KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.8.2015 r.
COM(2015) 388 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie przepisów regulujących poziomy stosowania bankowych wymogów ostrożnościowych

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie ... 3

2. Przegląd przepisów regulujących poziomy stosowania wymogów ostrożnościowych określonych w CRD i CRR ... 4

2.1. Ogólna zasada dotycząca nadzoru bankowego na dwóch poziomach ... 4

2.1.1. Ogólna zasada zgodna ze standardami Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego 4

2.1.2. Oba poziomy stosowania wzajemnie się uzupełniają ... 4

2.2. Wyjątki od zasady ogólnej ... 5

2.3. Uzasadnienia wyjątków ... 7

2.4. Stosowanie odstępstw w UE ... 7

3. Problemy zidentyfikowane w przepisach regulujących poziomy stosowania wymogów ostrożnościowych ... 8

3.1. Różnice w odstępstwach mających zastosowanie do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych ... 8

3.2. Do przepisów nie włączono aspektów związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją ... 9

3.3. Istnienie odstępstw o niewłaściwym zakresie stosowania ... 9

3.4. Niepełne warunki stosowania odstępstw ... 9

3.5. Rozbieżność CRD i CRR pod względem przepisów dotyczących zwolnienia ... 10

3.6. Niewystarczające monitorowanie podmiotów wyłączonych z zakresu wymogów ostrożnościowych ... 11

3.7. Zidentyfikowane problemy z interpretacją ... 11

3.7.1. Ryzyko rozbieżności w interpretacji sposobu stosowania przepisów dotyczących wynagrodzeń na zasadzie skonsolidowanej ... 11

3.7.2. Ryzyko rozbieżności interpretacji, jeżeli chodzi o warunki stosowania odstępstw ... 12

3.7.3. Niejasne traktowanie instytucji posiadających udziały w podmiotach finansowych mających siedzibę w państwach trzecich ... 12

4. Wniosek ... 12

1. WPROWADZENIE

Nadzór bankowy nad grupą bankową składającą się z kilku instytucji kredytowych lub firm inwestycyjnych (zwanych dalej „instytucjami") jest prowadzony na dwóch poziomach: na poziomie całej grupy bankowej i na poziomie każdej instytucji w danej grupie. Pierwszy poziom odpowiada nadzorowi na zasadzie skonsolidowanej, a drugi poziom odpowiada nadzorowi na zasadzie indywidualnej. Zgodnie z powyższą zasadą nadzoru bankowego na dwóch poziomach bankowe przepisy ostrożnościowe określone w dyrektywie 2013/36/UE[1] (zwanej dalej „CRD") i rozporządzeniu (UE) nr 575/2013[2] (zwanym dalej „CRR") mają zastosowanie zarówno na poziomie indywidualnym, jak i skonsolidowanym. Istnieje jednak szereg wyjątków od tej zasady.

Celem niniejszego sprawozdania jest ocena adekwatności przepisów regulujących poziomy stosowania wymogów ostrożnościowych określonych w CRD i CRR, w szczególności systemu zwolnień. W niniejszym sprawozdaniu uwzględniono łącznie dwa uprawnienia udzielone Komisji przez Parlament Europejski i Radę, jak określono w art. 161 ust. 4 CRD i art. 508 ust. 1 CRR:

– w ramach pierwszego uprawnienia wymaga się, aby Komisja do dnia 31 grudnia 2014 r. przeprowadziła przegląd i sporządziła sprawozdanie na temat stosowania art. 108 i 109 CRD oraz przedłożyła to sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, w stosownym przypadku wraz z wnioskiem ustawodawczym; we wspomnianych dwóch artykułach określa się szczegółowo poziomy stosowania wymogów ostrożnościowych, o których mowa w art. 73–96 CRD, w odniesieniu do procesu oceny adekwatności kapitału wewnętrznego (ICAAP), zasad zarządzania, zarządzania ryzykiem i polityki wynagrodzeń;

– w ramach drugiego uprawnienia wymaga się, aby Komisja dokonała przeglądu stosowania przepisów części pierwszej tytuł II oraz art. 113 ust. 6 i 7 CRR, a także sporządziła sprawozdanie w tej kwestii. W części pierwszej tytuł II CRR określono przepisy dotyczące stosowania na zasadzie indywidualnej lub skonsolidowanej wszystkich innych wymogów ostrożnościowych określonych w CRD i CRR w odniesieniu do instytucji, w tym instytucji zrzeszonych w sieciach spółdzielczych i instytucjonalnych systemach ochrony. W art. 113 ust. 6 i 7 CRR określa się warunki, jakie muszą zostać spełnione w celu zwolnienia z wymogów dotyczących płynności na zasadzie indywidualnej instytucji będących członkami tego samego instytucjonalnego systemu ochrony lub instytucji powiązanych stosunkiem określonym w art. 12 ust. 1 dyrektywy 83/349/EWG[3].

