

Bruksela, 23 listopada 2020 r.
(OR. en)

13091/20

LIMITE

EF 296
ECOFIN 1067
CCG 48
DRS 35
CODEC 1177
JAI 991
JUSTCIV 127
COMPET 569
EMPL 518
SOC 720

Międzyinstytucjonalne numery

referencyjne:
2010/0207(COD)
2011/0295(COD)
2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0362(COD)
2016/0363(COD)
2016/0364(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)
2020/0066(COD)

SPRAWOZDANIE

Od:	Prezydencja
Do:	Komitety Stałych Przedstawicieli
Dotyczy:	Sprawozdanie prezydencji z postępu prac w sprawie wzmocnienia unii bankowej

Sprawozdanie prezydencji z postępu prac w sprawie wzmocnienia unii bankowej

I. Wprowadzenie

Zgodnie z konkluzjami Rady w sprawie **planu działania na rzecz dokończenia budowy unii bankowej**, przyjętymi 17 czerwca 2016 r. (10460/16, „plan działania z czerwca 2016 r.”), w trakcie prezydencji niemieckiej Rada kontynuowała prace na rzecz wzmocnienia unii bankowej i dalej monitorowała postępy w zakresie ograniczania ryzyka.

Podczas dyskusji prowadzonych w grudniu 2019 r. na forum **Eurogrupy i na szczycie strefy euro** (posiedzenie w rozszerzonym składzie) zaakcentowano potrzebę kontynuowania prac nad wszystkimi elementami dalszego wzmocnienia unii bankowej, na zasadzie konsensusu, z myślą o powrocie do tych kwestii w czerwcu 2020 r.

Mając na uwadze, że unia bankowa została stworzona w odpowiedzi na kryzys finansowy, wszelkie dalsze prace powinny uwzględniać podstawowe zasady przewodnie unii bankowej, czyli przerwanie negatywnego sprzężenia zwrotnego między bankami a państwami, które leżało u podstaw tego kryzysu, zapewniając, by sektor bankowy w strefie euro i w całej UE był bezpieczny i wiarygodny, a niewypłacalne banki zostały poddane restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji bez korzystania z pieniędzy podatników i z minimalnym skutkiem dla realnej gospodarki, przy jednoczesnej ochronie stabilności finansowej na poziomie UE i państw członkowskich.

W czerwcu 2020 r., w trakcie pandemii COVID-19, na posiedzeniu Eurogrupy w rozszerzonym składzie uznano, że stworzenie unii bankowej istotnie przyczyniło się do zapewnienia większej odporności sektora bankowego i przyznano, że kryzys ten jest kolejnym argumentem przemawiającym za dokończeniem budowy unii bankowej. Wezwano zastępców członków Eurogrupy, by jak najszybciej wznowili prace nad **dalszym wzmocnieniem unii bankowej w sposób całościowy**.

Zgodnie z tym całościowym podejściem prezydencja niemiecka opracowała program prac **grupy roboczej *ad hoc* ds. wzmocnienia unii bankowej** (AHWP, 5006/16), która to grupa podczas **czterech nieformalnych posiedzeń w trakcie prezydencji niemieckiej** omówiła na szczeblu technicznym elementy uznane za niezbędne do wzmocnienia unii bankowej; są to:

- środki mające na celu usprawnienie zarządzania w sytuacji kryzysowej,
- większa integracja sektora bankowego UE i kwestia równowagi w relacjach pomiędzy krajem pochodzenia a krajem przyjmującym,
- regulacyjne podejście do ekspozycji z tytułu długu państwowego oraz
- dyskusje techniczne nad cechami konstrukcyjnymi europejskiego gwarantowania depozytów (EDIS) na podstawie tzw. modelu hybrydowego.

Dyskusje te nie miały wpływu na wynik negocjacji politycznych w sprawie dalszego wzmocnienia unii bankowej.

Program prac AHWP był ściśle skoordynowany z programem prac grupy roboczej wysokiego szczebla ds. EDIS (HLWG) i Grupy Ekspertów Komisji ds. Bankowości, Płatności i Ubezpieczeń (EGBPI).

Niniejsze sprawozdanie z postępu prac przedstawia podsumowanie aktualnej sytuacji, w świetle dyskusji na czterech wspomnianych wyżej posiedzeniach; zostało ono przygotowane pod kierownictwem prezydencji niemieckiej, z uwzględnieniem opinii wyrażonych przez członków AHWP. Sprawozdanie to ma zapewnić ciągłość i ułatwić zadanie nadchodzącej prezydencji i nie powinno być uznawane za wiążące dla delegacji; jest to przygotowana przez prezydencję ocena wyników przeprowadzonych dyskusji¹.

Sprawozdanie podzielono na trzy części: Sekcja II stanowi najbardziej obszerną część sprawozdania i obejmuje wspomniane wyżej elementy niezbędne do wzmocnienia unii bankowej. Sekcja III dotyczy przeglądu ram zarządzania w sytuacji kryzysowej dla banków oraz ram gwarantowania depozytów, a sekcja IV – monitorowania ograniczania ryzyka, zwłaszcza działań mających na celu rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych.

II. Elementy uznane za niezbędne do wzmocnienia unii bankowej

II.1 Ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej

Prezydencja poświęciła dwie sesje robocze dyskusjom na temat wzmocnienia ram zarządzania w sytuacji kryzysowej dla banków. Na **pierwszym posiedzeniu 13 lipca** dyskusje koncentrowały się na następujących kwestiach:

- **związek między uprawnieniami nadzorczymi na mocy dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD) a uprawnieniami do podjęcia wczesnej interwencji na mocy dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD), oraz**

¹ Postępy osiągnięte wcześniej zostały zaprezentowane w sprawozdaniach z postępu prac przygotowanych przez prezydencję niderlandzką (10036/16), słowacką (14841/16), maltańską (9484/17), estońską (14808/17), bułgarską (9819/18), austriacką (14452/18), rumuńską (9729/19 ADD1), fińską (14354/19 REV1) i chorwacką (8335/20 ADD1)

- zagadnienia związane z **kryteriami stosowanymi do oceny, czy poszczególne banki stoją na progu upadłości lub są zagrożone upadłością (FOLTF)** i czy zasadne byłoby dostosowanie tych kryteriów do kryteriów ogłoszenia upadłości przewidzianych w krajowych ramach prawnych dotyczących upadłości.

Dodatkowo prezydencja przedstawiła dokument roboczy określający przesłanki uznawane za niezbędne przy omawianiu przyszłych zmian w hierarchii wierzycieli (np. jeśli chodzi o przejrzystość i przewidywalność względem wierzycieli). Dokument ten miał na celu przygotowanie gruntu pod bardziej szczegółową dyskusję na temat ukierunkowanych zmian w hierarchii wierzycieli na wrześniowym posiedzeniu AHWP.

