

III

*(Akty przygotowawcze)***EUROPEJSKI BANK CENTRALNY****OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO****z dnia 11 kwietnia 2018 r.****w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) i powiązane akty prawne****(CON/2018/19)**

(2018/C 255/02)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 23 listopada 2017 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego); rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych); rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych); rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital; rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej; rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych; rozporządzenie (UE) 2015/760 w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych; rozporządzenie (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych oraz rozporządzenie (UE) 2017/1129 w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym ⁽¹⁾ (zwanego dalej „projektem rozporządzenia”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że projekt rozporządzenia zawiera postanowienia mające wpływ na przyczynianie się przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) do należytego wykonywania polityk w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi oraz stabilności systemu finansowego, zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu, a także na szczególne zadania powierzone EBC zgodnie z art. 127 ust. 6 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

Projekt rozporządzenia jest częścią kompleksowego pakietu przedstawionych we wrześniu 2017 r. projektów reformujących Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF), składający się z trzech Europejskich Urzędów Nadzoru oraz Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ⁽²⁾. Z uwagi na fakt, że pakiet ten odnosi się do różnych zadań wykonywanych przez ESBC i EBC, EBC podjął decyzję o przyjęciu odrębnych opinii w sprawie pakietu. Niniejszą opinię należy zatem interpretować w związku z opinią CON/2018/12 z dnia 2 marca 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1092/2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ⁽³⁾.

1. Uwagi ogólne

- 1.1. EBC z zadowoleniem przyjmuje cel projektu rozporządzenia w postaci wzmocnienia skutecznego i spójnego nadzoru ostrożnościowego i regulacji ostrożnościowych w UE. EBC popiera dalszą integrację ram nadzorczych

⁽¹⁾ COM(2017) 536 final.

⁽²⁾ COM(2017) 542 final.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Banku Centralnego CON/2018/12 z dnia 2 marca 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1092/2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz.U. C 120 z 6.4.2018, s. 2). Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

sektora bankowego na poziomie Unii oraz wzmocnienie unijnego wymiaru nadzoru poprzez ponowne zbadanie obecnej struktury Europejskich Urzędów Nadzoru⁽¹⁾. Ponadto, nie licząc zmian niektórych postanowień rozporządzenia (UE) nr 1093/2010⁽²⁾ z 2013 r., Europejskie Urzędy Nadzoru nie były przedmiotem rewizji od czasu ich ustanowienia w 2010 r.

- 1.2. W odniesieniu do dostosowania struktury zarządzania Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) do nakreślonych celów i zmian EBC pragnie podkreślić, że projekty unii bankowej i unii rynków kapitałowych znajdują się na różnych etapach zaawansowania. Przegląd Europejskich Urzędów Nadzoru niekoniecznie zatem powinien prowadzić do trzech identycznych wyników dla każdej z trzech agencji, lecz powinien odnosić się do ich odpowiednich mandatów i funkcji.
- 1.3. W szczególności, w odniesieniu do nowych funkcji nadzorczych przewidzianych w projekcie rozporządzenia, EBC jest zdania, że niektóre z zaproponowanych zmian rozporządzenia (UE) 1093/2010 nie dokonują odpowiedniego rozróżnienia pomiędzy zakresem zadań EBC w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego a kompetencjami EUNB w zakresie ustanawiania standardów regulacyjnych mających na celu wspieranie spójności w dziedzinie nadzoru. EBC uważa, że zasadnicze znaczenie ma maksymalizacja efektu synergii wynikającego z mandatów EBC i EUNB. Aby osiągnąć ten cel, należy unikać powielania lub niewłaściwego podziału zadań, co mogłoby doprowadzić do zatarcia zakresu odpowiedzialności odpowiednich organów, a tym samym do zmniejszenia skuteczności całego systemu.

