ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 12.9.2012
COM(2012) 510 final

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Χάρτης πορείας προς την τραπεζική ένωση

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Χάρτης πορείας προς την τραπεζική ένωση

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κατά τα τέσσερα τελευταία έτη, η ΕΕ ανταποκρίθηκε αποφασιστικά στην οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση. Επήλθαν σημαντικές βελτιώσεις στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), και εφαρμόζεται ένα σημαντικό μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα στον χρηματοπιστωτικό τομέα, εκπληρώνοντας τις υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο της G20 για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, με σκοπό επίσης να καταστούν οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί και αγορές πιο σταθεροί, πιο ανταγωνιστικοί και πιο ανθεκτικοί[1].

Η υλοποίηση αυτής της μεταρρύθμισης του ρυθμιστικού πλαισίου της ΕΕ έχει ουσιαστική σημασία, αλλά δεν θα είναι επαρκής για να αντιμετωπίσει επιτυχώς σημαντικές απειλές για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα σε ολόκληρη την Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Απαιτούνται περαιτέρω ενέργειες για την αντιμετώπιση των ειδικών κινδύνων εντός της ζώνης του ευρώ, όπου οι συγκεντρωμένες νομισματικής αρμοδιότητες έχουν δώσει ώθηση για στενή οικονομική και χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση και αύξησαν τη δυνατότητα διασυνοριακών δευτερογενών συνεπειών σε περίπτωση τραπεζικών κρίσεων, και για τη διάρρηξη του δεσμού μεταξύ δημόσιου χρέους και τραπεζικού χρέους και του φαύλου κύκλου που οδήγησε στη χρησιμοποίηση περισσότερων από 4,5 τρισεκατ. ευρώ των φορολογουμένων για τη διάσωση τραπεζών στην ΕΕ. Ο συντονισμός μεταξύ των εποπτικών αρχών είναι ζωτικής σημασίας, αλλά η κρίση έδειξε ότι ο συντονισμός από μόνος του δεν επαρκεί, ιδίως στο πλαίσιο ενός ενιαίου νομίσματος, αλλά υπάρχει ανάγκη για κοινή λήψη αποφάσεων. Είναι επίσης σημαντικό να περιοριστεί ο αυξανόμενος κίνδυνος κατακερματισμού των τραπεζικών αγορών της ΕΕ, που υπονομεύει σημαντικά την ενιαία αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και παρεμποδίζει την αποτελεσματική μεταφορά της νομισματικής πολιτικής στην πραγματική οικονομία σε ολόκληρη την ζώνη του ευρώ.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή ζήτησε [2] μια τραπεζική Ένωση που θα θέσει τον τραπεζικό τομέα σε πιο υγιείς βάσεις και θα αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη στο ευρώ στο πλαίσιο ενός μακροπρόθεσμου οράματος για οικονομική και δημοσιονομική ολοκλήρωση. Η μεταφορά της εποπτείας των τραπεζών στο ευρωπαϊκό επίπεδο αποτελεί βασικό στοιχείο αυτής της διαδικασίας, που στη συνέχεια θα πρέπει να συνδυαστεί με άλλα μέτρα όπως ένα κοινό σύστημα για την προστασία των καταθέσεων, και ολοκληρωμένη διαχείριση τραπεζικών κρίσεων. Η έκθεση την οποία συνέταξαν οι Πρόεδροι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωομάδας και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) στις 26 Ιουνίου 2012[3] ενέκρινε το όραμα αυτό. Από την πλευρά του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει συστήσει μέτρα προς την ίδια κατεύθυνση, για παράδειγμα στην έκθεσή

[1] http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm
[2] http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/06/20120626_speeches_2_en.htm
[3] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

του τον Ιούλιο του 2010 για τη διασυνοριακή διαχείριση κρίσεων στον τραπεζικό τομέα[4]. Αυτό επιβεβαιώθηκε επίσης από τη σύνοδο κορυφής της ζώνης του ευρώ της 29ης Ιουνίου 2012[5].

Η διασφάλιση ότι η τραπεζική εποπτεία και εξυγίανση σε ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ πληροί υψηλά πρότυπα θα καθησυχάσει τους πολίτες και τις αγορές, ότι ένα κοινό, υψηλό επίπεδο προληπτικής εποπτείας εφαρμόζεται με συνέπεια σε όλες τις τράπεζες. Αν μελλοντικά οι τράπεζες αντιμετωπίζουν δυσκολίες, το κοινό θα πρέπει να έχει εμπιστοσύνη ότι οι προβληματικές τράπεζες θα αναδιαρθρωθούν ή θα κλείσουν με παράλληλη ελαχιστοποίηση του κόστους για τον φορολογούμενο. Αυτό το μελλοντικό σύστημα θα συμβάλει στην οικοδόμηση της απαραίτητης εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, που αποτελεί προϋπόθεση για την θέσπιση τυχόν κοινών χρηματοπιστωτικών ρυθμίσεων για την προστασία των καταθετών και τη στήριξη της ομαλής εξυγίανσης τραπεζών που χρεοκοπούν.

