

III.

*(Pripremni akti)***EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA****MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE****od 20. rujna 2017.****o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana i o izmjeni uredbi (EU) br. 1095/2010, (EU) br. 648/2012 i (EU) 2015/2365****(CON/2017/38)****(2017/C 372/05)****Uvod i pravna osnova**

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 7. veljače 2017. zahtjev Vijeća Europske unije, a 24. veljače 2017. zahtjev Europskog parlamenta, za davanje mišljenja o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o okviru za oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana i o izmjeni uredbi (EU) br. 1095/2010, (EU) br. 648/2012 i (EU) 2015/2365 ⁽¹⁾ (dalje u tekstu: „Prijedlog uredbe“).

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije budući da Prijedlog uredbe sadrži odredbe koje utječu na osnovne zadaće Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) da utvrđuje i provodi monetarnu politiku te promiče nesmetano funkcioniranje platnih sustava u skladu s prvom i četvrtom alinejom članka 127. stavka 2. Ugovora i zadaću ESSB-a da doprinosi nesmetanom vođenju politika koje se odnose na bonitetni nadzor nad kreditnim institucijama i na stabilnost financijskog sustava u skladu s člankom 127. stavkom 5. Ugovora. Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

1. Opće napomene

- 1.1 ESB snažno podržava inicijativu Komisije da uspostavi poseban okvir Unije za oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana kao sastavni dio zakonodavnog okvira Unije za financijska tržišta na kojima središnje druge ugovorne strane imaju glavnu ulogu kao osobe koje upravljaju rizikom u mnogim segmentima tržišta. Kontinuitet njihovih ključnih funkcija nužan je za stabilnost financijskog sustava Unije i za prijenosni mehanizam monetarne politike. ESB u potpunosti podržava opseg Prijedloga uredbe u odnosu na nadležnosti i ovlasti sanacijskih tijela, planove oporavka i sanacije središnjih drugih ugovornih strana te procjene mogućnosti sanacije, mjere rane intervencije, uvjete za pokretanje sanacije, instrumente sanacije i ovlasti, uključujući državne instrumente za stabilizaciju te odredbe u vezi trećih zemalja. ESB je također suglasan s glavnim ciljevima Prijedloga uredbe.
- 1.2 Unatoč tome, ESB smatra da bi Prijedlog uredbe mogao biti dodatno unaprijeđen, posebno u odnosu na četiri područja.
 - 1.2.1 Kao prvo, zbog ključne uloge sudionika u sustavu poravnanja u oporavku i sanaciji središnjih drugih ugovornih strana, sudionici u sustavu poravnanja moraju biti u mogućnosti pouzdano procijeniti i upravljati svojim potencijalnim izloženostima prema prijedlogu uredbe. Istodobno, događaji na tržištu koji dovode do oporavka i sanacije središnjih drugih ugovornih strana po svojoj prirodi nisu vjerojatni i nemoguće ih je u potpunosti predvidjeti, stoga je sanacijskim tijelima potrebna dovoljno fleksibilnosti pri osmišljavanju njihovog rada. ESB preporučuje da prijedlog uredbe bolje uravnoteži te dvije stavke i to na način kako slijedi: i. davanjem prioriteta

⁽¹⁾ COM(2016) 856 final.

jasno mjerljivim instrumentima raspodjele gubitaka u sanaciji; ii. poticanjem sanacijskih tijela da razmotre ulazak u sanaciju u slučajevima kad bi nastojanja da se ponovno uspostavi usklađena knjiga trgovanja i raspodijele nepokriveni gubici dovela do značajnih i nepredvidljivih gubitaka za sudionike u sustavu poravnanja; i iii. pružanjem veće *ex ante* transparentnosti u pogledu općenitih pristupa i postupaka donošenja odluka sanacijskih tijela kada se koriste svojim diskrecijskim pravom u ključnim područjima sanacije. U načelu, imajući u vidu glavni cilj održavanja financijske stabilnosti u Uniji, sanacijska tijela trebala bi pružiti dužnu pažnju potrebi da se nepoželjni zarazni utjecaj na sudionike središnjih drugih ugovornih strana i širi financijski sustav svede na najmanju moguću mjeru.

1.2.2 Kao drugo, jedan od ključnih ciljeva sanacije središnje druge ugovorne strane jest osigurati nastavak obavljanja ključnih funkcija središnje druge ugovorne strane bez izazivanja gubitka za porezne obveznike. Stoga su od presudne važnosti pouzdani mehanizmi kojima se osigurava dostupnost dovoljnih sredstava privatnog sektora radi potpunog raspoređivanja financijskih gubitaka u sanaciji i radi nadoknade financijskih sredstava središnjih drugih ugovornih strana. Suprotno tome, svaka moguća podrška javnog sektora trebala bi se razmotriti kao krajnja i privremena mjera radi izbjegavanja moralnog hazarda i uspostavljanja prikladnih *ex ante* poticaja upravljanja rizikom. ESB smatra da bi zaštitne mjere u Prijedlogu uredbe trebalo ojačati na sljedeće načine: (a) pri planiranju sanacije i provođenju procjena mogućnosti sanacije, sanacijska tijela trebala bi pažljivo procijeniti veličinu i izvjesnost mehanizama financiranja sanacije središnje druge ugovorne strane obraćajući posebnu pažnju na scenarije koji nadilaze „iznimne ali moguće” događaje, a na osnovi zajedničkog pristupa utemeljenog na kriterijima; (b) moguće korištenje državnih instrumenata za stabilizaciju kao krajnja mjera trebalo bi biti povezano sa sveobuhvatnim i pouzdanim mehanizmima radi pravovremene nadoknade privremenog financiranja; i (c) pri provođenju načela prema kojem „niti jedan vjerovnik ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj” radi osiguravanja da sudionik u sustavu poravnanja, dioničar ili vjerovnik središnje druge ugovorne strane ne snosi veće gubitke u sanaciji od onih koji bi mu nastali u postupku zbog nesolventnosti, trebalo bi primijeniti realistična predviđanja u odnosu na vrijednost kontinuiteta poslovanja očuvanog kroz sanaciju.

1.2.3 Kao treće, samostalni mehanizmi za oporavak i sanaciju središnje druge ugovorne strane trebali bi biti dopunjeni horizontalnom suradnjom radi osiguravanja dosljednosti i djelotvorne interakcije:

— Značajni vanjski učinci rizika oporavka i sanacije središnje druge ugovorne strane nastaju ne samo u odnosu na svaku pojedinu središnju drugu ugovornu stranu za njene neposredne dionike (kako je prepoznato sudjelovanjem kolegija tijela za potrebe planiranja oporavka, planiranja sanacije i procjene mogućnosti sanacije), nego općenito za središnje druge ugovorne strane, uključujući i one koji djeluju u različitim područjima nadležnosti, kao posljedica njihova oslanjanja na zajednički skup grupa banaka koje djeluju kao glavni članovi sustava poravnanja i pružatelji usluga. Nadalje, značajni događaji na tržištu povezani s propašću središnje druge ugovorne strane u scenarijima sanacije povezanim s neispunjenjem obveza člana mogli bi utjecati na više središnjih drugih ugovornih strana odjednom. U tom kontekstu, vjerodostojno planiranje oporavka i sanacije prikladno za zaštitu financijske stabilnosti Unije ne može se postići usmjeravanjem isključivo na pojedine središnje druge ugovorne strane na samostalnoj osnovi, već bi trebalo biti usklađeno za središnje druge ugovorne strane širom Unije.