2. Uwagi szczegółowe

2.1. Zmieniona struktura zarządzania EUNB

- 2.1.1. W projekcie rozporządzenia ustanowiono Radę Wykonawczą jako nowy organ w strukturze zarządzania EUNB⁽³⁾. Członkowie Rady Wykonawczej mają być powoływani na podstawie osiągnięć, umiejętności, znajomości zagadnień rozliczeniowych i finansowych, rynku rozliczeń i rozrachunku transakcji finansowych oraz doświadczenia w dziedzinie nadzoru finansowego, w oparciu o otwartą procedurę kwalifikacyjną, przy udziale Parlamentu Europejskiego i Rady⁽⁴⁾. Podczas gdy, zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, głównym zadaniem Rady Wykonawczej jest przedstawianie wniosków w sprawie wszystkich kwestii rozpatrywanych przez Radę Organów Nadzoru, w celu zapewnienia skuteczności i bezstronności podejmowanych decyzji oraz ich ukierunkowania na UE proponuje się również przyznanie Radzie Wykonawczej wyłącznych uprawnień decyzyjnych w szeregu dziedzin. Przykładowo Rada Wykonawcza miałaby ponosić wyłączną odpowiedzialność za rozstrzygnięcie sporów pomiędzy właściwymi organami i określanie strategicznych celów w zakresie nadzoru dla tych organów. Proponuje się także, by Rada Wykonawcza podejmowała decyzje w sprawie inicjowania, koordynacji i ogłaszania wyników ogólnounijnych testów warunków skrajnych.
- 2.1.2. EBC popiera przegląd struktury zarządzania Europejskich Urzędów Nadzoru, w tym przegląd w zakresie praw głosu i struktury składu rad poszczególnych urzędów nadzoru. Zamiast nadawać szerokie uprawnienia nadzorcze nowo utworzonemu organowi, powinno się jednak utrzymać Radę Organów Nadzoru w roli organu decyzyjnego w odniesieniu do zadań mających na celu zwiększenie spójności w zakresie nadzoru w Unii⁽⁵⁾. Jednocześnie, mając na uwadze zwiększenie skuteczności i efektywności procedur decyzyjnych Rady Organów Nadzoru, EBC popiera ustanowienie Rady Wykonawczej skoncentrowanej na zadaniach administracyjnych i składającej się ze stałych członków spoza właściwych organów, co zapewniłoby silniejszą perspektywę unijną. EBC przyjmuje zatem z zadowoleniem propozycję powierzenia Radzie Wykonawczej przygotowania rocznego programu prac EUNB, nie popiera jednak przyznania jej ogólnego prawa inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do aktów regulacyjnych⁽⁶⁾. Takie prawo inicjatywy ustawodawczej nie powinno obejmować kompetencji regulacyjnych Rady Organów Nadzoru w zakresie przyjmowania opinii, zaleceń i decyzji.
- 2.1.3. Ponadto EBC popiera propozycję wzmocnienia ustawowej niezależności Rady Wykonawczej, jak również propozycję czyniącą procedurę mianowania członków Rady Wykonawczej bardziej przejrzystą niż procedura stosowana przy powoływaniu obecnego Zarządu.

⁽¹⁾ Zob. s. 3 dokumentu pt.: „ECB contribution to the European Commission's consultation on the operations of the European Supervisory Authorities” („Wkład EBC do konsultacji Komisji Europejskiej w sprawie działalności Europejskich Urzędów Nadzoru”, zwany dalej „wkładem EBC w odniesieniu do Europejskich Urzędów Nadzoru”) z 7 czerwca 2017 r., dostępnego na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 12).

⁽³⁾ Zob. proponowany nowy art. 45 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽⁴⁾ Zob. motyw 23 projektu rozporządzenia.

⁽⁵⁾ Zob. motyw 52 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽⁶⁾ Zob. art. 1 ust. 27 lit. a) projektu rozporządzenia.

2.1.4. EBC popiera cel projektu rozporządzenia w postaci uznania i odzwierciedlenia w ramach regulacyjnych Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzoru (SSM). Projekt rozporządzenia nie uwzględnia jednak w należyty sposób aktualnej perspektywy unijnej w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi. Nie przewidziano w szczególności, że EBC będzie członkiem proponowanej Rady Wykonawczej, pomimo nałożonych na niego zadań w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi w strefie euro. Rada i Parlament powinny zatem rozważyć nadanie EBC statusu obserwatora w proponowanej Radzie Wykonawczej. Biorąc pod uwagę ścisłą współpracę pomiędzy EUNB a EBC w zakresie kwestii wspólnych tym instytucjom, obecność EBC w proponowanej Radzie Wykonawczej w charakterze obserwatora byłaby korzystna ⁽¹⁾.

