане на загуби и рекапитализация. С измененията на кредитните и някои други институции се предоставя допълнително средство, чрез което да спазват МИПЗ и изискването за ОКПЗ и да подобрят възможността си за реструктуриране, без да ограничават стратегиите си за финансиране. Тази реформа трябва да бъде приета възможно най-скоро, за да се помогне на кредитните институции при подготовката им за изпълнението на новите изисквания, особено ако те страдат от недостиг на капитал в процеса на достигане до необходимите равнища на задълженията за поемане на загуби (когато се изисква подчиненост), и предвид евентуалните ограничения на капацитета на пазарите да поемат бързо нови емисии в големи обеми.

⁽¹⁾ COM (2016) 853 окончателен.

⁽²⁾ Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на Директива 82/891/ЕИО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕС, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 190).

⁽³⁾ Съветът вече поиска становището на ЕЦБ във връзка с по-широкия пакет законодателни предложения, предложен от Комисията. Становището на ЕЦБ по тези предложения може да съдържа допълнителни забележки, които са от значение за предмета на настоящото становище, особено по отношение на предложенията за „инструменти на приемливите задължения“.

⁽⁴⁾ Вж. Съвет за финансова стабилност (СФС), „Принципи относно капацитета за поемане на загуби и рекапитализация на глобалните системно значими банки (Г-СЗБ) при реструктуриране“; „Договорености относно общия капацитет за поемане на загуби (ОКПЗ)“, 9.11.2015 г., достъпни на уебсайта на СФС www.fsb.org.

- 1.2. ЕЦБ изцяло споделя становището на Комисията, че са необходими хармонизирани правила на вътрешния пазар относно третирането на определени кредитори на банки при несъстоятелност и реструктуриране, за да се намалят различията между националните правила относно капацитета на банките за поемане на загуби и рекапитализация, които могат да нарушат конкуренцията на вътрешния пазар. ЕЦБ отбелязва, че хармонизацията в тази област е от особена важност с оглед на запазването на финансовата стабилност, насърчването на ефективни и ефикасни действия по реструктуриране, включително прилагането на инструмента за споделяне на загуби съгласно Директива 2014/59/ЕС в трансграничен контекст, и намаляването на несигурността за емитентите и инвеститорите.
- 1.3. ЕЦБ отново изтъква⁽¹⁾, че наличието на обща рамка на равнището на Съюза относно йерархията на кредиторите, включително по отношение на подчинеността на дълговите и други подобни финансови инструменти при реструктурирането на банки и/или в производствата по несъстоятелност, може да помогне за напредъка на интеграцията на пазарите на финансови услуги в рамките на Съюза и улеснява задачите на ЕЦБ във връзка с паричната политика и надзора в единния надзорен механизъм.
- 1.4. ЕЦБ смята, че предложената директива предвижда само частична хармонизация и че ще бъде от полза да се въведат допълнителни реформи с оглед на насърчването на по-нататъшна хармонизация на йерархията на вземанията на кредиторите при банкова несъстоятелност. По-специално в законодателството на Съюза следва да бъде заложено общо правило относно предимството на вложителите, основано на подход по редове. По този начин ще се подобри възможността за реструктуриране, като внесе яснота в йерархията на кредиторите и се създадат условия загубите да се разпределят на необезпечените дългови инструменти, емитирани от банки, а след това — на определени оперативни задължения, като същевременно се намаляват опасенията във връзка с принципа за справедливо третиране на кредиторите, при което те не понасят по-големи загуби, отколкото при обичайното производство по несъстоятелност⁽²⁾.

2. Специфични забележки

2.1. *Нова категория активи – „непривилегировани“ първостепенни дългови инструменти*

ЕЦБ приветства предложението в предложената директива за създаването на нова категория активи – „непривилегировани“ първостепенни дългови инструменти – с по-нисък ранг от обикновените първостепенни необезпечени дългови инструменти при несъстоятелност. Този по-нисък ранг е установен в законова рамка, с която се признават уговорките за договорна подчиненост, съдържащи се в съответните договорни условия за емитирането на такива „непривилегировани“ първостепенни дългови инструменти.

