



POLITYKA W DZIEDZINIE USŁUG FINANSOWYCH

Usługi finansowe to zasadniczy element dążeń UE do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego zgodnie z zasadą swobodnego przepływu usług i kapitału. Integracja odbywała się w następujących etapach: 1) usunięcie krajowych barier wejścia (1957-1973); 2) harmonizacja polityki i przepisów państw członkowskich (1973-1983); 3) urzeczywistnienie rynku wewnętrznego (1983-1992); 4) utworzenie wspólnego obszaru walutowego i okres przed kryzysem (1999-2007); 5) reforma po wybuchu kryzysu (od 2007 r.). Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE oznacza szereg nowych wyzwań, które mogą mieć wpływ na sektor usług finansowych w UE i poza nią.

PODSTAWA PRAWNA

Podstawą prawną dyrektyw i rozporządzeń dotyczących usług finansowych są przeważnie art. 49 (prawo przedsiębiorczości), 56 (swoboda świadczenia usług), 63 (swobodny przepływ kapitału) i 114 (zbliżenie przepisów z myślą o ustanowieniu i funkcjonowaniu rynku wewnętrznego) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

KAMIENIE MIŁOWE W PROCESIE INTEGRACJI RYNKU FINANSOWEGO UE

A. Początkowe starania o usunięcie barier wejścia

Początkowe dążenia do integracji systemów finansowych państw członkowskich wynikały z zasad swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, i w razie potrzeby obejmowały koordynację ustawodawstwa i polityki.

Na mocy traktatu rzymskiego podpisanego w 1957 r. utworzono wspólny rynek, znosząc przeszkody w swobodnym przepływie osób, usług i kapitału między państwami członkowskimi. Art. 61 ust. 2 stanowił, że „liberalizacja usług bankowych i ubezpieczeniowych związanych z przepływem kapitału jest realizowana w zgodzie z liberalizacją przepływu kapitału”. W art. 63 upoważniono Radę do opracowania programu zniesienia istniejących ograniczeń uniemożliwiających taką liberalizację.

Rada uczyniła to w 1962 r., przyjmując ogólne programy zniesienia ograniczeń dotyczących [swobody świadczenia usług](#) i [swobody przedsiębiorczości](#). Aby wdrożyć te programy, w latach 1964-1973 Rada przyjęła szereg dyrektyw w dziedzinie ubezpieczeń i bankowości.



B. Harmonizacja prawa krajowego i polityki krajowej

Proces harmonizacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich rozpoczął przede wszystkim przyjęcie dyrektyw Rady z 1973 r. (pierwsza dyrektywa w sprawie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie ([73/239/EWG](#)))[¹], 1977 r. (pierwsza dyrektywa bankowa ([77/780/EWG](#)))[²] i 1979 r. (pierwsza dyrektywa w sprawie bezpośrednich ubezpieczeń na życie ([79/267/EWG](#)))[³].

C. Urzeczywistnienie rynku wewnętrznego

W czerwcu 1985 r. Komisja opublikowała [białą księgę](#)[⁴], w której jasno określiła program i harmonogram urzeczywistnienia rynku wewnętrznego do końca 1992 r. Zawierała ona odrębny dział poświęcony usługom finansowym (punkty 101-107), który zaczynał się słowami: „liberalizacja usług finansowych, w powiązaniu z liberalizacją w obszarze przepływu kapitału, będzie stanowiła ważny krok w kierunku integracji Wspólnoty pod względem finansowym i poszerzenia rynku wewnętrznego”. Proponowana harmonizacja opierała się na zasadach „jednolitego pozwolenia na prowadzenie działalności bankowej”, „wzajemnego uznawania” i „kontroli w państwie rodzimym”. Na mocy jednolitego aktu europejskiego z 1987 r. wprowadzono do prawa pierwotnego UE cel określony w białej księdze z 1985 r.

D. Utworzenie wspólnego obszaru walutowego

W maju 1999 r. Komisja opublikowała Plan działań w zakresie usług finansowych[⁵] w związku z wprowadzeniem euro, co dało impuls do usunięcia utrzymującej się segmentacji rynków finansowych w UE. Plan ten obejmował 42 środki ustawodawcze i nieustawodawcze, które miały zostać wdrożone do 2004 r.