2.2. Strategiczne plany nadzorcze

2.2.1. EBC zasadniczo popiera cel projektu rozporządzenia, jakim jest pogłębienie integracji finansowej oraz wzmocnienie stabilności rynku wewnętrznego poprzez zwiększenie konwergencji praktyk nadzorczych na poziomie Unii ⁽²⁾. Nadanie EUNB uprawnień w zakresie planowania strategicznego jest jednak w tym kontekście niewłaściwe. Identyfikacja tendencji w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego, potencjalnych zagrożeń dla instytucji finansowych oraz ich słabości, a także określanie odpowiednich strategicznych priorytetów nadzorczych, to podstawowe zadania nadzorcze, które powinny być wykonywane przez właściwy organ nadzoru mikroostrożnościowego, nie zaś przez EUNB, pełniący funkcję organu regulacyjnego ustalającego standardy ⁽³⁾.

2.2.2. W szczególności, oddzielenie planowania od implementacji przy określaniu priorytetów w zakresie nadzoru prowadziłoby do niewydolności nadmiernie komplikującej proces planowania w odniesieniu do nadzoru, jak również, w ujęciu bardziej ogólnym, do niewydolności nadzoru. Zapewnienie solidnych, skutecznych i niezawodnych procesów nadzorczych oraz zachowanie elastyczności w reagowaniu na niekorzystne zmiany zarówno na poziomie mikro-, jak i makroostrożnościowym ma zasadnicze znaczenie dla odpowiedzialnego organu nadzoru. W związku z tym, w celu zapewnienia szybkiej reakcji organu nadzoru na ryzyko i skutecznej alokacji zasobów, za planowanie i wykonywanie nadzoru powinien być odpowiedzialny ten sam organ.

2.2.3. Zapewnienie zbieżności planowania i realizacji strategii i zadań nadzorczych jest również odzwierciedlone w prawie wtórnym. W szczególności, zgodnie z art. 26 rozporządzenia Rady (UE) 1024/2013 ⁽⁴⁾, planowaniem i wykonywaniem zadań powierzonych EBC jako właściwemu organowi sprawującemu nadzór ostrożnościowy w strefie euro zajmuje się w całości Rada ds. Nadzoru EBC. Zgodnie z projektem rozporządzenia istnieje zatem ryzyko, że EUNB może powielać zadania już wykonywane przez EBC, co może prowadzić do redundancji oraz mniejszej wydajności i skuteczności ogólnego nadzoru nad instytucjami kredytowymi w strefie euro. Ponadto pożądana jest pełna zgodność kompetencji EBC i EUNB oraz odpowiadających im zasad odpowiedzialności. EUNB nie może podejmować decyzji w sprawie strategicznych planów nadzorczych, za które ostateczną odpowiedzialność mógłby ponosić EBC.

2.2.4. Z praktycznego punktu widzenia projekt rozporządzenia niesie ze sobą ryzyko znacznego utrudnienia procesów planowania strategicznego i operacyjnego SSM, a także wymaganego w odniesieniu do SSM procesu identyfikacji ryzyka. W szczególności projekt rozporządzenia nakładałby na SSM obowiązek przedkładania EUNB projektów programów prac w zakresie nadzoru na następny rok z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem. Przedkładanie EUNB programu prac w zakresie nadzoru na następny rok na tak wczesnym etapie zakłóciłoby wypracowane procesy planowania strategicznego i operacyjnego w ramach SSM, jak również poprzedzający je proces identyfikacji ryzyka – wszystkie procesy prowadzone w ścisłej współpracy z dziewiętnastoma właściwymi organami – i stałby tym samym w sprzeczności z celem w postaci zapewnienia skutecznych i wydajnych procesów nadzoru. Ponadto zgodnie z projektem rozporządzenia EUNB miałby prawo do wydania zalecenia w celu żądania zmiany programu prac właściwych organów ⁽⁵⁾.

2.2.5. Praktyka taka mogłaby prowadzić do sytuacji, w których priorytety nadzorcze musiałyby zostać zmienione na bardzo późnym etapie procesu planowania nadzorczego w ramach SSM, co budziłoby poważne wątpliwości co do wiarygodności planowania wspólnych zespołów nadzorczych, właściwych organów i funkcji horyzontalnych, a tym samym zmniejszyłoby skuteczność nadzoru ostrożnościowego w strefie euro. Ponieważ właściwe organy są ściśle zaangażowane w proces planowania nadzorczego SSM, proponowane zmiany miałyby poważny wpływ na istniejące ustalenia pomiędzy EBC a właściwymi organami w zakresie planowania i realizacji celów nadzorczych. W świetle przedstawionych potencjalnych negatywnych skutków dla skuteczności i efektywności nadzoru ostrożnościowego w strefie euro EBC zdecydowanie zaleca usunięcie z projektu rozporządzenia postanowień dotyczących uprawnień w zakresie strategicznego planowania nadzoru.