Η παρούσα ανακοίνωση συνοδεύει δύο νομοθετικές προτάσεις, για την δημιουργία ενός ενιαίου εποπτικού μηχανισμού με την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην ΕΚΤ που αφορούν πολιτικές σχετικές με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων καθώς και για προσαρμογές του κανονισμού για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (ΕΑΤ)[6], αντίστοιχα. Οι εν λόγω νομοθετικές προτάσεις αποτελούν ένα πρώτο σημαντικό βήμα που θα επιτύχει ποιοτική βελτίωση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και της εμπιστοσύνης, ιδίως στη ζώνη του ευρώ. Η παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει τον ενιαίο εποπτικό μηχανισμό στο σχετικό πλαίσιο και κατευθύνει προς περαιτέρω προσπάθειες προς την κατεύθυνση μιας τραπεζικής ένωσης, πέραν αυτών των πρώτων προτάσεων.

2. Η ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ

Η ενιαία αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών βασίζεται σε κοινούς κανόνες που εξασφαλίζουν ότι οι τράπεζες και τα άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, που με βάση τη Συνθήκη απολαμβάνουν δικαιώματα ελεύθερης εγκατάστασης και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, υπόκεινται σε ισοδύναμους κανόνες και κατάλληλη εποπτεία σε ολόκληρη την ΕΕ.

Η δημιουργία της τραπεζικής ένωσης δεν θα πρέπει να θέσει σε κίνδυνο την ενότητα και την ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς η οποία παραμένει ένα από τα μεγαλύτερα επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πράγματι, η τραπεζική ένωση στηρίζεται στην ολοκλήρωση του προγράμματος ουσιαστικής ρυθμιστικής μεταρρύθμισης που έχει ήδη αρχίσει για την ενιαία αγορά (το «ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων»).

---

[4] Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 7ης Ιουλίου 2010 που περιέχει συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με τη διαχείριση της διασυνοριακής κρίσης στον τραπεζικό τομέα (2010/2006(INI))

[5] «Η Επιτροπή θα υποβάλει σύντομα προτάσεις δυνάμει του άρθρου 127, παράγραφος 6, για ενιαίο εποπτικό μηχανισμό. Ζητούμε από το Συμβούλιο να μελετήσει κατεπειγόντως αυτές τις προτάσεις μέχρι το τέλος του 2012. Αφ' ότου θεσπισθεί αποτελεσματικός ενιαίος εποπτικός μηχανισμός για τις τράπεζες στην ευρωζώνη, στον οποίον θα συμμετέχει και η ΕΚΤ, ο ΕΜΣ θα μπορούσε, κατόπιν αποφάσεως, να έχει τη δυνατότητα άμεσης ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών. Αυτό θα υπόκειται στις κατάλληλες προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων η συμμόρφωση προς τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, οι οποίες θα είναι συγκεκριμένες για κάθε ίδρυμα, τομέα ή οικονομία, και θα διατυπωθούν τυπικά σε μνημόνιο συμφωνίας». http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf

[6] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1093/2010

Συνεπώς, η ενιαία αγορά και η τραπεζική ένωση είναι δύο αλληλοενισχυόμενες διαδικασίες. Οι προσπάθειες για ενίσχυση της ενιαίας αγοράς πρέπει να συνεχιστούν σε όλους τους υφιστάμενους τομείς τους οποίους καλύπτουν οι προτάσεις της Επιτροπής.

