

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO**z dnia 8 listopada 2017 r.****w sprawie zmian unijnych ram zarządzania kryzysowego****(CON/2017/47)****(2018/C 34/06)****Wprowadzenie i podstawa prawna**

W dniach 2 i 20 lutego 2017 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał odpowiednio od Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego wnioski o wydanie opinii 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⁽¹⁾ (zwanego dalej „proponowanymi zmianami rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych”⁽²⁾).

W dniach 17 i 20 lutego 2017 r. EBC otrzymał odpowiednio od Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej wnioski o wydanie opinii 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⁽³⁾ (zwanego dalej „proponowanymi zmianami dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych”).

W dniach 2 i 20 lutego 2017 r. EBC otrzymał odpowiednio od Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego wnioski o wydanie opinii 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⁽⁴⁾ (zwanego dalej „proponowanymi zmianami rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”).

W dniu 20 lutego 2017 r. EBC otrzymał od Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego wnioski o wydanie opinii 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⁽⁵⁾ (zwanego dalej „proponowanymi zmianami dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków”) (zwanymi łącznie dalej „proponowanymi zmianami rozporządzeń i dyrektyw”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że proponowane zmiany rozporządzeń i dyrektyw zawierają postanowienia mające wpływ na zadania EBC dotyczące polityk związanych z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi zgodnie z art. 127 ust. 6 Traktatu oraz na przyczynianie się przez Europejski System Banków Centralnych do należytego wykonywania przez właściwe organy polityk w odniesieniu do stabilności systemu finansowego zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Implementacja standardu dotyczącego całkowitej zdolności do pokrycia strat (TLAC) w Unii

EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowane zmiany rozporządzeń i dyrektywy, które mają na celu implementację standardu Rady Stabilności Finansowej dotyczącego całkowitej zdolności do pokrycia strat⁽⁶⁾ dla globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (G-SII) mających siedzibę w Unii. Rozszerzenie zakresu wymogów dotyczących całkowitej zdolności do pokrycia strat na inną grupę instytucji kredytowych, np. na inne instytucje o znaczeniu systemowym (O-SII), rodziłoby problemy związane z kalibracją, gdyż mają one bardzo różnorodne profile. Jeżeli rozważane jest rozszerzenie zakresu, alternatywą mogłoby jednak być objęcie nim, ewentualnie przy niższym minimalnym poziomie kalibracji, podzbioru innych instytucji o znaczeniu systemowym, które przypominają

⁽¹⁾ COM(2016) 850 final.

⁽²⁾ EBC wydał odrębną opinię w sprawie niektórych proponowanych zmian rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych i dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych, zob. opinię CON/2017/46. Wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ COM(2016) 854 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 851 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 852 final.

⁽⁶⁾ Zob. publikację Rady Stabilności Finansowej pt. „Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution: Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet” (zwaną dalej „podstawowymi ustaleniami Rady Stabilności Finansowej dotyczącymi TLAC”), 9 listopada 2015 r., dostępną na stronie internetowej Rady Stabilności Finansowej pod adresem www.fsb.org.

globalne instytucje o znaczeniu systemowym co do wielkości, złożoności, modelu biznesowego, wzajemnych powiązań i znaczenia systemowego. Pozwoliłoby to na bardziej precyzyjne odzwierciedlenie różnic w porównaniu do globalnych instytucji o znaczeniu systemowym.

2. Zmiany minimalnego wymogu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (MREL)

- 2.1. Wymóg MREL składa się z dwóch części: kwoty pokrycia strat i kwoty rekapitalizacji. Proponowane zmiany dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków⁽¹⁾ (BRRD) oraz rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁽²⁾ (SRMR) przewidują możliwość dostosowania przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kwoty rekapitalizacji w ramach wymogu MREL w celu odpowiedniego odzwierciedlenia ryzyk wynikających z modelu biznesowego, modelu finansowania i ogólnego ryzyka⁽³⁾. Pozwala to organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na uwzględnienie prawdopodobnej redukcji aktywów i zmienionego profilu ryzyka danej instytucji po zastosowaniu instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i na dostosowanie kwoty rekapitalizacji do nowego mniejszego rozmiaru bilansu.

EBC uważa ponadto, że organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien być uprawniony, po zasięgnięciu opinii właściwego organu, do korekty kwoty rekapitalizacji w ramach wymogu MREL przez jej podniesienie w celu pozostawienia „marginesu bezpieczeństwa”. Taki niewielki bufor zapewni posiadanie przez grupę oraz podmioty powstałe wskutek restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji wystarczających środków do pokrycia dodatkowych niespodziewanych strat i nieprzewidzianych kosztów mogących się pojawić w okresie po restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji, które mogą wynikać np. z ostatecznego rezultatu wyceny albo być związane z kosztami wynikającymi z realizacji planu reorganizacji przedsiębiorstwa. Kwota takiego marginesu bezpieczeństwa powinna być ustalana indywidualnie, w zależności od planu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla danej instytucji kredytowej.