— Također postoji potreba za priznavanjem bliske međuovisnosti između oporavka i sanacije središnje druge ugovorne strane s obzirom da je planiranje oporavka sastavni dio planiranja sanacije središnje druge ugovorne strane. Nadalje, planiranje oporavka može biti izravno pod utjecajem planiranja sanacije putem mjera koje imaju za cilj rješavati moguće prepreke mogućnosti sanacije. Planovi oporavka i povezani ugovorni odnosi između središnjih drugih ugovornih strana i sudionika u sustavu poravnanja također igraju ključnu ulogu u određivanju da „niti jedan vjerovnik ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj” u sanaciji, nego što bi bio kad bi došlo do postupka za slučaj nesolventnosti. Konačno, nemoguće je u potpunosti unaprijed odrediti granice između oporavka i sanacije. U tom kontekstu, ESB smatra da bi Europskom nadležnom tijelu za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) trebalo povjeriti razvoj sveobuhvatnog plana o mogućnosti okoline središnjeg poravnanja u Uniji da se odupre mogućim događajima koji zahvaćaju čitavo tržište a premašuju „iznimne ali moguće” uvjete i uključuju scenarije oporavka i sanacije. U ispunjavanju ove zadaće, ESMA bi trebala blisko surađivati s ESSB-om, kao i s ESB-om pri obavljanju svojih zadaća bonitetnog nadzora te s Europskim nadzornim tijelom za bankarstvo (EBA), s obzirom na značajne utjecaje oporavka i sanacije središnje druge ugovorne strane na središnje banke u njihovim ulogama središnjih banaka izdavatelja i tijela nadležnih za provođenje kontrole te kao nadzornih tijela za bankarstvo.

- 1.2.4 Kao četvrto, s obzirom na rastuću prekograničnu prirodu središnjeg poravnjanja i visok stupanj tržišnog natjecanja, neophodni su jednaki tržišni uvjeti za sve središnje druge ugovorne strane. Budući da bi središnje druge ugovorne strane i sanacijska tijela trebali imati odgovarajuću fleksibilnost i slobodu u osmišljavanju pojedinih planova oporavka odnosno sanacije, u skladu s njihovim posebnim potrebama i okolnostima, postoji potreba za ujednačavanjem planova oporavka i sanacije u pogledu obuhvata i strogosti ugrađenih pristupa. Stoga bi takvi planovi trebali biti u skladu s odgovarajućim međunarodnim standardima^(?). U tom kontekstu, ESB predlaže poboljšanje prijedloga uredbe boljim usklađivanjem sadržaja planova oporavka i sanacije te procjena mogućnosti sanacije za središnje druge ugovorne strane u Uniji s onim što je dogovoreno i/ili se razvija na međunarodnoj razini.
- 1.3 Prijedlog uredbe primjenjuje se na sve središnje druge ugovorne strane u Uniji, neovisno o tome imaju li odobrenje za pružanje bankovnih usluga Premda u načelu podupire ovaj pristup, ESB smatra korisnim, s obzirom na posebnosti kreditnih institucija, da u daljnjem procjenjivanju mogu li biti od pomoći neka pojašnjenja u odnosu na primjenu Uredbe na središnje druge ugovorne strane koje imaju odobrenje za pružanje bankovnih usluga, npr. u pogledu mogućih pitanja koja proizlaze u odnosu na postupanje s depozitima sudionika koji su zaštićeni Direktivom 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća^(?) u oporavku ili sanaciji središnje druge ugovorne strane.
- 1.4 Europska komisija je 13. lipnja 2017. objavila Prijedlog izmjene Uredbe (EU) br. 1095/2010 Europskog parlamenta i Vijeća^(*) („Uredba ESMA“) i Prijedlog izmjene Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća^(?) („Uredba EMIR“) u pogledu postupaka i tijela uključenih u izdavanje odobrenja za rad i nadzor središnjih drugih ugovornih strana osnovanih u Uniji, uključujući jačanje uloge središnje banke izdavatelja za određene aspekte nadzora središnje druge ugovorne strane i uspostavljanje Izvršne sjednice središnje druge ugovorne strane ESMA-ina Odbora supervizora^(*). ESB naglašava da se ovo mišljenje temelji na trenutnom zakonodavnom okruženju Unije i da je bez utjecaja na ESB-ovo stajalište o mogućim budućim mjerama kojima se jačaju nadzorne funkcije središnje druge ugovorne strane i odgovornosti središnje banke izdavatelja na razini Unije. S tim u vezi, ESB je suglasan da mogu biti potrebne ciljane izmjene da bi se uzela u obzir nova uloga Izvršne sjednice središnje druge ugovorne strane u kolegijima na temelju Uredbe EMIR te posljedično u sanacijskim kolegijima. Nadalje, ESB u potpunosti podržava pristup da tijekom dovršetka Prijedloga uredbe, Komisija, Vijeće i Europski parlament pažljivo procijene moguću ulogu Izvršne sjednice središnje druge ugovorne strane u promicanju ujednačenosti i djelotvorne interakcije planova oporavka i sanacije u središnjim drugim ugovornim stranama te u praćenju i umanjivanju njihovih ukupnih učinaka rizika na financijsku stabilnost u Uniji, sukladno napomenama ESB-a u stavcima 1.2.3 i 1.2.4.

2. Posebne napomene

2.1 Sudjelovanje središnjih banaka u oporavku i sanaciji

2.1.1 Mehanizmi za sudjelovanje središnjih banaka

Moguće propadanje središnje druge ugovorne strane povlači za sobom značajne financijske rizike koji, ako se njima ne upravlja pravovremeno i djelotvorno, mogu predstavljati značajne prijetnje neovisnosti infrastruktura financijskog tržišta i financijskih institucija koje sudjeluju u središnjim drugim ugovornim stranama ili im pružaju usluge te konačno može ugroziti financijsku i monetarnu stabilnost. Prikladni mehanizmi za oporavak

^(?) Za međunarodne standarde o oporavku infrastruktura financijskog tržišta, vidjeti izvješće Banke za međunarodne namire (BIS), Odbora za plaćanja i tržišne infrastrukture (CPMI) i Uprave Međunarodne organizacije komisija za vrijednosne papire (IOSCO). „Oporavak infrastruktura financijskog tržišta - Revidirano izvješće“ (2017), dostupno na mrežnim stranicama BIS-a www.bis.org. Za međunarodne standarde o sanaciji infrastruktura financijskog tržišta, vidjeti smjernice Odbora za financijsku stabilnost (FSB) u Dodatak II.-Prilog 1. – Sanacija infrastruktura financijskog tržišta i sudionika na infrastrukturi financijskog tržišta, priloženo Ključnim značajkama djelotvornog sanacijskog režima za financijske institucije (2014), dostupno na mrežnim stranicama FSB-a www.fsb.org. FSB je izdao detaljnije smjernice u „Smjernici o sanaciji i planiranju sanacije središnje druge ugovorne strane“ u srpnju 2017. Ovaj dokument je također dostupan na mrežnim stranicama FSB-a.

