



EUROPEJSKI SYSTEM NADZORU FINANSOWEGO (ESNF)

Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF) to wielowarstwowy system organów mikro- i makroostrożnościowych, który obejmuje [Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego](#), trzy Europejskie Urzędy Nadzoru oraz krajowe organy nadzoru. ESNF ma na celu zapewnienie spójnego i jednolitego nadzoru finansowego w UE. Ten system nadzoru ulega zmianom w ślad za wprowadzeniem unii bankowej i przewidywanym wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 114 i art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

INFORMACJE OGÓLNE I CELE

W ślad za zaleceniami ujętymi w [sprawozdaniu](#) grupy ekspertów De Larosière na temat wzmocnienia europejskich ram nadzorczych w 2010 r. wprowadzono ESNF, który rozpoczął działalność w dniu 1 stycznia 2011 r. ESNF składa się z [Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego](#) (ERRS), trzech Europejskich Urzędów Nadzoru – mianowicie [Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego](#) (EUNB), [Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych](#) (ESMA) oraz [Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych](#) (EIOPA) – i krajowych organów nadzoru.

Głównym celem ESNF jest zapewnienie, aby zasady mające zastosowanie do sektora finansowego były odpowiednio wdrażane we wszystkich państwach członkowskich w celu zachowania stabilności finansowej, wzmocnienia zaufania i zapewniania ochrony konsumentów. Celem ESNF jest także budowa wspólnej kultury nadzoru i wspieranie działania jednolitego europejskiego rynku finansowego.

ESNF jest systemem nadzoru mikro- i makroostrożnościowego. Głównym celem nadzoru mikroostrożnościowego jest nadzorowanie poszczególnych instytucji finansowych oraz i ograniczanie ich trudności, zapewniające tym samym ochronę konsumentów. Z drugiej strony nadzór makroostrożnościowy jest zaniepokojony ekspozycją całego systemu finansowego na wspólne ryzyko i dąży do załagodzenia trudnej sytuacji w celu ochrony całej gospodarki przed znacznymi stratami w realnej produkcji. W kontekście ESNF ERRS odpowiada za nadzór makroostrożnościowy unijnego systemu finansowego, natomiast nadzór mikroostrożnościowy prowadzą EUNB, ESMA i EIOPA, które współpracują ze sobą w ramach Wspólnego Komitetu.



Ustanowienie unii bankowej w 2012 r. zmieniło kształt ram nadzorczych UE, gdyż wprowadzono nowe elementy, takie jak jednolity zbiór przepisów w zakresie nadzoru, [Jednolity Mechanizm Nadzorczy](#), z którego zaczęto korzystać w 2014 r., [jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji](#), który zaczął funkcjonować w 2016 r., oraz europejski system gwarantowania depozytów. Negocjacje w sprawie tego ostatniego są nadal w toku.

ZASADY OGÓLNE

A. Nadzór mikroostrożnościowy

W UE nadzór mikroostrożnościowy charakteryzuje się wielowarstwowym systemem urzędów podzielonych ze względu na obszar sektorowy (bankowość, ubezpieczenia i rynki papierów wartościowych) oraz szczebel, na którym odbywa się nadzór i regulacja (unijny i krajowy).

1. Europejskie Urzędy Nadzoru

Na szczeblu europejskim za nadzór mikroostrożnościowy odpowiadają Europejskie Urzędy Nadzoru. EUNB, EIOPA i ESMA to agencje UE, które mają osobowość prawną i są reprezentowane przez swoich przewodniczących. Zachowują one niezależność i działają jedynie w interesie całej Unii. We wrześniu 2017 r. Komisja przedstawiła pakiet dotyczący przeglądu Europejskich Urzędów Nadzoru, na który składają się trzy wnioski ustawodawcze zmierzające do wzmocnienia ich kompetencji, zarządzania i finansowania.

