

I

(Rezolucje, zalecenia i Opinie)

ZALECENIA

EUROPEJSKA RADA DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO

ZALECENIE EUROPEJSKIEJ RADY DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO

z dnia 27 maja 2020 r.

w sprawie ograniczenia podziału dochodów w czasie pandemii COVID-19

(ERRS/2020/7)

(2020/C 212/01)

RADA GENERALNA EUROPEJSKIEJ RADY DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ⁽¹⁾, w szczególności art. 3 ust. 2 lit. b), d) i f) oraz art. 16 i 18,

uwzględniając decyzję Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2011/1 z dnia 20 stycznia 2011 r. ustanawiającą regulamin Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ⁽²⁾, w szczególności art. 15 ust. 3 lit. e) oraz art. 18–20,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Kryzys wywołany koronawirusem (COVID-19) rozwinął się w szybkim tempie – od sytuacji nadzwyczajnej o charakterze medycznym do poważnego wstrząsu gospodarczego, który może przekształcić się w systemowy kryzys finansowy. Nie jest pewne ani jak długo będzie trwał ten kryzys, ani jak poważne będą jego konsekwencje. Oczywiście jest, że instytucje finansowe muszą utrzymywać wystarczająco wysoki poziom kapitału w celu zmniejszenia ryzyka systemowego i przyczynienia się do ożywienia gospodarczego.
- (2) Szereg instytucji członkowskich Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), a mianowicie Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) ⁽³⁾, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) ⁽⁴⁾, Europejski Bank Centralny (EBC) ⁽⁵⁾ i wiele organów krajowych zachęca banki, zakłady ubezpieczeń i reasekuratorów w Unii do powstrzymania się od dokonywania dobrowolnego podziału dochodów (np. wypłacania dywidend i premii oraz skupowania akcji własnych w celu wynagrodzenia udziałowców). Ograniczenia te mogą zwiększyć odporność sektora finansowego, wzmocnić jego zdolność do kredytowania gospodarki realnej w warunkach skrajnych oraz zmniejszyć ryzyko upadłości instytucji finansowych z powodu ryzyka związanego z pandemią COVID-19.

⁽¹⁾ Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 58 z 24.2.2011, s. 4.

⁽³⁾ <https://eba.europa.eu/eba-provides-additional-clarity-on-measures-mitigate-impact-covid-19-eu-banking-sector>

⁽⁴⁾ https://www.eiopa.europa.eu/content/eiopa-statement-dividends-distribution-and-variable-remuneration-policies-context-covid-19_en

⁽⁵⁾ Zalecenie Europejskiego Banku Centralnego EBC/2020/19 z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie zasad wypłaty dywidend w czasie pandemii COVID-19 oraz uchylające zalecenie EBC/2020/1 (Dz.U. C 102 I z 30.3.2020, s. 1).