^(*) Direktiva 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL L 173, 12.6.2014., str. 149).

^(*) Uredba (EU) br. 1095/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala) kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/77/EZ (SL L 331, 15.12.2010., str. 84.).

^(?) Uredba (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o OTC izvedenicama, središnjim drugim ugovornim stranama i trgovinskom repozitoriju (SL L 201, 27.7.2012., str. 1.).

^(*) Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1095/2010 o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala) i izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 u pogledu postupaka i tijela uključenih u izdavanje odobrenja za rad središnjim drugim ugovornim stranama i zahtjeva za priznavanje središnjih drugih ugovornih strana trećih zemalja, COM(2017) 331 final.

i sanaciju središnje druge ugovorne strane radi osiguravanja da su ovi rizici pravovremeno i djelotvorno uklonjeni stoga su od izravnog značaja za nadležnost središnjih banaka za utvrđivanje i provođenje monetarne politike, promicanje nesmetanog funkcioniranja platnih sustava, doprinošenje financijskoj stabilnosti i, prema potrebi, nadzor kreditnih institucija. Nadalje, središnje banke trebale bi imati istaknutu ulogu u stvaranju i izvršavanju strategija oporavka i sanacije središnje druge ugovorne strane u svom svojstvu kao: (a) tijela nadležna za kontrolu; (b) pružatelji ključnih platnih usluga i usluga namire središnjim drugim ugovornim stranama; i (c) potencijalni pružatelji likvidnosti središnjim drugim ugovornim stranama i/ili glavnim članovima sustava poravnanja koja se pruža prema prosudbi dotične središnje banke i u skladu s odgovarajućim pravilima.

ESB naglašava potrebu suradnje ESMA-e, za potrebe Prijedloga uredbe, ne samo s Europskim nadzornim tijelom za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA) i EBA-om, nego i s ESB-om/ESSB-om u vezi s izvršavanjem ESSB-ovih zadaća utvrđivanja i provođenja monetarne politike i promicanja nesmetanog funkcioniranja platnih sustava i ESB-ovim zadaćama u vezi s bonitetnim nadzorom kreditnih institucija ⁽⁷⁾. U tom smislu, središnje banke izdavatelji s područja EU i tijela nadležna za nadzor središnjih drugih ugovornih strana trebala bi biti uključena u horizontalnu suradnju u odnosu na oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana u Uniji, kao što je objašnjeno u stavku 2.2 i u razvoj regulatornih tehničkih standarda (RTS) za tehničke pojedinosti planova sanacije, procjene mogućnosti sanacije i funkcioniranje sanacijskog kolegija kako je navedeno u stavicama 2.2, 2.4 i 2.5.

2.1.2 Mehanizmi glasovanja u sanacijskim kolegijima

U skladu s člankom 4. stavkom 1. i 2. Prijedloga uredbe sanacijsko tijelo mora osnovati sanacijski kolegij te upravljati i predsjedati sanacijskim kolegijem koji se sastoji od, između ostalih članova, „središnjih banaka koje izdaju najvažnije valute Unije u kojima su financijski instrumenti čije se poravnanje obavlja” ⁽⁸⁾ i „nadležnih tijela odgovornih za nadzor članova sustava poravnanja središnje druge ugovorne strane s poslovnim nastanom u tri države članice koje najviše doprinose u jamstveni fond središnje druge ugovorne strane” ⁽⁹⁾.

Kada središnje banke Eurosustava, koje zajedno čine „središnju banku izdavatelja” za euro, predstavljaju ESB ili nacionalna središnja banka (NSB), a bonitetni nadzor kreditnih institucija koje su značajne središnje druge ugovorne strane članovi sustava poravnanja provodi ESB, ovim dvjema ulogama dodjeljuju se zasebni glasovi. Kao što je ESB već naglasio ⁽¹⁰⁾, ove dvije funkcije odijeljene su i služe različitim ciljevima, što se odražava u operativnoj odvojenosti između uloga monetarne politike ESB-a i bonitetnog nadzora.

2.1.3 Središnje banke kao sudionici u sustavu poravnanja

Prijedlog uredbe ⁽¹¹⁾ utvrđuje pravila i postupke u odnosu na oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana koje imaju odobrenje za rad u skladu s Uredbom (EU) br. 648/2012. Podrazumijeva se da se njezine odredbe primjenjuju ne samo na središnje druge ugovorne strane, nego i na središnje druge ugovorne strane sudionike u sustavu poravnanja, što znači članove sustava poravnanja i klijente ⁽¹²⁾. U odnosu na svoje poslovanje na temelju Ugovora i nacionalnog zakonodavstva, članovi ESSB-a mogu djelovati u svojstvu člana sustava poravnanja i klijenta. Ako bi sanacijska tijela trebala, po svojoj slobodnoj ocjeni, odlučiti aktivirati instrumente za raspodjelu pozicija i gubitaka na temelju Prijedloga uredbe, to bi podrazumijevalo da bi središnje banke koje djeluju kao središnje druge ugovorne strane članovi sustava poravnanja ili klijenti u vezi sa svojim zakonskim djelovanjem, sudjelovale u podjeli financijskih gubitaka. To bi povlačilo za sobom rizik da bi takvi gubici mogli dovesti u pitanje bilančnu poziciju središnje banke i ugroziti njezinu reputaciju. Nadalje, predloženi okvir trebao bi voditi računa o posebnim karakteristikama središnjih banaka kao središnjih drugih ugovornih strana sudionika u sustavu poravnanja, imajući na umu temeljni uzrok moguće propasti središnje druge ugovorne strane, odnosno neispunjavanje obveza jednog ili više njezinih članova sustava poravnanja. Središnje banke razlikuju se od drugih

⁽⁷⁾ Vidjeti Uredbu Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL L 287, 29.10.2013., str. 63.).

⁽⁸⁾ Vidjeti članak 4. stavak 2. točku (h) Prijedloga uredbe.

⁽⁹⁾ Vidjeti članak 4. stavak 2. točku (c) Prijedloga uredbe.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti odgovor ESB-a na konzultaciju Komisije o pregledu Uredbe o infrastrukturi europskog tržišta (EMIR), dostupno na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu.

⁽¹¹⁾ Vidjeti članak 1. Prijedlog uredbe.

