****

|  |
| --- |
| **Projekt Stanowiska RP**  *przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r.*  *o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)* |

|  |  |
| --- | --- |
| **Dotyczy** | Wniosek DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniająca dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów wyłączonych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału |

|  |  |
| --- | --- |
| **Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE** | 17 stycznia 2017 r. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Sygnatura dokumentu** | Komisja Europejska | COM(2016) 854 |
| Numer międzyinstytucjonalny | 2016/0364 (COD) |

|  |  |
| --- | --- |
| **Procedura decyzyjna** | zwykła procedura ustawodawcza |

|  |  |
| --- | --- |
| **Tryb głosowania w Radzie UE** | większość kwalifikowana |

|  |  |
| --- | --- |
| Instytucja wiodąca | Ministerstwo Finansów |

|  |  |
| --- | --- |
| **Instytucje współpracujące** | Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski |

|  |  |
| --- | --- |
| **Data przyjęcia**  **przez KSE** | 31 stycznia 2017 r. |

##### Cel projektu aktu prawnego

Przepisy prawne przyjęte w odpowiedzi na kryzys z 2008 roku znacząco przyczyniły się do poprawy odporności systemu finansowego na przyszłe szoki, nie uregulowały jednak wszystkich kwestii kompleksowo. Proponowane we wnioskuzmiany mają na celu uzupełnienie braków w ramach prawnych regulujących funkcjonowanie systemu finansowego, a także wprowadzenie nowych rozwiązań mających istotne znaczenie dla jego bezpieczeństwa. Ma to stanowić jednocześnie krok w kierunku dalszej integracji Unii Bankowej.

Projektowane zmiany w zakresie pakietu aktów prawnych, obejmującego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (**dalej rozporządzenie CRR**) oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (**dalej dyrektywa CRD**), mają przede wszystkim wzmocnić bezpieczeństwo systemu finansowego oraz udoskonalić stosowane obecnie regulacje. W szczególności mają zapewnić właściwą identyfikację ryzyka związanego z prowadzeniem działalności na rynku usług finansowych, a także zagwarantować utrzymywanie odpowiedniej bazy kapitałowej i płynności finansowej przez instytucje kredytowe. Efektem implementacji przepisów będących przedmiotem wniosku ma być ograniczenie ryzyka zaangażowania środków publicznych i środków deponentów w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych wstrząsów na rynku finansowym.

Projekt zmieniający dyrektywę CRD zawiera przepisy obejmujące m.in. korzystanie z uprawnień nadzorczych w ramach tzw. II filara. Dotychczasowe brzmienie przepisów prowadziło do zróżnicowanych interpretacji w zakresie dopuszczalności nakładania dodatkowych wymogów ostrożnościowych przez organy nadzorcze. Nowe przepisy konkretyzują zasady dyskrecjonalnego oddziaływania organów nadzorczych na instytucje kredytowe, określając między innymi:

* kryteria nakładania dodatkowych wymogów kapitałowych,
* zasady przeprowadzania procesu oceny adekwatności kapitału wewnętrznego,
* kryteria nakładania dodatkowych obowiązków w zakresie sprawozdawczości i ujawniania informacji.

Ponadto wniosek zawiera zmiany w zakresie polityki wynagrodzeń w odniesieniu do pracowników instytucji kredytowych mających istotny wpływ na profil ryzyka działalności. Obecnie obowiązujące rozwiązania stanowiące o konieczności odraczania wypłaty części wynagrodzeń oraz wypłaty wynagrodzenia w instrumentach finansowych w wielu przypadkach okazywały się niedostosowane do uwarunkowań prawnych obejmujących mniejsze instytucje kredytowe w poszczególnych Państwach Członkowskich. Proponowane przepisy dostosowują wymogi dyrektywy CRD do skali i charakteru działalności tych instytucji, w myśl zasady proporcjonalności, eliminując jednocześnie wspomniane problemy. Wniosek obejmuje również przepisy dotyczące pomiaru ryzyka stóp procentowych, czy funkcjonowania holdingów finansowych. Ich wprowadzenie zapewni kompleksowe i jednolite zasady nadzoru nad rynkiem finansowym w UE.

