

I

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

PREPORUKE

EUROPSKI ODBOR ZA SISTEMSKE RIZIKE

PREPORUKA EUROPSKOG ODBORA ZA SISTEMSKE RIZIKE

od 27. svibnja 2020.

o ograničenju raspodjela tijekom pandemije COVID-19

(ESRB/2020/7)

(2020/C 212/01)

OPĆI ODBOR EUROPSKOG ODBORA ZA SISTEMSKE RIZIKE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1092/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o makrobonitetnom nadzoru financijskog sustava Europske unije i osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 3. stavak 2. točke (b), (d) i (f) te članke od 16. do 18.,

uzimajući u obzir Odluku ESRB/2011/1 Europskog odbora za sistemske rizike od 20. siječnja 2011. o donošenju Poslovnika Europskog odbora za sistemske rizike ⁽²⁾, a osobito njezin članak 15. stavak 3. točku (e) i članke od 18. do 20.,

budući da:

- (1) Kriza povezana s bolesti koronavirusa 2019 (COVID-19) brzo se razvila iz dramatične medicinske krize u ozbiljan gospodarski šok koji može prerasti u sistemsku financijsku krizu. Nije sigurno ni koliko će ta kriza trajati ni koliko će biti ozbiljna. Jasno je da financijske institucije trebaju održavati dovoljno visok iznos kapitala radi ublažavanja sistemskog rizika i doprinosa gospodarskom oporavku.
- (2) Niz institucija članica Europskog odbora za sistemske rizike (ESRB), odnosno Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo ⁽³⁾ (EBA), Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje ⁽⁴⁾ (EIOPA), Europska središnja banka ⁽⁵⁾ (ESB) i mnoga nacionalna tijela potaknuli su banke, osiguravatelje i reosiguravatelje u Uniji da se suzdrže od dobrovoljnih isplata (npr. dividende, bonusi i otkup dionica s ciljem isplate naknada dioničarima). Tim se mjerama može povećati otpornost financijskog sektora jačanjem njegove sposobnosti kreditiranja realnog gospodarstva u stresnim uvjetima i smanjenjem rizika od propasti financijskih institucija zbog rizika povezanih s bolesti COVID-19.

⁽¹⁾ SL L 331, 15.12.2010., str. 1.

⁽²⁾ SL C 58, 24.2.2011., str. 4.

⁽³⁾ <https://eba.europa.eu/eba-provides-additional-clarity-on-measures-mitigate-impact-covid-19-eu-banking-sector>.

⁽⁴⁾ https://www.eiopa.europa.eu/content/eiopa-statement-dividends-distribution-and-variable-remuneration-policies-context-covid-19_en.

⁽⁵⁾ Preporuka ESB/2020/19 Europske središnje banke od 27. ožujka 2020. o raspodjeli dividendi tijekom pandemije COVID-19 i stavljanju izvan snage Preporuke ESB/2020/1 (SL C 102 I, 30.3.2020., str. 1.).