---

[1] Dyrektywa 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, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

[2] 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, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

[3] Siódma dyrektywa Rady 83/349/EWG z dnia 13 czerwca 1983 r. wydana na podstawie art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych (Dz.U. L 193 z 18.7.1983, s. 1).

Niniejsze sprawozdanie powstało w oparciu o opinię Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) wydaną w porozumieniu z właściwymi organami krajowymi w dniu 31 października 2014 r.[4].

W następnej sekcji przedstawiono przegląd szeregu przepisów regulujących poziomy stosowania wymogów ostrożnościowych, aby w pierwszej kolejności jasno określić analizowane kwestie. W trzeciej sekcji określono różnice, niespójności i problemy z interpretacją w odniesieniu do przedmiotowych przepisów. We wnioskach zaproponowano sposób rozwiązania wskazanych problemów.

2. PRZEGLĄD PRZEPISÓW REGULUJĄCYCH POZIOMY STOSOWANIA WYMOGÓW OSTROŻNOŚCIOWYCH OKREŚLONYCH W CRD I CRR

2.1. Ogólna zasada dotycząca nadzoru bankowego na dwóch poziomach

Zasadniczo grupa bankowa, w której skład wchodzi co najmniej jedna instytucja, podlega wymogom ostrożnościowym zarówno na zasadzie indywidualnej, jak i skonsolidowanej. Na poziomie indywidualnym każda instytucja w ramach grupy bankowej musi spełniać wymogi ostrożnościowe na podstawie własnej sytuacji zgodnie z art. 6 CRR. Na poziomie skonsolidowanym wymaga się, aby podmiot będący na czele grupy bankowej spełniał wymogi ostrożnościowe na podstawie skonsolidowanej sytuacji grupy bankowej zgodnie z art. 11 CRR.

2.1.1. Ogólna zasada zgodna ze standardami Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego

Zasada dotycząca nadzoru bankowego na dwóch poziomach stanowi główny element Podstawowych zasad efektywnego nadzoru bankowego zmienionych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego we wrześniu 2012 r. W powyższych zasadach oprócz nadzoru na zasadzie skonsolidowanej podkreśla się znaczenie nadzorowania przez organy nadzoru każdego z banków w grupie na zasadzie indywidualnej.

Ogólna zasada dotycząca nadzoru bankowego na dwóch poziomach jest również spójna z ramami Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego[5] z czerwca 2006 r., w których zaleca się, aby przepisy ostrożnościowe miały zastosowanie do każdej grupy bankowej prowadzącej działalność na szczeblu międzynarodowym na zasadzie skonsolidowanej oraz na poziomie każdej jednostki zależnej prowadzącej działalność na szczeblu międzynarodowym w ramach takiej grupy bankowej.

2.1.2. Oba poziomy stosowania wzajemnie się uzupełniają

Poziomy stosowania wzajemnie się uzupełniają. Stosowanie na zasadzie indywidualnej umożliwia właściwym organom skupienie się na samej instytucji, podczas gdy stosowanie na

---

[4] Opinia EUNB - *Opinion of the EBA on the application of Articles 108 and 109 of Directive 2013/36/EU and of Part One, Title II and Article 113(6) and (7) of Regulation (EU) No 575/2013*, z dnia 29 października 2013 r.

[5] Ramy Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego z czerwca 2006 r. – *Bazylea II: Międzynarodowa konwergencja pomiaru kapitału i standardów dotyczących funduszy własnych: zmienione ramy – wersja kompletna.*

zasadzie skonsolidowanej pozwala na ogólną ocenę całej grupy, do której należy dana instytucja. Nadzór skonsolidowany pomaga właściwym organom skuteczniej identyfikować i monitorować zagrożenia, jakie dla każdej instytucji w grupie mogą stanowić inne podmioty w ramach grupy; to z kolei wzmacnia nadzór nad instytucjami na zasadzie indywidualnej.