##### Stanowisko RP

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej docenia działania podejmowane dotychczas na szczeblu europejskim, zmierzające do ograniczenia ryzyka zagrażającego stabilności systemu finansowego. Doświadczenia światowego kryzysu finansowego pokazują, jak istotne jest zapewnienie właściwych norm ostrożnościowych oraz odpowiednich uprawnień nadzorczych w odniesieniu do rynku finansowego. Tym samym Rząd z zainteresowaniem przyjmuje projekt zmian dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi.

W szczególności Rząd Rzeczypospolitej Polskiej popiera zmiany w zakresie polityki wynagrodzeń, odnoszące się do pracowników instytucji kredytowych mających istotny wpływ na profil ryzyka działalności. Obecnie obowiązujące przepisy wymagają rewizji w celu dostosowania ich do skali i formy prawnej działalności mniejszych instytucji kredytowych, do których zaliczają się m.in. banki spółdzielcze funkcjonujące w Polsce.

Wątpliwości Rządu Rzeczypospolitej Polskiej budzi natomiast brzmienie przepisów odnoszących się do procesu przeglądu i oceny nadzorczej (**supervisory review and evaluation process, SREP**). Istotne obawy Rządu wynikają ze standaryzacji tego procesu, a także jego przedmiotowego ograniczenia do zakresu nadzoru mikroostrożnościowego, z pominięciem ryzyka systemowego. Towarzyszące temu zmiany uprawnień w ramach II filara mogą znacząco ograniczyć skuteczność narzędzi nadzorczych, którymi dysponują krajowe organy nadzoru, co w przyszłości może skutkować spóźnioną identyfikacją ryzyka makroostrożnościowego na poziomie poszczególnych Państw Członkowskich.

Jednocześnie pewne wątpliwości, przede wszystkim natury prawnej, stwarza także dopuszczenie możliwości dokonania przeglądu listy podmiotów wyłączonych spod obowiązywania niniejszej dyrektywy przez Komisję Europejską.

Ponadto w opinii Rządu Rzeczypospolitej Polskiej doprecyzowania na dalszym etapie prac legislacyjnych wymagać będą przepisy dotyczące wydawania zezwoleń dla finansowych spółek holdingowych i finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej.

##### Uzasadnienie stanowiska RP

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej podziela stanowisko zaprezentowane we wniosku dotyczące potrzeby rewizji dyrektywy CRD. Rozwiązania prawne wprowadzone pakietem CRR/CRD IV znacząco wzmocniły bezpieczeństwo sektora finansowego, jednak na etapie stosowania wystąpiły okoliczności świadczące o konieczności korekty niektórych przepisów. Zapewnienie ram prawnych gwarantujących przejrzyste zasady nadzoru oraz właściwą ewaluację ryzyka związanego z działalnością instytucji kredytowych jest priorytetem w kontekście stabilnego rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej.

Projektowane zmiany, choć kierunkowo popierane, wymagają doprecyzowania w niektórych aspektach. Jednym z nich są przepisy regulujące uprawnienia nadzorcze w ramach tzw. II filara. Wyeliminowanie ryzyka systemowego generowanego przez instytucję, będącego dotychczas jednym z czynników stanowiących podstawę do podjęcia działań nadzorczych, może stwarzać niebezpieczeństwo zbyt późnej reakcji właściwych organów. Proponowane rozwiązania wydają się być jednocześnie sprzeczne z wytycznymi w sprawie SREP z dnia 19 grudnia 2014 r. (EBA/GL/2014/13), przygotowanymi przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), które jednoznacznie wskazują znaczenie systemowe jako jeden z podstawowych czynników kategoryzacji instytucji kredytowych. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgadza się ze stanowiskiem, według którego rozróżnienie pomiędzy mikroostrożnościowymi i makroostrożnościowymi instrumentami nadzoru powinno być jasno zdefiniowane. Nie powinno to jednak prowadzić do całkowitego nieuwzględniania kwestii systemowych w tym procesie. Należy mieć bowiem na uwadze, że ryzyko systemowe może przejawiać się na płaszczyźnie mikroostrożnościowej i występować w jednym lub kilku bankach.

