

Bruksela, 23 listopada 2018 r.
(OR. en)

14452/18

LIMITE

EF 297
ECOFIN 1079
CODEC 2069
DRS 54
CCG 40

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2017/0270 (COD)

SPRAWOZDANIE

Od: Prezydencja

Do: Delegacje

Dotyczy:

- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów (pierwsze czytanie)
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Droga do utworzenia unii bankowej”

= Sprawozdanie z postępu prac (aktualna sytuacja)

SPRAWOZDANIE PREZYDENCJI Z POSTĘPU PRAC GRUPY ROBOCZEJ *AD HOC* DS. WZMOCNIENIA UNII BANKOWEJ

I. WPROWADZENIE

1. Zgodnie z konkluzjami Rady w sprawie planu działania na rzecz dokończenia budowy unii bankowej przyjętymi przez Radę 17 czerwca 2016 r. (dok. 10460/16 – „plan działania z czerwca 2016 r.”) oraz na podstawie sprawozdań z postępu prac przygotowanych, odpowiednio, przez prezydencje niderlandzką (dok. 10036/16), słowacką (dok. 14841/16), maltańską (dok. 9484/17), estońską (dok. 14808/17) i bułgarską (dok. 9819/18), Rada nadal prowadziła na szczeblu technicznym konstruktywne prace nad wnioskiem Komisji dotyczącym ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS), monitorując

jednocześnie postępy w zakresie ograniczania ryzyka i innych środków opisanych w planie działania z czerwca 2016 r.

2. Grupa robocza *ad hoc* ds. wzmocnienia unii bankowej („AHWP”) ustanowiona 13 stycznia 2016 r. (dok. 5006/16) spotkała się podczas prezydencji austriackiej czterokrotnie (19 lipca, 17 września, 12 października i 20 listopada). Konstruktywne prace związane z wnioskiem dotyczącym EDIS miały charakter techniczny, gdyż negocjacje w tej sprawie na szczeblu politycznym rozpoczną się dopiero wtedy, gdy poczynione zostaną wystarczające postępy w pracach nad środkami ograniczania ryzyka, zgodnie z konkluzjami Rady z czerwca 2016 r.
3. Niniejsze sprawozdanie z postępu prac zostało sporządzone pod kierunkiem prezydencji austriackiej, z uwzględnieniem opinii wyrażonych przez delegacje oraz w odpowiedzi na liczne prośby o ujęcie w formie pisemnej postępów poczynionych przez prezydencję w pracach nad EDIS i środkami służącymi wzmocnieniu unii bankowej. Sprawozdania tego nie można traktować jako wiążącego dla delegacji, gdyż stanowi ono ocenę prezydencji co do wyników dyskusji prowadzonych na posiedzeniach. Niniejsze sprawozdanie ma zapewnić ciągłość prac i ułatwić zadanie kolejnej prezydencji.

II. WNIOSEK DOTYCZACY EDIS

A) UWAGI OGÓLNE

4. Prezydencja kontynuowała prace poprzednich prezydencji (niderlandzkiej, słowackiej, maltańskiej, estońskiej i bułgarskiej), dążąc do poczynienia możliwie jak największych postępów w odniesieniu do nierozstrzygniętych elementów technicznych oraz, w razie potrzeby, wracając do wcześniejszych dyskusji i wykorzystując ich wyniki. Prezydencja austriacka ukierunkowała prace na dokładne przeanalizowanie kwestii technicznych związanych z różnymi alternatywami dla pierwotnego modelu EDIS, w tym modelem hybrydowym zaprezentowanym przez prezydencję. Ponadto grupa robocza omówiła aspekty przejściowe w kontekście wprowadzenia EDIS, wpływ EDIS na państwa członkowskie nienależące do unii bankowej, środki alternatywne oraz sposób obliczania składek opartych na ocenie ryzyka.
5. Równolegle prezydencja austriacka monitorowała postępy poczynione w zakresie innych środków ograniczania ryzyka i podziału ryzyka (zob. sekcja III niniejszego sprawozdania).

