III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

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

(CON/2016/26)

(2016/C 252/01)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 20 stycznia 2016 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów ([1]) (zwanego dalej „projektem rozporządzenia"). W dniu 1 lutego 2016 r. EBC otrzymał wniosek Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii w sprawie projektu rozporządzenia.

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), jako że projekt rozporządzenia zawiera postanowienia mające wpływ na przyczynianie się Europejskiego Systemu Banków Centralnych do należytego wykonywania polityk w odniesieniu do stabilności systemu finansowego, zgodnie z art. 127 ust. 5 TFUE, oraz na zadania EBC dotyczące polityk związanych z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, zgodnie z art. 127 ust. 6 TFUE. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Uwagi ogólne

1.1. Europejski system gwarantowania depozytów (*European Deposit Insurance Scheme – EDIS*) stanowi, po utworzeniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego oraz jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, trzeci filar niezbędny do dopełnienia unii bankowej. Jako że zachodzi potrzeba połączenia odpowiedzialności i kontroli, utworzenie sieci bezpieczeństwa dla deponentów na poziomie europejskim jest logicznym następstwem przeniesienia na poziom europejski odpowiedzialności za nadzór bankowy oraz restrukturyzację i uporządkowaną likwidację. Przy pełnym funkcjonowaniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji władze krajowe w dużym stopniu utraciły kontrolę nad kluczowymi elementami determinującymi konieczność dokonywania przez krajowy system gwarantowania depozytów wypłat na rzecz ubezpieczonych deponentów czy też uczestniczenia w finansowaniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Odpowiedzialność za zapewnianie dostępności wystarczających środków finansowych w celu wzmocnienia zaufania wszystkich deponentów, a tym samym za gwarantowanie stabilności finansowej powinna być zatem ponoszona na tym samym poziomie, a więc przeniesiona na EDIS. Projekt rozporządzenia stanowi następstwo zaleceń zawartych w sprawozdaniu pięciu prezydentów ([2]), w którym wezwano do utworzenia EDIS. Jak wskazano w sprawozdaniu, system bankowy może być w pełni jednolity tylko wtedy, gdy poziom zaufania do bezpieczeństwa depozytów bankowych jest równie wysoki we wszystkich państwach członkowskich. EDIS przyniósłby także korzyści wynikające z dywersyfikacji ryzyka i miałby większą odporność na wstrząsy z uwagi na szersze rozlokowanie ryzyka pośród większej puli instytucji finansowych, zatem indywidualne wypłaty w mniejszym stopniu zagrażałyby przekroczeniem możliwości systemu.

1.2. EBC w pełni podziela zdanie Komisji, że jednolity system ochrony depozytów jest koniecznym trzecim filarem unii bankowej i jest potrzebny w celu dalszego wzmocnienia ochrony deponentów oraz zwiększenia stabilności finansowej, a tym samym – przyczynienia się do pogłębienia unii gospodarczej i walutowej (UGW) ([3]).

([1]) COM(2015) 586 final.

([2]) Sprawozdanie pięciu prezydentów z dnia 22 czerwca 2015 r. dotyczące dokończenia unii ekonomicznej i walutowej w Europie (*Five Presidents' Report on „Completing Europe's Economic and Monetary Union"*) dostępne na stronie internetowej Komisji pod adresem: www.ec.europa.eu.

([3]) Zob. sprawozdanie EBC dotyczące integracji finansowej w Europie z 2016 r. („*ECB Report Financial Integration in Europe 2016*"), sprawozdanie pięciu prezydentów z dnia 22 czerwca 2015 r. dotyczące dokończenia unii ekonomicznej i walutowej w Europie (*Five Presidents' Report on „Completing Europe's Economic and Monetary Unio"*) dostępne na stronie internetowej Komisji pod adresem: www.ec.europa.eu; wykład im. Majolina wygłoszony przez Maria Draghiego, Prezesa EBC, na konferencji Europejskiego Forum ds. Pieniędzy i Finansów (*European Money and Finance Forum – SUERF*) zorganizowanej przez Deutsche Bundesbank, Frankfurt, 4 lutego 2016 r., a także wystąpienie Maria Draghiego, Prezesa EBC, na Forum EBC ds. Nadzoru Bankowego (*ECB Forum on Banking Supervision*), 4 listopada 2015 r., Frankfurt, oba dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu.

1.3. Ponadto EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że projekt rozporządzenia przewiduje stopniowy proces zwiększania wzajemnej asekuracji uczestniczących systemów gwarantowania depozytów w celu ostatecznego utworzenia jednolitego systemu gwarantowania depozytów ograniczającego powiązania między bankami a ich rządami państwowymi.

