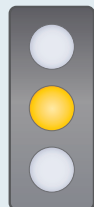


**CEL ROZPORZĄDZENIA:** Ustanowienie Europejskiego Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority, EBA*).

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** narodowe organy nadzoru bankowego, instytucje finansowe, klienci banków.



- ZA:**
- Ścisłjsza koordynacja narodowego nadzoru bankowego w Europie jest uzasadniona.
  - Standardy techniczne, które EBA ma wprowadzić, mogą zapobiec zakłóceniom konkurencyjności i poprawić jakość nadzoru.
- PRZECIWIW:**
- EBA nie powinien być odpowiedzialny za egzekwowanie unijnych zasad nadzoru.
  - Rola EBA jako rozjemcy kłóci się z jego działaniami nadzorczymi.
  - EBA nie ma wystarczających uprawnień by być skutecznym w sytuacjach zagrożenia.

## TREŚĆ

### Tytuł

**Wniosek** w sprawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, **ustanawiającego Europejski Nadzór Bankowy** (*European Banking Authority, EBA*). Sygnatura COM(2009) 501 z 23 września 2009 r.

### Synteza

#### › Cele i kontekst rozporządzenia

Komisja proponuje stworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (*European System of Financial Supervisors, ESFS*). Ma on składać się z:

- Europejskiego Nadzoru Bankowego (EBA),
- Europejskiego Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) [wniosek o sygn. COM(2009) 502],
- Europejskiego Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) [wniosek o sygn. COM(2009) 503],
- Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB), zajmującej się wspólnotowym nadzorem makroostrożnościowym nad całym systemem finansowym Unii Europejskiej.

Europejski System Nadzoru Finansowego ma stać się „siecią narodowych i wspólnotowych urzędów regulacyjnych”, pozostawiając codzienny nadzór nad instytucjami finansowymi na poziomie narodowym.

Europejski Nadzór Bankowy (EBA) ma zastąpić istniejący obecnie Komitet Europejskich Nadzorów Bankowych (CEBS), jego biuro mieścić się będzie w Londynie (art. 1 i 5).

#### › Struktura EBA

- EBA składać się będzie z rady organów nadzoru, rady zarządzającej, przewodniczącego, dyrektora wykonawczego i komisji odwoławczej (art. 4).
- Centralnym organem EBA będzie rada organów nadzoru – do jej kompetencji należeć będzie wyznaczanie standardów, udzielanie wskazówek i rekomendacji. Składać się będzie z:
  - szefów organów nadzoru państw członkowskich UE (jako członkowie z prawem głosu),
  - przewodniczącego EBA oraz przedstawicieli ECB, ESRB, EIOPA i ESMA, a także przedstawiciela Komisji Europejskiej (członkowie bez prawa głosu, art. 25, ust. 1, art. 28 i 29).

#### › Zakres kompetencji i zadania EBA

EBA działać ma:

- w granicach następujących dyrektyw:
  - Dyrektywy w zakresie Wymogów Kapitałowych (2006/48/EC i 2006/49/EC), Dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (2006/60/EC), Dyrektywy w sprawie Konglomeratów Finansowych (2002/87/EC), Dyrektywy o świadczeniu usług finansowych w obrocie z konsumentami na odległość (2002/65/EC), Dyrektywy w sprawie gwarantowania depozytów (1994/19/EC),
  - w zakresie wszystkich przyszłych aktów prawnych uprawniających EBA do działania (art.1 (2)).
- Uwzględniając powyższe EBA ma za zadanie:
  - rozwijać prawnie wiążące standardy techniczne (art. 7),
  - zapewniać spójne stosowanie europejskich zasad przez narodowe organy nadzoru (art. 8 i 9),
  - rozstrzygać spory pomiędzy narodowymi organami nadzoru (art. 11),
  - zapewniać stabilność rynków finansowych na wypadek sytuacji szczególnych, bazując na specjalnych kompetencjach, uprawniających do podejmowania określonych działań (art.10).