- (3) ESRB je odgovoran za makrobonitetni nadzor financijskog sustava u Uniji i trebao bi doprinijeti neometanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta, čime se osigurava održivi doprinos financijskog sektora gospodarskom rastu. Iako ESRB pozdravlja i u potpunosti podupire inicijative svojih institucija članica, također smatra da je potrebno izdati preporuku kako bi se osiguralo da financijske institucije diljem financijskog sektora koje mogu predstavljati rizik za financijsku stabilnost održavaju visoke razine kapitala.
- (4) Ovom se Preporukom potvrđuje procikličko ponašanje banaka, kao i činjenica da one imaju ključnu funkciju u gospodarstvu. Cilj Preporuke je ograničiti raspodjelu dobiti i kapitala banaka kako bi se povećala njihova otpornost tijekom krize i promicalo potrebno kreditiranje realnog gospodarstva. Njezin je cilj i smanjenje rizika u slučajevima kada vlade podupiru banke tijekom krize, da dioničari i više rukovodstvo raspodjeljuju kapital za vlastitu korist. Osim toga, ako banke isplate dividendi koriste za prikazivanje snage na tržištu, takvim bi se djelovanjem mogao ugroziti relativan položaj opreznijih financijskih institucija koje bi mogle biti stigmatizirane. Potonji argument ide u prilog širokom, koordiniranom i obveznom djelovanju. Investicijska društva uvrštena su na popis financijskih institucija u skladu s ovom Preporukom jer imaju važnu ulogu u funkcioniranju tržišta i mogu predstavljati slične rizike za banke.
- (5) Ovom se Preporukom priznaje rizik koji ova kriza nameće za solventnost osiguravatelja i reosiguravatelja. Vjerojatno je da će doći do smanjenja novčanih tokova od novih poslova u kombinaciji s većim obvezama zbog duljeg razdoblja vrlo niskih kamatnih stopa i nižih prinosa na imovinu u budućnosti. S obzirom na to da osiguravatelji i reosiguravatelji imaju ključnu ulogu u financijskom sektoru, postoji i rizik zajedničke strategije smanjenja rizika, kao što je prodaja korporativnih obveznica s višim prinosom, što bi se pojačalo smanjenjem velikih razmjera. Osim toga, isti argument koji se odnosi na banke u vezi s isplatom dividendi kao znak snage na tržištu i s time povezane stigmatizacije ograničenja odnosi se i na osiguravatelje i reosiguravatelje.
- (6) Namjera ove Preporuke je obuhvatiti središnje druge ugovorne strane s obzirom na njihovu sistemski važnu ulogu u poravnanju transakcija na financijskom tržištu. Zadržavanjem dodatnih vlastitih sredstava središnje druge ugovorne strane mogle bi pokriti gubitke koji nisu povezani s neispunjavanjem obveza, što je posebno važno s obzirom na operativni rizik, koji središnje druge ugovorne strane pokrivaju vlastitim sredstvima, a ne doprinosima članova u sustavu poravnanja. Ovom će se Preporukom osigurati dosljednost među financijskim institucijama u trenutku u kojem bi prihodi središnjih drugih ugovornih strana mogli imati koristi od većeg obujma tržišnih transakcija te će se, prema potrebi, središnjim drugim ugovornim stranama omogućiti da dobrovoljno povećaju svoje mogućnosti pokrića nepodmirenih obveza, s obzirom na općenito povećane rizike zbog veće volatilnosti tržišta. Konačno, predviđeno je da bi se održavanjem regulatornog kapitala u središnjim drugim ugovornim stranama smanjila vjerojatnost posezanja za novcem poreznih obveznika u slučaju gubitaka (neovisno o tome jesu li povezani s neispunjavanjem obveza ili ne u razdoblju u kojem je fiskalna potrošnja već pod posebnim pritiskom. Općenito, važno je da središnje druge ugovorne strane zadrže odgovarajuća unaprijed financirana vlastita sredstva uz početne marže i jamstvene fondove.
- (7) Ovom se Preporukom namjeravaju obuhvatiti one radnje financijskih institucija koje za posljedicu imaju smanjenje iznosa i kvalitete njihova regulatornog kapitala ili smanjenje njihove sposobnosti pokrivanja gubitaka tijekom trajanja krize povezane s bolesti COVID-19. To uključuje isplatu dividendi, otkup redovnih dionica i isplatu varijabilnih primitaka. Ako financijska institucija želi zamijeniti redovne dionice, to bi bilo u skladu s ovom Preporukom.
- (8) Ovom se Preporukom priznaju načela kojima se uređuje jedinstveno tržište i uloga slobodnog kretanja kapitala i podjele rizika kojom se potiče rast unutar Unije. Njezin je cilj uzeti u obzir rizike potencijalnih negativnih vanjskih učinaka koji proizlaze iz odluka prekograničnih financijskih institucija u razdobljima poteškoća. Bijeg u sigurnost ili domaća pristranost koja se često ostvaruje tijekom razdoblja financijskih poteškoća može imati negativne učinke na lokalna gospodarstva. Ovom se Preporukom zagovara da odgovarajuća tijela započnu dijalog pri razmatranju uvođenja ograničenja isplata društava kćeri financijskih institucija iz Unije.
- (9) Regulatorni sustavi razlikuju se među sektorima i državama članicama i odgovarajuća tijela trebala bi razmotriti upotrebu bilo kojeg nadzornog alata koji im je na raspolaganju, i u skladu s pravom Unije i nacionalnim pravom, kao što su preporuke ili smjernice, kako bi se postigli ciljevi ove Preporuke, u mjeri u kojoj je to zakonom dopušteno.

