

I

(Ψηφίσματα, συστάσεις και γνωμοδοτήσεις)

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 12ης Ιουλίου 2018

σχετικά με πρόταση κανονισμού όσον αφορά την ελάχιστη κάλυψη ζημιών για μη εξυπηρετούμενα ανοίγματα

(CON/2018/32)

(2019/C 79/01)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 20 και 24 Απριλίου 2018 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αιτήματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αντίστοιχα, για τη διατύπωση γνώμης σχετικά με πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 όσον αφορά την ελάχιστη κάλυψη ζημιών για μη εξυπηρετούμενα ανοίγματα ⁽¹⁾ (εφεξής ο «προτεινόμενος κανονισμός»).

Η αρμοδιότητα της ΕΚΤ για τη διατύπωση γνώμης βασίζεται στην πρώτη περίπτωση του άρθρου 127 παράγραφος 4 και στο άρθρο 282 παράγραφος 5 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένου ότι ο προτεινόμενος κανονισμός περιέχει διατάξεις που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ, περιλαμβανομένων, αφενός, των καθηκόντων του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών να συμβάλλει στην εκ μέρους των αρμόδιων αρχών ομαλή άσκηση των πολιτικών που αφορούν τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος κατά τις αναφορές του άρθρου 127 παράγραφος 5 της Συνθήκης και, αφετέρου, των καθηκόντων που ανατίθενται στην ΕΚΤ σύμφωνα με το άρθρο 127 παράγραφος 6 της Συνθήκης σχετικά με πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων. Η παρούσα γνώμη εκδόθηκε από το διοικητικό συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 17.5 πρώτη πρόταση του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

1. Γενικές παρατηρήσεις

Η ΕΚΤ τίθεται υπέρ του προτεινόμενου κανονισμού, ο οποίος αποτελεί μέρος της δέσμης μέτρων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων (ΜΕΑ) στην Ένωση. Τα εν λόγω μέτρα αποτέλεσαν απόρροια του ολοκληρωμένου «Σχεδίου δράσης για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων στην Ευρώπη» ⁽²⁾, το οποίο εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 11 Ιουλίου 2017. Ο προτεινόμενος κανονισμός αναμένεται να εξετάσει τρόπους αντιμετώπισης των πιθανών κινδύνων που προκύπτουν από τη συσσώρευση ΜΕΑ με ανεπαρκείς προβλέψεις στο μέλλον. Επίσης αποτελεί σημαντικό μέρος των προσπαθειών της Ένωσης για περαιτέρω μείωση των κινδύνων στο τραπεζικό σύστημα. Από την έναρξη λειτουργίας του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού η αντιμετώπιση των υψηλών επιπέδων ΜΕΑ υπήρξε για πολλούς λόγους μια από τις εποπτικές προτεραιότητες της ΕΚΤ ⁽³⁾. Κατά πρώτον, τα ΜΕΑ επιβαρύνουν τους ισολογισμούς των τραπεζών, περιορίζοντας τα κέρδη τους. Κατά δεύτερον, λειτουργούν αποπροσανατολιστικά για τις τράπεζες και συντελούν στην αποστράγγιση των πόρων τους. Κατά τρίτον, υπονομεύουν την εμπιστοσύνη των επενδυτών στις τράπεζες. Εξάλλου, από ανάλυση η οποία διενεργήθηκε στο εσωτερικό της ΕΚΤ προκύπτει ότι τα τελευταία χρόνια οι τράπεζες με υψηλά αποθέματα ΜΕΑ δανείζουν, κατά πάγια τακτική, λιγότερο απ' ό,τι οι τράπεζες υψηλότερης πιστωτικής ποιότητας, παρέχοντας έτσι λιγότερη στήριξη σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά, αλλά και στην οικονομία γενικότερα ⁽⁴⁾. Ακόμη, τα υψηλά αποθέματα ΜΕΑ αποτελούν μακροπροληπτικό ζήτημα, συχνά επηρεάζοντας ολόκληρες οικονομίες.

⁽¹⁾ COM(2018) 134 τελικό.

⁽²⁾ Διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο του Συμβουλίου (www.consilium.europa.eu).

⁽³⁾ Βλ. ομιλία της Danièle Nouy, προέδρου του εποπτικού συμβουλίου της ΕΚΤ, και της Sharon Donnery, προέδρου της ομάδας υψηλού επιπέδου της ΕΚΤ για τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια, με τίτλο «Introductory remarks to the public hearing on the draft addendum to the ECB guidance to banks on non-performing loans», Φρανκφούρτη, 30 Νοεμβρίου 2017, διαθέσιμη υπό την ενότητα της Τραπεζικής Εποπτείας στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ στη διεύθυνση www.bankingsupervision.europa.eu.

