



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.8.2014 r.
COM(2014) 509 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
dotyczące funkcjonowania Europejskich Urzędów Nadzoru i Europejskiego Systemu
Nadzoru Finansowego

{SWD(2014) 261 final}

1) WPROWADZENIE

Trzy Europejskie Urzędy Nadzoru, tj. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) i Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), które prowadzą działalność w ramach sieci zrzeszającej właściwe organy krajowe, Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru i Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), tworzą Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF).

W świetle niedociągnięć w obszarze nadzoru finansowego ujawnionych w wyniku kryzysu finansowego przewodniczący Barroso powołał w 2008 r. grupę ekspertów wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a i powierzył jej zadanie opracowania wniosków służących wzmocnieniu europejskich ram nadzoru w celu ustanowienia wydajniejszego, w większym stopniu zintegrowanego i zrównoważonego europejskiego systemu nadzoru finansowego. W oparciu o zalecenia przedstawione przez grupę w październiku 2009 r. Komisja przedstawiła wnioski dotyczące wzmocnienia nadzoru finansowego – współprawodawcy przyjęli te wnioski w listopadzie 2010 r. Europejskie Urzędy Nadzoru rozpoczęły swoją działalność w styczniu 2011 r.

W rozporządzeniach ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru¹ na Komisję nałożono obowiązek opublikowania na początku 2014 r. sprawozdania ogólnego dotyczącego doświadczeń zgromadzonych w rezultacie działalności Urzędów i stosowania procedur przewidzianych w tych rozporządzeniach. Przedmiotowe sprawozdanie zostanie przekazane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, w stosownych przypadkach wraz z powiązanymi z nimi wnioskami.

Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę funkcjonowania Europejskich Urzędów Nadzoru od momentu ich ustanowienia w grudniu 2013 r., w której to ocenie wzięło udział wiele zainteresowanych stron. Komisja zorganizowała wysłuchanie publiczne dotyczące przeglądu ESNF (maj 2013 r.), jak również konsultacje społeczne i ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami (kwiecień–lipiec 2013 r.). Należycie uwzględniono również wyniki samooceny przekazane przez Europejskie Urzędy Nadzoru², rezolucję Parlamentu

¹ Zob. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010, 1094/2010 i 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r.; Dz.U. L 331 z 15 grudnia 2010 r., s. 12–119.

² Wspólny Komitet (JC 2012 100), Self-Assessment Report of the European Supervisory Authorities (Sprawozdanie z samooceny Europejskich Urzędów Nadzoru), 21 grudnia 2012 r. (nie dostępne publicznie).

Europejskiego z marca 2014 r. w sprawie oceny ESNF³, a także wyniki badań przeprowadzonych przez MFW⁴ i przez Parlament Europejski⁵.

W ocenie wykazano, że pomimo krótkiego okresu sprawozdawczego Europejskie Urzędy Nadzoru ogólnie osiągały dobre wyniki. Urzędy z powodzeniem utworzyły dobrze funkcjonującą strukturę organizacyjną, zaczęły wywiązywać się z nałożonych na nie obowiązków i rozwinęły swoje własne profile. W przypadku wykrycia obszarów, w których można wprowadzić usprawnienia, w niniejszym sprawozdaniu określono zakres działań krótkoterminowych oraz podkreślono konieczność przeprowadzenia kolejnej oceny dotyczącej możliwych usprawnień w średnim terminie. Bardziej szczegółowa ocena działalności Europejskich Urzędów Nadzoru/ESNF została przedstawiona w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania.

Poza obowiązkiem przeprowadzania okresowego przeglądu wyników uzyskiwanych przez Europejskie Urzędy Nadzoru/ESNF, Komisja jest również zobowiązana do sporządzenia do dnia 16 czerwca 2014 r. sprawozdania dotyczącego przekazanych jej uprawnień do przyjmowania regulacyjnych standardów technicznych zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzeń ustanawiających. Sprawozdanie to zostało przedstawione w załączniku I do niniejszego sprawozdania.

2) UPRAWNIENIA I ROLA EUROPEJSKICH URZĘDÓW NADZORU

Nowa struktura nadzoru finansowego, w której kluczową rolę odgrywają Europejskie Urzędy Nadzoru i ERRS, stanowi fundament kompleksowych reform inicjowanych przez Komisję od wybuchu kryzysu finansowego. Ogólnym celem Europejskich Urzędów Nadzoru jest zrównoważone wzmacnianie stabilności i efektywności systemu finansowego w całej UE.

Dokładniej rzecz biorąc, Europejskie Urzędy Nadzoru utworzono z myślą o zapewnieniu ściślejszej współpracy i wymiany informacji między krajowymi organami nadzoru, usprawnieniu przyjmowania rozwiązań problemów transgranicznych wypracowanych na szczeblu unijnym oraz upowszechnianiu spójnej wykładni i jednolitego sposobu stosowania odpowiednich przepisów. Opracowując jednolite standardy i zapewniając zbliżenie i koordynację ram nadzoru, Europejskie Urzędy Nadzoru powinny nadawać kierunek dalszym pracom nad przygotowaniem jednolitego zbioru przepisów, który będzie miał zastosowanie we wszystkich 28 państwach członkowskich UE, przyczyniając się tym samym do poprawy funkcjonowania jednolitego rynku.

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2014 r. zawierająca zalecenia dla Komisji dotyczące oceny Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF).

⁴ Międzynarodowy Fundusz Walutowy – program oceny sektora finansowego na szczeblu UE, marzec 2013 r.

⁵ Zob. dokument PE 507.490 (dotyczący ERRS) i PE 507.446 (dotyczący Europejskich Urzędów Nadzoru), obydwie z października 2013 r.