- 2.2. Proponowane zmiany dyrektywy BRRD i rozporządzenia SRMR pozwalają organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na przekazanie podmiotowi wytycznych dotyczących posiadania funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych wykraczających poza wymóg MREL w celu pokrycia ewentualnych dodatkowych strat podmiotu i zapewnienia zaufania rynku do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁽⁴⁾. EBC zaleca usunięcie wytycznych dotyczących wymogu MREL, jako że potęgują one złożoność ram prawnych, nie oferując w zamian oczywistych korzyści. Po pierwsze, wytyczne dotyczące wymogu MREL mogą zwiększyć ogólną kalibrację MREL, ponieważ mogą być one postrzegane przez rynek jako wymóg, który zawsze musi być przestrzegany. Uprawnienie organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do przekształcenia wytycznych dotyczących wymogu MREL, w sytuacji jego konsekwentnego nieprzestrzegania, w twardy wymóg MREL⁽⁵⁾, może wzmocnić przekonanie rynku, że wytyczne dotyczące wymogu MREL zasadniczo przyczyniają się do zwiększenia wymogu MREL. Po drugie, wytyczne dotyczące wymogu MREL nie są potrzebne w celu zwiększenia zgodności z wymogiem MREL, ponieważ, zgodnie z propozycją Komisji, wymóg połączonego bufora ma już pierwszeństwo przed wymogiem MREL. Po trzecie, wytyczne dotyczące wymogu MREL nie mogą być uzasadnione celem polegającym na uniknięciu automatycznych ograniczeń maksymalnej kwoty podlegającej wypłacie (MDA), ponieważ naruszenie wymogu połączonego bufora mającego pierwszeństwo przed wymogiem MREL nie powinno w żadnym wypadku prowadzić do natychmiastowych automatycznych ograniczeń w zakresie wypłaty⁽⁶⁾. Po czwarte, wytyczne dotyczące wymogu MREL nie wydają się być konieczne w celu zapewnienia większej elastyczności organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ponieważ wymóg MREL może również zostać w razie potrzeby skorygowany, na przykład poprzez uwzględnienie proponowanego marginesu bezpieczeństwa.
- 2.3. Zgodnie z proponowanymi zmianami dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych⁽⁷⁾ (CRD)⁽⁸⁾ instytucje kredytowe nie spełnią wymogu połączonego bufora, jeżeli nie będą posiadały wystarczających funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych do jednoczesnego spełnienia wymogu połączonego bufora, wymogów kapitałowych i wymogu MREL. Jako że wymóg połączonego bufora ma pierwszeństwo zarówno przed wymogiem MREL⁽⁹⁾ (pierwszy scenariusz), jak i przed wymogami kapitałowymi⁽¹⁰⁾ (drugi scenariusz), uprawnienia do

⁽¹⁾ 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/UE 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).

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Proponowany nowy art. 45c ust. 3 dyrektywy BRRD i proponowany nowy art. 12d ust. 3 rozporządzenia SRMR.

⁽⁴⁾ Zob. proponowany nowy art. 45e ust. 1 dyrektywy BRRD i proponowany nowy art. 12f ust. 1 rozporządzenia SRMR.

⁽⁵⁾ Zob. proponowany nowy art. 45e ust. 1 dyrektywy BRRD.

⁽⁶⁾ Zob. pkt 2.9 i 2.10.

⁽⁷⁾ 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 i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

⁽⁸⁾ Zob. proponowany nowy art. 141a dyrektywy CRD.

⁽⁹⁾ Zob. proponowany nowy art. 141a ust. 1 lit. d) dyrektywy CRD.

⁽¹⁰⁾ Zob. proponowany nowy art. 141a ust. 1 lit. a), b) i c) dyrektywy CRD.

podejmowania środków w razie naruszenia buforów muszą być dostosowane w zależności od właściwej sytuacji. Chociaż organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest odpowiednio przygotowany do wymagania planu przywrócenia zgodności z wymogiem MREL w pierwszym scenariuszu, w drugim scenariuszu właściwy organ powinien podjąć działania zgodnie z dyrektywą CRD.