⁽¹⁾ Zob. s. 2 i 3 wkładu EBC w odniesieniu do Europejskich Urzędów Nadzoru.

⁽²⁾ Zob. proponowany nowy art. 47 ust. 3 w związku z proponowanym nowym art. 29a rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽³⁾ Zob. proponowany nowy motyw 17 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Proponowany nowy art. 29a ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

2.3. Testy warunków skrajnych

2.3.1. Zgodnie z projektem rozporządzenia uprawnienia decyzyjne Rady Organów Nadzoru w zakresie inicjowania i koordynacji ogólnounijnych testów warunków skrajnych przenosi się na Radę Wykonawczą⁽¹⁾. Z uwagi na fakt, że Rada Organów Nadzoru nie byłaby już zaangażowana w kluczowe aspekty ogólnounijnych testów warunków skrajnych, takie jak opracowywanie metodologii, dobór próby czy ogłaszanie wyników testów, aktualne procedury regulujące ogólnounijne testy warunków skrajnych uległyby znacznym zmianom. EBC uważa testy warunków skrajnych za kluczowe narzędzie nadzorcze, które powinno być stosowane przez te organy, na które nałożono obowiązki w zakresie nadzoru, w celu zapewnienia, aby testy warunków skrajnych spełniały swój cel, tzn. stanowiły wsparcie dla indywidualnych ocen ryzyka w odniesieniu do nadzorowanych instytucji kredytowych. W związku z powyższym EBC pragnie zwrócić szczególną uwagę na powody, dla których przewidywane zmiany mogłyby zmniejszyć skuteczność nadzoru, a tym samym stać w sprzeczności z celem Komisji w postaci wzmocnienia stabilności rynku wewnętrznego.

2.3.2. Po pierwsze, należy zauważyć, że proponowany nowy proces nadmiernie komplikuje proces przeprowadzania testów warunków skrajnych na poziomie Unii, jako że organ nadzoru ostrożnościowego musiałby dokładać istotnych starań w celu zastosowania się do decyzji Rady Wykonawczej EUNB w wielu aspektach testów warunków skrajnych, w szczególności w odniesieniu do zakresu i poziomu szczegółowości informacji, które mają być publikowane. Ponieważ właściwe organy są odpowiedzialne za istotne elementy testów warunków skrajnych, w tym za zapewnienie jakości informacji przekazywanych przez nadzorowane instytucje kredytowe, ważne jest, aby były one zaangażowane w proces decyzyjny zgodnie ze swoją wyłączną odpowiedzialnością za te elementy, które określają ich program prac i potrzeby w zakresie zasobów.

2.3.3. Po drugie, gdyby Rada Wykonawcza miała samodzielnie decydować o szeregu aspektów ogólnounijnych testów warunków skrajnych, w tym o ujawnieniu informacji, mogłaby ona podjąć decyzję, choćby nieumyślnie, o ujawnieniu informacji, które według właściwych organów powinny pozostać poufne. Rada Organów Nadzoru powinna zatem zachować uprawnienia do decydowania, które informacje podlegają ujawnieniu w ramach wyników ogólnounijnych testów warunków skrajnych. W celu uniknięcia rozbieżności między różnymi jurysdykcjami i złagodzenia ewentualnych negatywnych skutków dla stabilności finansowej, kluczowe jest, aby decyzje o zakresie informacji podlegających ujawnieniu podejmowane były wspólnie z właściwymi organami, przy uwzględnieniu stałego celu, jakim jest osiągnięcie możliwie najwyższego poziomu harmonizacji między właściwymi organami.