B) GŁÓWNE KWESTIE

6. Należy przypomnieć, że prezydencja bułgarska przeprowadziła szereg dyskusji nad technicznymi aspektami wsparcia płynnościowego w ramach reasekuracji EDIS na podstawie koncepcji przedstawionych w komunikacie Komisji z października 2017 r. oraz nad obowiązkowymi pożyczkami między krajowymi systemami gwarantowania depozytów (DGS). Służby Komisji przedstawiły dwa dokumenty robocze dotyczące reasekuracji, a prezydencja – dwa dokumenty robocze dotyczące obowiązkowych pożyczek; dokumenty te posłużyły jako podstawa analizy aspektów technicznych tych rozwiązań. W trakcie konstruktywnych dyskusji technicznych państwa członkowskie wskazały na szereg możliwych pozytywnych i negatywnych aspektów. Grupa państw członkowskich zgodziła się z propozycją dalszej analizy właściwości technicznych związanych z modelem reasekuracyjnym, podczas gdy inne państwa członkowskie poparły podejście oparte na obowiązkowych pożyczkach. Ogólnie rzecz biorąc, nie wypracowano wyraźnego konsensusu co do pożądanych właściwości technicznych, bez uszczerbku dla wyniku dyskusji politycznych. Niektóre delegacje twierdziły, że reasekuracja lub obowiązkowe pożyczki mogą jedynie stanowić model ewentualnej „pierwszej fazy” EDIS, a celem powinien być w pełni ukształtowany EDIS. Część delegacji podkreśliła, że wyrażenia, takie jak „etapy” czy „fazy” wprowadzają w błąd i należy ich unikać, gdyż sugerują one, że faz będzie kilka, co zostało zaproponowane przez Komisję, jednak Rada nie podjęła jeszcze w tej sprawie decyzji.
7. Aby zapewnić postęp w dyskusjach na forum AHWP, prezydencja zaproponowała – jako alternatywne rozwiązanie – analizę właściwości technicznych związanych z wariantem hybrydowym, który stanowi połączenie dwóch modeli wsparcia płynnościowego omawianych w trakcie prezydencji bułgarskiej: reasekuracji, opartej na koncepcjach przedstawionych w komunikacie Komisji z października 2017 r., oraz obowiązkowych pożyczek.

- **Model hybrydowy**

8. W hybrydowym modelu wsparcia płynnościowego w ramach EDIS głównym punktem oparcia systemu gwarantowania depozytów jest poziom krajowy, ale obejmuje on także komponent na poziomie europejskim oraz pewne cechy koncepcji obowiązkowych pożyczek. Model ten zawiera elementy, które opisano w dokumentach roboczych prezydencji bułgarskiej i służb Komisji, a jednocześnie uwzględnia uwagi zgłoszone przez państwa członkowskie. Podobnie jak oba wspomniane modele, model hybrydowy służyłby zapewnieniu wsparcia płynnościowego, lecz nie pokryciu strat.
9. Model ten zakładałby rozdzielenie funduszu gwarantowania depozytów (DIF) utrzymywanego na poziomie centralnym od funduszy pozostających w ramach krajowych DGS. Krajowe DGS zasilalyby swoje fundusze aż do osiągnięcia poziomu docelowego, który zostałby określony w wytycznych politycznych, np. 0,4 % gwarantowanych depozytów. Następnie krajowe DGS zaczęłyby przekazywać składki do DIF aż do osiągnięcia łącznego poziomu docelowego 0,8 %, zgodnie z uprzednio ustaloną ścieżką finansowania. W tym modelu Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) obliczałaby składki na rzecz DIF i zarządzała nimi, a krajowe DGS faktuowałyby i pobierały te składki oraz przekazywały je do DIF.
10. Obliczanie opartych na ocenie ryzyka składek na rzecz krajowych DGS byłoby oparte na ryzyku ponoszonym przez bank względem wszystkich banków powiązanych z krajowymi DGS. Obliczanie opartych na ocenie ryzyka składek na rzecz DIF byłoby oparte na ryzyku ponoszonym względem wszystkich banków w ramach unii bankowej.
11. Krajowy DGS, który znalazłby się w sytuacji braku płynności, miałby możliwość zwrócenia się do DIF o płynność, przy czym najpierw musiałby uszczuplić fundusze własne do wymaganego poziomu docelowego. W przypadku uszczuplenia zasobów DIF, SRB mogłaby zwrócić się o dodatkową płynność dla DIF w drodze obowiązkowych pożyczek udzielonych przez pozostałe krajowe DGS. SRB koordynowałaby pożyczki udzielone przez pozostałe krajowe DGS na rzecz DIF oraz pobierała je i zarządzała nimi, a także wypłacałaby środki finansowe krajowym DGS znajdujące się w potrzebie. W ostateczności można by również umożliwić SRB zaciąganie pożyczek na rynkach kapitałowych.