- (10) Ovom se Preporukom predviđa popis financijskih institucija na koje bi se barem trebala primjenjivati ograničenja. Nadležna tijela mogu nametnuti ograničenja drugim financijskim institucijama koje daju zajmove realnom gospodarstvu, kao što su društva za financijski leasing.
- (11) Ova je Preporuka osmišljena kako bi se podržale prethodne inicijative ESB-a, EBA-e, EIOPA-e i nacionalnih tijela te ojačali argumenti za jedinstveni pristup diljem Unije i u različitim segmentima financijskog sektora, uzimajući pritom u obzir ključnu ulogu tih segmenata za realno gospodarstvo tijekom kriznih razdoblja. Krajnji je cilj zadržati dovoljnu razinu kapitala i sposobnosti pokrivanja gubitaka u financijskim institucijama kako bi se ublažio učinak trenutačne krize i time doprinijelo lakšem oporavku paneuropskog gospodarstva u cjelini.
- (12) Ova Preporuka je bez utjecaja na ovlasti u području monetarne politike središnjih banaka u Uniji.
- (13) Preporuke ESRB-a objavljuju se nakon što su adresati obaviješteni i nakon što Opći odbor obavijesti Vijeće Europske unije o svojoj namjeri objavljivanja preporuka te omogućiti Vijeću da reagira,

DONIO JE OVU PREPORUKU:

ODJELJAK 1.

PREPORUKA

Preporuka A – Ograničenje raspodjela

Preporučuje se da odgovarajuća tijela zatraže od financijskih institucija koje su pod njihovim nadzorom ⁽⁶⁾ da se najmanje do 1. siječnja 2021. suzdrže od poduzimanja bilo koje od sljedećih radnji:

- (a) isplate dividende ili neopozive obveze na isplatu dividende;
- (b) otkupa redovnih dionica;
- (c) stvaranja obveze isplate varijabilnih primitaka osobama koje preuzimaju značajni rizik,

kojima se smanjuje količina ili kvaliteta regulatornog kapitala na razini grupe u EU-u (ili na pojedinačnoj razini ako financijska institucija nije dio grupe u EU-u) i, prema potrebi, na potkonsolidiranoj ili pojedinačnoj razini.

ODJELJAK 2.

PROVEDBA

1. Definicije

1. Za potrebe ove Preporuke primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) „odgovarajuće tijelo” znači:
 - i. nadležno tijelo;
 - ii. tijelo kojemu je povjereno donošenje i/ili primjena mjera makrobonitetne politike, uključujući ali ne ograničavajući se na:
 - 1. imenovano tijelo u skladu s glavom VII. poglavljem 4. Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁷⁾ ili člankom 458. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁸⁾;
 - 2. makrobonitetno tijelo s ciljevima, mehanizmima, zadaćama, ovlastima, instrumentima, zahtjevima za odgovornost i drugim značajkama iz Preporuke ESRB/2011/3 ⁽⁹⁾;

⁽⁶⁾ To ne uključuje podružnice financijskih institucija.

⁽⁷⁾ Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL L 176, 27.6.2013., str. 338.).

⁽⁸⁾ Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL L 176, 27.6.2013., str. 1.).

⁽⁹⁾ Preporuka ESRB/2011/3 Europskog odbora za sistemske rizike od 22. prosinca 2011. o makrobonitetnim ovlaštenjima nacionalnih tijela (SL C 41, 14.2.2012., str. 1.).

