

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

## OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 5 lipca 2023 r.

w sprawie zmiany ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów w Unii

(CON/2023/19)

(2023/C 307/04)

**Wprowadzenie i podstawa prawna**

W dniu 18 kwietnia 2023 r. Komisja Europejska przyjęła wnioski dotyczące: 1) 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 <sup>(1)</sup> (zwanego dalej „projektem zmian rozporządzenia SRMR”), 2) 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 <sup>(2)</sup> (zwanego dalej „projektem zmian dyrektywy BRRD”, 3) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/49/UE w odniesieniu do zakresu ochrony depozytów, wykorzystywania środków z systemów gwarancji depozytów, współpracy transgranicznej i przejrzystości <sup>(3)</sup> (zwanego dalej „projektem zmian dyrektywy DGSD”) oraz 4) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE i rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w odniesieniu do niektórych aspektów minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych <sup>(4)</sup> (zwanego dalej „projektem dotyczącym połączeń łańcuchowych”). Projekt zmian rozporządzenia SRMR, projekt zmian dyrektywy BRRD, projekt zmian dyrektywy DGSD oraz projekt dotyczący połączeń łańcuchowych będą dalej zwane łącznie „proponowanym pakietem legislacyjnym”.

Komisja zaproponowała zasięgnięcie opinii EBC w sprawie projektu zmian rozporządzenia SRMR, projektu zmian dyrektywy BRRD oraz projektu zmian dyrektywy DGSD. W dniu 23 czerwca i 3 lipca 2023 r. EBC otrzymał wnioski o wydanie opinii w sprawie projektu dotyczącego połączeń łańcuchowych, odpowiednio, od Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z uwagi na to, że proponowany pakiet legislacyjny zawiera postanowienia wpływające na: a) zadanie przyczyniania się przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu oraz b) zadania powierzone EBC na mocy art. 127 ust. 6 Traktatu w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

<sup>(1)</sup> COM(2023) 226 final.

<sup>(2)</sup> COM(2023) 227 final.

<sup>(3)</sup> COM(2023) 228 final.

<sup>(4)</sup> COM(2023) 229 final.

## Uwagi ogólne

1. *Niezbędna aktualizacja unijnych ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów*
  - 1.1. EBC z dużym zadowoleniem przyjmuje zaproponowany przez Komisję Europejską pakiet legislacyjny, jako że ma on na celu poprawę na wszystkich etapach unijnych ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów <sup>(5)</sup>. Dobrze funkcjonujące unijne ramy zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów mają zasadnicze znaczenie dla podejmowania działań związanych z możliwymi lub faktycznymi upadłościami instytucji kredytowych każdej wielkości, działających w jednym lub wielu państwach członkowskich. Obecne ramy zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów, wprowadzone w odpowiedzi na światowy kryzys finansowy z 2008 r., obowiązują już od kilku lat, a doświadczenie pokazuje, że reformy wdrożone w ostatnim dziesięcioleciu znacznie zwiększyły skuteczność tych ram. Przegląd ten stanowi ważną okazję do dalszego wzmocnienia ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów w świetle wniosków wyciągniętych w pierwszych latach ich stosowania.
  - 1.2. Proponowany pakiet legislacyjny ma na celu zwiększenie odporności europejskich rynków finansowych w sytuacjach kryzysowych. Ponadto pakiet ten harmonizuje mające zastosowanie przepisy w zakresie zarządzania kryzysowego w całej Unii, zmniejszając złożoność transgranicznego zarządzania kryzysowego. Rozszerza on również zakres i ma na celu poprawę skuteczności zestawu narzędzi zarządzania kryzysowego dostępnego w celu reagowania na sytuacje kryzysowe, w szczególności w odniesieniu do upadłości mniejszych i średnich instytucji kredytowych.
  - 1.3. EBC z zadowoleniem przyjmuje usprawnienia systemu wczesnej interwencji, a także nowe przepisy dotyczące współpracy i wymiany informacji między organami nadzoru i organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, których celem jest dalsze usprawnienie procesu zarządzania kryzysowego. W ramach tego systemu ważne będzie utrzymanie jasnego podziału obowiązków między organami nadzoru i organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
  - 1.4. EBC z zadowoleniem przyjmuje również proponowane rozszerzenie zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji <sup>(6)</sup>, ponieważ poprawi to w zharmonizowany sposób skuteczne zarządzanie upadłościami mniejszych i średnich instytucji kredytowych we wszystkich państwach członkowskich <sup>(7)</sup>. Jednocześnie konieczne jest, aby temu szerszemu zakresowi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji towarzyszyło jej odpowiednie finansowanie w odniesieniu do mniejszych i średnich instytucji kredytowych. Bez lepszego dostępu do finansowania rozszerzenie zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może okazać się niemożliwe do wdrożenia w praktyce. W związku z tym EBC w pełni popiera fakt, że - w oparciu o zasadę ponoszenia strat związanych z upadłością instytucji kredytowej przede wszystkim przez akcjonariuszy i wierzycieli - proponowany pakiet legislacyjny przewiduje również wzmocnienie roli systemów gwarancji depozytów w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, z zastrzeżeniem pewnych zabezpieczeń. Ważne jest, aby taka rola miała wsparcie w postaci zharmonizowanego testu najniższego kosztu i jednopoziomowego uprzywilejowania deponentów.
  - 1.5. Proponowany pakiet legislacyjny sprawi, że dostęp do mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stanie się bardziej wykonalny w niektórych scenariuszach. Jednak w przypadku kryzysów systemowych, w których wiele instytucji kredytowych jednocześnie boryka się z problemami lub gdy umorzenie lub konwersja długu określonej kategorii wierzycieli grozi poważnym naruszeniem stabilności finansowej, korzystne byłoby umożliwienie nadzwyczajnego dostępu do mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu ochrony interesu publicznego i uniknięcia skutków systemowych. Aby poradzić sobie z takimi wyjątkowymi sytuacjami, EBC poparłby wprowadzenie wyłączenia dotyczącego stabilności finansowej, przewidującego możliwość uzyskania dostępu do mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed absorpcją strat w wysokości 8 % łącznych zobowiązań i funduszy własnych (TLOF) w wyjątkowych okolicznościach, jednak z zastrzeżeniem skutecznych zabezpieczeń.

<sup>(5)</sup> Zob. opinię Europejskiego Banku Centralnego CON/2017/6 z dnia 8 marca 2017 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym (Dz.U. C 132 z 26.4.2017, s. 1) oraz opinię Europejskiego Banku Centralnego CON/2017/47 z dnia 8 listopada 2017 r. w sprawie zmian unijnych ram zarządzania kryzysowego (Dz.U. C 34 z 31.1.2018, s. 17). Opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EUR-Lex. Zob. w szczególności wkład EBC do ukie-runkowanych konsultacji Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów, dostępny na stronie internetowej EBC pod adresem [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(6)</sup> Zob. uzasadnienie proponowanych projektu zmian rozporządzenia SRMR, s. 5 i 10.

<sup>(7)</sup> Zob. „ECB contribution to the European Commission’s targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework”, str. 1.

- 1.6. Niezależnie od rozszerzenia zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niektóre instytucje kredytowe będą nadal likwidowane w ramach krajowego postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego. W takich przypadkach ważne jest zapewnienie sprawnego i terminowego procesu, aby uniknąć sytuacji zawieszenia <sup>(8)</sup> po negatywnej ocenie interesu publicznego.
- 1.7. Proponowany pakiet legislacyjny ma również na celu zharmonizowanie i wzmocnienie, np. dzięki jednopoziomowemu uprzywilejowaniu deponentów, zdolności systemów gwarancji depozytów do interweniowania za pomocą środków zapobiegawczych i alternatywnych. EBC poparłby jednak dalszą harmonizację tych środków. Ponadto EBC z zadowoleniem przyjąłby wyraźny wymóg w przepisach dyrektywy DGSD rozdzielenia funduszy instytucjonalnych systemów ochrony (IPS) i funduszy systemów gwarancji depozytów. Zapewniłoby to w szczególności możliwość dalszego wykonywania szczególnych funkcji instytucjonalnego systemu ochrony przy pomocy takich specjalnych funduszy instytucjonalnego systemu ochrony.
- 1.8. EBC dostrzega potrzebę udoskonalenia obecnych przepisów regulujących przekazywanie składek na rzecz systemów gwarancji depozytów w przypadkach, gdy instytucje kredytowe zmieniają przynależność do innego systemu gwarancji depozytów w Unii, ponieważ w przeciwnym razie zasady te mogłyby utrudnić stworzenie bardziej zintegrowanego jednolitego rynku usług bankowych w Unii. W związku z tym EBC popiera upoważnienie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) do opracowania metody obliczania wysokości składek, które mają zostać przekazane, aby zapewnić zgodność z przeniesionym ryzykiem.
- 1.9. EBC zdecydowanie popiera szybkie zakończenie procesu legislacyjnego, zgodnie z celem, jakim jest zakończenie dyskusji w trakcie obecnej kadencji <sup>(9)</sup>. Proponowany pakiet legislacyjny zapewnia właściwą równowagę między kluczowymi celami, jakimi są ochrona podatników i deponentów, oraz utrzymaniem stabilności finansowej. Proponowany pakiet legislacyjny stanowi spójną całość, którą należy omówić kompleksowo, ponieważ jego kluczowe elementy będą funkcjonować zgodnie z założeniami tylko wtedy, gdy zostaną wprowadzone w życie w tym samym czasie.

