



EBA/REC/2014/02

17 октомври 2014 г.

Препоръка към Българската народна банка и Фонда за гарантиране на влоговете в банките относно необходимите действия за спазване на Директива 94/19/ЕО

Съветът на надзорниците на Европейския банков орган,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/78/ЕО на Комисията¹ (наричани по-долу „Регламентът“ и „ЕБО“), и по-специално член 17, параграф 3 от него,

като взе предвид Решение ЕБО/2014/100 от 14 юли 2014 г. на Европейския банков орган за приемане на процедурен правилник за разследване на нарушения на правото на Съюза,

като има предвид, че

Съответен фактологичен контекст

- (1) На 20 юни 2014 г., в условията на спрени плащания към клиентите поради масово изтегляне на суми от банката, Управителният съвет на Българската народна банка („БНБ“) взе решение да постави „Корпоративна търговска банка“ АД („КТБ“) под специален надзор за тримесечен срок поради риск от изпадане в несъстоятелност; в съответствие с това изпълнението на всички задължения на КТБ бе временно преустановено (включително осигуряване на достъп на вложителите до техните средства — както на вложителите, чиито депозити се ползват с гаранцията съгласно Директива 94/19/ЕО („гарантирани депозити“ и „вложители с гарантирани депозити“), така и на вложителите, чиито депозити не са обхванати от тази гаранция).
- (2) На 22 юни 2014 г., в условията на спрени плащания към клиентите поради масово изтегляне на суми от банката, Управителният съвет на БНБ взе решение да постави

¹ОВ L 331, 15.12.2010 г., с. 1.

Търговска банка „Виктория“ ЕАД („ТБВ“) (чийто капитал се притежава изцяло от КТБ) под специален надзор за тримесечен срок поради риск от изпадане в несъстоятелност; в съответствие с това изпълнението на всички задължения на ТБВ бе временно преустановено (включително осигуряване на достъп на вложителите до техните средства — както на вложителите с гарантирани депозити, така и на вложителите без гарантирани депозити).

- (3) На 25 юни 2014 г. в съответствие с указанията на БНБ квесторите разпоредиха да бъде извършен преглед на активите и пасивите на банковата група на КТБ от независими външни одитори.
- (4) На 11 юли 2014 г. БНБ оповести публично резултатите от тези одити. При все това, тъй като в кредитните досиета липсваше важна информация относно финансовото състояние и/или правилното използване на заемите по отношение на една конкретна категория заемополучатели, от одиторите беше поискано да направят пълна оценка на всички активи на КТБ, която ще стане известна най-късно на 20 октомври 2014 г.
- (5) С оглед на първоначалните заключения от доклада на одиторите БНБ и Министерство на финансите съставиха специален законопроект за приемане на определени мерки, например придобиване на ТБВ от българската държава, прехвърляне на определени активи и пасиви на КТБ към придобитата от държавата ТБВ, отнемане на лицензията за банкова дейност на КТБ и обявяване на КТБ в несъстоятелност. По този закон не беше постигнато разбиращелство и поради това той все още не е приет.
- (6) С писмо от 31 юли 2014 г., след като получи информация относно невъзможността на вложителите да осъществят достъп до своите депозити в КТБ и в съответствие с член 17 от регламента, ЕБО отправи предварително запитване, с което поиска информация от БНБ, по-специално относно възможността на вложителите да осъществят достъп до своите депозити и, ако депозитите са недостъпни, възможността да се обърнат към Фонда за гарантиране на влоговете в банките („ФГВБ“), или, ако нито една от тези възможности не е достъпна, относно съвместимостта на тази ситуация с Директива 94/19/ЕО.
- (7) Подуправителят на БНБ и заместник-председателят на Управителния съвет на ФГВБ отговори на ЕБО с писмо от 19 август 2014 г. Позицията на БНБ е, че съгласно българското национално законодателство изплащането на гарантираните депозити е възможно в сроковете, предвидени в Директива 94/19/ЕО (20 работни дни от датата, на която компетентните органи установят неналичността на депозитите в кредитната институция или на която даден съдебен орган постанови решение, чието действие суспендира възможността на вложителите да предявят вземанията си срещу кредитната институция), когато БНБ отнеме лицензията на дадена банка. Такова решение трябва да бъде взето от БНБ в срок от пет работни дни след установяването на кредитната институция в несъстоятелност. При все това, БНБ може да постави под специален надзор кредитна институция, застрашена от изпадане в несъстоятелност, с цел

преструктурирането ѝ. Докато е в режим на специален надзор, банката може да бъде подложена на различни мерки, включително преустановяване на изплащането на задължения.