W rozporządzeniach ustanawiających Europejskie Urzędy Nadzoru określono ich główny cel, którym jest przyczynianie się do stabilności i skuteczności systemu finansowego. Europejskie Urzędy Nadzoru odgrywają rolę w zakresie: ułatwiania sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, w tym w szczególności zapewniania właściwego, skutecznego i spójnego poziomu regulacji i nadzoru; zapewniania integralności, przejrzystości, efektywności i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych; wzmacniania międzynarodowej koordynacji w zakresie nadzoru finansowego; zapobiegania arbitrażowi regulacyjnemu i propagowania równych warunków konkurencji; gwarantowania właściwych regulacji i nadzoru w zakresie podejmowania odnośnych rodzajów ryzyka; wzmacniania ochrony klientów.

Europejskie Urzędy Nadzoru przyczyniają się do stworzenia jednolitego zbioru przepisów przez opracowywanie projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych, które są następnie przyjmowane przez Komisję (jako akty delegowane lub akty wykonawcze). Urzędy te wydają wytyczne i zalecenia, a także mają określone kompetencje w przypadku naruszeń przepisów unijnych przez krajowe organy nadzoru, sytuacji nadzwyczajnych i sporów między właściwymi urzędami krajowymi.

Trzy Europejskie Urzędy Nadzoru są zorganizowane w ten sam sposób. Struktura zarządzania obejmuje Radę Organów Nadzoru (główny organ decyzyjny, którego członkami są przewodniczący, naczelnik właściwego organu nadzoru z każdego państwa członkowskiego oraz po jednym przedstawicielu z Komisji, Europejskiego Banku Centralnego (EBC), ERRS oraz dwóch pozostałych Europejskich Urzędów Nadzoru), Zarząd, przewodniczącego i dyrektora wykonawczego.



a. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB)

Podstawa prawna: rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), [zmienione kolejnymi aktami](#).

Siedziba [EUNB](#) znajduje się obecnie w Londynie. Jednak w związku z przewidywanym wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii EUNB stopniowo przenosi swoją działalność do biur w Paryżu i będzie w pełni operacyjny w nowej siedzibie od czerwca 2019 r. Zakres kompetencji EUNB obejmuje instytucje kredytowe, konglomeraty finansowe, firmy inwestycyjne, instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego. EUNB powierzono także zadanie inicjowania i koordynowania, we współpracy z ERRS, testów warunków skrajnych. Ostatni test warunków skrajnych przeprowadzono w [2018 r.](#), a następny odbędzie się w [2020 r.](#)

b. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA)

Podstawa prawna: rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), [zmienione kolejnymi aktami](#).

Siedziba [EIOPA](#) znajduje się we Frankfurcie nad Menem. Urząd zajmuje się przede wszystkim zakładami ubezpieczeń i reasekuracji, pośrednikami ubezpieczeniowymi, konglomeratami finansowymi oraz instytucjami zapewniającymi pracownicze programy emerytalne. Bierze udział w opracowywaniu jednolitego zbioru przepisów w zakresie ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych głównie za pośrednictwem systemów [Wypłacalność II](#) i [IORP](#). EIOPA inicjuje i koordynuje testy warunków skrajnych w celu oceny odporności sektora ubezpieczeń. Ostatni test warunków skrajnych w zakresie ubezpieczeń zakończono w [2018 r.](#), a najnowszy test warunków skrajnych w zakresie pracowniczych programów emerytalnych rozpoczęto w kwietniu w [2019 r.](#) Sprawozdanie z tego testu ma zostać opublikowane w grudniu 2019 r.

c. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA)

Podstawa prawna: rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), [zmienione kolejnymi aktami](#).

Urząd [ESMA](#) ma siedzibę w Paryżu. Zakres jego kompetencji obejmuje rynki papierów wartościowych i instytucje uczestniczące (wymiana, podmioty handlowe, fundusze itd.). W UE urząd ten ponosi wyłączną odpowiedzialność za rejestrację agencji ratingowych i repozytoriów transakcji oraz nadzór nad nimi i nakładanie sankcji. Odpowiada także za uznawanie kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji z państw trzecich (tj. państw spoza UE) oraz certyfikację i zatwierdzanie agencji ratingowych z państw trzecich.