## 2. *Dokończenie budowy unii bankowej*

- 2.1. Oprócz proponowanego pakietu ustawodawczego, który stanowi kluczowy krok w kierunku wzmocnienia unii bankowej, konieczne będą dalsze inicjatywy w celu dokończenia budowy unii bankowej w nadchodzących latach.
- 2.2. Po pierwsze, europejski system gwarantowania depozytów (EDIS) jest trzecim filarem niezbędnym do dokończenia budowy unii bankowej <sup>(10)</sup>, który jeszcze bardziej wzmocniłby odporność unijnego sektora bankowego. Kluczowym priorytetem pozostaje wprowadzenie EDIS z pełnym podziałem ryzyka, w tym pełnym pokryciem zarówno potrzeb w zakresie płynności, jak i strat <sup>(11)</sup>. Wspólny system zapewniłby równie wysoki poziom zaufania do bezpieczeństwa depozytów bankowych we wszystkich państwach członkowskich <sup>(12)</sup>, zmniejszając tym samym ryzyko paniki bankowej i chroniąc stabilność finansową. Utrzymanie ochrony deponentów na szczeblu krajowym zachowuje związek między instytucją kredytową a jej państwem. Utrudnia to stworzenie równych warunków działania, osłabia stabilność finansową i oznacza, że jeden z głównych celów unii bankowej nie został osiągnięty. Ustanowienie EDIS mogłoby również odblokować dalsze usprawnienia ram zarządzania kryzysowego i integrację transgraniczną w unii bankowej. EBC z zadowoleniem przyjmuje apel Komisji o wznowienie wysiłków na rzecz osiągnięcia porozumienia politycznego w sprawie EDIS <sup>(13)</sup> i wzywa unijnych prawodawców do poczynienia postępów w tym zakresie.
- 2.3. Po *drugie*, w trybie priorytetowym należy zapewnić pełną operacyjność Europejskiego Mechanizmu Stabilności w ramach jego funkcji mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

<sup>(8)</sup> Zob. uzasadnienie projektu zmian rozporządzenia BRRD, str. 19.

<sup>(9)</sup> Zob. oświadczenie Eurogrupy w sprawie przyszłości unii bankowej z 16 czerwca 2022 r., dostępne na stronie internetowej Rady Unii Europejskiej pod adresem [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>(10)</sup> Zob. pkt 1.1 opinii Europejskiego Banku Centralnego CON/2016/26 z dnia 20 kwietnia 2016 r. w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów (Dz.U. C 252 z 12.7.2016, s. 1).

<sup>(11)</sup> Zob. „ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework”, str. 1-4 i 14-15.

<sup>(12)</sup> Zob. pkt 1.1 opinii CON/2016/26.

<sup>(13)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przeglądu ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów, które to ramy stanowią krok w kierunku dokończenia budowy unii bankowej (COM(2023) 225 final).

- 2.4. Po trzecie, zasadnicze znaczenie dla pomyślnej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ma dostęp do płynności, o czym świadczą również niedawne wydarzenia kryzysowe. W unii bankowej nadal brakuje ram dotyczących płynności w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Takie ramy należy ustanowić zgodnie z wytycznymi Rady Stabilności Finansowej oraz z najlepszymi praktykami międzynarodowymi.

### Uwagi szczegółowe

#### 3. Środki wczesnej interwencji przyjęte przez organ nadzoru

- 3.1. EBC z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji dotyczące ram wczesnej interwencji, jako że opierają się one na wcześniejszych zaleceniach EBC <sup>(14)</sup>. Proponowany pakiet legislacyjny jest ważny w kontekście obecnych wyzwań związanych ze stosowaniem tych ram. Zapewnienie bezpośredniej podstawy prawnej dla wykonywania przez EBC uprawnień do wczesnej interwencji na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 <sup>(15)</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”) <sup>(16)</sup> zmniejsza ryzyko wynikające z potencjalnie rozbieżnych transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE <sup>(17)</sup> (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków”) do prawa krajowego. Proponowany pakiet legislacyjny eliminuje również nakładanie się środków wczesnej interwencji i środków nadzorczych, usprawniając ich praktyczne stosowanie <sup>(18)</sup>. Oprócz tych zmian EBC popiera dostosowanie warunków przyjmowania środków wczesnej interwencji do warunków przyjmowania przez EBC środków nadzorczych. Takie rozwiązanie zwiększa możliwość szybkiej interwencji organu nadzoru poprzez przyjęcie środków wczesnej interwencji w celu usunięcia stwierdzonych niedociągnięć, nawet jeżeli naruszenie lub prawdopodobne naruszenie wymogów ostrożnościowych jeszcze nie nastąpiło. EBC zaleca skreślenie odniesienia do szybkiego i znacznego pogorszenia się sytuacji finansowej podmiotu jako warunku wstępnego podjęcia środka wczesnej interwencji. Takie odniesienie mogłoby osłabić zdolność organu nadzoru do właściwego i terminowego reagowania na pogorszenie sytuacji podmiotu, na przykład gdy takie pogorszenie nie jest szybkie, ale nadal znaczące lub takie pogorszenie jest związane z kwestiami związanymi z zarządzaniem, kontrolami wewnętrznymi i innymi parametrami niefinansowymi.
- 3.2. EBC z zadowoleniem przyjmuje również propozycję włączenia uprawnienia do przyjmowania wszystkich środków wczesnej interwencji w ramach jednego przepisu <sup>(19)</sup>, na tych samych warunkach, bez uwzględniania drabinki eskalacyjnej. Takie rozwiązanie umożliwi szybkie przyjęcie najodpowiedniejszych środków wczesnej interwencji, z uwzględnieniem szczególnych okoliczności danej sytuacji.
- 3.3. Projekt zmian rozporządzenia SRMR ma na celu upoważnienie EBC do przyjmowania środków wczesnej interwencji w oparciu o naruszenie lub prawdopodobne naruszenie minimalnych wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych <sup>(20)</sup>, nawet jeżeli takie naruszenie nie narusza wymogów ostrożnościowych. Minimalny wymóg funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych ma na celu ułatwienie wdrożenia strategii uporządkowanej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowej, która nie jest już rentowna. Jako taki służy on innemu celowi, niż wymogi ostrożnościowe, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych. Wynika z tego, że organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są najlepiej przygotowane, a także kompetentne pod względem prawnym, do monitorowania zgodności z celami MREL i do inicjowania związanych z tym działań naprawczych. W związku z tym prerogatywa w zakresie przeciwdziałania naruszeniom MREL powinna należeć wyłącznie do organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji we wszystkich przypadkach, w których naruszenia MREL nie kwalifikują się jednocześnie jako naruszenia wymogów w zakresie funduszy własnych. Takie rozwiązanie pozwoli uniknąć powielania zadań i zacierania się odpowiedzialności między organami nadzoru ostrożnościowego a organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

<sup>(14)</sup> Zob. pkt 4 opinii CON/2017/47 oraz „ECB contribution to the European Commission’s targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework”, str. 2 i 5-6.

<sup>(15)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 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 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1).

<sup>(16)</sup> Zob. art. 1 pkt 15 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który zmienia art. 13 rozporządzenia SRMR.

<sup>(17)</sup> 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 oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 190).

<sup>(18)</sup> Zob. art. 1 pkt 15 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który zmienia art. 13 rozporządzenia SRMR.

<sup>(19)</sup> Zob. art. 1 pkt 15 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który zmienia art. 13 rozporządzenia SRMR.

<sup>(20)</sup> Zob. art. 1 pkt 15 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który zmienia art. 13 rozporządzenia SRMR.

3.4. Chociaż środki nadzorcze mogą rzeczywiście skutecznie rozwiązać niektóre strukturalne problemy związane z rentownością, mogą one okazać się niewystarczające w przypadkach dotyczących instytucji kredytowych o słabych modelach biznesowych, które borykają się z długotrwałymi trudnościami i ciągłym wyczerpaniem kapitału. Dopóki takie instytucje kredytowe nie spełniają warunków uznania ich za znajdujące się na progu upadłości lub zagrożone upadłością, obecny zestaw narzędzi może nie dostarczyć właściwemu organowi wystarczających rozwiązań, aby skłonić te instytucje kredytowe do podjęcia odpowiednich kroków w celu wyeliminowania tego ryzyka. Ostatnie doświadczenia pokazują, że stopniowa, dobrowolna likwidacja, której towarzyszy odpowiednie wsparcie kapitałowe i wsparcie płynności, mogłaby w szczególnych warunkach stanowić opłacalne rozwiązanie dla instytucji kredytowych o słabym modelu biznesowym umożliwiające wyjście z rynku, co pozwoli uniknąć przedłużającego się spadku, w tym dalszych strat i uszczuplenia kapitału w ciągu kilku lat, co doprowadziłoby do upadłości instytucji kredytowej. W związku z tym EBC popiera włączenie wyraźnego przepisu upoważniającego właściwe organy w kontekście wczesnej interwencji do zwrócenia się o przedłożenie planu, który ma zostać wdrożony w przypadku scenariusza dobrowolnej likwidacji. Właściwy organ może zażądać od instytucji uwzględnienia w planie dodatkowych elementów. Przygotowanie takiego planu zwiększyłoby świadomość instytucji na temat dostępnych wariantów strategicznych i związanych z nimi kosztów. W każdym razie ostateczna decyzja w sprawie realizacji planu byłaby pozostawiona zainteresowanej instytucji i jej akcjonariuszom.

#### 4. Przygotowanie do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

4.1. EBC w pełni popiera propozycje dalszego zacieśniania współpracy i wymiany informacji między EBC a Jednolitą Radą ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w kontekście przygotowań do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji <sup>(21)</sup>. Chociaż współpraca i wymiana informacji między EBC, pełniącym funkcję nadzorczą, a Jednolitą Radą jest już kompleksowa na podstawie dwustronnego protokołu ustaleń <sup>(22)</sup>, EBC z zadowoleniem przyjmuje propozycje przewidujące taką ściślejszą współpracę bezpośrednio w przepisach.

4.2. EBC rozumie, że proponowane uprawnienie EBC do gromadzenia informacji związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, na przykład poprzez kontrole na miejscu, i przekazywania ich Jednolitej Radzie <sup>(23)</sup>, ma na celu zastąpienie obecnych uprawnień do wczesnej interwencji przewidzianych w dyrektywie BRRD <sup>(24)</sup>. EBC sugeruje jednak pewne niewielkie zmiany w odpowiednich przepisach określających szczegółowo takie uprawnienia oraz wprowadzenie motywu, który wyjaśni potrzebę indywidualnej oceny sposobu gromadzenia tych informacji.

