



Bruksela, dnia 30.4.2019 r.
COM(2019) 213 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące stosowania i przeglądu dyrektywy 2014/59/UE (dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków) oraz rozporządzenia 806/2014 (rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji)

I. WPROWADZENIE

W następstwie kryzysu finansowego znacznie rozwinęły się unijne ramy regulacyjne w obszarze usług finansowych. Przyjęto szereg aktów prawnych w celu wprowadzenia zasad w obszarach uprzednio nieuregulowanych oraz dokonania zmian w obowiązującym prawodawstwie. Ogólnym celem było rozwianie wątpliwości i wyeliminowanie słabości, które pojawiły się w trakcie kryzysu finansowego, a także ograniczenie ryzyka ponownego wystąpienia kryzysów (systemowych).

W tym kontekście w 2014 r. wprowadzono minimalne zharmonizowane unijne ramy prawne mające zastosowanie w przypadku wystąpienia kryzysów bankowych¹, obejmujące dyrektywę w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków („dyrektywa BRRD”, z ang. „Bank Recovery and Resolution Directive”)². Rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji („rozporządzenie SRMR”, z ang. „Single Resolution Mechanism Regulation”) stanowi uzupełnienie tych zharmonizowanych ram³. Powyższe akty ustawodawcze zapewniają skuteczne instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, które „są na progu upadłości lub są zagrożone upadłością”. O ile dyrektywę BRRD każde państwo członkowskie UE musiało transponować do prawa krajowego, rozporządzenie SRMR jest rozporządzeniem stosowanym bezpośrednio, które w obrębie unii bankowej centralizuje niektóre funkcje oraz decyzje z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W związku z tym obydwa te instrumenty wspólnie ustanawiają unijne ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

W dyrektywie BRRD i rozporządzeniu SRMR ustanowiono zasadę, zgodnie z którą gdy bank znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może stwierdzić, że istnieje interes publiczny przemawiający za postawieniem banku w stan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zamiast stosowania krajowego prawa upadłościowego. Taki interes publiczny może przykładowo wynikać z faktu, że bank pełni funkcje uznawane za kluczowe dla gospodarki, których pełnienia nie można przerwać, nie powodując zagrożenia dla stabilności finansowej. W przypadku braku interesu publicznego w stosowaniu instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji bank należy zlikwidować zgodnie z krajowym prawem upadłościowym.

Co do zasady bank musi zostać uznany za będący na progu upadłości lub zagrożony upadłością, jeżeli potrzebuje nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego w celu utrzymania rentowności, płynności lub wypłacalności, a wyłącznie w szczególnych, nadzwyczajnych przypadkach bank może otrzymać wsparcie publiczne

¹ Dyrektywa BRRD i rozporządzenie SRMR mają zastosowanie do instytucji kredytowych, firm inwestycyjnych i pozostałych kategorii podmiotów finansowych, jak określono w art.1 dyrektywy BRRD oraz art.2 rozporządzenia SRMR. W niniejszym sprawozdaniu stosuje się jednak dla uproszczenia ogólny termin „bank” w celu określenia wszystkich podmiotów objętych zakresem stosowania tych aktów ustawodawczych.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 190–348).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1–90).

bez konieczności dokonania takiego stwierdzenia. Tego rodzaju nadzwyczajne przypadki obejmują dokapitalizowanie zapobiegawcze, a także gwarancje rządowe w celu zabezpieczenia instrumentów wsparcia płynności udostępnionych przez banki centralne oraz gwarancje rządowe dotyczące nowo wyemitowanych zobowiązań⁴.

W przedmiotowych ramach zapewniono, aby akcjonariusze i wierzyciele byli skutecznie obciążani ponoszonymi przez bank stratami, oraz określono szereg instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do dyspozycji organów na potrzeby postępowania z bankami objętymi restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. W zależności od konkretnego przypadku organy mogą zdecydować o skorzystaniu z instrumentu zbycia działalności, o ustanowieniu banku pomostowego lub podmiotu zarządzającego aktywami, a także o dokonaniu umorzenia lub konwersji długu⁵.

W ramach tych przewidziano również przepisy dotyczące udzielania zewnętrznego publicznego wsparcia finansowego bankom objętym restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Aby zmniejszyć ryzyko finansowania środków ratowania przez podatników, wymagają one utworzenia krajowych mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które będą finansowane przez wszystkie banki działające na rynku oraz będą głównym źródłem zewnętrznego wsparcia finansowego dla banków objętych restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją.

Ponadto na mocy rozporządzenia SRMR ustanowiono Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB), której zadaniem jest przygotowywanie i przeprowadzanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków z siedzibą w państwach członkowskich będących członkami unii bankowej, a także zarządzanie jednolitym funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁶.

W art. 129 dyrektywy BRRD i art. 94 rozporządzenia SRMR nałożono na Komisję obowiązek dokonania przeglądu stosowania ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz do przedłożenia na ten temat sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Sprawozdania dotyczące stosowania tych instrumentów prawnych należało przedłożyć odpowiednio do czerwca i grudnia 2018 r. Ze względu na bliskie powiązania między tymi instrumentami należy dokonać ich wspólnego przeglądu. Ponadto, aby dokonać przeglądu, należało poczekać na przyjęcie pakietu bankowego (opisanego bardziej szczegółowo poniżej), który zmienił niektóre istotne elementy ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a w szczególności przepisy dotyczące minimalnego wymogu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (MREL).

⁴ Art. 32 ust. 4 lit. d) dyrektywy BRRD.

⁵ Umorzenie lub konwersja długu według dyrektywy BRRD / rozporządzenia SRMR oznaczają „mechanizm służący do wykonania przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji [...] uprawnień do umorzenia i konwersji w odniesieniu do zobowiązań instytucji objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją”. Zob. art. 2 ust. 1 pkt 57 dyrektywy BRRD i art. 3 ust. 1 pkt 33 rozporządzenia SRMR.

⁶ W unii bankowej każdy krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest odpowiedzialny za pobieranie składek na rzecz odpowiedniego krajowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Składki te przekazuje się następnie do jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, którym zarządza Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji.

