



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.11.2016 r.
COM(2016) 853 final

2016/0363 (COD)

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2016) 377}

{SWD(2016) 378}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Proponowane zmiany dyrektywy 2014/59/UE (dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, BRRD) stanowią część pakietu ustawodawczego, który obejmuje również zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 (rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych), dyrektywy 2013/36/UE (dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych) oraz rozporządzenia (UE) nr 806/2014 (rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji).

W ciągu ostatnich lat UE wdrożyła istotne reformy ram regulacyjnych dotyczących usług finansowych w celu zwiększenia odporności instytucji, zasadniczo w oparciu o międzynarodowe standardy uzgodnione z partnerami UE na całym świecie. Ten pakiet reform obejmował w szczególności rozporządzenie (UE) nr 575/2013 (rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych) i dyrektywę 2013/36/UE (dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych), które zawierają wymogi ostrożnościowe i nadzorcze w odniesieniu do instytucji, jak również dyrektywę 2014/59/UE w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji (BRRD) oraz rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Reformy te podjęto w odpowiedzi na kryzys finansowy, który miał miejsce w latach 2007–2008. Brak odpowiednich ram z zakresu zarządzania kryzysowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zmusił rządy na całym świecie do ratowania banków przed skutkami kryzysu finansowego. Późniejszy wpływ tych działań na finanse publiczne oraz niepożądane zachęty do obciążania społeczeństw kosztami upadłości banków uwypukliły konieczność opracowania odmiennego podejścia do zarządzania kryzysami w sektorze bankowym oraz ochrony stabilności finansowej.

W samej Unii, w ślad za istotnymi działaniami podjętymi na forach międzynarodowych, dyrektywą 2014/59/UE (dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków)¹ i rozporządzeniem (UE) nr 806/2014 (rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji)² ustanowiono solidne ramy w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, aby skutecznie zarządzać kryzysami w sektorze bankowym oraz ograniczyć ich niekorzystny wpływ na stabilność finansową i finanse publiczne. Fundamentalnym elementem solidnych ram z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest tzw. procedura bail-in, która polega na umorzeniu długu lub konwersji długu lub innych zobowiązań na akcje zgodnie z uprzednio ustaloną hierarchią. Instrument ten można wykorzystać w celu pokrycia strat i wewnętrznego dokapitalizowania instytucji będącej na progu upadłości lub zagrożonej upadłością, tak aby

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 (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).

przywrócić jej rentowność. Ciężar związany z upadłością instytucji będą musieli zatem ponieść akcjonariusze i inni wierzyciele, a nie podatnicy.

Jednym z głównych celów BRRD jest przyczynienie się do zwiększenia zdolności sektora prywatnego do pokrywania strat w przypadku kryzysu sektora bankowego. Aby osiągnąć ten cel, wszystkie banki zobowiązano do spełnienia minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych („MREL”), aby zapewnić dostępność wystarczających środków finansowych na potrzeby przeprowadzenia umorzenia lub konwersji długu na akcje. Zgodnie z BRRD instrumenty kwalifikujące się do celów MREL zasadniczo nie muszą obowiązkowo mieć statusu instrumentów podporządkowanych. W praktyce oznacza to, że zobowiązanie kwalifikujące się do zaliczenia do MREL może w przypadku niewypłacalności mieć ten sam stopień uprzywilejowania, jak niektóre inne zobowiązania, które zgodnie z BRRD nie podlegają umorzeniu lub konwersji, takie jak zobowiązania operacyjne w rodzaju krótkoterminowych pożyczek międzybankowych czy też niektóre inne zobowiązania, które mogą być przedmiotem umorzenia lub konwersji, lecz które mogą zostać wyłączone z tej procedury w sposób uznaniowy, jeżeli organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest w stanie uzasadnić, że trudno dokonać ich umorzenia lub konwersji ze względu na brak możliwości przeprowadzenia tej operacji lub systemowe ryzyko wystąpienia efektu domina. Mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której posiadacze obligacji objęci procedurą bail-in mogliby wystąpić z zarzutem, że potraktowano ich gorzej w procedurze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niż w hipotetycznym postępowaniu upadłościowym. W takim wypadku należałoby im zrekompensować poniesione straty ze środków finansowych zgromadzonych w funduszu na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W celu uniknięcia tego ryzyka organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może zdecydować, że wymóg MREL powinien zostać zaspokojony instrumentami, które w przypadku niewypłacalności znajdują się niżej w hierarchii niż inne zobowiązania, które albo z mocy prawa nie podlegają umorzeniu lub konwersji, albo trudno dokonać ich umorzenia lub konwersji („wymóg podporządkowania”).