4.3. Ponadto pojęcie „działalności nadzorczej” nie zostało zdefiniowane w proponowanym pakiecie legislacyjnym, co utrudnia określenie zakresu proponowanego obowiązku EBC w zakresie informowania Jednolitej Rady o takiej „działalności nadzorczej” <sup>(25)</sup>. Zamiast tego EBC może informować Jednolitą Radę o wszystkich swoich istotnych ocenach nadzorczych udostępnianych jego organom decyzyjnym.

#### 5. Rekapitalizacja prewencyjna i rządowe wsparcie płynnościowe

5.1. EBC powtarza, że rekapitalizacja prewencyjna stanowi użyteczne narzędzie w przypadku nadzwyczajnych okoliczności w obecnych ramach zarządzania kryzysowego, w związku z czym należy ją utrzymać <sup>(26)</sup>. Jest to jeden z nielicznych wyjątków od ogólnej zasady, zgodnie z którą udzielenie instytucji kredytowej nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego prowadzi do uznania jej za instytucję kredytową będącą na progu upadłości lub zagrożoną upadłością. Rekapitalizacja prewencyjna podlega rygorystycznym warunkom, które w przeszłości zostały spełnione jedynie w ograniczonej liczbie przypadków. Ograniczone wykorzystanie tego instrumentu wskazuje, że obecne warunki jego wykorzystania są odpowiednie. W istocie właściwe organy muszą być w stanie w pełni uwzględnić szczególne okoliczności każdej sprawy.

<sup>(21)</sup> Zob. motyw 14 i art. 1 pkt 16 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który wprowadza do rozporządzenia SRMR nowy art. 13c.

<sup>(22)</sup> Protokół ustaleń między Jednolitą Radą ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie współpracy i wymiany informacji, dostępny na stronie internetowej EUR-Lex.

<sup>(23)</sup> Zob. art. 1 pkt 16 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który wprowadza do rozporządzenia SRMR nowy art. 13c.

<sup>(24)</sup> Zob. art. 27 ust. 1 lit. h) dyrektywy BRRD.

<sup>(25)</sup> Zob. art. 1 pkt 16 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który wprowadza do rozporządzenia SRMR nowy art. 13c ust. 1 lit. b).

<sup>(26)</sup> Zob. „ECB contribution to the European Commission's targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework”, str. 2 i 6-7.

- 5.2. EBC zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienia zawarte w projekcie zmian rozporządzenia SRMR, a także propozycje dotyczące utrzymania istniejącego zestawu narzędzi służących do identyfikacji poniesionych strat (tj. brak obowiązkowego przeglądu jakości aktywów, ponieważ inne narzędzia, takie jak kontrole na miejscu, mogą być również odpowiednie), ponieważ warunkiem skuteczności rekapitalizacji prewencyjnej jest zwykle jej szybkie wdrożenie <sup>(27)</sup>.
- 5.3. Jednocześnie warunki rekapitalizacji prewencyjnej nie powinny ograniczać możliwości uwzględnienia przez właściwe organy szczególnych okoliczności każdego przypadku. W tym względzie nowo zaproponowana definicja wypłacalności <sup>(28)</sup> zmusiłaby właściwy organ do stwierdzenia, że dany podmiot nie jest wypłacalny do tego konkretnego celu rekapitalizacji prewencyjnej również w oparciu o czysto techniczne lub przewidywane tymczasowe naruszenia wymogów kapitałowych, co może w nieuzasadniony sposób dodatkowo ograniczyć rekapitalizację prewencyjną oraz rządowe wsparcie płynnościowe. W związku z tym EBC zaleca doprecyzowanie nowej definicji, tak aby podmiot mógł nadal być oceniany jako wypłacalny również w przypadku naruszeń lub prawdopodobnych naruszeń wymogów kapitałowych, jeżeli naruszenia te uznaje się za mające charakter tymczasowy w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy.
- 5.4. EBC uznaje potrzebę istnienia wymogu strategii wyjścia ze środka wsparcia <sup>(29)</sup>. Ustalenie terminu bez możliwości jego przedłużenia stwarza jednak ryzyko efektu nagłych spadków, ponieważ rynki mogą przewidywać termin wyjścia, co może mieć negatywne konsekwencje dla warunków rynkowych ze szkodą dla dochodów publicznych. Ponadto powinna istnieć możliwość uwzględnienia nieoczekiwanych zmian na rynku. EBC nie widzi również potrzeby zatwierdzania jakiegokolwiek strategii wyjścia z perspektywy nadzorczej poza zatwierdzeniem przez Komisję, które jest już wymagane w ramach ogólnego procesu udzielania pomocy państwa. Aby móc skutecznie reagować w przypadku nieoczekiwanych okoliczności, należy usunąć automatyczne powiązanie między wszelkimi opóźnieniami w realizacji strategii wyjścia a oceną znajdowania się u progu upadłości lub zagrożenia upadłością. Ponadto ograniczenie kwoty instrumentów w kapitale podstawowym Tier I nabytych w drodze rekapitalizacji prewencyjnej do 2 % łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko może również nadmiernie ograniczyć wykorzystanie dostępnych rozwiązań. Na przykład może to powodować niepożądane zjawisko nagłych spadków i pociągać za sobą ryzyko, że środek służący rekapitalizacji może być niewystarczający i nie pozwoli przywrócić zaufania rynku.
6. *Interwencje systemów gwarancji depozytów*
- 6.1. Środki zapobiegawcze systemów gwarantowania depozytów okazały się użytecznym narzędziem zapobiegania kryzysom. W ramach proponowanego pakietu legislacyjnego umożliwienie systemom gwarancji depozytów finansowania interwencji zapobiegawczych pozostałoby opcją dla państw członkowskich <sup>(30)</sup>. Biorąc pod uwagę potencjalne korzyści płynące z tych narzędzi, EBC zachęca unijnych prawodawców do udostępniania środków zapobiegawczych systemów gwarancji depozytów w całej Unii w ramach zharmonizowanych ram gwarantowania depozytów. EBC przyznaje jednak, że stworzenie niezbędnych zdolności w zakresie środków zapobiegawczych może zabrać systemom gwarancji depozytów trochę czasu i uważa, że w związku z tym odpowiedni może być okres przejściowy. Konieczna jest dalsza harmonizacja w celu zapewnienia równych warunków działania w całej Unii, odpowiednich zabezpieczeń i szerszego zestawu narzędzi, a tym samym zapewnienia spójności z ogólnymi celami ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów.
- 6.2. EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowane doprecyzowanie postanowień rozporządzenia SRMR <sup>(31)</sup> i dyrektywy BRRD <sup>(32)</sup> co do tego, że interwencje systemów gwarantowania depozytów przeprowadzane zgodnie z zawartymi w dyrektywie DGSD <sup>(33)</sup> zasadami dotyczącymi środków zapobiegawczych nie prowadzą do oceny znajdowania się u progu upadłości lub zagrożenia upadłością. Zapewni to właściwym organom większą jasność i pewność. EBC ma jednak pewne zastrzeżenia co do warunku, zgodnie z którym właściwy organ musiałby ustalić, że - aby interwencja zapobiegawcza nie prowadziła do oceny znajdowania się u progu upadłości lub zagrożenia upadłością - interwencja

<sup>(27)</sup> Zob. art. 1 pkt 20 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który wprowadza do rozporządzenia SRMR nowy art. 18a ust. 2.

<sup>(28)</sup> Zob. art. 1 pkt 20 projektu zmian do rozporządzenia SRMR, który wprowadza do tego rozporządzenia nowy art. 18a oraz art. 1 pkt 19 projektu zmian do dyrektywy BRRD, który wprowadza do tej dyrektywy nowy art. 32c.

<sup>(29)</sup> Zob. art. 1 pkt 20 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który wprowadza do rozporządzenia SRMR nowy art. 18a ust. 2 lit. b).

<sup>(30)</sup> Zob. art. 1 pkt 12 projektu zmian dyrektywy DGSD, który zmienia art. 11 tej dyrektywy.

<sup>(31)</sup> Zob. art. 1 pkt 19 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który zmienia art. 18 ust. 4 lit. d) tego rozporządzenia.

<sup>(32)</sup> Zob. art. 1 pkt 17 lit. b) projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 32 ust. 4 lit. d) tej dyrektywy.

<sup>(33)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149).

systemu gwarancji depozytów jest konieczna do zachowania dobrej kondycji finansowej i długoterminowej rentowności danej instytucji kredytowej<sup>(34)</sup>. W związku z tym EBC zaleca usunięcie tego odniesienia w projektach zmian rozporządzenia SRMR i dyrektywy BRRD.