Zdaniem Rządu działaniem niepożądanym z perspektywy skuteczności nadzoru jest wydawanie regulacyjnych standardów technicznych (**regulatory technical standards**, **RTS**) (art. 98 (5a)), które doprowadzą do dalszej standaryzacji procesu SREP**.** Zgodnie z zasadami opracowanymi przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego proces ten ma charakter jakościowy i wymaga uwzględnienia wielu czynników, nie tylko na poziomie globalnym czy europejskim, ale także na poziomie krajowym, bądź lokalnym. Poprawne zaadresowanie *ex ante* wszystkich możliwych zagrożeń jest w praktyce niemożliwe, dlatego też standardy będą miały prawdopodobnie ogólny charakter, co może znacząco ograniczyć efektywność działań nadzorczych. Mając na uwagę praktykę nadzorczą lepszym rozwiązaniem wydaje się zlecenie EUNB opracowania wytycznych dotyczących możliwych podejść do pomiaru ryzyka, takich jak stosowane do ustalania narzutu kapitałowego dla polskich banków z tytułu kredytów walutowych dla niezabezpieczonych kredytobiorców w ramach SREP.

Ponadto Rząd Rzeczypospolitej Polskiej z ostrożnością odnosi się do propozycji zmian w zakresie nakładania dodatkowych wymogów kapitałowych w ramach II filaru. Według Rządu brzmienie projektowanego art. 104a (2) jest niejasne, gdyż nie wskazuje wyraźnie jakie elementy ryzyka lub zagrożeń niedostatecznie pokrytych przez bank mogą być przedmiotem narzutu kapitałowego. Na podstawie brzmienia przepisu zaproponowanego we wniosku można sądzić, że dodatkowy wymóg kapitałowy może być nałożony jedynie w przypadku rodzajów ryzyka niewymienionych w rozporządzeniu CRR, co może istotnie osłabić skuteczność oddziaływania organów nadzorczych na instytucje kredytowe w zakresie adekwatności kapitałowej.

Wydaje się również, że organ nadzorczy powinien mieć możliwość wydawania wiążących zaleceń kapitałowych (**capital guidance**) w stosunku do instytucji lub grupy instytucji kredytowych. Proponowane rozwiązanie dające możliwość wydawania niewiążących zaleceń, bez wskazania sankcji administracyjnych, powoduje, że organ nadzorczy nie ma skutecznych narzędzi oddziaływania na instytucje niespełniające wymogów kapitałowych.

Z perspektywy Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ponownego rozważenia wymaga zasadność wprowadzania art. 104c (1), na mocy którego nakładanie dodatkowych wymogów kapitałowych jest związane z koniecznością konsultacji organów nadzorczych z organem *resolution*. Organ *resolution* ma kluczowe znaczenie dla procesu przymusowej restrukturyzacji, nie jest natomiast odpowiedzialny za nadzór bieżący. Tym samym może nie mieć wystarczającej wiedzy na temat danej instytucji, aby zapewnić umotywowaną opinię w tym zakresie. Bardziej właściwym rozwiązaniem wydaje się wskazanie obowiązku niezwłocznego informowania organu *resolution* o nakładaniu dodatkowych wymogów kapitałowych z uwagi na fakt, iż może to wpływać na wymogi w zakresie MREL (**minimum requirement for own funds and eligible liabilities**).

