

Bruksela, 4 czerwca 2019 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalne numery

referencyjne:
2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0364(COD)
2016/0362(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)

9729/19
ADD 1

EF 207
ECOFIN 524
CCG 13
DRS 43
CODEC 1152
JAI 608
JUSTCIV 135
COMPET 447
EMPL 305
SOC 409
IA 168

SPRAWOZDANIE

Od:	Prezydencja
Do:	Delegacje
Dotyczy:	Sprawozdanie z postępu prac w sprawie unii bankowej = zatwierdzenie

**SPRAWOZDANIE PREZYDENCJI Z POSTĘPU PRAC W SPRAWIE 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), bułgarską (dok. 9819/18) i austriacką (dok. 14452/18), Rada nadal prowadziła konstruktywne prace na rzecz wzmocnienia unii bankowej, monitorując jednocześnie postępy w zakresie środków ograniczania ryzyka i innych środków opisanych w planie działania z czerwca 2016 r.

2. Niniejsze sprawozdanie z postępu prac zostało sporządzone pod kierunkiem prezydencji rumuńskiej, z uwzględnieniem opinii wyrażonych przez delegacje oraz w odpowiedzi na liczne prośby o ujęcie w formie pisemnej postępów poczynionych przez prezydencję w pracach nad środkami służącymi wzmocnieniu unii bankowej. Sprawozdania tego nie można traktować jako wiążącego dla delegacji, gdyż stanowi ono ocenę prezydencji co do wyników prowadzonych dyskusji. Niniejsze sprawozdanie ma zapewnić ciągłość prac i ułatwić zadanie kolejnej prezydencji.

II. POSTĘPY W ZAKRESIE UNII BANKOWEJ

3. Prezydencja wniosła istotny wkład w postępy poczynione w zakresie środków ograniczania ryzyka.
4. Prezydencja rumuńska kontynuowała prace poprzednich prezydencji (niderlandzkiej, słowackiej, maltańskiej, estońskiej, bułgarskiej i austriackiej), dążąc do poczynienia możliwie jak największych postępów w odniesieniu do nierozstrzygniętych elementów technicznych EDIS.

A) PAKIET BANKOWY

5. 23 listopada 2016 r. Komisja przedstawiła pakiet legislacyjny dotyczący środków ograniczania ryzyka („pakiet RRM” lub „wnioski w sprawie RRM”), który obejmuje wnioski ustawodawcze w sprawie dwóch rozporządzeń i dwóch dyrektyw dotyczące: wymogów ostrożnościowych dla banków (zmiany rozporządzenia 575/2013 („CRR”) i dyrektywy 2013/36/UE („CRD”)), naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (zmiany dyrektywy 2014/59/UE („BRRD”) i rozporządzenia 806/2014 („SRMR”).

6. 25 października 2017 r. współprawodawcy osiągnęli kompromis polityczny w sprawie elementów pakietu RRM dotyczących utworzenia nowej kategorii długu niezabezpieczonego w hierarchii roszczeń wierzycieli bankowych w postępowaniu upadłościowym, wdrożenia nowego Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej (MSSF 9) oraz unikania potencjalnych zakłóceń na rynkach obligacji skarbowych, które wynikałyby z przepisów ograniczających duże ekspozycje wobec jednego kontrahenta.
7. 25 maja 2018 r. Rada uzgodniła mandat do rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem Europejskim w sprawie pozostałych elementów pakietu. Parlament Europejski potwierdził swoje stanowisko w tej sprawie na sesji plenarnej w czerwcu 2018 r. 21–22 listopada 2018 r. prezydencja austriacka i Parlament Europejski wypracowały wstępny kompromis polityczny w sprawie kluczowych kwestii będący wynikiem trójstronnych rozmów politycznych – został on przedstawiony i zatwierdzony na posiedzeniu Rady Ecofin 4 grudnia 2018 r.
8. Podczas prezydencji rumuńskiej, odpowiednio 30 stycznia i 7 lutego 2019 r., zainicjowano procedury milczącej zgody po tym, jak zakończono prace techniczne i znaleziono rozwiązania techniczne wszystkich nierozstrzygniętych kwestii.
9. 15 lutego 2019 r. Komitet Stałych Przedstawicieli zatwierdził tekst wniosków z myślą o osiągnięciu porozumienia w pierwszym czytaniu z Parlamentem Europejskim, a przewodniczący Coreperu został upoważniony do poinformowania przewodniczącego parlamentarnej Komisji Gospodarczej i Monetarnej, że jeżeli Parlament Europejski przyjmie tekst wniosków w formie ściśle odpowiadającej wersji kompromisowej, Rada przyjmie zmienione w ten sposób proponowane akty ustawodawcze, z zastrzeżeniem przeprowadzenia weryfikacji prawno-językowej przez obie instytucje.