1.4. Ogólnie rzecz biorąc, EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że projekt rozporządzenia zawiera jasny plan działania i harmonogram z jasno zdefiniowanymi i ograniczonymi etapami przejściowymi na drodze do w pełni funkcjonalnego europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Etapy reasekuracji i koasekuracji powinny być zatem widziane jako etapy przejściowe na drodze do pełnego zabezpieczenia, które przewidziano na rok 2024. Przy tym stopniowym podejściu wzięto pod uwagę potrzebę poczynienia dalszych postępów w pozostałych obszarach unii bankowej oraz w ramach UGW jako całości. Podejście to ma ponadto na celu zapewnienie odpowiedniej ilości czasu na zgromadzenie składek *ex ante* z całego obszaru unii bankowej przed rozpoczęciem etapu pełnego zabezpieczenia. Wreszcie, dzięki uwzględnieniu ryzyka właściwego dla poszczególnych instytucji w stosunku do wszystkich innych instytucji kredytowych w ramach unii bankowej przy ustalaniu wysokości ich składek zapewnione będzie równe traktowanie instytucji finansowych powiązanych z uczestniczącymi systemami gwarantowania depozytów. W celu dalszego zwiększenia wiarygodności EDIS oraz w celu skutecznego przerwania powiązań pomiędzy bankami a rządami państwowymi najpóźniej w momencie rozpoczęcia etapu pełnego zabezpieczenia powinien zostać stworzony neutralny pod względem fiskalnym wspólny publiczny mechanizm zabezpieczający dla EDIS.

1.5. Dla dobrze funkcjonującej unii bankowej wymagane jest jednak, poza utworzeniem EDIS, podjęcie dalszych kroków. W tym celu w komunikacie Komisji zatytułowanym „Droga do utworzenia unii bankowej” ([1]) wskazano szereg środków mających na celu dalsze ograniczenie ryzyka dla sektora bankowego oraz zapewnienie równych warunków działania. W tym kontekście EBC podkreśla istotny charakter pełnej i terminowej implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE ([2]) jako koniecznego warunku wstępnego dla utworzenia EDIS i, w konsekwencji, wzywa zainteresowane państwa członkowskie do spełnienia tego zobowiązania tak szybko, jak to możliwe ([3]). EBC przyjmuje z zadowoleniem i w pełni popiera pozostałe środki ograniczania ryzyka wskazane w komunikacie Komisji. Równolegle z utworzeniem EDIS należy uczynić postęp w zakresie wdrażania tych pozostałych środków, nie tylko w celu zapewnienia równych warunków działania, ale także w celu promowania integracji finansowej. Rozwiązanie uzależniające przejście z jednej fazy tworzenia EDIS do drugiej od postępu w zakresie redukcji ryzyka mogłoby jednak spowodować opóźnienia. W przypadku podjęcia decyzji o takim warunkowym wdrażaniu EDIS kluczowe etapy w zakresie redukcji ryzyka musiałyby być uprzednio precyzyjnie zdefiniowane, możliwe do poddania obiektywnej weryfikacji, realistycznie możliwe do osiągnięcia oraz prawnie powiązane z przejściami pomiędzy poszczególnymi fazami w projekcie dotyczącym EDIS. Aby zapobiec odkładaniu realizacji EDIS na czas nieokreślony, lista takich kluczowych etapów powinna zawierać najważniejsze elementy potrzebne do dalszego wzmocnienia unii bankowej. Lista ta powinna być w pierwszej kolejności ograniczona do kwestii w jasny i istotny sposób związanych z EDIS i nie powinna uwzględniać kwestii będących przedmiotem toczących się dyskusji o nieokreślonym terminie realizacji.

1.6. EBC uważa ponadto, że uzasadniona może być ocena skutków w zakresie najważniejszych elementów projektu w kontekście współzależności pomiędzy projektem rozporządzenia a ustawodawstwem Unii, w szczególności dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE i 2014/59/UE ([4]), a także w odniesieniu do roli Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (zwanej dalej „Jednolitą Radą”) w porównaniu do bieżącej roli organów decyzyjnych odpowiedzialnych za krajowe systemy gwarantowania depozytów.

2. **Uwagi szczegółowe**

2.1. *Cel projektu rozporządzenia*

EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że projekt rozporządzenia ma na celu zachowanie spójności z dyrektywą 2014/49/UE poprzez uzupełnienie zasad i reguł w niej określonych ([5]). Zgodnie z dyrektywą 2014/49/UE podstawowym zadaniem systemu gwarantowania depozytów jest „ochrona deponentów przed skutkami niewypłacalności instytucji kredytowej” ([6]). W projekcie rozporządzenia określono relacje pomiędzy EDIS, funduszem gwarantowania depozytów a systemami gwarantowania depozytów, na podstawie których systemy krajowe pozostają w pełni odpowiedzialne za wypłatę gwarantowanych środków deponentom. W tym kontekście EBC uważa za konieczne wyraźne wskazanie w treści projektu rozporządzenia, że celem EDIS jest także zapewnienie najwyższego możliwego poziomu ochrony deponentów w państwach członkowskich należących do unii bankowej.