Na szczeblu globalnym Rada Stabilności Finansowej opublikowała w dniu 9 listopada 2015 r. podstawowe ustalenia dotyczące całkowitej zdolności do pokrycia strat (TLAC) („standard TLAC”), które przyjęto tydzień później na szczycie grupy G-20 w Turcji³. Standard TLAC wymaga od globalnych banków o znaczeniu systemowym, zwanych w unijnych przepisach globalnymi instytucjami o znaczeniu systemowym, utrzymywania odpowiedniego minimalnego poziomu zobowiązań mających wysoką zdolność do pokrywania strat (możliwych do umorzenia lub konwersji) („minimalny wymóg TLAC”), aby zapewnić płynne i szybkie pokrywanie ich strat i ich dokapitalizowanie w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W komunikacie z dnia 24 listopada 2015 r.⁴ Komisja zobowiązała się przedstawić wniosek ustawodawczy do końca tego roku, aby umożliwić wdrożenie standardu TLAC w uzgodnionym terminie, czyli w 2019 r.

³ Rada Stabilności Finansowej, „Zasady dotyczące zdolności do pokrywania strat i dokapitalizowania banków o globalnym znaczeniu systemowym objętych procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Podstawowe ustalenia dotyczące całkowitej zdolności do pokrycia strat” (*Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of Globally Systemically Important Banks (G-SIBs) in Resolution, Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term sheet*), 9.11.2015.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Droga do utworzenia unii bankowej”, 24.11.2015, COM(2015) 587 final.

Niniejszy wniosek – obok kilku innych wniosków zmieniających istniejące unijne ramy w zakresie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – stanowi element podejmowanych przez Komisję działań mających na celu wdrożenie standardu TLAC w Unii.

Wniosek przewiduje w szczególności ukierunkowane zmiany BRRD dotyczące obowiązującej w postępowaniu upadłościowym hierarchii posiadaczy instrumentów dłużnych wyemitowanych przez banki z Unii do celów wypełnienia wymogów BRRD i TLAC w zakresie zdolności banków do pokrywania strat i dokapitalizowania. W celu usprawnienia wykonania operacyjnego i zwiększenia niezawodności uprawnień w zakresie umarzania lub konwersji długu oraz w celu uniknięcia niepewności prawa standard TLAC przewiduje wymóg stanowiący, że zobowiązania mogą kwalifikować się do celów TLAC tylko wówczas, gdy są podporządkowane w stosunku do innych zobowiązań, tzn. jeżeli w przypadku niewypłacalności lub restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji służą pokryciu strat w pierwszej kolejności, przed innymi „nadrzędnymi” zobowiązaniami, w stosunku do których wyraźnie wyłączono możliwość kwalifikowania się do celów TLAC, takimi jak instrumenty pochodne, depozyty gwarantowane czy zobowiązania podatkowe. Standard TLAC przewiduje zatem wymóg podporządkowania, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków, lecz nie narzuca sposobu, w jaki należy go wprowadzić.

Wymóg TLAC przewidujący konieczność utrzymywania podporządkowanych instrumentów w połączeniu z uznaniowym potencjalnym uprawnieniem unijnych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozwalającym im żądać, by wymóg MREL również spełniano za pomocą podporządkowanych instrumentów, skłonił niektóre państwa członkowskie do weryfikacji swoich hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym. Kilka państw członkowskich zmieniło przewidziany w ich krajowych przepisach prawa upadłościowego (lub są w trakcie tego procesu) stopień uprzywilejowania niektórych wierzycieli banków w postępowaniu upadłościowym, aby zapewnić możliwość ewentualnego zastosowania instrumentu umorzenia lub konwersji długu zgodnie z BRRD oraz zadbać o to, by ich globalne instytucje o znaczeniu systemowym przestrzegały „wymogu podporządkowania” przewidzianego w standardzie TLAC. W ramach rozwiązań stosowanych w niektórych państwach istniejącej puli niezabezpieczonego długu uprzywilejowanego nadano status długu podporządkowanego ze skutkiem natychmiastowym, aby umożliwić bankom spełnienie wymogu podporządkowania wynikającego z BRRD lub standardu TLAC. W ramach innych rozwiązań banki muszą wyemitować nowy dług, który spełnia kryterium podporządkowania. Ponieważ dotychczas przyjęte przepisy krajowe znacznie się między sobą różnią, wśród zainteresowanych stron i państw członkowskich istnieje powszechna zgoda, że istnienie zróżnicowanych rozwiązań w zakresie obowiązującej w przypadku niewypłacalności hierarchii wierzycieli banków jest źródłem niepewności dla emitentów i inwestorów, a także utrudnia stosowanie instrumentu umorzenia lub konwersji długu w odniesieniu do instytucji transgranicznych. Ta niepewność może również prowadzić do zakłócenia konkurencji w tym sensie, że posiadacze niezabezpieczonego długu mogą być traktowani w różny sposób w różnych państwach członkowskich, a ponoszone przez banki koszty spełnienia wymogów TLAC i MREL mogą różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto w ramach tych odmiennych krajowych zasad postępowania upadłościowego wierzycieli banków, którzy nabywają instrumenty dłużne emitowanych przez banki podlegające różnym krajowym systemom hierarchii, traktowano by w bardzo zróżnicowany sposób.