- (3) ERRS jest odpowiedzialna za nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym w Unii i powinna przyczynić się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, zapewniając w ten sposób trwały wkład sektora finansowego we wzrost gospodarczy. Chociaż ERRS z zadowoleniem przyjmuje i w pełni popiera inicjatywy swoich instytucji członkowskich, uważa również za konieczne wydanie zalecenia w celu zapewnienia, aby instytucje finansowe w sektorze finansowym, które mogą stwarzać ryzyko dla stabilności finansowej, utrzymywały wysokie poziomy kapitału.
- (4) W niniejszym zaleceniu uznano procykliczny charakter działań banków, a także fakt, że odgrywają one kluczową rolę w gospodarce. Niniejsze zalecenie ma na celu ograniczenie podziału dochodów i kapitału banków, aby zwiększyć ich odporność w czasie kryzysu i wspierać niezbędne kredytowanie gospodarki realnej. Ma ono również na celu zmniejszenie ryzyka zaistnienia sytuacji, w której – w przypadkach, gdzie rządy wspierają banki podczas kryzysu – akcjonariusze i kadra kierownicza dokonają korzystnych dla siebie przesunięć kapitału. Ponadto, jeżeli banki wykorzystają płatności z tytułu dywidend jako sygnał dla rynku o swojej silnej pozycji, takie działania mogłyby osłabić pozycję bardziej ostrożnych instytucji finansowych, które mogą podlegać stygmatyzacji. Ten ostatni argument przemawia za szeroko zakrojonym, skoordynowanym i obowiązkowym działaniem. Na potrzeby niniejszego zalecenia firmy inwestycyjne zaliczono do instytucji finansowych, ponieważ odgrywają one ważną rolę w funkcjonowaniu rynku i mogą stwarzać podobne ryzyko jak banki.
- (5) Niniejsze zalecenie uznaje powodowane przez kryzys ryzyko dla wypłacalności zakładów ubezpieczeń i reasekuracji. Jest prawdopodobne, że nastąpi zmniejszenie przepływów pieniężnych z nowych umów, w połączeniu z wyższymi zobowiązaniami z powodu przedłużonego okresu bardzo niskich stóp procentowych i niższych zwrotów z aktywów w przyszłości. Mając na uwadze, że ubezpieczyciele i reasekuratorzy odgrywają kluczową rolę w sektorze finansowym, istnieje również ryzyko związane ze stosowaniem strategii zmniejszenia ekspozycji na ryzyko, takich jak sprzedaż obligacji przedsiębiorstw o wysokiej rentowności, co byłoby wzmocnione przez znaczne obniżki ratingów. Ponadto ten sam argument (odnoszący się do banków wykorzystujących wypłaty dywidend jako sygnał silnej pozycji na rynku i związane z tym stygmatyzowania ostrożnego podejścia) dotyczy również ubezpieczycieli i reasekuratorów.
- (6) Niniejsze zalecenie ma swoim zakresem objąć kontrahentów centralnych (CCP), którzy odgrywają istotną rolę w rozliczaniu transakcji na rynkach finansowych. Dzięki utrzymaniu dodatkowych zasobów własnych CCP byłyby w stanie pokrywać straty niezwiązane z niewykonaniem zobowiązań, co jest szczególnie istotne w odniesieniu do ryzyka operacyjnego, które CCP pokrywają z własnymi zasobami, a nie z wkładów uczestników rozliczających. Niniejsze zalecenie zapewni spójność między instytucjami finansowymi w okresie, w którym przychody CCP mogą wzrastać z uwagi na większą liczbę transakcji rynkowych, a w stosownych przypadkach umożliwi CCP zwiększenie zaangażowania własnych środków w przypadku dobrowolnego kaskadowego pokrywania strat w wyniku niewykonania zobowiązań w świetle ogólnie zwiększonego ryzyka związanego z większą zmiennością rynku. Ponadto przewiduje się, że utrzymanie funduszy własnych w CCP zmniejszy prawdopodobieństwo korzystania z pieniędzy podatników w przypadku strat (związanych lub niezwiązanych z przypadkami niewykonania zobowiązań) w okresie, w którym wydatki budżetowe są już pod szczególną presją. Ogólnie rzecz biorąc, oprócz początkowych depozytów zabezpieczających i funduszy na wypadek niewykonania zobowiązań, istotne jest, aby CCP nadal posiadały odpowiednie zasoby własne wnoszone z góry.
- (7) Niniejsze zalecenie ma swoim zakresem objąć te działania instytucji finansowych, które skutkują obniżeniem kwoty i jakości ich funduszy własnych lub zmniejszeniem ich zdolności do absorpcji strat przez czas trwania kryzysu związanego z COVID-19. Obejmuje to w szczególności wypłatę dywidend, skupowanie akcji własnych oraz wypłacanie wynagrodzenia zmiennego. Wymiana akcji zwykłych jest natomiast zgodna z niniejszym zaleceniem.
- (8) Niniejsze zalecenie uznaje zasady regulujące jednolity rynek oraz rolę stymulującą wzrost, jaką pełni swobodny przepływ kapitału i podział ryzyka wewnątrz Unii. Niniejsze zalecenie ma na celu uwzględnienie ryzyka wystąpienia potencjalnych negatywnych efektów zewnętrznych wynikających z decyzji transgranicznych instytucji finansowych w okresach trudności finansowych. Ucieczka do bezpiecznych aktywów czy skłonność do inwestowania w aktywa z własnego kraju to strategie często realizowane w czasach trudności finansowych, mogące mieć negatywne skutki dla gospodarek lokalnych. Niniejsze zalecenie proponuje, aby odpowiednie organy podejmowały decyzje o nałożeniu ograniczeń na jednostki zależne unijnych instytucji finansowych w drodze dialogu.
- (9) Systemy regulacyjne różnią się w poszczególnych sektorach i państwach członkowskich, odpowiednie organy powinny zatem rozważyć wykorzystanie wszelkich dostępnych im narzędzi nadzorczych, zarówno na mocy prawa unijnego, jak i krajowego, takich jak zalecenia lub wytyczne, aby osiągnąć cele niniejszego zalecenia w zakresie, w jakim zezwala na to prawo.