- 2.4. Proces rozwiązywania lub usuwania przeszkód dla możliwości przeprowadzenia restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji wynikających z naruszenia buforów mających pierwszeństwo przed wymogiem MREL⁽¹⁾ powinien zostać zmodyfikowany tak, aby obejmował zasięgnięcie opinii właściwego organu, jak przewidziane jest już obecnie w przypadku innych przeszkód. Ponadto organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny mieć większą elastyczność w zakresie terminów dla zapewnienia, aby instytucja kredytowa, jeżeli jest to konieczne, miała wystarczający czas na opracowanie najbardziej właściwej strategii reakcji na naruszenie buforów. Ponadto EBC z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, zgodnie z którą organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przysługuje prawo żądania od instytucji zmiany profilu zapadalności instrumentów MREL w ramach środków mających na celu usunięcie przeszkód utrudniających przeprowadzenie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁽²⁾.
- 2.5. EBC zaleca, aby proponowane zmiany dyrektywy BRRD i rozporządzenia SRMR precyzowały, że organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mają za zadanie monitorowanie poziomów dostępnych instrumentów kwalifikowalnych na potrzeby wymogu MREL, jak również samego współczynnika MREL, uwzględniając wszystkie obliczenia dotyczące odliczeń. Powinno również zostać doprecyzowane, że organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mają także za zadanie monitorowanie przestrzegania wymogu MREL i informowanie właściwego organu o naruszeniach i innych istotnych zdarzeniach, które mogą mieć wpływ na zdolność instytucji kredytowej do spełnienia wymogu MREL lub wytycznych dotyczących wymogu MREL.
- 2.6. W razie równoczesnego naruszenia wymogu MREL i naruszenia wymogów kapitałowych właściwy organ powinien podjąć najpierw odpowiednie środki w związku z naruszeniem wymogów kapitałowych, tj. zastosować środki nadzorcze albo wykorzystać uprawnienia w zakresie wczesnej interwencji, konsultując swoje działania z organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Konsultacja ta powinna być krótka, aby zapewnić szybką reakcję na naruszenie wymogów kapitałowych. Dodatkowo, przy wykonywaniu swoich uprawnień w związku z naruszeniem wymogu MREL, organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musi uwzględnić środki przyjęte przez właściwy organ.
- 2.7. Zgodnie z proponowanymi zmianami rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych⁽³⁾ (CRR) wcześniejszy wykup kwalifikowalnych zobowiązań wymaga uprzedniego zezwolenia, tak aby uniknąć wyczerpania zobowiązań mogących podlegać umorzeniu lub konwersji. Za udzielanie takiego zezwolenia odpowiedzialny powinien być organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, gdyż organ ten jest także odpowiedzialny za określenie wymogu MREL i określanie ilości i jakości instrumentów, które będą potrzebne do preferowanej strategii restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁽⁴⁾.

Organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien być zobowiązany do konsultacji z właściwym organem w tych przypadkach, w których instytucja kredytowa dokonuje konwersji zobowiązań kwalifikowalnych na potrzeby wymogu MREL na instrumenty funduszy własnych w celu zapewnienia zgodności z wymogami kapitałowymi, gdyż zgoda na taki środek może być konieczna do utrzymania pozycji kapitałowej instytucji przy założeniu kontynuacji działalności. Wreszcie, zmiany powinny precyzować, że kwalifikowalne instrumenty zobowiązaniowe z pozostałym terminem zapadalności poniżej jednego roku również podlegają temu wymogowi uprzedniego zezwolenia w sytuacji, gdy podmiot albo grupa objęta planem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji narusza wymóg MREL.

- 2.8. EBC widzi uzasadnienie dla proponowanych zmian dyrektywy CRD przewidujących niestosowanie automatycznych ograniczeń maksymalnej kwoty podlegającej wypłacie w sytuacji, gdy naruszenie wymogu połączonego bufora wynika z niezdolności instytucji do zastąpienia zobowiązań, które nie spełniają już kryteriów MREL dotyczących kwalifikowalności lub zapadalności⁽⁵⁾. Wyłączenie to powinno być rozszerzone przez objęcie nim sytuacji, w której instytucja narusza wymóg połączonego bufora mającego pierwszeństwo przed wymogiem MREL⁽⁶⁾, ponieważ doznaje obniżenia funduszy własnych, ale nie narusza wymogu połączonego bufora mającego pierwszeństwo przed wymogami kapitałowymi. W takiej sytuacji instytucja kredytowa może w dalszym ciągu mieć relatywnie wysoki poziom funduszy własnych, które, brane pod uwagę samodzielnie bez uwzględnienia wymogu MREL, wystarczałyby do spełnienia wymogów funduszy własnych i wymogu połączonego bufora.

⁽¹⁾ Zob. proponowany nowy art. 17 ust. 5 lit. h1) dyrektywy BRRD.

⁽²⁾ Zob. proponowany nowy art. 17 ust. 5 lit. j1) dyrektywy BRRD.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

⁽⁴⁾ Jest to zgodne z poglądem wyrażonym w pkt 2.6.

