

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

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

(CON/2018/12)

(2018/C 120/03)

WPROWADZENIE I PODSTAWA PRAWNA

W dniu 27 listopada 2017 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 1092/2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego⁽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 dotyczące przyczyniania się przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) do należytego wykonywania przez właściwe organy polityk w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi oraz stabilności systemu finansowego, zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu, oraz dotyczące szczególnych zadań powierzonych EBC w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), zgodnie z art. 127 ust. 6 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17.5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

UWAGI OGÓLNE

Projekt rozporządzenia jest częścią kompleksowego pakietu projektów wzmacniających Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF) składający się z trzech Europejskich Urzędów Nadzoru oraz ERRS. EBC jest zdania, że od swojego powstania ERRS odgrywa ważną i pozytywną rolę w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania powstającemu w systemie finansowym ryzyku systemowemu dla stabilności finansowej w Unii⁽²⁾.

W związku z powyższym EBC popiera wprowadzenie ograniczonej liczby odpowiednio ukierunkowanych zmian zasad zarządzania ERRS oraz zmian ram operacyjnych ERRS zaproponowanych przez Komisję Europejską, których celem jest dalsze wzmocnienie skuteczności i efektywności działań ERRS oraz umożliwienie pełniejszego wykonywania przez ERRS jej mandatu. W szczególności EBC uważa proponowane zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010⁽³⁾ za niezbędne dla odpowiedniego odzwierciedlenia ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczości⁽⁴⁾ oraz zapewnienia możliwości wykonywania przez ERRS nadzoru makroostrożnościowego nad całym systemem finansowym przy uwzględnieniu rosnącego znaczenia finansowania rynkowego, w szczególności w wyniku ustanowienia unii rynków kapitałowych. EBC i ERRS są zdania, że EBC jest odpowiednio przygotowany do dalszego zapewniania ERRS wsparcia analitycznego, statystycznego, finansowego i administracyjnego, zgodnie z istniejącymi

⁽¹⁾ COM(2017) 538 final.

⁽²⁾ Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie przeglądu celów i organizacji Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (CON/2015/4) (Dz.U. C 192 z 10.6.2015, s. 1). Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 1).

⁽⁴⁾ Zob. dokument pt. „ECB contribution to the European Commission’s consultation on the review of the EU macroprudential policy framework”, grudzień 2016 r. (zwany dalej „wkładem EBC”), dostępny na stronie EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu. Zob. także s. 4 dokumentu pt. „ESRB response to the European Commission’s Consultation Document on the »Review of the EU Macro-prudential Policy Framework«, 24 października 2016 r. (zwanego dalej „odpowiedzią ERRS”), dostępnego na stronie internetowej ERRS pod adresem: www.esrb.europa.eu.

ustaleniami⁽¹⁾). Ponadto EBC będzie również nadal udzielał ERRS wsparcia, tak aby unikać powielania wykonywanych zadań, wykorzystując tym samym korzyści płynące z dokonywanej przez EBC oceny ryzyka i analizy sektora bankowego w państwach członkowskich uczestniczących w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym.

Ponadto EBC zauważa, że rozporządzenie (UE) nr 1092/2010 zobowiązuje ERRS do przekazywania Europejskim Urzędowi Nadzoru informacji niezbędnych do realizacji ich zadań, ale nie reguluje wymiany informacji pomiędzy ERRS a organami makroostrożnościowymi państw członkowskich, które zostały utworzone po przyjęciu tego rozporządzenia w 2010 r. W związku z tym EBC z zadowoleniem przyjąłby projekt legislacyjny zmierzający do zmiany obecnych zasad dotyczących wymiany informacji określonych w rozporządzeniu (UE) nr 1092/2010. Zmiana taka umożliwiłaby ERRS przekazywanie krajowym organom makroostrożnościowym – pod warunkiem ustanowienia wystarczających zabezpieczeń zapewniających zgodność z odpowiednim prawem Unii – odpowiednich danych nadzorczych niezbędnych do realizacji mandatów tych organów wynikających z prawa krajowego. Ponadto niezbędne może okazać się doprecyzowanie umożliwiających członkom ERRS pochodzącym z ESBC oraz organów nadzoru wykorzystywanie informacji otrzymywanych od ERRS do wykonywania ich statutowych zadań.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