ESMA przeprowadził drugi test warunków skrajnych w odniesieniu do kontrahentów centralnych w [2017 r.](#), a w kwietniu [2019 r.](#) rozpoczął trzeci test.



2. Wspólne organy

a. Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru

Wspólny Komitet odpowiada za ogólną i międzysektorową koordynację działań, mającą na celu zapewnienie spójności nadzoru. Zgodnie z rozporządzeniami w sprawie Europejskich Urzędów Nadzoru Wspólny Komitet obejmuje swą działalnością następujące obszary: konglomeraty finansowe; księgowość i audyt; analizy mikroostrożnościowe pod kątem rozwoju sytuacji, zagrożeń i słabości związanych ze stabilnością finansową; detaliczne produkty inwestycyjne; środki przeciwdziałania praniu pieniędzy; wymianę informacji między ERRS a Europejskimi Urzędami Nadzoru; rozwój stosunków między tymi instytucjami. Wspólny Komitet jest odpowiedzialny za rozstrzyganie sporów między organami ESNF.

W skład Wspólnego Komitetu wchodzi przewodniczący poszczególnych Europejskich Urzędów Nadzoru (oraz ewentualnych podkomitetów), a przewodniczący mu przewodniczący jednego z Europejskich Urzędów Nadzoru wybierany na 12-miesięczną rotacyjną kadencję. Obecnie przewodniczącym Wspólnego Komitetu jest wiceprzewodniczący ERRS. Posiedzenia Wspólnego Komitetu muszą odbywać się co najmniej raz na dwa miesiące. Sekretariat składa się z pracowników Europejskich Urzędów Nadzoru.

b. Komisja Odwoławcza

Komisja Odwoławcza to organ niezależny od trzech Europejskich Urzędów Nadzoru odpowiadający za odwołania wystosowane przez strony, na które mają wpływ decyzje Urzędów.

Składa się z sześciu członków i sześciu zastępców powołanych przez Europejskie Urzędy Nadzoru na okres pięciu lat, na podstawie listy kandydatów zaproponowanej przez Komisję.

Sprzeciw wobec decyzji Komisji Odwoławczej można wnosić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

3. Właściwe krajowe organy nadzoru

Każde państwo członkowskie powołuje własne właściwe organy, które stanowią część ESNF i są reprezentowane w Europejskich Urzędach Nadzoru.

B. Nadzór makroostrożnościowy

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS)

Podstawa prawna: [Rozporządzenie \(UE\) nr 1092/2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego](#) oraz [rozporządzenie Rady \(UE\) nr 1096/2010 w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego](#).

Za nadzór makroostrożnościowy na szczeblu UE odpowiada ERRS. Działalność tej Rady ma służyć zapobieganiu ryzyku systemowemu w zakresie stabilności finansowej w odniesieniu do zmian o charakterze makroekonomicznym i ograniczaniu go. W ramach rozporządzeń ustanawiających ERRS powierzono różne zadania oraz



zapewniono instrumenty umożliwiające ERRS ich wykonywanie; zadania te obejmują: gromadzenie i analizę istotnych informacji, identyfikowanie ryzyka systemowego i uszeregowanie go pod względem ważności; wydawanie ostrzeżeń i zaleceń oraz monitorowanie działań następczych, udostępnianie Radzie oceny, w przypadku gdy ERRS uzna, że może wystąpić sytuacja nadzwyczajna, współpracę ze wszystkimi innymi stronami ESNF, koordynację swoich działań z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, takimi jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Rada Stabilności Finansowej, oraz wykonywanie innych zadań określonych w prawodawstwie unijnym.

W skład ERRS wchodzi Zarząd Główny, Komitet Sterujący, dwa organy doradcze (Doradczy Komitet Naukowy i Doradczy Komitet Techniczny) i sekretariat.