⁽⁵⁾ Zob. proponowany nowy art. 141a ust. 2 dyrektywy CRD.

⁽⁶⁾ Zob. proponowany nowy art. 141a ust. 1 lit. d) dyrektywy CRD.

- 2.9. EBC zaleca, aby proponowane wyłączenie stosowania ograniczeń maksymalnej kwoty podlegającej wypłacie w sytuacji, w której instytucja kredytowa nie ma instrumentów MREL, nie było ograniczone do okresu sześciu miesięcy, ponieważ takie opóźnienie automatycznego zastosowania ograniczeń maksymalnej kwoty podlegającej wypłacie może nie być wystarczające i może tym samym w jeszcze większym stopniu pogorszyć warunki skrajne na rynku finansowania w sytuacji, w której potrzebna jest emisja nowych instrumentów kapitałowych albo dłużnych⁽¹⁾. Zamiast tego wyłączenie powinno być stosowane przez okres dwunastu miesięcy, co da instytucji dodatkowy czas na emisję instrumentów kwalifikowalnych na potrzeby MREL. Jest to szczególnie istotne w świetle faktu, że instrumenty MREL mają ogólnie krótsze terminy zapadalności niż instrumenty funduszy własnych, a tym samym wiążą się z większym ryzykiem refinansowania, które może pokryć się z przyszłymi warunkami skrajnymi na rynkach finansowania.
- 2.10. Z punktu widzenia stabilności finansowej niepożądane są krzyżowe powiązania portfelowe pomiędzy instytucjami kredytowymi w zakresie zobowiązań MREL. W celu uniknięcia podwójnego liczenia i ograniczenia efektu zarażenia zasady odliczania powinny mieć zastosowanie do wszystkich portfeli zewnętrznych zobowiązań MREL, wynikających z instrumentów wyemitowanych na rzecz podmiotów spoza grupy objętej planem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, niezależnie od typu instytucji kredytowej, tj. nie powinny być ograniczone do globalnych instytucji o znaczeniu systemowym. Ta sama metoda, która jest proponowana obecnie dla globalnych instytucji o znaczeniu systemowym, powinna być stosowana wobec wszystkich instytucji kredytowych, tj. od zobowiązań kwalifikowalnych na potrzeby wymogu MREL i funduszy własnych dokonuje się odliczeń na podstawie metody odpowiadającego odliczenia. Ogólnie rzecz ujmując, pozostałe aspekty reguł dotyczących odliczeń powinny być zgodne z ustaleniami przyjętymi na szczeblu międzynarodowym w odniesieniu do TLAC, tj. w podstawowych ustaleniach Rady Stabilności Finansowej dotyczących TLAC oraz w ramach umowy bazylejskiej III⁽²⁾, w tym w odniesieniu do grup bankowych posiadających więcej niż jeden podmiot objęty planem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz więcej niż jedną grupę objętą planem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 2.11. Z punktu widzenia stabilności finansowej posiadanie przez inwestorów detalicznych nowych „podrzędnych” uprzywilejowanych instrumentów dłużnych, jak również podporządkowanych instrumentów dłużnych, może zmniejszyć możliwość przeprowadzenia restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji. Można zatem rozważyć jasne i łatwo zrozumiałe wymogi informacyjne i inne zabezpieczenia mające na celu zwiększenie świadomości inwestorów w zakresie ryzyka związanego z takimi instrumentami. Z tego samego powodu wskazane może być również rozważenie wprowadzenia wymogu minimalnej jednostkowej wartości nominalnej 100 000 EUR dla każdego instrumentu. Podniosłoby to próg inwestycji i zwiększyłoby w ten sposób również świadomość inwestorów, ograniczając tym samym bezpośrednio inwestycje detaliczne. Należy dążyć do opracowania dla tych kwestii wspólnych ram na poziomie unijnym w celu uniknięcia przyjmowania przez państwa członkowskie rozbieżnych strategii, co prowadziłoby do fragmentacji rynku takich instrumentów w ramach Unii⁽³⁾.
- 2.12. Należy doprecyzować sposób traktowania grup, które mają być poddane restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji zgodnie z metodą wielokrotnych punktów kontaktowych. Po pierwsze definicja „grupy objętej planem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji” powinna wykluczać jednostki zależne z państw trzecich, które same są punktami kontaktowymi, gdyż będą one w razie restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji poddane działaniom odrębnym od reszty grupy⁽⁴⁾. Po drugie zmiany powinny wyjaśniać, że zgodność z wymogiem MREL na poziomie podmiotu objętego planem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musi być osiągnięta na zasadzie skonsolidowanej na poziomie grupy objętej planem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁽⁵⁾. Po trzecie proponowane zasady odliczeń od kwalifikowalnych zobowiązań stosowane do grup, które mają być poddane restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji zgodnie z metodą wielokrotnych punktów kontaktowych⁽⁶⁾, powinny w pełni odzwierciedlać strukturę pojęciową TLAC w odniesieniu do dozwolonych korekt i składników wzoru.