Z powyższych względów w swoim sprawozdaniu w sprawie unii bankowej⁵ Parlament Europejski zaapelował do Komisji o przedstawienie stosownych wniosków w celu dalszego ograniczenia ryzyka prawnego związanego z możliwością wysuwania roszczeń zarzucających naruszenie zasady, zgodnie z którą wierzyciele nie mogą znaleźć się w gorszej sytuacji w porównaniu do sytuacji, w której zastosowano standardową procedurę postępowania upadłościowego, a w swoich konkluzjach z dnia 17 czerwca 2016 r.⁶ Rada Ecofin zwróciła się do Komisji o przedstawienie wniosku w sprawie wspólnego podejścia do hierarchii wierzycieli banków.

Konkretny wniosek w sprawie hierarchii wierzycieli banków jest uzasadniony ze względu na szczególnie charakter tej kwestii oraz pilną konieczność wprowadzenia zharmonizowanych przepisów prawa Unii mających na celu zapobieżenie dalszym zakłóceniom konkurencji na rynku wewnętrznym.

1.1. Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki

Istniejące unijne ramy z zakresu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków już obecnie zobowiązują wszystkie banki z Unii do utrzymywania odpowiedniego poziomu zobowiązań mających wysoką zdolność do pokrywania strat (możliwych do umorzenia lub konwersji), które powinny podlegać umorzeniu lub konwersji w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku. Usprawniając stosowanie instrumentu umorzenia lub konwersji długu poprzez wprowadzenie – zgodnie z BRRD i standardem TLAC – wymogu podporządkowania, niniejszy wniosek przyczyni się do poprawy stosowania istniejących przepisów oraz pomoże wdrożyć standard TLAC w Unii. Wniosek jest zatem zgodny z ogólnym celem unijnych ram w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, jakim jest ograniczenie wsparcia udzielanego przez podatników bankom objętym procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

1.2. Spójność z innymi politykami Unii

Przedmiotowy wniosek stanowi element szerszego przeglądu unijnych przepisów finansowych, mającego na celu ograniczenie ryzyka występującego w sektorze finansowym, a jednocześnie propagowanie trwałego finansowania działalności gospodarczej. Jest on w pełni zgodny z podstawowymi celami UE, jakimi są propagowanie stabilności finansowej, ograniczenie udziału podatników we wsparciu udzielanym bankom objętym procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także wspieranie trwałego finansowania gospodarki.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

2.1. Podstawa prawna

Dyrektywa, której dotyczy przedmiotowy wniosek, zmienia istniejącą dyrektywę – BRRD. Podstawa prawna niniejszego wniosku jest taka sama jak postawa prawna BRRD, a mianowicie art. 114 TFUE. Przepisy tego artykułu przewidują przyjęcie unijnych środków dotyczących zbliżenia przepisów krajowych, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Wniosek prowadzi do harmonizacji przepisów krajowych dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zwłaszcza jeśli

⁵ Sprawozdanie w sprawie unii bankowej – roczne sprawozdanie za 2015 r. (2015/2221(INI)).

⁶ Konkluzje Rady z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie planu działania na rzecz dokończenia budowy unii bankowej: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_pl.pdf.

chodzi o ich zdolność do pokrywania strat i dokapitalizowania w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w zakresie niezbędnym, aby zapewnić państwom członkowskim i unijnym bankom te same instrumenty i taką samą zdolność reagowania na upadłość banków zgodnie z uzgodnionymi standardami międzynarodowymi (standard TLAC).