#### › Rozwijanie prawnie wiążących standardów technicznych

- W dziedzinach nadzoru, w których wspomniana dyrektywa daje takie uprawnienia, EBA ma za zadanie wypracować prawnie wiążące standardy techniczne. Nie mogą one jednak wymagać decyzji politycznych (art. 1 (2), art. 7). Podobnie jak w pozostałych dziedzinach nadzoru, wymienionych w dyrektywie, EBA ma prawo tworzyć też standardy niewiążące prawnie (art. 8).
- EBA przyjmuje standardy techniczne kwalifikowaną większością głosów, waga głosów jest identyczna jak w przypadku głosowań w Radzie Unii Europejskiej. Standardy techniczne są formalnie przyjmowane przez Komisję Europejską w formie rozporządzeń lub decyzji (art. 7 i art. 29 (1)).

11 stycznia 2010 r.

#### › Trzystopniowy mechanizm spójnego stosowania decyzji nadzoru UE

- Zadaniem EBA jest zapewnienie, by krajowe organy nadzoru w pełni stosowały wspólnotowe zasady nadzoru, łącznie ze standardami technicznymi. Służyć temu będzie trzystopniowy mechanizm (art. 9 (1)):
  - Krok 1: Jeśli EBA uzna działania narodowego organu nadzoru za niezgodne z prawem UE, może zalecić mu działania prowadzące do zmiany tej sytuacji (art. 9 (3)).
  - Krok 2: Jeśli dany organ nadzoru nie zastosuje się do zaleceń EBA, Komisja Europejska może nakazać w formie decyzji podjęcie określonych działań i wyznaczyć termin ich realizacji (art. 9 (4)).
  - Krok 3: W przypadku, gdy wspomniany organ nadzoru wciąż zwleka z zastosowaniem się do decyzji Komisji Europejskiej, EBA może podjąć decyzję adresowaną bezpośrednio do instytucji finansowej, której powinny dotyczyć działania narodowego organu nadzoru, obligującą do konkretnego postępowania. Decyzja może zawierać żądanie zaprzestania każdego rodzaju działań (art. 9 (6)).
- Decyzje EBA w powyższych kwestiach podejmowane są zwykłą większością głosów (art. 29 (1)).

#### › Rozwiązywanie konfliktów

- W przypadku, gdy prawo UE wymaga współpracy między narodowymi organami nadzoru, EBA odpowiedzialna jest za rozwiązywanie konfliktów powstałych między tymi organami (art. 11 (1)).
- Wspomniane powyżej rozstrzygnięcie konfliktu przyjmowane jest w formie decyzji zapadającej zwykłą większością głosów. Decyzja obowiązuje wszystkie strony sporu (art. 11(3)).
- Jeśli narodowy organ nadzoru nie zastosuje się do rozstrzygnięcia, EBA może podjąć decyzję adresowaną bezpośrednio do instytucji finansowej, która tego wymaga, nakazując podjęcie określonych działań (art. 11 (4)).

#### › Uprawnienia specjalne w sytuacjach zagrożenia

- W przypadku zaistnienia „okoliczności, które mogą narazić na poważne niebezpieczeństwo właściwe funkcjonowanie i integralność rynków finansowych lub stabilność całości lub części systemu finansowego”, Komisja Europejska może ogłosić wystąpienie „sytuacji zagrożenia” (art. 10 (1)).
- W takim przypadku EBA może, w granicach swoich kompetencji, podejmować zwykłą większością głosów decyzje obligujące narodowe organy nadzoru do podjęcia określonych działań. Działania te powinny wspomagać stabilność i właściwe funkcjonowanie rynków finansowych (art. 10 (2)).
- Jeśli narodowy organ nadzoru nie zastosuje się do wspomnianych wyżej decyzji, EBA może podjąć decyzję adresowaną bezpośrednio do instytucji finansowej, która tego wymaga, z żądaniem podjęcia określonych działań (art. 10 (3)).