3. Rozwiązania przejściowe dla wymogu MREL

- 3.1. Jednym z kluczowych czynników dla wdrożenia wymogu MREL dla danego podmiotu jest ustalenie odpowiedniego okresu przejściowego. Potencjalnie wysoki poziom niedoborów MREL, który może wystąpić na początku wprowadzania nowych zharmonizowanych poziomów, może spowodować w przypadku niektórych instytucji kredytowych istotne trudności z terminowym spełnieniem tych wymogów w obecnych warunkach makroekonomicznych. EBC proponuje zatem, aby wprowadzono odpowiedni minimalny okres przejściowy dla instytucji kredytowych, który powinien być nie krótszy niż okres mający zastosowanie do globalnych instytucji o znaczeniu systemowym określony w podstawowych ustaleniach dotyczących TLAC. Organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinno się również pozostawić zakres elastyczności umożliwiający ustalenie w indywidualnych przypadkach ostatecznego terminu na dostosowanie się do wymogu, dłuższego od tego zharmonizowanego

⁽¹⁾ Należy zauważyć, że do naruszenia wymogu połączonego bufora może dojść także przy wysokich poziomach kapitału regulacyjnego, w przypadku gdy instytucja kredytowa w istocie spełnia znaczącą część wymogu MREL za pomocą funduszy własnych, a nie innych zobowiązań kwalifikowalnych na potrzeby wymogu MREL.

⁽²⁾ Dostępna na stronie internetowej Banku Rozrachunków Międzynarodowych pod adresem www.bis.org.

⁽³⁾ Zob. też pkt 3.5 opinii CON/2017/23.

⁽⁴⁾ Takie wyjaśnienie dotyczące traktowania jednostek zależnych z państw trzecich może mieć znaczny wpływ na wymóg MREL dla tych typów grup.

⁽⁵⁾ Zob. proponowany nowy art. 11 ust. 3 rozporządzenia CRR.

⁽⁶⁾ Zob. proponowany nowy art. 72e ust. 4 rozporządzenia CRR.

terminu minimalnego. EBC zaleca doprecyzowanie, że każde przedłużenie wykraczające poza minimalny okres przejściowy dla danej instytucji powinno opierać się na ocenie wyzwań związanych ze spełnieniem wymogu MREL, z jakim dana instytucja mierzyłaby się ze względu na ograniczony dostęp do rynku lub ograniczoną zdolność rynkową, lub też podobne ograniczenia w odpowiednim otoczeniu makroekonomicznym.

- 3.2. Ponadto EBC uważa za zasadne wprowadzenie nowych kryteriów kwalifikowalności dla instrumentów kwalifikowalnych na potrzeby wymogu MREL, które ujednolicają kryteria kwalifikowalności MREL z kryteriami kwalifikowalności TLAC⁽¹⁾ i wprowadzają dodatkowe cechy poprawiające trwałość instrumentów kwalifikowalnych na potrzeby MREL⁽²⁾. Będą one pomocne w zapewnieniu zdolności wymogu MREL do pokrycia strat w momencie restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji. Dodatkowe cechy wychodzące poza kryteria kwalifikowalności TLAC mogą jednak prowadzić do dalszych braków, np. przez uznanie za niekwalifikowalne zobowiązań z klauzulami przyspieszonej wymagalności, które należy uwzględnić indywidualnie w poszczególnych przypadkach przy ustalaniu ostatecznego okresu przejściowego na osiągnięcie zgodności z wymogiem MREL. Alternatywnie proponowane zmiany rozporządzenia CRR mogą zostać przerehabilitowane w celu sprecyzowania, że zobowiązania, które wcześniej były kwalifikowalne na potrzeby wymogu MREL, ale nie są zgodne z nowymi cechami dodatkowymi, zostaną objęte zasadą praw nabytych, co oznacza, że będą dalej kwalifikowalne jak na podstawie obecnych przepisów. Stosowanie zasady praw nabytych powinno trwać przez rozsądny okres i być stopniowo znoszone.
- 3.3. W zakresie dotyczącym wymogu, aby zobowiązania wynikające z instrumentów dłużnych z wbudowanymi instrumentami pochodnymi były wyłączone z kwalifikowalnych zobowiązań, konieczne jest dalsze wyjaśnienie definicji „wbudowanych instrumentów pochodnych”. Jest to możliwe do osiągnięcia przez opracowanie odpowiednich regulacyjnych standardów technicznych⁽³⁾.