W lipcu 2000 r. Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) utworzyła Komitet Mędrców ds. Regulacji Europejskich Rynków Papierów Wartościowych, któremu przewodniczył Alexandre Lamfalussy. Sprawozdanie końcowe Komitetu[⁶], opublikowane w lutym 2001 r., zawierało diagnozę bieżącego stanu rynku finansowego UE oraz szereg zaleceń. Ustalono, że podstawowy problem tkwi w ramach instytucjonalnych UE, które uznano za „zbyt wolne, sztywne, złożone i niedostosowane do tempa zmian zachodzących na globalnym rynku finansowym”. W sprawozdaniu zaproponowano czteropoziomowe podejście legislacyjne nazwane później „[procedura Lamfalussy'ego](#)”, najpierw stosowane tylko do przepisów o papierach wartościowych, później rozszerzone na inne obszary prawodawstwa dotyczącego usług finansowych.

[1]Dz.U. L 228 z 16.8.1973, s. 3.

[2]Dz.U. L 322 z 17.12.1977, s. 30.

[3]Dz.U. L 63 z 13.3.1979, s. 1.

[4]Biała księga Komisji dla Rady Europejskiej z dnia 14 czerwca 1985 r. pt. „Completing the Internal Market” [Urzeczywistnienie rynku wewnętrznego].

[5]Komunikat Komisji z dnia 11 maja 1999 r. pt. „Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan” [Wprowadzanie ram dla rynków finansowych: plan działania]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=EN>

[6]„Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets” [Sprawozdanie końcowe Komitetu Mędrców ds. Regulacji Europejskich Rynków Papierów Wartościowych] z dnia 15 lutego 2001 r. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf



Plan działań w zakresie usług finansowych w dużej mierze wdrożono w terminie wyznaczonym na 2004 r.: przyjęto 39 z 42 planowanych środków, w niektórych przypadkach wykraczając nawet poza pierwotne założenia. Dwa kolejne środki przyjęto w 2005 r.; do przyjęcia została tylko 14. dyrektywa w sprawie prawa spółek dotycząca transgranicznego przenoszenia siedzib spółek.

E. Reforma po wybuchu kryzysu

Okres przed rokiem 2007 charakteryzowały coraz większa integracja i współzależność rynków finansowych, nie tylko w UE, ale również na całym świecie. Tendencję tę zatrzymał nagle wybuch globalnego kryzysu finansowego w latach 2007-2008 i europejski kryzys zadłużeniowy, gdyż gwałtownie spadły transgraniczne przepływy finansowe. Aby pomóc instytucjom finansowym, w okresie od października 2008 r. do października 2011 r. Komisja zatwierdziła środki pomocy państwa na kwotę 4,5 bln EUR^[7]. Kryzys ujawnił pilną potrzebę reformy sektora usług finansowych.

W związku z tym UE przeprowadziła bezprecedensową reformę obowiązujących przepisów o usługach finansowych w oparciu o program międzynarodowy (w którego opracowaniu UE odegrała istotną rolę), a także reformy z inicjatywy własnej, mające na celu wsparcie pewnych dalekosiężnych starań, np. o urzeczywistnienie jednolitego rynku. Od wybuchu kryzysu Komisja przedstawiła wnioski dotyczące ponad 50 środków ustawodawczych i nieustawodawczych. Najważniejsze wnioski były elementem takich szandarowych inicjatyw UE jak unia bankowa i unia rynków kapitałowych. Reforma po kryzysie przyniosła pewien stopień centralizacji i przeniesienie odpowiedzialności ze szczebla krajowego na szczebel UE w wielu aspektach regulacji usług finansowych i nadzoru nad nimi.

Reguły i standardy pokryzysowego systemu regulacji usług finansowych zaczęto ustalać de facto głównie na forach międzynarodowych. Wynika to z globalizacji i współzależności rynków finansowych, które zmaterializowały się w ciągu dziesięcioleci poprzedzających kryzys i sprawiły, że kryzys, który zaczął się w Stanach Zjednoczonych, rozlał się po całym świecie (efekt domina). Panowała powszechna zgoda co do konieczności rozwiązania problemów regulacyjnych na szczeblu międzynarodowym. Na znaczeniu zyskały takie fora i organy jak G-20, Rada Stabilności Finansowej, Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, Międzynarodowe Stowarzyszenie Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego i Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych, które w wielu przypadkach stały się nadrzędne względem ustanowionych procesów decyzyjnych UE.