Ustanawiając zharmonizowane przepisy na rynku wewnętrznym, regulujące sposób traktowania niektórych wierzycieli banków w procedurze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wniosek pozwala znacznie ograniczyć rozbieżności krajowych przepisów dotyczących zdolności banków do pokrywania strat i dokapitalizowania, które to rozbieżności mogłyby powodować zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym. Wniosek ma zatem na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Właściwą podstawę prawną stanowi zatem art. 114 TFUE.

2.2. Pomocniczość

Zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 ust. 3 TUE w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na zakres lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Unia i jej państwa członkowskie stawiają sobie za cel wdrożenie unijnych ram w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków zgodnie z międzynarodowymi standardami. W przypadku niepodjęcia przez Unię żadnych działań państwa członkowskie musiałyby same przyjąć przepisy regulujące sposób traktowania wierzycieli banków w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, aby ułatwić stosowanie przewidzianego w BRRD instrumentu umorzenia lub konwersji długu i wdrożyć uzgodniony na szczeblu międzynarodowym standard TLAC. Z powodu bardzo rozbieżnych przepisów krajowych banki i ich wierzyciele (inwestorzy) doświadczają braku pewności prawa i ponoszą różne, potencjalnie wyższe koszty w porównaniu z sytuacją, jaka miałyby miejsce, gdyby działania podjęto na szczeblu Unii. Działanie na szczeblu Unii jest zatem pożądane, aby ułatwić stosowanie instrumentu umorzenia lub konwersji długu w zharmonizowany sposób, zgodnie z globalnym standardem TLAC, z myślą o jak największym ograniczeniu ponoszonych przez banki i wierzycieli kosztów przestrzegania przepisów, przy zapewnieniu skutecznego przebiegu procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku upadłości banku.

2.3. Proporcjonalność

Zgodnie z zasadą proporcjonalności treść i forma działania Unii nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, zgodnie z ogólnymi celami zapisanymi w Traktatach. Przedmiotowy wniosek nie wpłynie w istotny sposób na obciążenia, jakie ponoszą banki, by przestrzegać dotychczasowych przepisów dotyczących zdolności do pokrywania strat i dokapitalizowania oraz ograniczy do minimum koszty, jakie muszą ponieść, aby dostosować się do standardu TLAC. Ponadto wniosek nie wpłynie na prawa przysługujące wierzycielom banków i inwestorom z tytułu istniejących długów banków. Zawarte we wniosku przepisy są zatem proporcjonalne do tego, co jest konieczne do osiągnięcia określonych w nim celów.

3. WYNIKI OCENY SKUTKÓW

3.1. Ocena skutków

Przedmiotowy wniosek, jako część szerszego pakietu mającego na celu przegląd unijnych przepisów finansowych z myślą o ograniczeniu ryzyka występującego w sektorze finansowym, został poddany szczegółowej ocenie skutków. Projekt sprawozdania z oceny skutków przekazano w dniu 7 września 2016 r. działającej przy Komisji Radzie ds. Kontroli Regulacyjnej⁷. Rada początkowo wydała opinię negatywną. Po przedstawieniu jej bardziej przekonujących dowodów na poparcie poszczególnych aspektów pakietu przeglądowego Rada wydała pozytywną opinię w dniu 27 września 2016 r.

Zgodnie z polityką lepszego stanowienia prawa Komisja przeprowadziła ocenę skutków kilku wariantów strategicznych. Poszczególne warianty strategiczne oceniono pod kątem osiągnięcia głównych celów, a mianowicie zwiększenia zdolności banków objętych procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do pokrywania strat i dokapitalizowania oraz zapewnienia większej pewności prawa i zwiększenia spójności ram w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ocenę przeprowadzono z uwzględnieniem skuteczności realizacji powyższych celów oraz efektywności kosztowej realizacji poszczególnych wariantów strategicznych.