Związek między uprawnieniami nadzorczymi na mocy CRD a uprawnieniami do podjęcia wczesnej interwencji na mocy BRRD

Jeśli chodzi o związek między uprawnieniami nadzorczymi na mocy CRD a **uprawnieniami do podjęcia wczesnej interwencji** na mocy BRRD, większość państw członkowskich uznało za zasadne, by wyeliminować istniejące nakładające się przepisy odnośnych ram regulacyjnych, które mogłyby zagrozić odpowiedniemu stosowaniu tych narzędzi. Wyrażono rozbieżne opinie co do tego, czy nazwanie takich środków środkami wczesnej interwencji na mocy BRRD wpłynęłoby negatywnie na ich zastosowanie oraz czy takie ich nazwanie mogłoby spowodować powstanie obowiązku podawania pewnych informacji do wiadomości publicznej na mocy rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku (MAR). Komisja wyjaśniła na posiedzeniu, że z punktu widzenia obowiązków na mocy MAR nie ma różnicy między środkami nadzorczymi a środkami wczesnej interwencji. Co więcej, państwa członkowskie w dużej mierze były przeciwne koncepcji polegającej na określeniu ilościowych kryteriów powodujących zastosowanie uprawnień do podjęcia wczesnej interwencji lub wprowadzeniu jasno określonej hierarchii działań, i zamiast tego opowiedziały się za przyznaniem większej swobody organom nadzoru. Jedno z państw członkowskich zaapelowało o dalsze doprecyzowanie w celu zrozumienia różnych potencjalnych skutków poszczególnych zastosowań zarówno środków wczesnej interwencji, jak i uprawnień nadzorczych, poprzez opracowanie scenariuszy w celu określenia obszarów, w których można dokonać usprawnień.

Niemniej jednak odnotowano ogólne poparcie dla środków, które miałyby służyć ujednoliceniu zestawu narzędzi dostępnych organom nadzoru. W związku z tym większość państw członkowskich uznała, że połączenie środków nadzoru i uprawnień do podjęcia wczesnej interwencji w rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (SSMR) i CRD to rozsądny krok naprzód. Wspomniano również o znaczeniu zapewnienia koordynacji między organami nadzoru a organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. EBC i kilka państw członkowskich poparły usunięcie nakładających się na siebie aspektów środków wczesnej interwencji i środków nadzorczych poprzez usunięcie z BRRD tych środków wczesnej interwencji, które są już dostępne w ramach CRD i SSMR, gdyż odnośne zmiany byłyby ograniczone, a także poparły doprecyzowanie kwestii interakcji z organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Jeśli chodzi o Jednolity Mechanizm Nadzorczy (SSM), odnotowano ogólne poparcie dla umożliwienia Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) stosowania uprawnień nadzorczych i uprawnień do podjęcia wczesnej interwencji w oparciu o podstawę prawną mającą bezpośrednie zastosowanie. W tym kontekście EBC zwrócił uwagę, że zmiana SSMR może pociągnąć za sobą opóźnienie względem zmiany BRRD i rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR) i że przez ten czas EBC nadal nie dysponowałby podstawą prawną mającą bezpośrednie zastosowanie. Z uwagi na konieczność szybkiego rozwiązania tej kwestii EBC stwierdził, że skuteczniejszym rozwiązaniem mogłaby być zmiana SRMR, jako że zmiany w tym rozporządzeniu mogą być przyjmowane w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, w ramach której nie jest wymagana jednomyślność (w przeciwieństwie do zmian w SSMR).

Prezydencja przyjęła do wiadomości pogląd większości państw członkowskich, że środki nadzorcze i uprawnienia do podjęcia wczesnej interwencji **należy połączyć** w ramach SSMR/CRD. Komisja prowadzi prace techniczne w celu przedstawienia w odpowiednim czasie wniosku ustawodawczego.

Związek między stwierdzeniem FOLTF a krajowymi kryteriami ogłoszenia upadłości

Jeśli chodzi o związek między stwierdzeniem FOLTF a krajowymi kryteriami ogłoszenia upadłości, dominował pogląd, że konieczne byłoby ujednolicenie krajowych kryteriów ogłoszenia upadłości, tak by uniknąć „stanu zawieszenia”, w której to sytuacji banki z negatywną oceną pod kątem interesu publicznego są uznane za FOLTF, ale nie spełniają kryteriów upadłości przewidzianych w krajowych ramach prawnych dotyczących upadłości. Jednak w przypadku niektórych państw członkowskich ujednolicenie krajowych kryteriów ogłoszenia upadłości wiązałoby się z istotnymi kwestiami natury konstytucyjnej i praktycznej, w związku z czym nie uznają one ujednolicenia za wykonalny wariant.

Niektóre państwa członkowskie były jednak zdania, że kwestię tę można rozwiązać poprzez wdrożenie na szczeblu krajowym nowego art. 32b BRRD2. Artykuł ten wymaga, by banki, które uznano za FOLTF, ale których restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja nie leży w interesie publicznym, zostały „zlikwidowane w sposób uporządkowany zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym”.

W tym kontekście osiągnięto szerokie porozumienie co do tego, że zawarte w tym przepisie odniesienie do koncepcji „likwidacji” **zapewniłoby usunięcie upadających banków z rynku**, choć zdania były nadal podzielone, jeśli chodzi o procedury i ramy czasowe dotyczące usunięcia z rynku. W szczególności wiele państw członkowskich uznało, że nie ma potrzeby wprowadzania jakiegokolwiek automatyzmu między stwierdzeniem FOLTF a wszczęciem formalnego postępowania upadłościowego, zwłaszcza, że FOLTF obejmuje sytuację, w której bank jest jedynie „zagrożony” upadłością, a zatem nie jest niewypłacalny, lub w której FOLTF nie dotyczy w ogóle kwestii niewypłacalności. Niemniej jednak większość państw członkowskich opowiedziała się za doprecyzowaniem pojęć prawnych, które nie są dokładnie zdefiniowane w art. 32b BRRD2, takich jak znaczenie określenia „likwidacja”. Niektóre państwa członkowskie zwróciły również uwagę na związek między FOLTF a cofnięciem licencji bankowych, i były zdania, że uprawnienie dyskrecjonalne do takiego cofnięcia licencji mogłoby być w tym względzie użytecznym dodatkowym elementem. EBC wyjaśnił, że warunki cofnięcia licencji również nie są ujednolicone z warunkami FOLTF. Rozwiązanie tej kwestii wymagałoby zmiany w ramach prawnych.

Prezydencja stwierdziła, że szeroko zakrojone dyskusje na temat FOLTF i kryteriów ogłoszenia upadłości powinny zostać uwzględnione w pracach nad ewentualną reformą ram zarządzania w sytuacji kryzysowej. Państwa członkowskie pozytywnie odniosły się do dalszych prac technicznych prowadzonych na szczeblu Komisji z myślą o przygotowaniu w odpowiednim czasie wniosku ustawodawczego.

Na **drugim posiedzeniu 18 września** dyskusje AHWP koncentrowały się na następujących kwestiach:

- **hierarchia wierzycieli oraz**
- **ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej dla mniejszych banków.**

Ukierunkowane zmiany w hierarchii wierzycieli

Większość państw członkowskich zgodziła się, że korzystne byłoby przyjęcie **ukierunkowanego podejścia** do kwestii harmonizacji **hierarchii wierzycieli**. W swoim dokumencie roboczym prezydencja zaproponowała tego rodzaju podejście, aby uniknąć wprowadzania daleko idących zmian w zasadach postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, które to zmiany mogą wykraczać poza kwestie związane z bankami. Zamiast tego skoncentrowano się na harmonizacji tych obszarów, które miałyby znaczenie do celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, ze szczególnym uwzględnieniem zasady niepogarszania sytuacji wierzycieli.

Państwa członkowskie miały jednak rozbieżne poglądy, jeśli chodzi o to, które konkretne obszary wymagałyby harmonizacji, i jak powinno wyglądać zharmonizowane podejście, zwłaszcza w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania depozytów i zobowiązań wyłączonych z umorzenia lub konwersji długu.