W tym celu w rozporządzeniach ustanawiających i późniejszym prawie wtórnym Unii Europejskim Urzędowi Nadzoru powierzono role i uprawnienia regulacyjne i nadzorcze oraz role i uprawnienia w obszarze stabilności finansowej i ochrony konsumentów, w tym m.in.:

- uprawnienie do opracowywania projektów standardów technicznych i wydawania wytycznych i zaleceń zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa;
- uprawnienie do wydawania opinii adresowanych do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej;
- uprawnienie do rozstrzygania sporów między krajowymi organami nadzoru w przypadkach, w których odpowiednie przepisy nakładają na nie obowiązek współpracy lub zgodności;
- uprawnienie do udziału w zapewnianiu spójnego stosowania przepisów technicznych prawa UE (w tym również za pomocą wzajemnych ocen);
- pełnienie roli organów koordynujących w sytuacjach nadzwyczajnych;
- sprawowanie przez ESMA bezpośredniego nadzoru nad agencjami ratingowymi i repozytoriami transakcji;
- uprawnienie do gromadzenia informacji niezbędnych do wykonywania powierzonych im obowiązków.

Niektóre uprawnienia Europejskich Urzędów Nadzoru zostały doprecyzowane w aktach prawnych Unii⁶. Europejskie Urzędy Nadzoru muszą w szczególności wykonywać powierzone im zadania i korzystać z uprawnień przysługujących im zgodnie z aktami Unii wskazanymi w ich rozporządzeniach ustanawiających⁷, a także zgodnie ze środkami przyjętymi na mocy tych aktów lub zgodnie z jakimikolwiek dalszymi aktami Unii, które mogą nakładać na nie obowiązek wykonania określonych zadań.

Ustanowienie unii bankowej, a w szczególności jednolitego mechanizmu nadzorczego oraz jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które stanowią jej kluczowe elementy, wywrze wpływ na funkcjonowanie ESNF, ale nie podważa celowości jego dalszego istnienia i potrzeby. Przeciwnie, Europejskie Urzędy Nadzoru będą w dalszym ciągu odpowiedzialne za tworzenie wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych i nadzorczych oraz za spójne stosowanie środków UE na jednolitym rynku. Na obecnym etapie przeprowadzenie oceny interakcji między ESNF a unią bankową byłoby przedwczesne, ale interakcja ta będzie ściśle monitorowana w przyszłości.

⁶ Na przykład w rozporządzeniu (UE) nr 236/2012 w sprawie krótkiej sprzedaży i wybranych aspektów dotyczących swapów ryzyka kredytowego określono warunki, w których ESMA może wprowadzić tymczasowy zakaz krótkiej sprzedaży (art. 28).

⁷ Przede wszystkim w art. 1 ust. 2 odpowiednich rozporządzeń ustanawiających.

3) OCENA FUNKCJONOWANIA EUROPEJSKICH URZĘDÓW NADZORU: NAJWAŻNIEJSZE OSIĄGNIĘCIA I OBSZARY WYMAGAJĄCE POPRAWY

Ogólna efektywność i skuteczność: Europejskie Urzędy Nadzoru szybko ustanowiły sprawnie funkcjonujące organizacje, których celem jest pomoc w odbudowie zaufania do sektora finansowego. Wyniki przeprowadzonego przeglądu wskazują, że zakres uprawnień Europejskich Urzędów Nadzoru jest dostatecznie szeroki i może jeszcze zostać potencjalnie rozszerzony w celu uwzględnienia pewnych ukierunkowanych działań, takich jak działania w obszarze ochrony konsumentów lub inwestorów⁸, działania związane z egzekwowaniem międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej (MSSF) oraz działania dotyczące działalności kredytowej instytucji niebędących bankami⁹.

Sugerowane dalsze działania:

W tym kontekście Komisja przeprowadzi bardziej szczegółową ocenę konieczności rozszerzenia aktualnych uprawnień Europejskich Urzędów Nadzoru w średnim lub długim terminie, aby uwzględnić nowe obszary, takie jak egzekwowanie MSSF, wzmocnienie roli nadzorczej przy zatwierdzaniu modeli wewnętrznych zwłaszcza w dziedzinie ubezpieczeń oraz prowadzenie działalności kredytowej przez instytucje niebędące bankami.

Funkcja regulacyjna: Prace nad jednolitym zbiorem przepisów prowadzone przez Europejskie Urzędy Nadzoru przyczyniły się w istotny sposób do zwiększenia harmonizacji i spójności przepisów oraz do poprawy wzajemnego zrozumienia między organami sprawującymi nadzór. Dzięki temu w UE przyjęto znaczną liczbę wysokiej jakości przepisów w stosunkowo krótkim czasie.

Kluczowe znaczenie w tym obszarze mają przejrzyste, skuteczne procesy sprzyjające włączeniu społecznemu. Wiele zainteresowanych stron zwróciło uwagę na konieczność wyznaczenia elastycznych terminów na przedłożenie projektów standardów technicznych Komisji, tj. terminów, które będą powiązane z wejściem w życie ostatecznych ustaleń dotyczących podstawowego aktu Unii. Zapewniłoby to Europejskim Urzędom Nadzoru dostateczną ilość czasu na przygotowanie wysokiej jakości projektów standardów oraz umożliwiłoby im przeprowadzenie konsultacji społecznych w stosownym terminie. Ponadto

⁸ Na przykład włączenie dyrektywy w sprawie praw akcjonariuszy (2007/36/WE) i dyrektywy w sprawie ofert przejęcia (2004/25/WE) w zakres uprawnień ESMA na mocy art. 1 ust. 2 rozporządzenia ustanawiającego ESMA.