([1]) COM(2015) 587 final.

([2]) 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).

([3]) Oczekiwało się, że państwa członkowskie strefy euro, w których nadal nie doszło do transpozycji, dokonają jej do końca pierwszego kwartału 2016 r.

([4]) 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).

([5]) Zob. motyw 15 projektu rozporządzenia.

([6]) Zob. motyw 14 dyrektywy 2014/49/UE.

2.2. *Zakres EDIS*

EBC z zadowoleniem przyjmuje także fakt, że projekt rozporządzenia ma mieć zastosowanie do wszystkich systemów gwarantowania depozytów, które są oficjalnie uznane w państwach członkowskich uczestniczących w unii bankowej na podstawie dyrektywy 2014/49/UE ([1]), tj. ustawowych systemów gwarantowania depozytów, umownych systemów gwarantowania depozytów oraz instytucjonalnych systemów ochrony, a także do wszystkich instytucji kredytowych powiązanych z tymi systemami. Wszystkie instytucje kredytowe mające dostęp do zasobów EDIS muszą jednak podlegać regulacji i nadzorowi na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 ([2]) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE ([3]). Jest to w pełni zgodne z zaleceniem zawartym w sprawozdaniu pięciu prezydentów, zgodnie z którym zakres EDIS powinien pokrywać się z zakresem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego a opłaty oparte na ryzyku powinny być wnoszone przez wszystkie uczestniczące banki w państwach członkowskich. Tylko wszechobejmujący jednolity system ochrony depozytów zapewni równy poziom zaufania deponentów w całej unii bankowej, a tym samym zapobiegnie fragmentacji rynku oraz zakłóceniom konkurencji.

2.3. *Zarządzanie EDIS*

EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że EDIS będzie administrowany przez Jednolitą Radę. Ważne jest, aby EDIS był administrowany przez niezależny organ Unii chroniony przed naciskami politycznymi i zapewniający dostęp do funduszu gwarantowania depozytów na równych warunkach wszystkim systemom gwarantowania depozytów. Jednolita Rada powinna odnieść korzyści z efektu synergii, jednocześnie administrując funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz funduszami gwarantowania depozytów, przede wszystkim dzięki możliwości wykorzystania fachowej wiedzy zdobytej podczas wykonywania zadań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach administrowania jednolitym funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Z uwagi na fakt, że administrowanie oraz inwestowanie w odniesieniu do obu funduszy wymaga podobnego know-how i podobnej wiedzy fachowej, osiągnięte mogą zostać korzyści pod względem wydajności. Skuteczne wykonywanie tych nowych zadań może jednak wymagać alokacji dodatkowych środków na rzecz Jednolitej Rady (zob. pkt 2.9.) Środki przeznaczone na jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz na fundusz gwarantowania depozytów powinny być wyraźnie oznaczone jako skierowane na te cele, w szczególności w celu uniknięcia ryzyka ich zmieszania i „skonsumowania" środków na ochronę depozytów przez cele związane z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją.

EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowane rozwiązanie, na mocy którego EBC ma prawo wyznaczyć stałego przedstawiciela uprawnionego do uczestnictwa w posiedzeniach wszystkich sesji Jednolitej Rady, w tym sesji plenarnej dotyczącej EDIS oraz wspólnej sesji plenarnej.

EBC z zadowoleniem przyjmuje wreszcie fakt, że członkami organów decyzyjnych EDIS są jedynie krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub wyznaczone organy. W sesje plenarne dotyczące EDIS nie byłyby zaangażowane podmioty prywatne zarządzające krajowymi systemami gwarantowania depozytów. EBC z zadowoleniem przyjmuje to ograniczenie i przypomina, że zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 18 dyrektywy 2014/49/UE w kolegiach ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mają prawo uczestniczyć jednie (publiczne) wyznaczone organy. Jako że podmioty prywatne zarządzające systemami gwarantowania depozytów są w niektórych państwach członkowskich własnością stowarzyszeń bankowych, przyznanie im prawa dostępu do informacji poufnych dotyczących banków stanowiących dla nich konkurencję może budzić poważne zastrzeżenia w zakresie tajemnicy handlowej.

2.4. *Ograniczenie do minimum kosztów likwidacji i kontrola korzystania z EDIS*

Biorąc pod uwagę procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w odniesieniu do której w dyrektywie 2014/59/UE wyraźnie wskazano, że organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny dążyć do ograniczenia do minimum kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz do uniknięcia spadku wartości, ogólnym celem organów odpowiedzialnych za likwidację powinno być także ograniczenie do minimum kosztów likwidacji, a zatem także zapewnienie, aby straty dla gwarantowanych depozytów, a w konsekwencji dla systemów gwarantowania depozytów, były ograniczone do minimum. Aby osiągnąć ten cel, organy odpowiedzialne za likwidację powinny mieć prawo wyodrębnienia portfela gwarantowanych depozytów wraz z określonymi innymi aktywami z instytucji kredytowej znajdującej się na progu upadłości i przeniesienia ich na rzecz nabywcy z sektora prywatnego. W wielu przypadkach taki rodzaj transakcji kupna i przejęcia może być mniej

([1]) Zob. art. 1 ust. 3 projektu rozporządzenia zmieniający art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającego 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 zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1), zob. także art. 1 ust. 2 lit. a), b) i c) oraz art. 2 ust. 1 dyrektywy 2014/49/UE.