12. Z zastrzeżeniem wytycznych politycznych, można by ustalić pułapy ograniczające kwotę wsparcia płynnościowego, o jakie może zwrócić się do DIF krajowy DGS znajdujący się w potrzebie, lub pułapy ograniczające zobowiązania krajowych DGS w ramach obowiązkowych pożyczek. W podobny sposób kwotę wsparcia płynnościowego można by obciążyć odsetkami.
13. Krajowy DGS musiałby zwrócić wszelkie kwoty otrzymanego wsparcia płynnościowego w następującej kolejności: najpierw na rzecz DIF, który zwróciłby kwoty pozostałym krajowym DGS, które zapewniły płynność w drodze obowiązkowych pożyczek. Następnie uzupełnione zostałyby zasoby DIF. Na końcu krajowe DGS uzupełniłyby swoje fundusze własne. Istniałby wymóg pobierania składek *ex post*, jak również wykorzystywania kwot odzyskanych w ramach postępowań upadłościowych.
14. W ramach modelu hybrydowego państwa członkowskie, które przystąpią do unii bankowej na późniejszym etapie, musiałyby spełnić wszystkie stosowne wymogi prawne i przekazać środki finansowe zgodnie z obecnym docelowym poziomem finansowania DIF. Kilka państw członkowskich zgłosiło preferencję co do modelu, który zagwarantowałby równe traktowanie krajom nowo przystępującym.
15. Służby Komisji i niektóre państwa członkowskie z zadowoleniem przyjęły dyskusję dotyczącą modelu, który uznano za użyteczny do poczynienia postępów w negocjacjach. Część państw członkowskich podkreśliła potrzebę skoncentrowania dyskusji w grupie roboczej na rozwiązaniu opartym wyłącznie na płynności. Kilka państw członkowskich zadeklarowało chęć prowadzenia dalszych dyskusji nad hybrydowym modelem EDIS jedynie pod warunkiem, że będzie on traktowany jako etap przejściowy prowadzący do w pełni ukształtowanego EDIS, którego termin realizacji zostałby wyraźnie określony na szczeblu politycznym. Niektóre państwa członkowskie podkreśliły, że żaden z możliwych modeli EDIS nie powinien doprowadzić do niższego poziomu ochrony deponentów niż w ramach obecnego rozwiązania opartego na krajowych DGS. Kilka państw członkowskich skrytykowało złożony charakter modelu hybrydowego i wyraziło preferencję dla dyskusji nad modelem, który umożliwi płynne przejście do pełnego uwspólnienia.

16. Wyrażono rozbieżne opinie na temat szczegółów technicznych modelu hybrydowego. Państwa członkowskie zgodziły się z prezydencją, że ustalenie parametrów ma kluczowe znaczenie dla tego modelu i jest to kwestia do omówienia na szczeblu politycznym.

- **Aspekty przejściowe**

17. W komunikacie Komisji z października 2017 r. przedstawiono koncepcję, zgodnie z którą stopniowe wprowadzanie EDIS oraz rozpoczęcie pokrywania strat w drugiej fazie EDIS mogłoby być powiązane z pewnymi warunkami podlegającymi ocenie, w miarę możliwości w drodze ukierunkowanej oceny jakości aktywów przeprowadzanej w celu rozwiązania problemów związanych z kredytami zagrożonymi i aktywami poziomu 3¹.

