

Bruksela, 21 kwietnia 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0112 (COD)

8482/23
ADD 2

EF 105
ECOFIN 353
CODEC 652

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	19 kwietnia 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2023) 226 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: Wnioski dotyczące DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do środków wczesnej interwencji, warunków uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz finansowania działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w odniesieniu do środków wczesnej interwencji, warunków uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz finansowania działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającej dyrektywę 2014/49/UE w odniesieniu do zakresu ochrony depozytów, wykorzystania funduszy gwarancji depozytów, współpracy transgranicznej oraz przejrzystości

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2023) 226 final.

Załącznik: SWD(2023) 226 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 18.4.2023 r.
SWD(2023) 226 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentowi:

Wnioski dotyczące

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do środków wczesnej interwencji, warunków uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz finansowania działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w odniesieniu do środków wczesnej interwencji, warunków uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz finansowania działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniając dyrektywę 2014/49/UE w odniesieniu do zakresu ochrony depozytów, wykorzystania funduszy gwarancji depozytów, współpracy transgranicznej oraz przejrzystości

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków przeglądu ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów (ram CMDI) (dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (dyrektywa BRRD)), rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (rozporządzenie SRMR), dyrektywy w sprawie systemu gwarancji depozytów (dyrektywa DGSD)).
A. Zasadność działań
Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?
Ramy zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów (ramy CMDI) opracowano, aby zapobiegać przypadkom upadłości instytucji kredytowych dowolnej wielkości lub o dowolnym modelu biznesowym oraz zarządzać taką upadłością. Mają one na celu utrzymanie stabilności finansowej, ochronę deponentów, minimalizację wykorzystania wsparcia publicznego, ograniczenie pokusy nadużycia i zapewnienie równych warunków działania na jednolitym rynku, przy jednoczesnym unikaniu obniżenia wartości. Ogólnie rzecz biorąc, w ocenie stwierdzono, że ramy CMDI funkcjonują skutecznie w odniesieniu do niektórych celów (ochrona stabilności finansowej), lecz osiągają gorsze wyniki w odniesieniu do innych celów (ochrona pieniędzy podatników i deponentów oraz zapewnienie równych warunków działania na jednolitym rynku). W związku z tym konieczne są ulepszenia w szczególności w następujących kwestiach: - pewność prawa i przewidywalność w zarządzaniu przypadkami upadłości banków są nadal niewystarczające. Przykładowo decyzje organów publicznych dotyczące tego, czy skorzystać z narzędzi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub narzędzi w ramach postępowania upadłościowego mogą się znacznie różnić w poszczególnych państwach członkowskich UE. - Finansowane przez branżę sieci bezpieczeństwa pozostają nieskuteczne, a rozbieżne warunki dostępu do finansowania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz poza nią utrzymują się, wpływając na zachęty i stwarzając możliwości arbitrażu przy podejmowaniu decyzji o narzędziu zarządzania kryzysowego, jakie należy zastosować w celu lepszej ochrony depozytów. - Ochrona deponentów pozostaje nierówna i niespójna w państwach członkowskich UE, a finansowanie w ramach systemu gwarancji depozytów (SGD) może okazać się niewystarczająco solidne, w szczególności w przypadku braku europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS).
Jaki jest cel inicjatywy?
Biorąc pod uwagę te kwestie, przegląd CMDI ma na celu lepsze spełnienie wszystkich podstawowych celów ram w drodze: - zachowania stabilności finansowej i ciągłości funkcji krytycznych banków na rzecz społeczeństwa; - ochrony deponentów i zapewnienia zaufania konsumentów; - zapewnienia funkcjonowania jednolitego rynku oraz równych warunków działania w całej UE; - zminimalizowania korzystania z pieniędzy podatników i zapewnienia dyscypliny rynkowej.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?
Przegląd zmienia przepisy UE (dyrektywę BRRD, rozporządzenie SRMR i dyrektywę DGSD). Proponowane zmiany są uzasadnione na poziomie UE ze względu na silne powiązania między krajowymi sektorami finansowymi oraz ryzyko efektu domina i efektów zewnętrznych; transgraniczny charakter działalności wielu instytucji finansowych; oraz wpływ systemowy, jaki upadłość dowolnego banku może mieć na stabilność finansową (nawet małych i średniej wielkości banków). Tylko działania na poziomie UE mogą zapewnić krajowym i europejskim organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odpowiednie narzędzia i uprawnienia do zarządzania w uporządkowany sposób znajdującymi się w trudnej sytuacji bankami o różnej wielkości i różnych modelach biznesowych. Działania na poziomie UE za pośrednictwem zharmonizowanych ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji można podejmować, gdy krajowe postępowanie upadłościowe zostanie uznane za nieodpowiednie do celów ochrony deponentów, pieniędzy podatników i stabilności finansowej. Działania na poziomie UE mogą także zapewnić równe warunki działania, udoskonalony jednolity rynek usług bankowych i równe traktowanie wszystkich deponentów i banków w całej Unii. Jednocześnie działania na poziomie UE nie narzucają określonej strategii, którą należy wybrać w przypadku banków znajdujących się w trudnej sytuacji, a raczej zapewniają władzom krajowym i europejskim spójne ramy do podejmowania w poszczególnych przypadkach odpowiednich i proporcjonalnych decyzji.
B. Rozwiązania

Jakie strategiczne warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Dlaczego należy podjąć działania?