Stosowanie na zasadzie indywidualnej jest spójne z faktem, że zobowiązania muszą zostać spłacone przez podmioty prawne, co oznacza, iż jednostki dominujące nie są zasadniczo odpowiedzialne prawnie za zobowiązania zaciągnięte przez ich jednostki zależne. Z drugiej strony stosowanie na zasadzie skonsolidowanej pomaga uniknąć podwójnego liczenia kapitału w przypadku, w którym podmiot dysponuje kapitałem wyemitowanym przez inny podmiot w ramach tej samej grupy. Stosowanie na poziomie indywidualnym pomaga z kolei organom nadzoru zapewnić odpowiedni rozkład funduszy własnych w ramach grupy bankowej oraz ich dostępność w celu ochrony oszczędności lub inwestycji.

Stosowanie na zasadzie skonsolidowanej umożliwia właściwym organom nadzorowanie podmiotów finansowych, które nie są nadzorowane bezpośrednio na zasadzie indywidualnej. Zakres konsolidacji obejmuje wszystkie podmioty prowadzące działalność o charakterze bankowym lub finansowym, w tym podmioty niekwalifikujące się jako instytucje, takie jak spółki zarządzania aktywami, instytucje płatnicze lub finansowe spółki holdingowe. Z drugiej strony stosowanie wymogów ostrożnościowych na zasadzie indywidualnej pomaga właściwym organom skuteczniej wykrywać zagrożenia wewnątrz grupy, których nie można wykryć w przypadku samego stosowania na zasadzie skonsolidowanej.

2.2. Wyjątki od zasady ogólnej

Istnieją następujące wyjątki od zasady dotyczącej nadzoru bankowego na dwóch poziomach:

– właściwe organy w państwie członkowskim mogą zwolnić jednostkę zależną lub jej jednostkę dominującą z wymogów dotyczących wypłacalności na zasadzie indywidualnej, jeżeli jednostka zależna i jej jednostka dominująca mają siedzibę w tym państwie członkowskim, są nadzorowane na zasadzie skonsolidowanej i podlegają temu samemu systemowi zarządzania ryzykiem, który charakteryzuje się brakiem przeszkód w transferze funduszy, zgodnie z warunkami określonymi w art. 7 CRR; wspomniane zwolnienie może zostać rozszerzone na wymogi ostrożnościowe określone w art. 74–96 CRD zgodnie z art. 109 ust. 1 CRD;

– właściwe organy w państwie członkowskim mogą zwolnić organ centralny i instytucje kredytowe trwale powiązane z tym organem centralnym z obowiązku wypełniania wszystkich wymogów ostrożnościowych na zasadzie indywidualnej, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 10 CRR; wspomniane zwolnienie może zostać rozszerzone na wymogi dotyczące kapitału wewnętrznego zgodnie z art. 108 ust. 1 CRD;

– właściwe organy mogą zwolnić instytucję dominującą i jej jednostkę zależną z wymogów w zakresie ujawniania informacji i wymogów dotyczących wypłacalności (z wyjątkiem wymogów w zakresie dźwigni finansowej) na zasadzie indywidualnej poprzez zezwolenie jednostce dominującej na uwzględnienie swojej jednostki zależnej w obliczeniach jej wymogów dotyczących wypłacalności, jeżeli spełnione są wymogi określone w art. 9 CRR;

– właściwe organy mogą zwolnić grupę instytucji z wymogów dotyczących płynności na zasadzie indywidualnej i nadzorować je jako wydzieloną podgrupę płynnościową, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 8 CRR[6]; zwolnienie to może mieć również zastosowanie do instytucji będących członkami tego samego instytucjonalnego systemu ochrony oraz instytucji, które są powiązane stosunkiem określonym w art. 12 ust. 1 dyrektywy 83/349/EWG, o ile spełniają one warunki określone w art. 113 ust. 6 lub 7 CRR;

– zgodnie z art. 6 ust. 4 i 5 CRR firmy inwestycyjne posiadające ograniczone zezwolenie na świadczenie usług inwestycyjnych nie podlegają wymogom dotyczącym płynności i wymogom w zakresie dźwigni finansowej na zasadzie indywidualnej; właściwe organy mogą również zwolnić każdą firmę inwestycyjną z obowiązku spełniania wymogów dotyczących płynności na zasadzie indywidualnej z uwzględnieniem charakteru, skali i stopnia złożoności jej działalności; w art. 11 ust. 3 CRR zwolnienie to rozszerzono na wymogi dotyczące płynności na zasadzie skonsolidowanej, jeżeli w skład grupy wchodzą tylko firmy inwestycyjne;