Επιπλέον, σε τρεις τομείς που συνδέονται ιδιαίτερα με την τραπεζική ένωση, οι εν λόγω προσπάθειες θα πρέπει να επιταχυνθούν ώστε να επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ των συννομοθετών επί των σχετικών προτάσεων πριν από το τέλος του 2012:

– Έχουν προταθεί αυστηρότερες απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για τις τράπεζες. Με τις προτάσεις που υπέβαλε σχετικά με τις κεφαλαιακές απαιτήσεις για τις τράπεζες (ΟΚΑ4)[7], η Επιτροπή δρομολόγησε τη διαδικασία εφαρμογής των νέων παγκόσμιων προτύπων για την κεφαλαιακή επάρκεια και ρευστότητα των τραπεζών. Η δημιουργία του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού αναμένεται ότι δεν θα συνεπάγεται ουσιώδεις αλλαγές στον προτεινόμενο κανονισμό και την προτεινόμενη οδηγία, αν και σε περιορισμένο αριθμό τομέων, ενδέχεται να απαιτούνται κάποιες μικρές βελτιώσεις ώστε να αντικατοπτρίζεται η νέα κατάσταση. Κατά τα τελευταία στάδια των διαπραγματεύσεων για την ΟΚΑ 4, η Επιτροπή θα δώσει ιδιαίτερη προσοχή για να εξασφαλίσει ότι τα συμφωνηθέντα κείμενα είναι τεχνικά συμβατά με τον προτεινόμενο κανονισμό για τη δημιουργία του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού και θα συνεργαστεί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για το σκοπό αυτό. Αυτό θα περιλαμβάνει ιδίως τη διασφάλιση ότι όλες οι διατάξεις της προτεινόμενης οδηγίας ΟΚΑ4 είναι λειτουργικές για εφαρμογή τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και από την ΕΚΤ.

– Η κάλυψη των εθνικών Συστημάτων Εγγύησης Καταθέσεων (ΣΕΚ) έχει ήδη αυξηθεί στο εναρμονισμένο ποσό των 100.000 ευρώ ανά καταθέτη, ανά ίδρυμα, από τις 31 Δεκεμβρίου 2010. Τον Ιούλιο 2010, η Επιτροπή πρότεινε[8] να γίνουν περαιτέρω βήματα, με την εναρμόνιση και την απλούστευση των προστατευόμενων καταθέσεων, ταχύτερες αποζημιώσεις και βελτιωμένη χρηματοδότηση, κυρίως μέσω της εκ των προτέρων χρηματοδότησης των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων των οποίων το κόστος θα καλύπτεται από εισφορές των τραπεζών και ενός υποχρεωτικού μηχανισμού αμοιβαίου δανεισμού μεταξύ των εθνικών συστημάτων, εντός ορισμένων προκαθορισμένων ορίων.

– Η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με εργαλεία ανάκαμψης και εξυγίανσης τραπεζών που διέρχονται κρίση, η οποία εγκρίθηκε στις 6 Ιουνίου 2012[9], αποτελεί το τελευταίο μιας σειράς προτεινόμενων μέτρων για την ενίσχυση του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα και την αποφυγή δευτερογενών επιπτώσεων σε περίπτωση μελλοντικής χρηματοπιστωτικής κρίσης με αρνητικές συνέπειες για τους καταθέτες και τους φορολογουμένους. Για να διασφαλιστεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα στις περιπτώσεις που οι μέτοχοι των τραπεζών και οι πιστωτές συμμετέχουν πλήρως στις ζημίες της τράπεζας και στο κόστος ανακεφαλοποίησης, η Επιτροπή πρότεινε ένα κοινό πλαίσιο κανόνων και εξουσιών. Το πλαίσιο αυτό θα βοηθήσει τα κράτη μέλη να αποτρέπουν την εμφάνιση κρίσεων και, εάν τελικά ξεσπάσουν τέτοιες κρίσεις, να τις διαχειρίζονται με ομαλότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο. Τα κράτη μέλη θα κληθούν να καταρτίσουν ταμείο εκ των προτέρων εξυγίανσης μια εκ των προτέρων ταμείου εξυγίανσης του οποίου το κόστος θα καλύπτεται από

[7] http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm
[8] http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/200914_en.pdf
[9] http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

εισφορές των τραπεζών, και προβλέπεται υποχρεωτικός μηχανισμός δανεισμού μεταξύ των εθνικών συστημάτων, που θα υπόκειται και πάλι σε σαφή όρια.

Συνεπώς, οι εν λόγω κανόνες θα αποτελέσουν μία κοινή βάση για ολόκληρη την ενιαία αγορά, στην οποία θα μπορέσουν να στηριχθούν οι προτάσεις για την τραπεζική ένωση. Αυτό το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων είναι αναγκαίο για τη σταθερότητα και την ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Παρέχει μια κοινή βάση που επιτρέπει τη μετάβαση στην τραπεζική ένωση χωρίς κίνδυνο κατακερματισμού της ενιαίας αγοράς. Η ταχεία υλοποίηση των εκκρεμών μεταρρυθμίσεων όσον αφορά τις κεφαλαιακές απαιτήσεις, τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων και την εξυγίανση των τραπεζών από τους συννομοθέτες μέχρι το τέλος του έτους, έχει συνεπώς τεράστια σημασία.