Jeśli chodzi o **stopień uprzywilejowania depozytów**, większość państw członkowskich opowiedziała się za „umiarkowanym” ogólnym uprzywilejowaniem deponentów w oparciu o podejście wielopoziomowe. W ramach umiarkowanego ogólnego uprzywilejowania deponentów wszystkie roszczenia deponentów mają wyższy stopień uprzywilejowania niż roszczenia zwykłych niezabezpieczonych wierzycieli. Dodatkowo, w systemie wielopoziomowego uprzywilejowania deponentów depozyty gwarantowane mają wyższy stopień uprzywilejowania niż kwalifikujące się depozyty w przypadku osób fizycznych oraz MŚP powyżej poziomu gwarancji w ramach systemów gwarancji depozytów, przy czym inne depozyty i tak mają wyższy stopień uprzywilejowania niż inne zobowiązania uprzywilejowane². W związku z tym państwa członkowskie podkreśliły, jak ważne jest, by depozyty gwarantowane w dalszym ciągu miały najwyższy stopień uprzywilejowania, dzięki czemu zabezpieczone zostaną wystarczające środki finansowe, by krajowe systemy gwarancji depozytów mogły wypełniać swoje podstawowe funkcje. W odniesieniu do „innych depozytów” (np. dużych depozytów korporacyjnych i niekwalifikujących się depozytów) większość państw członkowskich nie wypowiedziała się w kwestii tego, czy te depozyty powinny mieć wyższy stopień uprzywilejowania niż zobowiązania uprzywilejowane, jak sugeruje umiarkowane ogólne uprzywilejowanie deponentów, czy też powinny mieć stopień uprzywilejowania równy z innym zobowiązaniami uprzywilejowanymi.

Niewielka liczba państw członkowskich wyraziła jednak sprzeciw wobec koncepcji wielopoziomowego uprzywilejowania deponentów. Zamiast tego opowiedziały się one za podejściem, zgodnie z którym wszystkie depozyty – gwarantowane i niegwarantowane – mają równy stopień uprzywilejowania (na zasadzie *pari passu*), argumentując, że zwiększyłoby to zakres finansowy systemów gwarancji depozytów, tak by oprócz wypłat można było w ramach tych systemów finansować także inne środki w ramach unijnego systemu uporządkowanej likwidacji, który ma zapewnić narzędzie zarządzania w sytuacji kryzysowej dla banków, które nie spełniają kryterium interesu publicznego.

² Podejście to zostało zaproponowane przez EBC w opinii z 8 marca 2017 r. (CON/2017/6).

Dyskusja w sprawie **stopnia uprzywilejowania zobowiązań wyłączonych z umorzenia lub konwersji długu** i ich związku z innymi zobowiązaniami, takimi jak depozyty lub zobowiązania zabezpieczone, okazała się trudna. Państwa członkowskie wskazały liczne problemy, które zasługują na dalszą refleksję. Przykładowo, jeśli chodzi o zobowiązania podatkowe, niektóre państwa członkowskie wyraziły obawy co do tego, czy zobowiązania takie byłyby spłacane przed depozytami gwarantowanymi lub roszczeniami w ramach systemów gwarancji depozytów. W tym kontekście znaczna liczba państw członkowskich opowiedziała się za rozwiązaniem, w którym harmonizacją objęto by nie wszystkie, a tylko niektóre z tych zobowiązań. Wyrażono poparcie dla idei grupowania wyłączonych zobowiązań ze względu na powód wyłączenia. Inne państwa członkowskie postulowały przyjęcie perspektywy obejmującej całą grupę, aby – odnosząc się do stopnia uprzywilejowania zobowiązań wewnątrzgrupowych – wspierać restrukturyzację i uporządkowaną likwidację z zastosowaniem podejścia opartego na pojedynczym punkcie kontaktowym.

Prezydencja przyjęła do wiadomości, że większość państw członkowskich jest zdania, iż wszelkie działania następcze dotyczące hierarchii wierzycieli powinny być ukierunkowane i koncentrować się w szczególności na analizie tego, które ze zobowiązań wyłączonych z umorzenia lub konwersji długu powinny zostać objęte zharmonizowanym stopniem uprzywilejowania. Prezydencja uważa, że konieczne są dalsze prace techniczne nad stopniem uprzywilejowania zobowiązań wyłączonych z umorzenia lub konwersji długu, w tym nad możliwością zastosowania tego stopnia uprzywilejowania w połączeniu z umiarkowanym ogólnym uprzywilejowaniem deponentów w oparciu o podejście wielopoziomowe, co jest wariantem preferowanym przez wiele państw członkowskich. Komisja potwierdziła, że zamierza na tej podstawie kontynuować prace techniczne.

Ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej dla mniejszych banków

Dyskusja na temat kształtu ram zarządzania w sytuacji kryzysowej dla mniejszych banków była prowadzona w oparciu o cztery elementy:

- prezentacja przygotowana przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji dotycząca stosowanego przez nią podejścia, jeśli chodzi o ocenę pod kątem interesu publicznego;
- dokument roboczy prezydencji na temat specjalnego systemu likwidacji banków, które są FOLTF, ale otrzymały negatywną ocenę pod kątem interesu publicznego („unijny system likwidacji banków”);
- wspólny dokument roboczy delegacji FI, FR i NL dotyczący ukierunkowanych środków służących udoskonaleniu ram zarządzania w sytuacji kryzysowej dla wszystkich banków, łącznie z oceną pod kątem interesu publicznego i kontrolą pomocy państwa;
- prezentacja przygotowana przez Europejskie Forum Gwarantów Depozytów (EFDI) na temat praktycznych doświadczeń związanych z kryterium najniższych kosztów.

Obecne ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej opierają się na systemie dwuskładnikowym: organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podejmuje działania tylko wtedy, gdy restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja odnośnego banku leży w interesie publicznym, natomiast wszystkie inne przypadki są przedmiotem krajowych postępowań upadłościowych, co umożliwia przyjęcie różnych scenariuszy działania na szczeblu krajowym. Wybór między likwidacją zgodnie z krajowymi zasadami postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności a restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją w ramach systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zatem uzależniony od wyniku oceny pod kątem interesu publicznego. W związku z tym **Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB)** przedstawiła różne wyjaśnienia dotyczące stosowanego przez nią podejścia do **oceny pod kątem interesu publicznego** w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji:

- Po pierwsze SRB jest organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla 128 banków / grup bankowych, w tym dla największych banków działających w unii bankowej, banków o znaczeniu systemowym i niektórych grup transgranicznych. W odniesieniu do tych banków co do zasady SRB przewiduje i planuje zastosowanie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a nie likwidacji zgodnie z odnośnymi krajowymi zasadami postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności.
- Po drugie, ocena pod kątem interesu publicznego bierze pod uwagę okoliczności występujące w momencie, gdy dany bank znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, tzn. że SRB uwzględnia także warunki gospodarcze i ocenia skutki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w porównaniu ze skutkami upadłości w tym konkretnym momencie, dokonując ponownej oceny wpływu upadłości tego banku na cele w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- Po trzecie, różnice między krajowymi postępowaniami upadłościowymi mogą prowadzić do różnych wyników oceny pod kątem interesu publicznego. A zatem harmonizacja krajowych postępowań upadłościowych byłaby w tym względzie bardzo pomocna.
- Ponadto SRB wyjaśniła, że planowane są dalsze prace w wybranych dziedzinach we współpracy z krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Główny nacisk zostanie położony na zdarzenia o zasięgu systemowym, udoskonalenie funkcji krytycznych, analizę na szczeblu regionalnym i ochronę depozytów gwarantowanych.