10. 16 kwietnia 2019 r. Parlament Europejski przyjął stanowisko w pierwszym czytaniu w sprawie wniosków Komisji, a 7 maja Coreper zatwierdził teksty przyjęte przez Parlament Europejski, które zostały ostatecznie zatwierdzone 14 maja przez Radę (ds. Rolnictwa i Rybołówstwa).
11. Przyjęte akty ustawodawcze podpisano 20 maja 2019 r.; zostaną one opublikowane w Dzienniku Urzędowym w czerwcu i wejdą w życie 20 dni później.

B) ŚRODKI W CELU ROZWIĄZANIA PROBLEMU KREDYTÓW ZAGROŻONYCH

12. 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., oraz jako uzupełnienie inicjatyw przedstawionych przez inne organy (np. EUNB i ERRS) Komisja zaproponowała w marcu 2018 r. pakiet środków mających służyć rozwiązaniu tego problemu, 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 sprawi, że banki będą rezerwować środki na pokrycie ryzyk związanych z przyszłymi kredytami w sytuacji gdy kredyty te stają się zagrożone i nie mogą zostać w wystarczającym stopniu pokryte z rezerw lub w drodze innych korekt;
 - 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.
13. Jeżeli chodzi o wniosek w sprawie ostrożnościowego mechanizmu ochronnego dla kredytów zagrożonych, 31 października 2018 r. prezydencja austriacka wypracowała wspólne podejście w Radzie, a 18 grudnia 2018 r. – wstępne porozumienie polityczne z Parlamentem Europejskim.
 14. 7 stycznia 2019 r. Komitet Stałych Przedstawicieli zatwierdził tekst wniosków z myślą o osiągnięciu porozumienia w pierwszym czytaniu z Parlamentem Europejski, uruchamiając tym samym proces weryfikacji prawno-językowej w obu instytucjach.
 15. 13 marca 2019 r. Parlament Europejski przyjął stanowisko w pierwszym czytaniu w sprawie wniosku Komisji, a 27 marca Coreper zatwierdził tekst przyjęty przez Parlament Europejski, który został ostatecznie zatwierdzony 9 kwietnia przez Radę (do Spraw Ogólnych). Tekst został opublikowany w Dzienniku Urzędowym 25 kwietnia 2019 r.
 16. Jeżeli chodzi o rozwój wtórnych rynków sprzedaży kredytów zagrożonych, prezydencja rumuńska zorganizowała dwa posiedzenia Grupy Roboczej ds. Usług Finansowych, aby omówić dyrektywę w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia.

17. Prace nad częścią dyrektywy dotyczącą przyspieszonej egzekucji z zabezpieczenia na drodze pozasądowej postępowały znacznie wolniej niż nad częścią dotyczącą rynków wtórnych. W związku z tym, ze względu na pilną potrzebę wsparcia rozwoju dobrze funkcjonującego wtórnego rynku kredytów zagrożonych, prezydencja zaproponowała, by dalsze prace dotyczyły wyłącznie tej części dyrektywy. 27 marca 2019 r. państwa członkowskie osiągnęły porozumienie w Radzie – większość delegacji nie wyraziła sprzeciwu wobec podzielenia wniosku i prowadzenia dalszych prac nad częścią dyrektywy dotyczącą rynków wtórnych. W związku z tym Coreper zatwierdził mandat do negocjacji z Parlamentem Europejskim w sprawie części dotyczącej rynków wtórnych, umożliwiając tym samym rozpoczęcie rozmów trójstronnych, gdy tylko drugi współprawodawca będzie gotowy.
18. Równolegle poczyniono postępy w Parlamencie Europejskim, gdzie 11 marca 2019 r. na forum Komisji Gospodarczej i Monetarnej (ECON) przedłożono do dyskusji sprawozdanie ograniczające się do części dotyczącej rynków wtórnych. Głosowanie nad sprawozdaniem w ECON zaplanowano na 1 kwietnia 2019 r., jednak ostatecznie nie odbyło się ono, a dossier zostało przekierowane do nowo wybranego Parlamentu Europejskiego.
19. Ponieważ konieczne są dalsze dyskusje nad częścią dotyczącą przyspieszonej egzekucji z zabezpieczenia na drodze pozasądowej, aby osiągnąć kompromis w Radzie, prezydencja zorganizowała 14 maja 2019 r. posiedzenie Grupy Roboczej ds. Usług Finansowych, której kolejne posiedzenie planowane jest na czerwiec.