- 6.3. EBC z zadowoleniem przyjmuje również harmonizację testu najniższego kosztu przed skorzystaniem ze środków systemów gwarantowania depozytów lub rozważaniem zastosowania środka zapobiegawczego systemów gwarantowania depozytów<sup>(35)</sup>. We wszystkich przypadkach korzystania z systemów gwarancji depozytów zharmonizowane ramy testu najniższych kosztów pomogą wyrównać warunki działania i zapewnić spójność między państwami członkowskimi. W odniesieniu do szczególnej sytuacji środków zapobiegawczych w projekcie zmian dyrektywy DGSD zauważono, że dokładna ocena należności odzyskanych w ramach likwidacji może stanowić wyzwanie, ponieważ środki takie powinny być stosowane na długo przed jakąkolwiek przewidywalną likwidacją<sup>(36)</sup>. W projekcie sugeruje się zatem zastosowanie współczynnika korygującego w wysokości 85 % do szacowanego wskaźnika odzyskanych środków przy przeprowadzaniu testu najniższych kosztów w odniesieniu do środka zapobiegawczego, który odblokowuje dodatkowe finansowanie z systemu gwarancji depozytów. Równoległe stosowanie takiego współczynnika w odniesieniu do środków zapobiegawczych i alternatywnych, a także finansowania z systemów gwarancji depozytów pozwoliłoby wyrównać warunki działania i ułatwić interwencje systemów gwarancji depozytów w większej liczbie scenariuszy. Ponieważ jednak sytuacja instytucji, do których stosuje się środki zapobiegawcze, może być bardzo zróżnicowana pod względem ich bilansów i stopnia pogorszenia się ich sytuacji, współczynnik korygujący może nie uwzględniać w odpowiedni sposób specyfiki środków zapobiegawczych. Kwestia to może zostać skuteczniej rozwiązana przez EUNB w ramach proponowanego projektu regulacyjnych standardów technicznych<sup>(37)</sup>.
- 6.4. Projekt zmian dyrektywy DGSD przewiduje, że instytucje kredytowe, które zwracają się do systemu gwarancji depozytów o finansowanie środków zapobiegawczych, przedstawiają właściwemu organowi do konsultacji notę zawierającą informacje na temat środków, które te instytucje kredytowe zobowiązują się podjąć w celu zapewnienia lub przywrócenia zgodności z wymogami nadzorczymi, w tym działań mających na celu ograniczenie ryzyka pogorszenia kondycji finansowej oraz wzmocnienie kapitału i płynności instytucji kredytowej. EBC proponuje wyjaśnienie, że organ nadzoru byłby zobowiązany jedynie do sprawdzenia przewidywanej zgodności z wymogami ostrożnościowymi. Obejmowałyby to weryfikację ostrożnościowych i nadzorczych aspektów planów naprawczych, których celem jest zapewnienie lub przywrócenie zgodności z wymogami nadzorczymi, oraz zapewnienie długoterminowej rentowności instytucji kredytowej. Organ nadzoru powinien ściśle współpracować z wyznaczonymi organami krajowymi lub organami systemów gwarantowania depozytów w sprawach, które wchodzą w zakres ich uprawnień i za które pozostają one odpowiedzialne. Ponadto system gwarancji depozytów lub wyznaczony organ mają rzeczywisty interes i są w stanie najlepiej monitorować spłatę przez instytucję kredytową kwoty przekazanej przez system gwarancji depozytów na finansowanie środka zapobiegawczego, a także związane z tym ramy czasowe, oraz podjąć na tej podstawie decyzję o objęciu tej instytucji kredytowej dalszymi środkami zapobiegawczymi.
- 6.5. EBC proponuje wyraźny wymóg rozdzielenia funduszy instytucjonalnego systemu ochrony i funduszy systemów gwarancji depozytów. Dotychczasowe doświadczenia pokazały, że oddzielny fundusz instytucjonalnego systemu ochrony jest ważny dla sprawnego funkcjonowania takich programów. Istnieją również znaczne korzyści wynikające z posiadania odrębnych funduszy instytucjonalnego systemu ochrony i systemów gwarancji depozytów, biorąc pod uwagę, że odrębne fundusze instytucjonalnego systemu ochrony nie podlegają ograniczeniom nałożonym przez dyrektywę DGSD. W związku z tym odrębny fundusz instytucjonalnego systemu ochrony zapewnia możliwość dalszego wykonywania innych funkcji instytucjonalnego systemu ochrony przy pomocy funduszy przeznaczonych na ten cel. Na przykład interweniując proaktywnie i terminowo, instytucjonalny system ochrony gwarantuje spełnianie przez instytucje będące jego członkami wymogów regulacyjnych w zakresie funduszy własnych i płynności. EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że – podobnie jak w przeszłości – te odrębne fundusze instytucjonalnego systemu ochrony nie podlegałyby wymogom dyrektywy DGSD. Jeżeli chodzi o rolę instytucjonalnych systemów ochrony jako systemów gwarancji depozytów, EBC popiera rozwiązanie, zgodnie z którym powinny one nadal podlegać dyrektywie DGSD, aby zapewnić równe warunki działania. Wniosek Komisji – w połączeniu z oddzieleniem funduszy instytucjonalnych systemów ochrony i funduszy systemów gwarancji depozytów – zachowuje zatem niezbędną elastyczność, zapewniając jednocześnie jasność prawa i równe warunki działania.
7. *Wczesne ostrzeganie o potencjalnej ocenie znajdowania się na progu upadłości lub zagrożenia upadłością*
- 7.1. Projekt zmian rozporządzenia SRMR przewiduje, że EBC lub odpowiedni właściwy organ krajowy powinien jak najszybciej powiadomić Jednolitą Radę, jeżeli uznają, że istnieje istotne ryzyko, że spełniony zostanie co najmniej jeden z warunków uznania instytucji za będącą na progu upadłości lub zagrożoną upadłością<sup>(38)</sup>. Następnie EBC lub właś-

<sup>(34)</sup> Zob. art. 1 pkt 20 projektu zmian do rozporządzenia SRMR, który wprowadza do tego rozporządzenia nowy art. 18a ust. 1 lit. b) oraz art. 1 pkt 19 projektu zmian do dyrektywy BRRD, który wprowadza do tej dyrektywy nowy art. 32c ust. 1 lit. b).

<sup>(35)</sup> Zob. art. 1 pkt 13 projektu zmian dyrektywy DGSD, który wprowadza do tej dyrektywy nowy art. 11e.

<sup>(36)</sup> Zob. motyw 30 projektu zmian dyrektywy DGSD.

<sup>(37)</sup> Zob. art. 1 pkt 13 projektu zmian dyrektywy DGSD, który wprowadza do tej dyrektywy nowy art. 11e ust. 5.

<sup>(38)</sup> Zob. motyw 15 i art. 1 pkt 16 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który wprowadza do rozporządzenia SRMR nowy art. 13c.

ciwy organ krajowy i Jednolita Rada konsultują się na temat możliwych środków mających na celu zapobieżenie wystąpieniu takiej upadłości, a także na temat rozsądnych ram czasowych ich wdrożenia. EBC lub właściwy organ krajowy oraz Jednolita Rada monitorują rozwój sprawy i odbywają regularne spotkania.

- 7.2. EBC popiera ten nowy proces wczesnego ostrzegania i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że nie ma on wpływu na ugruntowaną procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji <sup>(39)</sup>, w tym w szczególności na zasady, kompetencje i proces oceny, czy dana instytucja jest na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością. Pozwoli to dalej rozwijać najlepsze praktyki w zakresie współpracy między EBC a Jednolitą Radą ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Ponadto takie rozwiązanie zapewnia EBC lub właściwemu organowi krajowemu i Jednolitej Radzie możliwość oceny sytuacji kryzysowych w miarę ich rozwoju i reagowania w najbardziej odpowiedni sposób za pomocą pełnego zestawu narzędzi.
- 7.3. W tym kontekście EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że uruchomienie tego nowego procesu wczesnego ostrzegania nie jest warunkiem wstępnym późniejszej oceny, czy dana instytucja jest na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością <sup>(40)</sup>. W czasach szybko eskalujących kryzysów właściwe może być natychmiastowe przeprowadzenie takiej oceny, biorąc pod uwagę powagę sytuacji i brak łatwo dostępnych środków, które mogłyby zapobiec upadłości.
8. *Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*
- 8.1. EBC z zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Szerszy zakres restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji umożliwi dostęp do odpowiednich instrumentów szerszemu gronu instytucji kredytowych, poprawiając tym samym dostęp do międzynarodowych instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji opartych na najlepszych praktykach i zapewniając dalszą harmonizację zarządzania kryzysowego. Jednocześnie EBC rozumie, że wniosek nie będzie wymagał od organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przeznaczenia mniejszych instytucji kredytowych do procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jeżeli takie działanie byłoby nieproporcjonalne. Te instytucje kredytowe nadal mogłyby podlegać likwidacji w ramach krajowych postępowań upadłościowych, jeżeli doprowadziłoby to do bardziej satysfakcjonującego wyniku. Tak czy inaczej EBC z zadowoleniem przyjąłby analizę, czy łączny skutek proponowanych zmian w ocenie interesu publicznego, w tym nowego celu, jakim jest minimalizacja strat dla systemów gwarancji depozytów, prowadzi do zamierzonego proporcjonalnego rozszerzenia zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 8.2. Rozszerzenie zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mniejsze i średnie instytucje kredytowe może być wiarygodne tylko wtedy, gdy znalezione zostaną realistyczne rozwiązania zapewniające odpowiednie finansowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w tym wewnętrzną zdolność instytucji kredytowych do pokrywania strat, ale, co ważne, również dostęp do finansowania systemów gwarancji depozytów i mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 8.3. Zasada, zgodnie z którą straty w przypadku upadłości instytucji kredytowej powinni ponieść przede wszystkim akcjonariusze i wierzyciele, stanowi podstawę unijnych ram zarządzania kryzysowego. W związku z tym EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że ta kluczowa zasada została potwierdzona w proponowanym pakiecie legislacyjnym.
- 8.4. Jednocześnie rozszerzenie zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na mniejsze i średnie instytucje kredytowe wiąże się z wyzwaniami. Te instytucje kredytowe są często w dużym stopniu uzależnione od depozytów jako źródła finansowania i, w zależności od lokalnych warunków rynkowych, mogą mieć trudności z emisją innych instrumentów finansowych, które mogą wiarygodnie pokrywać straty lub zostać przekształcone w kapitał własny w przypadku upadłości instytucji kredytowej. Mogą zaistnieć sytuacje, w których umorzenie lub konwersja depozytów, które nie są chronione przez system gwarancji depozytów (depozyty niezabezpieczone), może spowodować ryzyko dla stabilności finansowej, co może prowadzić do zniszczenia wartości, szkodząc tym samym interesowi publicznemu. Może to mieć miejsce na przykład wtedy, gdy umorzenie lub konwersja niezabezpieczonych depozytów w jednej instytucji kredytowej prowadzi do wycofania niezabezpieczonych depozytów w innych instytucjach kredytowych, a tym samym do rozprzestrzenienia się efektu domina. EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że proponowany pakiet legislacyjny wprowadza możliwości poprawy ochrony deponentów poprzez zwiększenie zdolności systemu gwarancji depozytów do zapewniania finansowania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji <sup>(41)</sup>. Co najważniejsze, można to osiągnąć poprzez wyjaśnienie i rozszerzenie testu najniższych kosztów <sup>(42)</sup> oraz wprowadzenie jednopoziomowego uprzywilejowania deponentów z jednakowym stopniem uprzywilejowania wszystkich depozytów <sup>(43)</sup>. Podobnie EBC z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący zaliczania wkładu

<sup>(39)</sup> Zob. motyw 15 projektu zmian dyrektywy SRMR.