1. Przewodniczący ERRS

Zgodnie z projektem rozporządzenia prezes EBC jest przewodniczącym ERRS, co oznacza ustanowienie stałego powiązania pomiędzy prezesem EBC a przewodniczącym ERRS⁽²⁾. ERRS pozostaje instytucją autonomiczną, a jednocześnie czerpie niezaprzeczone korzyści z eksponowanej roli, niezależności i reputacji EBC⁽³⁾. Jak już zauważono wcześniej⁽⁴⁾, banki centralne – z uwagi na zadanie przyczyniania się do stabilności finansowej oraz ich specjalistyczną wiedzę analityczną dotyczącą gospodarki realnej, rynków finansowych i infrastruktur rynkowych – pełnią ważną rolę w realizacji polityki makroostrożnościowej. W tym zakresie EBC udziela ERRS wsparcia analitycznego, statystycznego, administracyjnego i logistycznego. Ponadto zapewnienie wzajemnej reprezentacji w Doradczym Komitecie Technicznym ERRS oraz Komitecie Stabilności Finansowej EBC umożliwia prowadzenie pomiędzy EBC a ERRS ścisłej współpracy na poziomie technicznym. Na tym tle należy wskazać, że przyznanie prezesowi EBC roli przewodniczącego ERRS na mocy art. 5 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1092/2010 podkreśla znaczenie roli banków centralnych dla funkcjonowania ERRS⁽⁵⁾. EBC popiera zatem propozycję Komisji, aby powiązać stanowisko przewodniczącego ERRS ze stanowiskiem prezesa EBC.

2. Organizacja ERRS

2.1. Procedura mianowania szefa Sekretariatu ERRS

Projekt rozporządzenia stanowi, że w ramach konsultacji dotyczących mianowania szefa Sekretariatu ERRS Rada Generalna ocenia, w drodze otwartej i przejrzystej procedury, czy wyselekcjonowani kandydaci na stanowisko szefa Sekretariatu ERRS posiadają odpowiednie kwalifikacje, a także informuje o procedurze konsultacji Parlament Europejski i Radę⁽⁶⁾. EBC generalnie popiera propozycję wzmocnienia pozycji szefa Sekretariatu ERRS i pragnie przedstawić kilka szczegółowych uwag odnośnie do roli, jaką pełni EBC we wspieraniu Sekretariatu ERRS, oraz jego udziału w procedurze mianowania szefa Sekretariatu ERRS. EBC zapewnia funkcjonowanie Sekretariatu ERRS i w tym celu powinien zagwarantować wystarczające zasoby ludzkie i finansowe⁽⁷⁾. Szef Sekretariatu ERRS jest mianowany przez EBC, przy czym Rada Generalna ERRS pełni funkcję doradczą⁽⁸⁾. W związku z tym EBC uważa, że proponowana procedura mianowania, w ramach której Rada Generalna ERRS, otrzymawszy wniosek o wydanie opinii w przedmiocie mianowania szefa Sekretariatu ERRS, dokonuje oceny kwalifikacji kandydatów, nie powinna naruszać ostatecznej właściwości EBC w zakresie mianowania szefa Sekretariatu ERRS, a jednocześnie powinna ona w pełni respektować procedurę konsultacyjną przewidzianą w art. 3 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1096/2010⁽⁹⁾.

2.2. Zadania szefa Sekretariatu ERRS

Projekt rozporządzenia stanowi, że przewodniczący ERRS oraz Komitet Sterujący mogą powierzyć szefowi Sekretariatu ERRS wykonywanie określonych zadań. Zadania te obejmują m.in. bieżące zarządzanie Sekretariatem ERRS, koordynację i przygotowywanie prac Rady Generalnej oraz podejmowania przez nią decyzji, a także przygotowanie wniosku dotyczącego rocznego programu ERRS oraz realizację tego programu⁽¹⁰⁾. EBC przyjmuje z zadowoleniem

⁽¹⁾ Zob. s. 9 i 10 wkładu EBC oraz s. 3 odpowiedzi ERRS.

⁽²⁾ Zob. art. 1 ust. 2 lit. a) projektu rozporządzenia.

⁽³⁾ Zob. s. 3 odpowiedzi ERRS.

⁽⁴⁾ Zob. s. 9 wkładu EBC.

⁽⁵⁾ Zob. pkt 1.2 opinii CON/2015/4.

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

⁽⁷⁾ Zob. motyw 8 i art. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 162).

⁽⁸⁾ Zob. art. 3 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1096/2010.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 162).