18. Kwestię tę omawiano w następującej kolejności: najpierw, na podstawie dokumentu roboczego prezydencji, omówiono różne modele przejściowe w następstwie ukierunkowanej oceny jakości aktywów. Biorąc pod uwagę ocenę warunków, możliwe jest rozpoczęcie obowiązywania EDIS w odniesieniu do poszczególnych banków lub w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich bądź też wspólne przejście do EDIS. Większość państw członkowskich poparło koncepcję wspólnego początku, aby uniknąć fragmentacji unii bankowej. Służby Komisji zaszygnowały, że wspólne przejście jest jedynym wariantem zgodnym z podstawowymi zasadami unii bankowej.

19. Jednak zdania co do ukierunkowanej oceny jakości aktywów w kontekście EDIS były podzielone.

20. Służby Komisji przedstawiły dokument roboczy sugerujący ukierunkowane podejście względem banków uczestniczących, które miałyby zostać wybrane na podstawie kryteriów efektywności i skuteczności oceny jakości aktywów, poziomu ryzyka oraz reprezentatywności banków w ramach systemu unii bankowej.

¹Aktywa i pasywa poziomu 3 są to aktywa i pasywa finansowe, które nie są notowane na aktywnym rynku i wyceniane są przy użyciu istotnych nieobserwowalnych danych.

21. Kilka delegacji przypomniało, że – zgodnie z planem działania z czerwca 2016 r. – przed rozważeniem jakiegokolwiek przejścia należy w wystarczającym stopniu ograniczyć ryzyko w systemie bankowym oraz że ocena jakości aktywów mogłaby zwiększyć wiarygodność i przejrzystość rynków. Inne państwa członkowskie uznały dyskusję w sprawie oceny jakości aktywów za przedwczesną, gdyż do tej pory nie osiągnięto porozumienia politycznego w sprawie struktury EDIS ani jego możliwych etapów, natomiast dwa państwa członkowskie sprzeciwiły się jakimkolwiek dyskusjom nad oceną jakości aktywów w kontekście EDIS.
22. Zdania państw członkowskich były podzielone co do samego zaproponowanego podejścia. Niektóre państwa członkowskie uznały, że proponowana ocena jakości aktywów zapewniłaby równe szanse bankom uczestniczącym w EDIS. Ich zdaniem różnice między sektorami bankowymi w poszczególnych państwach członkowskich pod względem poziomu ryzyka aktywów są jedną z głównych przeszkód wobec wprowadzenia EDIS. Inne państwa członkowskie sprzeciwiły się jakiegokolwiek ocenie jakości aktywów prowadzącej do zróżnicowanego przejścia, które w rezultacie pogłębiłoby fragmentację finansową, oraz podkreśliły potrzebę wspólnego przejścia dla wszystkich uczestniczących państw członkowskich.
23. Poglądy państw członkowskich różniły się także pod względem zakresu oraz sugerowanych kryteriów wyboru. Większość państw członkowskich zgodziła się, że EBC powinien odgrywać istotną rolę w przeprowadzeniu ewentualnej oceny jakości aktywów, natomiast niektóre państwa stwierdziły, że konieczny jest także udział właściwych organów krajowych.
24. Nie dokonano uzgodnień co do bezpośredniej kontynuacji tej konkretnej dyskusji w oczekiwaniu na wynik dyskusji politycznych w sprawie struktury EDIS.

