

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 485-A SESIUNE PLENARĂ DIN 12 ȘI 13 DECEMBRIE 2012

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a întreprinderilor de investiții și de modificare a Directivelor Consiliului 77/91/CEE și 82/891/CEE și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE și 2011/35/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010

COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD)

(2013/C 44/12)

Raportor: **dna Lena ROUSSENOVA**

La 5 iulie 2012 și 10 iulie 2012, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul și, respectiv, Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a întreprinderilor de investiții și de modificare a Directivelor Consiliului 77/91/CEE, 82/891/CE, 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE și 2011/35/CE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010

COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD).

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 21 noiembrie 2012.

În cea de a 485-a sesiune plenară, care a avut loc la 12 și 13 decembrie 2012 (ședința din 12 decembrie 2012), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 153 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută propunerea legislativă de elaborare a unui cadru care să permită abordarea preventivă a crizelor bancare, garantarea stabilității financiare și diminuarea sarcinii asupra finanțelor publice, prin introducerea unor noi instrumente de prevenire, de intervenție timpurie și de rezoluție. Garantarea unei rezoluții eficiente a instituțiilor financiare aflate în criză pe întreg cuprinsul UE este un element esențial al realizării pieței interne. CESE sprijină introducerea instrumentelor propuse, dar ar dori mai multă claritate cu privire la instrumentele noi, care nu au fost încă testate în cadrul crizelor sistemice. CESE speră ca conținutul acestei directive să fie coordonat cu cel al legislației privind uniunea bancară.

1.2 CESE este de acord cu propunerea ca autoritățile de rezoluție, după ce s-au consultat cu autoritățile de resort, să elaboreze și să actualizeze planurile de rezoluție. Comitetul

este convins că participarea băncilor ar îmbunătăți atât planificarea individuală și în grup a rezoluției, cât și procesul de actualizare. Dacă este cazul, se recomandă recurgerea la cunoștințele profesionale ale altor părți interesate care ar putea fi afectate de planurile de acțiune, cum ar fi organizațiile de consumatori, reprezentanții sindicalii etc., în legătură cu subiectele relevante.

1.2.1 Băncile centrale, inclusiv BCE, sunt cele mai în măsură să efectueze evaluări în ceea ce privește aspectele de interes public; CESE recomandă participarea acestora la evaluarea planurilor de redresare și rezoluție, cu respectarea deplină a independenței lor.

1.3 Cerințele referitoare la confidențialitate în legătură cu instituțiile de credit și cu planurile lor de redresare și rezoluție

ar trebui consolidate. Ar trebui ca directiva să conțină prevederi speciale care să garanteze că toate autoritățile, instituțiile și părțile interesate implicate în elaborarea, actualizarea și evaluarea planurilor de redresare și rezoluție ale băncilor vor respecta cu strictețe confidențialitatea informațiilor relevante.

1.4 CESE salută dispozițiile propuse care permit introducerea unor reguli și condiții armonizate pentru acordarea de sprijin financiar intragrup, reamintind în același timp că protecția intereselor și drepturilor entităților beneficiare și ale entității transferante ar trebui să fie bine echilibrată atunci când există dezechilibru între acestea cu privire la sprijinul respectiv. Comitetul sprijină întru totul prevederile articolului 19 alineatul (1) și propune extinderea cerințelor prevăzute de articolul 19 alineatul (1) litera (f) în sensul includerii unor **cerințe mai stricte privind fondurile proprii și lichiditatea** impuse de autoritatea de reglementare din țara în care își are sediul entitatea transferantă.

1.5 Autorităților competente le revine obligația de a aprecia care este principalul factor declanșator pentru numirea unui administrator special. CESE înțelege necesitatea ca autoritățile competente să beneficieze de o anumită marjă privind aprecierea, dar, ținând seama de competențele și de rolul deosebit conferit administratorilor speciali, Comitetul pledează pentru introducerea unor **reguli și factori declanșatori cu caracter mai explicit și mai precis**.

1.6 Numirea unui administrator special reprezintă o măsură de intervenție timpurie deosebit de intruzivă, care trebuie aplicată numai după ce au fost epuizate toate măsurile mai puțin intruzive. Pot exista însă situații în care poziția financiară a unei instituții se deteriorează în mod semnificativ într-un interval de timp prea scurt, făcând necesară numirea unui administrator special fără a aștepta punerea în practică a măsurilor de intervenție mai puțin intruzive propuse la articolul 23 alineatul (1). În aceste condiții ar trebui să fie posibilă numirea unui administrator special chiar dacă una din condițiile pentru declanșarea procedurii, descrisă la articolul 24 [„(...)când alte măsuri **luate** în conformitate cu articolul 23 nu sunt suficiente pentru a pune capăt acestei deteriorări(...)”] nu a fost îndeplinită.

1.7 Competențele și responsabilitățile autorităților de rezoluție trebuie să facă obiectul unor nuanțări și clarificări suplimentare. În timp ce autoritățile competente, respectiv autoritățile de supraveghere, poartă răspunderea pentru intervenția timpurie, autoritățile de rezoluție sunt răspunzătoare pentru alegerea și aplicarea instrumentului de rezoluție. În anumite cazuri, anumite responsabilități sunt însă exercitate atât de autoritățile de supraveghere, cât și de autoritățile de rezoluție. În funcție de deciziile luate la nivelul statelor membre, răspunderea unei autorități de rezoluție poate fi preluată de autoritățile de supraveghere, însă aceste două funcții trebuie separate pentru a reduce riscurile de toleranță. CESE pledează în favoarea unei distincții clare între misiunea autorității de supraveghere și a celei de rezoluție, precum și cu privire la momentul intervenției fiecăreia.