⁽¹²⁾ Vidjeti točku 17. članka 2. Prijedloga uredbe.

središnjih drugih ugovornih strana sudionika u sustavu poravnanja, budući da su središnje banke, prema definiciji, solventne i nisu sklone propadanju, zbog svog posebnog statusa koji je povezan s njihovom javnopravnom prirodom. S obzirom na ograničene rizike koje nose središnje banke kao središnje druge ugovorne strane sudionici u sustavu poravnanja, određene središnje druge ugovorne strane dozvolit će središnjim bankama da budu prihvaćene kao članovi sustava poravnanja pod izmijenjenim uvjetima. Stoga je teško prihvatiti da bi središnje druge ugovorne strane sudionici u sustavu poravnanja kao što su središnje banke, koje ne predstavljaju rizik za središnje druge ugovorne strane u kojima sudjeluju, trebale snositi troškove povezane s propašću tih središnjih drugih ugovornih strana, uključujući scenarij sanacije. Konačno, u skladu s ciljevima Prijedloga uredbe, važno je izbjeći stvaranje pitanja moralnog hazarda ili pogrešnog razumijevanja u odnosu na ulogu središnjih banaka. Povećanje izloženosti članova ESSB-a prema središnjoj drugoj ugovornoj strani koja propada bilo bi u suprotnosti s temeljnim načelima Prijedloga uredbe, a to je sprječavanje oslanjanja na javni novac radi izbjegavanja propasti središnje druge ugovorne strane. Shodno tome, ESB predlaže da bi članovi ESSB-a, kada djeluju kao središnje druge ugovorne strane sudionici u sustavu poravnanja, trebali biti isključeni od instrumenata za raspodjelu pozicija i gubitaka navedenih u člancima od 28. do 31. Prijedloga uredbe.

2.1.4 Središnje banke kao sanacijska tijela

Prijedlog uredbe propisuje da nacionalne središnje banke mogu biti imenovane kao sanacijska tijela za središnje druge ugovorne strane⁽¹³⁾. Istodobno, nacionalne središnje banke imaju zakonsku zadaću promicati nesmetano funkcioniranje platnih sustava i doprinosti nesmetanom vođenju politika koje se odnose na stabilnost financijskog sustava, uz pružanje odgovarajućih stručnih znanja infrastrukturama financijskog tržišta. Neovisno od ove postojeće zakonske zadaće, kada na temelju Prijedloga uredbe država članica imenuje NSB sanacijskim tijelom za središnje druge ugovorne strane, ESB treba procijeniti posebne pojedinosti predložene dodjele te zadaće NSB-u u odnosu na zabranu monetarnog financiranja na temelju članka 123. Ugovora⁽¹⁴⁾.

Pored toga, iako sukladno Prijedlogu uredbe, NSB (u svojstvu sanacijskog tijela) može imati u vlasništvu, u cijelosti ili djelomično, prijelaznu središnju drugu ugovornu stranu⁽¹⁵⁾, NSB ne smije preuzeti niti financirati bilo koju obvezu prijelazne druge ugovorne strane. Uloga NSB-a kao vlasnika takvog subjekta mora, u svim okolnostima, ostati dosljedna zabrani monetarnog financiranja na temelju članka 123. Ugovora i mora obavljati ulogu vlasnika bez utjecaja na svoju financijsku i institucionalnu neovisnost⁽¹⁶⁾. U istom duhu ESB naglašava da, u skladu s člankom 123. Ugovora koji zabranjuje, između ostalog, financiranje obveza javnog sektora u odnosu na treće strane, nacionalne središnje banke ne smiju financirati niti jedan od dodatnih mehanizama financiranja⁽¹⁷⁾ koji se smatraju potrebnim radi osiguravanja djelotvornog korištenja instrumenata sanacije⁽¹⁸⁾. Ovo je bez utjecaja na ovlast središnjih banaka da odlučuju neovisno i po svojoj slobodnoj ocjeni, neovisno o svojoj potencijalnoj ulozi sanacijskog tijela, o osiguravanju likvidnosti središnje banke solventnim subjektima, u skladu s odgovarajućim pravilima i unutar ograničenja postavljenih zabranom monetarnog financiranja na temelju Ugovora.

2.2 Kolegiji u skladu s Uredbom EMIR, sanacijski kolegiji i sanacijski odbor ESMA-e

ESB podupire opći okvir za funkcioniranje kolegija u skladu s Uredbom EMIR i sanacijskih kolegija za potrebe suradnje u odnosu na planiranje oporavka, planiranje sanacije, procjene mogućnosti sanacije i sanaciju. Međutim, s obzirom na potrebu djelotvornog sudjelovanja središnjih banaka i tijela za nadzor banaka u kreiranju i provođenju strategija oporavka i sanacije središnje druge ugovorne strane, ESB predlaže razvijanje RTS-ova za utvrđivanje funkcioniranja sanacijskih kolegija u bliskoj suradnji s ESSB-om, uključujući i ESB kada obavlja svoje zadaće bonitetnog nadzora te s EBA-om.

Nadalje, kao što je navedeno u stavku 1.2.3 mehanizme za kolegije na razini svake pojedine središnje druge ugovorne strane trebalo bi dopuniti s horizontalnom strukturom radi razmatranja mehanizama oporavka i sanacije u središnjim drugim ugovornim stranama u Uniji. Radi promicanja dosljednih pristupa i djelotvorne interakcije mehanizama za oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana u Uniji, ESMA bi trebala procijeniti mehanizme oporavka i sanacije središnje druge ugovorne strane u pogledu njihova ukupnog utjecaja na

⁽¹³⁾ Vidjeti članak 3. stavak 1. Prijedloga uredbe.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti stavak 2.2 i 2.3 Mišljenja CON/2017/2. Sva mišljenja ESB-a objavljena su na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti članak 42. stavak 2. Prijedloga uredbe.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti stavak 3.3 Mišljenja CON/2012/99 Europske središnje banke od 29. studenoga 2012. o Prijedlogu direktive o uspostavljanju okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava (SL C 39, 12.2.2013., str. 1.).

⁽¹⁷⁾ Vidjeti članak 44. Prijedloga uredbe.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti stavak 3.4 Mišljenja CON/2012/99.

financijsku stabilnost u Uniji putem redovnih testiranja otpornosti na stres i vježbama simulacija krize u odnosu na moguće sistemski stresne događaje. Potrebna je kombinirana procjena utjecaja mehanizama oporavka i sanacije središnje druge ugovorne strane u pogledu specifičnosti postupaka oporavka i sanacije za središnje druge ugovorne strane. Nasuprot mehanizmima koji postoje za banke, sanacija središnje druge ugovorne strane oslanja se u najvećoj mogućoj mjeri na postupak oporavka. Prema Prijedlogu uredbe od sanacijskih tijela zahtijeva se, uz neka odstupanja, da provedu postojeće ili nepodmirene ugovorne obveze središnjih drugih ugovornih strana prije korištenja bilo kojeg instrumenta sanacije⁽¹⁹⁾. Pored toga, ako odstupanje od pravila poslovanja središnje druge ugovorne strane u sanaciji dovede do toga da se njegovi članovi sustava poravnanja nalaze u lošijem položaju nego što bi bili u likvidaciji, bit će ovlašteni primiti naknadu⁽²⁰⁾.

Za razliku od banaka, središnje druge ugovorne strane same ne preuzimaju rizik nego upravljaju njime u ime svojih članova sustava poravnanja, dok se instrumenti za raspodjelu pozicija i gubitaka u bitnome oslanjaju na članove sustava poravnanja središnje druge ugovorne strane. U tom kontekstu, nadzorna i sanacijska tijela za središnje druge ugovorne strane i nadzorna tijela za bankarstvo trebala bi blisko surađivati u planiranju oporavka i sanacije da bi osigurala da se banke mogu na odgovarajući način pripremiti za upravljanje i upravljati povezanim obvezama, na taj način također smanjujući rizik da bi oporavak i sanacija središnje druge ugovorne strane mogli dovesti do nepovoljnog zaraznog utjecaja na širi financijski sustav. Slično tome, postoji potreba bliskog usklađivanja sa središnjim bankama u njihovim ulogama središnjih banaka izdavatelja i tijela nadležnih za kontrolu, kako je navedeno u stavku 2.1.1. Stoga, u obavljanju svojih horizontalnih zadaća u odnosu na planiranje oporavka i sanacije, ESMA bi trebala surađivati s ESSB-om i tijelima nadležnim za nadzor banaka, uključujući ESB kad obavlja svoje zadaće bonitetnog nadzora. U skladu s time, Prijedlog uredbe trebao bi uključivati općeniti zahtjev za suradnju ESMA-e s ESSB-om.