⁽⁴⁾ Βλ. εναρκτήριες παρατηρήσεις του Mario Draghi, προέδρου της ΕΚΤ, με τίτλο «European banking supervision three years on», στο πλαίσιο του δεύτερου φόρουμ της ΕΚΤ για την τραπεζική εποπτεία, Φρανκφούρτη, 7 Νοεμβρίου 2017, διαθέσιμες στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ (www.ecb.europa.eu).

Σημειώνεται πως ο προτεινόμενος κανονισμός δεν θα επηρεάσει ΜΕΑ πιστωτικών ιδρυμάτων που δημιουργήθηκαν πριν από τις 14 Μαρτίου 2018 και, επομένως, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με το «Σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων στην Ευρώπη», δεν εξετάζει τα υφιστάμενα αποθέματα ΜΕΑ.

Η ΕΚΤ επικροτεί τη διευκρίνιση του προτεινόμενου κανονισμού σύμφωνα με την οποία ο προληπτικός μηχανισμός ασφαλείας για τα ΜΕΑ δεν εμποδίζει τις αρμόδιες αρχές στην άσκηση των εποπτικών εξουσιών τους σύμφωνα με το εφαρμοστέο δίκαιο. Ειδικότερα, παρά την εφαρμογή του εν λόγω προληπτικού μηχανισμού ασφαλείας, η ΕΚΤ μπορεί κατά περίπτωση να κάνει χρήση των εποπτικών της εξουσιών δυνάμει του πυλώνα 2 εφόσον διαπιστώνει ότι τα ΜΕΑ συγκεκριμένου πιστωτικού ιδρύματος δεν καλύπτονται επαρκώς ⁽⁵⁾.

2. Ειδικές παρατηρήσεις

2.1. Ορισμός ΜΕΑ

Για τους σκοπούς της ελάχιστης κάλυψης ζημιών ο προτεινόμενος κανονισμός εισάγει τον ορισμό του ΜΕΑ στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽⁶⁾. Ο ορισμός αυτός βασίζεται στην έννοια του ΜΕΑ η οποία προβλέπεται στον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 680/2014 της Επιτροπής ⁽⁷⁾ και χρησιμοποιείται ευρέως για σκοπούς υποβολής εποπτικών αναφορών. Εν προκειμένω η ΕΚΤ χαίρεται το γεγονός ότι ο συγκεκριμένος ορισμός των ΜΕΑ περιλαμβάνει όλα τα είδη ΜΕΑ, ιδίως τα ανοίγματα λιανικής τραπεζικής.

2.2. Υπολογισμός της απαίτησης ελάχιστης κάλυψης

Η ΕΚΤ επικροτεί την απλότητα της απαίτησης ελάχιστης κάλυψης, η οποία κατ' αρχήν βασίζεται στον αριθμό ετών που έχουν παρέλθει από την ταξινόμηση ενός ανοίγματος ως μη εξυπηρετούμενου και στον χαρακτήρα του ως εξασφαλισμένου ή μη. Χάρη στην απλότητα αυτή θα παραμείνουν διαχειρίσιμες οι προσπάθειες συμμόρφωσης των τραπεζών και των εποπτικών φορέων, ενώ το ζήτημα των μη εξασφαλισμένων ΜΕΑ θα αντιμετωπιστεί με στέρεο, δίκαιο και ισορροπημένο τρόπο.

Για τον καθορισμό του εφαρμοστέου ποσού ανεπαρκούς κάλυψης για τα ΜΕΑ που πρόκειται να αφαιρεθεί από τα στοιχεία κεφαλαίου κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 τα ιδρύματα απαιτείται να πολλαπλασιάσουν τα οικεία ΜΕΑ με τον εφαρμοστέο συντελεστή που ειδικότερα ορίζεται στον προτεινόμενο κανονισμό. Η ΕΚΤ υποστηρίζει τη βαθμονόμηση των εφαρμοστέων συντελεστών σύμφωνα με τον προτεινόμενο κανονισμό. Συγκεκριμένα, ισχύει κάλυψη 100 % στην περίπτωση εφαρμογής μη εξασφαλισμένου ΜΕΑ από την πρώτη ημέρα του δεύτερου (του πρώτου, πιθανολογείται ότι ήταν η σκοπούμενη αναφορά) έτους. Για ένα εξασφαλισμένο ΜΕΑ ισχύει κάλυψη 100 % από την πρώτη ημέρα του όγδοου (του ένατου, πιθανολογείται ότι ήταν η σκοπούμενη αναφορά) έτους μετά την ταξινόμησή του ως μη εξυπηρετούμενου, όταν ο πιστούχος είναι σε καθυστέρηση πληρωμών άνω των 90 ημερών.