Wsparcie analityczne, statystyczne, administracyjne i logistyczne na rzecz ERRS zapewnia EBC. Prezes EBC jest również przewodniczącym ERRS. W 2014 r. Komisja opublikowała [sprawozdanie](#) na temat misji i organizacji ERRS.

C. Współpraca na różnych szczeblach

Działania poszczególnych podmiotów w ramach ESNF są koordynowane również z działaniami różnych instytucji na szczeblu międzynarodowym.

ROZWÓJ RAM NADZORCZYCH

Kryzys finansowy pokazał, że zwykła koordynacja nadzoru finansowego poprzez ESNF nie wystarcza, by zapobiec rozdrobnieniu europejskiego rynku finansowego. W celu przezwyciężenia tej przeszkody ustanowiono [unię bankową](#) UE. Szczególnie istotnym elementem ram nadzorczych jest [Jednolity Mechanizm Nadzorczy](#) jako jeden z głównych filarów unii bankowej. Jego celem jest zapewnienie konsekwentnego i spójnego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, aby zapobiegać arbitrażowi regulacyjnemu i przeciwdziałać rozdrobnieniu rynku usług finansowych w UE. Do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego należą wszystkie państwa członkowskie strefy euro oraz państwa członkowskie spoza tej strefy, które postanowiły doń przystąpić. W skład Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego wchodzi EBC i właściwe organy krajowe, które współpracują i wymieniają informacje. EBC odpowiada za efektywne i spójne funkcjonowanie mechanizmu. Od listopada 2014 r. [rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego](#) nakłada na EBC szczególne zadania. Obejmują one udzielanie zezwoleń instytucjom kredytowym, zapewnianie zgodności z wymogami ostrożnościowymi i innymi wymogami prawnymi oraz przeprowadzanie przeglądów nadzorczych. EBC odpowiada za bezpośredni nadzór nad „ważnymi” bankami, natomiast organy krajowe nadzorują pozostałe, „mniej istotne” instytucje. Poza zadaniami mikroostrożnościowymi EBC powierzone zostały również zadania makroostrożnościowe oraz ma on do dyspozycji odpowiednie narzędzia makroostrożnościowe, na przykład związane z buforami kapitałowymi. W związku z tym strukturę zarządzania EBC dostosowano przez powołanie Rady ds. Nadzoru. Aby zapewnić spójny nadzór, EBC ściśle współpracuje z innymi organami wchodzącymi w skład ESNF, zwłaszcza z EUNB.



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament jako współprawodawca miał istotny udział w przygotowywaniu przepisów ustanawiających ESNF, a także pełni ważną rolę w negocjacjach w sprawie prawodawstwa w poszczególnych filarach unii bankowej. Rola Parlamentu dotyczy aktów delegowanych (m.in. regulacyjne standardy techniczne) i aktów wykonawczych (m.in. wykonawcze standardy techniczne) przyjmowanych przez Komisję. Parlament posiada szerokie prawa do informacji, na przykład do otrzymywania rocznego programu prac, wieloletniego programu działania i rocznych sprawozdań Europejskich Urzędów Nadzoru. Przewodniczący Europejskich Urzędów Nadzoru i dyrektorzy wykonawczy muszą być zatwierdzeni przez Parlament. Ponadto PE może zwrócić się do Europejskich Urzędów Nadzoru o wydanie opinii. Corocznie Parlament głosuje także nad przyznaniem Europejskim Urzędom Nadzoru absolutorium z wykonania budżetu. PE i EBC zawarły ponadto porozumienie międzyinstytucjonalne^[1] z myślą o zapewnieniu [rozliczalności](#) i sprawowania nadzoru w związku z zadaniami powierzonymi EBC w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Oprócz tego przewodniczący Rady ds. Nadzoru [przedstawia](#) Parlamentowi raport roczny EBC na temat działalności nadzorczej, wyjaśnia sposób wykonywania przez EBC zadań nadzorczych oraz odpowiada na pytania zadawane przez członków Komisji Gospodarczej i Monetarnej (ECON).

[Dražen Rakić / Denitza Dessimirova](#)
05/2019

[1]2013/694/UE.