- (10) Niniejsze zalecenie zawiera wykaz instytucji finansowych, które powinny podlegać ograniczeniom jako minimum. Organy mogą jednak nakładać ograniczenia na inne instytucje finansowe kredytuujące gospodarkę realną, takie jak spółki leasingowe.
- (11) Celem niniejszego zalecenia jest wsparcie poprzednich inicjatyw EBC, EUNB, EIOPA i organów krajowych oraz wzmocnienie jednolitego podejścia w całej Unii i w różnych segmentach sektora finansowego, przy jednoczesnym uwzględnieniu kluczowej roli tych segmentów w gospodarce realnej w czasach kryzysu. Ostatecznym celem zalecenia jest utrzymanie wystarczających poziomów kapitału i zdolności do pokrycia strat w instytucjach finansowych w celu złagodzenia skutków obecnego kryzysu i przyczynienia się w ten sposób do sprawniejszego ożywienia całej gospodarki europejskiej.
- (12) Niniejsze zalecenie nie narusza kompetencji banków centralnych Unii w zakresie polityki pieniężnej.
- (13) Zalecenia ERRS są publikowane po poinformowaniu jego adresatów oraz po poinformowaniu Rady Unii Europejskiej o takim zamiarze przez Radę Generalną i umożliwieniu Radzie zajęcia stanowiska w tym zakresie,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

SEKCJA 1

ZALECENIE

Zalecenie A – Ograniczenie podziału dochodów

Zaleca się, aby właściwe organy zwróciły się do instytucji finansowych podlegających ich obszarowi nadzoru ⁽⁶⁾ o powstrzymanie się, przynajmniej do 1 stycznia 2021 r., od:

- a) wypłacania dywidendy lub podejmowania nieodwołalnego zobowiązania do wypłaty dywidendy;
- b) skupowania akcji własnych;
- c) ustanawiania obowiązku zapłaty zmiennego wynagrodzenia na rzecz osób podejmujących istotne ryzyko działalności, których skutkiem jest zmniejszenie ilości lub jakości funduszy własnych na poziomie grupy w UE (lub na poziomie indywidualnym, jeżeli instytucja finansowa nie jest częścią grupy w UE) oraz, w stosownych przypadkach, na zasadzie subskonsolidowanej lub indywidualnej.

SEKCJA 2

IMPLEMENTACJA

1. Definicje

1. Użyte w niniejszym zaleceniu wyrażenia oznaczają:

- a) „odpowiedni organ” –
 - (i) właściwy organ;
 - (ii) organ, któremu powierzono przyjęcie lub aktywację środków polityki makroostrożnościowej, w tym:
 1. wyznaczony organ na podstawie rozdziału 4 tytułu VII dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE ⁽⁷⁾ lub art. 458 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 ⁽⁸⁾;
 2. organ makroostrożnościowy, którego cele, organizację, zadania, kompetencje, instrumenty, zasady ponoszenia odpowiedzialności i inne cechy zostały określone w zaleceniu ERRS/2011/3 ⁽⁹⁾;

⁽⁶⁾ Nie dotyczy oddziałów instytucji finansowych.