SRB wyjaśniła, że ze względu na dużą liczbę (ok. 3 000) banków w Unii Europejskiej likwidacja zgodnie z krajowymi zasadami postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności jest w sytuacji kryzysu scenariuszem bazowym dla wielu banków w większości państw członkowskich.

W odniesieniu do tych banków prezydencja zaproponowała w swoim dokumencie roboczym „**unijny system likwidacji banków**”, który obejmuje specjalne narzędzia likwidacji; umożliwiłby on również zharmonizowane stosowanie w ramach systemów gwarancji depozytów interwencji innych niż wypłaty („transakcje polegające na zakupie aktywów i przejęciu zobowiązań – transakcje typu P&A”) na podstawie wyraźnie zdefiniowanej metodologii stosowania kryterium najniższych kosztów. Państwa członkowskie miały rozbieżne opinie na temat kluczowej kwestii, jaką jest wprowadzenie unijnego systemu likwidacji banków w odniesieniu do banków z negatywną oceną pod kątem interesu publicznego: niektóre państwa członkowskie, EBC i SRB dostrzegały korzyści w takim podejściu, ponieważ były zdania, że obecne przepisy BRRD nie są odpowiednie dla mniejszych banków przyjmujących depozyty. Te państwa członkowskie i EBC przekonywały w szczególności, że objęcie tych banków zakresem ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogłoby być trudne, gdyż większość z nich nie ma dostępu lub ma ograniczony dostęp do rynków kapitałowych w celu zgromadzenia środków wystarczających do spełnienia minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (MREL) na potrzeby realizacji strategii restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ich zdaniem unijny system likwidacji banków pozwoliłby na przyjęcie podejścia proporcjonalnego, które jednocześnie zapewniłoby neutralność w odniesieniu do różnych modeli biznesowych.

Inne państwa członkowskie przywołały jednak cel leżący u podstaw unii bankowej, jakim jest „możliwość wyprowadzenia z trudności wszystkich rodzajów instytucji, bez względu na ich wielkość lub stopień wzajemnych powiązań” (konkluzje Rady Ecofin z grudnia 2010 r.). Te państwa członkowskie stwierdziły, że wszystkie narzędzia niezbędne do ułatwienia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków – także tych mniejszych – już istnieją w ramach zestawu narzędzi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (np. instrumenty zbycia działalności lub banku pomostowego). Aby umożliwić stosowanie takich narzędzi w praktyce względem mniejszych banków, wspomniane państwa członkowskie popierają **szerszą interpretację oceny pod kątem interesu publicznego**, zaproponowaną we wspólnym dokumencie roboczym opracowanym przez delegacje FI, FR i NL; jest ona bardziej spójna z wyrażonym przez niektóre państwa członkowskie poglądem, że nawet w przypadku mniejszych banków upadłość może stwarzać ryzyko dla stabilności finansowej, ciągłości funkcji krytycznych oraz ochrony depozytów i dostępu do nich. W związku z tym, reszta banków, które otrzymały negatywną ocenę pod kątem interesu publicznego, powinna podlegać likwidacji zgodnie z krajowymi zasadami postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności, bez możliwości korzystania z interwencji innych niż wypłata (tj. transakcji typu P&A) finansowana przez krajowe systemy gwarancji depozytów. SRB, jako organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odpowiedzialny za stosowanie oceny pod kątem interesu publicznego względem największych banków o największym znaczeniu systemowym i niektórych grup transgranicznych działających w ramach unii bankowej, wyjaśniła, że strategia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla prawie wszystkich banków wchodzących w zakres jej kompetencji polega na restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a nie na stwierdzeniu niewypłacalności zgodnie z krajowymi zasadami w tym zakresie. Doprecyzowała też, że obecne zasady przewidują wystarczającą elastyczność, by odpowiednio reagować na wszystkie sytuacje.

Jeśli chodzi o **kryterium najniższych kosztów**, prawie wszystkie państwa członkowskie zgodziły się co do tego, że należy opracować bardziej szczegółową metodologię, by skuteczniej zapewnić równe warunki działania w UE, zgodnie z sugestiami zawartymi w dokumencie roboczym prezydencji. Niemniej jednak niektóre państwa członkowskie wyraziły obawy w związku z włączeniem kosztów pośrednich, nawet gdyby koszty te podlegałyby pułapom i obiektywnym kryteriom ustanowionym w ramach kompleksowej metodologii. Są one zdania, że włączenie kosztów pośrednich zwiększyłoby stopień złożoności tej metodologii. Argumentowały one też, że włączenie tego rodzaju elementów kosztów jest tak naprawdę motywowane dążeniem do umożliwienia szerszego wykorzystania środków finansowych w ramach systemów gwarancji depozytów na potrzeby ochrony roszczeń wykraczającej poza depozyty gwarantowane, i prawdopodobnie miałyby negatywny wpływ na środki finansowe w ramach systemów gwarancji depozytów. Dodatkowo niektóre państwa członkowskie opowiedziały się za wprowadzeniem równego stopnia uprzywilejowania dla wszystkich depozytów (gwarantowanych i niegwarantowanych), ponieważ rozszerzyłoby to zakres zastosowania systemów gwarancji depozytów o finansowanie transakcji typu P&A. Niemniej jednak wiele państw członkowskich uznało, że rozwiązanie to byłoby niekorzystne z punktu widzenia ochrony środków finansowych w ramach systemów gwarancji depozytów. Przekonywały one, że uprzywilejowanie systemów gwarancji depozytów jest warunkiem koniecznym do zapewnienia odpowiedniego i wiarygodnego refinansowania systemu gwarancji depozytów, a tym samym zapewnienia wiarygodności systemu.

Jeśli chodzi o **zarządzanie**, wśród państw członkowskich panowała powszechna zgoda co do tego, że wprowadzenie nowych narzędzi, takich jak transakcje typu P&A, wymaga uprawnień w zakresie administracji publicznej, które mogłyby zostać przyznane organowi publicznemu na szczeblu krajowym (np. krajowemu organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji). SRB dodała, że – wyciągając wnioski z doświadczeń w USA – nadanie uprawnień w zakresie likwidacji administracyjnej centralnemu unijnemu organowi publicznemu dysponującemu europejskimi środkami finansowymi przyniosłoby jednoznaczne korzyści. Wspomniano również o potrzebie unikania powielania ocen eksperckich przez wzgląd na efektywność. Niektóre państwa członkowskie wyraziły obawy w związku z zaangażowaniem SRB, dopóki zasoby finansowe systemów gwarancji depozytów pozostają w gestii krajowej. Sprzeciwiały się jakimkolwiek zaangażowaniu SRB w podjęcie decyzji końcowej, ponieważ ich zdaniem uprawnienie do podejmowania decyzji powinno być realizowane na poziomie, na którym ponoszone są koszty. Inne państwa członkowskie opowiedziały się jednak za wzmocnieniem roli SRB. Przekonywały one, że – gdyby miała zostać wprowadzona szczegółowa metodologia najniższych kosztów – wskazane byłoby, by centralny organ europejski zapewniał koordynację i nadzór nad jej spójnym stosowaniem.