C) Wniosek w sprawie EDIS

20. Grupa robocza *ad hoc* ds. wzmocnienia unii bankowej („AHWP”) ustanowiona 13 stycznia 2016 r. (dok. 5006/16) spotkała się podczas prezydencji rumuńskiej jeden raz (21 maja). Konstrukttywne prace nad wnioskiem w sprawie EDIS miały charakter techniczny, gdyż dyskusje na szczeblu politycznym dotyczące planu działania w celu rozpoczęcia negocjacji politycznych w sprawie EDIS odbywają się na forum Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla ds. EDIS.
21. W ramach kontynuacji poprzednich dyskusji, prowadzonych podczas prezydencji austriackiej na temat wpływu EDIS na państwa członkowskie nienależące do unii bankowej i na rynek wewnętrzny, na posiedzeniu AHWP 21 maja 2019 r. służby Komisji przedstawiły trzy analizy:
- przegląd sektorów bankowych w państwach członkowskich nienależących do unii bankowej;
 - analizę wpływu EDIS na rentowność banków;
 - przegląd wdrażania alternatywnych mechanizmów finansowania na mocy art. 10 ust. 9 dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD).

22. Na podstawie danych publicznych i poufnej bazy danych poszczególnych banków, zgromadzonych w celu opracowania systemu składek opartych na ocenie ryzyka w ramach EDIS, służby Komisji i Wspólne Centrum Badawcze (JRC) przedstawiły kluczowe dane statystyczne dotyczące sektorów bankowych w państwach członkowskich nienależących do unii bankowej. Dane liczbowe wykazały, że w niektórych sektorach bankowych dominują aktywa należące do podmiotów zagranicznych, podczas gdy w innych widać silny udział podmiotów krajowych. Niemal we wszystkich państwach członkowskich nienależących do unii bankowej systemy gwarancji depozytów osiągnęły już minimalny docelowy poziom 0,8 % depozytów gwarantowanych, a w niektórych z nich poziom ten został znacznie przekroczony. Poziomy koncentracji sektorów w większości państw członkowskich nienależących do unii bankowej są poniżej unijnej mediany. W kilku państwach członkowskich nienależących do unii bankowej ważną rolę odgrywają unie kredytowe i instytucjonalne systemy ochrony.
23. Kilka państw członkowskich zgłosiło uwagi, podając indywidualnie zaktualizowane dane dotyczące struktury ich sektorów bankowych. W tym kontekście niektóre państwa członkowskie wskazały na pewne braki w poufnej bazie danych i zwróciły się o aktualizację zawartych w niej danych. Ich zdaniem data referencyjna, czyli grudzień 2016 r., nie odzwierciedla istotnych zmian, jakie zaszły w sektorze bankowym UE. Ponadto, po uzupełnieniu danych o nowe pozycje, baza danych umożliwi bardziej precyzyjne analizy, np. w odniesieniu do unii kredytowych, podmiotów powiązanych z organem centralnym (zgodnie z art. 10 CRR) lub instytucjonalnych systemów ochrony. Służby Komisji zareagowały pozytywnie na te uwagi i wyraziły chęć rozpoczęcia prac przygotowawczych do opracowania nowego zbioru danych podczas obejmującej wkrótce urząd prezydencji fińskiej.