#### › Klauzula zabezpieczająca

- Decyzje podjęte przez EBA, mające na celu rozstrzygnięcie konfliktu lub podejmowane w sytuacji zagrożenia nie mogą obciążać budżetów Państw Członkowskich.
- Jeśli Państwo Członkowskie uzna, że decyzja podjęta przez EBA stanowi pogwałcenie jego autonomii w zakresie budżetu, może notyfikować ten fakt do EBA i Komisji Europejskiej w ciągu miesiąca (w przypadku rozstrzygnięcia konfliktu) lub trzech dni roboczych (w przypadku decyzji podjętych w sytuacji zagrożenia). Złożenie notyfikacji zawieszona wykonanie decyzji EBA (art. 23).
- Ostateczną decyzję w sprawie, której dotyczy notyfikacja, podejmuje Rada Unii Europejskiej kwalifikowaną większością głosów. Jeśli Rada nie podejmie decyzji w ciągu dziesięciu dni roboczych (w sytuacji zagrożenia) lub dwóch miesięcy (w przypadku rozstrzygnięcia konfliktu), obowiązuje decyzja podjęta przez EBA (art. 23 (2) i (3)).

#### › Współpraca pomiędzy EIOPA, ESMA i Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego (ESRB)

- EBA, EIOPA i ESMA ustanowią Połączony Komitet Europejskich Organów Nadzoru (ESA). Jego zadaniem będzie zapewnienie, by działania trzech organów nadzoru, dotyczące konglomeratów finansowych były podejmowane w sposób równoległy (art. 40 i 42).
- Jeśli ostrzeżenie lub rekomendacja ESRB dotyczyć będzie narodowego organu nadzoru bankowego, EBA wykorzysta swoje uprawnienia, by zagwarantować zastosowanie się narodowego organu nadzoru do wskazówek ESRB (art. 21 (5)).

#### › Komisja odwoławcza

- Każda osoba fizyczna lub prawna może zgłosić w ciągu dwóch miesięcy sprzeciw wobec decyzji podjętej przez EBA dotyczącej jednolitego stosowania zasad unijnego nadzoru, rozstrzygnięcia konfliktu lub decyzji podjętych w sytuacji zagrożenia (art. 44 i 46 (1)).
- Wniesienie sprzeciwu nie zawieszona obowiązywania decyzji, chyba że Komisja odwoławcza zdecyduje inaczej (art. 46 (3)).
- Decyzje podjęte przez Komisję Odwoławczą mogą zostać zakwestionowane poprzez wniesienie sprawy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (art. 47).

#### › Wejście w życie

- Rozporządzenie wchodzi w życie 1 stycznia 2011 roku.

### Zmiany w porównaniu z obecnym stanem prawnym

- › Ustanowienie Europejskiego Nadzoru Bankowego oznacza de facto podniesienie istniejącego dotychczas Komitetu Europejskich Nadzorów Bankowych (CEBS) do rangi instytucji Unii Europejskiej.
- › CEBS uprawniony jest obecnie do udzielania jedynie niewiążących prawnie wskazówek i rekomendacji. W przyszłości EBA ma utworzyć spójne unijne ramy dla wiążących prawnie standardów technicznych – w określonych w rozporządzeniu dziedzinach.
- › Dotychczas CEBS nie miało uprawnień służących zapewnianiu spójnego stosowania unijnych zasad nadzoru, rozstrzygnięciu konfliktów ani reagowaniu w sytuacjach zagrożenia. W przyszłości EBA będzie mógł podejmować decyzję w tych kwestiach.
- › W odróżnieniu od CEBS, EBA będzie miał prawo wydawania obowiązujących prawnie decyzji bezpośrednio wobec instytucji finansowych.

### Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja Europejska podkreśla, że mimo utworzenia EBA codzienny nadzór nad bankami pozostanie na poziomie narodowym. Według Komisji jest to zgodne z zasadą subsydiarności.