– zgodnie z art. 16 CRR grupa firm inwestycyjnych może nie spełniać wymogów w zakresie dźwigni finansowej na zasadzie skonsolidowanej, pod warunkiem że wszystkie podmioty w ramach grupy są firmami inwestycyjnymi, które nie podlegają wymogom w zakresie dźwigni finansowej na zasadzie indywidualnej;

– zgodnie z art. 15 CRR i art. 108 ust. 1 CRD organ sprawujący nadzór skonsolidowany może zwolnić grupę firm inwestycyjnych z wymogów kapitałowych i wymogów w zakresie ICAAP na zasadzie skonsolidowanej, pod warunkiem że w skład grupy nie wchodzą instytucje kredytowe, a wszystkie firmy inwestycyjne w grupie prowadzą ograniczoną działalność inwestycyjną lub świadczą ograniczone usługi inwestycyjne;

– zgodnie z art. 6 ust. 3 lub art. 13 CRR od żadnej instytucji uczestniczącej w konsolidacji ostrożnościowej, z wyjątkiem znaczących jednostek zależnych, nie wymaga się spełnienia wymogów w zakresie ujawniania informacji na zasadzie indywidualnej; instytucje zwalnianie są z obowiązku spełnienia wymogów w zakresie ujawniania informacji na zasadzie skonsolidowanej, jeżeli równoważne informacje są ujawniane na zasadzie skonsolidowanej przez jednostkę dominującą mającą siedzibę w państwie trzecim;

– zgodnie z art. 6 ust. 2 CRR od żadnej instytucji uczestniczącej w konsolidacji ostrożnościowej nie wymaga się stosowania na zasadzie indywidualnej ostrożnościowego traktowania, o którym mowa w art. 89, 90 i 91 CRR, w odniesieniu do znacznych pakietów akcji w przedsiębiorstwach prowadzących działalność o charakterze niefinansowym;

– podmioty grupy bankowej mogą zostać wyłączone z zakresu konsolidacji ostrożnościowej pod określonymi warunkami opisanymi w art. 19 CRR.

[6] Jeżeli instytucje uzyskały zezwolenie w kilku państwach członkowskich, właściwe organy poszczególnych państw członkowskich muszą osiągnąć wspólne porozumienie zgodnie z art. 8 ust. 3 i art. 21 CRR.

2.3. Uzasadnienia wyjątków

Zwolnienie instytucji należących do grupy bankowej z wymogów dotyczących wypłacalności na zasadzie indywidualnej na podstawie art. 7, 9 i 10 CRR jest uzasadnione, jeżeli instytucje te można uznać za pojedynczy podmiot. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy wszystkie podmioty w ramach grupy są ze sobą powiązane w oparciu o ścisłe stosunki kontroli oraz gdy są one nadzorowane na zasadzie skonsolidowanej przez ten sam organ, a jednocześnie podlegają obejmującemu całą grupę systemowi zarządzania ryzykiem, który charakteryzuje się znaczącymi zobowiązaniami wewnątrz grupy oraz brakiem przeszkód w przepływie kapitału. W takiej sytuacji zastosowanie wymogów ostrożnościowych na zasadzie indywidualnej nie wnosi wartości dodanej do nadzoru na zasadzie skonsolidowanej.

Zwolnienie instytucji należących do grupy bankowej z wymogów dotyczących płynności na zasadzie indywidualnej na podstawie art. 8 CRR ułatwia zarządzanie ryzykiem płynności w obrębie całej grupy i pomaga uniknąć zablokowania zasobów płynności finansowej ze względu na ograniczenia w przekazywaniu płynności w obrębie grupy, które wynikałyby z zastosowania wymogów dotyczących płynności w odniesieniu do każdej instytucji w ramach grupy bankowej.

Wyłączenie podmiotów grupy bankowej z konsolidacji ostrożnościowej na podstawie art. 19 CRR uznawane jest za właściwe, gdy jednostki dominujące napotykają na ograniczenia, które znacząco utrudniają im wykonywanie praw jednostki dominującej w stosunku do jednostek zależnych, lub gdy działalność prowadzona przez podmiot w ramach grupy tak bardzo różni się od działalności innych podmiotów w ramach grupy, że włączenie go spowodowałoby zniekształcenie obrazu grupy bankowej przedstawionego organom nadzoru.