Jednocześnie pewne obawy w odniesieniu do możliwej sprzeczności pomiędzy przepisami dyrektywy a postanowieniami ratyfikowanych umów międzynarodowych wynikają z możliwości dokonania przeglądu listy podmiotów wyłączonych spod obowiązywania niniejszej dyrektywy przez Komisję Europejską (art. 2 ust. 7). Ewentualna rewizja wspomnianej listy przez KE, skutkująca usunięciem z niej Banku Gospodarstwa Krajowego, bądź spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, może stanowić przyczynę niezgodności przepisów dyrektywy CRD z postanowieniami Traktatu Akcesyjnego podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., w szczególności wobec postanowień art. 20 Traktatu. Z załącznika nr II do Traktatu Akcesyjnego (Tytuł 3 Swobodny przepływ usług, pkt 5) wynika bowiem, że obowiązująca wówczas dyrektywa 2000/12/WE uległa zmianie w art. 2 ust. 3 poprzez dodanie zapisu o braku zastosowania przepisów tej dyrektywy w Polsce wobec wspomnianych podmiotów. Mając na względzie przytoczone postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych, przyznanie Komisji Europejskiej uprawnień do subiektywnej oceny katalogu podmiotów wymienionych bezpośrednio w przepisach dyrektywy mogłoby stawiać ten organ ponad postanowieniami takich umów. Reasumując, wydaje się, że właściwym rozwiązaniem byłoby zachowanie podmiotowego katalogu instytucji imiennie wyłączonych ze stosowania dyrektywy, bądź doprecyzowanie warunków przeprowadzania takiego przeglądu.

Wątpliwości Rządu Rzeczypospolitej Polskiej budzi także brzmienie przepisów odnoszących się do udzielania zezwoleń dla finansowych spółek holdingowych oraz finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej. Z proponowanych przepisów nie wynika bowiem, czy przedmiotem zezwolenia jest utworzenie holdingu, czy posiadanie przezeń akcji instytucji kredytowej. Nieścisłość ta może rodzić problemy natury praktycznej w zakresie udzielania przedmiotowych zwolnień. Konieczne wydaje się również wprowadzenie przepisów przejściowych regulujących status już istniejących holdingów, bądź holdingów posiadających akcje instytucji kredytowych.

1. **Ocena skutków prawnych**

Implementacja dyrektywy będzie wymagać zmian w ustawie – Prawo bankowe, ustawie o obrocie instrumentami finansowymi, ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawie o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, ustawie o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających oraz w aktach wykonawczych wydanych na podstawie tych ustaw.

1. **Ocena skutków społecznych**

Implementacja dyrektywy może przyczynić się do wzrostu zaufania społeczeństwa do systemu bankowego oraz firm inwestycyjnych.

1. **Ocena skutków gospodarczych**

Implementacja dyrektywy może przyczynić się do powstania bardziej stabilnego systemu finansowego, który będzie odporny na szoki finansowe. Z drugiej strony wprowadzenie bardziej restrykcyjnych norm ostrożnościowych może przełożyć się na pewne spowolnienie akcji kredytowej banków oraz zmniejszenie ich dochodowości. Zmiana sposobu nadzoru nad adekwatnością kapitałową instytucji kredytowych może utrudnić prewencyjne przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom w zakresie działalności tego typu instytucji tj. przed zaistnieniem konieczności wsparcia finansowego ze źródeł zewnętrznych.

1. **Ocena skutków finansowych**

Implementacja dyrektywy nie spowoduje bezpośrednich skutków finansowych. Zaostrzenie norm ostrożnościowych i wynikające z niego ewentualne spowolnienie akcji kredytowej banków może skutkować zmniejszeniem lub przesunięciem w czasie wpływów podatkowych od banków i firm inwestycyjnych.

##### Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości

W opinii Ministerstwa Finansów wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniający dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów wyłączonych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału jest zgodny z zasadą pomocniczości.

##### Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Piotr Nowak

Podsekretarz Stanu,

Ministerstwo Finansów