II. PRZEGLĄD AKTUALNEJ SYTUACJI W ZAKRESIE STOSOWANIA RAM RESTRUKTURYZACJI I UPORZĄDKOWANEJ LIKWIDACJI ORAZ UKOŃCZENIA PRAC NAD TYMI RAMAMI

A. Aktualna sytuacja w zakresie transpozycji dyrektywy BRRD

Termin transpozycji dyrektywy BRRD wyznaczono na dzień 31 grudnia 2014 r. Tylko dwa państwa członkowskie zgłosiły dokonanie w tym terminie pełnej transpozycji dyrektywy BRRD, w związku z czym wobec pozostałych państw członkowskich wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące niedopełnienia obowiązku zgłoszenia.

Na dzień dzisiejszy wszystkie państwa członkowskie zgłosiły pełną transpozycję. Komisja potwierdziła, że pełnej transpozycji dyrektywy BRRD dokonano we wszystkich państwach członkowskich i zakończyła odpowiednie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące niedopełnienia obowiązku zgłoszenia.

Komisja bada obecnie poprawność krajowych środków transpozycji.

B. Aktualna sytuacja w zakresie wdrożenia ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przez organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

W UE trwa wdrażanie dyrektywy BRRD. W szeregu państw członkowskich określono strategię restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz cele w zakresie MREL w odniesieniu do wszystkich banków bezpośrednio objętych zakresem ich kompetencji. Umożliwiło to bankom rozpoczęcie usuwania przeszkód w realizacji tych strategii i wzmocnienie zasobów MREL. Od czasu wprowadzenia dyrektywy BRRD ustanowiono szereg kolegiów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, których celem było uzgodnienie planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ocen możliwości przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz MREL między organami w państwie członkowskim pochodzenia a organami w przyjmującym państwie członkowskim odpowiedzialnymi za restrukturyzację i uporządkowaną likwidację grup bankowych w UE⁷.

W unii bankowej Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) jest w trakcie przygotowywania planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla banków objętych zakresem jej kompetencji. Ponadto SRB opracowała wytyczne dotyczące funkcji krytycznych i operacjonalizacji w zakresie umorzeń lub konwersji długu oraz wciąż pracuje nad wieloma zagadnieniami, w szczególności nad ciągłością działania i systemami informacji zarządczej. SRB opublikowała wcześniej „Wprowadzenie do planowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji” [ang. „Introduction to Resolution Planning”] i opracowuje bardziej szczegółowy podręcznik planowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przeznaczony do zewnętrznej publikacji.

W odniesieniu do MREL podejście SRB ewaluowało od podejścia opierającego się na celach o charakterze informacyjnym w 2016 r. do podejścia z 2017 r. przewidującego włączenie wiążących wymogów dotyczących największych i najbardziej złożonych

⁷ Zob. sprawozdanie EUNB w sprawie kolegiów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji: <https://eba.europa.eu/documents/10180/2087449/EBA+Report+on+the+functioning+of+resolution+colleges+-+July+2018.pdf>

banków, a także dostosowań dla konkretnych banków odnoszących się zarówno do jakości, jak i ilości MREL. Pod koniec 2018 r. SRB wydała wytyczne dotyczące MREL z 2018 r. na temat stosowania przez SRB przepisów prawnych w zakresie MREL⁸. Ogólnie rzecz biorąc, banki znajdują się na etapie przejściowym i, mimo że niektóre z nich obecnie nadal borykają się z niedoborem MREL, są na dobrej drodze do terminowego osiągnięcia celów wyznaczonych przez SRB.

C. Zmiany MREL przewidziane w pakiecie bankowym

W kwietniu 2019 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły pakiet bankowy, który przewiduje zmiany niektórych przepisów dyrektywy BRD i rozporządzenia SRMR, a także dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV) oraz rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRR)⁹. W świetle terminów przewidzianych w tekstach ustawodawczych nowe przepisy prawdopodobnie zaczną obowiązywać w państwach członkowskich w 2020 r.

Niektóre przepisy pakietu odnoszą się do MREL. Przewidziano w nim w szczególności środki mające na celu dostosowanie obowiązujących ram legislacyjnych do odpowiedniego standardu międzynarodowego wydanego przez Radę Stabilności Finansowej w sprawie całkowitej zdolności do pokrycia strat oraz wprowadzenie istotnych zmian w zakresie kalibracji, kryteriów kwalifikowalności i przydziału grupowego wymogu MREL, a także skutków jego naruszenia. Ponadto w tekście uwzględniono kwestię umownego uznania umorzenia lub konwersji długu w odniesieniu do zobowiązań wyemitowanych na podstawie przepisów państw trzecich, a także uprawnień organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do zawieszania płatności (uprawnienia w zakresie moratorium).

⁸ Odpowiednie dokumenty można znaleźć pod adresem:

https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_2018_mrel_policy_-_first_wave_of_resolution_plans.pdf oraz https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf

⁹ Podczas sesji plenarnej w dniu 16 kwietnia 2016 r. Parlament Europejski przyjął teksty ustawodawcze, które wchodziły w skład tzw. „pakietu bankowego”. Przegłosowane teksty obejmują: – rezolucję ustawodawczą Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych do pokrycia strat i dokapitalizowania oraz zmieniającej dyrektywę 98/26/WE, dyrektywę 2002/47/WE, dyrektywę 2012/30/UE, dyrektywę 2011/35/UE, dyrektywę 2005/56/WE, dyrektywę 2004/25/WE oraz dyrektywę 2007/36/WE (COM(2016)0852 – C8-0481/2016 – 2016/0362(COD)) (zwykła procedura ustawodawcza: pierwsze czytanie); – rezolucję ustawodawczą Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (COM(2016)0851 – C8-0478/2016 – 2016/0361(COD)) (zwykła procedura ustawodawcza: pierwsze czytanie); – rezolucję ustawodawczą Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 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 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (COM(2016)0850 – C8-0480/2016 – 2016/0360A(COD)); – rezolucję ustawodawczą Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów wyłączonych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału (COM(2016)0854 – C8-0474/2016 – 2016/0364(COD)).

D. Przypadki stosowania przepisów w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie stosowania ram w odniesieniu do banków znajdujących się na progu upadłości lub zagrożonych upadłością są ograniczone.