[7]Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 6 czerwca 2012 r. pt. „Nowe środki zarządzania w sytuacjach kryzysowych mają w przyszłości zapobiec konieczności ratowania banków”. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_pl.htm



PODSTAWOWE PRAWODAWSTWO UE W ZAKRESIE USŁUG FINANSOWYCH

A. Bankowość

1. Dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (CRD) (2013/36/UE)[8] oraz rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) ((UE) nr 575/2013)[9], łącznie określane jako pakiet CRD IV.

Pakiet CRD IV, przyjęty w 2013 r., jest transpozycją zasad zapisanych w pakiecie Bazylea III dostosowanych do europejskiego sektora bankowego, uwzględniającą [priorytety wskazane przez Parlament w 2010 r.](#) CRD określa warunki dopuszczenia instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych do działalności, warunki nadzoru ostrożnościowego oraz wymogi dotyczące ładu korporacyjnego. CRR określa minimalny poziom i zasady obliczania wymogów kapitałowych, buforów płynnościowych i wskaźników dźwigni. W listopadzie 2016 r. Komisja zaproponowała poprawki do pakietu CRD IV/CRR (nazwane CRD V), głównie w celu odzwierciedlenia najnowszych prac komitetu bazylejskiego i Rady Stabilności Finansowej. W grudniu 2017 r. Komisja przyjęła wnioski dotyczące zmiany wymogów ostrożnościowych dla firm inwestycyjnych, które podlegają obecnie takim samym przepisom jak banki. W maju 2019 r. współprawodawcy przyjęli pakiet reform bankowych, w tym zmiany przepisów dotyczących wymogów kapitałowych.

2. Dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) (2014/59/UE)[10].

Przyjęta w 2014 r. BRRD ma zapobiegać wykorzystywaniu pieniędzy podatników do udzielania pomocy upadającym bankom, gdyż wprowadza mechanizm umorzenia lub konwersji długu, który zapewnia, że to akcjonariusze i wierzyciele banku w pierwszej kolejności pokryją straty. Zobowiązuje też państwa członkowskie do utworzenia krajowych funduszy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, finansowanych z góry przez instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne w celu pokrycia pozostałych strat. BRRD ustanawia również zasady zapobiegania (plany naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) i wczesnej interwencji ze strony właściwych organów krajowych.

3. Rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR) (806/2014)[11]

Dopełnieniem unijnych ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków jest rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR), przyjęte w 2014 r., określające przepisy obowiązujące państwa członkowskie uczestniczące w unii bankowej. W listopadzie 2016 r. Komisja zaproponowała zmiany w BRRD i SRMR, by włączyć do nich normy całkowitej zdolności do pokrycia strat (TLAC) dla banków o znaczeniu systemowym, co gwarantuje, że w razie postawienia tego typu banków w stan upadłości będą one miały dostateczne fundusze własne pozwalające na restrukturyzację i uporządkowaną likwidację. W grudniu 2017 r. przyjęto jedną ze zmian do BRRD w procedurze



przyspieszonej ([2017/2399](#))^[12]. Pozwala ona na utworzenie nowej kategorii papierów wartościowych należących do „podrzednego” długu uprzywilejowanego, by zapewnić spełnienie kryteriów kwalifikowalności opisanych w normie TLAC. W maju 2019 r. współpracodawcy przyjęli kompleksowy pakiet reform zaproponowany przez Komisję w celu dalszego wzmocnienia odporności oraz możliwości skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w UE, uwzględniający BRRD i SRMR.

B. Rynki finansowe

1. Dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID)

Od 2004 r. MiFID I ([2004/39/WE](#))^[13] określa jednolite normy regulujące obrót papierami wartościowymi, co przyniosło większą konkurencję i lepszą ochronę inwestorów. W 2014 r. przyjęto zmiany do dyrektywy (MiFID II) ([2014/65/UE](#))^[14] i rozporządzenia (MiFIR) ([600/2014](#))^[15], ustanawiając nowe ramy prawne. Ramy te wprowadzają szereg przepisów mających zwiększać ochronę konsumentów. Na przykład, praktyki w zakresie wynagrodzeń przedsiębiorstw inwestycyjnych nie mogą być sprzeczne z obowiązkiem działania w interesie klienta. Data rozpoczęcia stosowania dyrektywy i rozporządzenia to 3 stycznia 2018 r.