2.3.4. Wreszcie EBC obawia się, że projekt rozporządzenia w obecnej formie nie zapewnia odpowiedniej jakości i kompleksowości testów warunków skrajnych dla celów nadzorczych, np. uwzględnienia działalności bankowej, związanego z nią ryzyka oraz adekwatności metodologii testów warunków skrajnych. Gdyby kompetencje w zakresie testów warunków skrajnych zostały powierzone Radzie Wykonawczej, prawdopodobne jest, że testy warunków skrajnych nie byłyby w wystarczającym stopniu dostosowane do celów nadzorczych oraz nie odzwierciedlałyby należycie specyfiki sektora bankowego nadzorowanego przez EBC i odpowiednie właściwe organy krajowe oraz ryzyk właściwych dla tego sektora. W tym kontekście EBC zaleca usunięcie z projektu rozporządzenia postanowień dotyczących testów warunków skrajnych na rzecz utrzymania obecnych rozwiązań, które dobrze spełniają swoją funkcję.

2.4. Niezależne oceny właściwych organów

2.4.1. W projekcie rozporządzenia przewidziano dokonywanie przez EUNB oceny działań właściwych organów w celu dalszego zwiększenia spójności wyników w zakresie nadzoru. W tym celu EUNB ma opracować metody umożliwiające obiektywną ocenę i porównanie właściwych organów oraz sporządzić sprawozdanie określające wyniki przeglądu⁽²⁾.

2.4.2. EBC popiera deklarowany cel w postaci zapewnienia podejmowania decyzji skutecznych, bezstronnych i ukierunkowanych na UE, uważa jednak, że istniejący proces wzajemnej oceny stanowi ważny i skuteczny mechanizm zwiększania konwergencji w zakresie nadzoru w Unii oraz dzielenia się najlepszymi praktykami między właściwymi organami. EBC nie dostrzega zatem potrzeby rezygnowania z mechanizmu wzajemnej oceny. Jednocześnie, jak wskazano w dokumencie roboczym o charakterze technicznym, EBC popiera niektóre elementy propozycji przekształcenia wzajemnych ocen w niezależne oceny.

2.5. Koordynacja delegowania i outsourcingu działalności oraz przenoszenia ryzyka do państw trzecich

2.5.1. Zgodnie z projektem rozporządzenia Radzie Wykonawczej powierza się zadanie sprawowania nadzoru nad działaniami związanymi z delegowaniem i outsourcingiem działalności, a także ustaleń dotyczących przenoszenia ryzyka do państw trzecich. W projekcie rozporządzenia na właściwe organy nakłada się obowiązki powiadamiania EUNB o każdym zezwoleniu lub rejestracji, jeżeli biznesplan instytucji finansowej zakłada outsourcing lub delegowanie działalności, bądź też przenoszenie ryzyka⁽³⁾. Z punktu widzenia nadzoru obowiązek powiadamiania EUNB o takich ustaleniach może nie być wystarczający do osiągnięcia celu projektu rozporządzenia, jakim jest eliminacja arbitrażu regulacyjnego w państwach członkowskich⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Zob. proponowany nowy art. 47 ust. 3 w związku z proponowanym nowym art. 32 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽²⁾ Zob. art. 1 ust. 13 projektu rozporządzenia.

⁽³⁾ Proponowany nowy art. 31a ust. 2 i art. 31a ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽⁴⁾ Motyw 18 projektu rozporządzenia.

2.5.2. Obowiązek ten może natomiast pokrywać się z zadaniami w zakresie nadzoru mikroostrożnościowego wykonywanymi przez EBC w kontekście SSM i może przyczynić się do nieuzasadnionego obciążenia administracyjnego w procesie nadzorczym. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1024/2013 procedura udzielania zezwoleń jest już procesem dwupoziomowym, w ramach którego właściwe organy i EBC są zobowiązane do oceny wniosków o udzielenie zezwolenia. Skoordinowanie procesu oceny z EUNB skutkowałoby dodaniem trzeciego poziomu, a tym samym jeszcze bardziej zwiększyłyby złożoność i czas trwania procedur udzielania zezwoleń. EBC jest zatem zdania, że proponowane zadania nie powinny być powierzane ani organowi administracyjnemu EUNB, ani Radzie Organów Nadzoru.

2.6. Współpraca międzynarodowa

2.6.1. Projekt rozporządzenia nadaje EUNB kluczową rolę w procesie oceny równoważności systemów prawnych państw trzecich pod względem przepisów prawnych i praktyk nadzorczych, którą w przeciwnym razie pełniłaby Komisja⁽¹⁾. W szczególności na EUNB nakłada się obowiązek monitorowania zmian regulacyjnych i zmian w zakresie nadzoru, praktyk w zakresie egzekwowania przepisów oraz stosownych zmian na rynkach w państwach trzecich, w odniesieniu do których przyjęto decyzje w sprawie równoważności. Ponadto EUNB współpracowałby z właściwymi organami równoważnych jurysdykcji poprzez zawieranie dwustronnych porozumień administracyjnych.