Sprawa Banco Popular (czerwiec 2017 r.) stanowi jedyną restrukturyzację i uporządkowaną likwidację przeprowadzoną po wejściu w życie wszystkich przepisów rozporządzenia SRMR¹⁰. Program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular polegał na umorzeniu i konwersji środków własnych instytucji i sprzedaży podmiotu w ramach instrumentu zbycia działalności. W tym kontekście za odpowiedniego nabywcę uznano Banco Santander. W tym przypadku nie dokonano umorzenia ani konwersji zobowiązań poza długiem podporządkowanym, a wsparcie z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie było konieczne¹¹.

Przed sprawą dotyczącą Banco Popular dyrektywę BRRD zastosowano w listopadzie 2015 r., kiedy to włoskie władze objęły restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją cztery banki (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara oraz Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti). Sprawy te jednak miały miejsce przed datą rozpoczęcia stosowania przepisów w zakresie umorzenia lub konwersji długu¹². W związku z tym zastosowano wyłącznie zasady pomocy państwa dotyczące podziału obciążenia (które wymagają umorzenia kapitału własnego i długu podporządkowanego), natomiast nie zastosowano umorzenia ani konwersji długu zgodnie z dyrektywą BRRD¹³.

Ponadto niektóre przepisy ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zastosowano w niedawnych przypadkach dotyczących banków znajdujących się w trudnej sytuacji, które jednak nie wiązały się z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją instytucji:

- niektóre banki otrzymały zapobiegawczą pomoc na utrzymanie płynności finansowej¹⁴. W kwietniu 2015 r. takiej pomocy udzielono dwóm greckim bankom (National Bank of Greece i Piraeus Bank)¹⁵. W grudniu 2016 r. taką pomoc otrzymał bank Monte dei Paschi di Siena¹⁶, a w styczniu i kwietniu 2017 r. dwa włoskie banki średniej wielkości – Banca Popolare di Vicenza i Veneto Banca – również otrzymały ten sam rodzaj pomocy¹⁷;

¹⁰ Termin rozpoczęcia stosowania przepisów dotyczących instrumentu umorzenia lub konwersji długu określony w dyrektywie BRRD przypadał na dzień 1 stycznia 2016 r., natomiast termin rozpoczęcia stosowania pozostałych przepisów przypadał na dzień 1 stycznia 2015 r.

¹¹ Środki wprowadzono zgodnie z decyzją SRB w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z dnia 7 czerwca 2017 r. (SRB/EES/2017/08), która została zatwierdzona decyzją Komisji (UE) 2017/1246 z dnia 7 czerwca 2017 r.

¹² Późniejszy najpóźniej od dnia 1 stycznia 2016 r. państwa członkowskie, na podstawie art. 130 dyrektywy BRRD, były zobowiązane do rozpoczęcia stosowania niektórych przepisów, w tym przepisów dotyczących umorzenia lub konwersji długu.

¹³ W przepisach dyrektywy BRRD dotyczących umorzenia lub konwersji długu nałożono wymóg umorzenia i konwersji akcji oraz zobowiązań kwalifikowalnych do wysokości co najmniej 8 % całkowitych zobowiązań banku przed udzieleniem dostępu do zewnętrznego wsparcia finansowego.

¹⁴ Płynność w postaci gwarancji rządowych dotyczących instrumentów banku centralnego lub nowo wyemitowanych zobowiązań zgodnie z art. 32 ust. 4 lit. d) ppkt (i) i (ii) dyrektywy BRRD oraz art. 12 ust. 4 lit. d) ppkt (i) i (ii) rozporządzenia SRMR.

¹⁵ Sprawa SA.41503.

¹⁶ Sprawa SA.47081.

¹⁷ Sprawa SA.47149.

- w listopadzie 2015 r. National Bank of Greece i Piraeus Bank otrzymały dokapitalizowanie zapobiegawcze¹⁸. Taki sam rodzaj pomocy władze włoskie w czerwcu 2017 r. przyznały Banca Monte dei Paschi di Siena¹⁹;
- w czerwcu 2017 r. Europejski Bank Centralny uznał Banca Popolare di Vicenza i Veneto Banca za banki będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością, a Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji stwierdziła, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie leżało w interesie publicznym²⁰. Ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidują, że w takich okolicznościach zastosowanie ma krajowe prawo upadłościowe. Obydwie instytucje poddano zatem przymusowej likwidacji administracyjnej na mocy prawa włoskiego;
- jeżeli chodzi o łotewski bank ABLV, AS i jego spółkę zależną ABLV Bank Luxembourg S.A., po stwierdzeniu przez Europejski Bank Centralny w lutym 2018 r., że banki te są na progu upadłości lub są zagrożone upadłością, SRB podjęła decyzję o niepodejmowaniu działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ze względu na brak interesu publicznego. Następnie bank ABLV AS wystąpił z wnioskiem o dobrowolną likwidację na mocy prawa łotewskiego, a bank ABLV Luxembourg AS pozostawał w systemie zawieszenia płatności na mocy prawa luksemburskiego.

W stosownych przypadkach Komisja oceniła środek zgłoszony przez państwo członkowskie na podstawie zasad pomocy państwa dla sektora finansowego, które w przypadku wsparcia kapitałowego wymagają podziału obciążeń akcjonariuszy i wierzycieli nieuprzywilejowanych, a także innych przepisów, w tym dotyczących obowiązku przedłożenia w razie potrzeby planu restrukturyzacji.

III. Kwestie do dalszej oceny

A. Stosowanie dyrektywy BRRD i rozporządzenia SRMR

Dokapitalizowanie zapobiegawcze

Dokapitalizowanie zapobiegawcze umożliwia w wyjątkowych okolicznościach²¹ dokapitalizowanie banku ze środków publicznych, aby w odpowiednim czasie zaradzić trudnościom, które mogą się pojawić w kontekście mało prawdopodobnego scenariusza gospodarczego (określonego w niekorzystnym scenariuszu testu warunków skrajnych) i mogą wpłynąć na sytuację finansową wypłacalnych instytucji. Przyczynia się to do opracowania perspektywicznego podejścia do stabilności finansowej i uniknięcia potencjalnego pogorszenia sytuacji, które może doprowadzić do upadłości banku. Aby zapewnić właściwe i zgodne z logiką ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stosowanie dokapitalizowania zapobiegawczego, w dyrektywie BRRD i rozporządzeniu SRMR przewidziano wymóg spełnienia szeregu warunków. Obejmują one między innymi wypłacalność banku, niewykorzystywanie publicznego wsparcia finansowego do pokrywania poniesionych lub prawdopodobnych strat oraz konieczność stosowania

¹⁸ Pomoc tę zatwierdziła Komisja w sprawach SA.43364 i SA.43365. Termin „dokapitalizowanie zapobiegawcze” oznacza udostępnienie środków własnych wypłacalnej instytucji zgodnie z art. 32 ust. 4 lit. d) ppkt (iii) dyrektywy BRRD / art. 18 ust. 4 lit. d) ppkt (iii) rozporządzenia SRMR.