- (8) БНБ заявява, че ако ФГВБ изплати гарантирания размер на депозитите в банка, поставена под специален надзор, докато се извършва преглед на нейното финансово състояние и когато все още не е взето решение относно нейната несъстоятелност, банката може да загуби по-голямата част от своите вложители, което ще обезсмисли или ще направи невъзможно нейното реструктуриране.
- (9) Освен това БНБ заявява, че когато Европейската комисия счита, че националните разпоредби не отговарят изцяло на Директива 94/19/ЕО, следва да се предприемат мерки за изменението им в кратък срок, но това не може да бъде извършено преди изменението на българското законодателство, прието от българския парламент. След разпускането на парламента през август новият парламент ще бъде сформиран след изборите, проведени на 4 октомври. Вариантът за евентуален временен и частичен достъп до депозитите също не е обхванат от действащото понастоящем законодателство и не може да бъде осъществен без съответните правни изменения.
- (10) На последно място, БНБ посочва, че следва да се отчете фактът, че гарантираният размер на депозитите, разкрити в КТБ и нейния филиал ТБВ, надхвърля средствата, натрупани във ФГВБ.
- (11) На 16 септември 2014 г. Управителният съвет на БНБ удължи специалния надзор на КТБ и ТБВ съответно до 20 и 22 ноември 2014 г. Очаква се окончателното решение относно бъдещето на КТБ да бъде взето между 1 и 20 ноември 2014 г.
- (12) Към настоящия момент ФГВБ не е изплатил никакви суми на вложителите. ФГВБ уведоми ЕБО, че е получил редица искания за плащане от вложители и над 500 запитвания относно статуса на КТБ и ТБВ. ФГВБ също така посочи, че в българското законодателство се предвижда изплащане на проверени гарантирани депозити, без да са необходими индивидуални искания, но няма правна процесуална разпоредба по отношение на изплащането на индивидуални искания. Той счита, че съгласно българския закон, с който се прилага Директива 94/19/ЕО, за всяко пълно или частично изплащане от ФГВБ ще изисква изричен акт от БНБ или съдебен орган.

Констатации на ЕБО

- (13) Гарантирането на депозити представлява основен елемент от изграждането на вътрешния пазар, чието значение се равнява на значението на пруденциалните правила за изграждането на единния банков пазар, и задължително допълнение към системата за надзор на кредитните институции предвид солидарността, която тя създава между всички институции на даден финансов пазар в случай на неплатежоспособност на някоя от тях.

- (14) Член 10, параграф 1 от Директива 94/19/ЕО гласи, че *„схемите за гарантиране на депозити трябва да са в състояние да изплащат надлежно проверените искания на вложителите по отношение на неналични депозити в рамките на 20 работни дни от датата, на която компетентните органи извършват установяване, както е посочено в член 1, параграф 3, подточка i), или съдебният орган постанови решение, както е посочено в член 1, параграф 3, подточка i)).“*
- (15) Съгласно член 1, параграф 3, подточка i) от Директива 94/19/ЕО депозитът се счита за „неналичен“, когато депозитът е „дължим и платим, но не е бил платен от кредитна институция, съгласно правните и договорни условия, приложими към него, когато (...) съответните компетентни органи са установили, че по тяхно виждане съответната кредитна институция изглежда неспособна за момента, по причини, които са пряко свързани с нейното финансово състояние, да изплати депозита и, че не съществува близка перспектива тя да бъде в състояние да го направи. | Компетентните органи установяват това колкото е възможно по-скоро и във всеки случай не по-късно от пет работни дни, след като са се уверили за първи път, че дадена кредитна институция не е изплатила депозити, които са дължими и изискуеми.“
- (16) В съображение 12 от Директива 2009/14/ЕО² се обяснява, че *„може да се счита, че депозитите са неналични, ако мерките за ранна намеса или реорганизация са се оказали неуспешни. Това не следва да пречат компетентните органи да полагат допълнителни усилия за реструктуриране в рамките на срока за изплащане.“* Позоваването на мерките за ранна намеса показва, че може да се счита, че депозитите са неналични, без кредитната институция да е подложена на производство по несъстоятелност, като същевременно е ясно, че процесът по изплащане на гарантираните депозити не следва да се забавя след неуспех на първоначалните мерки за реструктуриране.
- (17) В настоящия случай, чрез преустановяване на всички задължения на КТБ и ТБВ за три месеца, БНБ е направила депозитите неналични по смисъла на член 1, параграф 3, подточка i) от Директива 94/19/ЕО. Преустановяването на достъпа до депозитите беше наложено поради причини, пряко свързани с финансовото положение на КТБ и ТБВ. Това заключение произтича от факта, че решението се основава на член 115, алинея 1 и член 115, алинея 2, точки 2 и 3 от българския Закон за кредитните институции, съгласно който *„ликвидните активи на банката по преценка на БНБ няма да бъдат достатъчни, за да може банката да изпълнява задълженията си в деня на тяхната изискуемост, или банката не е изпълнила в срок едно или повече изискуеми задължения към своите кредитори“*. Поради това първото условие изглежда е било спазено съответно на 20 и 22 юни 2014 г. за двете банки и продължава да се спазва. От