Konačno, nakon što trenutno preispitivanje zakonodavstva Unije o nadzoru središnjih drugih ugovornih strana pokrenuto prijedlogom Komisije od 13. lipnja 2017. bude dovršeno, može doći do potrebe za ponovnim razmatranjem položaja ESB-a kao tijela koje je nadležno za horizontalnu procjenu mehanizama za oporavak i sanaciju središnjih drugih ugovornih strana.

2.3 Planiranje oporavka

2.3.1 Sadržaj planova oporavka

Sadržaj planova oporavka na temelju Prijedloga uredbe zahtijeva detaljniji opis. Posebno, glavni cilj planiranja oporavka trebao bi biti izričito opisan u smislu osiguravanja dostupnosti skupa instrumenata oporavka koji je sveobuhvatan i djelotvoran u omogućavanju središnjoj drugoj ugovornoj strani da raspodjeli svaki nepokriveni gubitak i pokrije manjkove likvidnosti, riješi neuravnotežene pozicije i obnovi financijska sredstva, uključujući vlastiti kapital središnje druge ugovorne strane, tako da može nastaviti pružati ključne usluge.

Uglavnom u skladu s odredbama Prijedloga uredbe o sadržaju planova oporavka⁽²¹⁾, od središnjih drugih ugovornih strana bi se najmanje trebalo zahtijevati da prave razliku, također u svojim planovima oporavka, između mogućih stresnih scenarija koji nastaju zbog neispunjavanja obveza članova sustava poravnanja i onih koji nastaju zbog drugih razloga te da uzmu u obzir kombinaciju ovih scenarija oporavka i moguće sistemske događaje. U odnosu na gubitke povezane s neispunjavanjem obveza, bit će važno osigurati da su razmatrani scenariji dovoljno ozbiljni i stoga bi od središnjih drugih ugovornih strana trebalo tražiti da uzmu u obzir moguća neispunjavanja obveza više od dva člana sustava poravnanja središnje druge ugovorne strane. U odnosu na gubitke koji nisu povezani s neispunjavanjem obveza, od središnjih drugih ugovornih strana trebalo bi izričito zahtijevati u skladu sa izvještajem o oporavku iz 2017. koje su donijeli CPMI i IOSCO⁽²²⁾, da razmotre investicijske gubitke, opće poslovne gubitke i, prema potrebi, rizike povezane s nemogućnošću treće strane da obavi ključne funkcije za središnju drugu ugovornu stranu.

Pored toga, u skladu sa zahtjevima iz Prijedloga uredbe za sanacijske planove⁽²³⁾, trebalo bi biti izričito navedeno da planovi oporavka moraju uzeti u obzir ne samo nepostojanje izvanredne javne financijske potpore već također nepostojanje hitne likvidnosne pomoći središnje banke ili likvidnosne pomoći središnje banke dane pod nestandardnim uvjetima u pogledu kolateralizacije, rokova dospijeca ili kamata.

⁽¹⁹⁾ Vidjeti članak 27. stavak 3. i 4. Prijedloga uredbe.

⁽²⁰⁾ Vidjeti članak 27. stavak 5. Prijedloga uredbe.

⁽²¹⁾ Vidjeti članak 13. stavak 3. Prijedloga uredbe.

⁽²²⁾ Vidjeti bilješku 2.

⁽²³⁾ Vidjeti članak 13. stavak 4. Prijedloga uredbe.

Zahtjevi da planovi oporavka uzmu u obzir interese svih dionika na koje će vjerojatno utjecati plan te da osiguraju da članovi sustava poravnanja nemaju neograničenu izloženost prema središnjoj drugoj ugovornoj strani, trebali bi biti premješteni iz priloga u glavni tekst Prijedloga uredbe s obzirom na ključnu prirodu ovih zahtjeva.

Konačno, potrebno je precizno utvrditi redosljed instrumenata raspodjele gubitaka u sanacijskim planovima. Uzimajući u obzir da je od presudne važnosti da su sudionici u sustavu poravnanja u mogućnosti mjeriti, upravljati i kontrolirati svoje moguće izloženosti u najvećoj mogućoj mjeri, instrumenti koji se mogu u potpunosti kvantificirati *ex ante* (kao što su ograničeni pozivi na gotovinsku uplatu) trebali bi imati prioritet u odnosu na druge instrumente raspodjele gubitaka kod kojih će konačni iznosi uvelike ovisiti o kretanjima na tržištu i pozicijama koje će se držati u neodređenom trenutku u budućnosti kada se oporavak pokrene.

2.3.2 Procjena planova oporavka

ECB pozdravlja ulogu sanacijskog tijela u ispitivanju plana oporavka radi utvrđivanja mjera koje mogu značajno utjecati na mogućnost sanacije središnje druge ugovorne strane i davanje preporuka o tim pitanjima nadležnim tijelima⁽²⁴⁾. Ovo je ključna zaštitna mjera, uzimajući u obzir da su planovi oporavka središnje druge ugovorne strane uzeti kao polazna točka za sanaciju središnje druge ugovorne strane. Radi osiguravanja djelotvornog funkcioniranja ove odredbe, ESB predlaže da se pojasni da se ispitivanje sanacijskog tijela može provesti ne samo u pogledu početnog odobravanja sanacijskog plana nego i u kasnijoj fazi kad sanacijsko tijelo provodi ili ažurira svoju procjenu mogućnosti sanacije središnje druge ugovorne strane. Ovo je važno budući da će sanacijska tijela vjerojatno samo provoditi planiranje sanacije i procjene mogućnosti sanacije nakon što je plan oporavka središnje druge ugovorne strane dovršen.

2.3.3 Postupak koordinacije za planove oporavka

ESB smatra da bi postupak glasovanja u vezi s planovima oporavka, koji se koristi od strane kolegija, uspostavljen na temelju Uredbe (EU) br. 648/2012⁽²⁵⁾ trebao biti u skladu s postupkom za mišljenja kolegija utvrđenim u članku 17. stavku 4. i članku 19. te Uredbe. Navođenje potrebe glasovanja dvije trećine članova kolegija da se pokrene posredovanje ESMA-e, ako se ne može postići jednoglasna odluka kolegija u unaprijed određenom razdoblju⁽²⁶⁾, će vjerojatno biti učinkovitije u promicanju pravovremenog donošenja odluka od strane kolegija i smanjenja potrebe za posredovanjem ESMA-e u donošenju mišljenja kolegija. Nadalje, ovaj bi pristup ojačao sudjelovanje svih relevantnih nadležnih tijela na koja odluka kolegija može utjecati.