¹⁹ Pomoc tę zatwierdziła Komisja w sprawie SA.47677.

²⁰ Sprawa SA.45664.

²¹ Środek jest dozwolony w celu zaradzenia poważnym zakłóceniom w gospodarce państwa członkowskiego i utrzymania stabilności finansowej.

dokapitalizowania zapobiegawczego w celu zaradzenia niedoborom kapitału stwierdzonym w teście warunków skrajnych lub ocenie jakości aktywów. Ponadto środek musi mieć charakter tymczasowy i powinien być proporcjonalny, aby zaradzić konsekwencjom poważnych zakłóceń w gospodarce państwa członkowskiego. Co więcej, środek podlega ostatecznemu zatwierdzeniu zgodnie z unijnymi ramami pomocy państwa.

Komisja zauważyła, że może wystąpić potrzeba doprecyzowania warunków i procedury przyznawania dokapitalizowania zapobiegawczego, aby zapewnić terminowość i koordynację działań właściwych podmiotów. Na przykład w przedmiotowych ramach nie określono, który organ powinien potwierdzić, że bank jest „wypłacalny” przed otrzymaniem dokapitalizowania zapobiegawczego (ani nie przedstawiono definicji wypłacalności do celów dokapitalizowania zapobiegawczego), jak również nie wskazano, który organ powinien określić straty, które podmiot poniósł lub może ponieść w bliskiej przyszłości oraz których nie można pokryć w ramach dokapitalizowania zapobiegawczego.

Na podstawie wniosków wyciągniętych z pierwszych spraw oraz we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym i SRB Komisja opracowała najlepsze praktyki dotyczące niektórych aspektów procedury, w tym roli testów warunków skrajnych i ich interakcji z oceną jakości aktywów. Komisja będzie kontynuowała prace w tym kierunku.

Środki wczesnej interwencji

W dyrektywie BRRD przyznano organom nadzoru uprawnienia do podjęcia wczesnej interwencji, które mają na celu zapobieżenie dalszemu pogarszaniu się sytuacji finansowej danej instytucji oraz ograniczenie, w możliwym zakresie, ryzyka związanego z ewentualną restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją oraz jej skutków. Z uprawnień tych można skorzystać w przypadku spełnienia określonych kryteriów²², co umożliwia właściwym organom zastosowanie odpowiednich środków, m.in. takich, które zobowiązują zarząd instytucji do sporządzenia programu działania lub zmiany strategii biznesowej instytucji bądź jej struktury prawnej i operacyjnej. Właściwe organy mogą również w tym kontekście zastąpić członków organu zarządzającego instytucji²³.

Stosowanie środków wczesnej interwencji było dotychczas bardzo ograniczone, w związku z czym można wyciągnąć jedynie kilka wstępnych wniosków. Należy przeprowadzić dalszą analizę interakcji uprawnień do podjęcia wczesnej interwencji przyznanych właściwym organom na podstawie krajowych przepisów wdrażających dyrektywę BRRD z uprawnieniami nadzorczymi, które organy te mogą wykonywać na podstawie CRD IV oraz rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu

²² W szczególności art. 27 dyrektywy BRRD stanowi, że właściwy organ jest uprawniony do zastosowania środków wczesnej interwencji w sytuacji, gdy „instytucja narusza lub ze względu między innymi na gwałtownie pogarszającą się sytuację finansową, w tym pogarszającą się sytuację płynności, rosnący poziom dźwigni, rosnącą liczbę pożyczek zagrożonych lub koncentrację ekspozycji, zgodnie z oceną na podstawie szeregu kryteriów, które mogą obejmować wymóg funduszy własnych instytucji plus 1,5 punktu procentowego, prawdopodobnie w bliskiej przyszłości naruszy wymogi rozporządzenia (UE) nr 575/2013, dyrektywy 2013/36/UE lub tytułu II dyrektywy 2014/65/UE lub którykolwiek z art. 3–7, 14–17 i 24, 25 i 26 rozporządzenia (UE) nr 600/2014 [...]”.

²³ Taką decyzję podjął niedawno Europejski Bank Centralny w odniesieniu do banku Carige (Cassa di Risparmio di Genova e Liguria). Zob. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190102.en.html>

Nadzorczego, a także potencjalnego nakładania się tych uprawnień²⁴. Ponadto w odniesieniu do unii bankowej przydatne może być rozważenie włączenia przepisów dotyczących uprawnień do podjęcia wczesnej interwencji zawartych w dyrektywie BRRD również do rozporządzenia SRMR, aby uniknąć odwoływania się do rozbieżnych krajowych środków transpozycji.

*Wspólny mechanizm ochronny dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz umowy międzyrządowej*²⁵

Zgodnie z wcześniejszymi porozumieniami politycznymi zawartymi przez ministrów finansów²⁶, co znalazło również swoje potwierdzenie w wynikach szczytu państw strefy euro²⁷, który odbył się w grudniu 2018 r., wspólny mechanizm ochronny dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, mający zasadnicze znaczenie dla zwiększenia wiarygodności jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w unii bankowej, zostanie ustanowiony najpóźniej do końca okresu przejściowego przewidzianego na uwspólnienie środków w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Komisja wielokrotnie wzywała do szybszego wprowadzenia wspólnego mechanizmu ochronnego²⁸. W grudniu 2018 r. podczas szczytu państw strefy euro uzgodniono, że wczesne wprowadzenie mechanizmu ochronnego będzie zależało od wystarczających postępów w zakresie ograniczania ryzyka, które mają zostać poddane ocenie w 2020 r.