⁽⁷⁾ 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).

⁽⁸⁾ 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).

⁽⁹⁾ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2011/3 z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (Dz.U. C 41 z 14.2.2012, s. 1).

- b) „właściwy organ” – właściwy organ lub organ nadzorczy w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 40) rozporządzenia (UE) nr 575/2013, art. 13 ust. 10 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE ⁽¹⁰⁾ lub art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 648/2012 ⁽¹¹⁾;
- c) „instytucja finansowa” – następujące przedsiębiorstwa, których siedziba zarządu lub siedziba statutowa znajduje się w Unii:
 - (i) instytucje w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3) rozporządzenia (UE) nr 575/2013;
 - (ii) zakłady ubezpieczeń w rozumieniu art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/138/WE;
 - (iii) zakłady reasekuracji w rozumieniu art. 13 ust. 4 dyrektywy 2009/138/WE;
 - (iv) kontrahentów centralnych (CCP) w rozumieniu art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 648/2012;
- d) „osoba podejmująca istotne ryzyko działalności” – osobę należącą do kategorii pracowników, której działalność zawodowa ma istotny wpływ na profil ryzyka danej instytucji finansowej, w tym osoby należące do kategorii pracowników, o których mowa w art. 92 ust. 2 dyrektywy 2013/36/UE lub art. 275 ust. 1 lit. c) rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 2015/35 ⁽¹²⁾ oraz członków kierownictwa wyższego szczebla kontrahenta centralnego (CCP) w rozumieniu art. 2 pkt 29) rozporządzenia (UE) nr 648/2012;
- e) „organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji” – organ zdefiniowany w art. 2 ust. 1 pkt 18) dyrektywy 2014/59/UE ⁽¹³⁾.

2. Wyłączenia

Odpowiednie organy mogą wyłączać instytucje finansowe z obowiązku powstrzymania się od podejmowania działań wskazanych w pkt (a) do (c) zalecenia A, jeżeli dana instytucja podlega prawnemu obowiązkowi podejmowania takich działań.

3. Kryteria implementacji

1. Do implementacji niniejszego zalecenia przez odpowiednie organy stosuje się następujące kryteria:

- a) należy zwrócić należytą uwagę na zasadę proporcjonalności, biorąc pod uwagę w szczególności charakter instytucji finansowych i ich zdolność do przyczynienia się do złagodzenia ryzyka systemowego zagrażającego stabilności finansowej, które wynika z kryzysu związanego z pandemią COVID-19, i do ożywienia gospodarczego;
- b) należy unikać arbitrażu regulacyjnego;
- c) odpowiednie organy powinny dokonywać regularnej oceny konsekwencji nałożonych ograniczeń podziału dochodów w świetle celów niniejszego zalecenia.

2. Do implementacji zalecenia A(a) oraz (b) stosuje się następujące kryteria szczegółowe: zaleca się, aby oceniając, czy właściwe jest stosowanie ograniczeń na zasadzie subskonsolidowanej, czy też na poziomie indywidualnym, odpowiednie organy przestrzegały następujących zasad:

- a) **zasada 1:** uwzględniając potrzebę zapobiegania lub ograniczania ryzyka systemowego dla stabilności finansowej w swoich państwach członkowskich i w Unii, odpowiednie organy powinny wspierać sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego i uznawać potrzebę zapewnienia przez sektor finansowy trwałego wkładu we wzrost gospodarczy w państwach członkowskich i w Unii jako całości;
- b) **zasada 2:** odpowiednie organy powinny zapewnić, aby wprowadzane ograniczenia nie pociągały za sobą nieproporcjonalnych niekorzystnych skutków dla całości lub części systemu finansowego w innych państwach członkowskich lub w całej Unii;
- c) **zasada 3:** właściwe organy powinny ściśle współpracować ze sobą oraz z właściwymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w tym w ramach kolegiów.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II) (Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1).