Prezentacja EFDI koncentrowała się na technicznych aspektach **kryterium najniższych kosztów, jak ustanowiono w art. 11 ust. 6 dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów** („środki alternatywne”). Kryterium to zwykle obejmuje: (i) prognozę wyniku postępowania upadłościowego i strat, które mają zostać poniesione przez system gwarancji depozytów; (ii) oszacowanie kosztów każdego dostępnego środka alternatywnego; oraz (iii) wybór najbardziej wykonalnego środka, w oparciu o etapy przewidziane w ppkt (i) i (ii). EFDI stwierdziło, że metodologia oparta na kryterium najniższych kosztów powinna być dokładna i sprawiedliwa. Oprócz kosztów bezpośrednich należy również uwzględnić koszty pośrednie. Zdaniem EFDI, prawie wszystkie systemy gwarancji depozytów w UE popierają rozwiązanie polegające na przyznaniu najwyższego stopnia uprzywilejowania depozytom gwarantowanym i roszczeniom w ramach systemów gwarancji depozytów, ponieważ zapewnia ono minimalne straty dla tych systemów. W tym kontekście EFDI zauważyło również, że bez najwyższego stopnia uprzywilejowania, oszacowanie scenariusza alternatywnego w wielu przypadkach byłoby znacznie mniej precyzyjne ze względu na poszerzoną próbę roszczeń, które należałoby uwzględnić.

Prezydencja przyjęła do wiadomości wyniki dyskusji między państwami członkowskimi.

Zasadniczo panowała zgoda co do tego, że obecna sytuacja w unii bankowej jest niezadowolająca i że niezbędne są zmiany odnośnych ram albo w postaci oddzielnego zbioru przepisów dla banków, które otrzymały negatywną ocenę pod kątem interesu publicznego, albo szerszej interpretacji tej oceny, albo też kombinacji obu tych elementów.

Komisja potwierdziła, że wszystkie te kwestie zostaną ocenione podczas zbliżającego się przeglądu ram zarządzania w sytuacji kryzysowej oraz ram gwarantowania depozytów (zob. sekcja 3).

II.2 Integracja rynku

Na **trzecim posiedzeniu AHWP 12 października** prezydencja przedstawiła dwa warianty osiągnięcia lepszej integracji na unijnym rynku bankowym. Grupa omówiła możliwości zapewnienia bardziej elastycznej alokacji kapitału wewnątrz grup bankowych w całej unii bankowej, przy jednoczesnym wprowadzeniu odpowiednich zabezpieczeń dla krajów przyjmujących. Prezydencja przyznała, że w przypadku wystąpienia niekorzystnego zdarzenia należałoby zapewnić możliwość udostępnienia kapitału jednostkom zależnym w krajach przyjmujących niezależnie od tego, która jednostka w ramach danej grupy uprzednio posiadała ten kapitał.

W dokumencie roboczym prezydencji przewidziano dwa możliwe warianty osiągnięcia tego celu. Pierwszy wariant zakładałby wprowadzenie **zwolnienia dotyczącego kapitału transgranicznego w połączeniu z zabezpieczeniami prawnymi** (wniosek o dokapitalizowanie) dla jednostek zależnych. Zapewniłoby to dokapitalizowanie jednostek zależnych przez jednostkę dominującą, gdyby określone wcześniej kryteria wskazywały na to, że sytuacja finansowa jednostki dominującej lub zależnej pogarsza się. Drugi wariant polegałby na wprowadzeniu **mechanizmu kaskadowego** określającego (*ex ante*) w tekście na poziomie 1 podział strat w ramach grupy bankowej w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub likwidacji w ramach standardowego postępowania upadłościowego.

Grupa 12 państw członkowskich – na podstawie wspólnego dokumentu roboczego poświęconego tej kwestii oraz przy poparciu innych państw członkowskich – zwróciła uwagę na znaczenie zapewnienia równowagi między krajem pochodzenia a krajem przyjmującym oraz wypracowanych niedawno porozumień w tym zakresie. W szczególności podkreśliły one istotną rolę, jaką odgrywają poszczególne wymogi ostrożnościowe w ochronie deponentów i stabilności finansowej, w realizacji programów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz polityki mikro- i makroostrożnościowej, a także w zapewnianiu równych warunków działania i finansowania gospodarki realnej. Te państwa członkowskie zachęcają zatem do przeanalizowania przeszkód o charakterze nieostrożnościowym dla integracji rynku.

Podczas dyskusji okazało się, że – choć niektóre państwa członkowskie były przekonane, że pierwszy wariant stanowi dobrą podstawę do dalszych dyskusji, pod warunkiem osiągnięcia zadowalającej równowagi między bardziej elastycznym przepływem kapitału a odpowiednimi zabezpieczeniami – duża grupa państw członkowskich uważała, że zabezpieczenia zawarte w tym wariantcie są niewystarczające, by rozwiać ich obawy. Zgłoszono zwłaszcza obawy co do skuteczności mechanizmu dochodzenia roszczeń, szczególnie w kontekście kryzysu, kiedy to możliwości jego wyegzekwowania mogłyby okazać się ograniczone. Te państwa członkowskie zakwestionowały korzyści wynikające z maksymalnej elastyczności w odniesieniu do alokacji kapitału.

Jeśli chodzi o drugi wariant, państwa członkowskie podkreśliły jego złożoność, dłuższy horyzont czasowy jego wdrażania oraz konieczne potencjalne warunki wstępne (tzn. harmonizację hierarchii wierzycieli). Jedno z państw członkowskich krytycznie odniosło się do kwestii wsparcia, postrzeganego przez nie jako asymetryczne, gdyż udzielane ma być głównie przez jednostkę dominującą na rzecz jej jednostek zależnych, a nie odwrotnie. Grupa 12 państw członkowskich zauważyła jednak, że drugi wariant uwzględnia istotną kwestię podziału obciążenia między wierzycieli grupy bankowej, co jest jednym z kluczowych zagadnień z punktu widzenia równowagi między krajem pochodzenia a krajem przyjmującym.

Niektóre państwa członkowskie wspomniały też o potrzebie rozszerzenia zakresu dyskusji, tak by obejmowały one nie tylko kapitał, ale także środki w zakresie płynności oraz w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, tak by zapewnić większą klarowność, jeśli chodzi o skutki poszczególnych wariantów. Te i inne państwa członkowskie wyjaśniły, że inne środki mogłyby zostać wdrożone stopniowo w celu poprawy integracji rynku, w oparciu o istniejące możliwości oraz o analizę powodów niestosowania ich w praktyce (np. zwolnienia dotyczące płynności). Jedno z państw członkowskich zasugerowało, że wskaźniki ostrożnościowe jednostek zależnych mogłyby podlegać ukierunkowanym zmianom, aby lepiej uwzględnić wewnątrzgrupowe przepływy kapitału, wewnętrzny MREL oraz płynność; poza tym można by doprecyzować metodologię filara 2, tak by nagradzać dywersyfikację geograficzną w ramach grup. EBC odniósł się do opublikowanego na blogu artykułu, którego autorami są Andrea Enria and Edouard Fernandez-Bollo, dotyczącego wspierania transgranicznej integracji grup bankowych w ramach unii bankowej; artykuł ten zawiera konkretne propozycje dotyczące wspierania efektywnej alokacji zasobów płynnościowych w ramach grup bankowych, przy jednoczesnym – zdaniem autorów – zapewnieniu organom przyjmującym odpowiednich zabezpieczeń.

Prezydencja zapoznała się z opiniami wyrażonymi podczas dyskusji, przekazała stosowne informacje na posiedzeniu HLWG 13 listopada i zachęciła do prowadzenia dalszych prac/przeglądów technicznych, aby ocenić utrudnienia w stosowaniu istniejących przepisów (mianowicie zwolnień dotyczących płynności).