- 2.1.1. Във връзка с изискването новата категория активи, състояща се от „непривилегировани“ първостепенни дългови инструменти, да бъде с едногодишен първоначален срок до падежа, ЕЦБ смята, че на кредитните⁽³⁾ и някои други институции следва да се разреши да емитират „непривилегировани“ първостепенни дългови инструменти с първоначален срок до падежа, по-голям или по-малък от една година. Макар че „непривилегированите“ първостепенни дългови инструменти с първоначален или остатъчен срок до падежа, който е по-малък от една година, не изпълняват МИПЗ и изискването за ОКПЗ, те биха могли да бъдат използвани за споделянето на загуби, като по този начин се увеличи капацитетът на институцията за поемане на загуби. ЕЦБ отбелязва, че ако „непривилегированите“ първостепенни дългови инструменти са емитирани с първоначален срок до падежа, по-дълъг от една година, това ще удължи в положителна насока средния срок до падежа на тази категория активи, като така ще се допринесе за подобряването на възможността за реструктуриране на институциите.
- 2.1.2. По отношение на изискването новата категория активи, състоящата се от „непривилегировани“ първостепенни дългови инструменти, да няма деривативни характеристики, ще бъде от полза да се обмисли дали няма да е практично да се отдели още внимание на това дали може да се изясни на този етап за тази цел въпросът какво представяват деривативните характеристики, евентуално чрез разработването на регулаторни технически стандарти.
- 2.1.3. ЕЦБ разбира, че предложената уредба за законово признаване на договорната подчиненост съгласно условията на „непривилегированите“ първостепенни дългови инструменти в качеството им на нова категория активи не изключва възможността държавите членки да поддържат режим на законова подчиненост⁽⁴⁾. Предложената директива предвижда, че „непривилегированите“ първостепенни дългови инструменти ще бъдат с по-нисък ранг от „обикновените необезпечени вземания, произтичащи от дълговите инструменти с най-висок ред измежду дълговите инструменти съгласно националното право, уреждащо обичайното производство по несъстоятелност“. Този подход обаче не може да бъде прилаган с лекота в държавите членки, в които подчинеността на първостепенните необезпечени

⁽¹⁾ Вж. например Становища CON/2016/28, CON/2016/7 и CON/2015/31. Всички становища на ЕЦБ са достъпни на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu.

⁽²⁾ Вж. параграф 3.1.2 от Становище CON/2016/28 и параграф 3.7.1 от Становище CON/2015/35.

⁽³⁾ Забележка: „непривилегировани“ първостепенни дългови инструменти могат да бъдат емитирани и от дъщерно дружество под формата на вътрешно МИПЗ за целите на стратегията с една входна точка, като тези инструменти следва да служат за поемане на загуби на етапа, който предшества реструктурирането, когато дъщерното дружество в качеството си на емитиращата институция не се намира в режим на реструктуриране.

⁽⁴⁾ За анализ на националните уредби в областта на несъстоятелността, които предвиждат законова подчиненост на първостепенните необезпечени дългови инструменти, вж. Становища CON/2016/28 и CON/2015/31.

дългови инструменти вече е установена в националното право със закон ⁽¹⁾ и в които тези инструменти понастоящем са включени в най-ниския ред сред първостепенните задължения. Във връзка с тези юрисдикции в предложениата директива може да се поясни, че „непривилегированите“ първостепенни дългови инструменти са с еднакъв ранг като първостепенните необезпечени дългови инструменти, по отношение на които вече се прилага законовата подчиненост. Може да не е необходима допълнителна диференциация в йерархията на вземанията на кредиторите с „непривилегировани“ първостепенни дългови инструменти, чийто ранг е различен (по-нисък). В държавите членки, в които законовата подчиненост вече се прилага, кредитните институции ще могат да използват за поемането на загуби наличните първостепенни дългови инструменти, без да има непосредствена необходимост те да емитират нови „непривилегировани“ първостепенни дългови инструменти. С оглед на насърчаването на хармонизацията по отношение на начина, по който се постига подчинеността на първостепенните необезпечени дългови инструменти в йерархията на вземанията на кредиторите, както и за да се насърчи създаването на единен пазар за тези дългови инструменти, ще бъде от полза в предложениата директива да се включи разпоредба, с която се уточнява, че, когато съществуващите дългови инструменти, по отношение на които се прилага законна подчиненост, достигнат падежа си, новите емисии на първостепенни дългови инструменти, спрямо които трябва да се прилага подчиненост, следва да бъдат съобразени, когато е подходящо (напр. липса на деривативни характеристики), с установения режим за „непривилегированите“ първостепенни дългови инструменти.