Wydaje się, że wśród państw członkowskich należących do unii bankowej panuje powszechna zgoda co do tego, że spłata wspólnego mechanizmu ochronnego przez jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ograniczałaby się wyłącznie do danej puli krajowej lub danych pul krajowych w przypadku, gdyby mechanizm ochronny miał zostać wykorzystany przed końcem okresu przejściowego²⁹. Ma to wpływ na kwoty, które mogą zostać spłacone, a zatem pożyczone ze wspólnego mechanizmu ochronnego. W celu zapewnienia, aby w okresie przejściowym w razie potrzeby również można było uzyskać pełny dostęp do mechanizmu ochronnego, konieczne będzie szybkie uzgodnienie ograniczonych zmian w umowie międzyrządowej (w szczególności z uwagi na fakt, że bez szybkich zmian w umowie międzyrządowej korzyści z wczesnego wdrożenia mogą być ograniczone).

Jednym z dostępnych wariantów byłoby uwspólnienie począwszy od 2021 r. składek *ex post* i *ex ante*, co miałyby na celu nadanie wspólnemu mechanizmowi ochronnemu przekonującego rozmiaru i zwiększenie odporności unii bankowej.

²⁴ W szczególności art. 16 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

²⁵ Umowa o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z dnia 14 maja 2014 r., 8457/14: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/pl/pdf>

²⁶ Oświadczenie Eurogrupy i ministrów Rady Ecofin w sprawie mechanizmu ochronnego dla jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z dnia 20 grudnia 2013 r., 18137/13: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18137-2013-INIT/en/pdf>.

²⁷ Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro z dnia 14 grudnia 2018 r. oraz dokument określający zakres zadań w ramach wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

²⁸ Zob. na przykład komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego „Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej: plan działania”, COM(2017) 821 final z 6.12.2017 r., oraz komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie dokończenia budowy unii bankowej, COM(2017) 592 final z 11.10.2017 r.

²⁹ Art. 5 ust. 1 lit. e) umowy międzyrządowej.

Płynność w przypadkach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Zasadniczym elementem skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zapewnienie bankowi poddanemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wystarczającej płynności umożliwiającej mu wywiązanie się ze swoich zobowiązań. Źródłami płynności mogą być rynek lub zwykle instrumenty banku centralnego. W przypadku gdy środki te są czasowo niewystarczające, do zapewnienia płynności w przypadkach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji można wykorzystać jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Biorąc jednak pod uwagę zakres potencjalnych potrzeb dotyczących płynności w przypadkach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, środki jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nawet w przypadku ich uzupełnienia środkami dostępnymi w ramach mechanizmu ochronnego o takiej samej lub podobnej wysokości, mogą okazać się niewystarczające do odpowiedniego zaspokojenia tych potrzeb³⁰.

Zgodnie z art. 73 rozporządzenia SRMR SRB może zaciągać pożyczki zewnętrzne w celu zapewnienia dostępności środków na potrzeby restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jeżeli przewidziane na ten cel składki nie są (jeszcze) dostępne. Komisja uważa, że przepis ten uprawnia SRB do zastosowania odpowiednich środków w celu zapewnienia jego wykonalności, w tym do zawierania pożyczek na ograniczoną kwotę poza ramami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Ponadto w państwach członkowskich, które nie są objęte unią bankową, oraz w jurysdykcjach państw trzecich³¹ przewiduje się udzielanie pomocy na utrzymanie płynności finansowej w przypadkach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji albo bez limitów, albo z limitami znacznie przewyższającymi limity dopuszczalne w obrębie unii bankowej, często z możliwością ich zwiększenia.

W związku z tym Komisja zdecydowanie popiera obecne rozważania na temat innych źródeł i rozwiązań dotyczących zapewnienia pomocy na utrzymanie płynności finansowej w przypadkach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wzywa do ich uzgodnienia i wdrożenia w 2019 r. Ważne jest, aby dostępne były środki w wystarczającej skali w celu zapewnienia w razie potrzeby krótkoterminowej pomocy na utrzymanie płynności finansowej.

Inne kwestie

Art. 129 dyrektywy BRRD stanowi, że Komisja musi przeprowadzić analizę na podstawie wniosków zawartych w sprawozdaniu Europejskiego Urzędu Nadzoru

³⁰ Zob. na przykład: Sprawozdanie Eurogrupy dla przywódców o pogłębieniu unii gospodarczej i walutowej z dnia 4 grudnia 2018 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>; „Financing bank resolution: An alternative solution for arranging the liquidity required [„Finansowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków: alternatywne rozwiązanie w celu zapewnienia wymaganej płynności”], listopad 2018 r., W.P. de Groen, pogłębiona analiza na wniosek komisji ds. Gospodarczych i Walutowych (ECON) Parlamentu Europejskiego, dostępna pod adresem: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA\(2018\)624423_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA(2018)624423_EN.pdf); „How to provide liquidity to banks after resolution in Europe’s banking union” [„Zapewnienie płynności banków po restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach unii bankowej w Europie”], listopad 2018 r., M. Demarktis, I. Gonçálves Raposo, P. Hüttl, G. Wolff, pogłębiona analiza na wniosek komisji ECON Parlamentu Europejskiego, dostępna pod adresem: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA\(2018\)624422_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA(2018)624422_EN.pdf)

³¹ Zob. na przykład fundusz kontrolowanej likwidacji w Stanach Zjednoczonych (tytuł 12 § 5390 Kodeksu Stanów Zjednoczonych (§ 210 lit. n) ustawy Dodda-Franka).

Bankowego (EUNB) w sprawie uproszczonych obowiązków wydanym w grudniu 2017 r. zgodnie z art. 4 ust. 7 dyrektywy³², a także w sprawozdaniu EUNB w sprawie minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (MREL) wydanym w grudniu 2016 r. zgodnie z art. 45 ust. 19 dyrektywy BRRD³³.

Sprawozdanie EUNB w sprawie uproszczonych obowiązków zawiera przegląd stosowania przepisów dyrektywy BRRD, które umożliwiają właściwym organom i organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wymaganie od kwalifikujących się banków przedstawienia uproszczonych planów naprawy oraz planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Kwalifikowalność do uproszczonych obowiązków należy ustalić w oparciu o kilka czynników, jak określono w art. 4 dyrektywy BRRD i rozporządzeniu delegowanym w sprawie uproszczonych obowiązków³⁴. W sprawozdaniu zwrócono uwagę na różnorodne praktyki i podejścia stosowane przez właściwe organy i organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do stosowania uproszczonych obowiązków. W tym kontekście w sprawozdaniu zaleca się stałe monitorowanie utrzymujących się rozbieżności.