- (b) „nadležno tijelo” znači nadležno ili nadzorno tijelo kako je definirano člankom 4. stavkom 1. točkom 40. Uredbe (EU) br. 575/2013, člankom 13. točkom 10. Direktive 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁰⁾ ili člankom 22. Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹¹⁾, ovisno o slučaju;
- (c) „financijska institucija” znači bilo koje od sljedećih društava s glavnim uredom ili registriranim sjedištem u Uniji:
 - i. institucija kako je definirana člankom 4. stavkom 1. točkom 3. Uredbe (EU) br. 575/2013;
 - ii. društvo za osiguranje kako je definirano člankom 13. točkom 1. Direktive 2009/138/EZ;
 - iii. društvo za reosiguranje kako je definirano člankom 13. točkom 4. Direktive 2009/138/EZ;
 - iv. središnja druga ugovorna strana kako je definirana člankom 2. točkom 1. Uredbe (EU) br. 648/2012;
- (d) „osoba koja preuzima značajan rizik” znači član kategorije osoblja čije profesionalne aktivnosti imaju značajan utjecaj na profil rizika financijske institucije, uključujući člana kategorije osoblja iz članka 92. stavka 2. Direktive 2013/36/EU ili članka 275. stavka 1. točke (c) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/35 ⁽¹²⁾ ili više rukovodstvo središnje druge ugovorne strane kako je definirano u članku 2. točki 29. Uredbe (EU) br. 648/2012, prema potrebi;
- (e) „sanacijsko tijelo” znači tijelo kako je definirano člankom 2. stavkom 1. točkom 18. Direktive 2014/59/EU ⁽¹³⁾.

2. Izuzeća

Odgovarajuća tijela mogu izuzeti financijsku instituciju od ograničenja poduzimanja bilo koje od radnji iz točaka od (a) do (c) Preporuke A ako je ta financijska institucija zakonski obvezna poduzeti tu radnju.

3. Kriteriji za provedbu

1. Sljedeći kriteriji primjenjuju se na provedbu ove Preporuke od strane odgovarajućih tijela:

- (a) trebalo bi uzeti u obzir načelo proporcionalnosti, posebno uzimajući u obzir prirodu financijskih institucija i njihovu sposobnost da doprinesu ublažavanju sistemskog rizika za financijsku stabilnost koji proizlazi iz krize zbog bolesti COVID-19 i gospodarskom oporavku;
- (b) trebalo bi izbjeći regulatornu arbitražu;
- (c) odgovarajuća tijela trebala bi redovito ocjenjivati učinak ograničenja raspodjela koja su nametnula s obzirom na ciljeve ove Preporuke.

2. Sljedeći posebni kriteriji primjenjuju se na provedbu Preporuke A (a) i (b): Pri procjeni je li primjereno primijeniti ograničenja na potkonsolidiranoj ili pojedinačnoj razini, odgovarajućim tijelima preporučuje se da se pridržavaju sljedećih načela:

- (a) **Načelo 1.:** Uzimajući u obzir potrebu za sprečavanjem ili ublažavanjem sistemskog rizika za financijsku stabilnost u svojoj državi članici i u Uniji, odgovarajuća tijela trebala bi podupirati neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta i prepoznati potrebu da financijski sektor pruži održiv doprinos gospodarskom rastu u državama članicama i Uniji u cjelini.
- (b) **Načelo 2.:** Odgovarajuća tijela trebala bi osigurati da niti jedno ograničenje ne dovede do nerazmjernih negativnih učinaka na cijeli financijski sustav ili na njegove dijelove u drugim državama članicama ili u Uniji u cjelini.
- (c) **Načelo 3.:** Odgovarajuća tijela trebala bi blisko surađivati međusobno i s odgovarajućim sanacijskim tijelima, uključujući, prema potrebi, na kolegijima.

⁽¹⁰⁾ Direktiva 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II) (SL L 335, 17.12.2009., str. 1.).