Biorąc pod uwagę silne powiązania między zestawem narzędzi zarządzania kryzysowego a jego finansowaniem, w ocenie skutków rozważono pakiety wariantów strategicznych. Te pakiety wariantów strategicznych łączą odpowiednie cechy opracowywanych ram CMDI w celu zapewnienia kompleksowego i spójnego podejścia. Niektóre z proponowanych zmian dotyczące środków wczesnej interwencji, czynników decydujących o tym, czy bank jest na progu upadłości lub zagrożony upadłością, oraz harmonizacji niektórych elementów dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów – są wspólne dla wszystkich rozważanych pakietów wariantów.

Poszczególne pakiety wariantów strategicznych dotyczą przede wszystkim analizy możliwych rozwiązań w zakresie wiarygodnego i skutecznego rozszerzenia zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w zależności od poziomu ambicji w zakresie zwiększenia dostępności ich finansowania. W szczególności w ramach wariantów strategicznych rozważa się ułatwienie korzystania ze środków SGD w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w tym po to, aby służyły jako pomost w ramach zabezpieczenia testu najniższego kosztu, w celu zwiększenia proporcjonalności w dostępie do krajowych funduszy na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji/jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, w szczególności banków mniejszych i średniej wielkości, podlegających strategiom przeniesienia i opuszczeniu rynku. W ramach wariantów strategicznych analizuje się również możliwość skuteczniejszego i wydajniejszego wykorzystania środków SGD w ramach zharmonizowanego testu najniższego kosztu w przypadku środków innych niż wypłata depozytów gwarantowanych w przypadku upadłości. Podejście to ma na celu poprawę zgodności zachęt dla organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przy wyborze najodpowiedniejszego instrumentu zarządzania kryzysem. Odblokowanie środków SGD na środki inne niż wypłata depozytów gwarantowanych zależy od tego, na którym miejscu w hierarchii roszczeń znajduje się system gwarancji depozytów. W związku z tym w ramach wariantów strategicznych analizuje się także różne scenariusze harmonizacji uprzywilejowania deponentów w hierarchii roszczeń.

Warianty strategiczne przynoszą wyniki od nieznacznego usprawnienia finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz proporcjonalnego zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (wariant 2) do bardziej ambitnych usprawnień w zakresie finansowania, otwierających możliwość bardziej znaczącego rozszerzenia zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – w porównaniu z wariantami 1 (wariant odniesienia) i 2 – w celu uwzględnienia większej liczby banków mniejszych i średniej wielkości (wariant 3). Wariant 4 zakłada ambitną reformę ram CMDI, w tym EDIS (pośredni hybrydowy model EDIS, różniący się od modelu zaproponowanego we wniosku Komisji z 2015 r.). Chociaż Eurogrupa dopiero musi osiągnąć konsensus w sprawie dalszych działań w zakresie EDIS, większość państw członkowskich UE i Parlament Europejski uznają prace przeprowadzone na poziomie technicznym oraz znaczenie ustanowienia EDIS dla solidności ram i ukończenia unii bankowej. W wariantach tym uwzględniono zatem ten system, aby zapewnić techniczną kompletność i spójność projektu polityki, chociaż na tym etapie został oceniony jako niewykonalny politycznie.

Ambitne, ale realistyczne usprawnienia ram CMDI w wariantach 3, w szczególności równanie finansowania tych ram w połączeniu z proporcjonalnym zakresem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz dostosowanymi zachętami do podejmowania decyzji dotyczących najlepszego narzędzia kryzysowego dla mniejszych i średniej wielkości banków, sprawiają, że jest to preferowany wariant (przy braku porozumienia politycznego w sprawie EDIS).

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Większość państw członkowskich UE popiera zasadę rozszerzenia zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na niektóre mniejsze i średniej wielkości banki w przypadkach, gdy restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja pozwoliłaby najskuteczniej osiągnąć cele ram CMDI, poprzez doprecyzowanie oceny interesu publicznego, pod warunkiem zapewnienia wiarygodnego dostępu do finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji tego rodzaju banków. Opowiadają się one za wprowadzeniem większej proporcjonalności do zasad dostępu do finansowania z pomocą SGD w ramach zharmonizowanego testu najniższego kosztu oraz za utrzymaniem minimalnego poziomu umorzenia lub konwersji długu jako warunku dostępu do finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Ogólnie rzecz biorąc, deponenti i konsumenci popierają ramy umożliwiające objęcie większej liczby banków restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją oraz korzystanie przez nie z sieci bezpieczeństwa finansowanej przez podmioty rynkowe, co zmniejszyłoby ryzyko strat na depozytach, jednocześnie ograniczając konieczność korzystania z pieniędzy podatników.