2.1.4. Следва да се поясни, че за целите на изискванията за подчиненост, закрепени в Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета ⁽²⁾ и Директива 2014/59/ЕС, освен новата категория активи, състояща се от „непривилегированите“ първостепенни дългови инструменти, ще продължат да бъдат приемливи и първостепенните дългови инструменти, чиято подчиненост се основава на законна подчиненост или структурна подчиненост, ако отговарят на приложимите критерии за „инструменти на приемливите задължения“.

2.2. Преходни разпоредби

ЕЦБ обръща внимание на необходимостта от яснота по отношение на предвидените преходни разпоредби във връзка с първостепенните необезпечени дългови инструменти, които не са погасени към момента на влизане в сила на новия режим, включително необходимостта от прилагане на заварения режим (вж. параграф 2.1.3). Тази яснота е от съществено значение за гарантирането на правна сигурност за инвеститорите и емитентите по време на преходния период. ЕЦБ разбира, че действащите национални закони ще продължат да се прилагат по отношение на дълговите инструменти, които все още не са погасени преди датата на прилагане на предложениата директива. Освен това ЕЦБ счита, че може да възникне несигурност във връзка с приложимия правен режим за нови емисии в преходния период между датата на прилагане на предложениата директива и датата, на която новият режим ще бъде въведен в националното право в областта на несъстоятелността. По-конкретно следва да се преразгледа крайният срок за прилагането на националните закони, предвиден в предложениата директива, тъй като той е доста време преди предвидената дата на прилагане на предложениата директива. Следва да се отпаде дължимото внимание на факта, че пораждането на действие на промените в националното право в областта на несъстоятелността може да отнеме още време след въвеждането на предложениата директива.

2.3. Общо правило относно предимството на вложителите

2.3.1. ЕЦБ оценява преимущества, свързани с въвеждането в Съюза на правило относно общото предимство на вложителите въз основа на подход по редове ⁽³⁾. Това ще бъде в допълнение към предложенията, изложени в предложениата директива. Съгласно правилото относно общото предимство на вложителите всички вземания на вложителите обикновено са с по-висок ранг от вземанията на обикновените необезпечени непривилегировани кредитори, докато при режима на предимство на вложителите по редове гарантираните депозити са с по-висок ранг от отговарящите на условията депозити, като негарантираните депозити продължават да бъдат с по-висок ранг от други първостепенни задължения ⁽⁴⁾. Заслужава си да се отбележи, че с Директива 2014/59/ЕС не се изключва възможността държавите членки да предвидят в националното си право правила относно общото предимство на вложителите ⁽⁵⁾, като наскоро някои от тях го направиха ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ В този контекст законна подчиненост е подчинеността на необезпечен дългов инструмент на основание приложимата към емитента законна рамка, като дълговият инструмент не е подчинен по силата на договорните си условия, т.е. по силата на договорна подчиненост.

⁽²⁾ Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 1).

⁽³⁾ Вж. параграф 3.1.2 от Становище CON/2016/28 и параграф 3.7.1 от Становище CON/2015/35. Вж. и стенограмата на въпросите и отговорите след въстъпителното изявление на председателя на ЕЦБ на пресконференцията на ЕЦБ на 4 април 2013 г., достъпна на уебсайта на ЕЦБ.

⁽⁴⁾ Вж. „Основни принципи за ефективни системи за гарантиране на депозитите“, Международната асоциация на институциите за гарантиране на депозитите, ноември 2014 г., стр. 8. В законодателството на САЩ например от 1993 г. е включено общо (национално) предимство на вложителите, съгласно което при ликвидацията на проблемна институция за гарантиране на депозитите по силата на закона се предоставя предимство на вътрешните задължения по депозити в институцията преди другите ѝ общи или първостепенни задължения. Вж. раздели 1821(d)(11)(A) и 1813(l)(5)(A) в дял 12, глава 16 от Кодекса на САЩ.