Επίσης, οι κανόνες αυτοί πρέπει να εφαρμόζονται με τον ίδιο τρόπο σε ολόκληρη την Ένωση, μέσω της συνεκτικής και συγκλίνουσας εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων από τις εθνικές εποπτικές αρχές και την ΕΚΤ. Η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (ΕΑΤ) διαδραματίζει καίριο ρόλο για την επίτευξη του στόχου αυτού, ειδικότερα, με το σύνολο των μέσων και των εξουσιών που προβλέπονται από τον ιδρυτικό της κανονισμό (αντιμετώπιση παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης, διαμεσολάβηση, δεσμευτικά τεχνικά πρότυπα, κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις). Ως εκ τούτου, είναι καθοριστικής σημασίας να διαδραματίζει πλήρως η ΕΑΤ το ρόλο της για τη δημιουργία κοινού νομοθετικού πλαισίου και κοινής εποπτικής νοοτροπίας σε ολόκληρη την Ένωση.

Επιπλέον, για να αποφευχθεί οποιαδήποτε απόκλιση μεταξύ της ζώνης του ευρώ και της υπόλοιπης ΕΕ, το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων θα πρέπει να συνοδεύεται από ομοιόμορφες εποπτικές πρακτικές. Η ύπαρξη διαφορετικών εποπτικών εγχειριδίων και εποπτικών προσεγγίσεων μεταξύ των κρατών μελών που συμμετέχουν στον ενιαίο εποπτικό μηχανισμό και των λοιπών κρατών μελών ενέχει τον κίνδυνο κατακερματισμού της ενιαίας αγοράς, καθότι οι τράπεζες θα μπορούσαν να εκμεταλλευθούν τις διαφορές επιλέγοντας το ευνοϊκότερο καθεστώς εποπτείας. Η ΕΑΤ θα πρέπει να καταρτίσει ένα ενιαίο εγχειρίδιο εποπτείας το οποίο θα συμπληρώσει το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων.

Όλα τα μέτρα που θεσπίζονται από την ΕΚΤ – για παράδειγμα η διατύπωση περαιτέρω λεπτομερειών για το πώς διεξάγεται η προληπτική εποπτεία στο πλαίσιο της ειδικής εποπτικής δομής που δημιουργείται με τον ενιαίο εποπτικό μηχανισμό – πρέπει να ευθυγραμμίζονται με το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων συμπεριλαμβανομένων των τεχνικών προτύπων, τα οποία καθορίζονται με κατ'εξουσιοδότηση πράξεις που εκδίδονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι η σημερινή πρόταση διατηρεί την τρέχουσα ισορροπία μεταξύ κρατών μελών καταγωγής και υποδοχής, περιλαμβανόμενης της συμμετοχής σε εποπτικά σώματα.

Ο πραγματικός αντίκτυπος και οι συνέπειες του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού στην επιχειρησιακή λειτουργία της ΕΑΤ θα εξεταστεί περαιτέρω κατά την προσεχή επανεξέταση της λειτουργίας των ευρωπαϊκών εποπτικών αρχών που θα παρουσιάσει η Επιτροπή στις 2 Ιανουαρίου 2014[10]. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα εξετάσει ιδιαίτερα κατά πόσον ο ρόλος της ΕΑΤ όσον αφορά τις προσομοιώσεις καταστάσεων κρίσης πρέπει να ενισχυθεί, ώστε να αποφευχθεί η υπερβολική εξάρτηση της αρχής από πληροφορίες και συνεισφορές των αρχών

[10] Σύμφωνα με το άρθρο 81 των κανονισμών για τη δημιουργία των ευρωπαϊκών εποπτικών αρχών [Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1093/2010, κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1094/2010, και κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1095/2010]

που είναι αρμόδιες για την αξιολόγηση της αντοχής του τραπεζικού τομέα σε ολόκληρη την Ένωση.

Παράλληλα, η Επιτροπή θα συνεχίσει να ενισχύει την χρηματοπιστωτική σταθερότητα και να εξασφαλίζει ισότιμους όρους ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά τραπεζικών υπηρεσιών της ΕΕ μέσω του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων και των προϋποθέσεων για τη χορήγηση ενίσχυσης οικονομικής προσαρμογής.

Βασικές δράσεις

Η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να συμφωνήσουν έως το τέλος του 2012, σχετικά με:

(i) τις προτάσεις ΟΚΑ 4, καθιστώντας τις εφαρμοστέες τόσο σε ολόκληρη την ενιαία αγορά όσο και στο πλαίσιο του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού·

(ii) την πρόταση οδηγίας για τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων, όπως προτείνεται από την Επιτροπή·

(iii) την πρόταση οδηγίας για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών.

3. ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΤΡΑΠΕΖΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Όπως ορίστηκε από την Επιτροπή [11] πριν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου του 2012 και στην έκθεση των προέδρων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Επιτροπής, της Ευρωομάδας και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 26ης Ιουνίου 2012[12], για την ολοκλήρωση της τραπεζικής ένωσης θα απαιτηθούν περαιτέρω προσπάθειες ώστε να επιτευχθεί ένας ενιαίος εποπτικός μηχανισμός, ένα κοινό σύστημα για την εγγύηση των καταθέσεων και ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο διαχείρισης κρίσεων. Η εγκαθίδρυση του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού αποτελεί ουσιώδες και σημαντικό πρώτο βήμα.

3.1. Ενιαίος εποπτικός μηχανισμός

Ο ενιαίος εποπτικός μηχανισμός που προτείνει σήμερα η Επιτροπή βασίζεται στη μεταφορά, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συγκεκριμένων σημαντικών εποπτικών καθηκόντων για τράπεζες εγκατεστημένες στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Η ΕΚΤ, ενώ θα διατηρεί την τελική ευθύνη, θα ασκεί τις αρμοδιότητές της στο πλαίσιο του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού που συγκροτείται από την ΕΚΤ και τις εθνικές εποπτικές αρχές. Η δομή αυτή θα εξασφαλίσει την αυστηρή και συνεπή εποπτεία στο σύνολο της ζώνης του ευρώ, αξιοποιώντας παράλληλα με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την τοπική και ειδική τεχνογνωσία των εθνικών εποπτικών αρχών. Αυτό θα διασφαλίσει ότι η εποπτεία έχει καλή γνώση όλων των εθνικών και τοπικών συνθηκών που αφορούν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Η Επιτροπή προτείνει επίσης έναν μηχανισμό ο οποίος θα επιτρέπει τα κράτη μέλη που δεν έχουν υιοθετήσει το ευρώ, αλλά θα ήθελαν να συμμετάσχουν στο ενιαίο εποπτικό μηχανισμό, να συνεργάζονται στενά με την ΕΚΤ.

[11] http://ec.europa.eu/europe2020/banking-union/index_en.htm
[12] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

Στο πλαίσιο του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού, η ΕΚΤ θα καταστεί υπεύθυνη για την εποπτεία όλων των τραπεζών εντός της τραπεζικής ένωσης, όπου θα εφαρμόζει το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων που θα είναι εφαρμοστέο σε όλη την ενιαία αγορά. Η πρόσφατη πείρα έχει δείξει ότι οι δυσκολίες, ακόμη και σε σχετικά μικρές τράπεζες, μπορούν να έχουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα των κρατών μελών. Επομένως, από την πρώτη ημέρα, η ΕΚΤ θα εξουσιοδοτηθεί να αναλάβει την εποπτεία οποιασδήποτε τράπεζας στη ζώνη του ευρώ εφόσον το αποφασίσει, ιδίως εάν η τράπεζα λαμβάνει κρατική ενίσχυση. Για όλες τις άλλες τράπεζες, η εποπτεία της ΕΚΤ θα εφαρμοστεί σταδιακά αυτομάτως: Την 1η Ιουλίου 2013 για τις μεγαλύτερες ευρωπαϊκές συστημικά σημαντικές τράπεζες, και την 1η Ιανουαρίου 2014 για όλες τις άλλες τράπεζες. Επομένως, από την 1η Ιανουαρίου 2014, όλες οι τράπεζες της ζώνης του ευρώ θα τεθούν υπό ευρωπαϊκή εποπτεία.

Στην ΕΚΤ θα ανατεθούν σημαντικές εποπτικές αρμοδιότητες που είναι απαραίτητες για τη διασφάλιση τού εντοπισμού κινδύνων που απειλούν τη βιωσιμότητα των τραπεζών. Θα εξουσιοδοτηθεί να ζητά από τις τράπεζες να λάβουν τα απαιτούμενα διορθωτικά μέτρα. Η ΕΚΤ, μεταξύ άλλων, θα είναι η αρμόδια αρχή για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας πιστωτικών ιδρυμάτων, την αξιολόγηση ειδικών συμμετοχών, τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις, την εξασφάλιση της επάρκειας των εσωτερικών κεφαλαίων σε σχέση με το προφίλ κινδύνου του πιστωτικού ιδρύματος («μέτρα του 2ου πυλώνα»), την άσκηση εποπτείας σε ενοποιημένη βάση και τις εποπτικές αρμοδιότητες σε σχέση με τους χρηματοοικονομικούς ομίλους ετερογενών δραστηριοτήτων. Η ΕΚΤ θα εξασφαλίζει επίσης τη συμμόρφωση προς τις διατάξεις σχετικά με τη μόχλευση και τη ρευστότητα, θα εφαρμόζει κεφαλαιακές εφεδρείες και θα εφαρμόζει, σε συντονισμό με τις αρχές εξυγίανσης, μέτρα έγκαιρης παρέμβασης όταν μια τράπεζα παραβιάζει, ή πρόκειται να παραβιάσει, τις ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις.