4. Środki wczesnej interwencji

- 4.1. Środki nadzorcze przewidziane w dyrektywie CRD⁽⁴⁾, w rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego⁽⁵⁾ (rozporządzenie w sprawie SSM) oraz środki wczesnej interwencji przewidziane w dyrektywie BRRD⁽⁶⁾ pokrywają się w istotnym stopniu zarówno co do treści, jak i co do warunków ich zastosowania. Pokrywanie się przez nie powoduje istotne problemy dla praktycznej realizacji ram wczesnej interwencji, szczególnie w świetle braku jasności co do warunków wczesnej interwencji.
- 4.2. Co więcej, uprawnienia EBC w zakresie wczesnej interwencji muszą być wykonywane na podstawie poszczególnych krajowych transpozycji dyrektywy BRRD⁽⁶⁾. Powoduje to niepewność co do dostępnych środków i warunków ich zastosowania w każdym państwie członkowskim.
- 4.3. EBC zaleca w konsekwencji usunięcie z dyrektywy BRRD tych środków wczesnej interwencji, które są już dostępne w dyrektywie CRD i rozporządzeniu w sprawie SSM oraz zmianę rozporządzenia w sprawie SSM wprowadzającą podstawę prawną w rozporządzeniu dla uprawnień EBC w zakresie wczesnej interwencji w celu ułatwienia ich spójnego stosowania.

5. Moratorium na etapie poprzedzającym restrukturyzację i uporządkowaną likwidację

- 5.1. Proponowane zmiany dyrektywy BRRD przyznają nowe uprawnienia w zakresie zawieszania zobowiązań do płatności i dostawy zarówno właściwym organom, jak i organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. EBC co do zasady przyjmuje z aprobatą harmonizację takich uprawnień na poziomie Unii, ale oczekuje, że jeżeli te daleko idące uprawnienia będą w ogóle wykonywane, to dojdzie do tego tylko w nadzwyczajnych okolicznościach. Ze względu na wyjątkowy charakter tego narzędzia i jego niekorzystny wpływ na umowy, decyzja w sprawie moratorium powinna być podejmowana przy ścisłej współpracy pomiędzy wszystkimi właściwymi organami. EBC sugeruje wprowadzenie procedury przypisania odpowiedzialności za moratorium albo właściwemu organowi, albo organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w zależności od tego, czy moratorium zostaje wprowadzone przed stwierdzeniem, że dana instytucja znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością, czy po nim. Co do zasady taka procedura powinna zakładać unikanie nakładania kolejnych moratoriów. Organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinien mieć możliwość nałożenia dodatkowego moratorium wyłącznie w drodze wyjątku, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami i zgodne z zasadą proporcjonalności, w celu zniwelowania luki powstającej w okresie pomiędzy stwierdzeniem, że dana instytucja znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością, a momentem rozpoczęcia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

(1) Główną pozostającą różnicą jest to, że podporządkowanie nie jest wymagane dla wszystkich instytucji oraz że na potrzeby MREL kwalifikowalne są, pod pewnymi warunkami, strukturyzowane papiery wartościowe.

(2) Zob. proponowany nowy art. 72b ust. 2 rozporządzenia CRR, lit. h) co do zachęt do wykupu, lit. j) co do opcji kupna wykonywanych w wyłącznej zależności od uznania emitenta, lit. k) co do potrzeby zgodności z art. 77 i 78 rozporządzenia CRR, lit. l) co do braku wzmianki o wcześniejszej spłacie, lit. m) co do braku prawa do przyspieszenia wymagalności przez posiadacza i lit. n) co do poziomu płatności niezależnego od zdolności kredytowej instytucji.

(3) Zob. też pkt 2.1.2 opinii CON/2017/6.

(4) Zob. w szczególności art. 104 dyrektywy CRD.

(5) Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające 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), w szczególności art. 16.

(6) Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie SSM.