([2]) 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).

([3]) 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).

kosztowny dla systemu gwarantowania depozytów niż po prostu wypłata gwarantowanych depozytów przy likwidacji. Konieczne jest także jasne określenie w tekście projektu rozporządzenia, czy środki finansowe EDIS mogą być wykorzystywane w celu wdrożenia środków alternatywnych, o których aktualnie mowa w art. 11 ust. 6 dyrektywy 2014/49/UE. Jako że sposób przeprowadzenia procesu likwidacji będzie kluczowy dla zabezpieczenia funduszy systemu gwarantowania depozytów, a zatem także funduszy EDIS, istotne jest, aby Jednolita Rada miała możliwość sprawowania kontroli nad krajowym procesem likwidacji. W związku z powyższym, tak jak – zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 806/2014 – Jednolita Rada ma prawo przejęcia prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji od krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w przypadku gdy użyte mają być fundusze jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, tak Jednolita Rada powinna mieć możliwość uczestnictwa w postępowaniu likwidacyjnym w przypadku prawdopodobieństwa, że zajdzie potrzeba wykorzystania środków EDIS. Dzięki temu kontrola nad postępowaniem likwidacyjnym byłaby bezpośrednio powiązana z odpowiedzialnością wynikającą z ochrony depozytów.

2.5. *Składki zależne od ryzyka*

EBC zdecydowanie popiera fakt, że w projekcie rozporządzenia wprowadzono w ramach unii bankowej metodę wyliczania składek zależnych od ryzyka od etapu koasekuracji oraz wyznaczono Jednolitą Radę do ustalenia poziomu składek każdej instytucji kredytowej w odniesieniu do wszystkich innych uczestniczących instytucji kredytowych. Jest to kluczowe dla zagwarantowania sprawiedliwego ustalenia składek i odpowiedniego finansowania EDIS. Poziom ryzyka podlega określeniu zgodnie z metodologią opartą o kryteria ([1]) wskazane w proponowanym art. 74c. Przy takim ich określaniu pod uwagę musi być wzięte ryzyko właściwe dla danej instytucji w odniesieniu do wszystkich innych instytucji kredytowych w ramach unii bankowej. Porównanie takiego ryzyka w całej unii bankowej i dostosowanie odpowiednich składek na tej podstawie jest pomocne dla ustalenia odpowiednich zachęt dla decyzji biznesowych oraz ogranicza ryzyko niewłaściwej działalności rynkowej i pokusę nadużyć. Jest to istotne w celu zmniejszenia obaw, że niektóre sektory bankowe mogłyby być potencjalnie „subsydiowane" przez inne sektory bankowe.

Ważną kwestią do rozważenia będzie to, czy – oraz jeśli tak, to w jakim zakresie – podejście do ustalania poziomu składek oparte o ryzyko powinno także odzwierciedlać prawdopodobieństwo uruchomienia w przypadku instytucji mechanizmu gwarantowania depozytów, w szczególności prawdopodobieństwo, że zostanie ona poddana likwidacji, a nie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Ponadto, przez wzgląd na pewność prawną, w projekcie rozporządzenia należy uregulować sposób wykorzystania składek, które w niektórych państwach członkowskich są pobierane powyżej wymaganego minimalnego poziomu wynoszącego 0,8 % kwoty gwarantowanych depozytów.

2.6. *Rola EBC w ustalaniu łącznej kwot składek* ex ante *w przypadku każdego uczestniczącego systemu gwarantowania depozytów*

EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zgodnie z projektem rozporządzenia każdego roku, w okresie reasekuracji i koasekuracji, Jednolita Rada będzie zasięgała opinii EBC oraz właściwego organu krajowego przed określeniem w przypadku każdego systemu gwarantowania depozytów łącznej kwoty składek *ex ante*, których może żądać od instytucji kredytowych powiązanych z danym systemem gwarantowania depozytów. Takie regularne konsultacje odzwierciedlają fachową wiedzę organów nadzoru w odniesieniu do oceny ryzykowności instytucji i umożliwiają EBC oraz właściwym organom krajowym zapewnienie, by procedura wyliczania i zbierania składek nie wpłynęła negatywnie na dobrą kondycję instytucji kredytowych uiszczających składki.