1.8 Directiva propune ca organismul de conducere al unei instituții să **informeze autoritățile competente** în cazul în

care consideră că instituțiile au intrat sau sunt susceptibile de a intra în criză. CESE consideră că în cazul în care inițiativa rămâne în întregime la discreția organismului de conducere al băncii, **decizia autorității de rezoluție** ar putea fi luată prea târziu. Directiva ar trebui să nu permită nicio îndoială cu privire la faptul că autoritatea de supraveghere dispune de dreptul și de posibilitatea de a informa autoritatea de rezoluție fără a aștepta notificarea din partea organismului de conducere al băncii, ori de câte ori consideră că au fost îndeplinite condițiile de declanșare pentru procedura de rezoluție, dar notificarea întârzie. De asemenea, directiva ar trebui să solicite statelor membre să prevadă sancțiuni severe pentru managerii băncilor care nu respectă regulile de bună practică profesională.

1.9 Gama largă de competențe conferite autorităților de rezoluție, asociate cu dreptul limitat la recurs acordat terților, **dă naștere unor preocupări cu privire la soliditatea juridică a cadrului propus**. În multe state membre, în special în cele cu jurisdicție de drept cutumiar, este foarte probabil ca instanțele să-și protejeze dreptul de care dispun în legătură cu soluționarea plângerilor privind controlul jurisdicțional al oricărei decizii luate de o autoritate administrativă, dacă o persoană sau un grup de persoane poate aduce dovada că au avut de suferit ca urmare a acestei decizii. Dacă cineva consideră că autoritatea de rezoluție sau administratorii au comis **erori profesionale grave**, numai judecătorii beneficiază de o anumită imunitate pentru deciziile judecătorești, însă nicio lege și niciun regulament nu pot extinde acest privilegiu asupra unei autorități administrative, cum ar fi autoritatea de rezoluție, care ar putea fi apoi **trasă la răspundere în instanță pentru daunele cauzate**.

1.10 Instrumentul recapitalizării interne („bail-in”) necesită explicații și clarificări suplimentare. Pentru a reduce la minimum incertitudinile în rândul investitorilor, ar trebui introduse reguli clare cu privire la pasivele eligibile și la pragul de declanșare pentru recapitalizarea internă.

1.11 CESE salută introducerea unor reguli armonizate de finanțare, bazate pe contribuții ex ante pentru fondurile de garantare a depozitelor sau fondurile de rezoluție. Criteriile pentru contribuția la finanțarea rezoluției par a fi corecte și realiste în situația actuală; cu toate acestea, condițiile economice și financiare pot suferi modificări neașteptate, după cum s-a putut vedea în ultimii ani. CESE propune introducerea unei **reguli în virtutea căreia criteriile pentru contribuția ex-ante pot fi revizuite în mod periodic**.

1.12 Recunoscând avantajele potențiale ce decurg din posibilele sinergii obținute prin crearea unei singure instituții responsabile pentru fondurile de garantare a depozitelor și fondurile de rezoluție, Comitetul salută abordarea Comisiei care permite fiecărui stat membru să decidă dacă preferă să dispună de unul sau două mecanisme de finanțare (fonduri). În ambele cazuri, directiva ar trebui să prevadă dispoziții realiste pentru a garanta că fondurile de garantare a depozitelor îndeplinesc rolul lor principal, și anume cel de a-i proteja în orice situație pe depunătorii la băncile de retail, ținând cont de ceea ce va stabili uniunea bancară.

1.13 CESE salută introducerea unei rezoluții eficiente a instituțiilor financiare aflate în criză pe întreg cuprinsul UE ca element esențial al realizării pieței interne. Un sistem european privind mecanismele de finanțare ar garanta că toate instituțiile ar fi supuse unor reguli la fel de eficace pentru finanțarea procedurilor de rezoluție, contribuind în același timp la stabilitatea pieței unice și garantând condiții de concurență egale. Comitetul ar saluta introducerea cât mai rapidă a unei **foi de drum realiste** pentru punerea în practică a viitorului sistem de mecanisme de finanțare.

1.14 CESE speră în orice caz că obiectivul directivei va fi acela de a se ajunge la o mai mare integrare și convergență a legislației, pornind de la țările din zona euro.

2. Introducere

2.1 Comisia propune o directivă⁽¹⁾ vizând crearea unui cadru de politică eficace pentru a gestiona în mod ordonat intrarea în criză a băncilor și pentru a evita contaminarea altor instituții, conferind autorităților pertinente instrumente și competențe comune și eficace pentru a aborda crizele bancare în mod preventiv, protejând stabilitatea financiară și reducând la minimum expunerea la pierderi a contribuabililor. Prezenta propunere specifică, între altele, punctele de vedere ale Comisiei cu privire la cadrul de gestionare a crizelor în sectorul financiar, exprimat anterior în conținutul unei alte Comunicări⁽²⁾. Noul cadru legislativ este conceput ca un mecanism alternativ la procedurile de insolvență în vigoare la nivel național, în special cu privire la operațiunile de salvare; el este conform cu atributele-cheie ale regimurilor eficace de rezoluție a instituțiilor financiare, elaborate de Consiliul pentru stabilitate financiară (FSB)⁽³⁾ și principiile convenite cu ocazia reuniunilor G-20.