2. Rozporządzenie w sprawie infrastruktury rynku europejskiego (EMIR) (648/2012) [16]

Przyjęte w 2012 r. rozporządzenie EMIR określa zasady dotyczące kontraktów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym (OTC), kontrahentów centralnych (CCP) i repozytoriów transakcji. Ma ono chronić stabilność finansową, łagodzić ryzyko systemowe i zwiększać przejrzystość obrotu poza rynkiem regulowanym. W 2015 i 2016 r. Komisja przeprowadziła przegląd rozporządzenia EMIR, co doprowadziło do przyjęcia przez współpracodawców w maju 2019 r. dwóch zmieniających wniosków ustawodawczych.

C. Ubezpieczenia

1. Dyrektywa Wypłatność II (2009/138/WE)[17]

W dyrektywie Wypłatność II, przyjętej w 2009 r., ujednolicono dotychczasowe fragmentaryczne zasady dotyczące sektorów ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie, ubezpieczeń na życie i reasekuracji. Określono zasady zezwalania na podejmowanie działalności, wymogi kapitałowe oraz zasady zarządzania ryzykiem i nadzoru nad towarzystwami ubezpieczeń bezpośrednich i reasekuracji. W 2014 r. dyrektywę Wypłatność II zmieniono dyrektywą Omnibus II, by uwzględnić nową architekturę nadzoru, zwłaszcza Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA). Termin transpozycji dyrektywy Wypłatność II przesunięto; dyrektywa zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2016 r.

[12]Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 96.

[13]Dz.U. L 145 z 30.4.2004, s. 1.

[14]Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349.

[15]Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 84.



D. Usługi płatnicze

1. Druga dyrektywa w sprawie usług płatniczych (PSD 2) (2015/2366)[18]

PSD 2 weszła w życie 12 stycznia 2016 r. i zaczęła obowiązywać 13 stycznia 2018 r. Wprowadza ona surowe wymogi bezpieczeństwa dotyczące płatności elektronicznych i ochrony danych finansowych konsumentów. Otwiera również rynek dla usługodawców, którzy świadczą usługi na podstawie dostępu do informacji o rachunku płatniczym. PSD 2 zawiera ponadto przepisy o wydawaniu zezwoleń dla instytucji płatniczych i nadzorze nad tymi instytucjami.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Od chwili podpisania traktatu rzymskiego w 1957 r. rola Parlamentu Europejskiego w podejmowaniu decyzji o usługach finansowych stale rosła od zwykłej procedury konsultacji po współdecydowanie na równych zasadach z Radą w zwykłej procedurze ustawodawczej.

W kontekście przyjmowania i wdrażania prawodawstwa UE dotyczącego usług finansowych „procedura Lamfalussy’ego” oznacza, że Parlament wraz z Radą przyjmuje podstawowe akty prawne (poziom 1) w zwykłej procedurze ustawodawczej. Parlament pełni również funkcję kontrolną przy przyjmowaniu środków wykonawczych poziomu 2.

Parlament konsekwentnie wspiera prace Komisji, wielokrotnie umożliwiając postęp w dyskusjach i ogłaszając własne propozycje, by jasno wyrazić swoje stanowisko. Dzięki tej aktywnej postawie Parlament odgrywa pierwszoplanową rolę w toczących się debatach z Komisją, Radą i innymi instytucjami międzynarodowymi, dotyczących kształtowania struktury nadzoru i regulacji rynków finansowych, a także w opracowywaniu metod zapobiegania ryzyku systemowemu.

Komisją przedmiotowo właściwą Parlamentu Europejskiego w dziedzinie usług finansowych jest Komisja Gospodarcza i Monetarna (ECON).

Po wybuchu światowego kryzysu finansowego Parlament powołał Komisję Specjalną ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego (CRIS)^[19]. Jej mandat obejmował okres od października 2009 r. do lipca 2011 r. W wyniku prac komisji CRIS Parlament przyjął dwie rezolucje: [rezolucję zawierającą sprawozdanie śródkresowe w 2010 r.](#) oraz [rezolucję końcową w 2011 r.](#)

Dražen Rakić / Denitza Dessimirova
05/2019

[19]Parlament Europejski, Komisja Specjalna ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego, lipiec 2011 r. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>