W ocenie skutków odrzucono wariant zakładający kontynuację dotychczasowej polityki w odniesieniu do hierarchii wierzycieli banków w postępowaniu upadłościowym w Unii, ponieważ wariant ten powoduje zakłócenie konkurencji na wewnętrznym rynku uprzywilejowanego długu niezabezpieczonego, gdyż zróżnicowany status wierzycieli banków w poszczególnych państwach członkowskich może w różnym stopniu wpływać na koszty finansowania banków. Jeśli chodzi o harmonizację, w ocenie skutków rozważono kilka podwariantów⁸ i ostatecznie stwierdzono, że utworzenie szczególnej „podrzędnej” uprzywilejowanej kategorii długu niezabezpieczonego jest najbardziej racjonalnym pod względem kosztów sposobem spełnienia przez globalne instytucje o znaczeniu systemowym wymogu podporządkowania przewidzianego w standardzie TLAC oraz zastosowania się do indywidualnych żądań organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o wypełnienie wymogu MREL za pomocą długu podporządkowanego. Inaczej niż w przypadku instrumentów funduszy własnych tego rodzaju instrumenty dłużne mogłyby być przedmiotem umorzenia lub konwersji wyłącznie w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, po uprzednim umorzeniu lub konwersji wszelkich instrumentów funduszy własnych, a przed umorzeniem lub konwersją innych zobowiązań uprzywilejowanych. Największą zaletą tego wariantu jest zapewnienie bankom możliwości dalszego emitowania (tańszego) długu uprzywilejowanego do celów finansowania lub na potrzeby operacyjne, natomiast nowa kategoria długu mogłaby być głównie wykorzystywana do spełnienia ustawowych wymogów regulacyjnych w zakresie zdolność do pokrywania strat i dofinansowania.

3.2. Prawa podstawowe

Dyrektywa, której dotyczy niniejszy wniosek, nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, zwłaszcza w zakresie prawa własności i wolności działalności gospodarczej, oraz musi być wdrażana zgodnie z

⁷ Link to Impact Assessment and to its summary.

⁸ Te trzy podwarianty to: (i) ustawowe podporządkowanie całości długu niezabezpieczonego z mocą wsteczną; (ii) utworzenie kategorii podrzędnego długu uprzywilejowanego; (iii) ustawowe preferencyjne traktowanie wszystkich depozytów w stosunku do długu uprzywilejowanego.

tymi prawami i zasadami. W szczególności niniejsza dyrektywa zapewnia, aby ingerencja w prawa własności przysługujące wierzycielom banków nie była nieproporcjonalna. Dzięki niej poszkodowani wierzyciele nie poniosą większych strat niż straty, jakie by ponieśli, gdyby – w momencie podjęcia decyzji o wszczęciu procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – instytucję zlikwidowano w ramach standardowej procedury postępowania upadłościowego.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu finansowego na budżet Unii.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

5.1. Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania

Przedmiotowy wniosek przewiduje wymóg transponowania przez państwa członkowskie zmian BRRD do swojego prawa krajowego do dnia [czerwca 2017 r.] oraz zobowiązuje banki do zapewnienia zgodności ze zmienionymi przepisami do dnia [lipca 2017 r.].

5.2. Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku

Niniejszy wniosek zawiera propozycję zmiany art. 108 BRRD poprzez częściową harmonizację hierarchii wierzycieli banku w postępowaniu upadłościowym, jeśli chodzi o stopień uprzywilejowania posiadaczy niezabezpieczonego długu uprzywilejowanego banku, który to dług kwalifikuje się do celów spełnienia wymogów określonych przepisami BRRD i standardem TLAC w sprawie zdolności banków do pokrywania strat i dokapitalizowania, zwłaszcza wymogu „podporządkowania”.

W nowych przepisach utrzymano istniejącą kategorię długu uprzywilejowanego, tworząc jednocześnie nową kategorię aktywów – „podrzędny” dług uprzywilejowany – które powinny podlegać umorzeniu lub konwersji w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dopiero po umorzeniu lub konwersji innych instrumentów kapitałowych, lecz przed innymi zobowiązaniami uprzywilejowanymi. Instytucje mają nadal swobodę emisji długu należącego do obu kategorii, przy czym tylko kategoria „podrzednego” długu uprzywilejowanego kwalifikuje się do celów spełnienia minimalnego wymogu TLAC lub dowolnego wymogu podporządkowania, który organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogą nałożyć w indywidualnych przypadkach.

Dyrektywa, której dotyczy przedmiotowy wniosek, nie powinna wpływać na istniejące pule długu banków, ani na ich ustawowy stopień uprzywilejowania w postępowaniu upadłościowym, będzie natomiast miała zastosowanie do każdej emisji długu przez banki, która będzie miała miejsce po dacie rozpoczęcia jej stosowania. Jeśli chodzi o instrumenty dłużne wyemitowane przed datą rozpoczęcia stosowania niniejszej dyrektywy, o której mowa w art. 2 ust. 1 [lipiec 2017 r.], ich stopień uprzywilejowania w postępowaniu upadłościowym regulować powinny przepisy krajowe państw członkowskich przyjęte na dzień [31 grudnia 2016 r.].

W niniejszej dyrektywie zobowiązano państwa członkowskie do transponowania jej przepisów do prawa krajowego do dnia [czerwca 2017 r.], a datę rozpoczęcia stosowania określono na dzień [lipca 2017 r.].