2.7. *Wykorzystanie środków*

EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w projekcie rozporządzenia przewidziano wykorzystanie środków nie tylko na wypłaty, ale także w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zachodzącej na którymkolwiek z trzech etapów EDIS. Jest to istotne w celu ułatwienia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, która – w przypadku wielu banków będących na progu upadłości lub zagrożonych upadłością – może być w interesie publicznym, a zatem może być rozwiązaniem preferowanym w stosunku do upadłości. Jest to także zgodne z dyrektywą 2014/49/UE i rozporządzeniem (UE) nr 806/2014, które wymagają, aby systemy gwarantowania depozytów ponosiły odpowiedzialność do poziomu gwarantowanych depozytów pod warunkiem zachowania przez deponentów prawa dostępu do depozytów oraz pod warunkiem że udział w finansowaniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie przewyższa strat, jakie systemy gwarantowania depozytów poniosłyby w przypadku upadłości.

W projekcie rozporządzenia należy jednak wyraźnie odnieść się do tego, czy salda depozytów powyżej 100 000 EUR, które są tymczasowo chronione przez okres od 3 do 12 miesięcy, w zależności od przepisów danego państwa członkowskiego, zgodnie z art. 6 dyrektywy 2014/49/UE, powinny być objęte EDIS.

([1]) Są to: a) poziom zdolności instytucji do pokrywania strat; b) zdolność instytucji do spełniania swoich zobowiązań krótko- i długoterminowych; c) stabilność i różnorodność źródeł finansowania, jakimi dysponuje instytucja, oraz jej wysoce płynnych, nieobciążonych aktywów; d) jakość aktywów instytucji; e) model biznesowy instytucji oraz zarządzanie instytucją; f) stopień, w jakim aktywa instytucji są obciążone.

2.8. *Obowiązek EDIS wobec systemów gwarantowania depozytów na etapach częściowego i pełnego zabezpieczenia*

Ustanowienie EDIS ułatwi systemom gwarantowania depozytów dostęp do dodatkowych środków finansowych, początkowo za pośrednictwem reasekuracji i koasekuracji, a środki będą stopniowo gromadzone na ten cel w funduszu gwarantowania depozytów. Najpóźniej do 2024 r. wszystkie składki zebrane od instytucji kredytowych powiązanych z systemami gwarantowania depozytów powinny być skierowane bezpośrednio do funduszu gwarantowania depozytów w ramach EDIS. Zgodnie jednak z dyrektywą 2014/49/UE to krajowe systemy, nie zaś EDIS czy fundusz gwarantowania depozytów, pozostają w pełni odpowiedzialne w odniesieniu do roszczeń deponentów o wypłatę. W związku z powyższym na etapie pełnego zabezpieczenia projekt rozporządzenia powinien wyraźnie przewidywać zobowiązanie prawne po stronie EDIS lub funduszu gwarantowania depozytów do pełnego zaspokojenia zapotrzebowania na środki związanego z roszczeniami deponentów po zajściu zdarzenia, o którym krajowy system gwarantowania depozytów powiadamia zgodnie z art. 41h ust. 2. EBC rozumie, że nałożenie takiego obowiązku w odniesieniu do EDIS jest zamierzone w art. 41h ust. 1, zgodnie z którym „uczestniczący system gwarantowania depozytów podlega pełnemu zabezpieczeniu w ramach EDIS". Jasne zobowiązanie prawne wymagałoby jednak doprecyzowania w art. 41m ust. 2 w celu zapewnienia, aby proponowana wypłata pro rata w przypadku wielu jednoczesnych wypłat odnosiła się tylko do dystrybucji natychmiast dostępnych środków finansowych, tzn. EDIS nie był zwolniony z ciążącego na nim zobowiązania w odniesieniu do systemów gwarantowania depozytów do pełnego pokrycia wszystkich wydatków systemów gwarantowania depozytów po zebraniu składek ex post lub wykorzystaniu alternatywnych środków finansowania. Co ważniejsze, to samo zobowiązanie prawne, choć ograniczone do określonego udziału będącego przedmiotem koasekuracji, musi także istnieć w odniesieniu do zobowiązań EDIS względem systemów gwarantowania depozytów podczas etapu koasekuracji. Potwierdza to także potrzebę neutralnego pod względem fiskalnym publicznego mechanizmu zabezpieczającego dla EDIS. Wreszcie, okres przewidziany na podjęcie decyzji przez Jednolitą Radę dotyczącej dostępnych środków finansowych na podstawie art. 41m ust. 2 powinien zostać skrócony, jako że systemy gwarantowania depozytów powinny wypłacać odszkodowanie deponentom w terminie siedmiu dni roboczych ([1]).