2.6.2. EBC z zadowoleniem przyjmuje powierzenie EUNB roli polegającej na wspieraniu Komisji w przygotowywaniu⁽²⁾ i monitorowaniu decyzji w sprawie równoważności⁽³⁾. EBC pragnie jednak przedstawić kilka uwag dotyczących planowanej procedury negocjowania i zawierania porozumień administracyjnych pomiędzy właściwymi organami a odpowiednimi organami nadzoru z państw trzecich⁽⁴⁾.

2.6.3. EBC uważa za uzasadnione doprecyzowanie art. 33 ust. 2a lit. b). EBC rozumie, że uprawnienia EUNB w zakresie negocjowania porozumień dotyczących współpracy i włączania do nich postanowień zgodnie z tym ustępem mają na celu wyłączenie umożliwienie podejmowania działań następczych w odniesieniu do decyzji w sprawie równoważności. Doprecyzowane mogłyby zostać, że właściwy organ pozostaje odpowiedzialny za koordynację działań nadzorczych i przeprowadzanie kontroli na miejscu.

2.6.4. Ponadto EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowany art. 33 ust. 2c rozporządzenia (UE) nr 1093/2010, na podstawie którego EUNB powierza się zadanie opracowania modelowych porozumień administracyjnych. Powinny one być opracowywane wraz z właściwymi organami. EBC uważa jednak, że aktywne uczestnictwo EUNB w procesie negocjacyjnym niepotrzebnie skomplikowałoby ten proces i mogłoby opóźnić zawieranie porozumień dotyczących współpracy w zakresie nadzoru. Ponadto, ponieważ każde państwo trzecie działa na podstawie własnych ram prawnych a organy nadzoru potrzebują maksymalnej elastyczności w dostosowywaniu porozumień w procesie negocjacji, mogą pojawić się znaczne trudności praktyczne w związku z obowiązkiem stosowania standardowego wzoru porozumienia opracowanego przez EUNB. W związku z tym stosowanie takich modelowych porozumień administracyjnych powinno odbywać się na zasadzie najlepszych starań.

2.7. Zmiany dotyczące uprawnień do nakładania grzywien oraz wniosków o informacje

2.7.1. Projekt rozporządzenia ustanawia mechanizm wzmacniający skuteczne egzekwowanie prawa EUNB do zbierania informacji w celu zapewnienia efektywnego wykonywania przez EUNB jego zadań i funkcji⁽⁵⁾. W tym celu projekt rozporządzenia powierza EUNB uprawnienie do nakładania grzywien oraz okresowych kar pieniężnych w sytuacji gdy właściwe instytucje finansowe, spółki holdingowe lub oddziały właściwych instytucji finansowych oraz nieregulowane podmioty operacyjne w grupie lub konglomeracie finansowym, istotne dla działalności finansowej właściwych instytucji finansowych, nie zastosują się dokładnie, całkowicie i w odpowiednim terminie do wniosku lub decyzji EUNB w sprawie udzielenia informacji⁽⁶⁾. EUNB zapewnia instytucji finansowej prawo do złożenia wyjaśnień przed podjęciem decyzji w sprawie nałożenia grzywny lub okresowej kary pieniężnej⁽⁷⁾, przy czym od decyzji takich przysługuje odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁽⁸⁾.

2.7.2. EBC generalnie rzecz biorąc popiera deklarowany cel w postaci zapewnienia EUNB uprawnienia do zbierania informacji niezbędnych mu do wypełniania jego obowiązków i zadań. EBC uważa jednak, że proponowane wzmocnienie uprawnienia EUNB do zbierania informacji poprzez przyznanie mu prawa do nakładania grzywien i okresowych kar pieniężnych nie powinno naruszać możliwości wykonywania przez właściwe organy uprawnień przysługujących im w przypadku niezastosowania się przez odpowiednie instytucje finansowe do wniosku o udzielenie informacji w sposób dokładny i całkowity oraz w odpowiednim terminie.

⁽¹⁾ Artykuł 1 ust. 17 projektu rozporządzenia.