⁽¹¹⁾ Uredba (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o OTC izvedenicama, središnjoj drugoj ugovornoj strani i trgovinskom repozitoriju (SL L 201, 27.7.2012., str. 1.).

⁽¹²⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/35 od 10. listopada 2014. o dopuni Direktive 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II) (SL L 12, 17.1.2015., str. 1.).

⁽¹³⁾ Direktiva 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.).

4. Vremenski raspored za praćenje

U skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1092/2010 adresati moraju obavijestiti Europski parlament, Vijeće, Komisiju i ESRB o radnjama poduzetim kao odgovor na ovu Preporuku ili obrazložiti svako nepostupanje. Obavijesti se moraju poslati slanjem obrasca iz Priloga do 31. srpnja 2020.

5. Izmjene Preporuke

Opći odbor će odlučiti je li potrebno i kada je potrebno izmijeniti ovu Preporuku. Te bi izmjene posebno mogle uključivati produljenje razdoblja tijekom kojeg se primjenjuje Preporuka A.

6. Praćenje i procjena

1. Opći odbor će procijeniti radnje i opravdanja o kojima adresati podnose izvješća i, prema potrebi, može utvrditi da se nije postupilo u skladu s ovom Preporukom i da adresat nije dao odgovarajuće obrazloženje za svoje nepostupanje.
2. Metodologija utvrđena u Priručniku o procjeni usklađenosti s preporukama ESRB-a, u kojoj se opisuje postupak za procjenu usklađenosti s preporukama ESRB-a, neće se primjenjivati.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 27. svibnja 2020.

*Voditelj Tajništva ESRB-a,
u ime Općeg odbora ESRB-a,
Francesco MAZZAFERRO*

PRILOG

Obavijest o radnjama poduzetima kao odgovor na ovu Preporuku**1. Podaci o adresatu**

Preporuka	
Zemlja adresata	
Institucija	
Svojstvo (*)	
Ime i podaci za kontakt davatelja podataka	
Datum obavijesti	

(*) Navedite u kojem svojstvu odgovarate, tj. nadležno ili nadzorno tijelo u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom 40. Uredbe (EU) br. 575/2013, člankom 13. točkom 10. Direktive 2009/138/EZ, nadležno tijelo iz članka 22. Uredbe (EU) br. 648/2012 ili makrobonitetno tijelo.

2. Obavijest o radnjama

Preporuka	Jeste li usklađeni? (da/ne/nije primjenjivo)	Opišite radnje poduzete radi usklađivanja	Ako niste usklađeni ili ste djelomično usklađeni, dostavite odgovarajuće obrazloženje	Navedite pojedinosti (npr. poveznica, Službeni list, broj objave) o mjerama donesenim kao odgovor na ovu Preporuku
Preporuka A(a)				
Preporuka A(b)				
Preporuka A(c)				

3. Napomene

1. Ovaj se obrazac upotrebljava za obavijest koja se zahtijeva člankom 17. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1092/2010.
2. Svaki adresat trebao bi putem Tajništva ESRB-a podnijeti ispunjeni obrazac ESRB-u elektroničkom obliku putem DARWIN-a u posebnu mapu ili e-poštom na adresu notifications@esrb.europa.eu. (Tajništvo ESRB-a organizirat će prijenos obavijesti Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji na agregiranoj osnovi).
3. Od adresata se očekuje da dostave sve relevantne informacije i dokumentaciju povezanu s provedbom ove Preporuke i kriterijima za provedbu, uključujući informacije o sadržaju (npr. o pravnom obliku mjere i vrsti obuhvaćenih financijskih institucija) te vremenskom rasporedu poduzetih radnji.
4. Ako se adresat samo djelomično uskladi, trebao bi dati cjelovito objašnjenje opsega neusklađenosti, kao i druge pojedinosti o djelomičnoj usklađenosti. U objašnjenju bi trebalo jasno navesti odgovarajuće dijelove preporuke s kojima adresati nisu u skladu.