2.9. *Wykluczenie z objęcia EDIS*

W art. 41i ustanowiono procedurę wykluczającą system gwarantowania depozytów z EDIS. Zgodnie z tą procedurą Komisja, działając z własnej inicjatywy, na wniosek Jednolitej Rady lub na wniosek uczestniczącego państwa członkowskiego, może zdecydować, że: a) system gwarantowania depozytów nie wypełnił zobowiązań wynikających z projektu rozporządzenia lub z art. 4, 6, 7 lub 10 dyrektywy 2014/49/UE; lub b) system gwarantowania depozytów, właściwy organ administracyjny w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2014/49/UE lub każdy inny właściwy organ państwa członkowskiego postąpił w odniesieniu do konkretnego wniosku o objęcie EDIS w sposób, który jest sprzeczny z zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

EBC popiera fakt, że w projekcie rozporządzenia przewidziano zabezpieczenia mające na celu zapewnienie przestrzegania przez wszystkie systemy gwarantowania depozytów zobowiązań ciążących na nich na podstawie nowych ram prawnych zgodnie z krajową implementacją dyrektywy 2014/49/UE. Jest to istotne w celu uniknięcia ryzyka niewłaściwej działalności rynkowej i zmniejszenia pokusy nadużyć. Biorąc jednak pod uwagę rozmiar tej sankcji oraz jej ostateczne konsekwencje dla deponentów, wykluczenie krajowego systemu gwarantowania depozytów powinno być rozważane tylko wówczas, gdy jest ono proporcjonalne do popełnionego naruszenia i powinno następować po niezastosowaniu się danego systemu gwarantowania depozytów do doraźnych działań mających na celu wyegzekwowanie przestrzegania przez niego przepisów we wcześniej ustalonych terminach, na podstawie procedur, jakie mają być ustanowione na mocy projektu rozporządzenia. W celu zwiększenia pewności prawnej naruszenia powodujące wykluczenie powinny być wskazane w sposób bardziej precyzyjny. Inne sankcje, w tym kary pieniężne, mogłyby być przewidziane za naruszenia mniejszej wagi. Ponadto, w przypadku podjęcia decyzji o wykluczeniu, powinien zostać określony należyty mechanizm w celu zapewnienia, aby nadrzędny cel, jakim jest zapewnienie odpowiedniej ochrony wszystkim gwarantowanym depozytom, był w każdym czasie w pełni respektowany. Jest to szczególnie ważne od rozpoczęcia etapu pełnego zabezpieczenia, kiedy wszystkie składki zebrane od uczestniczących instytucji kredytowych będą przekazywane bezpośrednio do EDIS, w celu zapewnienia, by sytuacja deponentów nie była gorsza pod względem ochrony depozytów w porównaniu do sytuacji, która miałaby miejsce, gdyby ich system gwarantowania depozytów nie był częścią EDIS a wszystkie składki byłyby gromadzone na poziomie krajowym.

W tym kontekście można rozważyć szereg rozwiązań. Przykładowo składki wykluczonego systemu gwarantowania depozytów mogłyby być utrzymywane w funduszu gwarantowania depozytów a depozyty przechowywane w momencie wykluczenia systemu gwarantowania depozytów mogłyby być nadal objęte przez EDIS poprzez zapewnienie, aby deponentom przysługiwało roszczenie prawne bezpośrednio wobec EDIS. Alternatywnie, projekt rozporządzenia mógłby przewidywać metodologię oraz procedurę, w oparciu o które środki zebrane od instytucji kredytowych powiązanych z wykluczonym systemem gwarantowania depozytów byłyby zwracane temu systemowi gwarantowania depozytów po jego wykluczeniu. W każdym z tych scenariuszy kwoty podlegające zwrotowi lub mające być dostępne w celu zaspokojenia bezpośrednich roszczeń powinny być ograniczone, aby zachować spójność z celem klauzuli dotyczącej wykluczenia. W projekcie rozporządzenia powinny zostać zawarte jasne wskazówki dotyczące procedury zwrotu, w tym harmonogram i metodologia wyliczania kwot podlegających zwrotowi. Metodologia ta mogłaby opierać się np. na metodologii mającej zastosowanie do zwrotu

([1]) Z zastrzeżeniem przepisów przejściowych, które wygasają jednak na początku etapu pełnego zabezpieczenia.

składek systemom gwarantowania depozytów na podstawie projektu rozporządzenia w przypadku zerwania uzgodnień dotyczących ścisłej współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi państw członkowskich nienależących do strefy euro w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego ([1]). Z tego samego powodu właściwy organ powinien – w przypadku niewybrania opcji zwrotu – mieć prawo żądać środków z funduszu gwarantowania depozytów w celu wniesienia wkładu na działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zgodnie z dyrektywą 2014/59/UE ([2]), w razie podjęcia decyzji stwierdzającej, że instytucja kredytowa znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością.

Z motywów ([3]) projektu rozporządzenia wynika, że zasada lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, ma zastosowanie do wszystkich podmiotów, władz i organów zaangażowanych w stosowanie projektowanego rozporządzenia. Z uwagi na pewność prawną warto byłoby jednak wyraźnie wskazać w art. 41i, że zasada ta ma zastosowanie także do Komisji i do Jednolitej Rady. Ponadto, w celu zapewnienia adekwatnych zabezpieczeń proceduralnych, przewidywalności skutków oraz w celu uniknięcia niepotrzebnego ryzyka dla stabilności finansowej projekt rozporządzenia powinien wskazywać, kiedy uznaje się, że warunki, na jakich opiera się ta zasada, nie są przestrzegane.