2.2 Operațiunile de salvare reprezintă o sarcină enormă pentru finanțele publice, provoacă denaturări ale concurenței, cresc hazardul moral și sunt în prezent considerate a fi o opțiune nesatisfăcătoare în situațiile în care închiderea unei bănci ar putea avea un efect de contaminare. **Cadru propus:**

- va reduce **expunerea contribuabililor** la costurile de salvare a băncilor;
- va conferi autorităților publice competențele necesare pentru **luarea unor măsuri preventive, intervenție timpurie și rezoluția băncilor** aflate în criză;
- va introduce instrumente de rezoluție, inclusiv un instrument de recapitalizare internă, care va conferi **autorităților de rezoluție competența de a lichida creanțele creditorilor chirografari ai unei instituții aflate în criză și de a converti titlurile de creanță în capitaluri proprii**.

⁽¹⁾ COM(2012) 280 final.

⁽²⁾ COM(2010) 579 final.

⁽³⁾ A se vedea CSF, „Atributele-cheie ale regimurilor eficace de rezoluție a instituțiilor financiare”, octombrie 2011.

2.3 La 12 septembrie 2012, Comisia a propus crearea unui mecanism de supraveghere unic (*single supervisory mechanism, SSM*) pentru băncile din zona euro. Responsabilitatea finală pentru sarcinile specifice de supraveghere cu privire la stabilitatea financiară pentru toate băncile din zona euro revine Băncii Centrale Europene (BCE). Autoritățile naționale de supraveghere continuă să joace un rol important la supravegherea cotidiană, pregătirea și punerea în aplicare a deciziilor BCE. Dacă o bancă încalcă sau riscă să încalce cerințele legale în materie de capital, BCE va putea recurge la **măsuri de intervenție timpurie**. După obținerea unui acord cu privire la sistemele de garantare a depozitelor (*Deposit Guarantee Schemes, DGS*) și la directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit, Comisia prevede elaborarea unui mecanism de rezoluție unic, care să asigure coordonarea aplicării instrumentelor de rezoluție în cazul băncilor din uniunea bancară.

3. Observații generale

3.1 Evenimentele din ultimii ani au demonstrat că crizele bancare ar trebui abordate într-un mod preventiv, pentru a evita, în măsura posibilului, intrarea în criză a băncilor. Concluzia tristă care poate fi trasă în urma primei crize din 2007 este cea că o criză de proporții a unei bănci *individuale* atrage după sine aproape în mod obligatoriu o criză *sistemică*, cu consecințele sociale și economice știute. Derogările de la **principiile consacrate și general acceptate** ale legislației privind falimentele se justifică, în acest caz, prin **interesul public**.

3.2 În prezent nu există **nicio armonizare a procedurilor de rezoluție a instituțiilor de credit la nivelul UE**. CESE salută propunerea legislativă de elaborare a unui cadru care să permită abordarea preventivă a crizelor bancare, garantarea stabilității financiare și diminuarea sarcinii asupra finanțelor publice, prin introducerea unor noi instrumente și proceduri. Comitetul este conștient de faptul că aceste noi instrumente și proceduri de prevenire, de intervenție și de rezoluție nu sunt suficiente pentru a rezolva crizele sistemice. Aplicate într-un mod adecvat și coerent, ele pot însă contribui la prevenirea acestora. În pofida faptului că sprijină introducerea acestor instrumente de redresare și de rezoluție, CESE atrage atenția asupra faptului că unele dintre acestea (recapitalizarea internă) nu au fost testate în cadrul unor crize sistemice, lipsind, prin urmare, experiența necesară pentru aplicarea lor, ceea ce înseamnă că aceste instrumente trebuie utilizate cu deosebită atenție.

3.3 CESE salută eforturile de a elabora un cadru pentru a gestiona în mod ordonat intrarea în criză a băncilor și recunoaște că „(...)Din cauza acestui risc sistemic și a funcției economice importante a instituțiilor, este posibil ca procedura obișnuită de insolvență să nu fie adecvată în anumite cazuri(...)”.⁽⁴⁾ El recunoaște, de asemenea, că, ori de câte ori interesul public cere rezoluția ordonată a unei bănci intrate în criză, este necesar ca o **autoritate de rezoluție** specializată, alta decât autoritatea judecătorească, să fie însărcinată cu conducerea acestei bănci. De fapt, o autoritate de rezoluție este o **autoritate administrativă** prevăzută cu competențe care, în mod

⁽⁴⁾ COM(2012) 280 final, expunerea de motive, p. 4.

tradițional, revin în mod incontestabil **puterii judecătorești**, ceea ce înseamnă că transferul de competențe presupune anumite modificări de ordin juridic. Acest transfer de competențe poate avea anumite consecințe:

- competențele autorităților de rezoluție ar trebui stabilite, sub formă de legislație-cadru, la nivelul Uniunii Europene;
- competențele autorităților de rezoluție ar trebui definite, pe baza celor stabilite la nivelul Uniunii, de parlamentele naționale, care să permită și să reglementeze în același timp transferul de prerogative de la puterea judecătorească către autoritățile bancare;
- drepturile terților sunt definite prin legislația privind falimentul, care ar trebui modificată pentru a face posibil un regim bancar special; o altă soluție ar fi ca parlamentele naționale să adopte o legislație separată în acest sens;
- în orice caz, Comisia recunoaște că o lege astfel modificată ar trebui să fie conformă cu Carta drepturilor fundamentale și în mod special cu dreptul de proprietate și dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil.