Η ΕΚΤ θα διαθέτει τις απαιτούμενες εξουσίες διερεύνησης και εποπτείας για την άσκηση των καθηκόντων της. Προβλέπεται η ενεργός συμμετοχή των εθνικών εποπτικών αρχών εντός του ΕΕΜ για να εξασφαλιστεί η ομαλή και αποτελεσματική προετοιμασία και εφαρμογή των εποπτικών αποφάσεων καθώς και ο αναγκαίος συντονισμός και ροή πληροφοριών όσον αφορά τόσο τοπικά όσο και ευρωπαϊκά θέματα, προκειμένου να εξασφαλισθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα σε ολόκληρη την Ένωση και τα κράτη μέλη της.

Οι εθνικές εποπτικές αρχές διατηρούν όσες αρμοδιότητες δεν ανατίθενται ρητά στην ΕΚΤ. Για παράδειγμα, οι εθνικές εποπτικές αρχές θα παραμείνουν υπεύθυνες για την προστασία των καταναλωτών και την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, καθώς και για την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων τρίτων χωρών που ιδρύσουν υποκαταστήματα ή τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους.

Η ΕΚΤ πρέπει να είναι σε θέση να εκτελεί τα νέα εποπτικά της καθήκοντα υπό καθεστώς πλήρους ανεξαρτησίας και πλήρους λογοδοσίας για τις ενέργειές της. Η. πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνει σαφείς διασφαλίσεις όσον αφορά την υποχρέωση λογοδοσίας, ιδίως έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ώστε να εξασφαλίζεται η δημοκρατική νομιμότητα. Επίσης, η πρόταση προβλέπει μια σειρά οργανωτικών αρχών για τη διασφάλιση του σαφούς διαχωρισμού μεταξύ νομισματικής πολιτικής και εποπτείας. Με τον τρόπο αυτό, μετριάζονται οι δυνητικές συγκρούσεις μεταξύ διαφόρων πολιτικών ενώ ταυτόχρονα είναι δυνατή η πλήρης αξιοποίηση των συνεργειών. Συνεπώς, όλες οι προπαρασκευαστικές δραστηριότητες και η εφαρμογή της πολιτικής διεξάγονται από φορείς

και διοικητικές υπηρεσίες που δεν έχουν σχέση με τη νομισματική πολιτική, μέσω ενός εποπτικού συμβουλίου που θα συσταθεί στο πλαίσιο της ΕΚΤ ειδικά για τον σκοπό αυτό.

Τέλος, οι προτεινόμενες τροποποιήσεις του κανονισμού για την ΕΑΤ θα εξασφαλίσουν ότι η ΕΑΤ μπορεί να συνεχίσει να εκπληρώνει την αποστολή της αποτελεσματικά όσον αφορά όλα τα κράτη μέλη. Ειδικότερα, η ΕΑΤ θα ασκεί τις εξουσίες της και τα καθήκοντά της επίσης έναντι της ΕΚΤ. Οι κανόνες ψηφοφορίας εντός της ΕΑΤ θα προσαρμοσθούν ώστε να εξασφαλισθεί ότι οι δομές λήψης αποφάσεων της ΕΑΤ θα εξακολουθήσουν να είναι ισόρροπες και αποτελεσματικές αντικατοπτρίζοντας τις θέσεις των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών που συμμετέχουν στο ενιαίο εποπτικό μηχανισμό και εκείνων που δεν συμμετέχουν, διατηρώντας έτσι πλήρως την ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς. Οι τροποποιήσεις των κανόνων ψηφοφορίας έχουν ως στόχο τους τομείς στους οποίους η ΕΑΤ λαμβάνει δεσμευτικές αποφάσεις σχετικά με την εφαρμογή του ενιαίου εγχειριδίου κανόνων κατά την δίωξη παραβάσεων του νόμου και την διευθέτηση διαφωνιών. Σε άλλους τομείς, οι υφιστάμενες διαδικαστικές εγγυήσεις θεωρούνται επαρκείς για την εξασφάλιση ισόρροπης και αποτελεσματικής λήψης αποφάσεων για τους εν λόγω τομείς. Για παράδειγμα, τα σχέδια τεχνικών προτύπων υποβάλλονται στην Επιτροπή προς έγκριση, και η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να μην τα εγκρίνει ή να τα τροποποιήσει, ιδίως όταν δεν είναι πλήρως σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές της εσωτερικής αγοράς για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες. Τέλος, μια ρήτρα στοχοθετημένης επανεξέτασης έχει ενσωματωθεί στο σχέδιο κανονισμού για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1093/2010, ούτως ώστε να ληφθούν υπόψη ιδίως τυχόν εξελίξεις όσον αφορά τον αριθμό των κρατών μελών που έχουν ως νόμισμα το ευρώ ή των οποίων οι αρμόδιες αρχές έχουν στενή συνεργασία και να εξεταστεί εάν, στο πλαίσιο αυτών των εξελίξεων, είναι αναγκαίες τυχόν περαιτέρω προσαρμογές των εν λόγω διατάξεων ώστε να διασφαλιστεί ότι οι αποφάσεις της ΕΑΤ λαμβάνονται προς το συμφέρον της διατήρησης και της ενίσχυσης της εσωτερικής αγοράς χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