Wreszcie, korzystne byłoby także wskazanie w art. 41i procedury i harmonogramu mających zastosowanie przy podejmowaniu decyzji o wykluczeniu. W tym względzie można by się oprzeć na procedurze wskazanej w art. 258 TFUE ([4]). Ponadto konieczne może być wyjaśnienie związku pomiędzy procedurą wykluczenia, o której mowa w art. 41i, a procedurą dotyczącą uchybienia, o której mowa w art. 258 TFUE. W tym zakresie zauważa się, że wykluczenie systemu gwarantowania depozytów bez zwrotu składek wpłaconych przez instytucje powiązane z tym systemem gwarantowania depozytów stanowiłoby automatyczne naruszenie przez ten system art. 10 ust. 2 ([5]) dyrektywy 2014/49/UE. Wynika to z faktu, że zgodnie z proponowanym art. 74c ust. 4 składki płacone w ramach EDIS przez instytucje kredytowe powiązane z danym systemem gwarantowania depozytów traktuje się jako wkład w osiągnięcie minimalnego poziomu docelowego, który uczestniczący system gwarantowania depozytów musi osiągnąć zgodnie z dyrektywą 2014/49/UE. Ponadto to nie same systemy gwarantowania depozytów mają obowiązek przestrzegania określonych wymogów wskazanych w art. 4, 6, 7 i 10 dyrektywy 2014/49/UE, ale państwa członkowskie lub inne podmioty, np. powiązane instytucje kredytowe.

2.10. *Odzyskiwanie środków funduszu gwarantowania depozytów*

Procedury regulujące odzyskiwanie przez fundusz gwarantowania depozytów środków przekazanych systemowi gwarantowania depozytów w przypadku wypłaty są związane głównie z postępami w zakresie działań egzekucyjnych w ramach krajowego postępowania upadłościowego. Postępowania takie różnią się znacznie pod względem czasu trwania w zależności od państwa członkowskiego, a niekiedy bywają dość czasochłonne. Zaleca się wprowadzenie większej precyzji w art. 41q w celu umożliwienia wykonywania przez Jednolitą Radę określonych praw w związku z krajowym postępowaniem upadłościowym, a tym samym ukształtowania sytuacji prawnej Jednolitej Rady w taki sposób, aby te prawa były uznawane przez sądy. Skuteczne wykonywanie takich praw może także wymagać alokacji znacznych środków na rzecz Jednolitej Rady przeznaczonych na realizację tego zadania.

2.11. *Mechanizm zabezpieczający*

W projekcie rozporządzenia nie przewidziano neutralnego pod względem fiskalnym publicznego europejskiego mechanizmu zabezpieczającego dla EDIS, na wypadek gdyby w wyniku jednokrotnej lub wielokrotnej wypłaty przekroczone zostały dostępne zasoby finansowe EDIS, a składki ex post czy też alternatywne źródła finansowania nie mogły zostać pozyskane wystarczająco szybko w celu zapewnienia terminowej wypłaty na rzecz deponentów lub terminowego zaangażowania EDIS w restrukturyzację i uporządkowaną likwidację. Oznacza to, że zobowiązanie płatnicze związane z deponentami wykraczające poza zasoby EDIS zasadniczo skutkuje powrotem do danego systemu gwarantowania depozytów na mocy art. 10 ust. 9 dyrektywy 2014/49/UE, zgodnie z którym państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, by systemy gwarantowania depozytów dysponowały odpowiednimi alternatywnymi mechanizmami finansowania umożliwiającymi im pozyskanie krótkoterminowego finansowania w celu zaspokojenia wniesionych przeciwko nim roszczeń. Wydajność całego systemu ostatecznie zależy zatem od niezawodności krajowych mechanizmów zabezpieczających.

EBC uważa, że najpóźniej wraz z rozpoczęciem etapu pełnego zabezpieczenia konieczne jest stworzenie neutralnego pod względem fiskalnym wspólnego publicznego mechanizmu zabezpieczającego dla EDIS w celu zapewnienia jednolicie wysokiego poziomu zaufania do systemu ochrony depozytów w każdych okolicznościach oraz w celu skutecznego osłabienia powiązań pomiędzy bankami a rządami państwowymi. Poleganie na krajowych mechanizmach zabezpieczających jest także sprzeczne z celem projektu rozporządzenia, jakim jest wzmocnienie unii bankowej poprzez osłabienie powiązań pomiędzy bankami a państwem w poszczególnych państwach