3.4 CESE este de acord cu concluziile Comisiei, conform cărora costurile pe care le implică adoptarea cadrului derivă dintr-o posibilă creștere a **costurilor de finanțare** pentru instituții, cauzate de retragerea certitudinii implicate a sprijinului acordat de stat, precum și din costurile aferente fondurilor de rezoluție. Comitetul împărtășește preocuparea Comisiei cu privire la faptul că instituțiile ar putea transmite aceste costuri crescute către clienți sau acționari prin reducerea ratelor dobânzilor la depozite, creșterea ratelor dobânzilor la credite ⁽⁵⁾ și a comisioanelor la serviciile bancare sau prin reducerea rentabilității capitalurilor proprii. Evaluarea de impact efectuată de Comisie a arătat că în pofida „unor creșteri” ale **costurilor operaționale, costurile totale de operare și de definire a unor planuri de redresare și rezoluție** rămân „neglijabile” sau „imateriale” ⁽⁶⁾.

3.5 Preocupările exprimate de bănci, estimând că aceste **costuri** nu vor fi deloc neglijabile, au fost contrazise atât de către Comisie, cât și de către partenerii sociali. Comitetul împărtășește punctul de vedere al Comisiei cu privire la beneficiile potențiale pe termen lung pe care le oferă acest cadru. **Impactul pe termen scurt și mediu** pe care îl au costurile asupra tuturor părților interesate ar trebui evaluat cu atenție și luat în considerare de către fiecare stat membru la elaborarea regulilor naționale, care ar trebui să țină seama de necesitățile și condițiile lor specifice.

⁽⁵⁾ Comisia a estimat că o creștere a costurilor de finanțare ar putea afecta investițiile și reduce creșterea PIB cu 0,1-0,4 % pe an. A se vedea în acest sens evaluarea de impact a Comisiei, SWD (2012) 166, p. 69 și SWD (2012) 167.

⁽⁶⁾ Ibid, p. 68.

3.6 CESE salută propunerea Comisiei de creare a unei uniuni bancare prevăzută cu un mecanism de supraveghere unic și consideră că actualul cadru de redresare și rezoluție ar trebui modificat pentru a se conforma acestui nou mecanism. În același timp, Comitetul este conștient de faptul că este puțin probabil că încercarea de a combina supravegherea la nivel european cu rezoluția la nivel local va fi încununată de succes, mai cu seamă în cazul intrării în criză a unor instituții financiare de importanță sistemică care operează în mai multe state membre. În mod ideal, competența europeană în materie de reglementare și supraveghere bancară ar trebui să fie completată de o competență europeană cu privire la rezoluția băncilor și garantarea depozitelor ⁽⁷⁾. Comisia intenționează să propună introducerea unui mecanism de rezoluție unic ⁽⁸⁾, dar în momentul de față este dificil de prezis dacă acesta va deveni realitate.

4. Observații specifice

4.1 Planuri de redresare și de soluționare

4.1.1 O atenție specială ar trebui acordată **necesității de a dispune de resursele umane corespunzătoare**. Elaborarea planurilor de redresare și rezoluție reprezintă o **sarcină extrem de specializată**; rareori pot fi găsite persoane cu cunoștințele și experiența necesară în rândul angajaților băncilor și autorităților publice. O problemă majoră de care se vor lovi **autoritățile de supraveghere și de rezoluție** va consta în recrutarea resurselor umane necesare, cu aptitudini profesionale specifice și sofisticate. Această problemă nu va putea fi evitată, în condițiile în care fiabilitatea planurilor și încrederea în măsurile de intervenție corespunzătoare depind de **calitatea profesională la nivel înalt** al întregii structuri.

4.1.2 CESE este de acord cu propunerea ca autoritățile de rezoluție, după ce s-au consultat cu autoritățile de resort, să elaboreze și să actualizeze planurile de rezoluție cel puțin pe bază anuală. Aceste planuri ar trebui să prezinte opțiunile existente pentru utilizarea instrumentelor de rezoluție. Comitetul este convins că participarea băncilor ar îmbunătăți atât planificarea individuală și în grup a rezoluției, cât și procesul de actualizare, așa cum se propune în Comunicarea Comisiei (2010)579 final ⁽⁹⁾ și în documentul de evaluare a impactului care însoțește propunerea de directivă ⁽¹⁰⁾, deși directiva propriu-zisă nu o menționează în mod explicit. Dacă este cazul, se recomandă recurgerea la cunoștințele profesionale ale altor părți interesate care ar putea fi afectate de planurile de acțiune, cum ar fi organizațiile de consumatori, reprezentanții sindicali etc., în legătură cu subiectele relevante.

4.1.3 Participarea autorităților de supraveghere și de rezoluție, împreună cu instituțiile de credit ar fi insuficientă atunci când planurile trebuie evaluate în contextul interesului public.

⁽⁷⁾ A se vedea ESRB, Rapoartele comitetului consultativ științific (Reports of the Advisory Scientific Committee): Forbearance, resolution and deposit insurance, nr. 1/iulie 2012, p. 23.

⁽⁸⁾ A se vedea COM(2012) 510 final.