⁹ Zob. komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Równoległy system bankowy – przeciwdziałanie nowym źródłom ryzyka w sektorze bankowym”, COM(2013) 614 z dnia 4 września 2013 r.

zgłoszono pewne obawy związane z brakiem szczegółowych informacji zwrotnych na temat konsultacji oraz brakiem wysokiej jakości analizy kosztów i korzyści.

Zainteresowane strony i same Europejskie Urzędy Nadzoru niejednokrotnie wzywały do zwiększenia udziału Europejskich Urzędów Nadzoru w procesie opracowywania prawodawstwa pierwszego poziomu dotyczącego usług finansowych. Europejskie Urzędy Nadzoru zostały utworzone jako agencje zdecentralizowane, dlatego też odgrywają istotną rolę we wdrażaniu polityk Unii. Urzędy są jednak niezależne od instytucji europejskich i w związku z tym ich rolę w procesie regulacyjnym należy oceniać w ramach wyznaczonych w Traktacie.

Choć w okresie objętym przeglądem Europejskim Urzędowi Nadzoru nieustannie powierzano nowe zadania o charakterze regulacyjnym, zwiększając obciążenie Urzędów pracą, wiele zainteresowanych stron podkreślało, że działania te nie zawsze szły w parze z równoważnym zwiększeniem zasobów kadrowych i środków budżetowych.

Wytyczne i zalecenia przyjmowane przez Europejskie Urzędy Nadzoru zgodnie z art. 16 rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru nie są wiążące, ale cechują się określonymi właściwościami (podejście „przestrzegaj lub wyjaśnij”). Te wytyczne i zalecenia okazały się elastycznym narzędziem przyczyniającym się do większego zbliżenia, choć zainteresowane strony wyraziły pewne obawy dotyczące wąskiego zakresu i specyficznego charakteru tych środków. Zdaniem Komisji Europejskie Urzędy Nadzoru powinny korzystać z przysługujących im uprawnień w oparciu o odpowiednią podstawę prawną. W szczególności dwa cele przyświecające wydawaniu wytycznych i zaleceń wskazane w art. 16 ust. 1 rozporządzeń ustanawiających, mianowicie ustanowienie „wydajnych i skutecznych praktyk nadzorczych” oraz zapewnienie „wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii”, należy interpretować zbiorczo.

Wiele zainteresowanych stron zwróciło się z wnioskiem o zwiększenie przejrzystości w sprawie możliwości kwestionowania wytycznych i zaleceń zgodnie z prawem UE. W opinii Komisji przepisy art. 60 rozporządzeń ustanawiających mają zastosowanie wyłącznie do decyzji, a zatem nie dają one podstawy prawnej dla kwestionowania wytycznych i zaleceń. W zakresie w jakim wytyczne i zalecenia mają na celu powodowanie skutków prawnych względem osób trzecich, powinny one zostać poddane kontroli, o której mowa w art. 263 ust. 1 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości nie miał jednak jeszcze możliwości wydać orzeczenia w tej konkretnej kwestii związanej z rozporządzeniami ustanawiającymi Europejskie Urzędy Nadzoru.

W okresie objętym przeglądem Komisja otrzymała ponad 150 standardów technicznych w formie projektów standardów technicznych. ESMA przekazała 92 projekty standardów technicznych. Po pomyślnym zakończeniu negocjacji dotyczących ram CRD IV/CRR wiosną 2013 r. EUNB przekazał 58 projektów standardów technicznych, natomiast EIOPA przeprowadziła szeroko zakrojone prace przygotowawcze w związku z trwającymi negocjacjami dotyczącymi ram Wyplacalność II/Omnibus II i przedłożyła swój pierwszy standard techniczny. W 2013 r. wszystkie trzy Europejskie Urzędy Nadzoru przedłożyły jeden

wspólny projekt regulacyjnego standardu technicznego, dotyczącego dyrektywy w sprawie konglomeratów finansowych. W okresie objętym przeglądem Komisja zatwierdziła łącznie ponad 45 standardów technicznych, przy czym zaledwie trzy z nich zostały odesłane do Europejskich Urzędów Nadzoru w celu wprowadzenia dalszych zmian.

Sugerowane dalsze działania:

Aby rozwiązać obawy zgłaszane przez zainteresowane strony, Europejskie Urzędy Nadzoru powinny zwiększyć przejrzystość procesu regulacyjnego w krótkim terminie, wyznaczając odpowiednie ramy czasowe na przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz udzielając bardziej szczegółowych informacji zwrotnych na temat informacji uzyskanych w ramach tych konsultacji. Europejskie Urzędy Nadzoru powinny również zapewnić wysoką jakość analizy kosztów i korzyści oraz przygotować teksty prawne na potrzeby projektów standardów technicznych. Projekty standardów technicznych powinny być przedmiotem regularnie organizowanych konsultacji społecznych.

Ze swojej strony Komisja będzie zwracała szczególną uwagę na terminowość i zakres upoważnień związanych ze standardami technicznymi w projektach wniosków ustawodawczych, a także podczas dyskusji prowadzonych w ramach procesu ustawodawczego.

Funkcja nadzorcza: Tworzenie wspólnej unijnej kultury nadzoru i wspieranie zbliżenia praktyk nadzorczych stanowi z konieczności cel długoterminowy. Do tej pory Europejskie Urzędy Nadzoru koncentrowały się na swojej funkcji regulacyjnej. Można to częściowo wytłumaczyć koniecznością wyznaczania priorytetów z uwagi na ograniczoną ilość zasobów, choć wydaje się również, że jest to powiązane z pewnymi brakami w strukturze zarządzania Europejskimi Urzędami Nadzoru¹⁰.