- **Uprzywilejowanie deponentów**

25. Art. 108 dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) wprowadził istotną zmianę w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym wobec banków objętych restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, wprowadzając uprzywilejowany status depozytów gwarantowanych i systemów gwarancji depozytów względem zwykłych niezabezpieczonych zobowiązań i kwalifikujących się depozytów.
26. Uprzywilejowanie deponentów znacznie zwiększyło szanse krajowych DGS na odzyskanie pełnej kwoty ich roszczeń w przypadku upadłości. Ma ono zatem ważne implikacje w kontekście EDIS, a konkretnie w odniesieniu do wypłat w przypadku upadłości, gdyż może zmniejszyć lub wyeliminować straty poprzez zwiększenie szans na odzyskanie całości środków w ramach postępowania upadłościowego.
27. W tym kontekście AHWP omówiła dokument roboczy służb Komisji dotyczący znaczenia uprzywilejowania depozytów gwarantowanych jako środka ochrony ubezpieczenia depozytów.
28. Służby Komisji wyjaśniły względną pozycję roszczeń DGS w hierarchii wierzycieli w odniesieniu do roszczeń, które mają wyższy stopień uprzywilejowania, a zatem są traktowane w bardziej uprzywilejowany sposób przy zaspokajaniu roszczeń z masy upadłości. Przedstawiły również dodatkową analizę opartą na strukturze zobowiązań banków, która to analiza wykazała wysokie prawdopodobieństwo odzyskania takich roszczeń w przypadku upadłości.
29. Ponieważ temat ten wywołał słaby oddźwięk wśród delegacji, prezydencja austriacka postanowiła nie kontynuować go na kolejnych posiedzeniach AHWP w 2018 r.

- **Środki alternatywne**

30. Podczas prezydencji austriackiej – i w ramach kontynuacji prac poprzedniej prezydencji – prowadzono dalsze dyskusje nad środkami alternatywnymi na mocy art. 11 ust. 6 dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów. Na mocy tego przepisu państwa członkowskie mogą również zezwolić swoim DGS na sfinansowanie środków zabezpieczających dostęp deponentów do ich gwarantowanych depozytów, w tym transfer aktywów i pasywów oraz transfer portfela depozytów, w kontekście krajowych postępowań upadłościowych, pod warunkiem że koszty poniesione przez DGS nie przekraczają kwoty netto kompensowania deponentów posiadających depozyty gwarantowane w danej instytucji kredytowej.
31. W następstwie wniosku zgłoszonego przez kilka państw członkowskich na forum AHWP podczas prezydencji bułgarskiej, SRB przedstawiła analizę dotyczącą tego, czy transakcja finansowania alternatywnych środków może być mniej kosztowna dla DGS niż likwidacja.
32. SRB stwierdziła, że, szczególnie w przypadku banków z silną bazą depozytową i w zależności od rozmiaru strat, możliwe są okoliczności, w których spełnione zostałyby kryterium najniższych kosztów, a zatem środki alternatywne mogłyby w użyteczny sposób uzupełnić zestaw narzędzi DGS w kontekście EDIS. Służby Komisji i niektóre państwa członkowskie zgodziły się z tą opinią, natomiast pozostałe państwa członkowskie podtrzymały swój sprzeciw wobec finansowania środków alternatywnych z funduszy europejskich i podkreśliły, że ewentualne fundusze na szczeblu europejskim wolno wykorzystywać jedynie do sfinansowania wypłat z tytułu gwarantowanych depozytów.

- **Metodologia składek opartych na ocenie ryzyka**

33. Prezydencja kontynuowała prace nad stworzeniem metodologii w celu obliczania składek opartych na ocenie ryzyka na podstawie procesu gromadzenia danych zainicjowanego przez służby Komisji. Przeanalizowała funkcjonowanie metodologii składek opartych na ocenie ryzyka w ramach fazy reasekuracji.

34. Państwa członkowskie omówiły kwestię wartości referencyjnej podczas prezydencji austriackiej. W ramach dyskusji większość państw członkowskich poparło wartość referencyjną na poziomie krajowym zgodnie z wnioskiem z 2015 r. Jednak niektóre z państw członkowskich opowiedziały się za zastosowaniem wartości referencyjnej na poziomie unii bankowej w fazie reasekuracji. Jedno z państw członkowskich zasugerowało użycie „hybrydowej wartości referencyjnej”, opartej na wartości referencyjnej zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie unii bankowej, a kilka państw członkowskich zadeklarowało gotowość do dalszych dyskusji nad takim wariantem.