- 5.2. Co do zasady moratorium na etapie poprzedzającym restrukturyzację i uporządkowaną likwidację powinno być środkiem odrębnym i niezależnym od środków wczesnej interwencji. Podstawowym celem moratorium na etapie poprzedzającym restrukturyzację i uporządkowaną likwidację powinno być zapobieganie poważnemu pogorszeniu bilansu instytucji kredytowej. W szczególności instrument moratorium na etapie poprzedzającym restrukturyzację i uporządkowaną likwidację dałby właściwemu organowi wystarczający czas, aby – jeżeli jest to konieczne – zakończyć ocenę, czy instytucja kredytowa znajduje się na progu upadłości bądź jest zagrożona upadłością, przy uwzględnieniu również czasu potrzebnego na podjęcie takiej formalnej decyzji, co wymaga także konsultacji z organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ponadto moratorium zapewnia organowi ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dodatkowy czas na równoległe rozpoczęcie przygotowań do wykonywania zadań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Maksymalnym okresem moratorium powinno być łącznie pięć dni roboczych, przy czym ograniczenie to jest także konieczne z uwagi na poważny wpływ moratorium na prawa wierzycieli. EBC zwraca uwagę, że przedłużające się okresy, w których deponenti nie mają dostępu do swoich depozytów, podważają zaufanie do systemu bankowego i mogą w ostateczności zagrozić stabilności finansowej.
- 5.3. Skuteczne moratorium na etapie poprzedzającym restrukturyzację i uporządkowaną likwidację musi mieć możliwie najszerszy zakres, aby umożliwić szybką reakcję na wypływy płynności. Ogólny wyjątek dla depozytów gwarantowanych i roszczeń w ramach systemów rekompensat dla inwestorów powinien zostać zastąpiony ograniczonymi wyłączeniami o charakterze uznaniowym przyznawanymi przez właściwy organ w celu zachowania pewnego stopnia elastyczności. Zgodnie z tym podejściem właściwy organ mógłby przykładowo zezwolić deponentom na codzienne wypłaty ograniczonej kwoty depozytów w sposób spójny z poziomem ochrony ustanowionym zgodnie z dyrektywą w sprawie systemów gwarancji depozytów (dyrektywa DGSD) ⁽¹⁾, przy wzięciu pod uwagę ewentualnych ograniczeń co do płynności i ograniczeń technicznych. Należy wprowadzić określone zabezpieczenia dla ochrony praw deponentów, takie jak jasna informacja w kwestii terminu przywrócenia dostępu do depozytów. Należy wreszcie dokonać oceny ewentualnych skutków zgodnie z dyrektywą DGSD, gdyż moratorium na etapie poprzedzającym restrukturyzację i uporządkowaną likwidację nie byłoby użyteczne, gdyby miało być uznane za powodujące niedostępność depozytów zgodnie z dyrektywą DGSD.
- 5.4. EBC zaleca rozszerzenie obecnych wyłączeń z zakresu moratorium dotyczących infrastruktur rynku finansowego, w tym także kontrahentów centralnych, również na a) centralne depozyty papierów wartościowych z państw trzecich uznane przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie centralnych depozytów papierów wartościowych ⁽²⁾ oraz b) systemy płatności z państw trzecich podlegające uzgodnieniom dotyczącym współpracy w sprawowaniu nadzoru systemowego z udziałem co najmniej jednego banku centralnego wchodzącego w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Zawieszenie oznaczające zakaz dokonywania przez uczestnika (instytucję kredytową) jakichkolwiek płatności na rzecz podmiotów infrastruktury rynku finansowego spowoduje w istocie utratę przez tego uczestnika zdolności do spełniania swoich wymagalnych zobowiązań. W zakresie zobowiązań płatniczych wobec podmiotów infrastruktury rynku finansowego oznaczałoby to niewykonanie zobowiązania przez uczestnika. Bez wyjątku dla płatności takiego typu moratorium mogłoby w istocie rodzić i zwiększać ryzyko systemowe zanim uruchomione zostałyby zabezpieczenia infrastruktury rynku finansowego ⁽³⁾.
- 5.5. Proponowana harmonizacja uprawnień dotyczących moratorium na etapie poprzedzającym restrukturyzację i uporządkowaną likwidację powinna również odbyć się bez uszczerbku dla innych uprawnień dotyczących moratoriów, np. uprawnień nadzorczych lub sądowych wprowadzonych na poziomie krajowym w celu zabezpieczenia zasady równego traktowania wierzycieli w momencie otwarcia postępowania upadłościowego. Takie instrumenty krajowe mogą odzyskać znaczenie, jeżeli po wprowadzeniu moratorium instytucja kredytowa nie zostanie poddana restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji, np. z powodu uznania przez organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, że restrukturyzacja lub uporządkowana likwidacja nie byłaby w interesie publicznym. Do podobnej sytuacji może dojść, jeżeli po zastosowaniu instrumentów restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji zagrożony podmiot stanie się niewypłacalny.
- 5.6. Wyjątki przewidziane w dyrektywie BRRD mające zastosowanie do banków centralnych, w tym w związku z moratorium na etapie poprzedzającym restrukturyzację i uporządkowaną likwidację, powinny zostać rozszerzone przez objęcie ich zakresem Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS). BIS powierzono zadanie wspierania współpracy banków centralnych, dostarczania dodatkowych instrumentów dla międzynarodowych operacji finansowych oraz działania jako powiernik lub agent w zakresie międzynarodowych rozrachunków finansowych, w związku z czym właściwe jest traktowanie go na gruncie dyrektywy BRRD w sposób podobny do banku centralnego.