⁽⁹⁾ A se vedea COM(2010) 579 final, Un UE cadru de gestionare a crizelor din sectorul financiar la nivelul Uniunii, p. 6.

⁽¹⁰⁾ A se vedea studiul de evaluare a impactului al Comisiei, SWD (2012) 166, p. 26, p. 64, precum și SWD (2012) 167.

Băncile centrale sunt cele mai în măsură să efectueze astfel de evaluări. Evaluarea chestiunii punerii simultane în aplicare a planurilor individuale de redresare și rezoluție a mai multor instituții în cazul unor situații sistemice, precum și măsura în care soluțiile individuale ar afecta sistemul financiar în ansamblul său într-un context național sau transfrontalier presupune o abordare macroprudențială. Cu expertiza și experiența de care dispun, băncile centrale sunt cele mai în măsură să pună în aplicare această abordare; CESE recomandă participarea lor la evaluarea planurilor de redresare și rezoluție în contextul interesului public, cu respectarea deplină a independenței lor. Poate că, în viitor, BCE, în calitate dublă de bancă centrală și de autoritate de supraveghere unică, ar trebui să efectueze evaluări similare ale planurilor băncilor.

4.1.4 Cerințele referitoare la confidențialitate în ceea ce privește instituțiile de credit și planurile lor de redresare și rezoluție ar trebui consolidate. Ar trebui ca directiva să conțină prevederi speciale care să garanteze confidențialitatea tuturor informațiilor relevante la nivelul tuturor autorităților, instituțiilor și părților interesate în elaborarea, actualizarea și evaluarea planurilor de redresare și rezoluție ale băncilor.

4.2 Sprijin financiar intragrup

4.2.1 CESE salută dispozițiile propuse care permit introducerea unor reguli și condiții armonizate pentru acordarea de sprijin financiar intragrup, avertizând în același timp că protecția intereselor și drepturilor entității beneficiare și ale entității transferante ar trebui să fie bine echilibrată atunci când există dezechilibri între acestea cu privire la sprijinul respectiv. CESE sprijină întru totul prevederile articolului 19 alineatul (1) și propune extinderea cerințelor prevăzute de articolul 19 alineatul (1) litera (f) în sensul includerii unor **cerințe mai stricte privind fondurile proprii și lichiditatea** impuse de autoritatea de reglementare din țara în care își are sediul entitatea transferantă.

4.3 Administrator special

4.3.1 În conformitate cu prevederile articolului 24 alineatul (1), autorităților competente le revine obligația de a aprecia care este principalul factor declanșator pentru numirea unui administrator special⁽¹¹⁾. CESE recunoaște necesitatea unor factori declanșatori mai supli și a unui plus de flexibilitate, care ar oferi autorităților competente o anumită marjă privind aprecierea, dar, ținând seama de competențele și de rolul deosebit conferit administratorilor speciali, Comitetul pledează pentru introducerea unor **reguli și factori declanșatori cu caracter mai explicit și mai precis**. Experiența a arătat că semnele de alertă timpurie sunt deseori de **natură calitativă**, iar percepția

lor depinde de **experiența și aptitudinile celor care efectuează supravegherea**, respectiv mai mult de inteligența lor practică decât de modele informatice sau rațiuni teoretice. În asemenea cazuri, absența unor reguli clare care să îi exonereze de la orice răspundere pentru aprecierile lor va face ca autoritățile de supraveghere să ezite să ia inițiativa, pierzând o posibilitate prețioasă de intervenție timpurie. Regulile și condițiile clare privind declanșarea sunt primordiale și pentru că, în cazurile de dovedite sau presupuse de gestionare defectuoasă, terții ar putea intenta un recurs nu numai împotriva administratorului special **pentru răspundere personală, dar și împotriva autorității de supraveghere pentru lipsa de discernământ cu privire la necesitatea declanșării unei proceduri de intervenție timpurie sau împotriva persoanei investite cu funcția de administrator special**.

4.3.2 Directiva introduce o anumită ordine cu privire la aplicarea diferitelor măsuri de intervenție timpurie. Numirea unui administrator special reprezintă o măsură de intervenție timpurie deosebit de intruzivă, care trebuie aplicată numai după ce au fost epuizate toate măsurile mai puțin intruzive. Pot exista însă situații în care poziția financiară a unei instituții se deteriorează în mod semnificativ într-un interval de timp prea scurt, făcând necesară numirea unui administrator special fără a aștepta punerea în practică a măsurilor de intervenție mai puțin intruzive propuse la articolul 23 alineatul (1). În aceste cazuri ar trebui să fie posibilă numirea unui administrator special chiar dacă una din condițiile pentru declanșarea procedurii, descrisă la articolul 24 [„(...)când alte măsuri **luate** în conformitate cu articolul 23 nu sunt suficiente pentru a pune capăt acestei deteriorări(...)”] nu a fost îndeplinită.

4.3.3 Comitetul invită Comisia să ia în considerare un scenariu în care numirea unui administrator special ar putea declanșa o panică bancară și să propună măsuri adecvate de prevenire în acest sens. În anumite cazuri și situații, numirea unui administrator special ar putea fi interpretată ca un semnal dat pieței că banca se confruntă cu dificultăți financiare grave, ceea ce ar putea cauza o panică bancară. Situația poate deveni și mai complicată dacă numirea mai multor administratori speciali pentru mai multe bănci are loc în mod simultan la nivel național sau transfrontalier, făcând ca întreg sectorul financiar să se confrunte cu situații de panică și o criză a încrederii. Comitetul este convins că directiva ar trebui să prevadă o serie de dispoziții pentru a preveni astfel de situații în faza de intervenție timpurie. Viitoarea autoritate de supraveghere unică ar trebui să se afle într-o poziție de forță și să fie dotată corespunzător pentru a face față în mod eficient și în timp util unor situații similare.