([1]) Zob. art. 1 ust. 5 projektu rozporządzenia zmieniający m.in. art. 4 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 806/2014.
([2]) Art. 109 dyrektywy 2014/59/UE.
([3]) Zob. w szczególności motyw 40 projektu rozporządzenia.
([4]) W art. 258 Traktatu ustanowiono procedurę, którą Komisja ma obowiązek zastosować, jeśli uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążą na mocy Traktatów: wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu członkowskiemu przedstawienia swych uwag. Jeśli państwo członkowskie nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
([5]) Zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2014/49/UE do dnia 3 lipca 2024 r. dostępne środki finansowe systemu gwarantowania depozytów muszą odpowiadać co najmniej poziomowi docelowemu wynoszącemu 0,8 % kwoty gwarantowanych depozytów członków tego systemu.

członkowskich ([1]). W związku z dostępem systemów gwarantowania depozytów do połączonych zasobów EDIS ustanowienie EDIS znacznie wzmacnia unię bankową, zapewniając istotnie wyższy poziom ochrony przed dużymi lokalnymi wstrząsami. Przy braku wspólnego mechanizmu zabezpieczającego EDIS nie mógłby wyeliminować czynnika mogącego mieć negatywny wpływ na zaufanie deponentów wskutek wątpliwości dotyczących niezawodności mechanizmów zabezpieczających o charakterze czysto krajowym. Neutralny pod względem fiskalnym wspólny publiczny mechanizm zabezpieczający jest zatem ważnym elementem zapewniającym wiarygodność EDIS i powinien zostać wprowadzony wraz ze stopniowym uwspólnianiem ochrony depozytów. Rzetelny wspólny mechanizm zabezpieczający nie tylko uspokoiłby deponentów w państwach członkowskich o mniej korzystnej sytuacji fiskalnej, ale całościowo wzmocniłby EDIS. Taki mechanizm zabezpieczający dla funduszu gwarantowania depozytów musi być zgodny z zasadą neutralności fiskalnej, zapewniając, aby środki publiczne były odzyskiwane od sektora finansowego za pośrednictwem składek ex post. Wydaje się, że możliwą opcją dla ustanowienia neutralnego pod względem fiskalnym publicznego mechanizmu zabezpieczającego jest wykorzystanie europejskiego mechanizmu stabilności.

2.12. *Automatyczny dostęp dla państw członkowskich przystępujących do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego*

Motyw 14 projektu rozporządzenia wydaje się przewidywać automatyczny dostęp do EDIS dla wszystkich systemów gwarantowania depozytów oficjalnie uznawanych w państwie członkowskim przystępującym do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Chociaż zdecydowanie powinien być przewidziany obowiązek jednoczesnego połączenia wszystkich filarów unii bankowej, powinno się ustanowić środki przejściowe w celu zapewnienia płynnego włączenia systemów gwarantowania depozytów dołączających w późniejszym terminie. Dzięki temu w razie takiego przystąpienia nie dojdzie do nadmiernego obciążenia mechanizmów finansowania EDIS. Przykładowo w przypadku przystąpienia przez państwo członkowskie w późnym stadium etapu koasekuracji lub w stadium pełnego zabezpieczenia uzasadnione może być zapewnienie przeniesienia funduszy zgromadzonych przez system gwarantowania depozytów od momentu wejścia w życie proponowanego rozporządzenia (lub wcześniej określonej części takich funduszy) zgodnie ze ścieżką finansowania przewidzianą w art. 41j z systemów gwarantowania depozytów do EDIS.

2.13. *Wymiana informacji*

W projekcie rozporządzenia uznano istotne znaczenie skutecznej wymiany informacji pomiędzy organami zaangażowanymi w zapewnianie sprawnego funkcjonowania EDIS, tj. Jednolitą Radą, wyznaczonymi organami, właściwymi organami, w tym EBC, oraz organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji poprzez przyjmowanie, w razie konieczności, protokołów ustaleń ([2]). Biorąc pod uwagę doniosłość tej kwestii oraz w celu uniknięcia potencjalnych przeszkód w zakresie takiej wymiany informacji, konieczna wydaje się zmiana art. 34 rozporządzenia (UE) nr 806/2014 w celu wyraźnego włączenia systemów gwarantowania depozytów oraz wyznaczonych organów do grona podmiotów i organów mających prawo do wymiany informacji oraz do przyjmowania protokołów ustaleń zgodnie z tym artykułem. Można by to osiągnąć, dodając nowy przepis do projektu rozporządzenia.

2.14. *Uwagi techniczne i propozycje zmian*

W przypadku gdy EBC zaleca zmianę projektu rozporządzenia, szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Obejmuje to także proponowane przez EBC brzmienie zmian dyrektywy 2014/49/UE. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 20 kwietnia 2016 r.

Mario DRAGHI

Prezes EBC

([1]) Zob. motyw 17 projektu rozporządzenia.
([2]) Zob. motyw 39 projektu rozporządzenia.