### Tło polityczne

25 lutego 2009 roku grupa ekspertów pod przewodnictwem Jacquesa de Larosière'a przedstawiła raport dotyczący kryzysu finansowego, wzywający do podjęcia radykalnych działań. W rezultacie w marcu Komisja Europejska zapowiedziała ustanowienie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego [komunikat COM(2009) 114], po czym w maju przedstawiła konkretne plany w tym kierunku [komunikat COM(2009) 252]. W czerwcu 2009 r. Rada ECOFIN oraz Rada Europejska zaakceptowały te plany, podkreśliły jednak, że decyzje podejmowane przez unijne organy nadzoru nie mogą w żaden sposób naruszyć budżetowych kompetencji Państw Członkowskich.

11 stycznia 2010 r.

## Procedura prawna

23.09.2009

Przyjęcie przez Komisję Europejską

02.12.2009

Debata w Radzie Unii Europejskiej

Termin nieokreślony

Przyjęcie przez Parlament Europejski oraz Radę Unii Europejskiej, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

## Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Dyrektoriat Generalny:

Rynku Wewnętrznego i Usług

Komisje Parlamentu Europejskiego:

Komisja ds. Gospodarczych i Monetarnych (decydująca), sprawozdawca José Manuel García-Margallo Y Marfil (Hiszpania, Europejska Partia Ludowa), Komisja Budżetu, Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Komisja Prawa, Komisja Spraw Konstytucyjnych

Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej:

kwalifikowana większość (aprobata większości Państw Członkowskich i co najmniej 255 z 345 głosów)

## Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna:

Art. 114 TFUE (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*), dawny art. 95 TWE (*Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*)

Procedura legislacyjna:

Art. 294 TFUE (zwykła procedura legislacyjna, dawny art. 251 TWE)

Forma kompetencji prawnych:

kompetencje współdzielone (art. 4 (2) TFUE)

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

Ustanowienie EBA odzwierciedla dążenie do koordynacji i harmonizacji działań narodowych organów nadzorujących banki w Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę ścisłe powiązania między rynkami finansowymi takie rozwiązanie przyjąć należy z akceptacją. Zakres działania EBA będzie jednak ściśle ograniczony obowiązującymi dyrektywami. Co więcej, EBA złożona będzie z przedstawicieli narodowych organów nadzoru bankowego. Silne związki z reprezentowanym krajem są więc niejako zaprogramowane. W rzeczywistości więc nie będziemy mieli do czynienia z prawdziwą centralizacją nadzoru bankowego na poziomie unijnym – biorąc pod uwagę ogromne różnice w strukturach narodowych organów nadzoru, jest to zadanie niewykonalne w średniookresowej perspektywie.

Niemniej jednak, EBA posiadać będzie znaczne kompetencje, które są przekonujące tylko częściowo:

**Ustalanie prawnie wiążących standardów technicznych** służyć ma stworzeniu spójnego europejskiego katalogu zasad („głównych reguł”). Jego istnienie ma zminimalizować zaburzenia na wspólnym wewnętrznym rynku usług finansowych i zapobiec „wyścigowi na dno”, gdy narodowe organy celowo rozluźniały standardy nadzoru w celu zwiększenia konkurencyjności lokalnych centrów finansowych.

**Uprawnienia EBA do wymuszania stosowania unijnych zasad nadzoru** w ramach trzystopniowego mechanizmu oraz **do wydawania bezpośrednich poleceń instytucjom finansowym**, są jednak problematyczne. Gdy reprezentanci narodowych organów nadzoru decydują o tym, czy postępowanie ich kolegów jest zgodne lub nie z unijnym prawem, narodowe interesy zagrażają procesowi podejmowania decyzji. To zagrożenie jest tym poważniejsze, gdy weźmie się pod uwagę, że EBA może wydać bezpośredni nakaz konkretnej instytucji finansowej, a sprzeciw wobec takiej decyzji nie ma mocy zawieszającej. W rezultacie instytucjom finansowym grozi, że staną się ofiarą walki o narodowe interesy.