4.4 Rezoluția

4.4.1 Competențele și responsabilitățile autorităților de rezoluție trebuie să facă obiectul unor clarificări suplimentare. În timp ce autoritățile competente, respectiv autoritățile de supraveghere, poartă răspunderea pentru intervenția timpurie,

⁽¹¹⁾ Autoritățile competente au obligația de a aprecia când și dacă „situația financiară a unei instituții se deteriorează în mod semnificativ” sau apar „încălcări grave ale legislației”, „grave nereguli administrative și când alte măsuri luate în conformitate cu articolul 23 nu sunt suficiente pentru a pune capăt acestei deteriorări...”

autoritățile de rezoluție sunt răspunzătoare pentru alegerea și aplicarea instrumentului de rezoluție. În anumite cazuri, anumite responsabilități sunt exercitate însă atât de autoritățile de supraveghere, cât și de autoritățile de rezoluție. Astfel, de exemplu, articolul 27 alineatul (1) litera (a) prevede că „autoritatea competentă sau autoritatea de rezoluție stabilește că instituția a intrat sau este susceptibilă de a intra în criză”. În funcție de deciziile luate la nivelul statelor membre, răspunderea unei autorități de rezoluție poate fi preluată de autoritățile de supraveghere, însă aceste două funcții trebuie separate pentru a reduce riscurile de toleranță⁽¹²⁾. Comitetul pledează în favoarea unei distincții clare între misiunea și responsabilitățile autorității de supraveghere și a celei de rezoluție, precum și cu privire la momentul intervenției fiecăreia. Comitetul consideră că procedurile de evaluare și de notificare privind condițiile de rezoluție ar trebui să se bazeze pe distincția clară între responsabilitățile diferitelor autorități implicate și ar trebui simplificate pentru a accelera procesul decizional și execuția măsurilor de rezoluție.

4.4.2 Cerința ca **organismul de conducere** al unei instituții să **informeze autoritățile competente** în cazul în care consideră că instituțiile au intrat sau sunt susceptibile de a intra în criză ar fi adecvată, dacă nu ar exista dubii cu privire la momentul în care organismul de conducere notifică autoritatea competentă. Experiența a demonstrat că această notificare poate întârzia din diferite motive, unul dintre acestea fiind dubiile cu privire la respectarea normelor privind cerințele de capital. CESE consideră că în cazul în care inițiativa rămâne în întregime la discreția organismului de conducere al băncii, **decizia autorității de rezoluție** ar putea fi luată prea târziu. Articolul 74 nu ar trebui să permită nicio îndoială cu privire la faptul că autoritatea de supraveghere dispune de dreptul și de posibilitatea de a informa autoritatea de rezoluție fără a aștepta notificarea din partea organismului de conducere al băncii, ori de câte ori consideră că au fost îndeplinite condițiile de declanșare pentru procedura de rezoluție, dar notificarea întârzie. Articolul 101 alineatul (1) litera d) și alineatul (2) ar trebui să solicite statelor membre să prevadă sancțiuni severe pentru managerii băncilor care nu respectă prevederile articolului 74 alineatul (1), și nu cele ale articolului 73 alineatul (1) așa cum se menționează în directivă.

4.4.3 Articolul 27 alineatul 1 litera (c) se referă la situații în care „măsura de rezoluție este necesară în interesul public”. Băncile centrale, cu expertiza și experiența de care dispun în evaluarea stabilității financiare, a continuității serviciilor esențiale, în materie de protecție a finanțelor publice și de protecție a depunătorilor, sunt cele mai în măsură să decidă dacă este vorba de un interes public. Includerea lor în categoria autorităților care trebuie să se pronunțe cu privire la îndeplinirea condițiilor de declanșare a procedurii de rezoluție este justificată, dar acest lucru ar trebui permis într-un stadiu

mai timpuriu, în special atunci când evaluările au loc pentru mai multe instituții într-un context național sau transfrontalier. În viitoarea uniune bancară s-ar putea ca BCE, în strânsă colaborare cu Comitetul european pentru risc sistemic, să fie mai bine plasată și mai bine dotată pentru a efectua astfel de evaluări în ceea ce privește interesul public, atât în calitatea ei de bancă centrală, cât și ca autoritate de supraveghere unică. Eventuala creare a unui mecanism de rezoluție unic ar fi deosebit de utilă în acest context.

4.4.4 Interesul public cu privire la falimentul bancar justifică o **repartiție a pierderilor** care diferă de regimul normal de insolvență; astfel, propunerea creează o ierarhie specifică a creanțelor, în cadrul căreia acționarii se află pe primul loc, urmați de creditorii chirografari, într-o ierarhie definită la articolul 43. CESE nu are obiecții cu privire la ierarhia creanțelor, dar dorește să atragă atenția asupra faptului că „creditorii” sunt, din punct de vedere tehnic și juridic, în egală măsură și **depunători clienți**. Cu excepția „creditorului afectat”, articolul 2 nu oferă definiții pentru „creditori” și „depunători” și diferitele tipuri ale acestora. CESE recomandă formularea unor definiții precise ai acestor termeni, ținând seama de faptul că ierarhizarea depunătorilor în calitate de creditori nu este armonizată între statele membre.