<sup>(40)</sup> Zob. motyw 16 projektu zmian dyrektywy SRMR.

<sup>(41)</sup> Zob. art. 1 pkt 56 projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 109 tej dyrektywy.

<sup>(42)</sup> Zob. art. 1 pkt 13 projektu zmian dyrektywy DGSD, który wprowadza do tej dyrektywy nowy art. 11e.

<sup>(43)</sup> Zob. art. 1 pkt 55 lit. a) projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 108 ust. 1 tej dyrektywy.



systemu gwarancji depozytów na poczet wymogu minimalnego pokrycia strat w odniesieniu do dostępu do mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w tym jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w przypadku gdy stosowany jest instrument przeniesienia <sup>(44)</sup>. Zmiany te, zwiększające zdolność systemu gwarancji depozytów i mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do wspierania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mniejszych i średnich instytucji kredytowych, stanowią niezbędny odpowiednik znaczącego rozszerzenia zakresu stosowania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na takie instytucje kredytowe. Ważne jest zatem przyjęcie proponowanego pakietu legislacyjnego w sposób całościowy i zapewnienie spójnego sformułowania zmian ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów. Wdrożenie tylko niektórych elementów proponowanego pakietu legislacyjnego mogłoby doprowadzić do niemożności skutecznego zastosowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w praktyce.

- 8.5. Zgodnie z zasadą, że straty w przypadku upadłości instytucji kredytowej ponoszą przede wszystkim akcjonariusze i wierzyciele, wszystkie instytucje kredytowe przeznaczone do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji muszą posiadać minimalną zdolność do pokrycia strat jako pierwszą linię obrony, odpowiednio skalibrowaną zgodnie ze strategią restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zapewniając tym samym dyscyplinę rynkową i minimalizując zależność od zewnętrznych źródeł finansowania. Jednak nawet przy możliwości wnoszenia przez systemy gwarancji depozytów wkładu w finansowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zaliczania tego wkładu na poczet wymogu 8 % łącznych zobowiązań i funduszy własnych (TLOF) <sup>(45)</sup>, osiągnięcie progu 8 % TLOF mogłoby wzmocnić niekorzystną dynamikę w przypadku kryzysu systemowego, np. gdy wiele instytucji kredytowych upada jednocześnie lub gdy wymagałoby to przypisania strat niektórym wierzycielom, co z kolei mogłoby poważnie zagrozić stabilności finansowej. W związku z tym w wyjątkowych przypadkach EBC poparłby wprowadzenie wyłączenia dotyczącego stabilności finansowej w odniesieniu do dostępu do mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zgodnie z zaleceniem Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) <sup>(46)</sup>. Umożliwiłoby to dostęp do mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed absorpcją strat na poziomie 8 % TLOF w przypadkach, w których jest to absolutnie niezbędne do ochrony interesu publicznego i zapewnienia stabilności finansowej. Opcja ta powinna zatem podlegać rygorystycznym warunkom i zasadom zarządzania, na wzór porównywalnego mechanizmu istniejącego w Stanach Zjednoczonych, np. z wymogiem wspólnego zatwierdzenia przez Jednolitą Radę, Komisję i EBC. Wyłączenie takie byłoby stosowane jedynie w czasach kryzysu w całej strefie euro lub w całym państwie członkowskim lub gdy istnieje ryzyko takiego kryzysu, w ostateczności i po wykorzystaniu w jak największym stopniu zdolności instytucji kredytowych do pokrywania strat, bez wywoływania negatywnych skutków dla stabilności finansowej <sup>(47)</sup>.
- 8.6. Nawet po rozszerzeniu oceny interesu publicznego szereg mniejszych instytucji kredytowych prawdopodobnie pozostanie poza zakresem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W odniesieniu do instytucji kredytowych, w przypadku których stosowanie ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nadal nie byłoby proporcjonalne, EBC z zadowoleniem przyjąłby usprawnienie i dalszą harmonizację krajowych postępowań upadłościowych <sup>(48)</sup>. Proponowany pakiet legislacyjny nie jest bardzo ambitny pod tym względem. EBC zachęca unijnych prawodawców do zharmonizowania i rozszerzenia we wszystkich państwach członkowskich dostępności środków alternatywnych w przypadku likwidacji, w szczególności zdolności systemów gwarancji depozytów do wspierania przenoszenia aktywów i zobowiązań do przejmującej instytucji kredytowej. EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowane zmiany w hierarchii wierzycieli oraz wyjaśnienia dotyczące testu najniższych kosztów, co doprowadzi do lepszego dostępu do finansowania systemów gwarancji depozytów i szerszej dostępności tych środków. Wprowadzenie tych alternatywnych środków we wszystkich państwach członkowskich umożliwiłoby szybszy, skuteczniejszy i bardziej zharmonizowany proces zarządzania likwidacją instytucji kredytowych, co ostatecznie przyniesie korzyści stabilności finansowej i deponentom, a także ograniczy potrzeby systemów gwarancji depozytów w zakresie wypłat.
- 8.7. Ponadto EBC z zadowoleniem przyjmuje doprecyzowanie, że podział obowiązków w ramach procedury umorzenia instrumentów kapitałowych i innych zobowiązań kwalifikowanych w pełni odzwierciedla podział obowiązków w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji <sup>(49)</sup>. Oznacza to, że główna odpowiedzialność organu nadzoru dotyczy ocen znajdowania się u progu upadłości lub zagrożenia upadłością, natomiast pozostałe warunki umorzenia są oceniane przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

<sup>(44)</sup> Zob. art. 1 pkt 24 lit. a) projektu zmian rozporządzenia SRMR, który zmienia art. 27 ust. 7 tego rozporządzenia.

<sup>(45)</sup> Zob. art. 1 pkt 24 lit. a) projektu zmian rozporządzenia SRMR, który zmienia art. 27 ust. 7 tego rozporządzenia.

<sup>(46)</sup> Zob. MFW, „Financial Sector Assessment Program – Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management” (2018), str. 6 i 30, dostępne na stronie internetowej MFW pod adresem [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>(47)</sup> Zob. także „ECB contribution to the European Commission’s targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework”, str. 4.

<sup>(48)</sup> Zob. „ECB contribution to the European Commission’s targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework”, str. 3 i 11. EBC zachęcał Komisję do zbadania wykonalności takich rozwiązań jak stworzenie europejskich ram likwidacji administracyjnej – wspieranych przez EDIS – w celu zapewnienia skutecznego i zharmonizowanego postępowania w przypadku upadłości takich instytucji kredytowych.

<sup>(49)</sup> Zob. motyw 26 i art. 1 pkt 23 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który zmienia art. 21 tego rozporządzenia.

## 9. Uprzywilejowanie deponentów

9.1. EBC z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji co do ustanowienia jednopoziomowego uprzywilejowania deponentów<sup>(50)</sup>. Podejście to zapewni większą harmonizację hierarchii wierzycieli instytucji kredytowych w całej Unii oraz zagwarantuje, że wszystkie depozyty, w tym depozyty dużych przedsiębiorstw i depozyty wyłączone, będą miały *równy stopień uprzywilejowania*, wyższy od zwykłych niezabezpieczonych roszczeń. Podejście to poprawi dostęp do finansowania systemów gwarancji depozytów z korzyścią dla zachowania portfela depozytów jako całości, co oznacza, że system gwarancji depozytów może w większym stopniu przyczynić się do realizacji środków zarządzania kryzysowego - w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji a także poprzez środki zapobiegawcze lub alternatywne, w tym narzędzia przenoszenia. Znacznie poprawia to dostępne rozwiązania w zakresie zarządzania kryzysowego<sup>(51)</sup> i zmniejsza obawy o stabilność finansową wywołane zjawiskiem zarażenia spowodowanym przez inne instytucje kredytowe, które stoją w obliczu paniki bankowej nieubezpieczonych deponentów. Zwiększona dostępność instrumentu zbycia działalności, zarówno w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i w kontekście alternatywnych środków systemu gwarancji depozytów, może ograniczyć wykorzystanie stopniowej likwidacji jako środka zarządzania upadłością instytucji kredytowych. Jest to korzystne, ponieważ stopniowa likwidacja może zniszczyć wartość przedsiębiorstwa oraz destabilizować nastroje deponentów i stabilność finansową. Proponowane podejście zmniejsza również zapotrzebowanie na wypłaty dla deponentów, które często wymagają uruchomienia dużych kwot przez systemy gwarancji depozytów, co ogranicza ich płynność i zdolność do radzenia sobie z kolejnymi upadłościami instytucji kredytowych. Dzięki lepszemu zabezpieczeniu dostępu do depozytów i stabilności finansowej ogranicza się również zachęty do wykorzystywania pieniędzy podatników w przypadku upadłości instytucji kredytowych. Co ważne, deponenci objęci gwarancją pozostają w pełni chronieni przez system gwarancji depozytów we wszystkich scenariuszach, ale korzystają również ze strategii przenoszenia, które mogą zapewnić nieprzerwany dostęp do ich depozytów<sup>(52)</sup>.

9.2. Uprzywilejowując wszystkie depozyty względem wiarytelności uprzywilejowanych w hierarchii wierzycieli, podejście to ułatwiłoby również przyporządkowanie strat do niezabezpieczonych instrumentów dłużnych instytucji kredytowych, ułatwiając zapewnienie pełnego pokrycia strat przez wierzycieli mogących podlegać umorzeniu lub konwersji bez problemów związanych ze stabilnością finansową. Ograniczyłyby to również do minimum ryzyko roszczeń odszkodowawczych w ramach zasady nie pogarszania sytuacji wierzycieli, zwiększając tym samym możliwość przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji<sup>(53)</sup>.