Βασικές δράσεις

Η Επιτροπή καλεί:

(i) το Συμβούλιο να εξετάσει και να εγκρίνει επειγόντως την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην ΕΚΤ σχετικά με πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων λαμβάνοντας υπόψη τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου·

(ii) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να εξετάσουν και να εγκρίνουν επειγόντως την πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού 1093/2010 σχετικά με τη σύσταση της ΕΑΤ.

Η συμφωνία ως προς τις δύο αυτές προτάσεις θα πρέπει να επιτευχθεί πριν από το τέλος του 2012.

3.2. Επόμενα βήματα στη διαχείριση τραπεζικών κρίσεων

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση και η ενιαία αγορά της ΕΕ επέτρεψαν στον τραπεζικό τομέα, σε ορισμένα κράτη μέλη, να αναπτυχθεί τόσο ώστε να γίνει πολλές φορές μεγαλύτερος από το ΑΕΠ της χώρας, με αποτέλεσμα ιδρύματα που είναι «υπερβολικά μεγάλα για να χρεωκοπήσουν» και « υπερβολικά μεγάλα για να σωθούν» σύμφωνα με τις

υφιστάμενες εθνικές διατάξεις. Από την άλλη πλευρά, η πείρα δείχνει ότι η χρεοκοπία ακόμη και σχετικά μικρών τραπεζών μπορεί να προκαλέσει διασυνοριακές συστημικές βλάβες. Επιπλέον, οι διασυνοριακές μαζικές αποσύρσεις καταθέσεων μπορούν να εξασθενήσουν σε κρίσιμο βαθμό τα εθνικά τραπεζικά συστήματα, προκαλώντας περαιτέρω βλάβη στη δημοσιονομική θέση του ενός κράτους, και επιταχύνοντας τα προβλήματα χρηματοδότησης και για τα δύο.

Η ενισχυμένη εποπτεία εντός της τραπεζικής ένωσης θα βοηθήσει να βελτιωθεί η ευρωστία των τραπεζών. Ωστόσο, εάν ξεσπάσει μια κρίση, είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί ότι τα ιδρύματα μπορούν να εξυγιανθούν με μεθοδευμένο τρόπο και ότι οι καταθέτες έχουν εμπιστοσύνη ότι οι οικονομίες τους είναι ασφαλείς.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υπογράμμισε[13] ότι μια τραπεζική ένωση θα πρέπει να περιλαμβάνει μια πιο συγκεντρωτική διαχείριση των τραπεζικών κρίσεων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε επίσης πρόοδο στον τομέα αυτόν. Η ανάγκη για «κοινούς μηχανισμούς για τη εξυγίανση τραπεζών και την εγγύηση των καταθέσεων των πελατών» αναφέρεται επίσης στην έκθεση των προέδρων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Επιτροπής, της Ευρωομάδας, καθώς και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 26ης Ιουνίου 2012[14].