4.4.5 Depozitele administrațiilor publice sunt tratate în moduri diferite în diferitele state membre. Ele pot fi incluse în sau excluse din pasivele eligibile pentru recapitalizarea internă, în funcție de încadrarea lor ca depozite garantate, până la o anumită sumă, și în funcție de securitizarea lor. În plus, depozitele administrațiilor publice considerate a fi pasive eligibile și care pot face obiectul unei recapitalizări interne, reprezintă, de fapt, banii contribuabilului. Se poate însă vorbi de o operație de recapitalizare internă dacă sunt folosiți în acest sens banii contribuabililor?

4.4.6 Propunerea conferă autorităților de rezoluție o gamă amplă de competențe cu privire la ierarhizarea pasivelor care fac obiectul unei recapitalizări interne. Autoritățile de rezoluție dispun chiar de dreptul de a opera depreciere ale creanțelor comerciale dacă acestea nu sunt considerate a fi „esențiale pentru desfășurarea zilnică a activităților”. Articolul 38 alineatul (2) litera (e) subpunctul (ii) prevede, de exemplu, că un furnizor de servicii hoteliere sau de catering se poate confrunta cu deprecierea creanțelor sale dacă autoritatea de rezoluție decide că serviciile sale nu sunt „esențiale”. **Egalitatea dintre creditori** reprezintă unul din pilonii tuturor procedurilor de insolvență. **Ea trebuie respectată și în acest caz.**

4.4.7 CESE înțelege necesitatea de a garanta că instituțiile dispun de un nivel suficient de pasive eligibile în bilanțurile lor care pot fi utilizate pentru recapitalizarea internă. Emiterea unor instrumente de datorie care pot fi utilizate pentru recapitalizarea internă poate fi complicată în măsura în care diferența dintre instrumentele de datorie subordonate și datorii negarantate de rang prioritar s-ar nivela. Pe piețele mai puțin dezvoltate, astfel de emiteri ar putea fi și mai dificile, costisitoare sau chiar imposibil de realizat în perioade de criză, mai ales în

(12) COM(2010) 579 final stipulează că fiecare stat membru trebuie să numească o autoritate de rezoluție dotată cu competențe în materie de rezoluție. Acest lucru va permite statelor membre să mențină mecanismele naționale existente conform cărora Ministerul de finanțe, Banca Centrală sau sistemul de garantare a depozitelor pot fi, după caz, responsabile cu soluționarea. Comisia observă că în multe state membre autoritățile de soluționare sunt separate în mod corespunzător de autoritățile de supraveghere și consideră că această separare este importantă pentru a reduce riscurile de toleranță. Autoritățile de rezoluție ar trebui să aibă un caracter mai degrabă administrativ și nu judiciar.

cazul unor crize sistemice. Comitetul recomandă ca propunerea de a garanta aplicarea armonizată a cerințelor minime privind pasivele eligibile la nivelul UE prin acte delegate ale Comisiei să fie analizată cu atenție și calibrată în mod corespunzător, ținând seama de gradul de dezvoltare al piețelor financiare din fiecare stat membru.

4.4.8 Instrumentul recapitalizării interne („bail-in”) necesită explicații și clarificări suplimentare. Pentru a reduce la minim incertitudinile în rândul investitorilor, ar trebui introduse reguli clare cu privire la pasivele eligibile și la pragul de declanșare pentru recapitalizarea internă.

4.5 Aspecte juridice: drepturile terților

4.5.1 Drepturile terților par să fie subordonate drepturilor recunoscute de legislația în materie de insolvență în majoritatea statelor membre. **Interesul general prevalează asupra protecției drepturilor private** și alocarea pierderilor urmează o logică diferită. Articolul 78 permite contestarea în justiție a deciziei de rezoluție, dar restrânge obiectul unei astfel de acțiuni la legalitatea deciziei de rezoluție, la legalitatea modalităților în care această decizie a fost pusă în aplicare și la caracterul adecvat al tuturor compensațiilor acordate. Deciziile autorității de rezoluție nu pot fi suspendate și nu pot face obiectul unei suspendări automate. Chiar și în cazul anulării unei decizii a autorității de rezoluție, drepturile terților sunt limitate la compensarea pierderilor suferite [articolul 78 alineatul (2) litera (d)].

4.5.2 În caz de urgență, cum ar fi pericolul unui faliment bancar, utilizarea procedurilor normale de insolvență nu este adecvată; gama amplă de competențe conferite autorităților de rezoluție, în combinație cu drepturile de recurs limitate de care dispun terții **dă naștere unor preocupări cu privire la soliditatea juridică a cadrului propus**. În multe state membre, în special în cele cu jurisdicție de drept cutumiar, este foarte probabil ca instanțele să-și protejeze dreptul de care dispun în legătură cu soluționarea plângerilor privind controlul jurisdicțional al oricărei decizii luate de o autoritate administrativă, dacă o persoană sau un grup de persoane poate aduce dovada că au avut de suferit ca urmare a acestei decizii.