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji (Dz.U. L 201 z 27.7.2012, s. 1).

⁽¹²⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/35 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II) (Dz.U. L 12 z 17.1.2015, s. 1).

⁽¹³⁾ 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/EU 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).

4. Terminy informowania o realizacji zaleceń

Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1092/2010 adresaci są zobowiązani informować Parlament Europejski, Radę, Komisję i ERRS o działaniach podjętych w odpowiedzi na niniejsze zalecenie, lub przedstawić odpowiednie uzasadnienie w przypadku braku takiego działania. Informacje takie należy składać do dnia 31 lipca 2020 r., przesyłając formularz znajdujący się w załączniku.

5. Zmiany niniejszego zalecenia

O konieczności i harmonogramie wprowadzenia zmian do niniejszego zalecenia decyduje Rada Generalna. Zmiany te mogą obejmować w szczególności przedłużenie okresu stosowania zalecenia A.

6. Monitorowanie i ocena

1. Rada Generalna ocenia działania adresatów i przedstawiane przez nich uzasadnienia oraz, w razie potrzeby, może stwierdzić nieodpowiednie zastosowanie się do niniejszego zalecenia lub brak odpowiedniego uzasadnienia niepodjęcia działań.
2. Nie stosuje się metodologii określonej w podręczniku dotyczącym oceny zgodności z zaleceniami ERRS (*Handbook on the assessment of compliance with ESRB recommendations*), który określa procedurę oceny zgodności z zaleceniami ERRS.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 27 maja 2020 r.

W imieniu Rady Generalnej ERRS
Francesco MAZZAFERRO
Szef Sekretariatu ERRS

ZAŁĄCZNIK

Informacja o działaniach podjętych w odpowiedzi na niniejsze zalecenie**1. Informacje o adresacie**

Zalecenie	
Kraj adresata	
Instytucja	
Rola, w jakiej przekazuje się informacje (*)	
Nazwa i dane kontaktowe respondenta	
Data informacji	

(*) Należy wskazać, w jakiej roli przekazuje się informację, tj. jako właściwy organ lub organ nadzorczy na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 40) rozporządzenia (UE) nr 575/2013, art. 13 ust. 10 dyrektywy 2009/138/WE, jako organ właściwy, o którym mowa w art. 22 rozporządzenia (UE) nr 648/2012 lub jako organ makroostrożnościowy.

2. Informacja o działaniach

Zalecenie	Czy Państwa instytucja zastosowała się do zalecenia? (Tak/nie/nie dotyczy)	Działania podjęte w celu zastosowania się do zalecenia	Uzasadnienie niezastosowania się lub częściowego zastosowania się do zalecenia	Szczegółowe informacje (np. link, dziennik urzędowy, numer publikacyjny) dotyczące środka przyjętego w odpowiedzi na niniejsze zalecenie
Zalecenie A(a)				
Zalecenie A(b)				
Zalecenie A(c)				

3. Uwagi

1. Niniejszy formularz służy do przekazywania informacji wymaganych na mocy art. 17 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1092/2010.
2. Adresaci przekazują wypełnione formularze do ERRS za pośrednictwem jej sekretariatu – elektronicznie w odpowiednim folderze w systemie DARWIN lub pocztą elektroniczną na adres notifications@esrb.europa.eu. (Sekretariat ERRS zapewnia zbiorcze przekazanie informacji Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji).
3. Adresaci przedstawiają wszystkie istotne informacje i dokumentację związane z wdrażaniem niniejszego zalecenia i kryteriami jego wdrożenia, w tym informacje dotyczące treści (takie jak informacje na temat formy prawnej przyjętego środka i rodzaju objętych nim instytucji finansowych) oraz harmonogramu podjętych działań.
4. Jeżeli adresat zastosował się do zalecenia jedynie częściowo, powinien przedstawić pełne wyjaśnienie zakresu i inne informacje na temat częściowej zgodności. Wyjaśnienie takie powinno wyraźnie wskazywać odpowiednie części zalecenia, do których adresat nie zastosował się.