2.4 Planiranje sanacije

2.4.1 Sadržaj sanacijskih planova

U skladu s ESB-ovim prijedlozima u vezi sa sadržajem planova oporavka iz stavka 2.3.1, ESB smatra da bi planovi sanacije trebali dalje razlikovati scenarije propadanja koji nisu povezani s neispunjavanjem obveza člana sustava poravnanja⁽²⁷⁾. Slično tome, radi osiguravanja da su sanacijski planovi prikladni za sve relevantne scenarije koji prelaze „iznimne ali moguće” uvjete, sanacijski bi plan trebao, u pogledu scenarija propasti povezanih s neispunjavanjem obveza uzeti u obzir ne samo neispunjavanje obveza jednog ili više članova sustava poravnanja središnje druge ugovorne strane⁽²⁸⁾, nego također neispunjavanje obveza od strane najmanje tri člana sustava poravnanja prema kojima središnja druga ugovorna strana ima najveću izloženost, uzimajući u obzir da se od središnjih drugih ugovornih strana već zahtijeva na temelju Uredbe (EU) br. 648/2012 da drže dovoljna financijska sredstva kako bi mogli podnijeti moguće neispunjavanje obveza od najmanje dva člana sustava poravnanja prema kojima središnja druga ugovorna strana ima najveće izloženosti.

⁽²⁴⁾ Vidjeti članak 10. stavak 4. Prijedloga uredbe.

⁽²⁵⁾ Vidjeti članak 12. stavci od 2. do 5. Prijedloga uredbe.

⁽²⁶⁾ To bi pretpostavljalo da ako je većina od dvije trećine članova kolegija izrazila negativno mišljenje o planu oporavka, svako od tih tijela može prenijeti to pitanje ESMA-i radi posredovanja.

⁽²⁷⁾ Vidjeti članak 13. stavak 3. Prijedloga uredbe.

⁽²⁸⁾ Vidjeti članak 13. stavak 3. točku (a) pod i. Prijedloga uredbe.

ESB pozdravlja zahtjev da sanacijski plan ne pretpostavlja izvanrednu javnu financijsku potporu, hitnu likvidnosnu pomoć središnje banke ili likvidnosnu pomoć središnje banke dodijeljenu u nestandardnim uvjetima u pogledu kolateralizacije, rokova dospijeca ili kamata ⁽²⁹⁾. Istodobno, s obzirom na važnost sprječavanja mogućih gubitaka za porezne obveznike u sanaciji, ESB predlaže da se Prijedlogom uredbe od sanacijskog tijela također izričito zahtijeva da izvrši razborite procjene financijskih sredstava koja mogu biti potrebna radi postizanja ciljeva sanacije i sredstava za koja očekuje da će biti na raspolaganju na temelju pravila i mehanizama središnjih drugih ugovornih strana u vrijeme ulaska u sanaciju.

Radi osiguravanja bolje ujednačenosti između ključnih aspekata sanacijskog plana ⁽³⁰⁾ i međunarodnih standarda, ESB predlaže dodavanje sljedećih stavki minimalnom sadržaju sanacijskih planova.

- Procjenu vremenskog okvira za obnavljanje financijskih sredstava središnje druge ugovorne strane (tj. jams-tvenog fonda i regulatornog kapitala).
- Opis općeg pristupa i postupaka donošenja odluka koje slijedi sanacijsko tijelo u ključnim područjima sanacije s ciljem osiguravanja planiranja i transparentnosti dionika oko mogućih sanacijskih mjera ⁽³¹⁾. To bi trebalo uključiti: (a) mogući pristup sanacijskog tijela za pokretanje sanacije, uključujući ključne pokazatelje koji bi mogli utjecati na odluku sanacijskog tijela o tome treba li staviti središnju drugu ugovornu stranu u sanaciju u različitim slučajevima neispunjavanja obveza i scenarijima sanacije kada nije u pitanju neispunjavanje obveza; i (b) u mjeri u kojoj sanacijsko tijelo treba odstupiti od pravila i mehanizama središnje druge ugovorne strane, opći pristup koji se očekuje da sanacijsko tijelo slijedi u izračunavanju i raspodjeli gubitaka, uključujući pretpostavljeni izbor i utvrđivanje redosljeda različitih instrumenata raspodjele gubitaka te kako bi sanacijsko tijelo očekivalo primijeniti načelo zaštite prema kojem „vjerovnik ne smije biti u nepovoljnijem položaju od onog u kojem bi bio u slučaju nesolventnosti” i procijeniti gubitke u slučaju stečaja za ove potrebe.
- Opis sporazuma o dijeljenju podataka unutar sanacijskog kolegija tijekom sanacije ⁽³²⁾.

ESB pozdravlja činjenicu da Prijedlog uredbe predviđa razvoj RTS-ova za tehničke pojedinosti sanacijskih planova ⁽³³⁾. Međutim, ESB naglašava da bi ove RTS-ove trebalo razvijati u bliskoj suradnji s ESSB-om a također i s ESB-om pri obavljanju njegovih zadaća bonitetnog nadzora te s EBA-om. Sudjelovanje ESSB-a posebno je važno, s obzirom na ključnu ulogu koju središnje banke izdavatelji igraju u prenošenju trajnog pristupa ključnim uslugama plaćanja i namire te u ostvarivanju likvidnosti u skladu sa svojim ovlaštenjima.

2.4.2 Postupak koordinacije za sanacijske planove

U skladu s prijedlozima ESB-a za postupak koordinacije za planove oporavka iz stavka 2.3.3, ESB smatra da bi postupak glasovanja koji se koristi od strane sanacijskog kolegija u odnosu na sanacijske planove ⁽³⁴⁾ trebao biti u skladu s postupkom iz članka 17. stavka 4. i članka 19. Uredbe (EU) br. 648/2012.

2.5 Mogućnost sanacije

2.5.1 Sadržaj procjena mogućnosti sanacije

ESB smatra da bi tehnički aspekti koje treba razmotriti sanacijsko tijelo kada procjenjuje mogućnost sanacije središnje druge ugovorne strane trebali biti utvrđeni u RTS-ovima, a ne u prilogu Prijedloga uredbe ⁽³⁵⁾. Ove RTS-ove trebalo bi razviti u bliskoj suradnji s ESSB-om, uključujući ESB kad obavlja svoje zadaće bonitetnog nadzora te s EBA-om.

⁽²⁹⁾ Vidjeti članak 13. stavak 4. Prijedloga uredbe.

⁽³⁰⁾ Vidjeti članak 13. stavak 6. Prijedloga uredbe.

⁽³¹⁾ Vidjeti odjeljak 7.5 točke i. i v. FSB-ova „Smjernica o sanaciji i planiranju sanacije središnje druge ugovorne strane”.

⁽³²⁾ Ibid., odjeljak 7.5 točka xiii.

⁽³³⁾ Vidjeti članak 13. stavak 8. Prijedloga uredbe.

⁽³⁴⁾ Vidjeti članak 15. Prijedloga uredbe.

⁽³⁵⁾ Vidjeti članak 16. stavak 4. Prijedloga uredbe.