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,
uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 114,
uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,
po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,
uwzględniając opinię Europejskiego Banku Centralnego⁹,
uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹⁰,
stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,
a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rada Stabilności Finansowej opublikowała w dniu 9 listopada 2015 r. podstawowe ustalenia dotyczące całkowitej zdolności do pokrycia strat (TLAC) (*Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*) („standard TLAC”), które zostały zatwierdzone przez grupę G-20 w listopadzie 2015 r. Standard TLAC wymaga od globalnych banków o znaczeniu systemowym, zwanych w unijnych ramach globalnymi instytucjami o znaczeniu systemowym, utrzymania odpowiedniego minimalnego poziomu zobowiązań mających wysoką zdolność do pokrywania strat (możliwych do umorzenia lub konwersji), aby zapewnić płynne i szybkie pokrywanie ich strat i ich dokapitalizowanie w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W komunikacie z dnia 24 listopada 2015 r.¹¹ Komisja zobowiązała się przedstawić wniosek ustawodawczy do końca 2016 r., który umożliwiłby wdrożenie standardu TLAC w terminie uzgodnionym na forum międzynarodowym, czyli w 2019 r.
- (2) Przy wdrażaniu standardu TLAC w Unii należy wziąć pod uwagę dotychczasowy specyficzny dla każdej instytucji minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych („MREL”) mający zastosowanie do wszystkich

⁹ Dz.U. C z, s. .

¹⁰ Dz.U. C z, s. .

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Droga do utworzenia unii bankowej”, 24.11.2015, COM(2015) 587 final.

instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych w Unii, jak określono w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE¹². Ponieważ TLAC i MREL służą temu samemu celowi, a mianowicie zapewnieniu, aby unijne instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne dysponowały odpowiednią zdolnością do pokrywania strat, te dwa wymogi powinny stanowić uzupełniające się elementy wspólnych ram. Na poziomie operacyjnym w unijnych przepisach należy wprowadzić zharmonizowany minimalny poziom standardu TLAC dla globalnych instytucji o znaczeniu systemowym („minimalny wymóg TLAC”) poprzez zmianę rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013¹³, natomiast indywidualny narzut dla globalnych instytucji o znaczeniu systemowym oraz indywidualny wymóg dla tychże instytucji należy uregulować w drodze zmiany dyrektywy 2014/59/UE i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014¹⁴. Odpowiednie przepisy niniejszej dyrektywy dotyczące stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym stanowią uzupełnienie przepisów zawartych w wyżej wymienionych aktach legislacyjnych oraz w dyrektywie 2013/36/UE¹⁵.

- (3) Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne dysponowały odpowiednią zdolnością do pokrywania strat i dokapitalizowania w celu zapewnienia płynnego i szybkiego pokrywania strat i dokapitalizowania w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przy minimalnym wpływie na stabilność finansową i podatników. Aby osiągnąć ten cel, należy zadbać o to, by instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne nieprzerwanie spełniały minimalny wymóg TLAC, jak przewidziano w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013, oraz wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych, jak przewidziano w dyrektywie 2014/59/UE.
- (4) Standard TLAC, wprowadzony do prawa Unii rozporządzeniem (UE) nr 575/2013, nakłada na globalne instytucje o znaczeniu systemowym wymóg spełnienia minimalnego wymogu TLAC, z pewnymi wyjątkami, za pomocą zobowiązań podporządkowanych wynikających z instrumentów dłużnych, które w postępowaniu upadłościowym w hierarchii roszczeń znajdują się niżej niż zobowiązania uprzywilejowane („wymóg podporządkowania”). W dyrektywie 2014/59/UE umożliwiono organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji występowanie w indywidualnych przypadkach z żądaniem, aby globalne instytucje o znaczeniu

¹² 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).

¹³ 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).

¹⁴ 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).

¹⁵ 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).

systemowym oraz inne instytucje spełniły specyficzne dla nich wymogi za pomocą zobowiązań podporządkowanych, tak aby ograniczyć ryzyko zaskarżenia podjętych czynności przez wierzycieli, kierujących zarzut, że straty poniesione przez nich w procedurze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są wyższe niż straty, które ponieśliby w ramach standardowego postępowania upadłościowego.