Europejskie Urzędy Nadzoru rozpoczęły przeprowadzanie wzajemnych ocen. Przyjmuje się, że wraz z postępowaniem prac nad ramami prawnymi narzędzie to będzie szerzej wykorzystywane i posłuży nie tylko do przeprowadzania tematycznych wzajemnych ocen, ale również krajowych wzajemnych ocen, a także do podejmowania bardziej systematycznych działań następczych.

EUNB i EIOPA, a po utworzeniu CCP we wrześniu 2013 r. również ESMA, brały aktywny udział we wszystkich działaniach związanych z pracą kolegów organów nadzoru i przyczyniły się do poprawy funkcjonowania tych kolegów dzięki udzielaniu wskazówek i sprawowaniu nadzoru nad wdrażaniem programów prac i rocznych planów działania. Europejskie Urzędy Nadzoru przyczyniły się do poprawy procesu ujawniania informacji nadzorczych i sprawozdawczości w tym zakresie. Europejskie Urzędy Nadzoru powinny jednak w bardziej efektywny sposób korzystać z przysługującego im prawa dostępu do danych znajdujących się w posiadaniu właściwych organów i instytucji finansowych, pod

¹⁰ Zob. sekcja dotycząca zarządzania.

warunkiem spełnienia warunków określonych w rozporządzeniach ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru.

Europejskie Urzędy Nadzoru nie wydawały zaleceń ani rzeczywiście wiążących decyzji zgodnie z art. 17-19 rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru (np. w sprawie naruszeń prawa, sytuacji nadzwyczajnych, wiążącej mediacji), ale korzystały z przysługujących im uprawnień w zakresie niewiążącej mediacji i perswazji moralnej. W opinii zainteresowanych stron fakt, że Europejskie Urzędy Nadzoru nie korzystają z wiążącej mediacji, wynika z szeregu powodów, takich jak obecna struktura zarządzania Europejskimi Urzędami Nadzoru, która nie sprzyja podejmowaniu decyzji i prowadzeniu postępowań przeciwko organom krajowym, zniechęcający wpływ wynikający z możliwości skorzystania z innych uprawnień, a także brak przejrzystości przepisów rozporządzeń ustanawiających w kwestii zakresu wiążącej mediacji i czynników umożliwiających jej przeprowadzenie. Jednym z zagadnień, który warto byłoby rozważyć, jest doprecyzowanie kwestii związanych z zakresem wiążącej mediacji i czynnikami umożliwiającymi jej przeprowadzenie w rozporządzeniach ustanawiających.

Działania Europejskich Urzędów Nadzoru w kwestiach o znaczeniu międzynarodowym są prowadzone w ramach ich bazowych uprawnień. Obecność przedstawicieli Europejskich Urzędów Nadzoru w odpowiednich organizacjach międzynarodowych postrzega się jako czynnik przyczyniający się do zapewnienia spójności z procesem przeprowadzania globalnej analizy porównawczej, przy czym oczekuje się, że obecność ta wzmocni i uzupełni europejskie stanowisko prezentowane wspólnie z Komisją na forach międzynarodowych. Celem szczególnych wymagań dotyczących prowadzenia działań na szczeblu międzynarodowym przez agencje zdecentralizowane, które zostały ustanowione we wspólnym podejściu do tych agencji, jest ułatwienie przedmiotowym agencjom prowadzenia działalności w ramach przysługujących im uprawnień i zgodnie z istniejącymi ramami instytucjonalnymi.

Sugerowane dalsze działania:

Jako pierwszy bezpośredni krok służący rozwianiu obaw zgłaszanych przez zainteresowane strony, Europejskie Urzędy Nadzoru powinny rozważyć możliwość położenia większego nacisku na kwestie związane z konwergencją praktyk nadzorczych, w szczególności dzięki większemu wykorzystaniu wzajemnych ocen i odpowiednich działań następczych.

Na kolejnym etapie Komisja zbada możliwości dokonania przeglądu czynników inicjujących procedurę wiążącej mediacji oraz zakresu wiążących uprawnień do przeprowadzania takiej mediacji, w tym możliwość doprecyzowania kwestii związanych z tym zakresem i czynnikami inicjującymi w rozporządzeniu ustanawiającym. Komisja zbada również, czy prawo dostępu do danych przysługujące Europejskim Urzędowi Nadzoru powinno zostać rozszerzone w celu zapewnienia im, w stosownych przypadkach, możliwości uzyskania bezpośredniego dostępu do danych niezbędnych do wypełniania powierzonych im zadań.

Stabilność finansowa – funkcje organów monitorujących i koordynujących: Europejskie Urzędy Nadzoru aktywnie przyczyniły się do wprowadzania zmian w zakresie monitorowania na rynkach finansowych oraz do zbadania odporności instytucji finansowych i ogólnie rozumianego systemu finansowego UE. W tym celu Europejskie Urzędy Nadzoru opracowały różnego rodzaju narzędzia umożliwiające im wywiązywanie się ze spoczywających na nich obowiązków w zakresie wykrywania ryzyka systemowego. Do tej pory nie doszło do konieczności ogłoszenia sytuacji nadzwyczajnej, ale Europejskie Urzędy Nadzoru podjęły działania zapewniające im możliwość skutecznego reagowania w przypadku, gdyby okazało się to konieczne.

Europejskie Urzędy Nadzoru podjęły szereg środków na rzecz promowania skoordynowanych działań i usprawniania wymiany informacji. Wśród najważniejszych przykładów takich działań należy wymienić działanie dotyczące dokapitalizowania przeprowadzone w 2011/12 r., a także sprawozdanie Wspólnego Komitetu na temat ryzyka międzysektorowego¹¹, przeprowadzoną przez ESMA koordynację środków w zakresie krótkiej sprzedaży przyjętych przez właściwe organy¹² oraz opinię EIOPA dotyczącą warunków sprzyjających utrzymywaniu się stóp procentowych na niskim poziomie¹³. Większość zainteresowanych stron była bardzo zadowolona ze sposobu, w jaki Europejskie Urzędy Nadzoru wywiązują się ze swojej funkcji organów koordynujących.