- **Wpływ EDIS na jednolity rynek**

35. Na posiedzeniu AHWP 19 lipca 2018 r. Komisja przedstawiła w zarysie ilościowe i jakościowe elementy analizy wpływu EDIS na państwa członkowskie nienależące do unii bankowej. Przeprowadzono ją w odpowiedzi na wniosek skierowany do prezydencji przez część delegacji i apelujący o zapewnienie równego traktowania państw członkowskich należących i nienależących do strefy euro w kontekście wniosku dotyczącego EDIS. Wszystkie państwa członkowskie z zadowoleniem przyjęły zaproponowany zarys analizy.

36. Na posiedzeniu AHWP 20 listopada Komisja i Wspólne Centrum Badawcze zaprezentowały pierwsze wyniki analizy ilościowej, które wskazały na to, że państwa członkowskie nienależące do unii bankowej osiągnęłyby korzyści z dywersyfikacji będącej efektem EDIS oraz że znacznie zmniejszyłaby się liczba przypadków braku płynności. Wspomniana analiza była oparta na danych zgromadzonych przez Komisję na potrzeby opracowania metodologii w celu obliczania składek opartych na ocenie ryzyka. Podczas dyskusji na forum AHWP państwa członkowskie z zadowoleniem przyjęły prezentację Komisji jako pierwszy krok ku analizie skutków EDIS dla jednolitego rynku, ale zakwestionowały założenia analizy, w szczególności fakt, że do celów symulacji uwzględniono minimalny poziom docelowy 0,8 % gwarantowanych depozytów, jak określono w dyrektywie w sprawie DGS, a nie faktyczny poziom finansowania, który w niektórych państwach członkowskich jest wyższy niż minimalny poziom docelowy. Ponadto część państw członkowskich wystąpiło z wnioskiem, by dalsze prace analityczne skoncentrowały się na wpływie EDIS na całość jednolitego rynku, a nie na poszczególne państwa członkowskie nienależące do unii bankowej. Kilka państw członkowskich zaapelowało również o przeanalizowanie skutków różnych wariantów struktury EDIS dla jednolitego rynku, a także o uzupełnienie analizy braku płynności o analizę strat. Zgodnie z zarysem analizy uzgodnionym na lipcowym posiedzeniu AHWP Komisja przedstawiła również plany dotyczące jakościowej części analizy.

- **Wkład w dyskusję na temat harmonogramu rozpoczęcia dyskusji politycznych w sprawie EDIS**

37. AHWP omówiła dokument roboczy prezydencji, w którym przedstawiono porównanie wszystkich trzech modeli wsparcia płynnościowego dotychczas przeanalizowanych przez grupę: fazę reasekuracji zgodnie z komunikatem Komisji z października 2017 r., model obowiązkowych pożyczek przedstawiony przez prezydencję bułgarską i model hybrydowy przedstawiony przez prezydencję austriacką. W dokumencie roboczym zawarto też pewne wskazówki co do możliwych dalszych działań i ewolucji każdego z modeli. Przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Finansowego / Grupy Roboczej Eurogrupy zwrócił się z wnioskiem o sprawozdanie, które miałoby stanowić wkład w „dyskusje na temat harmonogramu rozpoczęcia dyskusji politycznych w sprawie EDIS” w ramach działań podejmowanych w następstwie szczytu państw strefy euro z czerwca 2018 r.