- (5) Pewna liczba państw członkowskich dokonała już zmiany lub jest w trakcie zmiany obowiązującego w postępowaniu upadłościowym stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonego długu uprzywilejowanego w swoich krajowych przepisach prawa upadłościowego, aby umożliwić swoim instytucjom kredytowym i firmom inwestycyjnym spełnienie wymogu podporządkowania, jak przewidziano w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 i dyrektywie 2014/59/UE.
- (6) Krajowe przepisy, które dotychczas dostosowano, znacznie się między sobą różnią. Brak zharmonizowanych przepisów na szczeblu Unii jest źródłem niepewności dla instytucji kredytowych emitujących instrumenty finansowe, firm inwestycyjnych i inwestorów oraz utrudnia stosowanie instrumentu umorzenia lub konwersji w odniesieniu do instytucji transgranicznych. Sytuacja ta prowadzi również do zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym, ze względu na to, że koszty, które instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne ponoszą, aby spełnić wymóg podporządkowania ustanowiony w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 i dyrektywie 2014/59/UE, oraz koszty ponoszone przez inwestorów przy zakupie instrumentów dłużnych wyemitowanych przez instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne mogą się znacznie różnić w poszczególnych państwach członkowskich UE.
- (7) W swoim sprawozdaniu w sprawie unii bankowej Parlament Europejski zaapelował do Komisji o przedstawienie stosownych wniosków w celu dalszego ograniczenia ryzyka prawnego związanego z możliwością wysuwania roszczeń zarzucających naruszenie zasady, zgodnie z którą wierzyciele nie mogą znaleźć się w gorszej sytuacji w porównaniu do sytuacji, w której zastosowano standardową procedurę postępowania upadłościowego, a w swoich konkluzjach z dnia 17 czerwca 2016 r.¹⁶ Rada zwróciła się do Komisji o przedstawienie wniosku w sprawie wspólnego podejścia do hierarchii wierzycieli banków, aby zwiększyć pewność prawa w przypadku ich restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- (8) Należy zatem usunąć istotne przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego oraz unikać zakłóceń konkurencji będących wynikiem braku zharmonizowanych unijnych przepisów regulujących hierarchię wierzycieli banków, a także zapobiegać występowaniu tych przeszkód i zakłóceń w przyszłości. W związku z powyższym właściwą podstawą prawną niniejszej dyrektywy powinien być art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z wykładnią przyjętą w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- (9) W celu ograniczenia do minimum ponoszonych przez instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne kosztów przestrzegania wymogu podporządkowania oraz wszelkiego negatywnego wpływu na ich koszty finansowania w niniejszej dyrektywie należy zezwolić państwom członkowskim na utrzymanie istniejącej kategorii niezabezpieczonego długu uprzywilejowanego, któremu przysługuje najwyższy spośród instrumentów dłużnych stopień uprzywilejowania w postępowaniu upadłościowym i którego emisja jest mniej kosztowna dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych niż emisja wszelkich innych zobowiązań podporządkowanych.

¹⁶ Konkluzje Rady z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie planu działania na rzecz dokończenia budowy unii bankowej: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/6/47244642837_pl.pdf

W niniejszej dyrektywie należy jednak zobowiązać państwa członkowskie do utworzenia nowej kategorii aktywów – „podrzędnego” długu uprzywilejowanego – które powinny podlegać umorzeniu lub konwersji w trakcie procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dopiero po umorzeniu lub konwersji innych instrumentów kapitałowych, lecz przed innymi zobowiązaniami uprzywilejowanymi. Instytucjom kredytowym i firmom inwestycyjnym należy pozostawić swobodę emitowania długu należącego do obu kategorii, przy czym wyłącznie kategoria „podrzędnego” długu uprzywilejowanego powinna kwalifikować się do celów spełnienia wymogu podporządkowania przewidzianego w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 i dyrektywie 2014/59/UE. Powinno to umożliwić instytucjom kredytowym i firmom inwestycyjnym stosowanie do celów finansowania lub z innych względów operacyjnych mniej kosztownego długu uprzywilejowanego, a emisję długu należącego do nowej kategorii „podrzędnego” długu uprzywilejowanego ograniczyć do celów spełnienia wymogu podporządkowania.