Zwolnienia na podstawie art. 6 ust. 3 i art. 13 CRR oparte są na zasadzie, w myśl której wymaganie od nieistotnych jednostek zależnych informacji o charakterze ostrożnościowym na poziomie indywidualnym nie przyczynia się w znaczący sposób do dyscypliny rynkowej, biorąc pod uwagę informacje o charakterze ostrożnościowym ujawnione już na poziomie grupy.

Zwolnienia na podstawie art. 6 ust. 4 i ust. 5 oraz art. 16 CRR wynikają z faktu, że wskaźnik płynności i wskaźnik dźwigni zostały początkowo opracowane przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego z zamiarem zastosowania ich w odniesieniu do instytucji kredytowych, a nie do firm inwestycyjnych, bez uwzględnienia specyfiki działalności i usług świadczonych przez firmy inwestycyjne.

Zwolnienie na podstawie art. 15 CRR ma na celu uniknięcie sytuacji, w której grupy firm inwestycyjnych świadczące ograniczone usługi inwestycyjne lub prowadzące ograniczoną działalność inwestycyjną są nadmiernie obciążone wymogami kapitałowymi. W celu zapewnienia wypłacalności tych grup finansowych udzielenie tego zwolnienia wiąże się jednak z dodatkowymi warunkami, które należy spełnić pod względem obliczania wymogów kapitałowych, funduszy własnych i kontroli wewnętrznej.

2.4. Stosowanie odstępstw w UE

Wydaje się, że stosowanie niektórych rodzajów odstępstw jest w UE stosunkowo ograniczone:

– tylko 5 z 28 państw członkowskich udzieliło odstępstwa na podstawie art. 7 CRR;

– tylko trzy państwa członkowskie zezwoliły instytucjom dominującym na konsolidację jednostek zależnych zgodnie z art. 9 CRR;

– jedynie niewielka liczba podmiotów w ramach grupy jest zwolniona z zakresu konsolidacji ostrożnościowej na podstawie art. 19 CRR;

– tylko dwa państwa członkowskie zwalniają instytucje z wymogów dotyczących zarządzania, wynagrodzeń i zarządzania ryzykiem na podstawie art. 109 ust. 1 CRD.

Odstępstwo na podstawie art. 8 CRR ma zastosowanie w kontekście transgranicznym dopiero od dnia 1 stycznia 2015 r.

Zastosowanie odstępstwa na podstawie art. 10 CRR w odniesieniu do sieci spółdzielczych jest z kolei stosunkowo powszechne, ponieważ z tego zwolnienia korzysta znaczna liczba organów centralnych i powiązanych instytucji kredytowych w co najmniej sześciu państwach członkowskich, co z kolei może umożliwić im zwolnienie z obowiązku spełnienia wymogów w zakresie ICAAP na podstawie art. 108 ust. 1 CRD.

Chociaż wydaje się, że odstępstwa mają pomniejsze znaczenie, mogą one mieć znaczny wpływ na strukturę i wewnętrzną organizację grup bankowych w UE oraz na sposób nadzorowania grup bankowych przez właściwe organy. Zmiany w istniejących przepisach mogą skutkować potencjalnie daleko idącymi dostosowaniami i kosztami dla instytucji, właściwych organów i EUNB. Korzystne może być jednak dokonanie w przyszłości przeglądu systemu odstępstw w celu uwzględnienia doświadczeń zdobytych podczas stosowania wymogu pokrycia wypływów netto i jednolitego mechanizmu nadzorczego.

3. PROBLEMY ZIDENTYFIKOWANE W PRZEPISACH REGULUJĄCYCH POZIOMY STOSOWANIA WYMOGÓW OSTROŻNOŚCIOWYCH

W ramach analizy przepisów regulujących poziomy stosowania wymogów ostrożnościowych wykazano istnienie opisanych poniżej różnic, niespójności i problemów z interpretacją, które wymagają dalszego rozważenia.

3.1. Różnice w odstępstwach mających zastosowanie do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych

Instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne podlegają wymogom ostrożnościowym zarówno na zasadzie indywidualnej, jak i skonsolidowanej, chyba że zostaną zwolnione z ich spełniania. System odstępstw nie jest jednak taki sam w przypadku obu tych rodzajów instytucji. W przeciwieństwie do instytucji kredytowych firmy inwestycyjne mogą zostać zwolnione z obowiązku spełniania wymogów dotyczących płynności lub wymogów w zakresie dźwigni finansowej na zasadzie indywidualnej na podstawie art. 6 CRR, bez konieczności spełnienia określonych warunków. W odróżnieniu od grup instytucji kredytowych właściwe organy mogą zwolnić grupy firm inwestycyjnych ze spełniania wymogów ostrożnościowych na zasadzie skonsolidowanej na podstawie art. 11 ust. 3, art. 15 lub art. 16 CRR.