² Директива 2009/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. за изменение на Директива 94/19/ЕО относно схемите за гарантиране на депозити по отношение на гарантирания размер и срока за изплащане (ОВ L 68, 13.3.2009 г., с. 3).

онзи момент КТБ и ТБВ не са били в състояние да изплащат дължимите и изискуеми депозити. Тази невъзможност се е дължала на изчерпването на ликвидните активи на КТБ и ТБВ и беше потвърдена от мораториума. Второто условие изглежда също е спазено. Не съществува „близка перспектива“ депозитите да бъдат изплатени, ако не може да се очаква, че кредитната институция ще възстанови своята способност да изплаща депозити в краткосрочен план. Схемата за гарантиране на депозити, която се изисква съгласно Директива 94/19/ЕО, служи за гарантиране не само на номиналната стойност на обхванатите депозити, но предвижда, поне до известна степен, и заместител за наличността им в противен случай в съответствие с техните условия. Поради това установяването, че депозитите са неналични, може да бъде избегнато само ако се очаква достъпът до депозитите да бъде възстановен в много кратък срок.

(18) Макар че тези условия следва да се оценят от компетентните органи, свободата на преценка на БНБ при извършването на оценка е ограничена от сроковете и целите на директивата, и по-специално от изискването за установяване в срок от пет работни дни от неизплащането на депозит. В този конкретен случай е надскочена всяка евентуална свобода на преценка, тъй като депозитите продължават да бъдат неналични почти три месеца след първоначалната им неналичност, а предвид факта, че режимът на специален надзор беше удължен до 20/22 ноември 2014 г., не съществува близка перспектива тези депозити да станат налични.

(19) Въпреки че са спазени условията на член 1, параграф 3, подточка i) от Директива 94/19/ЕО, БНБ не е установила изрично, че депозитите са неналични, тъй като е посочила, че в българското законодателство не се предвижда такова установяване, а се предвижда единствено, че БНБ следва да отнеме лицензиите на КТБ и ТБВ в срок от пет работни дни, след като установи, че КТБ и ТБВ са неплатежоспособни³. БНБ посочи, че няма да предприеме тази стъпка в очакване на резултатите от извършващия се понастоящем одит.

(20) Според БНБ и ФГВБ, Фондът не може да изплати исканията от вложителите, тъй като българското законодателство предвижда, че ФГВБ изплаща задължения на вложители, когато БНБ е отнела лицензията за банкова дейност на съответната банка, и в срок от 20 работни дни от решението на БНБ за отнемане на лицензията⁴.

(21) Въпреки това държавите членки са обвързани със задължение да постигат предвидения от директивата резултат. Горепосочените задължения на БНБ съгласно Директива

³ Член 36, алинеи 2 и 3 от Закона за кредитните институции: „2. Българската народна банка задължително отнема издадения лиценз на банка поради неплатежоспособност, когато: (1) не изпълнява повече от 7 работни дни свое изискуемо парично задължение, ако това е пряко свързано с финансовото състояние на банката и по преценка на БНБ не може да се очаква изплащане на изискуемите парични задължения в приемлив период от време; или (2) собственият ѝ капитал е отрицателна величина. 3. Решението по ал. 2 се взема от БНБ до 5 работни дни от установяване на неплатежоспособността.“

⁴ Член 23 от Закона за гарантиране на влоговете в банките: „1. Фондът изплаща задължения на съответната банка към нейни вложители до гарантираните размери, когато Българската народна банка е отнела издадената лицензия за банкова дейност на търговската банка. ... 5. Изплащането на суми от фонда започва не по-късно от 20 работни дни от датата на решението на Българската народна банка по ал. 1.“

94/19/ЕО налагат ясни и безусловни задължения на българските органи, които са отговорни за прилагането и изпълнението на правото на Съюза.