Funkcja organów odpowiedzialnych za ochronę konsumentów: Europejskie Urzędy Nadzoru ustanowiły struktury wewnętrzne w celu rozwiązywania problemów związanych z ochroną konsumentów w swoich organizacjach. Z uwagi na horyzontalny charakter ochrony konsumentów pozwala Europejskim Urzędom Nadzoru wdrażać tę ochronę dzięki różnym aspektom ich pracy. Choć organy w dalszym ciągu dysponują ograniczonymi uprawnieniami do (tymczasowego) zakazania prowadzenia lub ograniczenia prowadzenia pewnych typów działalności finansowej zgodnie z art. 9 ust. 5 rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru, i mimo że do tej pory nie ogłoszono sytuacji nadzwyczajnej, odpowiedni zakres działań ustanowiony w rozporządzeniach ustanawiających jest szeroki i można byłoby zrobić lepszy użytek z istniejących przepisów. Ponadto obecnie z uprawnień przewidzianych w art. 9 ust. 5 można skorzystać wyłącznie w przypadku, gdy są one określone w sektorowych aktach ustawodawczych, o których mowa w art. 1 ust. 2, przy czym aktualnie istnieje zaledwie kilka takich aktów ustawodawczych. Należy rozważyć możliwość przekształcenia art. 9 ust. 5 w przepis zapewniający niezależne uprawnienie.

¹¹ Aby zapoznać się ze sprawozdaniem z sierpnia 2013 r., zob.: http://www.esa.europa.eu/documents/10180/43119/ESAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

¹² <http://www.esma.europa.eu/content/Update-measures-adopted-competent-authorities-short-selling-0>

¹³ Zob.: <https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html>.

Szereg organów krajowych reprezentowanych w odpowiedniej Radzie Organów Nadzoru nie jest zobowiązanych do zapewnienia ochrony konsumentów na szczeblu krajowym i z tego względu nie dysponuje wymaganą wiedzą fachową, koncentrując się na innych kwestiach, które dotyczą ich w bardziej bezpośredni sposób. Aby rozwiązać ten problem, Europejskie Urzędy Nadzoru mogłyby wprowadzić mechanizm służący zapewnieniu ścisłej współpracy między organami krajowymi i zaangażowania tych organów w podejmowane działania w celu wymiany wiedzy fachowej i zagwarantowania stosowania kompleksowego podejścia do ochrony konsumentów na poziomie Europejskich Urzędów Nadzoru.

Wszystkie trzy Europejskie Urzędy Nadzoru opublikowały wytyczne dotyczące kwestii związanych z ochroną konsumentów, przy czym zorganizowano również szereg dni konsumenta/inwestora. Jak do tej pory Europejskie Urzędy Nadzoru wystosowały cztery ostrzeżenia, w szczególności ostrzeżenie dotyczące inwestycji w waluty obce (Forex) (grudzień 2011 r.), ostrzeżenie dotyczące pułapek związanych z inwestycjami internetowymi (wrzesień 2012 r.), ostrzeżenie dotyczące kontraktów różnic kursowych (kwiecień 2013 r.) oraz ostrzeżenie dotyczące walut wirtualnych (grudzień 2013 r.), które zostały opublikowane na odpowiednich stronach internetowych¹⁴. Świadomość społeczna w kwestiach będących przedmiotem tych ostrzeżeń pozostaje jednak ograniczona.

Ponadto należy w większym stopniu wykorzystywać Wspólnego Komitetu, aby zapewnić ustanowienie spójnych ram dla wszystkich sektorów oraz odpowiednio skoordynować działania Europejskich Urzędów Nadzoru. Można to osiągnąć na przykład w drodze wymiany najlepszych praktyk między organami, co umożliwiłoby lepsze zdefiniowanie i wyjaśnienie wszystkich istotnych uprawnień zgodnie z odpowiednią podstawą prawną¹⁵.

Sugerowane dalsze działania:

Jako pierwsze działanie służące rozwianiu obaw zainteresowanych stron, Europejskie Urzędy Nadzoru powinny rozważyć możliwość nadania kwestiom związanym z ochroną konsumentów/inwestorów wyższego priorytetu (np. poprzez zwiększenie ich widoczności) oraz w pełni wykorzystać przysługujące im uprawnienia. Podobnie można byłoby szerzej i w bardziej ustrukturyzowany sposób wykorzystywać Wspólny Komitet. Europejskie Urzędy Nadzoru powinny również w miarę możliwości zapewnić współpracę z organami krajowymi właściwymi w obszarze ochrony konsumentów oraz zagwarantować zaangażowanie tych organów w podejmowane działania, jeżeli są to inne organy niż organy reprezentowane w Radzie Organów Nadzoru.

¹⁴ Zob.: <http://www.esma.europa.eu/page/News-investors>.

¹⁵ Dobry przykład takiej zacieśnionej współpracy można zaobserwować w obszarze rozpatrywania skarg, w którym zarówno EUNB, jak i ESMA, zainspirowane pracami EIOPA, zamierzają opracować takie same procedury rozpatrywania skarg w obszarze bankowości i papierów wartościowych.

Na drugim etapie Komisja zbada, czy art. 9 ust. 5 rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru powinien zostać przekształcony w przepis zapewniający niezależne uprawnienie.