⁽¹⁾ 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). Przykładowo art. 8 ust. 4 tej dyrektywy przewiduje, że podczas okresu przejściowego deponenti powinni mieć dostęp do odpowiedniej kwoty ich gwarantowanych depozytów w celu pokrycia kosztów utrzymania w terminie pięciu dni roboczych od złożenia wniosku.

⁽²⁾ Zob. art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 909/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie usprawnienia rozrachunku papierów wartościowych w Unii Europejskiej i w sprawie centralnych depozytów papierów wartościowych, zmieniającego dyrektywę 98/26/WE i 2014/65/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 236/2012 (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 1).

⁽³⁾ Z tego powodu istnieje powszechne zrozumienie, zarówno na poziomie Unii, jak i międzynarodowym (przepisy o ostateczności rozrachunku i kluczowe właściwości FSB), dla potrzeby ochrony przed moratorium zobowiązań finansowych powiązanych z podmiotami infrastruktury rynku finansowego.

- 5.7. Należy również dokonać dalszej oceny w odniesieniu do uznawania moratorium zgodnie z przepisami prawa państw trzecich, zwłaszcza w przypadkach, gdy nie ustanowiono jeszcze mechanizmu uznawania. W szczególności należy dokładnie rozważyć potencjalny wpływ moratorium na cele protokołu Międzynarodowego Stowarzyszenia Dealerów Swapowych z 2015 r. dotyczącego zawieszenia określonych praw w związku z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją kontrahenta (*2015 Universal Resolution Stay Protocol*), w którym uznaje się jedynie krótszy okres zawieszenia, przewidując klauzulę „opt-out” w odniesieniu do jurysdykcji, które dokonają późniejszego przedłużenia okresu takiego ustawowego zawieszenia.
- 5.8. Należy wreszcie starannie ocenić ewentualne skutki ostrożnościowych wymogów regulacyjnych, biorąc pod uwagę proponowany okres obowiązywania narzędzi w postaci moratorium oraz przewidywane zawieszenie prawa do rozwiązywania umowy lub kompensowania zobowiązań.

6. **Ocena znajdowania się na progu upadłości bądź zagrożenia upadłością dotycząca mniej istotnych instytucji kredytowych objętych zakresem bezpośredniej odpowiedzialności Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB)**

Chociaż proponowane przez Komisję zmiany rozporządzenia SRMR nie obejmują tej kwestii, pilnej uwagi wymaga procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ustanowiona w rozporządzeniu SRMR. W szczególności niespójność między dotyczącymi poszczególnych instytucji zadaniami EBC i SRB połączona z obecnym brzmieniem rozporządzenia SRMR prowadzi do niepewności prawnej co do tego, który organ jest odpowiedzialny za ocenę, czy mniej istotna instytucja kredytowa objęta zakresem bezpośredniej odpowiedzialności SRB znajduje się na progu upadłości bądź jest zagrożona upadłością. Podczas gdy dosłowna wykładnia art. 18 rozporządzenia SRMR wskazuje, że za dokonywanie ocen znajdowania się na progu upadłości bądź zagrożenia upadłością w odniesieniu do niektórych mniej istotnych instytucji kredytowych odpowiedzialny jest EBC, wykładnia taka nie uwzględnia ograniczeń pierwotnego prawa unijnego. W istocie wykładnia systemowa unijnych ram prawnych wskazuje, że ocena znajdowania się na progu upadłości bądź zagrożenia upadłością w odniesieniu do zarówno do mniej istotnych grup transgranicznych, jak i mniej istotnych instytucji kredytowych objętych zakresem bezpośredniej odpowiedzialności SRB powinna pozostawać poza zakresem bezpośredniej właściwości EBC, znajdując się natomiast w kompetencji organów krajowych jako właściwych organów nadzoru dla mniej istotnych instytucji kredytowych na podstawie rozporządzenia SSM⁽¹⁾. EBC zaleca, aby proponowane zmiany rozporządzenia SRMR zostały rozszerzone i przewidywały wprost, że za ocenę znajdowania się na progu upadłości bądź zagrożenia upadłością w odniesieniu do mniej istotnej instytucji kredytowej podlegającej SRB⁽²⁾ odpowiedzialny jest odpowiedni właściwy organ krajowy.

Przygotowane przez ekspertów EBC szczegółowe propozycje modyfikacji brzmienia proponowanych zmian rozporządzeń i dyrektyw wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym dokumencie roboczym o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym nie został przyjęty przez Radę Prezesów. Dokument ten jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 8 listopada 2017 r.

Mario DRAGHI

Prezes EBC

⁽¹⁾ Zob. art. 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie SSM.

⁽²⁾ To samo odnosi się odpowiednio do przepisów art. 21 rozporządzenia SRMR.