- (22) В допълнение към това съгласно член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз националните органи са длъжни да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират изпълнението на това задължение. При прилагането на националното законодателство националните органи са длъжни, доколкото е възможно, да го тълкуват в светлината на текста и целта на приложимата директива, за да се постигнат резултатите, съответстващи на преследваната от директивата цел⁵.
- (23) Фактът, че съгласно българското национално право се изисква институцията да бъде неплатежоспособна и лицензията ѝ да бъде отнета, преди да се пристъпи към изплащане от ФГВБ, не освобождава БНБ от задължението ѝ да предприеме мерки не по-късно от пет работни дни, след като първо се е уверила, че дадена кредитна институция не е изплатила депозити, които са изискуеми и дължими.
- (24) Задължението за предприемане на действия в рамките на предвидения срок не се ограничава от възможността да бъде застрашено организираното преобразуване на съответната институция. Освен това един от ръководните принципи, заложен в новоприетата Директива 2014/59/ЕС⁶ от 15 май 2014 г. за създаване на рамка за възстановяване и преобразуване на кредитни институции и инвестиционни посредници, която трябва да бъде транспонирана до 31 декември 2014 г., гласи, че всички действия по преобразуване следва да гарантират, че вложителите продължават да имат достъп до депозитите си. В решението си по делото *Inter-Environnement Wallonie*⁷ Съдът на ЕС постанови, че „дори държавите членки да не са задължени да приемат такива мерки преди изтичане на срока за транспониране, от прилагането на член 5, втора алинея във връзка с член 189, трета алинея от Договора следва, че докато тече този срок, те трябва да се въздържат да приемат разпоредби, които могат да застрашат значително постигането на предписания от директивата резултат“.

Заклучения

- (25) БНБ е нарушила правото на Съюза, като не е извършила необходимото установяване на неналичността на активи в съответствие с изискванията на член 1, параграф 3, подточка i) от Директива 94/19/ЕО. Освен това БНБ е взела решение по своя преценка да преустанови изпълнението на всички задължения – решение, което нарушава правото на Съюза, като не позволява достъп на вложителите на гарантирани депозити до техните депозити, при условие че този достъп е защитен от Директива 94/19/ЕО чрез обезпечаване на наличността на гарантираните депозити чрез съответната схема за

⁵ Решение от 13 ноември 1990 г. по дело *Marleasing SA/La Comercial Internacional de Alimentación SA*, C-106/89, Recueil, с. I-4135.

⁶ Директива 2014/49/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно схемите за гарантиране на депозити (преработена) (ОВ L 173, 12.6.2014 г., с. 149).

⁷ Решение на Съда на ЕС от 18 декември 1997 г. по дело C 129/96.

гарантиране на депозити, ако не е наличен пряк достъп чрез институцията, която държи депозита.

- (26) Фактът, че ФГВБ не разполага с достатъчно натрупани средства, за да изплати пълния размер на гарантираните суми, не освобождава БНБ от задължението да установи „неналичността на депозитите“, както е посочено в член 1, параграф 3, подточка i) от Директива 94/19/ЕО: изплащането на гарантираните депозити е въпрос от компетентността на ФГВБ, което може да зависи от предявяване на иск от страна на вложителите на гарантирани депозити в съответствие с член 7, параграф 6 от Директива 94/19/ЕО.
- (27) ФГВБ е длъжен да изплаща надлежно проверени искания, които е получил след установяване на неналичност от страна на компетентните или съдебните органи. Макар че БНБ не е установила изрично такава неналичност, решението на БНБ да постави банките под специален надзор и да преустанови задълженията предполага, че БНБ е установила, че депозитите са неналични. ФГВБ е уведомен относно поставянето на банките под специален надзор и преустановяването на задълженията, които бяха оповестени публично от БНБ и публикувани в българския търговски регистър, и също така бяха съобщени на ФГВБ в телефонно обаждане малко преди публикуването им в съобщение на БНБ за пресата на 22 юни 2014 г.
- (28) Макар че ФГВБ е получил искания от вложители с гарантирани депозити чак на 23 и 24 септември 2014 г., той е информирал ЕБО, че не може да бъде извършено нито пълно, нито частично изплащане на гарантираните депозити без изричен акт на БНБ или съдебен орган. Поради това ФГВБ е нарушил правото на Съюза, тъй като не е бил в състояние да изплати надлежно проверени искания от вложители във връзка с неналични депозити в срок от 20 работни дни от установяването, посочено в член 1, параграф 3, подточка i) от Директива 94/19/ЕО, за което ФГВБ е бил уведомен на 22 юни 2014 г.
- (29) Препоръките на ЕБО са издадени в съответствие с член 17, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1093/2010 с цел да се определят необходими действия за спазване на правото на Съюза. Компетентните органи трябва да положат всички възможни усилия за изпълнение на задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, и са длъжни да информират ЕБО за мерките, които са предприели или възнамеряват да предприемат, за да се гарантира спазването на правото на Съюза. В случай че пълното спазване на правото на Съюза не е възможно веднага, компетентните органи все пак трябва да предприемат първоначални мерки в тази насока без отлагане, като целта им трябва да бъде постигане на пълно спазване на правото на Съюза възможно най-скоро. В конкретния случай, ако не се счита за осъществимо вложителите да получат пълен достъп до защитените си депозити, гарантирането, че вложителите ще имат частичен достъп до депозитите си, ще представлява важна стъпка към пълното спазване на задълженията съгласно правото на Съюза.