⁽¹⁰⁾ Zob. art. 1 ust. 1 lit. b) projektu rozporządzenia.

to doprecyzowanie zadań, jakie może wykonywać szef Sekretariatu ERRS. Z praktycznego punktu widzenia szef Sekretariatu ERRS już teraz wykonuje większość zadań wymienionych w projekcie rozporządzenia. W odniesieniu do przygotowywania wniosku dotyczącego rocznego programu ERRS EBC uważa, że ERRS powinna – w zależności od szczególnych okoliczności danej sytuacji – zachować zdolność elastycznego reagowania na potencjalne obszary podatności na zagrożenia pojawiające się w systemie finansowym, które mogą wymagać tymczasowego i wyjątkowego odejścia od rocznego programu prac ERRS.

2.3. Reprezentowanie ERRS na zewnątrz przez szefa Sekretariatu ERRS

Projekt rozporządzenia przewiduje możliwość wydelegowania przez przewodniczącego ERRS zadań w zakresie reprezentacji zewnętrznej na szefa Sekretariatu ERRS ⁽¹⁾. EBC generalnie popiera cel Komisji w postaci wzmocnienia pozycji szefa Sekretariatu ERRS poprzez delegowanie na niego wykonywania niektórych zadań. EBC uważa jednak, że projekt rozporządzenia powinien precyzować, czy szef Sekretariatu ERRS może także reprezentować ERRS w odniesieniu do zadań określonych w art. 19 ust. 1, 4 i 5 rozporządzenia (UE) nr 1092/2010, dotyczących odpowiedzialności i obowiązków sprawozdawczych ⁽²⁾. Biorąc pod uwagę doniosłość kwestii zapewnienia odpowiedzialności ERRS, EBC jest zdania, że przewodniczący ERRS powinien nadal reprezentować ERRS na zewnątrz w odniesieniu do zadań wskazanych w art. 19 ust. 1, 4 i 5 rozporządzenia (UE) nr 1092/2010 i że wykonywanie tych zadań w zakresie zewnętrznej reprezentacji powinien móc delegować jedynie na wiceprzewodniczącego ERRS.

2.4. Zmiany dotyczące ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego

Aby uwzględnić utworzenie unii bankowej, a w szczególności Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, projekt rozporządzenia zalicza przewodniczącego Rady ds. Nadzoru EBC w poczet członków Rady Generalnej z prawem głosu ⁽³⁾ i w poczet członków Komitetu Sterującego ⁽⁴⁾, a jego przedstawiciela – w poczet członków Doradczego Komitetu Technicznego ⁽⁵⁾. Ustanowienie unii bankowej oraz związane z tym zmiany ram instytucjonalnych nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi po utworzeniu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego mają duże znaczenie dla zadań i funkcji ERRS. W związku z powyższym EBC z zadowoleniem przyjmuje zmiany proponowane przez Komisję, jako że są one ogólnie rzecz biorąc zgodne z poprzednimi zaleceniami EBC w odniesieniu do wzmocnienia struktury zarządzania ERRS ⁽⁶⁾. EBC zauważa, że projekt rozporządzenia przyznaje przewodniczącemu Rady ds. Nadzoru prawo głosu na posiedzeniach Rady Generalnej ERRS oraz zapewnia reprezentowanie przewodniczącego Rady ds. Nadzoru w Komitecie Sterującym ERRS. Rozwiązanie tych szczególnych aspektów powinno należyście uwzględnić osiągnięcie równowagi pomiędzy europejskim wymiarem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego a potrzebą zapewnienia odpowiedniej równowagi instytucjonalnej pomiędzy przedstawicielami nadzoru bankowego państw członkowskich uczestniczących w unii bankowej, którym przysługuje prawo głosu, a przedstawicielami nieuczestniczących państw członkowskich, którym takie prawo nie przysługuje.

2.5. Udział organów państw trzecich w Radzie Generalnej ERRS

Komisja proponuje uchylenie przepisów rozporządzenia (UE) nr 1092/2010, na podstawie których udział w pracach ERRS może być otwarty dla przedstawicieli wysokiego szczebla odpowiednich organów państw trzecich, w szczególności z Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Ich udział jest ściśle ograniczony do kwestii o szczególnym znaczeniu dla tych państw ⁽⁷⁾. Przepis ten stanowi podstawę prawną zapraszania przez Radę Generalną ERRS przedstawicieli wysokiego szczebla odpowiednich organów z państw trzecich oraz umożliwia ERRS dokonywanie ustaleń określających charakter, zakres i aspekty proceduralne udziału takich państw trzecich w pracach ERRS ⁽⁸⁾. EBC sugeruje utrzymanie tego przepisu w celu zachowania niezbędnej elastyczności umożliwiającej ERRS kontynuowanie zapraszania w odpowiednich przypadkach przedstawicieli wysokiego szczebla organów odpowiednich państw trzecich do udziału w pracach ERRS.