⁽⁵⁾ Вж. параграф 3.1.3 от Становище CON/2016/28.

⁽⁶⁾ Вж. чл. 91 от Закона за банковата дейност на Италия (законодателен декрет № 385 от 1 септември 1993 г.), чл. 207 от словенския Закон за реструктуриране и ликвидация на банките (ОВ № 44/2016) и чл. 145А от гръцкия Закон за банковата дейност (Закон 4261/2014).

- 2.3.2. ЕЦБ отбелязва, че, като се въведе привилегия за всички депозити, се очаква да се подобри прилагането на инструмента за споделянето на загуби при реструктуриране, защото органът за реструктуриране ще може да използва за споделянето на загуби други първостепенни необезпечени дългови инструменти, емитирани от банки, преди депозитите, като се свежда до минимум рискът от искове за възстановяване съгласно принципа за справедливо третиране на кредиторите. Счита се, че използването на тези първостепенни необезпечени дългови инструменти, емитирани от банки, за споделянето на загуби носи по-малък риск от използването на оперативни задължения като депозитите. Поради това е вероятно общото предимство на вложителите да направи по-ефективно и по-надеждно използването на първостепенните необезпечени дългови инструменти, емитирани от банки, за споделянето на загуби, като по този начин се насърчава ефективността на реструктурирането и се намалява необходимостта от използването на фонда за реструктуриране ⁽¹⁾.
- 2.3.3. Освен че ще подобри възможността за реструктуриране, въвеждането на общо предимство на вложителите в Съюза въз основа на подход по редове ще насърчи по-нататъшната хармонизация в Съюза в областта на йерархията на вземанията на кредиторите при банкова несъстоятелност ⁽²⁾.
- 2.3.4. Съгласно настоящия режим в Директива 2014/59/ЕС държавите членки трябва да осигурят, че в националните закони, които уреждат обичайното производство по несъстоятелност, измежду необезпечените вземания с по-висок ранг са депозитите, които не надхвърлят размера на гаранцията от 100 000 EUR („гарантирани депозити“) и са гарантирани от схема за гарантиране на депозитите ⁽³⁾. След тях с втора по ред привилегия са отговарящите на условията депозити на физически лица, микро-, малки и средни предприятия, които надхвърлят размера на гаранцията от 100 000 EUR ⁽⁴⁾. Големите корпоративни депозити са с по-нисък ранг, обикновено те имат еднакъв ранг с другите вземания на обикновените необезпечени кредитори на кредитната институция съгласно националните закони. ЕЦБ разбира, че йерархията на другите привилегирани вземания, като вземанията за данъци и вземанията на служителите за трудово възнаграждение, се определя от приложимите национални закони. Общо предимство на вложителите въз основа на подход по редове може да се постигне, като в член 108 от Директива 2014/59/ЕС се въведе трета по ред привилегия за други депозити като големите корпоративни депозити, депозитите на кредитните институции, предприятията за колективно инвестиране, пенсионните фондове и т.н., които ще са с по-нисък ранг от гарантираните депозити и привилегията за някои отговарящи на условия депозити, но ще са по-напред от други първостепенни задължения ⁽⁵⁾.