Прие настоящата препоръка:

I– Препоръки

1. На БНБ и ФГВБ се препоръчва да гарантират в съответствие със своите задължения съгласно член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, че предприемат всички необходими мерки, за да гарантират спазването на своите задължения съгласно член 1, параграф 3, подточка i) от Директива 94/19/ЕО, както е посочено в параграфи 2 и 3 от този член, включително, доколкото е възможно, чрез тълкуване на националното право в съответствие с тези задължения от правото на Съюза.
2. На БНБ се препоръчва да гарантира, че вложителите имат достъп до депозитите, обхванати от защитата съгласно Директива 94/19/ЕО („гарантирани депозити“), независимо дали чрез премахване или намаляване на ограниченията по отношение на достъпа до депозитите в резултат на надзорните си действия, с които постави КТБ и ТБВ под специален надзор, или като установи незабавно неналичността на депозитите, както е посочено в член 1, параграф 3, подточка i) от Директива 94/19/ЕО, и извести ФГВБ за това. На БНБ се препоръчва да предприеме едно от тези действия до 21 октомври 2014 г.
3. Ако БНБ не предприеме нито едно от действията, описани в точка 2, до 21 октомври 2014 г., на ФГВБ се препоръчва да отправи покана за предявяване на искания от вложители с гарантирани депозити и да провери и изплати тези искания в съответствие с член 10 от Директива 94/19/ЕО въз основа на мерките за поставяне под специален надзор, приети от БНБ на 20 юни 2014 г. по отношение на КТБ и на 22 юни 2014 г. по отношение на ТБВ, които представляват установяване от БНБ, че депозитите са неналични, както е посочено в член 1, параграф 3, подточка i) от Директива 94/19/ЕО.
4. БНБ следва да положи всички необходими усилия да осигури пълен достъп до гарантираните депозити в съответствие с параграф 2. Ако БНБ счита, че осигуряването на пълната наличност на депозитите пряко от институцията, която държи депозитите, би довело до неблагоприятни ефекти за финансовия сектор в България, като първа стъпка към гарантиране на пълното спазване на задълженията си съгласно правото на Съюза тя следва да гарантира незабавното осигуряване на частичен достъп до тези депозити, като възможно най-скоро следва да се осигури пълен достъп.
5. С оглед подпомагане изпълнението на другите препоръки от този член, на БНБ се препоръчва да ускори текущите одити на КТБ и ТБВ и процеса на вземане на решения относно бъдещето на кредитните институции, за да даде възможно най-скоро сигурност на всички вложители и други кредитори.

II– Изпълнение и мониторинг

1. В съответствие с член 17, параграф 3, втори абзац от Регламент (ЕС) № 1093/2010 БНБ и ФГВБ уведомяват ЕБО в срок от 10 работни дни от получаването на настоящата

препоръка относно мерките, които са предприели или възнамеряват да предприемат, за да гарантират спазването на правото на Съюза.

2. Ако Европейската комисия представи официално становище до БНБ или ФГВБ, както е посочено в член 17, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1093/2010, в съответствие с член 17, параграф 4 от този регламент адресатите на официалното становище уведомяват ЕБО в срок от 10 работни дни от получаването на официалното становище относно мерките, които са предприели или възнамеряват да предприемат, за да се съобразят с това официално становище.
3. Информацията, посочена в параграфи 1 и 2, следва да бъде изложена в доклад, описващ мерките, които са били предприети или ще бъдат предприети, и ясно посочващ кога се очаква адресатите да спазят правото на Съюза, придружен от доказателства за предприетите и планираните действия.

Съставено в Лондон на 17 октомври 2014.