- (10) W celu zapewnienia, aby instrumenty dłużne należące do nowej kategorii „podrzędnego” długu uprzywilejowanego spełniały kryteria kwalifikowalności określone w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 i dyrektywie 2014/59/UE, państwa członkowskie powinny zapewnić, aby ich początkowy umowny termin zapadalności wynosił jeden rok, aby nie miały one cech instrumentu pochodnego oraz aby w odpowiednich dokumentach umownych dotyczących ich emisji wyraźnie wskazano ich stopień uprzywilejowania w standardowym postępowaniu upadłościowym.
- (11) W celu zwiększenia pewności prawa dla inwestorów państwa członkowskie powinny zapewnić, aby w standardowym postępowaniu upadłościowym instrumenty należące do kategorii normalnego długu uprzywilejowanego miały wyższy stopień uprzywilejowania w świetle ich krajowych przepisów prawa upadłościowego niż instrumenty dłużne należące do nowej kategorii „podrzędnego” długu uprzywilejowanego. Państwa członkowskie powinny również zapewnić, aby instrumenty dłużne należące do tej nowej kategorii „podrzędnego” długu uprzywilejowanego miały wyższy stopień uprzywilejowania niż instrumenty funduszy własnych lub wszelkie inne zobowiązania podporządkowane oraz aby – inaczej niż w przypadku tych instrumentów lub zobowiązań – instrumenty dłużne należące do kategorii „podrzędnego” długu uprzywilejowanego mogłyby być przedmiotem umorzenia lub konwersji dopiero w momencie objęcia instytucji, która je wyemitowała, procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- (12) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, a mianowicie ustanowienie jednolitych przepisów regulujących hierarchię wierzycieli banków do celów unijnych ram w zakresie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie mogą zostać osiągnięte w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na skalę proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tymże artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.
- (13) Właściwe jest, aby zmiany dyrektywy 2014/59/UE przewidziane w niniejszej dyrektywie miały zastosowanie do zobowiązań emitowanych najwcześniej w dniu stanowiących datę rozpoczęcia stosowania niniejszej dyrektywy oraz do zobowiązań nadal pozostających na ten dzień do spłaty. W celu zapewnienia pewności prawa oraz ograniczenia w jak największym stopniu kosztów państwa członkowskie powinny jednak zapewnić, aby sposób traktowania wszystkich pozostałych do spłaty

zobowiązań, które instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne wyemitowały przed tą datą, regulowały przepisy prawa państw członkowskich przyjęte na dzień [31 grudnia 2016 r.]. Pozostałe do spłaty zobowiązania powinny zatem nadal podlegać wymogom regulacyjnym określonym w dyrektywie 2014/59/UE i odpowiednich przepisach prawa krajowego według stanu obowiązującego na dzień [31 grudnia 2016 r.],

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

Zmiany dyrektywy 2014/59/UE

1. W tytule art. 108 skreśla się słowo „depozytów”, a w art. 108 ust. 1 lit. a) skreśla się słowo „nieuprzywilejowanych”.
2. Na końcu art. 108 dodaje się ustępy w brzmieniu:

„2. Państwa członkowskie zapewniają, aby w odniesieniu do podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. a), b), c) i d), zwykle niezabezpieczone roszczenia wynikające z instrumentów dłużnych o najwyższym wśród instrumentów dłużnych stopniu uprzywilejowania w krajowych przepisach regulujących standardowe postępowanie upadłościowe miały wyższy stopień uprzywilejowania niż niezabezpieczone roszczenia wynikające z instrumentów dłużnych spełniających wszystkie poniższe warunki:

 - a) początkowy umowny termin zapadalności instrumentów dłużnych wynosi jeden rok;
 - b) nie mają one cech instrumentu pochodnego;
 - c) w odpowiednich dokumentach umownych dotyczących ich emisji wyraźnie wskazano ich stopień uprzywilejowania na podstawie niniejszego ustępu.
3. Państwa członkowskie zapewniają, aby zwykle niezabezpieczone roszczenia wynikające z instrumentów dłużnych, o których mowa w ust. 2, miały wyższy stopień uprzywilejowania w krajowych przepisach regulujących standardowe postępowanie upadłościowe niż roszczenia wynikające z instrumentów, o których mowa w art. 48 ust. 1 lit. a)–d).
4. Państwa członkowskie zapewniają, aby do zwykłych niezabezpieczonych roszczeń wynikających z instrumentów dłużnych wyemitowanych przez podmioty, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. a), b), c) i d), przed dniem [data rozpoczęcia stosowania niniejszej dyrektywy – lipiec 2017 r.] zastosowanie miały przepisy ich prawa krajowego regulujące standardowe postępowanie upadłościowe przyjęte na dzień [31 grudnia 2016 r.]”.

Artykuł 2

Transpozycja

1. Państwa członkowskie przyjmują i publikują, do dnia [czerwiec 2017 r.], przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia [lipiec 2017 r.].

2. Przepisy, o których mowa w ust. 1, przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.
3. Państwa członkowskie przekazują Komisji oraz Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego tekst podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 3
Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 4
Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący

W imieniu Rady
Przewodniczący