Z uwagi na wielkość, charakter działalności lub profile ryzyka firm inwestycyjnych korzystne może być stosowanie mniej rygorystycznych przepisów w odniesieniu do tych instytucji. W związku z tym ważne będzie zrozumienie, czy takie zróżnicowane traktowanie mogłoby wywołać negatywne skutki. Komisja dokona przeglądu systemu odstępstw mającego zastosowanie do firm inwestycyjnych w ramach ogólnego przeglądu całego systemu nadzoru ostrożnościowego mającego zastosowanie do firm inwestycyjnych, który Komisja musi przeprowadzić w 2015 r. na podstawie art. 508 ust. 2 i 3 CRR.

3.2. Do przepisów nie włączono aspektów związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją

W warunkach zwolnienia instytucji ze spełnienia wymogów ostrożnościowych na zasadzie indywidualnej nie uwzględniono aspektów związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Warunki te mogą zostać poddane przeglądowi w świetle nowych wymogów wprowadzonych w dyrektywie 2014/59/UE[7] (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków") w celu zachowania spójności między restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją banków a sposobem nadzoru nad grupami bankowymi. W szczególności przy ocenianiu, czy występują przeszkody w zakresie swobodnego przepływu środków w obrębie grupy bankowej, można wziąć pod uwagę istnienie umowy dotyczącej wsparcia finansowego w ramach grupy określonej w rozdziale III tytuł II dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

3.3. Istnienie odstępstw o niewłaściwym zakresie stosowania

Właściwe organy mogą zwolnić instytucje z wymogów ostrożnościowych określonych w art. 74–96 CRD na zasadzie indywidualnej zgodnie z art. 109 ust. 1 CRD. W art. 74–96 określono jednak podstawowe wymogi ostrożnościowe np. wdrożenie solidnych zasad zarządzania, skutecznych procedur zarządzania ryzykiem i solidnych mechanizmów kontroli wewnętrznej. Właściwe organy niechętnie udzielają zatem tego zwolnienia, ponieważ wspomniane wymogi są uznawane za niezbędne dla skutecznego nadzoru ostrożnościowego. W związku z tym rozsądniejszym rozwiązaniem jest ograniczenie zakresu tego zwolnienia, jeżeli stosowanie tych wymogów na zasadzie indywidualnej nie jest konieczne i można je odpowiednio zastąpić stosowaniem na zasadzie skonsolidowanej.

Ponadto w art. 9 CRR nie dopuszcza się zwalniania instytucji z wymogów w zakresie dźwigni finansowej, na co zezwolono w art. 7 CRR. Być może należałoby rozważyć możliwość lepszego dostosowania tych dwóch artykułów.

3.4. Niepełne warunki stosowania odstępstw

Instytucje dominujące i ich jednostki zależne mogą zostać zwolnione z obowiązku spełnienia wymogów ostrożnościowych na zasadzie indywidualnej na podstawie art. 7 CRR, pod

[7] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 190).

warunkiem że spełnione zostały określone warunki przewidziane w tym artykule. Korzystne może jednak być doprecyzowanie obecnych warunków w następujący sposób:

– należy uznać, że istnieją stosunki kontroli między jednostką dominującą a jednostkami zależnymi, jeżeli jednostka dominująca jest uprawniona do wydawania wiążących instrukcji swoim jednostkom zależnym; taki warunek istnieje już w ramach art. 10 CRR;

– można uznać wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem jednostki dominującej w jednostkach zależnych, jeżeli zarówno w jednostce dominującej, jak i w jednostkach zależnych ustanowiony jest jednolity i zintegrowany system zarządzania ryzykiem.