3. Ostrzeżenia i zalecenia ERRS

3.1. EBC jest adresatem ostrzeżeń i zaleceń ERRS

Projekt rozporządzenia zmienia rozporządzenie (UE) nr 1092/2010 m.in. poprzez wprowadzenie zasady, że ostrzeżenia i zalecenia ERRS mogą być adresowane także do EBC jako właściwego lub wyznaczonego organu w państwach członkowskich uczestniczących w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym w odniesieniu do zadań powierzonych EBC zgodnie z art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013. EBC z zadowoleniem przyjmuje doprecyzowanie listy potencjalnych adresatów ostrzeżeń i zaleceń ERRS, ponieważ we właściwy sposób odzwierciedla ono ustanowienie unii bankowej oraz związane z tym zmiany układu instytucjonalnego ram regulacyjnych polityki makroostrożnościowej ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Zob. art. 1 ust. 2 lit. b) projektu rozporządzenia.

⁽²⁾ Zob. np. art. 19 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1092/2010.

⁽³⁾ Zob. art. 1 ust. 3 lit. a) ppkt (i) projektu rozporządzenia.

⁽⁴⁾ Zob. art. 1 ust. 5 lit. a) ppkt (i) projektu rozporządzenia.

⁽⁵⁾ Zob. art. 1 ust. 7 lit. a) ppkt (ii) projektu rozporządzenia.

⁽⁶⁾ Zob. pkt 2.1 i 5.1 opinii CON/2015/4; zob. także s. 10 wkladu EBC.

⁽⁷⁾ Zob. art. 1 ust. 4 projektu rozporządzenia.

⁽⁸⁾ Zob. art. 9 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1092/2010.

⁽⁹⁾ Zob. s. 2 wkladu EBC.

3.2. Przekazywanie ostrzeżeń i zaleceń ERRS Parlamentowi Europejskiemu

Generalnie rzecz biorąc, EBC popiera propozycję przekazywania ostrzeżeń i zaleceń ERRS Parlamentowi Europejskiemu⁽¹⁾. EBC pragnie jednak podkreślić, że wszystkie organy są zobowiązane do zachowania ścisłej poufności i tajemnicy służbowej w celu ograniczenia potencjalnych ryzyk wynikających z przedwczesnego lub nieuprawnionego ujawnienia wrażliwych informacji rynkowych mogących zagrażać stabilności finansowej w Unii. Wprowadzając dodatkowych odbiorców ostrzeżeń i zaleceń ERRS, należy pamiętać o tych ryzykach, ponieważ występują one przed poinformowaniem o ostrzeżeniach i zaleceniach ERRS opinii publicznej.

4. Zbieranie i wymiana informacji

4.1. Zaangażowanie Europejskich Urzędów Nadzoru w odniesieniu do wniosków o zdezagregowane informacje składanych przez banki centralne ESBC

EBC uważa, że projekt rozporządzenia powinien doprecyzować zakres art. 15 ust. 7 rozporządzenia (UE) nr 1092/2010. W obecnej sytuacji z brzmienia tego przepisu nie wynika jednoznacznie, czy Europejskie Urzędy Nadzoru również muszą być konsultowane przy okazji występowania przez ERRS o przekazanie zdezagregowanych informacji do banków centralnych ESBC. EBC nie widzi powodu, dla którego Europejskie Urzędy Nadzoru miałyby być zaangażowane w ocenę zasadności i właściwości wniosku ERRS o udostępnienie informacji innych niż nadzorcze. Dlatego EBC sugeruje doprecyzowanie, że Europejskie Urzędy Nadzoru muszą być konsultowane jedynie wtedy, gdy wnioski ERRS dotyczą zdezagregowanych informacji nadzorczych.

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 2 marca 2018 r.

Mario DRAGHI

Prezes EBC

⁽¹⁾ Zob. art. 1 ust. 8 lit. b) projektu rozporządzenia.