ESB pozdravlja ovlast sanacijskog tijela da traži od središnje druge ugovorne strane da izdvoji sredstva za povećanje kapaciteta pokrića gubitaka, dokapitalizaciju i nadopunu unaprijed financiranih sredstava, ako bi se dostupna sredstva za sanaciju smatrala nedovoljnima ⁽³⁶⁾. Da bi ova ovlast stupila na snagu, RTS-ovi o procjeni mogućnosti sanacije trebali bi navesti minimalne kriterije koje sanacijska tijela trebaju razmotriti kada procjenjuju prikladnosti financiranja sanacije središnje druge ugovorne strane. Ovaj aspekt trenutno nije obuhvaćen Prijedlogom uredbe ⁽³⁷⁾. Sanacijsko tijelo trebalo bi uzeti u obzir najmanje sljedeće elemente ⁽³⁸⁾:

— u slučaju scenarija sanacije povezanih s neispunjavanjem obveza: (a) značajke rizika, složenost i cjenovne nesigurnosti proizvoda koji je predmet poravnanja te povezanu potencijalnu granicu pogreške u početnim izračunima i izračunima varijacijskog iznosa nadoknade; (b) veličinu, strukturu i likvidnost temeljnog tržišta u stresnim uvjetima; (c) broj neispunjavanja obveza članova sustava poravnanja koje bi trebale biti pokriveno dostupnim prethodno financiranim i predviđenim sredstvima na temelju „iznimnih ali mogućih” uvjeta; (d) dostupnost i mogući utjecaj na pogođene sudionike u sustavu poravnanja instrumenata kao što su djelomičan raskid i korekcija za dobitke od varijacijskog iznosa nadoknade; i (e) vjerodostojnost nematerijalnih mehanizama u udovoljavanju mogućih potreba središnje druge ugovorne strane, i

— dodatno, i za sve vrste gubitaka, zamjenjivost središnje druge ugovorne strane na tržištima koje opslužuje, i vjerodostojnost dodatnih mehanizama, kao što su sporazumi o osiguranju ili jamstva matičnog društva, koja mogu biti dostupna radi rješavanja nepokrivenih kreditnih gubitaka.

Nadalje, budući da svaki zahtjev sanacijskog tijela, u skladu s točkom (l) članka 17. stavka 7., središnjoj drugoj ugovornoj strani da izda obveze koje se mogu sanirati vlastitim sredstvima kao instrument pokrića gubitka može biti teško uskladiti s ulogom i poslovnim modelom središnjih drugih ugovornih strana kao upravitelja rizika, trebalo bi provesti temeljitu procjenu učinka prije korištenja ove ovlasti.

Konačno, pri izradi RTS-ova o procjeni mogućnosti sanacije, ESMA bi trebala uzeti u obzir predstojeće procjene ili izvješća koje je izradio FSB o financijskim sredstvima za sanaciju središnje druge ugovorne strane ⁽³⁹⁾.

2.5.2 Postupak koordinacije za procjene mogućnosti sanacije

U skladu s ESB-ovim prijedlozima za postupak koordinacije za planove oporavka i sanacije iz stavka 2.3.3 i 2.4.2, ESB smatra da bi postupak glasovanja koji koristi sanacijski kolegij u vezi s procjenom mogućnosti sanacije ⁽⁴⁰⁾ trebao biti u skladu s postupkom iz članka 17. stavka 4. i članka 19. Uredbe (EU) br. 648/2012.

2.6 Sanacija

2.6.1 Ciljevi sanacije

ESB smatra da bi cilj sanacije koji se odnosi na zaštitu javnih sredstava smanjivanjem oslanjanja na izvanrednu javnu financijsku potporu ⁽⁴¹⁾ trebao biti proširen tako da uključi izričito upućivanje na smanjenje rizika mogućih gubitaka za porezne obveznike, s obzirom da bi privremeni mehanizmi javnog financiranja mogli biti osmišljeni na različite načine u odnosu na njihove zaštitne mjere za smanjenje mogućih rizika za porezne obveznike.

⁽³⁶⁾ Vidjeti članak 17. stavak 7. točku (l) Prijedloga uredbe.

⁽³⁷⁾ Vidjeti odjeljak C Priloga Prijedlogu uredbe o pitanjima koja sanacijsko tijelo treba razmotriti kada procjenjuje mogućnost sanacije središnje druge ugovorne strane.

⁽³⁸⁾ Vidjeti odjeljak 6. FSB-ove „Smjernice o sanaciji i planiranju sanacije središnje druge ugovorne strane”.

⁽³⁹⁾ FSB će nastaviti svoj rad na financijskim sredstvima za sanaciju središnje druge ugovorne strane i, na temelju daljnjih analiza i iskustva stečenog u planiranju sanacije, odlučiti do kraja 2018. postoji li potreba za dodatnim smjernicama. Vidjeti uvod FSB-ove „Smjernice o sanaciji i planiranju sanacije središnje druge ugovorne strane”.

⁽⁴⁰⁾ Vidjeti članak 18. Prijedloga uredbe.

⁽⁴¹⁾ Vidjeti članak 21. stavak 1. točku (d) Prijedloga uredbe.

2.6.2 Uvjeti za sanaciju

Budući da je vrlo teško *ex ante* utvrditi granicu između oporavka i sanacije, a pravovremeni ulazak u sanaciju ključan je za osiguravanje djelotvorne sanacije i izbjegavanje nepotrebnog uništavanja ekonomske vrijednosti, od presudne je važnosti da nadležna tijela i sanacijska tijela blisko surađuju u pripremi sanacije. Stoga, ESB smatra da bi nadležno tijelo trebalo dostaviti sanacijskom tijelu bez odgađanja i na vlastitu inicijativu, sve podatke koji mogu ukazati da središnja druga ugovorna strana propada ili je vjerojatno da će propasti, a ne samo odgovoriti na zahtjev sanacijskog tijela za dostavu podataka ⁽⁴²⁾.

Nadalje, imajući u vidu cilj održavanja systemske stabilnosti, jedan od prioriteta u oporavku i sanaciji središnjih drugih ugovornih strana je izbjegavanje nepredvidljivih i značajnih gubitaka za članove u sustavu poravnanja središnjih drugih ugovornih strana. Oporavak i sanacija središnje druge ugovorne strane neće biti učinkoviti ako se ne temelje na očekivanju da će članovi u sustavu poravnanja biti u mogućnosti podmiriti značajne obveze plaćanja. Moguće propadanje drugih članova u sustavu poravnanja zbog iznenadne izloženosti kojom nisu mogli upravljati moglo bi pogoršati postojeće pritiske unutar financijskog sustava, posebno ako se uzme u obzir međusobna povezanost središnjih drugih ugovornih strana. Odluka o korištenju instrumenata raspodjele gubitaka povezanih s vrlo značajnim, nepredvidljivim troškovima za članove u sustavu poravnanja stoga bi trebala u idealnom slučaju biti donesena od strane sanacijskog tijela, a ne od same središnje druge ugovorne strane tijekom oporavka. Sanacijsko tijelo će vjerojatno biti u boljem položaju od središnje druge ugovorne strane da procijeni utjecaj određenog načina djelovanja na financijsku stabilnost. Na temelju ovih činjenica, ESB preporučuje da se u prijedlogu uredbe objasni da je sanacijsko tijelo ovlašteno poduzeti radnje sanacije u slučajevima kad središnja druga ugovorna strana: (a) ne može ili nije vjerojatno da se može vratiti usklađenoj knjizi trgovanja i raspodijeliti nepokrivene gubitke; ili (b) može se vratiti usklađenoj knjizi trgovanja i raspodijeliti nepokrivene gubitke jedino pomoću sanacijskih radnji koje mogu stvoriti značajne i nepredvidljive gubitke za članove u sustavu poravnanja središnjih drugih ugovornih strana.