24. W odniesieniu do wpływu EDIS na rentowność banków, Służby Komisji i JRC przedstawiły, jak wyglądają różnice w składkach przy przejściu od całkowicie krajowego systemu do w pełni funkcjonującego EDIS, i jak te różnice wpływają na średnią stopę zwrotu z kapitału własnego lub na odsetki płacone przez deponentów (w przypadku przeniesienia na nich tych różnic). Zanonimizowane wyniki dla poszczególnych państw wykazały, że wpływ na stopę zwrotu z kapitału własnego jest raczej niewielki, choć niektóre symulacje dotyczące obliczania składek opartych na ocenie ryzyka wskazywały na większe zróżnicowanie. Wpływ na wysokość odsetek we wszystkich symulacjach wydaje się znikomy.
25. Jedno z państw członkowskich wystąpiło z wnioskiem o dalszą analizę opartą na alternatywnych wariantach struktury EDIS, takich jak model reasekuracyjny lub mechanizm obowiązkowego udzielania pożyczek. Dwa państwa członkowskie zwróciły się do służb Komisji o podzielenie się wynikami i odnośnymi danymi z państwami członkowskimi. Służby Komisji potwierdziły gotowość do współpracy z państwami członkowskimi i do omawiania z nimi konkretnych wyników na zasadzie dwustronnej (ze względu na poufność bazy danych). Jednak analiza taka oznaczałaby ogromną liczbę potencjalnych symulacji. W związku z tym, mając na względzie wydajność, bardziej produktywnie byłoby prowadzenie dalszych dyskusji w oparciu o rozsądną liczbę symulacji po uzyskaniu większej jasności co do struktury EDIS, a następnie prowadzenie prac na podstawie zaktualizowanej i poszerzonej bazy danych (zob. poprzedni punkt).

26. W odniesieniu do alternatywnych mechanizmów finansowania na mocy art. 10 ust. 9 DGSD, służby Komisji przedstawiły przegląd ich wdrażania w państwach członkowskich.
- W ogromnej większości państw członkowskich wdrażane są różnego rodzaju mechanizmy pożyczkowe (np. komercyjne linie kredytowe, emisja dłużnych papierów wartościowych).
- W kilku państwach członkowskich w mechanizmy te zaangażowane są rząd lub krajowy bank centralny (np. gwarancje, mechanizmy finansowania pomostowego). W niektórych państwach członkowskich mechanizmom tym towarzyszą elementy „mechanizmu solidarności” (np. inne systemy gwarancji depozytów w tym samym państwie członkowskim mogą zostać poproszone o udzielenia wsparcia systemowi, który potrzebuje takiej pomocy). Alternatywne mechanizmy finansowania podlegają zwrotowi, tzn. są ostatecznie finansowane przez sektor bankowy. Komisja stwierdziła, że konieczna jest dalsza refleksja nad takimi mechanizmami w ramach EDIS, ze względu na jego przewidywaną większą zdolność finansową i przyrost wydajności, uzyskane dzięki oparciu wspólnego ubezpieczenia na szerszych i bardziej zdywersyfikowanych podstawach. Ponadto w fazie wsparcia płynnościowego alternatywne mechanizmy finansowania stanowiłyby dodatkową gwarancję spłaty pomocy udzielonej w ramach EDIS.
27. Jedno z państw członkowskich doceniło fakt, że alternatywne mechanizmy finansowania są dostępne w prawie wszystkich państwach członkowskich, co stanowi poprawę względem sytuacji sprzed kilku lat. Niektóre państwa członkowskie wyraziły wątpliwości co do przewidywanych przez Komisję pozytywnych skutków EDIS, a jedno z państw zakwestionowało szczególnie stwierdzenie, że wsparcie płynnościowe z EDIS będzie dla krajowego sektora bankowego mniejszym obciążeniem niż alternatywne mechanizmy finansowania, gdyż środki z EDIS również będą podlegać spłacie przez krajowy sektor bankowy. Część państw członkowskich podniosła kwestię mechanizmu ochronnego dla EDIS w kontekście alternatywnych mechanizmów finansowania, podczas gdy inne państwa sprzeciwiły się takiemu pomysłowi. Służby Komisji zwróciły uwagę na fakt, że zakres prezentacji ograniczony jest do mechanizmów wdrożonych na szczeblu krajowym na mocy DGSD.

III. WNIOSKI

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

Prezydencja fińska jest proszona o skorzystanie z poczynionych postępów w momencie przejęcia urzędu i o kontynuowanie prac zmierzających do wzmocnienia unii bankowej, poprzez zajęcie się jej poszczególnymi kierunkami prac, jak uzgodniono w planie działania z czerwca 2016 r.