Przy uwzględnieniu tego sprawozdania Komisja stwierdza, że uproszczone obowiązki są ważnym elementem ram, zapewniającym skuteczność i proporcjonalność wymogu opracowania planów naprawy oraz planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także, w stosownych przypadkach, ograniczającym obciążenia administracyjne spoczywające na właściwych organach oraz organach ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Komisja może zatem rozważyć potrzebę ulepszenia ram w tym zakresie, biorąc pod uwagę wyniki monitorowania uproszczonych obowiązków przez EUNB.

Pakiet bankowy, przyjęty przez współprawodawców w dniu 16 kwietnia 2019 r., obejmuje szereg środków mających na celu zmianę systemu MREL, w związku z czym pakiet ten zastąpił wymóg dokonania przeglądu na podstawie sprawozdania EUNB.

B. Wzajemne powiązania między restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją a niewypłacalnością oraz refleksje na temat ewentualnej dalszej harmonizacji prawa upadłościowego

System restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stanowi „wyłączenie” z ogólnego postępowania upadłościowego mającego zastosowanie na mocy przepisów prawa krajowego. W szczególności w przypadku uznania, że bank znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, jeżeli nie ma żadnego alternatywnego środka sektora prywatnego i w interesie publicznym leży objęcie tej instytucji restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, zastosowanie mają zharmonizowane zasady zawarte w dyrektywie BRRD / rozporządzeniu SRMR. Jeżeli objęcie danego banku

³² <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/EBA+Report+on+the+Application+of+Simplified+Obligations+and+Waivers+in+Recovery+and+Resolution+Planning.pdf>

³³ <https://eba.europa.eu/documents/10180/1695288/EBA+Final+MREL+Report+%28EBA-Op-2016-21%29.pdf>

³⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1075 z dnia 23 marca 2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających treść planów naprawy, planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz grupowych planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, minimalne kryteria, które właściwy organ ma poddać ocenie w odniesieniu do planów naprawy i grupowych planów naprawy, warunki udzielenia wsparcia finansowego w ramach grupy, wymagania wobec niezależnych rzeczoznawców, umowne uznanie uprawnień do umorzenia i konwersji, procedury i treść wymogów dotyczących powiadomienia i obwieszczenia o zawieszeniu oraz sposób funkcjonowania kolegiów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, dostępne pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1075>

restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją nie leży w interesie publicznym, bank ten podlega likwidacji zgodnie z właściwym krajowym prawem upadłościowym.

Obecnie krajowe przepisy prawa upadłościowego mające zastosowanie do banków znajdujących się w trudnej sytuacji w dużej mierze nie są zharmonizowane, a stosowanie prawa upadłościowego na szczeblu krajowym różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Dotychczas dyrektywa BRRD / rozporządzenie SRMR wprowadziły tylko ograniczony element harmonizacji. W szczególności dyrektywa BRRD przewiduje, że niektóre kwalifikujące się depozyty niegwarantowane mają wyższy stopień uprzywilejowania w krajowej hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym niż inne zwykłe, niezabezpieczone, nieuprzywilejowane zobowiązania oraz że depozyty gwarantowane znajdują się w tej hierarchii wyżej niż kwalifikujące się depozyty niegwarantowane³⁵. Stopień uprzywilejowania w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym został dodatkowo zharmonizowany dyrektywą w sprawie hierarchii wierzycieli banków, zmieniającą dyrektywę BRRD³⁶. W dyrektywie tej utworzono nową kategorię długu (podrzędny dług uprzywilejowany), która w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym znajduje się wyżej niż zobowiązania podporządkowane, ale poniżej zobowiązań uprzywilejowanych.

W klauzuli przeglądowej rozporządzenia SRMR wymaga się, aby Komisja oceniła konieczność dalszej harmonizacji postępowań upadłościowych w przypadku instytucji znajdujących się na progu upadłości lub zagrożonych upadłością.

Różnice między systemami upadłościowymi w unii bankowej mogą stanowić źródło wyzwań i zawłości dla organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, szczególnie wówczas, gdy upadłość jest wykorzystywana jako scenariusz alternatywny w kontekście środków dotyczących banków transgranicznych w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (w celu zachowania zgodności z zasadą „niepogarszania sytuacji wierzycieli”³⁷). Aby zrozumieć, czy i w jaki sposób należy zająć się tymi zagadnieniami, potrzebne jest większe doświadczenie. Komisja może już jednak wskazać pewne elementy przepisów prawa upadłościowego odnoszących się do banków znajdujących się w trudnej sytuacji, które to elementy zasługują na dalszą analizę. Obejmują one ocenę mającego zastosowanie stopnia uprzywilejowania roszczeń w krajowej hierarchii w postępowaniu upadłościowym w różnych państwach członkowskich, również w celu ustalenia, czy pożądana jest dalsza harmonizacja stopnia uprzywilejowania roszczeń w postępowaniu upadłościowym oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji³⁸. Konieczne może być zapewnienie większej przejrzystości procedur dostępnych na szczeblu krajowym w odniesieniu do likwidacji banków uznanych za będące na progu upadłości lub zagrożone upadłością, ale w odniesieniu do których podjęcie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie leży w interesie publicznym. W dyrektywie BRRD / rozporządzeniu SRMR nie wyjaśniono szczegółowo, w jaki sposób powinny przebiegać

³⁵ Art. 108 dyrektywy BRRD.

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2399 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym.

³⁷ Zasadę tę ustalono w art. 34 dyrektywy BRRD i wymaga ona, aby w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji akcjonariusze i wierzyciele nie ponosili większych strat niż w przypadku postępowania upadłościowego.

³⁸ W przypadku harmonizacji stopnia uprzywilejowania w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym należy odpowiednio uwzględnić status niektórych uprzywilejowanych wierzycieli, takich jak organy podatkowe, instytucje zabezpieczenia społecznego czy pracownicy / osoby zatrudnione za wynagrodzeniem.

postępowania upadłościowe w przypadku takich banków, ponieważ elementy te nie są zharmonizowane, a ich określenie pozostawiono ustawodawcy krajowemu.