II. 3. Podejście do ryzyk związanych z niewypłacalnością państwa

Kwestia **regulacyjnego podejścia do ekspozycji z tytułu długu państwowego była omawiana na posiedzeniu 12 października**. Na wniosek przewodniczącego Komisja przedstawiła skutki poszczególnych wariantów dla wdrożenia narzutów kapitałowych obliczone na podstawie zaktualizowanych danych przekazanych przez EUNB obejmujących okres do drugiego kwartału 2020 r. Większość wariantów opierała się na ryzyku koncentracji.

Narzuty kapitałowe mają służyć łagodzeniu ryzyka związanego z niewypłacalnością państwa poprzez zarówno stopniowe wprowadzanie wag ryzyka dla ekspozycji przekraczających pewne progi koncentracji, jak i równoległe zachęcanie do dywersyfikacji portfela instrumentów skarbowych. Przeprowadzona przez Komisję analiza skutków wykazała, że – na podstawie istniejących danych – wzrósł łączny poziom ekspozycji banków z tytułu długu państwowego. Analiza wykazała również, że spośród trzech omawianych parametryzacji regulacyjnego podejścia do ekspozycji z tytułu długu państwowego, kalibracje Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego i Komitetu Ekonomiczno-Finansowego mają najmniejszy wpływ na kapitał Tier I na poziomie zagregowanym, natomiast wpływ kalibracji przewidzianej w ramach rozporządzenia w sprawie współczynnika koncentracji ekspozycji z tytułu długu państwowego (SCCR) jest znacznie większy.

Z regulacyjnego punktu widzenia państwa członkowskie wyraziły dobrze znane rozbieżne poglądy na temat narzutów kapitałowych. Niektóre państwa członkowskie domagały się, by kontynuować prace i dalej omawiać różne warianty przeciwdziałania ryzyku związanemu z niewypłacalnością państwa za pośrednictwem narzutów kapitałowych (ryzyko koncentracji i ryzyko kredytowe). Państwa te podkreśliły, że prace te mają kluczowe znaczenie dla dalszych postępów w dokończeniu budowy unii bankowej oraz że aktywa te wiążą się z ryzykiem, które powinno być traktowane tak samo jak w przypadku wszystkich innych aktywów w ramach ostrożnościowych. Państwa te zaznaczyły, że podejście ostrożnościowe do ryzyk związanych z niewypłacalnością państwa można opracować w taki sposób, by było ono wykonalne i nie wpływało na stabilność finansową. Wykazano to również w przeprowadzonej przez Komisję analizie skutków, według której w okresie do drugiego kwartału 2020 r. wpływ COVID-19 był jedynie umiarkowany w ramach poszczególnych kalibracji.

Pozostałe państwa członkowskie sprzeciwiły się narzutom kapitałowym lub odniosły się z niechęcią do wprowadzenia zmian w tym zakresie. Niektóre z nich stwierdziły, że inicjatywy w zakresie regulacyjnego podejścia do ekspozycji z tytułu długu państwowego powinny być ściśle dostosowane do standardów międzynarodowych zaproponowanych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego. Te państwa członkowskie zwróciły uwagę na ryzyka, jakie może stwarzać wprowadzenie regulacyjnego podejścia do ekspozycji z tytułu długu państwowego w czasach kryzysu, zwłaszcza w ramach niekompletnej unii bankowej. Inne uznały, że nie należy kontynuować dyskusji na ten temat do czasu zaradzenia skutkom kryzysu związanego z COVID-19; obawiają się one bowiem, że dyskusje te byłyby źródłem sprzecznych sygnałów dla sektora bankowego, który odgrywa ważną rolę w udzielaniu ogólnego wsparcia dla gospodarki realnej. Niektóre z państw członkowskich sprzeciwiających się narzutom kapitałowym wspomniały też, że rozważane podejście nie powinno powodować zróżnicowania między państwami członkowskimi w oparciu o ryzyko kredytowe.

Co więcej, niektóre państwa członkowskie spoza strefy euro i niektóre państwa członkowskie, których rynki kapitałowe są mniejsze lub słabiej rozwinięte, wyraziły obawy co do zdolności ich systemów bankowych do dywersyfikacji utrzymywanych przez nie ekspozycji z tytułu długu państwowego oraz co do wpływu jakichkolwiek zmian na ich rynki obligacji państwowych i stabilność finansową. Część państw członkowskich ponownie wypowiedziała się zdecydowanie przeciwko niekorzystnym skutkom, jakie mogą mieć dla długu publicznego wszelkie zmiany w zakresie regulacyjnego podejścia do ekspozycji z tytułu długu państwowego, nawet w przypadku ich stopniowego wprowadzania, zaznaczając również, że takie obawy są tym bardziej uzasadnione ze względu na warunki rynkowe będące konsekwencją pandemii COVID-19. Niektóre państwa członkowskie opowiedziałyby się jedynie za przeglądem składek opartych na ocenie ryzyka w ramach EDIS; nalegały one na to, by określić harmonogram i odpowiednią kolejność wdrażania wszystkich elementów niezbędnych do dokończenia budowy unii bankowej. Jednak zdaniem państw popierających regulacyjne podejście do ekspozycji z tytułu długu państwowego, sama kalibracja składek opartych na ocenie ryzyka pod kątem ryzyka związanego z niewypłacalnością państwa byłaby niewystarczająca.

Komisja zgodziła się, że konieczne będą dalsze prace w celu przewyciężenia ograniczeń w zakresie danych, zwłaszcza w odniesieniu do małych banków, oraz w celu sprawdzenia wpływu publicznych systemów gwarancji na pożyczki bankowe.

Prezydencja odnotowała, że poglądy państw członkowskich na temat regulacyjnego podejścia do ekspozycji z tytułu długu państwowego są nadal rozbieżne. Prezydencja zauważyła również, że należy ocenić wpływ tych propozycji na mniejsze rynki i banki, w tym na państwa członkowskie spoza strefy euro, i zgodziła się, że konieczna jest dalsza analiza, która stanowiłaby podstawę przyszłych dyskusji. Analiza ta obejmowałaby również wpływ tych propozycji na margines działań finansowych państw członkowskich, gdyby w przyszłości wystąpiła sytuacja podobna do kryzysu związanego z COVID-19. Prezydencja przyznała, że – by możliwa była dalsza analiza – prawdopodobnie trzeba będzie specjalnie w tym celu przeprowadzić proces gromadzenia danych. Niektóre państwa członkowskie z niechęcią odniosły się jednak do realizacji takiego działania w obecnej sytuacji, ze względu na wynikające z tego obciążenie operacyjne banków. Prezydencja zwróciła się do Komisji, by wraz z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego, kontynuowała analizę, z uwzględnieniem powyższych uwag.

II.4 EDIS

Gromadzenie danych przez Komisję

12 października AHWP podsumowała proces gromadzenia **danych przeprowadzony po to, aby pomóc w opracowaniu metodologii obliczania składek opartych na ocenie ryzyka w ramach EDIS**. Komisja przedstawiła ogólny zarys działań prowadzonych w ramach niedawnego procesu gromadzenia danych, który został zakończony w lutym 2020 r. W przypadku niektórych wskaźników zgromadzone dane nadal nie są kompletne. Niemniej jednak będą one stanowić ważną podstawę przyszłych prac technicznych i ułatwią przeprowadzenie merytorycznej debaty na temat specyfiki wspomnianej metodologii, w tym metody agregacji i wyboru wskaźników ryzyka.