38. Warto zauważyć, że wspomniane trzy modele mają pewne cechy wspólne. Należy do nich m.in. wymóg, by krajowe DGS, zanim zwróca się o wsparcie płynnościowe, najpierw uszczupliły środki na poziomie krajowym (do kwoty ustalonej zgodnie ze ścieżką finansowania). Dostęp do wsparcia płynnościowego jest również uzależniony od przestrzegania mających zastosowanie ram prawnych, a okres spłaty podlega regularnemu monitorowaniu.
39. Dokument roboczy pozwolił na sformułowanie kilku kluczowych wniosków. Choć trzy modele są odmienne pod względem koncepcyjnym, główne różnice między ich aspektami ekonomicznymi wynikają z ustawienia parametrów. Charakter każdego modelu jest w znacznym stopniu zdeterminowany tym, jak rozdzielone są środki pomiędzy poziom krajowy i europejski, lub tym, jakie ustalono pułapy. Jeżeli chodzi o aspekty operacyjne i wpływ na zaufanie deponentów, nie jest wykluczone, że dostępność środków na poziomie centralnym mogłaby wzmocnić solidność systemu w sytuacji zdarzenia wypłaty, jak uznało kilka państw członkowskich. Jednak taki centralny fundusz pociągnąłby za sobą potencjalnie wyższe koszty realizacji i koszty operacyjne niż obowiązkowe pożyczki w ramach sieci krajowych DGS. Trzy modele są rozbieżne pod względem potencjalnej ewolucji w kierunku podziału strat, który może być łatwiejszy do zrealizowania w przypadku modeli z istniejącym funduszem na poziomie centralnym. Podczas dyskusji na forum AHWP nie poruszono jednak kwestii dokładnej analizy ewolucji w kierunku podziału strat.
40. Porównanie przedmiotowych modeli wsparcia płynnościowego w ramach EDIS omawiano również na posiedzeniach Grupy Roboczej Eurogrupy + (25 października) i Eurogrupy + (5 listopada), jednak nie poczyniono przy tej okazji postępów w zakresie struktury EDIS.

III. MONITOROWANIE POSTĘPÓW W ZAKRESIE ŚRODKÓW OGRANICZANIA RYZYKA ZGODNIE Z PLANEM DZIAŁANIA ECOFIN Z 2016 R.

A) PAKIET BANKOWY

41. 23 listopada 2016 r. Komisja przedstawiła pakiet ustawodawczy dotyczący środków ograniczania ryzyka („pakiet dotyczący środków ograniczania ryzyka” lub „wnioski dotyczące środków ograniczania ryzyka”) obejmujący następujących pięć wniosków w sprawie zmiany obowiązujących przepisów:

- projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 (CRR) w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów w zakresie sprawozdawczości i ujawniania informacji („wniosek dotyczący CRR”);
- projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2013/36/UE (CRD) w odniesieniu do podmiotów wyłączonych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału („wniosek dotyczący CRD”);
- projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE (BRRD) i inne dyrektywy w odniesieniu do zdolności instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych do pokrycia strat i dokapitalizowania („wniosek dotyczący BRRD”);
- projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę BRRD w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym („wniosek dotyczący hierarchii wierzycieli bankowych”);

- projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 (SRMR) w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych („wniosek dotyczący SRMR”).

42. 25 października 2017 r. Rada i Parlament Europejski osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie dwóch elementów pakietu, którym nadano tryb przyspieszony: projektu dyrektywy zmieniającej dyrektywę BRRD w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym oraz projektu rozporządzenia w sprawie przejściowych uzgodnień w zakresie MSSF 9 i dużych ekspozycji.
43. Rada wypracowała podejście ogólne w sprawie pozostałych wniosków ustawodawczych wchodzących w skład pakietu na posiedzeniu Ecofin 25 maja 2018 r.
44. Parlament Europejski przyjął mandat polityczny w sprawie wniosków dotyczących środków ograniczania ryzyka na sesji plenarnej w czerwcu 2018 r. Pierwsze rozmowy trójstronne z Parlamentem rozpoczęły się 11 lipca.
45. Ostatnie rozmowy trójstronne w sprawie pakietu bankowego odbyły się 21 i 22 listopada.
46. Rada Ecofin zostanie poproszona o zatwierdzenie wyników rozmów trójstronnych na posiedzeniu 4 grudnia.

B) ŚRODKI W CELU ROZWIĄZANIA PROBLEMU KREDYTÓW ZAGROŻONYCH

47. W odpowiedzi na apel Rady o podjęcie dalszych środków celu rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w UE, zawarty w jej planie działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w Europie z lipca 2017 r., Komisja zaproponowała w marcu 2018 r. pakiet środków dotyczących tego zagadnienia, w tym:

- projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w sprawie minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych dla nowo powstałych kredytów, które zostają następnie sklasyfikowane jako nieobsługiwane („wniosek w sprawie ostrożnościowego mechanizmu ochronnego dla kredytów zagrożonych”). Środek ten zobowiąże banki do zarezerwowania środków na pokrycie ryzyk związanych z kredytami zagrożonymi, które powstaną w przyszłości;
- projekt dyrektywy w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia. Środek ten ma zapewnić bankom efektywny mechanizm pozasądowej egzekucji należności z zabezpieczonych kredytów oraz pobudzić rozwój rynków wtórnych, na których banki mogą sprzedawać swoje kredyty zagrożone inwestorom i korzystać z usług wyspecjalizowanych podmiotów obsługujących kredyty;
- dokument roboczy służb Komisji zawierający modelowe rozwiązanie dotyczące tworzenia krajowych spółek zarządzania aktywami. Dokument ten zawiera niewiążące wytyczne dla organów krajowych na temat możliwości tworzenia krajowych spółek zarządzania aktywami zajmujących się kredytami zagrożonymi.

48. Grupa Robocza ds. Usług Finansowych rozpoczęła dyskusje na temat ustawodawczych elementów pakietu dotyczącego kredytów zagrożonych 20 kwietnia 2018 r.
49. Jeżeli chodzi o wniosek w sprawie ostrożnościowego mechanizmu ochronnego dla kredytów zagrożonych, prezydencja austriacka kontynuowała dyskusje rozpoczęte w trakcie prezydencji bułgarskiej. Państwa członkowskie uzgodniły podejście ogólne w sprawie wniosku 31 października 2018 r. (ST 13570/18). Negocjacje z Parlamentem Europejskim powinny rozpocząć się, gdy tylko zostanie przyjęty mandat polityczny Parlamentu.
50. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy jest nadal przedmiotem dyskusji w ramach grupy roboczej Rady. Państwa członkowskie wyraziły pewne poparcie dla utworzenia na poziomie UE przyspieszonego pozasądowego mechanizmu egzekucji z zabezpieczenia, konieczne są jednak dalsze prace z udziałem ekspertów z dziedziny sądownictwa.
51. Jeżeli chodzi o rozwój wtórnych rynków kupna i sprzedaży kredytów, w tym kredytów zagrożonych, oraz wspieranie transgranicznej obsługi kredytów, większość państw członkowskich popiera wniosek Komisji. Prezydencja austriacka zamierza poczynić jak największe postępy w sprawie tej części dyrektywy z myślą o wypracowaniu częściowego podejścia ogólnego do końca tego roku.

C) MONITOROWANIE POSTĘPÓW W ZAKRESIE INNYCH ŚRODKÓW

Poza dyskusjami nad wnioskiem dotyczącym EDIS i zgodnie ze swoim mandatem AHWP monitorowała prace nad innymi środkami służącymi wzmocnieniu unii bankowej:

- na posiedzeniach 17 września i 12 października prezydencja przedstawiła aktualny stan prac nad pakietem bankowym;
- na posiedzeniu 12 października prezydencja zwróciła się do Komisji o przedstawienie grupie roboczej aktualnych informacji na temat prac nad dyrektywą w sprawie upadłości²; ministrom sprawiedliwości udało się osiągnąć porozumienie co do częściowego podejścia ogólnego do dyrektywy w sprawie upadłości na posiedzeniu Rady 4 czerwca;
- ponadto AHWP przekazano aktualne informacje na temat stanu dyskusji na forum Komitetu ds. Usług Finansowych w sprawie wskaźników służących mierzeniu postępów w ograniczaniu ryzyka w kontekście wprowadzenia mechanizmu ochronnego do jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF) przed końcem okresu przejściowego, zgodnie z wnioskiem skierowanym do przewodniczącego Tuska przez przewodniczącego Centeno w jego piśmie z 25 czerwca 2018 r.

² Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniającej dyrektywę 2012/30/UE.

IV. WNIOSKI

Prezydencja austriacka zwraca się do Rady, by zapoznała się z niniejszym sprawozdaniem, z myślą o dalszych postępach prac.

Prezydencja rumuńska jest proszona o skorzystanie z poczynionych postępów w momencie przejmowania i kontynuowanie prac zmierzających do wzmocnienia unii bankowej, z uwzględnieniem rozmaitych kierunków prac, jak uzgodniono w planie działania z czerwca 2016 r.