Komisja rozpoczęła badanie służące lepszemu zrozumieniu tych zagadnień³⁹. Celem tego badania będzie zapewnienie podstawy do analizy rozbieżności ram prawnych dotyczących niewypłacalności dla banków w poszczególnych przepisach krajowych oraz dokonanie oceny interakcji między tymi ramami a przepisami dotyczącymi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W badaniu tym należy również określić potencjalne warianty strategiczne dotyczące harmonizacji, w tym ewentualne wprowadzenie administracyjnych postępowań likwidacyjnych w UE.

C. Funkcjonowanie SRM i SRB

Zgodnie z klauzulą przeglądowną rozporządzenia SRMR Komisja powinna przeprowadzić ocenę szeregu aspektów związanych z zarządzaniem jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM) oraz SRB, a także z ich funkcjonowaniem.

Elementy podlegające przeglądowi, które dla uproszczenia pogrupowano poniżej, obejmują:

- ocenę interakcji SRB (i ogólnie SRM) z innymi podmiotami uczestniczącymi w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, EUNB, Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA);
- ocenę konieczności dokonania zmiany poziomu docelowego lub punktu odniesienia jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- ocenę zasad zarządzania wewnętrznego SRB oraz innych zagadnień operacyjnych, a w szczególności portfela inwestycyjnego SRB;
- ocenę statusu prawnego Jednolitej Rady jako agencji unijnej.

Na wstępie Komisja zauważa, że SRB przyjęła pełne uprawnienia w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w 2016 r. i potrzebowała czasu na ustalenie swojego wewnętrznego funkcjonowania oraz na osiągnięcie pełnej liczby pracowników. W związku z tym brak jest wystarczających informacji lub wystarczającego doświadczenia do przeprowadzenia szczegółowego przeglądu.

Możliwe jest jednak przedstawienie kilku wstępnych uwag.

Jeżeli chodzi o procedurę ustanowioną w rozporządzeniu SRMR w celu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁴⁰, to wiąże się ona z podjęciem szeregu działań i wymaga koordynacji między różnymi podmiotami, w tym SRB, krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, Europejskim Bankiem Centralnym oraz Komisją. Ponadto procedura ta wymaga, aby w celu utrzymania stabilności finansowej i uniknięcia negatywnego wpływu na rynek program

³⁹ Badanie zostało zainicjowane w następstwie wniosku oraz rezerwy budżetowej udostępnionej przez Parlament Europejski w kontekście projektu pilotażowego dotyczącego unii bankowej. Zaproszenie do składania ofert opublikowano w dniu 7 września 2018 r., zob. https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:389651-2018:TEXT:PL:HTML&ticket=ST-35512292-rGDZ9PTvzUdNJZvojeKKI1EdXBHdQdHshD8PU99JSVKIfmyXIsA4zPHRCzeoTNQsdCLBE7Iu53KzhFMVrsz_sG9zW-jpJZscgsw0KeumEE0mYyCS-1dilRzzzQczGI03GpkcVaEJS1fqVDK0xcTDeIqmAExgb

⁴⁰ Art. 18 rozporządzenia SRMR.

restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji został przyjęty i wykonany w bardzo krótkim czasie. Choć procedura ta wiąże się z pewnymi wyzwaniem, zapewnia ona szybkie podejmowanie decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków przy jednoczesnym zachowaniu ról i uprawnień wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Poza procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB współpracowała z organami krajowymi zgodnie z procedurami określonymi w przedmiotowych ramach. W cyklu planowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na 2017 r. SRB ustanowiła na poziomie skonsolidowanym wiążące cele dotyczące MREL dla większości największych grup bankowych objętych kompetencjami SRB, przy czym SRB zamierza wyznaczyć wiążące cele dla wszystkich grup wchodzących w zakres jej kompetencji do 2020 r.

W odniesieniu do EUNB w dniu 27 listopada 2017 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na temat roli EUNB w kontekście procedur mediacyjnych w związku z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją⁴¹. W sprawozdaniu tym poruszono pewne zagadnienia, na które EUNB zwrócił uwagę Komisji. Wszystkie te zagadnienia dotyczą przepisów rozporządzenia ustanawiającego EUNB⁴², które jest obecnie zmieniane w kontekście przeglądu Europejskich Urzędów Nadzoru⁴³.

W odniesieniu do zmiany poziomu docelowego oraz punktu odniesienia dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w rozporządzeniu SRMR przewidziano, że przed końcem początkowego ośmioletniego okresu od dnia 1 stycznia 2016 r. dostępne środki finansowe funduszu muszą osiągnąć co najmniej 1 % kwoty depozytów gwarantowanych wszystkich instytucji kredytowych, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich⁴⁴. Podobnie dyrektywa BRRD stanowi, że do dnia 31 grudnia 2024 r. krajowe mechanizmy finansowania państw członkowskich muszą posiadać dostępne środki finansowe w wysokości co najmniej 1 % kwoty depozytów gwarantowanych wszystkich instytucji, które uzyskały na ich terytorium zezwolenie na prowadzenie działalności⁴⁵. Państwa członkowskie mogą ustalić poziomy docelowe przekraczające tę kwotę i niektóre państwa członkowskie skorzystały z tej możliwości przy transpozycji dyrektywy BRRD.

Od 2014 r. przyjęto szereg rozporządzeń delegowanych i wykonawczych określających zasady dotyczące składek *ex ante*⁴⁶ i *ex post*⁴⁷, które mają być pobierane na rzecz

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0661>

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego).

⁴³ Wniosek Komisji COM(2017) 536 final z dnia 20 września 2017 r.

⁴⁴ Art. 69 ust. 1 rozporządzenia SRMR.

⁴⁵ Art. 102 ust. 1 dyrektywy BRRD.

⁴⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/63 z dnia 21 października 2014 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do składek *ex ante* wnoszonych na rzecz mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2015/81 z dnia 19 grudnia 2014 r. określające jednolite warunki stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 w odniesieniu do składek *ex ante* wnoszonych na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

⁴⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/778 z dnia 2 lutego 2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do okoliczności i warunków, w jakich zapłata nadzwyczajnych składek *ex post* może zostać częściowo lub całkowicie odroczone, oraz w zakresie kryteriów służących określeniu

jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz krajowych mechanizmów finansowania. Następnie w ramach unii bankowej SRB obliczyła składki *ex ante* na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i rozpoczęła ich pobieranie za pośrednictwem krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁴⁸. Poza unią bankową banki uiszczają obecnie składki na rzecz krajowych mechanizmów finansowania.