Podczas tego posiedzenia niektóre państwa członkowskie poruszyły np. konkretne kwestie dotyczące zestawu wskaźników ryzyka, na które Komisja zwróciła uwagę w swojej analizie. Niektóre państwa członkowskie wyraziły wątpliwości, czy dostępny minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (MREL) mógłby być uwzględniany w obliczeniach, mając na uwadze zróżnicowanie wielkości banków. Inne państwa członkowskie i instytucje zgłosiły też pytania dotyczące metodologii – na przykład w odniesieniu do legalności metodologii stosowanej przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w świetle orzeczenia Sądu UE w sprawie ustalanych przez SRB składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Co więcej, niektóre państwa członkowskie zwróciły uwagę na konieczność uwzględnienia wskaźników specyficznych dla ryzyka związanego z niewypłacalnością państwa, takich jak wskaźniki opracowane na podstawie ocen ratingowych poszczególnych krajów. Niektóre państwa członkowskie podkreśliły, że o ile zostanie podjęta taka decyzja, może być ona jedynie alternatywą wobec podejścia do ekspozycji z tytułu długu państwowego, a w żadnym razie nie może być jego uzupełnieniem. Prezydencja stwierdziła, że ważne byłoby dokonanie oceny, czy uwzględnienie dodatkowych wskaźników jest technicznie wykonalne, jako że szersza próba wskaźników mogłaby korzystnie wpłynąć na ogólną analizę.

Komisja podkreśliła, jak ważne są obecne prace nad gromadzeniem danych i zapewnianiem jakości w tym zakresie, np. w odniesieniu do przekazywanych danych dotyczących MREL. Po zakończeniu tych prac Komisja rozpocznie techniczną ocenę wykonalności, m.in. poprzez testowanie potencjalnych nowych wskaźników, nie uprzedzając przy tym wyborów politycznych/strategicznych, które są również uzależnione od ogólnego kształtu unii bankowej.

Prezydencja zwróciła się do Komisji, by przy przedstawianiu przyszłej analizy dotyczącej formy metodologii obliczania składek opartych na ocenie ryzyka, uwzględniła postulaty zgłoszone przez państwa członkowskie.

Ankieta Komisji dotycząca modelu hybrydowego

19 listopada AHWP omówiła parametry „modelu hybrydowego” EDIS, który został pierwotnie przedstawiony przez prezydencję austriacką w lipcu 2018 r. **Model hybrydowy** opiera się na koncepcji współlistnienia centralnego funduszu i obowiązkowej zdolności udzielania pożyczek pomiędzy krajowymi systemami gwarancji depozytów. Centralny fundusz zapewniałby wsparcie płynnościowe systemowi gwarancji depozytów będącemu beneficjentem po wyczerpaniu przez ten system środków finansowych („system wsparcia płynnościowego”). W przypadku gdy fundusz centralny byłby wyczerpany w momencie zajścia potrzeby interwencji, SRB, w imieniu tego funduszu, mogłaby zaciągać pożyczki od krajowych systemów gwarancji depozytów za pośrednictwem mechanizmu obowiązkowego udzielania pożyczek. W zależności od decyzji politycznych dotyczących kalibracji niektórych parametrów, takich jak alokacja środków finansowych pomiędzy centralny fundusz a krajowe systemy gwarancji depozytów lub wysokość pułapów wsparcia płynnościowego, model hybrydowy mógłby mieć różne formy. Komisja przedstawiła wyniki **ankiety** zainicjowanej na lipcowym posiedzeniu AHWP.

Ogólnie rzecz biorąc, ankieta ujawniła rozbieżne poglądy respondentów w odniesieniu do niemal wszystkich uwzględnionych cech modelu, w związku z czym konieczne są dalsze dyskusje techniczne. Większość kwestii podniesionych w przypadku tego modelu nie różni się od kwestii podniesionych w odniesieniu do pierwotnego modelu. Państwa członkowskie podkreśliły również, że ich stanowisko w sprawie poszczególnych cech konstrukcyjnych będzie uzależnione od ewentualnych przyszłych zmian ogólnych ram prawnych dotyczących zarządzania w sytuacji kryzysowej, a w szczególności funkcjonowania systemów gwarancji depozytów. Jeżeli chodzi o ostateczny cel, niektóre państwa członkowskie podkreśliły znaczenie w pełni funkcjonującego EDIS (tj. ujednolitego funduszu z pełnym pokryciem strat, jak przewidziano we wniosku Komisji z 2015 r.). Inne państwa członkowskie argumentowały, że wszelkie decyzje polityczne dotyczące cech wspólnego gwarantowania depozytów uzależnione są od kroków podjętych na rzecz dalszego ograniczania ryzyka, przywołując jednocześnie „plan działania z czerwca 2016 r., oraz że cechy konstrukcyjne modelu hybrydowego nie są substytutem ograniczania ryzyka.

Poglądy państw członkowskich co do alokacji środków finansowych pomiędzy centralny fundusz a krajowe systemy gwarancji depozytów były rozbieżne. Niemal jednakowa liczba państw członkowskich opowiedziała się za każdym z trzech dostępnych wariantów, którymi są: i) duży centralny fundusz i ograniczone krajowe systemy gwarancji depozytów, ii) ograniczony centralny fundusz i duże krajowe systemy gwarancji depozytów oraz iii) równomierna alokacja środków finansowych. Jedno z państw członkowskich zauważyło ponadto, że alokacja zasobów między centralny fundusz a krajowe systemy gwarancji depozytów będzie w dużym stopniu uzależniona od objęcia gwarancją tymczasowych wysokich sald, a także od sposobu traktowania podmiotów nieobjętych zakresem CRR w nowych ramach.

Prawie wszystkie państwa członkowskie opowiedziały się za wprowadzeniem pułapu dotyczącego obowiązkowego udzielania pożyczek w celu ochrony zdolności finansowej; nieznaczna większość państw członkowskich poparła wprowadzenie pułapu dla centralnego funduszu.

W odniesieniu do warunków kredytowych większość państw członkowskich poparła wprowadzenie oprocentowania pożyczek pochodzących z centralnego funduszu. Zdania poszczególnych państw członkowskich co do terminów zapadalności pożyczek były podzielone, ale większość z nich skłaniała się ku terminowi zapadalności powyżej 5 lat.

Jeżeli chodzi o zakres interwencji, niektórzy respondenci opowiedzieli się za ograniczonym zakresem skoncentrowanym na wypłatach i wkładzie w restrukturyzację i uporządkowaną likwidację, podczas gdy inne państwa członkowskie wołałyby poszerzyć ten zakres. Wśród tych państw członkowskich niektóre poparły włączenie finansowania środków zarówno na podstawie art. 11 ust. 3, jak i 11 ust. 6 dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów („zapobieganie upadłości”, „środki alternatywne”), podczas gdy część państw członkowskich była przeciwna włączeniu środków zapobiegania upadłości. Jedno z państw członkowskich argumentowało, że włączenie takich środków jeszcze bardziej utrudniłoby osiągnięcie kompromisu politycznego w sprawie EDIS. Opinie państw członkowskich były również podzielone w kwestii instytucjonalnych systemów ochrony uznawanych za systemy gwarancji depozytów. Jedynie kilka państw członkowskich argumentowało, że środki zapobiegania upadłości w ramach instytucjonalnych systemów ochrony powinny być objęte zakresem EDIS. Kilka państw członkowskich zgodziło się, że odmienny charakter i niski profil ryzyka instytucjonalnych systemów ochrony można odzwierciedlić za pomocą czynników dyskontowych w ramach składek do EDIS. Ze względu na podstawową funkcję instytucjonalnych systemów ochrony, którą ujęto w art. 113 ust. 7 CRR, oraz „zasadę neutralności kosztowej”³, jedno z państw członkowskich w swoich uwagach pisemnych opowiedziało się za wyłączeniem instytucjonalnych systemów ochrony z zakresu modelu hybrydowego lub za dopuszczeniem wyjątków odzwierciedlających ich szczególną sytuację.