2.6.3 Sanacijski instrumenti

Radi sprječavanja moralnog hazarda i smanjenja mogućih gubitaka za porezne obveznike, primjena državnih instrumenata za stabilizaciju ⁽⁴³⁾ trebala bi ovisiti ne samo o uvjetu za odobrenje na temelju okvira Unije za državne potpore ⁽⁴⁴⁾, nego bi također trebala ovisiti o vjerodostojnim mehanizmima za pravovremenu i sveobuhvatnu naknadu svih osiguranih sredstava.

U odnosu na instrumente raspodjele pozicija, ESB smatra da bi djelomični raskid u načelu imao prioritet u odnosu na puni raskid, s obzirom na ključni cilj sanacije, odnosno očuvanje kontinuiteta ključnih funkcija središnje druge ugovorne strane. Stoga ESB predlaže da se puni raskid primjenjuje samo u situacijama kada sanacijsko tijelo smatra da niti jedna druga opcija ne bi imala za posljedicu bolji ishod za financijsku stabilnost.

2.6.4 Financiranje sanacije

S obzirom da je ključni cilj Prijedloga uredbe izbjegavanje gubitaka za porezne obveznike zbog sanacije središnje druge ugovorne strane, ESB smatra da odredbe o državnim instrumentima za stabilizaciju nedovoljno pojašnjavaju potrebne zaštitne mjere. Prijedlog uredbe trebao bi, kao krajnju mjeru, među uvjete za uporabu državnih instrumenata za stabilizaciju uključiti najmanje, a kako je navedeno u međunarodnim smjernicama FSB-a ⁽⁴⁵⁾, zahtjev za sanacijsko tijelo da: (a) utvrdi jasan raspored za povrat svih osiguranih sredstava; i (b) osigura djelotvorne i vjerodostojne mehanizme za povrat ovih sredstava. U tom smislu, ESB također smatra da bi trebalo proširiti povrat troškova nastalih u vezi s upotrebom državnih instrumenata za stabilizaciju ⁽⁴⁶⁾. ESB podržava postojeći prijedlog da bi troškovi trebali biti nadoknađeni prvenstveno od strane središnje druge ugovorne strane

⁽⁴²⁾ Vidjeti članak 22. stavak 1. Prijedloga uredbe.

⁽⁴³⁾ Vidjeti članak 27. Prijedloga uredbe.

⁽⁴⁴⁾ To se smatra, u skladu s definicijom iz članka 2. stavka 1. točke 53. Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te Uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 173, 12.6.2014., str. 190.), kao „okvir uspostavljen člankom 107., 108 i 109. UFEU-a i uredbama i svim aktima Unije, uključujući smjernice, komunikacije i obavijesti izrađene ili donesene u skladu s člankom 108. stavkom 4 ili člankom 109. UFEU-a”.

⁽⁴⁵⁾ Vidjeti odjeljak 6. FSB-ove „Smjernice o sanaciji i planiranju sanacije središnje druge ugovorne strane”.

⁽⁴⁶⁾ Vidjeti članak 27. stavak 9. Prijedloga uredbe.

u sanaciji, njezina kupca ili od sredstava ostvarenih kao posljedica prestanka prijelaznog subjekta. Međutim, ovi izvori mogu biti nedostatni za pokrivanje svih nastalih troškova. Stoga, bi od sanacijskih tijela trebalo zahtijevati da traže ex-post povrat javnih sredstava od članova sustava poravnania u skladu s pravilima i mehanizmima središnje druge ugovorne strane, dok smanjuju rizik za financijsku stabilnost.

2.7 *Načelo prema kojem „niti jedan vjerovnik ne može biti doveden u nepovoljniji položaj od onog u kojem bi bio u postupku zbog nesolventnosti”*

Načelo prema kojem „niti jedan vjerovnik ne može biti doveden u nepovoljniji položaj od onog u kojem bi bio u postupku zbog nesolventnosti” ključna je zaštitna mjera radi osiguravanja da se sa središnjim drugim ugovornim stranama sudionicima, dioničarima i drugim vjerovnicima ne postupa manje povoljno u sanaciji nego u mogućim alternativnim scenarijima kada sanacijsko tijelo ne bi interveniralo i središnja druga ugovorna strana bila bi likvidirana na temelju primjenjivog propisa o nesolventnosti. Istodobno, važno je da metodologija vrednovanja na kojoj se zasniva primjena načela prema kojem „niti jedan vjerovnik ne može biti doveden u nepovoljniji položaj” ispravno odražava fer vrijednost kontinuiteta poslovanja očuvanu sanacijom središnje druge ugovorne strane da bi se izbjegli pretjerani zahtjevi za naknadu od strane relevantnih dionika. Potreba za poštenim i uravnoteženim pristupom u tom smislu naglašena je povezanim rizicima za javni sektor time da financijski teret na kraju snose porezni obveznici. Uzimanje u obzir fer vrijednost kontinuiteta poslovanja koja se čuva sanacijom središnje druge ugovorne strane temeljna je vrijednost u kontekstu sanacije središnje druge ugovorne strane, koja je predviđena samo za iznimno ozbiljne tržišne uvjete, kada bi prekid ključnih funkcija središnje druge ugovorne strane najvjerojatnije bio povezan s obimnim uništavanjem financijske vrijednosti i vrlo ograničenim mogućnostima za alternative bilateralnom sustavu poravnania.

Na ovim postavkama, ESB smatra da bi fer vrednovanje središnje druge ugovorne strane za potrebe primjene načela prema kojem „niti jedan vjerovnik ne može biti doveden u nepovoljniji položaj od onog u kojem bi bio u postupku zbog nesolventnosti” trebalo biti provedeno ne samo u pogledu imovine i obveza koje se prikazuju u bilanci središnje druge ugovorne strane u vrijeme kada se pokreće sanacija, nego bi trebalo biti utemeljeno na sveobuhvatnijoj, realističnijoj procjeni vrijednosti središnje druge ugovorne strane u slučaju njezine likvidacije, uzimajući u obzir gubitke, troškove zamjene i propast vrijednosti koje bi nastale zbog prestanka poslovanja ili likvidacije središnje druge ugovorne strane.

2.8 *Tehničke primjedbe i prijedlozi izmjena*

Kada ESB predlaže da bi Prijedlog uredbe trebalo izmijeniti, konkretni prijedlozi izmjena navedeni su u posebnom tehničkom radnom dokumentu kojem je u tu svrhu priloženo obrazloženje. Tehnički radni dokument dostupan je na engleskom jeziku na mrežnim stranicama ESB-a.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 20. rujna 2017.

Predsjednik ESB-a

Mario DRAGHI