Zarządzanie, wspólne organy ds. organizacji wewnętrznej i grupy zainteresowanych stron: Działania podejmowane przez Europejskie Urzędy Nadzoru za pośrednictwem odpowiednich Rad Organów Nadzoru muszą leżeć w wyłącznym interesie Unii Europejskiej¹⁶. Choć odejście od procesu decyzyjnego opierającego się na zasadzie konsensusu i wprowadzenie zasady głosowania należy uznać za pewien postęp, dominująca rola przedstawicieli właściwych organów krajowych w procesie decyzyjnym była przedmiotem pewnej krytyki. Zgłaszane zaniepokojenie budzi fakt, że w ramach prowadzonych postępowań krajowy punkt widzenia przeważa nad punktem widzenia uwzględniającym interesy całej UE¹⁷. Należy wziąć pod uwagę możliwość zastosowania rozwiązań, które przyczynią się do zwiększenia efektywności i skuteczności Europejskich Urzędów Nadzoru przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu rozliczalności.

Zgodnie z powszechną opinią zarządy Europejskich Urzędów Nadzoru funkcjonują w zadowalający sposób. Podobnie powszechnie uznaje się, że przewodniczący i dyrektorzy wykonawczy efektywnie wywiązywali się ze swoich obowiązków i, ogólnie rzecz biorąc, zbudowali autorytet organów, którymi zarządzają. Ponadto można rozważyć możliwość powierzenia pracownikom Europejskich Urzędów Nadzoru dodatkowych funkcji w organach przygotowawczych, takich jak przewodniczenie stałym komitetom i grupom roboczym oraz opracowywanie projektów ważnych dokumentów, aby usprawnić funkcjonowanie Europejskich Urzędów Nadzoru przy jednoczesnym zapewnieniu rozliczalności wobec Rady Organów Nadzoru.

Dwa wspólne organy Europejskich Urzędów Nadzoru, mianowicie Komisja Odwoławcza i Wspólny Komitet, okazały się użyteczne w kontekście dążenia do zapewnienia spójności poglądów i prowadzenia współpracy międzysektorowej. W szczególności Wspólny Komitet ma możliwość odegrania bardziej istotnej roli w usprawnianiu współpracy międzysektorowej, ale aby było to możliwe, należy zwiększyć jego widoczność i przejrzystość oraz wzmocnić strukturę zarządzania.

Choć większość zainteresowanych stron docenia rolę, jaką odgrywają grupy zainteresowanych stron, jak do tej pory wpływ tych grup był ograniczony, a zasoby niezbędne do ich utworzenia i prowadzenia działalności są znaczne. Zgłoszono pewne obawy dotyczące wyzwania związanego z koniecznością zapewnienia zrównoważonego przedstawicielstwa

¹⁶ Po ustanowieniu jednolitego mechanizmu nadzorczego proces podejmowania decyzji w ramach EUNB został zmieniony i obecnie w określonych okolicznościach stosuje się w nim zasadę podwójnej zwykłej większości.

¹⁷ Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 marca 2014 r. zawierająca zalecenia dla Komisji dotyczące oceny Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF), akapit AU; sprawozdanie krajowe MFW nr 13/65, marzec 2013, s. 11; sprawozdanie Mazara, październik 2013, s. 34.

poszczególnych grup interesów, a w szczególności konsumentów, użytkowników usług finansowych, przedstawicieli pracowników i MŚP¹⁸. Niektóre z tych wad można wyeliminować, rozszerzając zakres uprawnień członków grup zainteresowanych stron oraz stosując rozłożoną w czasie procedurę naboru w celu zapewnienia ciągłości działania.

Sugerowane dalsze działania:

Istnieje szereg krótkoterminowych usprawnień, które Europejskie Urzędy Nadzoru mogłyby wdrożyć w celu rozwiązywania problemów zidentyfikowanych w tym obszarze, zapewniając jednocześnie Radzie Organów Nadzoru możliwość utrzymania nadzoru nad każdym przypadkiem delegowania zadań. W szczególności należy rozważyć:

- możliwość zwiększenia roli i wpływu pracowników Europejskich Urzędów Nadzoru w ramach organów przygotowawczych;
- możliwość rozszerzenia zakresu uprawnień przewodniczącego dzięki zwiększeniu stopnia delegowania określonych zadań zgodnie z art. 41 ust. 1 rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru;
- możliwość wzmocnienia roli, widoczności i przejrzystości Wspólnego Komitetu;
- możliwość bardziej zrównoważonego doboru członków grup zainteresowanych stron i zwiększenia przejrzystości odpowiednich prac prowadzonych przez te grupy.

W dłuższym terminie, zachowując odpowiednią równowagę osiągniętą w kontekście ustanowienia jednolitego mechanizmu nadzorczego i nie naruszając art. 81a rozporządzenia ustanawiającego EUNB, w którym ustanowiono obowiązek dokonania przeglądu ustaleń dotyczących głosowania w momencie, gdy liczba nieuczestniczących państw członkowskich osiągnie cztery¹⁹, Komisja rozważy możliwość usprawnienia zarządzania Europejskimi

¹⁸ Skład grup zainteresowanych stron będzie musiał zostać również określony zgodnie z opinią Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie składu grupy zainteresowanych stron z sektora bankowego w ramach EUNB wydaną w następstwie wniesienia skargi przez Unii Europa we wrześniu 2011 r., w której potwierdzono wystąpienie szeregu nieprawidłowości w przeprowadzonej przez EUNB procedurze naboru członków należących do różnych grup zainteresowanych stron oraz wezwano do zapewnienia bardziej zrównoważonej struktury przedstawicielstwa zainteresowanych stron należących do różnych kategorii, biorąc pod uwagę aspekty geograficzne i potrzebę zachowania równowagi płci. Aby zapoznać się z bardziej szczegółowymi informacjami na temat decyzji Rzecznika, zob.: decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zamykająca dochodzenie w sprawie skargi 1966/2011 (EIS)LP przeciwko Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego.