3.5. Rozbieżność CRD i CRR pod względem przepisów dotyczących zwolnienia

Proces przeglądu i oceny nadzorczej (SREP) ma zastosowanie na takim samym poziomie, jak poziom stosowania wymogów ostrożnościowych określony w CRR. Ponieważ zgodnie z art. 73 CRD ICAAP stanowi punkt wyjścia dla SREP, a ten drugi obejmuje obowiązki określone w art. 74–96 CRD, poziomy stosowania wymogów ostrożnościowych określone w art. 108 i 109 CRD mogą doprowadzić do następujących niespójności:

– ICAAP i wymogi ostrożnościowe określone w art. 74–96 CRD mogą nie mieć zastosowania na tym samym poziomie, jeżeli instytucje zostały zwolnione na podstawie art. 108 ust. 1 lub art. 109 ust. 1 CRD;

– w przypadku instytucji korzystających z odstępstw przewidzianych w art. 8 lub 9 CRR konieczne może być stosowanie przepisów ostrożnościowych określonych w art. 73–96 na zasadzie indywidualnej;

– udzielenie zwolnienia na podstawie art. 108 ust. 1 CRD nie zależy od udzielenia zwolnienia na podstawie art. 10 CRR, co oznacza, że instytucje kredytowe trwale powiązane z organem centralnym mogą zostać zwolnione z obowiązku spełnienia wymogów kapitałowych na zasadzie indywidualnej, ale jednocześnie podlegać wewnętrznym wymogom kapitałowym;

– w przypadku instytucji należących do grup bankowych wdrażanie ICAAP na zasadzie indywidualnej nie jest wymagane, podlegają one natomiast wymogom dotyczącym wypłacalności na tym poziomie.

W związku z tym można by zapewnić spójność poziomów stosowania ICAAP i przepisów ostrożnościowych w odniesieniu do zasad zarządzania, zarządzania ryzykiem i polityki wynagrodzeń, jak określono w art. 108 i 109 CRD, z poziomami stosowania innych wymogów ostrożnościowych, o których mowa w CRR i CRD. Wymóg dotyczący ICAAP w przypadku każdej instytucji w dużej grupie bankowej może jednak okazać się nadmiernym obciążeniem, w szczególności dla tych instytucji, które nie mają istotnego znaczenia w stosunku do reszty grupy. Wraz z wymogami w zakresie ICAAP na zasadzie skonsolidowanej ICAAP mógłby zatem w stosownych przypadkach mieć zastosowanie na zasadzie indywidualnej w odniesieniu do każdej instytucji, w tym do instytucji należących do grup bankowych, z wyjątkiem przypadków, w których właściwe ograny stosują odstępstwa na podstawie art. 7, 9 lub 10 CRR, z uwzględnieniem znaczenia instytucji w stosunku do reszty grupy.

3.6. Niewystarczające monitorowanie podmiotów wyłączonych z zakresu wymogów ostrożnościowych

Grupy bankowe mają prawo do wyłączenia podmiotów w ramach grupy z zakresu konsolidacji ostrożnościowej na podstawie art. 19 ust. 1 CRR bez porozumienia z ich właściwymi organami. Warto jednak dokonać oceny kosztów i korzyści wymogu powiadamiania przez grupy bankowe swoich właściwych organów o zastosowaniu odstępstwa na podstawie wspomnianego artykułu, tak aby organy te mogły udzielić pozwolenia bankom przed dokonaniem takich wyłączeń oraz monitorować liczbę podmiotów i ilość aktywów objętych tym odstępstwem.

3.7. Zidentyfikowane problemy z interpretacją

3.7.1. Ryzyko rozbieżności w interpretacji sposobu stosowania przepisów dotyczących wynagrodzeń na zasadzie skonsolidowanej

W art. 92 ust. 1 CRD od właściwych organów wymaga się zapewnienia stosowania zasad i przepisów dotyczących wynagrodzeń, o których mowa w art. 92–95 CRD, do instytucji na poziomie grupy, jednostki dominującej i jednostki zależnej, w tym instytucji mających siedzibę w centrach finansowych *offshore*. W motywie 67 CRD wyjaśniono, że ma to na celu ochronę i wspieranie stabilności finansowej w Unii oraz reagowanie na wszelkie możliwe unikanie spełnienia wymogów określonych w CRD.

Szereg wymogów w zakresie wynagrodzeń określonych w art. 92 CRD ma zastosowanie jedynie do pracowników, których działalność ma istotny wpływ na profil ryzyka instytucji. W rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 604/2014[8] określa się kryteria identyfikowania takich pracowników na poziomie grupy, jednostki dominującej i jednostki zależnej.