2.4. *Режим на инструментите на капитала от втори ред*

Въпреки че стремежът е с предложената директива да внесат подобрения, фрагментацията, която все още съществува между националните режими на несъстоятелността, може да продължи да бъде предизвикателство. Това е особено вярно по отношение на режима на инструментите на капитала от втори ред и други подчинени задължения при несъстоятелност и реструктуриране. Докато в някои национални режими на несъстоятелността се прави разлика между ранга на инструментите на капитала от втори ред и ранга на други подчинени задължения при несъстоятелност, в други юрисдикции инструментите на капитала от втори ред и други видове подчинени задължения са с един и същ ранг. Това може да усложни упражняването на правомощията на органите за реструктуриране, като обезценяването и преобразуването, във връзка със споделянето на загуби съгласно Директива 2014/59/ЕС, тъй като инструментите на капитала от втори ред трябва да бъдат използвани за споделянето на загуби преди подчинения дълг, когато последният не представлява допълнителен капитал от първи ред или капитал от втори ред ⁽⁶⁾. В тази област следва да се постигне по-дълбока хармонизация, например като се изисква националните режими на несъстоятелност да бъдат хармонизирани по такъв начин, че инструментите на капитала от втори ред да се третират различно от другите подчинени задължения и да са с по-нисък ранг от тях. Друга област за по-нататъшен размисъл е редът на вътрешногруповите задължения в йерархията на вземанията на кредиторите при банкова несъстоятелност.

2.5. *Ефект върху допустимостта на дълговите инструменти като обезпечение за кредитните операции на Евросистемата*

ЕЦБ отбелязва евентуалните последици за допустимостта на първостепенните дългови инструменти като обезпечение за кредитните операции на Евросистемата, които могат да възникнат от подчиняването им на други дългови

⁽¹⁾ Вж. параграф 3.1.2 от Становище CON/2016/28 и параграф 3.7.1 от Становище CON/2015/35.

⁽²⁾ Вж. параграф 3.7.3 от Становище CON/2015/35.

⁽³⁾ Забележка: схемата за гарантиране на депозити се ползва от същия привилегирован ред, когато встъпва в правата и задълженията на вложителите след възстановяването на гарантираните депозити.

⁽⁴⁾ Със същото място в йерархията на вземанията се ползват депозитите, които щяха да отговарят на условията за гарантиране от схема за гарантиране на депозити, ако не бяха направени в клонове на кредитни институции от Съюза, намиращи се в държава, която не е член на Съюза или Европейското икономическо пространство.

⁽⁵⁾ Възможно е някои по-малки кредитни институции да разчитат предимно на големи депозити (например депозити над 100 000 евро на лица, които не са физически лица, микро-, малки и средни предприятия) с остатъчен срок до падежа от поне една година, за да изпълнят МИПЗ, при положение че органът за реструктуриране не е наложил изискване за подчиненост. ЕЦБ отбелязва, че Комисията предлага да измени член 45, параграф 4, буква е) от Директива 2014/59/ЕС и да въведе нов член 45б в Директива 2014/59/ЕС (който препраща към новите членове 72а и 72б от Регламент (ЕС) № 575/2013), и разбира, че тези предложени изменения не изключват възможността големите корпоративни депозити с остатъчен срок до падежа от поне една година да се използват с оглед на изпълнението на МИЗП по същия начин, както при настоящия режим.

⁽⁶⁾ Вж. член 48, параграф 1 от Директива 2014/59/ЕС.

инструменти на същия емитент. В Насоки (ЕС) 2015/510 на Европейската централна банка (ЕЦБ/2014/60) ⁽¹⁾ е уредена единна рамка, която се прилага в Евросистемата по отношение на активите, които могат да бъдат предоставени като допустимо обезпечение за тези операции. С цел да са допустими като обезпечение, търгуемите активи трябва да бъдат дългови инструменти, които отговарят на критериите за допустимост в Насоки (ЕС) 2015/510 (ЕЦБ/2014/60). Съгласно член 64 от Насоките „допустимите дългови инструменти не трябва да поражда права върху главницата и/или върху лихвата, които са подчинени на правата на держателите на други дългови инструменти на същия емитент“ ⁽²⁾.

2.6. *Технически забележки и предложения за изменение*

Когато ЕЦБ отправя препоръки за изменения на предложената директива, конкретните предложения с обяснителен текст към тях се представят в технически работен документ. Техническият работен документ е достъпен на английски език на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 8 март 2017 година.

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Насоки (ЕС) 2015/510 на Европейската централна банка от 19 декември 2014 г. относно прилагането на рамката на паричната политика на Евросистемата (ЕЦБ/2014/60) (ОВ L 91, 2.4.2015 г., стр. 3).

⁽²⁾ Вж. по-специално параграф 3.3 от Становище CON/2016/7.