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή προβλέπει κυρίως την υποβολή πρότασης για έναν ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης που διέπει την εξυγίανση τραπεζών και ειδικότερα θα συντονίζει την εφαρμογή των εργαλείων εξυγίανσης των τραπεζών εντός της τραπεζικής ένωσης. Ο μηχανισμός αυτός θα είναι αποτελεσματικότερος από ένα δίκτυο εθνικών αρχών εξυγίανσης, ιδίως στην περίπτωση διασυνοριακών χρεοκοπιών, δεδομένης της ανάγκης για ταχύτητα και αξιοπιστία κατά την αντιμετώπιση τραπεζικών κρίσεων. Θα αποτελεί φυσικό συμπλήρωμα στη δημιουργία ενός ενιαίου εποπτικού μηχανισμού. Θα έχει επίσης ως αποτέλεσμα σημαντικές οικονομίες κλίμακας και την αποφυγή των αρνητικών συνεπειών που ενδέχεται να προκύψουν από τις καθαρά εθνικές αποφάσεις. Θα λαμβάνει τις αποφάσεις του σύμφωνα με τις αρχές εξυγίανσης που καθορίζονται στο ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων οι οποίες συνάδουν με τη διεθνή βέλτιστη πρακτική και σε πλήρη συμμόρφωση με τους ενωσιακούς κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων. Ειδικότερα, οι μέτοχοι και οι πιστωτές θα πρέπει να βαρύνονται το κόστος της εξυγίανσης πριν από τη χορήγηση οποιασδήποτε εξωτερικής χρηματοδότησης, και θα πρέπει να βρίσκονται λύσεις στο πλαίσιο του ιδιωτικού τομέα αντί να χρησιμοποιούνται τα χρήματα των φορολογουμένων.

Επιπλέον, και με βάση την αξιολόγηση της λειτουργίας της, ένας τέτοιος ενιαίος μηχανισμός εξυγίανσης θα μπορούσε επίσης να αναλάβει περαιτέρω καθήκοντα συντονισμού σχετικά με τη διαχείριση καταστάσεων κρίσης και εργαλείων εξυγίανσης στον τραπεζικό τομέα, όπως ορίζεται στην έκθεση που παρουσίασαν τον Ιούνιο 2012 οι πρόεδροι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Επιτροπής, της ΕΚΤ και της Ευρωομάδας.

Βασικές δράσεις

Μόλις επιτευχθεί συμφωνία για τις υφιστάμενες προτάσεις σχετικά με τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων και την ανάκαμψη και εξυγίανση των τραπεζών, η Επιτροπή εξετάζει το ενδεχόμενο να προτείνει συγκεκριμένα έναν ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης για την εξυγίανση τραπεζών και για τον συντονισμό της εφαρμογής των εργαλείων εξυγίανσης σε τράπεζες στο πλαίσιο της τραπεζικής ένωσης.

[13] http://ec.europa.eu/europe2020/banking-union/index_en.htm
[14] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

4. ΕΠΟΜΕΝΑ ΒΗΜΑΤΑ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει τα μέσα για την αντιμετώπιση των σημερινών της αδυναμιών και την υλοποίηση της τραπεζικής ένωσης ως απαραίτητου βήματος προς μία πραγματική Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο:

– να παράσχουν την αμέριστη στήριξή τους στην τραπεζική ένωση και να εγκρίνουν τους προσανατολισμούς και τον χάρτη πορείας που περιγράφονται στην παρούσα ανακοίνωση·

– να δώσουν ύψιστη προτεραιότητα στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας στις δράσεις που είναι απαραίτητες για την υλοποίηση της τραπεζικής ένωσης·

– καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να οριστικοποιήσουν, το συντομότερο δυνατό και σε κάθε περίπτωση πριν από το τέλος του έτους, τις υπό συζήτηση προτάσεις σχετικά με:

  – τα συστήματα εγγύησης καταθέσεων·

  – την πρόσβαση στη δραστηριότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων επενδύσεων (ΟΚΑ)·

  – τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για τα πιστωτικά ιδρύματα και τις επιχειρήσεις επενδύσεων (ΚΚΑ)·

  – πλαίσιο για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων·

  – την ανάθεση ορισμένων καθηκόντων στην ΕΚΤ σχετικά με την πολιτική εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων·

  – την τροποποίηση ορισμένων διατάξεων του κανονισμού για την ΕΑΤ.

Η Επιτροπή, με την ανακοίνωση αυτή και τις νομοθετικές προτάσεις που την συνοδεύουν, έδρασε άμεσα και με υπευθυνότητα ανταποκρινόμενη στην εντολή που έλαβε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της ζώνης του ευρώ στα τέλη Ιουνίου. Τα άλλα θεσμικά όργανα πρέπει τώρα να διαδραματίσουν τον ρόλο που τους ανήκει για τη διασφάλιση της υλοποίησης του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2013.