9.3. Jednocześnie EBC przyznaje, że wprowadzenie jednopoziomowego uprzywilejowania deponentów może prowadzić do dodatkowych kosztów dla systemów gwarancji depozytów w niektórych scenariuszach zarządzania kryzysowego banków. Chociaż EBC zauważa, że jednopoziomowe uprzywilejowanie deponentów okazało się skuteczne w wielu jurysdykcjach, pożądane byłoby przeprowadzenie dalszej analizy konkretnych sytuacji, w których mogą powstać dodatkowe koszty dla systemów gwarancji depozytów lub w których mogą pojawić się niepożądane konsekwencje. W analizie tej należy również uwzględnić, w miarę możliwości i z uwzględnieniem doświadczeń zdobytych w jurysdykcjach, które wprowadziły jednopoziomowe uprzywilejowanie deponentów, wpływ proponowanych zmian na rating i wycenę uprzywilejowanych niezabezpieczonych instrumentów dłużnych, a także należy dokładniej zbadać interakcje między jednopoziomowym uprzywilejowaniem deponentów a kwalifikowalnością niektórych depozytów do celów MREL. Ponadto EBC jest otwarty na zbadanie alternatywnych rozwiązań zwiększających zdolność systemów gwarancji depozytów do wnoszenia wkładu na rzecz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (a także za pomocą środków zapobiegawczych i alternatywnych) w takim samym stopniu, w jakim byłoby to możliwe przy jednopoziomowym uprzywilejowaniu deponentów, przy jednoczesnym ograniczeniu ekspozycji systemów gwarancji depozytów na straty wynikające z wypłat w przypadku likwidacji. Analizując takie rozwiązania, konieczne będzie zapewnienie, aby każdemu rozszerzeniu zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji towarzyszył odpowiedni dostęp do finansowania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w tym w szczególności do finansowania z systemów gwarancji depozytów. Wreszcie wpływ wprowadzenia jednopoziomowego uprzywilejowania deponentów na strukturę zobowiązań instytucji kredytowych zasługiwałby oczywiście na szczególną uwagę nadzorczą, a EBC jest gotów dokładnie ocenić tę kwestię w odniesieniu do instytucji kredytowych podlegających jego kompetencjom.

## 10. Przeciwdziałanie ryzyku wystąpienia sytuacji zawieszenia

10.1. Dyrektywa BRRD zobowiązuje już państwa członkowskie do zapewnienia, aby upadająca instytucja, która nie podlega restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, została zlikwidowana w sposób uporządkowany zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym<sup>(54)</sup>. EBC popiera proponowane zmiany dyrektywy BRRD, jako że doprecyzowują one ten mechanizm<sup>(55)</sup>, zapewniając bezwzględne rozpoczęcie takiej likwidacji oraz doprowadzenie instytucji kredytowej do wyjścia z rynku lub zakończenia działalności bankowej w rozsądnym terminie<sup>(56)</sup>.

<sup>(50)</sup> Zob. art. 1 pkt 55 lit. a) projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 108 ust. 1 tej dyrektywy.

<sup>(51)</sup> W tym zakresie zobacz również „ECB contribution to the European Commission’s targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework”, str. 4 i 13.

<sup>(52)</sup> Więcej informacji na temat rozwiązań stosowanych w USA, które obejmuje jednopoziomowe uprzywilejowanie deponentów i znaczne wykorzystanie strategii przenoszenia, można znaleźć w przemówieniu Andrei Enrii, przewodniczącego Rady ds. Nadzoru EBC pt. „Of temples and trees: on the road to completing the European banking union”, które jest dostępne na stronie internetowej nadzoru bankowego EBC pod adresem [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu).

<sup>(53)</sup> Zob. pkt 2.3.2 opinii CON/2017/6.

<sup>(54)</sup> Zob. art. 32b dyrektywy BRRD.

<sup>(55)</sup> Zob. art. 1 pkt 18 projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 32b tej dyrektywy.

<sup>(56)</sup> Zob. pkt 3.2 opinii CON/2020/25 oraz „ECB contribution to the European Commission’s targeted consultation on the review of the crisis management and deposit insurance framework”, str. 2 i 8.

- 10.2. Należy jeszcze bardziej zharmonizować krajowe procedury zarządzania przypadkami innymi niż restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja poprzez upoważnienie organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do wszczęcia administracyjnej procedury likwidacyjnej w odniesieniu do instytucji, które spełniają pierwsze dwa warunki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ale nie podlegają jej ze względu na brak interesu publicznego<sup>(57)</sup>. Byłby to najskuteczniejszy sposób rozwiązania kwestii potencjalnego wystąpienia sytuacji zawieszenia przez dłuższy czas.
- 10.3. EBC popiera upoważnienie właściwego organu do cofnięcia zezwolenia instytucjom kredytowym, które są na progu upadłości lub są zagrożone upadłością, ale nie zostały objęte restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją<sup>(58)</sup>. Jednocześnie zmiany nie powinny wprowadzać żadnego automatyzmu, utrzymując wycofanie jako uprawnienie dyskrecjonalne EBC zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013<sup>(59)</sup>.
- 10.4. Jeżeli chodzi o propozycję ustalenia, że cofnięcie zezwolenia jest warunkiem wystarczającym do wszczęcia likwidacji<sup>(60)</sup>, EBC uważa, że sprawą najwyższej wagi jest uniknięcie wszelkich niezamierzonych konsekwencji w zakresie sprzecznych interpretacji lub rozbieżnych krajowych transpozycji. Główna propozycja Komisji dotycząca rozwiązania sytuacji zawieszenia przewiduje, że w przypadku gdy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stwierdzi, że instytucja kredytowa spełnia wszystkie warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z wyjątkiem warunku interesu publicznego, odpowiedni organ krajowy musi również posiadać uprawnienia do niezwłocznego wszczęcia procedury likwidacji takiej instytucji kredytowej<sup>(61)</sup>. Propozycja, by cofnięcie zezwolenia było „wystarczającym” warunkiem likwidacji, może stanowić dla państw członkowskich zachętę do rezygnacji z odpowiedniej transpozycji tego ważnego wymogu przyznania uprawnień organom krajowym<sup>(62)</sup>. Takie podejście mogłoby prowadzić do błędnej interpretacji, zgodnie z którą cofnięcie zezwolenia przez organ nadzoru byłoby jedynym czynnikiem uruchamiającym wszczęcie postępowania likwidacyjnego, bez uwzględnienia wcześniejszej decyzji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dotyczącej tego, czy spełnione zostały warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Takie podejście mogłoby prowadzić do praktyki, w ramach której krajowe organy administracyjne lub sądy krajowe odkładają rozpoczęcie procedury likwidacji do czasu cofnięcia zezwolenia. Nie uwzględniałoby to możliwości, że w niektórych przypadkach właściwsze byłoby wszczęcie postępowania likwidacyjnego, gdy instytucja kredytowa nadal posiada zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej. W związku z powyższym EBC zaleca, aby cofnięcie zezwolenia nie było zharmonizowanym warunkiem wstępnym likwidacji instytucji kredytowych.
11. *Nieodwołalne zobowiązania płatnicze na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*
- 11.1. EBC zdecydowanie zaleca, by nie zwiększać udziału nieodwołalnych zobowiązań płatniczych z 30 % do 50 % całkowitej kwoty składek ex ante wnoszonych przez instytucje na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji<sup>(63)</sup>. Praktyka, zgodnie z którą instytucje kredytowe subskrybują nieodwołalne zobowiązania płatnicze, pokazuje, że podejście stosowane przez niektóre instytucje kredytowe może generować ryzyko zawyżenia kapitału podstawowego Tier I. Jeżeli ocena sytuacji instytucji kredytowej wykaże, że takie ryzyko istnieje i pozostaje niepokryte, mogłoby to spowodować przyjęcie środków nadzorczych w celu ograniczenia tego ryzyka.

<sup>(57)</sup> Zob. również pkt 8.6 powyżej.

<sup>(58)</sup> Zob. art. 1 pkt 18 projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 32b ust. 3 tej dyrektywy.

<sup>(59)</sup> Zob. art. 4 ust. 1 lit. a) oraz art. 14 ust. 5 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).

<sup>(60)</sup> Zob. motyw 16 i art. 1 pkt 18 projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 32b ust. 4 tej dyrektywy.

<sup>(61)</sup> Zob. motyw 16 i art. 1 pkt 18 projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 32b ust. 1 i 2 tej dyrektywy.

<sup>(62)</sup> Zob. art. 1 pkt 18 projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 32B ust. 1 tej dyrektywy i stanowi, że odpowiedni krajowy organ administracyjny lub sądowy powinien być uprawniony do niezwłocznego wszczęcia procedury mającej na celu uporządkowaną likwidację instytucji lub podmiotu zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym.

<sup>(63)</sup> Zob. art. 1 pkt 37 lit. a) projektu zmian rozporządzenia SRMR, który zmienia art. 70 ust. 3 tego rozporządzenia oraz art. 1 pkt 53 lit. a) projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 103 ust. 3 tej dyrektywy.