W związku z tym, że procedury dotyczące naruszeń unijnego prawa, wszczęte przez Komisję Europejską trwałyby zbyt długo, przez co byłyby niepraktyczne, naruszeniami unijnego prawa nadzoru przez narodowe organy nadzoru powinny zajmować się niezależne sądy, np. w trybie przyspieszonym.

Nadanie EBA prawa do rozstrzygania konfliktów oznacza ograniczenie kompetencji narodowego organu nadzoru w państwie-siedzibie banku działającego na poziomie transgranicznym – choć to ów organ miał do tej pory decydujące kompetencje. To rozwiązanie nieodpowiednie – po pierwsze dlatego, że nie sprzyja spójnemu, wspólnemu katalogowi zasad, ustalonym przez standardy techniczne. Po drugie – instrument jest nieodpowiedni ze względu na brak neutralności EBA.

Podkreślić trzeba też, że kompetencje przysługujące EBA w sytuacji zagrożenia nie gwarantują skuteczności tego organu. Nietrudno przewidzieć, że działania narzucane przez EBA narodowym organom nadzoru mogą powodować negatywne skutki dla budżetów Państw Członkowskich. Tymczasem w takiej sytuacji regulacja daje członkom UE prawo do wniesienia sprzeciwu – zawiesza on decyzję EBA, a przecież strata cennego czasu w trakcie kryzysu może wywołać nieodwracalne skutki.

### Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Nowe standardy techniczne zmniejszą koszty nadzoru, szczególnie w przypadku transgranicznych instytucji finansowych.

11 stycznia 2010 r.

### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Brak wpływu.

### Znaczenie dla Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Współpraca między organami nadzoru w ramach EBA wzmocni stabilność rynków finansowych, a co za tym idzie atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji. Z drugiej strony, ze względu na ścisłe powiązanie pomiędzy rynkami finansowymi, stabilność europejskiego rynku zależy w równym stopniu od jakości nadzoru w innych częściach świata.

## **Ocena prawna**

### Kompetencje prawne

Prawne kompetencje do ustanowienia organu zapisane są w art. 114 TFUE (dawnym art. 95 TWE).

### Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

### Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

### Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Prawo EBA do podejmowania ostatecznych decyzji w sytuacji zagrożenia oraz procedury rozstrzygania konfliktów są niezgodnie z prawem Unii Europejskiej – przesądza o tym wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Meroni (sprawa 9/56). Zgodnie z nią, tylko instytucje umocowane w TFUE (dawniej TWE) mogą mieć przyznane podobne kompetencje. Nie jest jednak jasne, czy wyrok w sprawie Meroni, która dotyczyła przyznawania dotacji, ma zastosowanie do EBA. Przekazanie prawa do ostatecznej decyzji Komisji Europejskiej byłoby zgodne z deklarowaną intencją oddzielenia organów nadzoru od ciał o charakterze politycznym w celu zagwarantowania ich niezależności.

## **Rozwiązanie alternatywne**

Wniosek mógłby być znacząco ulepszony tylko wówczas, gdyby Państwa Członkowskie zgodziły się zawrzeć jasne wstępne porozumienie dotyczące dzielenia się finansowymi skutkami decyzji podjętych przez EBA. Wydaje się jednak, że nie ma prawdziwej politycznej woli do zawarcia takiego porozumienia, mimo że istniejące ścisłe powiązania między rynkami finansowymi wymagają pilnej integracji działań nadzoru bankowego.

## **Możliwe przyszłe działania Unii**

Trudne do przewidzenia.

## **WNIOSKI**

Ustanowienie EBA i związana z tym lepsza koordynacja nadzoru bankowego jest uzasadniona. Standardy techniczne EBA mogą zminimalizować zaburzenia konkurencyjności i poprawić jakość nadzoru. EBA nie powinna jednak być odpowiedzialna za egzekwowanie stosowania unijnych zasad nadzoru. Poza tym, rola EBA jako arbitra kłóci się z rolą organu nadzoru. EBA nie ma też koniecznych uprawnień, by jej działania w sytuacji zagrożenia były skuteczne.

---

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)