³ „Podstawową zasadą jest, że na wszystkich etapach EDIS nie powinien podwyższać łącznych kosztów dla sektora bankowego w porównaniu z obecnymi zobowiązaniami na podstawie DGSD z 2014 r.”. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Droga do utworzenia unii bankowej” z 24 listopada 2015 r.

Podczas dyskusji na temat podmiotów nieobjętych zakresem CRR państwa członkowskie wyraziły dwie opinie: niektórzy respondenci poparli włączenie takich podmiotów (choć część zastrzegła, że na pewnych warunkach), aby nie powodować dyskryminacji wśród deponentów na rynku wewnętrznym oraz aby uniknąć „systemu dwupoziomowego”. Inne państwa członkowskie wezwały do ścisłego dostosowania zakresu do SSM w imię spójności regulacyjnej i równego traktowania. Jeżeli chodzi o krajowe opcje i swobody uznania, nieznaczna większość respondentów ankiety poparła finansowanie za pomocą systemu wsparcia płynnościowego.

Państwa członkowskie wyraziły rozbieżne opinie co do ewentualnego kierunku działań w zakresie podziału strat. Niektóre państwa członkowskie zwróciły uwagę, że model hybrydowy może być jedynie etapem przejściowym na drodze do ustanowienia w pełni funkcjonującego EDIS (ze 100% pokryciem strat). Inne państwa członkowskie stwierdziły, że model hybrydowy nie powinien pociągać za sobą żadnego uwspólnienia, a podział strat powinien podlegać jasnym warunkom lub decyzjom politycznym.

Prezydencja przyjęła do wiadomości poglądy wyrażone podczas dyskusji i odpowiednio poinformowała o nich HLWG na posiedzeniu 24 listopada.

III. Prowadzony przez Komisję przegląd ram zarządzania w sytuacji kryzysowej dla banków oraz ram gwarantowania depozytów

Na posiedzeniu **19 listopada** Komisja przedstawiła plan działania dotyczący przeglądu ram zarządzania w sytuacji kryzysowej dla banków oraz ram gwarantowania depozytów, opublikowany 11 listopada. Przegląd koncentruje się na trzech obecnie obowiązujących unijnych tekstach ustawodawczych: BRRD, SRMR i DGSD. Na podstawie tego przeglądu i kompleksowej oceny skutków Komisja zamierza przedstawić konkretny wniosek ustawodawczy do ostatniego kwartału 2021 r.

Niektóre państwa członkowskie, EBC i SRB poparły przegląd. Inne państwa członkowskie zgłosiły jednak pewne obawy i kwestie. Jedno z państw członkowskich, na przykład, wyraziło żal w związku tym, że do przeglądu nie włączono zasad pomocy państwa, i zdecydowanie zasugerowało takie włączenie. Inne państwo członkowskie podkreśliło znaczenie utrzymania takich ram systemów gwarancji depozytów, które zapewniłyby co najmniej ten sam poziom ochrony deponentów co ramy obecne. Ponadto jedno z państw członkowskich wyraziło wątpliwości co do tego, czy mandaty określone w BRRD/SRMR/DGSD są dostatecznie szerokie, by objąć tak kompleksową inicjatywę. W odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób „wspólny mechanizm gwarantowania depozytów” (EDIS) jest połączony z całością tych prac, Komisja wyjaśniła, że ocena skutków obejmie również utworzenie wspólnego mechanizmu gwarantowania depozytów w ramach dokończenia budowy unii bankowej.

Prezydencja przyjęła do wiadomości dyskusję na temat przeglądu ram zarządzania w sytuacji kryzysowej dla banków oraz ram gwarantowania depozytów.

IV. Monitorowanie postępów w zakresie ograniczania ryzyka – działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w Europie

Na posiedzeniu AHWP 19 listopada prezydencja przedstawiła przegląd działań mających na celu rozwiązanie problemu kredytów zagrożonych w Europie. W odpowiedzi na plan działania Rady Ecofin z 2017 na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych⁴ Komisja przedstawiła w marcu 2018 r. swój pakiet w tej sprawie. Rozporządzenie w sprawie ostrożnościowego mechanizmu ochronnego zostało przyjęte przez współprawodawców i weszło w życie w kwietniu 2019 r.⁵ EBC, EUNB, SRB i ERRS również wniosły wkład w realizację różnych elementów planu działania wchodzących w zakres ich kompetencji. Ponadto państwa członkowskie zainicjowały i umożliwiły podjęcie ważnych działań na szczeblu krajowym.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>

⁵ ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2019/630 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych, Dz.U. L 111 z 25.4.2019, s. 4.

Pomimo tych osiągnięć wskaźniki kredytów zagrożonych utrzymują się na wysokim poziomie w niektórych państwach członkowskich i nadal wykazują znaczne zróżnicowanie w zależności od poszczególnych państw członkowskich i banków. Ponadto nadal nie zrealizowano niektórych elementów planu działania w sprawie kredytów zagrożonych z 2017 r. Co istotne, w Parlamencie Europejskim nadal toczą się dyskusje na temat wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie podmiotów obsługujących kredyty i nabywców kredytów. Wdrożenie tej dyrektywy mogłoby zapewnić istotne wsparcie w przeciwdziałaniu skutkom kryzysu związanego z COVID-19, dlatego współprawodawcy powinni jak najszybciej rozpocząć rozmowy trójstronne. Poza tym EUNB sfinalizował analizę porównawczą dotyczącą zasad postępowania w przypadku stwierdzenia niewypłacalności i systemów egzekwowania spłat kredytów. Wyniki tej analizy porównawczej powinny posłużyć jako zachęta do ukierunkowanych reform ram egzekwowania spłat kredytów w państwach członkowskich, zgodnie z tym, co przewidziano w planie działania na 2017 r.

Z uwagi na wpływ pandemii COVID-19 na gospodarkę i potencjalny wzrost liczby niewykonanych zobowiązań i kredytów zagrożonych Komisja opublikuje w grudniu komunikat zawierający nową strategię i działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych. Komunikat ten będzie oparty na wyżej wymienionych elementach i skoncentruje się na ukierunkowanych środkach w dwóch obszarach: i) dalszym rozwoju rynków wtórnych w odniesieniu do aktywów zagrożonych oraz ii) zaproponowaniu reform ram dotyczących niewypłacalności i odzyskiwania długów. Częścią tej strategii jest również usunięcie przeszkód regulacyjnych dla nabywania kredytów zagrożonych oraz innych barier utrudniających rozwój rynków wtórnych w odniesieniu do kredytów zagrożonych. Kolejnym elementem zestawu narzędzi służących rozwiązaniu problemu kredytów zagrożonych mogłyby być krajowe spółki zarządzania aktywami. Ponadto konieczna jest poprawa jakości i porównywalności danych dotyczących aktywów zagrożonych.

Prezydencja niemiecka zwraca się do Coreperu o zapoznanie się z niniejszym sprawozdaniem, z myślą o dalszych postępach prac.

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