W październiku 2016 r. EUNB przyjął sprawozdanie dotyczące punktu odniesienia w celu ustalenia poziomu docelowego dla mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁴⁹. W sprawozdaniu tym zalecono zmianę podstawy poziomu docelowego dla mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z depozytów gwarantowanych na całkowite zobowiązania pomniejszone o depozyty gwarantowane, aby osiągnąć większą spójność z ramami regulacyjnymi. Podkreślono jednak również, że organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz instytucje muszą mieć pewność co do składek w trakcie tworzenia mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz że należy unikać niestabilności poziomu docelowego w tym okresie.

Na tym etapie jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest nadal budowany i nigdy nie został wykorzystany w jakimkolwiek działaniu w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Należy zatem skoncentrować się na osiągnięciu poziomu docelowego i zapewnieniu pełnego wdrożenia obowiązujących przepisów prawnych. Na tym etapie procesu zmiany samego poziomu docelowego lub punktu odniesienia oraz składek nie wydają się konieczne.

Wszelką dalszą ocenę można przeprowadzić dopiero wtedy, gdy cały mechanizm finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostanie ukończony i ewentualnie przetestowany w konkretnych przypadkach. Na tym etapie wystarczy stwierdzić, że wzrost zdolności sektora prywatnego do pokrycia strat, w szczególności dzięki przepisom dotyczącym MREL zawartym w pakiecie bankowym, oraz rozwój jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji można uznać za właściwy środek umożliwiający ograniczenie potencjalnej ekspozycji państw na ryzyko w sektorze bankowym.

W odniesieniu do kwestii zarządzania Jednolitą Radą ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz zmiany jej statusu prawnego z agencji na instytucję Unii Europejskiej⁵⁰, biorąc pod uwagę jej niedawne utworzenie i zdobyte dotychczas niewielkie praktyczne doświadczenie, na tym etapie nie ma wystarczających przesłanek, aby zaproponować zmiany w obowiązujących przepisach. W tym zakresie Komisja

działań, usług i operacji w odniesieniu do funkcji krytycznych oraz określeniu linii biznesowych wraz z powiązanymi usługami w odniesieniu do głównych linii biznesowych.

⁴⁸ <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0>

⁴⁹ Zgodnie z art. 102 ust. 4 dyrektywy BRRD. Sprawozdanie dotyczące właściwej podstawy poziomu docelowego dla mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, EBA-OP-2016-18, 28 października 2016 r., dostępne pod adresem: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/Report+on+the+appropriate+target+level+basis+for+resoluti+on+financing+arrangements+%28EBA-OP-2016-18%29.pdf>

⁵⁰ Art. 94 ust. 1 lit. a) ppkt (i) rozporządzenia SRMR stanowi, że w ramach przeglądu przepisów Komisja ocenia, czy „istnieje potrzeba, aby funkcje przypisane na mocy niniejszego rozporządzenia Jednolitej Radzie, Radzie i Komisji były sprawowane wyłącznie przez niezależną instytucję Unii, a jeżeli tak — czy konieczne są jakiegokolwiek zmiany w odpowiednich przepisach, w tym również na poziomie prawa pierwotnego”.

podkreśla, że taka zmiana statusu prawnego wymagałaby zmiany Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Co więcej, biorąc pod uwagę możliwość przystąpienia do unii bankowej państw członkowskich spoza strefy euro, może istnieć potrzeba zastanowienia się nad warunkami uczestnictwa przystępującego państwa członkowskiego w jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

IV. PODSUMOWANIE

Komisja podsumowuje omówione powyżej zagadnienia, które wynikają z ograniczonego doświadczenia zdobytego przez Komisję w związku z dotychczasowym stosowaniem ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Ramy te zastosowano jedynie w ograniczonej liczbie przypadków. Spośród nich tylko jeden przypadek dotyczył restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji zgodnie z rozporządzeniem SRMR. Warto również zauważyć, że wiele z tych przypadków dotyczyło problemów z przeszłości, powstałych w trakcie kryzysu finansowego lub jeszcze wcześniej.

Ponadto przepisy dotyczące instrumentu umorzenia lub konwersji długu oraz utworzenia Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji weszły w życie dopiero dnia 1 stycznia 2016 r. Inne elementy – takie jak planowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do większych i złożonych instytucji oraz przepisy dotyczące MREL – są wdrażane stopniowo.

Ponadto niektóre kluczowe elementy ram – w tym przepisy dotyczące MREL, uprawnień w zakresie moratorium oraz uznawania zobowiązań podlegających prawu państwa trzeciego – są obecnie zmieniane, a po ich wprowadzeniu będą miały zastosowanie okresy przejściowe.

W związku z powyższym na tym etapie jest zbyt wcześnie, aby opracowywać i przyjmować wnioski ustawodawcze.

Komisja będzie jednak nadal monitorować stosowanie ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz oceniać wskazane powyżej kwestie, również w świetle dodatkowych elementów uzyskanych dzięki niedawno rozpoczętemu badaniu dotyczącemu harmonizacji krajowych przepisów prawa upadłościowego oraz doświadczenia wynikającego z ewentualnego przyszłego stosowania ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

W tym celu Komisja zaangażuje się również w kompleksową dyskusję z ekspertami wyznaczonymi przez Parlament Europejski, państwa członkowskie i wszystkie zainteresowane strony na tematy określone w niniejszym sprawozdaniu w odniesieniu do dyrektywy BRRD / rozporządzenia SRMR (a także dotyczącą kwestii, które mogą się pojawić w wyniku stosowania ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji).

W tym kontekście Komisja weźmie również pod uwagę interakcję ze zmianami polityki w zakresie gwarantowania depozytów, w tym prace grupy wysokiego szczebla

powołanej przez Eurogrupę⁵¹, oraz przegląd dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów⁵².

⁵¹ Sprawozdanie Eurogrupy dla przywódców o pogłębianiu unii gospodarczej i walutowej z dnia 4 grudnia 2018 r.

⁵² Dyrektywa 2014/49/WE.