¹⁹ Zob. art. 81a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1024/2013, Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 5–14.

Urzędami Nadzoru w celu zagwarantowania, że podejmowane decyzje będą służyły interesowi UE rozumianej jako całość.

Finansowanie: Budżety Europejskich Urzędów Nadzoru składają się w 60 % z wkładu wniesionego przez właściwe organy krajowe i w 40 % z wkładu z budżetu UE²⁰, przy czym są one w całości objęte obowiązującymi przepisami dotyczącymi przejrzystości finansowej, w szczególności względem władz budżetowych. Choć budżety Urzędów znacznie się zwiększyły od momentu ich utworzenia, większość zainteresowanych stron uważa, że obecne rozwiązania w zakresie finansowania są niewspółmierne do zadań i obowiązków powierzonych Urzędowi. Zainteresowane strony są szczególnie zaniepokojone faktem dalszego wzrostu ryzyka przekładającego się na ograniczanie finansowania na szczeblu krajowym lub faktem, że ryzyko nie wydaje się zrównoważone dla wielu właściwych organów krajowych. Należy rozważyć możliwość przeprowadzenia dalszej analizy w tym zakresie w celu dokonania oceny możliwości zastosowania różnych modeli finansowania Europejskich Urzędów Nadzoru, w tym również modelu zakładającego zwiększenie poziomu finansowania w wyniku podniesienie kwot opłat i składek.

Sugerowane dalsze działania:

Biorąc pod uwagę unijne i krajowe ograniczenia budżetowe, Komisja uważa, że należałoby zmienić istniejący model finansowania, najlepiej przez zniesienie dopłat na szczeblu unijnym i krajowym. W tym celu Komisja podejmie prace przygotowawcze służące poprawie warunków finansowania Europejskich Urzędów Nadzoru, aby mogły wywiązywać się z powierzonych im obowiązków, uwzględniając ograniczenia budżetowe. Komisja zbada również warunki finansowania Europejskich Urzędów Nadzoru za pomocą alternatywnych modeli finansowania, w tym oceni proporcjonalność i skutki wszystkich przewidywanych modeli.

Struktura Europejskich Urzędów Nadzoru: Ogólna struktura Europejskich Urzędów Nadzoru wydaje się odpowiednia, ponieważ uwzględnia wszystkie elementy sektora usług finansowych i sprzyja prowadzeniu ścisłej współpracy między wymiarem mikro- (Europejskie Urzędy Nadzoru) i makroostrożnościowym (ERRS). Wnioski dotyczące wprowadzenia zmian strukturalnych, takich jak połączenie urzędów i ustanowienie jednej siedziby lub wprowadzenie podejścia dualistycznego²¹, powinny zostać dokładnie przeanalizowane w świetle utworzenia unii bankowej.

²⁰ Oraz opłat pobieranych przez ESMA z tytułu sprawowania nadzoru nad agencjami ratingowymi i repozytoriami transakcji.

²¹ Podejście dualistyczne opiera się na podziale funkcji regulacyjnych między dwoma organami regulacji: jeden z nich zajmuje się podejmowaniem działań ostrożnościowych, natomiast drugi koncentruje się na prowadzeniu działalności gospodarczej.

Panuje powszechnie opinia, że ESMA w skuteczny i wydajny sposób sprawuje bezpośredni nadzór nad agencjami ratingowymi i repozytoriami transakcji. Należałoby rozważyć możliwość rozszerzenia bezpośrednich uprawnień nadzorczych ESMA na kluczowe elementy infrastruktury rynkowej zgodnie z propozycjami przedstawianymi przez różne zainteresowane strony.

Sugerowane dalsze działania:

W tym kontekście Komisja będzie w dalszym ciągu badała i oceniała, czy wprowadzenie dodatkowych zmian strukturalnych, takich jak ustanowienie jednej siedziby i ewentualne objęcie kluczowych elementów infrastruktury rynkowej bezpośrednim nadzorem, jest konieczne w średnim i długim terminie.

4) WNIOSKI

Pomimo niesprzyjających okoliczności Europejskie Urzędy Nadzoru szybko wykształciły sprawnie funkcjonującą strukturę organizacyjną. Ogólnie rzecz biorąc, Urzędy dobrze wywiązywały się z szerokiego zakresu powierzonych im obowiązków, stawiając czoła coraz większym oczekiwaniom przy ograniczonej ilości zasobów ludzkich. Przegląd pozwolił ujawnić pewne obszary wymagające dalszej poprawy w krótkim i średnim terminie, aby umożliwić Europejskim Urzędowi Nadzoru pełne korzystanie z przysługujących im uprawnień przy jednoczesnym uwzględnieniu kwestii związanych z utworzeniem unii bankowej.

I. Obszary wymagające poprawy w krótkim terminie

Niektóre z tych usprawnień, nie wymagające wprowadzenia zmian w ramach legislacyjnych, Europejskie Urzędy Nadzoru i Komisja mogą wdrożyć w krótkim terminie. Usprawnienia te obejmują następujące działania:

- położenie większego nacisku na zbliżenie praktyk nadzorczych w celu zapewnienia spójnego wdrażania i stosowania prawa UE, w szczególności dzięki częstszemu i bardziej efektywnemu korzystaniu z wzajemnych ocen i bardziej systematycznemu podejmowaniu działań następczych w przypadku wykrycia niedociągnięć;
- zwiększenie przejrzystości procesu opracowywania projektów standardów technicznych lub doradzania Komisji oraz zapewnienie, w stosownych przypadkach, wysokiej jakości analizy kosztów i korzyści, uwzględniając ocenę wpływu na zainteresowane strony i prawa podstawowe;