Ogólnie rzecz biorąc, banki dostrzegają korzyści płynące z doprecyzowania ram CMDI; wyraziły jednak również obawy. Z jednej strony, niektóre mniejsze banki są zaniepokojone potencjalnymi kosztami, jakie może pociągnąć za sobą rozszerzony zakres restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w połączeniu z możliwymi (proporcjonalnymi) wymogami dotyczącymi MREL i szerszym wykorzystaniem sieci bezpieczeństwa finansowanych przez podmioty rynkowe. Z drugiej strony, większe banki popierają szersze stosowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz podkreślają potrzebę tworzenia buforów zapewniających spełnianie MREL. Są one jednak krytyczne wobec perspektywy wykorzystania sieci bezpieczeństwa, zwłaszcza w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mniejszych i średniej wielkości banków.

Większość państw członkowskich UE popiera EDIS i ubolewa nad utraconą szansą wykorzystania w tym przeglądzie synergii z ramami CMDI. Branża generalnie również opowiada się za EDIS, w szczególności ze względu na potencjalne oszczędności kosztowe, które mogą prowadzić do niższych składek na rzecz sieci bezpieczeństwa.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu (jeśli w ogóle, albo najważniejsze?)

Celem każdego z trzech pakietów wariantów strategicznych jest opracowanie ram opartych na zachętach poprzez zachęcanie do stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w spójniejszy sposób, zwiększanie pewności prawa i przewidywalności, wyrównanie warunków działania i ułatwienie dostępu do wspólnych sieci bezpieczeństwa, przy jednoczesnym zachowaniu w ramach krajowych postępowań upadłościowych pewnych rozwiązań alternatywnych poza restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Z założenia pakiety wariantów umożliwiają jednak osiągnięcie tych celów w różnym stopniu, a ich wykonalność polityczna jest różna.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu (jeśli w ogóle, albo najważniejsze?)

Poszczególne elementy trzech wariantów strategicznych skutkowałyby różnymi poziomami kosztów i różną ich alokacją.

Banki przeznaczone do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będą nadal spełniać wymóg zapewnienia odpowiedniego poziomu wewnętrznej zdolności do pokrycia strat, a przeprowadzenie ich restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stanie się bardziej możliwe. To, czy rozszerzenie zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przełoży się na wyższe koszty dla banków, których „rozważana likwidacja” zmieni się w „przeznaczenie do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”, jest kwestią do indywidualnej oceny w poszczególnych przypadkach. Czynnikiem łagodzącym dla opinii publicznej i społeczeństwa jako całości byłoby zachowanie wartości aktywów (ze względu na ułatwienie strategii przeniesienia z uporządkowanym opuszczeniem rynku), ograniczone korzystanie z pieniędzy podatników i unikanie umorzenia lub konwersja długu deponentów dzięki wykorzystaniu na większą skalę SGD w ramach zabezpieczenia testu najniższego kosztu. Korzystanie ze środków SGD oraz funduszy na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji/jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może jednak również spowodować potrzebę uzupełnienia przez sektor środków w drodze składek *ex post*, które w przypadku braku EDIS nie byłyby rekompensowane żadnymi obniżkami składek banków na rzecz sieci bezpieczeństwa.

W przypadku konsumentów i deponentów (w tym małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)) koszty powinny być ograniczone, a korzyści powinny je wyraźnie przewyższać – w szczególności w drodze zwiększonej ochrony deponentów, stabilności finansowej, skuteczniejszemu zachowaniu wartości dzięki zabezpieczeniu funkcji krytycznych banków oraz ograniczonemu korzystaniu z pieniędzy podatników.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Biorąc pod uwagę kluczową rolę banków w zapewnianiu finansowania i usług finansowych konsumentom i MŚP, zwiększenie stabilności sektora bankowego dzięki reformie CMDI powinno przynieść korzyści tym grupom, zarówno w odniesieniu do dostępu do finansowania, jak i ich ochrony jako deponentów.

Czy wystąpią znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Celem reformy CMDI jest dalsze ograniczenie korzystania z pieniędzy podatników w przypadku upadłości banków. Z jednej strony, może nieznacznie wzrosnąć obciążenie administracyjne organów administracji (organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – tj. przygotowanie większej liczby planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wydawanie większej liczby decyzji administracyjnych). Z drugiej

strony, organy administracji odniosłyby korzyści z większej pewności prawa i przewidywalności wyników przy przeprowadzaniu działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub stosowania odpowiednich narzędzi zarządzania kryzysowego poza restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Przepisy zostaną poddane kompleksowej ocenie po upływie pięciu lat od terminu ich wdrożenia, aby ustalić ich skuteczność i wydajność w osiąganiu założonych celów oraz umożliwić podjęcie decyzji, czy konieczne są nowe środki lub nowelizacja przepisów.