- 11.2. Tłem tej kwestii ostrożnościowej jest to, że do celów rachunkowości wiele instytucji kredytowych nie rejestruje nieodwołalnego zobowiązania płatniczego jako zobowiązania, lecz utrzymuje je poza bilansem, a jednocześnie rejestruje zabezpieczenie gotówkowe jako składnik aktywów, nie ujmując żadnych kosztów w rachunku zysków i strat. W ten sposób kapitał podstawowy Tier I instytucji kredytowej jest zawyżony, ponieważ nie odzwierciedla faktu, że zasoby wniesione jako zabezpieczenie do funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie mogą zostać odzyskane bez odpowiedniej płatności gotówkowej. Istnienie ryzyka ostrożnościowego w związku z nieodwołalnymi zobowiązaniami płatniczymi zostało również uznane przez Sąd <sup>(64)</sup>. Należy zauważyć, że nawet proponowane wyjaśnienia nie rozwiązałyby tej kwestii <sup>(65)</sup>.
- 11.3. W każdym razie EBC z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienia <sup>(66)</sup>, że w przypadku gdy instytucja kredytowa nie jest już objęta zakresem rozporządzenia SRMR lub dyrektywy BRRD i nie podlega już obowiązkowi wnoszenia składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wzywa do wykonania podjętych nieodwołalnych zobowiązań płatniczych, które nadal są zaległe. Zmiana ta potwierdza ponadto, że instytucje kredytowe nie mogą w żadnym wypadku odzyskać zabezpieczenia gotówkowego wniesionego w celu zabezpieczenia nieodwołalnych zobowiązań płatniczych, chyba że na rzecz funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dokonana zostanie odpowiednia płatność, co powoduje konieczność odliczenia takiego zabezpieczenia gotówkowego od kapitału podstawowego Tier I instytucji kredytowej.
- 11.4. Ponadto, biorąc pod uwagę, że niektóre instytucje kredytowe nie rejestrują tych składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jako kosztu w trakcie zasilania funduszu składkami, musiałyby one wówczas ujmować te składki jako koszty w momencie korzystania z funduszu. Podczas gdy wpływ na wskaźniki ostrożnościowe jest ograniczony przez odliczenia ostrożnościowe stosowane przez EBC, nieodwołalne zobowiązania płatnicze zwiększają zyski instytucji kredytowych w okresach spokojnej koniunktury gospodarczej (kiedy jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest zasilany składkami) i pogłębiają ich straty w czasie kryzysu (kiedy jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest wykorzystywany), tworząc w ten sposób procykliczny efekt domina. W związku z tym EBC uważa nieodwołalne zobowiązania płatnicze, które nie są rozliczane jako koszt w fazie zasilania jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji składkami, za problematyczne z punktu widzenia ryzyka systemowego i sugeruje ograniczenie ich stosowania do minimum.
12. *Zgodność z minimalnymi wymogami w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (połączenia łańcuchowe)*
- 12.1. Projekt dotyczący połączeń łańcuchowych uprawnia organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do zezwolenia niektórym jednostkom zależnym na spełnianie wewnętrznych wymogów MREL <sup>(67)</sup> na zasadzie skonsolidowanej, a nie na zasadzie indywidualnej. Możliwość ta podlega dwóm zestawom zabezpieczeń <sup>(68)</sup>. Po pierwsze, w przypadku podmiotów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które są unijnymi dominującymi finansowymi spółkami holdingowymi lub unijnymi dominującymi finansowymi spółkami holdingowymi o działalności mieszanej, wymagane jest, aby jednostka zależna była jedyną bezpośrednią jednostką zależną podmiotu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz aby zarówno podmiot restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i jednostka zależna miały siedzibę w tym samym państwie członkowskim i należały do tej samej grupy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Alternatywnie w przypadku innych rodzajów podmiotów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wymagane jest, aby jednostka zależna podlegała wymogowi filaru 2 lub wymogowi połączonego bufora na zasadzie skonsolidowanej. Po drugie, organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musi stwierdzić, że zgodność z wewnętrznymi wymogami MREL na zasadzie skonsolidowanej nie ma negatywnego wpływu na możliwość przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odpowiedniej grupy ani na zastosowanie uprawnień do umorzenia i konwersji w odniesieniu do tej jednostki pośredniej lub innych podmiotów w tej samej grupie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 12.2. W odniesieniu do podmiotów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które nie są unijnymi dominującymi finansowymi spółkami holdingowymi lub unijnymi dominującymi finansowymi spółkami holdingowymi o działalności mieszanej, ustanawia się powiązanie z wymogiem filaru 2 nałożonym na jednostkę zależną na zasadzie skonsolidowanej. EBC zauważa, że skonsolidowane lub subskonsolidowane wymogi nałożone na jednostkę zależną w ramach unijnej grupy bankowej muszą być określone zgodnie z odpowiednimi warunkami określonymi w rozpo-

<sup>(64)</sup> Zob. wyrok z dnia 9 września 2020 r. w sprawie *BNP Paribas* przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu, T-150/18 i T-345/18, EU:T:2020:394, pkt 78.

<sup>(65)</sup> Zob. art. 1 pkt 37 lit. b) projektu zmian rozporządzenia SRMR, który wprowadza do tego rozporządzenia nowy art. 70 ust. 3a oraz art. 1 pkt 53 lit. b) projektu zmian dyrektywy BRRD, który wprowadza do tej dyrektywy nowy art. 103 ust. 3a.

<sup>(66)</sup> Zob. art. 1 pkt 37 lit. b) projektu zmian rozporządzenia SRMR, który wprowadza do tego rozporządzenia nowy art. 70 ust. 3a oraz art. 1 pkt 53 lit. b) projektu zmian dyrektywy BRRD, który wprowadza do tej dyrektywy nowy art. 103 ust. 3a.

<sup>(67)</sup> Zob. art. 1 pkt 3 lit. a) oraz art. 2 pkt 7 lit. a) projektu dotyczącego połączeń łańcuchowych, które zmieniają, odpowiednio, art. 45f ust. 1 dyrektywy BRRD oraz art. 12g ust. 1 rozporządzenia SRMR.

<sup>(68)</sup> Zob. art. 1 pkt 3 lit. a) oraz art. 2 pkt 7 lit. a) projektu dotyczącego połączeń łańcuchowych, które zmieniają, odpowiednio, art. 45f ust. 1 dyrektywy BRRD oraz art. 12g ust. 1 rozporządzenia SRMR.

rządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 <sup>(69)</sup> (zwanym dalej „rozporządzeniem CRR”) i dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE <sup>(70)</sup> (zwaną dalej „dyrektywą CRD”). Na przykład jeżeli instytucja zależna nie jest instytucją dominującą w państwie członkowskim ani nie posiada jednostek zależnych w państwach trzecich, organ nadzoru może wymagać wypełnienia niektórych obowiązków wynikających z rozporządzenia CRR i dyrektywy CRD <sup>(71)</sup> na zasadzie subskonsolidowanej tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione do celów nadzorczych specyfiką ryzyka lub struktury kapitałowej instytucji lub w przypadku przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów krajowych wymagających strukturalnego rozdzielenia działalności w ramach grupy bankowej <sup>(72)</sup>.

### 13. *Inne aspekty związane z ramami gwarantowania depozytów*

13.1. Projekt zmian dyrektywy DGSD zawiera szereg innych zmian przepisów dotyczących gwarantowania depozytów <sup>(73)</sup>. EBC z zadowoleniem przyjmuje te zmiany, jako że prowadzą one do dalszej harmonizacji i rozszerzenia zestawu narzędzi organów w ramach zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów.

13.2. Niektóre z proponowanych zmian w dyrektywie DGSD budzą obawy EBC. Po pierwsze, projekt zmian dyrektywy DGSD ma na celu nałożenie na organ nadzoru obowiązku zapewnienia przestrzegania przez instytucje kredytowe ich obowiązków jako członków systemów gwarancji depozytów <sup>(74)</sup>. Uprawnienia organu nadzoru na mocy dyrektywy CRD mogą być wykorzystywane wyłącznie do realizacji celów w niej określonych, w związku z czym nie można ich rozszerzyć na kwestie z tą dyrektywą niezwiązane, takie jak nieprzestrzeganie przez instytucje kredytowe ich obowiązków jako członków systemów gwarancji depozytów. Ponadto organy ds. systemów gwarantowania depozytów są znacznie lepiej przygotowane do oceny takiej zgodności i to one powinny posiadać odpowiednie uprawnienia do egzekwowania zgodności z przepisami. W związku z tym EBC zaleca ponowne rozpatrzenie tej propozycji.

13.3. Po drugie, projekt zmian dyrektywy DGSD sugeruje, że systemy gwarancji depozytów będą mogły przechowywać swoje środki na rachunkach w krajowych bankach centralnych (KBC) <sup>(75)</sup>. Chociaż otwarcie takich rachunków byłoby zgodne z Traktatem <sup>(76)</sup>, przepis ten może wymagać zmian w statutach niektórych krajowych banków centralnych na mocy prawa krajowego w celu zapewnienia, aby zarówno publiczne, jak i prywatne systemy gwarancji depozytów były uprawnione do otwierania takich rachunków. Ponadto jakiegokolwiek finansowanie systemu gwarancji depozytów przez KBC, na przykład poprzez udzielanie pożyczek w rachunku systemu gwarancji depozytów prowadzonym przez KBC, byłoby niezgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego w zakresie, w jakim system gwarancji depozytów kwalifikuje się jako „instytucja publiczna” (podmiot prawa publicznego) w rozumieniu art. 123 ust. 1 Traktatu <sup>(77)</sup>.

### 14. *Ułatwianie przekazywania składek na rzecz systemów gwarancji depozytów*

14.1. Obecnie, gdy instytucja kredytowa przestaje być członkiem danego systemu gwarancji depozytów i staje się członkiem do innego systemu gwarancji depozytów lub gdy część jej działalności zostaje przeniesiona do innego systemu gwarancji depozytów, system gwarancji depozytów pochodzenia przekazuje jedynie niewielką część wcześniejszych składek instytucji kredytowej do nowego systemu. Poczawszy od 2024 r., po osiągnięciu przez systemy gwarancji depozytów poziomu docelowego, możliwość przekazywania składek może całkowicie ustać, ponieważ przekazywane mogą być tylko składki z ostatnich 12 miesięcy. W przypadku zmian członkostwa danej instytucji kredytowej w systemie gwarancji depozytów doprowadzi to do nadwyżki finansowania w systemie gwarantowania depozytów

<sup>(69)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

<sup>(70)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

<sup>(71)</sup> Zob. część druga do siódmej rozporządzenia CRR oraz tytuł VII dyrektywy CRD.