Ponadto zgodnie z art. 92 ust. 2 CRD wymogi w zakresie wynagrodzeń należy stosować w taki sposób i w takim zakresie, który odpowiada wielkości instytucji, ich strukturze organizacyjnej oraz charakterowi, zakresowi i stopniowi złożoności ich działalności. Zaktualizowane wytyczne EUNB w sprawie zastosowania przepisów dotyczących wynagrodzeń będą zawierały dalsze wskazówki na temat zakresu pojęcia „grupa” i zastosowania zasady proporcjonalności, które pomogą zapobiec ryzyku związanemu z rozbieżnością interpretacji i stosowania przepisów dotyczących wynagrodzeń.

Należy również zauważyć, że art. 161 ust. 2 CRD stanowi, iż Komisja w ścisłej współpracy z EUNB dokona do dnia 30 czerwca 2016 r. przeglądu przepisów odnoszących się do wynagrodzeń. Wspomniany przegląd oprócz innych elementów będzie zawierał ocenę skuteczności, wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących wynagrodzeń, w tym określenie wszelkich luk prawnych wynikających z zastosowania do tych przepisów zasady proporcjonalności.

---

[8] Zob. art. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 604/2014 z dnia 4 marca 2014 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych w odniesieniu do kryteriów jakościowych i właściwych kryteriów ilościowych ustalania kategorii pracowników, których działalność zawodowa ma istotny wpływ na profil ryzyka instytucji (Dz.U. L 167 z 6.6.2014, s. 30).

3.7.2. Ryzyko rozbieżności interpretacji, jeżeli chodzi o warunki stosowania odstępstw

Instytucje mogą zostać zwolnione z obowiązku spełnienia wymogów dotyczących wypłacalności lub płynności zgodnie z art. 7, 8 lub 9 CRR, pod warunkiem że nie ma przeszkód w przepływie funduszy. Organy nadzoru mogą mieć jednak trudności z określeniem tego rodzaju przeszkód. Wyjaśnienie tych kwestii mogłoby przyczynić się do poprawy zbieżności praktyk nadzorczych odnoszących się do stosowania odstępstw. Ogólnie rzecz biorąc, w przypadku warunków określonych w tych trzech artykułach, w szczególności w art. 8 CRR, korzystne może okazać się dalsze doprecyzowanie sposobu zmniejszenia ryzyka rozbieżności interpretacji między poszczególnymi organami.

3.7.3. Niejasne traktowanie instytucji posiadających udziały w podmiotach finansowych mających siedzibę w państwach trzecich

Artykuł 22 CRR i art. 108 ust. 4 CRD stanowią, że instytucje zależne, które posiadają udziały w podmiocie finansowym mającym siedzibę w państwie trzecim, stosują na zasadzie subskonsolidowanej wymogi kapitałowe i wymogi dotyczące dużej ekspozycji, a także przepisy związane ze znacznymi pakietami akcji oraz z ICAAP. Możliwych jest jednak kilka różnych interpretacji celów wspomnianych dwóch artykułów. W związku z tym mogłaby zostać doprecyzowana kwestia traktowania instytucji posiadających udziały w podmiotach finansowych mających siedzibę w państwach trzecich.

4. WNIOSEK

Jak wynika ze sprawozdania, proponowanie zmian istniejących przepisów wydaje się nieodpowiednie, ponieważ Komisja musi dokładniej rozważyć, czy należy utrzymać przedmiotowe wyjątki i warunki ich stosowania oraz w jaki sposób. Niektóre z tych rozważań będą szczególnie uzasadnione w kontekście jednolitego mechanizmu nadzorczego. Co więcej, ponieważ niektóre z tych przepisów są nowe lub nie były jeszcze stosowane na szerszą skalę, konieczne jest jeszcze zdobycie doświadczenia w ich stosowaniu, tak aby Komisja mogła dokonać starannej oceny możliwości zmiany istniejących przepisów.

Zanim rozważy się możliwość zmiany przepisów mających zastosowanie w odniesieniu do firm inwestycyjnych, szczególnie ważne wydaje się również uwzględnienie wniosków sprawozdania na temat systemu nadzoru ostrożnościowego nad europejskimi firmami inwestycyjnymi, które Komisja ma przedłożyć na mocy art. 508 ust. 2 i 3 CRR.

Ponadto doświadczenia zdobyte przez właściwe organy w takcie wdrażania wymogu pokrycia wypływów netto i zastosowania przepisów, o których mowa w dyrektywie w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, przyczynią się do rozważań Komisji dotyczących stosowności wprowadzenia zmian w stosowaniu systemu bankowych wymogów ostrożnościowych.