- przyznanie wyższego priorytetu zadaniom w obszarze ochrony konsumentów/inwestorów oraz zapewnienie pełnego wykorzystania dostępnych uprawnień;
- poprawa zarządzania wewnętrznego:
 - o skład grup zainteresowanych stron powinien być zrównoważony, a przy jego ustalaniu należy wziąć pod uwagę opinię Rzecznika. Należy rozważyć możliwość zwiększenia przejrzystości prac grup zainteresowanych stron;
 - o należy rozważyć możliwość zwiększenia roli i wpływu pracowników Europejskich Urzędów Nadzoru w ramach organów przygotowawczych, takich jak grupy robocze, stałe komitety, grupy zadaniowe itp.;
 - o należy rozważyć możliwość zwiększenia roli i widoczności Wspólnego Komitetu, np. poprzez utworzenie specjalnych stron internetowych i systematyczne publikowanie wyników prac Komitetu. Europejskie Urzędy Nadzoru mogłyby lepiej wykorzystywać Wspólny Komitet, aby skoncentrować się na kluczowych kwestiach międzysektorowych, takich jak ochrona konsumentów i inwestorów oraz kwestie ostrożnościowe;
 - o należy rozważyć możliwość wykorzystania w większym stopniu mechanizmu przekazywania przewodniczącemu określonych uprawnień, na przykład w zakresie wezwań do udzielenia informacji, zgodnie z art. 41 ust. 1 rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru, aby wzmocnić jego autorytet i umożliwić szybkie podejmowanie decyzji leżących w interesie europejskim.

W krótkim terminie Komisja podejmie następujące działania:

- upewni się, czy uprawnienia w zakresie standardów technicznych przewidziane w przyszłych wnioskach ustawodawczych są ograniczone terminami powiązаныmi z datą wejścia podstawowego aktu prawnego w życie;
- będzie zwracała szczególną uwagę na terminowość i zakres upoważnień związanych ze standardami technicznymi w projektach wniosków ustawodawczych, a także podczas dyskusji prowadzonych w ramach procesu ustawodawczego.

II. Potencjalne główne obszary, które mogą wymagać poprawy w średnim terminie

Jednocześnie większość kwestii, które wymagają dalszej analizy i na które zwróciły uwagę zainteresowane strony, wiązałyby się z koniecznością wprowadzenia zmian w rozporządzeniach ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru. Komisja zamierza dokładniej zbadać aspekty techniczne i prawne związane z różnymi podnoszonymi kwestiami i rozpocząć prace przygotowawcze, które umożliwią przeprowadzenie oceny potencjalnych

rozwiązań służących odniesieniu się do tych kwestii w średnim terminie. Podejmując te działania, Komisja zwróci szczególną uwagę na następujące kwestie:

- bez uszczerbku dla ustaleń dotyczących głosowania w EUNB przyjętych w ramach pakietu dotyczącego jednolitego mechanizmu nadzorczego, należałoby rozważyć możliwość usprawnienia zarządzania Europejskimi Urzędami Nadzoru w celu zwiększenia zdolności Rady Organów Nadzoru do szybkiego podejmowania decyzji leżących w interesie UE rozumianej jako całość; należałoby również rozważyć możliwość wzmocnienia pozycji i roli przewodniczącego i wprowadzenia zmian w składzie i zakresie uprawnień zarządu, aby powierzyć mu bardziej trwałe funkcje o charakterze wykonawczym;
- usprawnienie mechanizmów finansowania Europejskich Urzędów Nadzoru, uwzględniając korzystanie z alternatywnych źródeł finansowania, najlepiej poprzez zniesienie składek na szczeblu unijnym i krajowym;
- w stosownych przypadkach rozważenie możliwości zapewnienia Europejskim Urzędowi Nadzoru bezpośredniego dostępu do danych, których Urzędy te potrzebują, aby wywiązać się ze zobowiązań spoczywających na nich zgodnie z obowiązującymi przepisami²². W tym kontekście należy rozważyć możliwość wzmocnienia roli przewodniczącego lub zarządu;
- ewentualne rozszerzenie aktualnych uprawnień powinno zostać poddana dogłębnej ocenie, biorąc pod uwagę zasadę pomocniczości i wyniki oceny kosztów i korzyści. Potencjalne obszary w odniesieniu do dalszych zadań, które można by powierzyć odpowiednim Europejskim Urzędowi Nadzoru, mogłyby obejmować egzekwowanie MSSF, wzmocnioną funkcję nadzorczą przy zatwierdzaniu modelu wewnętrznego, działalność kredytową instytucji niebędących bankami oraz bezpośredni nadzór nad wysoce zintegrowanymi elementami infrastruktury rynkowej, takimi jak CCP;
- art. 9 ust. 5 rozporządzeń ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru mógłby zostać przekształcony w przepis zapewniający niezależne uprawnienie;
- w stosownych przypadkach rozważenie możliwości wyjaśnienia i rozszerzenia zakresu uprawnień w obszarze ochrony konsumentów/inwestorów w celu lepszego zdefiniowania odpowiednich ról i priorytetów Europejskich Urzędów Nadzoru i przypisania kluczowej roli Wspólnemu Komitetowi;
- możliwość zwiększenia uprawnień Europejskich Urzędów Nadzoru w obszarze rozstrzygania sporów;

²² Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i swobodnym przepływie takich danych, Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

- rozważenie możliwości wydłużenia kadencji członków grup zainteresowanych stron. W tym kontekście należy rozważyć możliwość ograniczenia liczby grup zainteresowanych stron do jednej dla każdego Europejskiego Urzędu Nadzoru;
- możliwość wprowadzenia zmian strukturalnych, w tym ustanowienia jednej siedziby i rozszerzenia zakresu bezpośrednich uprawnień nadzorczych na zintegrowane infrastruktury rynkowe.