Όσον αφορά τα εξασφαλισμένα ανοίγματα τα πιστωτικά ιδρύματα θα πρέπει να είναι σε θέση να ρευστοποιήσουν την πιστωτική προστασία τους «έγκαιρα» ⁽⁸⁾. Είναι λογικό να θεωρείται ατελέσφορη η ασφάλεια που εξακολουθεί να μη ρευστοποιείται αρκετά έτη μετά την ημερομηνία ταξινόμησης του υποκείμενου ανοίγματος ως μη εξυπηρετούμενου και το άνοιγμα να αντιμετωπίζεται ως μη εξασφαλισμένο από άποψη προληπτικής εποπτείας.

2.3. Απαιτήσεις υποβολής εποπτικών αναφορών

Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι οι σχετικές απαιτήσεις υποβολής εποπτικών αναφορών που καθορίζονται στον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 680/2014 θα τροποποιηθούν, προκειμένου οι αρμόδιες αρχές να μπορούν να παρακολουθούν τη συμμόρφωση των ιδρυμάτων με τις διατάξεις του προτεινόμενου κανονισμού. Ακόμη, η ΕΚΤ καλεί την Επιτροπή να εξετάσει εάν θα πρέπει να εισαχθεί στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 575/2013 απαίτηση γνωστοποίησης σχετικά με τη συμμόρφωση των ιδρυμάτων με την απαίτηση ελάχιστης κάλυψης.

⁽⁵⁾ Το άρθρο 9 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ L 287 της 29.10.2013, σ. 63) ορίζει ότι: «Με αποκλειστικό σκοπό την εκπλήρωση των καθηκόντων που της ανατίθενται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφοι 1 και 2 και του άρθρου 5 παράγραφος 2, η ΕΚΤ θεωρείται, κατά περίπτωση, η αρμόδια αρχή ή η εντεταλμένη αρχή στα συμμετέχοντα κράτη μέλη όπως ορίζεται στο σχετικό ενωσιακό δίκαιο.» Στο πλαίσιο αυτό βλ. τα άρθρα 97 και 104 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ (ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 338) και το άρθρο 16 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2013.

⁽⁶⁾ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 (ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 1).

⁽⁷⁾ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 680/2014 της Επιτροπής, της 16ης Απριλίου 2014, για τη θέσπιση εκτελεστικών τεχνικών προτύπων όσον αφορά την υποβολή εποπτικών αναφορών από τα ιδρύματα σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 191 της 28.6.2014, σ. 1).

⁽⁸⁾ Βλ. π.χ. άρθρο 194 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013.

2.4. Διαβούλευση με την ΕΚΤ

Η ΕΚΤ θα ήθελε να υπενθυμίσει στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ότι, εάν στη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας τροποποιηθεί ουσιωδώς το κείμενο του προτεινόμενου κανονισμού επί του οποίου ζητήθηκε η γνώμη της, θα απαιτηθεί νέα διαβούλευση με την ίδια ⁽⁹⁾.

Στις περιπτώσεις που η ΕΚΤ συνιστά την τροποποίηση του προτεινόμενου κανονισμού, συγκεκριμένες προτάσεις διατύπωσης περιλαμβάνονται σε τεχνικό κείμενο εργασίας και συνοδεύονται από τη σχετική αιτιολογία. Το τεχνικό κείμενο εργασίας διατίθεται στην αγγλική γλώσσα στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 12 Ιουλίου 2018.

Ο Πρόεδρος της ΕΚΤ

Mario DRAGHI

⁽⁹⁾ Βλ. π.χ. απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1970, ACF Chemiefarma κατά Επιτροπής, υπόθεση 41/69, ECLI:EU:C:1970:71, σκέψη 3· απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Φεβρουαρίου 1982, Buyl κατά Επιτροπής, υπόθεση 817/79, ECLI:EU:C:1982:36, σκέψη 1· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Fennelly της 20ής Μαρτίου 1997, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-392/95, ECLI:EU:C:1997:172, σημείο 15· απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Νοεμβρίου 1997, Eurotunnel SA κ.λπ. κατά SeaFrance, C-408/95, ECLI:EU:C:1997:532, σκέψη 46· απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Σεπτεμβρίου 2003, Océ van der Grinten, C-58/01, ECLI:EU:C:2003:495, σκέψεις 100 και 102.