⁽²⁾ Proponowany nowy art. 33 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽³⁾ Proponowany nowy art. 33 ust. 2a rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽⁴⁾ Zob. proponowany nowy art. 33 ust. 2c rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽⁵⁾ Zob. proponowane nowe art. 35 do 35h rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽⁶⁾ Zob. motyw 20 projektu rozporządzenia.

⁽⁷⁾ Zob. proponowany nowy art. 35f rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

⁽⁸⁾ Zob. proponowany nowy art. 35h rozporządzenia (UE) nr 1093/2010.

2.8. Sprawozdawczość nadzorcza i wymogi trzeciego filaru dotyczące ujawniania informacji

- 2.8.1. W przyszłości współstawodawcy mogą rozważyć sformalizowanie i rozszerzenie roli EUNB w odniesieniu do przejrzystości instytucji finansowych, unikając jednocześnie powielania obowiązków sprawozdawczych. W szczególności EUNB można powierzyć zadanie zintegrowania wymogów sprawozdawczości nadzorczej z ilościowymi wymogami trzeciego filaru dotyczącymi ujawniania informacji dla instytucji finansowych określonymi w prawie Unii, w formie jednolitych ram sprawozdawczych, w których dane ujawniane w ramach trzeciego filaru stanowiłyby podzbiór danych podlegających przekazywaniu w ramach sprawozdawczości nadzorczej. Integracja tych dwóch strumieni danych pozwoliłoby EUNB na stworzenie i utrzymywanie zestawu danych obejmującego informacje przekazywane zgodnie z ilościowymi wymogami trzeciego filaru dotyczącymi ujawniania informacji i pozyskanymi z danych nadzorczych. Instytucje kredytowe skorzystałyby na wprowadzeniu takich zasad, ponieważ przekazywałyby odpowiednie informacje tylko raz, natomiast nadzorcy ostrożnościowi oraz pozostali użytkownicy danych mieliby łatwiejszy dostęp do właściwych danych.
- 2.8.2. Ponadto stworzenie ram dla centralnego repozytorium danych w EUNB mogłoby w znaczący sposób poprawić jakość danych nadzorczych, co wykazał test EUNB w zakresie przejrzystości (*EBA transparency exercise*). Takie rozwiązanie wzmocniłoby również w szerszym zakresie integrację sektora bankowego w Unii poprzez ułatwienie dostępu uczestników rynku do informacji ujawnianych na podstawie trzeciego filaru ram bazylejskich⁽¹⁾. Taki zestaw danych umożliwiłby ujawnianie danych trzeciego filaru w zakresie zgodnym z wymogami dotyczącymi instytucji finansowych (z częstotliwością kwartalną, półroczną lub roczną), tak aby docelowo dostępność danych w Unii doszła do poziomu Stanów Zjednoczonych⁽²⁾. EUNB wyraził już gotowość uruchomienia infrastruktury technicznej niezbędnej do stworzenia takiego zestawu danych, potrzebuje jednak mandatu prawnego umożliwiającego upublicznianie dostępnych danych w ramach centralnego repozytorium bez wyraźnej zgody instytucji finansowych⁽³⁾, do których dane te należą. Mandat ten nie powinien jednak naruszać uprawnień właściwych organów do żądania od nadzorowanych podmiotów ad hoc dodatkowych informacji. Dlatego też EBC uważa za zasadne dalsze zbadanie prawnej i praktycznej wykonalności utworzenia w ramach EUNB centralnego repozytorium danych.

W przypadku gdy EBC zaleca zmianę projektu rozporządzenia, szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 11 kwietnia 2018 r.

Mario DRAGHI

Prezes EBC

⁽¹⁾ Zob. publikację Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego pt. „Pillar 3 disclosure requirements – consolidated and enhanced framework”, marzec 2017 r., dostępną na stronie Banku Rozrachunków Międzynarodowych pod adresem www.bis.org.

⁽²⁾ W Stanach Zjednoczonych federalna rada ds. badania instytucji finansowych (Financial Institutions Examination Council) dostarcza opinii publicznej repozytorium danych nadzorczych dla poszczególnych banków, które dostępne jest na stronie internetowej rady pod adresem cdr.ffiec.gov/public.

⁽³⁾ Zob. A. Enria, „Ensuring transparency in the European financial system” w ramach Official Monetary and Financial Institutions Forum, maj 2016 r., s. 9, dostępny na stronie internetowej forum pod adresem www.omfif.org.