<sup>(72)</sup> Zob. art. 11 ust. 6 rozporządzenia CRR.

<sup>(73)</sup> Większość tych zmian wynika z opinii Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w sprawie finansowania systemów gwarancji depozytów i wykorzystania funduszy systemów gwarancji depozytów (EBA/OP/2020/02), dostępnej na stronie internetowej EUNB pod adresem [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu).

<sup>(74)</sup> Zob. art. 1 pkt 3 lit. a) projektu zmian dyrektywy DGSD, który zmienia art. 4 ust. 4 tej dyrektywy.

<sup>(75)</sup> Zob. art. 1 pkt 11 lit. e) projektu zmian dyrektywy DGSD, który wprowadza do tej dyrektywy nowy art. 10 ust. 7a.

<sup>(76)</sup> Zob. art. 17 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej „Statutem ESBC”), który stanowi, że w celu przeprowadzania swoich operacji KBC mogą otwierać rachunki bankowe instytucjom kredytowym, organom publicznym i innym uczestnikom rynku.

<sup>(77)</sup> Zob. Raport o konwergencji EBC z 2022 r., pkt 2.2.3, oraz opinię CON/2020/24.

pochodzenia, ponieważ ryzyko ponoszone przez ten system jest ograniczone, podczas gdy jego środki finansowe pozostają bardzo podobne. Z drugiej strony w przyjmującym systemie gwarantowania depozytów powstaje luka w finansowaniu, ponieważ przekazane zasoby nie są współmierne do przeniesionego ryzyka. Lukę tę wypełnia przenosząca się instytucja kredytowa lub wszyscy członkowie otrzymującego systemu gwarancji depozytów. Obecne ramy dotyczące gwarantowania depozytów traktują systemy gwarantowania depozytów pochodzenia w sposób uprzywilejowany kosztem przenoszącej się instytucji kredytowej i/lub członków przyjmującego systemu gwarancji depozytów. W obecnej formie ramy dotyczące gwarantowania depozytów nakładają na instytucje kredytowe, które zmieniają swoje powiązanie z systemem gwarancji depozytów, znaczne koszty utopione. Stanowi to istotną przeszkodę w realizacji celu, jakim jest wspieranie jednolitego rynku usług bankowych w Unii.

- 14.2. EBC ubolewa, że wniosek Komisji nie jest zgodny z zaleceniem EUNB <sup>(78)</sup>, aby upoważnić EUNB do opracowania metodyki, która wyeliminowałaby tę wadę w ramach gwarantowania depozytów. EBC proponuje przyznanie EUNB mandatu do opracowania metodyki obliczania wysokości składek, które powinny być przekazywane, aby zrównoważyć przenoszone ryzyko. Ograniczyłoby to do minimum nadwyżkę finansowania w systemie gwarantowania depozytów pochodzenia oraz lukę finansowania w systemie przyjmującym, a tym samym pozwoliłoby uniknąć nakładania zbędnych kosztów na przenoszącą się instytucję kredytową i innych członków przyjmującego systemu gwarancji depozytów. Taka metodyka powinna równoważyć interesy zaangażowanych systemów gwarancji depozytów i zachować stabilność finansową w całym systemie.
15. *Wymiana informacji*
- 15.1. Proponowany pakiet legislacyjny ma na celu dalsze wzmocnienie przepisów regulujących wymianę informacji w kontekście zarządzania kryzysowego <sup>(79)</sup>.
- 15.2. EBC wspiera kompleksową i terminową wymianę informacji między właściwymi organami a organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do celów zarządzania kryzysowego. EBC i Jednolita Rada wprowadziły już kompleksowy dwustronny protokół ustaleń ułatwiający taką wymianę <sup>(80)</sup>. Protokół ustanawia wiele kanałów wymiany informacji i współpracy, zapewniając informowanie Jednolitej Rady o istotnych zmianach dotyczących podmiotów bezpośrednio nadzorowanych przez EBC.
- 15.3. EBC ma jednak wątpliwości co do projektów zmian rozporządzenia SRMR i dyrektywy BRRD, które zobowiązują EBC i innych członków ESBC do przekazywania Jednolitej Radzie wszystkich informacji niezbędnych jej do wykonywania jej zadań w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji <sup>(81)</sup> oraz do przekazywania Komisji wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania przez Komisję jej zadań w ramach dyrektywy BRRD związanych z kształtowaniem polityki, w tym do przygotowywania ocen skutków regulacji oraz przygotowywania i negocjowania wniosków ustawodawczych <sup>(82)</sup>.
- 15.4. Zakres przedmiotowy tych obowiązków nie jest jasny i w związku z tym pożądane byłoby dalsze doprecyzowanie rodzaju informacji, które mają być przekazywane Jednolitej Radzie i Komisji. W szczególności wszelkie nowe przepisy dotyczące wymiany informacji, które mają być zawarte w dyrektywie BRRD, mogą mieć zastosowanie wyłącznie do przedmiotu tej dyrektywy. Taka wymiana informacji nie obejmowałaby na przykład informacji dotyczących nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi lub działań Komisji w dziedzinie kształtowania polityki. EBC rozumie, że ta wymiana informacji dotyczy wyłącznie informacji w formie zagregowanej, nie zaś informacji dotyczących poszczególnych instytucji kredytowych. Ponadto EBC z zadowoleniem przyjąłby ustanowienie porozumień o współpracy z Komisją w celu zapewnienia skutecznego i sprawnego przekazywania tych informacji. Ponadto EBC rozumie, że wszelkie informacje poufne będą przekazywane Komisji zgodnie z odpowiednimi sektorowymi przepisami prawa Unii ustanawiającymi ochronę informacji poufnych oraz wyjątkami od takiej ochrony.

<sup>(78)</sup> Zob. opinię Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego w sprawie kwalifikowalności depozytów, poziomu gwarancji i współpracy między systemami gwarancji depozytów (EBA/OP/2019/10), dostępną na stronie internetowej EUNB pod adresem [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu).

<sup>(79)</sup> Zob. art. 1 pkt 25 i pkt 43 projektu zmian rozporządzenia SRMR, które zmieniają, odpowiednio, art. 30 i art. 88 tego rozporządzenia.

<sup>(80)</sup> Protokół ustaleń między Jednolitą Radą ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji a Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie współpracy i wymiany informacji.

<sup>(81)</sup> Zob. art. 1 pkt 29 projektu zmian rozporządzenia SRMR, który zmienia art. 34 tego rozporządzenia oraz art. 1 pkt 58 projektu zmian dyrektywy BRRD, który zmienia art. 128 tej dyrektywy.

<sup>(82)</sup> Zob. art. 1 pkt 58 projektu zmian rozporządzenia BRRD, który zmienia art. 128 rozporządzenia BRRD.

15.5. Należy również przypomnieć, że poufne informacje statystyczne mogą być przekazywane Jednolitej Radzie i Komisji wyłącznie zgodnie z odpowiednimi przepisami Unii dotyczącymi ochrony informacji poufnych. W szczególności art. 8 ust. 4a rozporządzenia Rady (WE) nr 2533/98 <sup>(83)</sup> zezwala członkom ESBC na przekazywanie poufnych informacji statystycznych <sup>(84)</sup> władzom lub organom państw członkowskich i Unii odpowiedzialnym za nadzór nad instytucjami, rynkami i infrastrukturami finansowymi lub stabilność systemu finansowego, tylko w zakresie i stopniu szczegółowości niezbędnym do realizacji ich odpowiednich zadań. Zgodnie z tym samym przepisem władze lub organy otrzymujące poufne informacje statystyczne podejmują wszelkie działania regulacyjne, administracyjne, techniczne i organizacyjne, konieczne by zapewnić fizyczną i logiczną ochronę poufnych informacji statystycznych. Na tej podstawie i na wniosek Jednolitej Rady EBC przekazuje jej poufne informacje statystyczne.

16. *Przekazywanie danych osobowych*

16.1. Chociaż proponowany pakiet legislacyjny ma na celu dalsze wzmocnienie przepisów regulujących wymianę informacji w kontekście zarządzania kryzysowego, nie porusza on kwestii ochrony danych osobowych, która jest ważnym tematem i prawem podstawowym. Rozporządzenie SRMR powinno zapewnić jaśniejsze wytyczne dotyczące wymiany danych osobowych oraz odpowiednie zabezpieczenia dla osób, których dane dotyczą, tak aby zapewnić sprawliwą równowagę między różnymi wchodzącymi w grę interesami.

16.2. Ponadto doświadczenie pokazało, że przestrzeganie przepisów o ochronie danych może wymagać dodatkowego czasu na przeprowadzenie niezbędnych działań przed wymianą istotnych informacji. Ten dodatkowy potrzebny czas może prowadzić do potencjalnych opóźnień. Byłoby to szczególnie problematyczne w kontekście sytuacji kryzysowej, gdy na przykład Jednolita Rada potrzebuje szybko informacji umożliwiających przygotowanie się do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W związku z tym może zaistnieć potrzeba wprowadzenia przepisów szczegółowych w celu tymczasowego złagodzenia wymogów proceduralnych w zakresie ochrony danych w celu zapewnienia właściwej równowagi między różnymi interesami wchodzącymi w grę w takich sytuacjach kryzysowych.

W przypadku gdy EBC zaleca zmianę projektów rozporządzeń i dyrektywy, szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Roboczy dokument techniczny jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 5 lipca 2023 r.

Prezes EBC  
Christine LAGARDE

<sup>(83)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2533/98 z dnia 23 listopada 1998 r. dotyczące zbierania informacji statystycznych przez Europejski Bank Centralny (Dz.U. L 318 z 27.11.1998, s. 8). Podstawą prawną rozporządzenia (WE) nr 2533/98 jest art. 5 ust. 4 Statutu ESBC, który stanowi, że Rada, zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 41 Statutu ESBC i ze wsparciem KBC, określa między innymi zasady poufności mające zastosowanie do zbierania informacji statystycznych przez EBC.

<sup>(84)</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 pkt 12 rozporządzenia (WE) nr 2533/98.