4.5.3 Preocuparea exprimată în paragraful anterior a fost contestată în diferite cercuri, atât din motive juridice, cât și din motive sociale. De aceea, CESE dorește să lase cheștiunea la latitudinea entităților legislative. Cu toate acestea, CESE dorește să atragă atenția asupra unui aspect cu o anumită importanță: dacă cineva consideră că autoritatea de rezoluție sau administratorii au comis **erori profesionale grave**, numai judecătorii beneficiază de o anumită imunitate pentru deciziile judecătorești, însă nicio lege și niciun regulament nu pot extinde acest privilegiu asupra unei autorități administrative, cum ar fi autoritatea de rezoluție, care ar putea fi apoi **trasă la răspundere în instanță pentru daunele cauzate**. În acest caz, sumele plătite cu titlu reparatoriu ar fi **bani publici**.

4.6 Finanțarea rezoluției

4.6.1 Comisia a tratat deja subiectul finanțării rezoluției în două comunicări: Comunicarea privind fondurile de soluționare a crizelor bancare și Comunicarea pe tema „Un cadru al Uniunii Europene pentru gestionarea crizelor din sectorul financiar” ⁽¹³⁾. Prezenta propunere de directivă detaliază propunerile publicate anterior în aceste două comunicări. CESE și-a exprimat deja punctele de vedere în legătură cu aceste comunicări, publicând două avize ⁽¹⁴⁾. În ambele cazuri, Comitetul și-a exprimat sprijinul pentru propunerea Comisiei de introducere a unui cadru armonizat de fonduri naționale de rezoluție *ex ante*, recomandând ca această rețea să fie concepută cu mare atenție, ținându-se seama de condițiile specifice din fiecare stat membru.

4.6.2 Directiva propune ca acele costuri ale rezoluției care nu sunt acoperite de acționari și creditori să fie puse la dispoziție prin finanțare suplimentară din partea sectorului financiar; sistemele de garantare a depozitelor pot fi utilizate în acest sens ori de câte ori este necesar. CESE salută introducerea unor reguli armonizate bazate pe contribuții *ex ante* pentru sistemele de garantare a depozitelor și fondurile de rezoluție. Criteriile pentru contribuția *ex ante* la finanțarea rezoluției par a fi adecvate și realiste în situația actuală; cu toate acestea, condițiile economice și financiare pot suferi modificări neașteptate, după cum s-a putut vedea în ultimii ani. Ținând seama de faptul că un fond de rezoluție ar avea nevoie de zece ani pentru acoperirea integrală a costurilor, CESE propune introducerea unei **reguli**, în virtutea căreia **criteriile de contribuție ex ante să poată fi revizuite periodic**.

4.6.3 CESE este conștient că este nevoie de solidaritate și acceptă propunerea privind împrumuturile între mecanismele de finanțare (articolul 97) și mutualizarea mecanismelor de finanțare naționale în cazul rezoluției grupurilor (articolul 98). Va fi însă dificil să se ajungă la o punere în aplicare a propunerii de mutualizare a mecanismelor de finanțare înainte ca aceste mecanisme să-și fi atins capacitatea prevăzută și în lipsa unui anumit grad de armonizare. Majoritatea statelor membre sunt de acord ca fondurile de rezoluție și fondurile de garantare a depozitelor să se bazeze pe contribuții *ex ante*, dar există și state membre care preferă modalitatea contribuției *ex post*. Cerințele formulate la articolele 97 alineatul (2) și 98 vor pune probleme acelor state în care băncile centrale nu sunt autorizate să acorde împrumuturi în conformitate cu articolele 96 și 98. Comitetul încurajează Comisia să prevadă măsuri specifice și să formuleze recomandări pentru depășirea acestor provocări și accelerarea procesului de armonizare.

⁽¹³⁾ A se vedea COM(2010) 254 final și COM(2010) 579 final.

⁽¹⁴⁾ A se vedea Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Banca Centrală Europeană – Fonduri de soluționare a situației băncilor neviabile, JO C 107, 6.4.2011, p. 16, și Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor și Banca Centrală Europeană – Un cadru al Uniunii Europene pentru gestionarea crizelor din sectorul financiar, JO C 248, 25.8.2011, p. 101.

4.6.4 Cu toată recunoașterea avantajelor potențiale ce decurg din posibilele sinergii obținute printr-o instanță unică responsabilă pentru fondurile de garantare a depozitelor și fondurile de rezoluție, un astfel de model este în prezent considerat a fi problematic de către unele din statele membre, în condițiile în care fondurile de garantare a depozitelor nu dispun de o finanțare suficientă. Comitetul salută abordarea Comisiei care permite fiecărui stat membru să decidă dacă preferă să dispună de unul sau două mecanisme de finanțare (fonduri). În același timp, CESE recomandă ca directiva să prevadă dispoziții pentru a garanta că fiecare fond de garantare a depozitelor îndeplinește funcția sa principală, și anume cea de a-i proteja în orice situație pe depunătorii la băncile de retail.

4.6.5 CESE salută efortul Comisiei de a elabora un sistem european de mecanisme de finanțare care să garanteze că toate instituțiile UE sunt supuse acelorași reguli cu aceeași eficacitate cu privire la fondurile de rezoluție. Este în interesul fiecărui stat membru, precum și în interesul pieței financiare unice, să se garanteze că rezoluțiile beneficiază de o finanțare eficientă și în condiții egale în toate statele membre, contribuind astfel la stabilitate și condiții de concurență egale. Comitetul se pronunță în favoarea elaborării cât mai rapide a unei foi de drum realiste pentru punerea în practică a viitorului sistem de mecanisme de finanțare.

Bruxelles, 12 decembrie 2012

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON
