

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 19 lutego 2021 r.

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937

(CON/2021/4)

(2021/C 152/01)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniach 18 i 30 listopada 2020 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek, odpowiednio, Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, o wydanie opinii w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937 ⁽¹⁾ (zwanego dalej „projektem rozporządzenia”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z uwagi na to, że projekt rozporządzenia zawiera postanowienia leżące w zakresie kompetencji EBC. Obejmują one w szczególności prowadzenie polityki pieniężnej, wspieranie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych, nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi oraz przyczynianie się przez ESBC do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do stabilności systemu rynków finansowych zgodnie z art. 127 ust. 2 tiret pierwsze i czwarte oraz art. 127 ust. 5, art. 127 ust. 6 i art. 282 ust. 1 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Uwagi ogólne

- 1.1. EBC z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą ustanowienia na szczeblu Unii Europejskiej zharmonizowanych ram prawnych dotyczących kryptoaktywów oraz powiązanych działań i usług, które stanowią część pakietu dotyczącego finansów cyfrowych ⁽²⁾ przyjętego przez Komisję w dniu 24 września 2020 r. EBC z zadowoleniem przyjmuje również cel projektu rozporządzenia, jakim jest uregulowanie różnych poziomów ryzyka stwarzanego przez różne rodzaje kryptoaktywów, równoważone potrzebą wspierania innowacji. Ponadto EBC uważa, że zharmonizowane unijne ramy mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania fragmentacji jednolitego rynku. Mając na uwadze powyższe, istnieją pewne aspekty projektu rozporządzenia dotyczące zadań EBC, Eurosystemu i Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej, sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych, nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi oraz stabilności finansowej, w przypadku których uzasadnione jest wprowadzenie dalszych zmian.
- 1.2. Zgodnie z projektem rozporządzenia kryptoaktywa, w szczególności dwie podkategorie tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących pieniądzem elektronicznym, mają wyraźny wymiar substytucji pieniądza, z uwzględnieniem trzech funkcji pieniądza jako środka wymiany, przechowywania wartości i jednostki rozliczeniowej. Definicja „tokenu powiązanego z aktywami” odnosi się do funkcji przechowywania wartości („... ma utrzymywać stabilną wartość...”) ⁽³⁾, podczas gdy definicja „tokenu będącego pieniądzem elektronicznym” odnosi się zarówno do funkcji wymiany, jak i do funkcji przechowywania wartości („... który ma być wykorzystywany głównie jako środek wymiany

⁽¹⁾ COM(2020) 593 final.

⁽²⁾ Pakiet dotyczący finansów cyfrowych obejmuje strategię finansów cyfrowych oraz wnioski ustawodawcze, mające na celu zapewnienie konkurencyjnego unijnego sektora finansowego, który daje konsumentom dostęp do innowacyjnych produktów finansowych, przy jednoczesnym zachowaniu ochrony konsumentów i stabilności finansowej.

⁽³⁾ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 3) projektu rozporządzenia.

i który ma utrzymywać stabilną wartość...”) (4). Projekt rozporządzenia podkreśla funkcję środka wymiany w odniesieniu do tokenów będących pieniądzem elektronicznym, wskazując, że „... przede wszystkim mają [one] służyć jako środek płatniczy [a ich] wartość ma być stabilna dzięki temu, że są one powiązane z tylko jedną walutą fiat...”, oraz że „[p]odobnie jak pieniądź elektroniczny takie kryptoaktywa są elektronicznym substytutem monet i banknotów, służącym dokonywaniu płatności.” (5). Takie rozumienie jest wzmocnione faktem, że instrumenty finansowe w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE (zwanej dalej „dyrektywą MiFID II”) (6) są wyłączone z zakresu zastosowania projektu rozporządzenia. W związku z powyższym EBC rozumie, że terminy tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących pieniądzem elektronicznym są zdefiniowane w projekcie rozporządzenia, w całości lub w części, jako substytuty pieniądza.

- 1.3. EBC z zadowoleniem przyjmuje ogólne wyłączenie z zakresu zastosowania projektu rozporządzenia EBC i krajowych banków centralnych państw członkowskich działających w charakterze organów prowadzących politykę pieniężną (7), a także wyłączenie z zakresu zastosowania wszelkich kryptoaktywów, które ostatecznie mogą być emitowane przez banki centralne działające w charakterze organów prowadzących politykę pieniężną, oraz wszelkich usług związanych z kryptoaktywami, które ostatecznie mogą być świadczone przez banki centralne (8). EBC zauważa, że projekt rozporządzenia zawiera również odniesienia do terminów „waluta Unii” i „bank centralny emitujący walutę” (9), a w powiązaniu z innym komponentem pakietu finansów cyfrowych, który również zawiera te dwa terminy, tj. projektem rozporządzenia w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych w oparciu o technologię rozproszonego rejestru (10), we wnioskach ustawodawczych Unii pojawia się wyraźne rozróżnienie między kryptoaktywami a pieniądzem banku centralnego (11). Aby uniknąć ewentualnych nieporozumień w odniesieniu do charakteru prawnego i cech emitowanych przez banki centralne kryptoaktywów w porównaniu do pieniądza banku centralnego, projekt rozporządzenia powinien również stwierdzać, że nie ma zastosowania do emitowania przez banki centralne pieniądza banku centralnego w oparciu o technologię rozproszonego rejestru lub w formie cyfrowej jako uzupełnienie istniejących form pieniądza banku centralnego, na które EBC może zezwalać zgodnie z Traktatem i Statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanym dalej „Statutem ESBC”).
- 1.4. Wreszcie, w odniesieniu do definicji „kryptoaktywów” wprowadzonej w projekcie rozporządzenia, EBC zauważa, że proponowane rozporządzenie zawiera szeroką, ogólną definicję (12). Aby jednak uniknąć rozbieżnych interpretacji na szczeblu krajowym co do tego, co może stanowić kryptoaktywa zgodnie z projektem rozporządzenia, wspierać świadczenie usług kryptoaktywów w wymiarze transgranicznym oraz ustanowić prawdziwie zharmonizowany zbiór przepisów dotyczących kryptoaktywów, należy doprecyzować zakres zastosowania projektu rozporządzenia. W szczególności potrzebna jest większa jasność w odniesieniu do rozróżnienia między kryptoaktywami, które można określić jako instrumenty finansowe (objęte zakresem dyrektywy MiFID II), a kryptoaktywami, które wchodziłyby w zakres projektu rozporządzenia.

2. Aspekty dotyczące polityki pieniężnej i systemów płatności

2.1. Aspekty dotyczące polityki pieniężnej i związane z nią aspektów monetarnych

- 2.1.1. W przeciwieństwie do kryptoaktywów wykorzystywanych wyłącznie jako środek płatniczy lub jako środek przechowywania wartości, wpływ na transmisję polityki pieniężnej kryptoaktywów, które spełniają obie te funkcje, może być znaczący. W związku z tym EBC odnotowuje przewidziany w projekcie rozporządzenia zakaz płatności odsetek od kryptoaktywów (13), co jest zgodne z regulacjami dotyczącymi innych instrumentów wykorzystywanych głównie jako środek płatniczy, takich jak pieniądź elektroniczny. W tym kontekście zakaz ten może uzależnić

(4) Zob. art. 3 ust. 1 pkt 4) projektu rozporządzenia.

(5) Zob. motyw 9 projektu rozporządzenia.

(6) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę (UE) 2011/61 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349).

(7) Zob. art. 2 ust. 3 lit. a) projektu rozporządzenia.

(8) Zob. motyw 7 projektu rozporządzenia.

(9) Zobacz, odpowiednio, art. 43 ust. 1 i art. 112 ust. 5 projektu rozporządzenia.

(10) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych w oparciu o technologię rozproszonego rejestru (COM/2020/594 final). Zob. motywy 16 i 24 wraz z art. 4 ust. 3 i art. 5 ust. 5.

(11) W szczególności w art. 4 ust. 3 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych w oparciu o technologię rozproszonego rejestru mowa jest o „środkach banku centralnego”, „środkach pieniężnych banku komercyjnego”, „środkach pieniężnych banku komercyjnego w formie tokenów” oraz „tokenach będących pieniądzem elektronicznym”.

(12) Definicja kryptoaktywów zawarta w projekcie rozporządzenia jest specyficzna technologicznie i szeroka. Podejście to różni się od opisu kryptoaktywów, który jest neutralny technologicznie i precyzyjny. Zob. dokument roboczy służb EBC nr 223/2019 pt. „Crypto-Assets: Implications for financial stability, monetary policy, and payments and market infrastructures”, dostępny na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu

(13) Zob. art. 36 i art. 45 projektu rozporządzenia.

względna atrakcyjność tokenów będących pieniądzem elektronicznymi oraz tokenów powiązanych z aktywami z punktu widzenia posiadacza od stóp procentowych. Nie można całkowicie wykluczyć, że może to potencjalnie doprowadzić do napływów i odpływów w przypadku znacznej zmiany otoczenia stóp procentowych, co może mieć wpływ na stabilność finansową i transmisję polityki pieniężnej.

- 2.1.2. Kryptoaktywa o stabilnej wartości nominalnej, które służą jako środek płatniczy i środek przechowywania wartości, mogą mieć wpływ na stabilność i koszty finansowania depozytami przez instytucje kredytowe, co może stanowić wyzwanie dla zdolności instytucji kredytowych do wypełniania ich roli pośrednika gospodarczego. Ponieważ system finansowy w strefie euro opiera się głównie na instytucjach kredytowych, nagłe zmiany w bilansach tych instytucji mogą negatywnie wpływać ich stabilność i zdolność kredytowania, a tym samym na transmisję polityki pieniężnej - chociaż zmiany w systemie finansowym wynikające z innowacji i konkurencji są same w sobie pożądane. W przypadku znacznego zastąpienia depozytów kryptoaktywami instytucje kredytowe mogą być zmuszone do zbadania alternatywnych źródeł finansowania, takich jak finansowanie na rynku pieniężnym i finansowanie przez bank centralny, co będzie miało wpływ na koszty finansowania, stopy referencyjne rynku pieniężnego oraz wielkość bilansu banków centralnych.
- 2.1.3. Ponadto w scenariuszu zakładającym powszechne stosowanie tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących pieniądzem elektronicznym może nastąpić wzrost popytu na bezpieczne aktywa, co może mieć wpływ na kształtowanie się cen aktywów, wycenę zabezpieczeń, funkcjonowanie rynku pieniężnego i prowadzenie polityki pieniężnej. Może to ostatecznie doprowadzić do niedoboru zabezpieczeń na potrzeby operacji otwartego rynku. Ponadto powszechne stosowanie tokenów powiązanych z aktywami do celów płatności może podważać rolę płatności w euro, a nawet publiczne wykorzystanie funkcji pieniądza jako jednostki rozliczeniowej.
- 2.1.4. Poza względami polityki pieniężnej, o których mowa powyżej, zgodnie z projektem rozporządzenia tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące pieniądzem elektronicznym miałyby różne cechy, w tym - w odniesieniu do ich głównej funkcji - strukturę aktywów rezerwowych i prawa posiadaczy. W związku z tym istnieje ryzyko, że - ze względu na ich konkretne zastosowanie w połączeniu ze znaczeniem systemowym, jakiego mogą one nabrać - tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące pieniądzem elektronicznym de facto zrównałyby się z instrumentami płatniczymi, niezależnie od ich głównej funkcji lub wykorzystania zgodnie z projektem rozporządzenia. Gdyby tak miało się stać, tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące pieniądzem elektronicznym powinny podlegać podobnym wymogom, aby zapobiec ryzyku arbitrażu regulacyjnego między odpowiednimi systemami. W szczególności - ponieważ cechy tokenów powiązanych z aktywami i sposób ich wykorzystania sprawiają, że nadają się one do wykorzystania jako środek płatniczy - właściwe byłoby co najmniej nałożenie na emitentów obowiązku przyznania posiadaczom tokenów powiązanych z aktywami prawa wykupu wobec emitenta lub względem aktywów rezerwowych. Ponadto można rozważyć utworzenie kategorii „tokenów płatniczych”, która nakładałaby na tokeny powiązane z aktywami taki sam zestaw wymogów, jakim podlegają emitenci tokenów będących pieniądzem elektronicznym. Ponadto w przypadku znaczących tokenów powiązanych z aktywami, które będą powszechnie stosowane do celów płatności w Unii, właściwe byłoby objęcie emitentów takich tokenów tymi samymi wymogami dotyczącymi zezwoleń, które mają zastosowanie do emitentów tokenów będących pieniądzem elektronicznym, w przypadku gdy Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) uzna to za stosowne zgodnie z kryteriami klasyfikacji, które zostaną doprecyzowane w regulacyjnych standardach technicznych.

Ponadto projekt rozporządzenia przewiduje, że właściwy organ może odmówić wydania zezwolenia emitentowi tokenów powiązanych z aktywami między innymi w przypadku, gdy model biznesowy emitenta może stanowić poważne zagrożenie dla stabilności finansowej, transmisji polityki pieniężnej lub suwerenności monetarnej⁽¹⁴⁾. W tym względzie, w przypadku gdy porozumienie dotyczące tokenów powiązanych z aktywami jest równoważne z systemem lub schematem płatności, ocena potencjalnego zagrożenia dla prowadzenia polityki pieniężnej i sprawnego funkcjonowania systemów płatności powinna należeć do wyłącznych kompetencji EBC (lub krajowego banku centralnego emitującego daną walutę Unii). W przypadku euro wynika to z faktu, że potencjalne zagrożenie może negatywnie wpłynąć na wykonywanie podstawowych zadań, które mają być realizowane za pośrednictwem Eurosystemu na mocy Traktatu, w szczególności na prowadzenie polityki pieniężnej Unii i wspieranie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych. Ryzyko to mogłoby ostatecznie wpłynąć na realizację podstawowego celu Eurosystemu, jakim, zgodnie z Traktatem, jest utrzymywanie stabilności cen. Biorąc pod uwagę krytyczne aspekty, w odniesieniu do których wymagana jest ocena EBC w trakcie procesu wydawania zezwoleń dla emitentów tokenów powiązanych z aktywami, interwencja EBC nie powinna ograniczać się do wydania niewiążącej opinii w tych obszarach wyłącznych kompetencji EBC. Zgodnie z tą samą logiką, w przypadku gdy tokeny powiązane z aktywami mogą mieć wpływ na prowadzenie polityki pieniężnej lub sprawnego funkcjonowanie systemów płatniczych w państwach

⁽¹⁴⁾ Zob. art. 19 ust. 2 lit. c) projektu rozporządzenia.

członkowskich, których walutą nie jest euro, banki centralne tych państw członkowskich, które na mocy Traktatu zachowują swoje uprawnienia w dziedzinie polityki pieniężnej zgodnie z prawem krajowym, powinny również mieć możliwość wydawania wiążącej opinii. W związku z powyższym EBC proponuje wprowadzenie odpowiednich zmian w projekcie rozporządzenia. Ponadto EBC uważa, że należy dokładniej rozważyć stosowność obecnych ram prawnych na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie pieniądza elektronicznego”) ⁽¹⁵⁾. W szczególności pojawienie się znaczących tokenów będących pieniądzem elektronicznym wymaga zaangażowania EBC (lub właściwego banku centralnego państwa członkowskiego, którego walutą nie jest euro) w podobny sposób jak w przypadku udzielania zezwoleń emitentom tokenów powiązanych z aktywami. Emisja tokenów będących pieniądzem elektronicznym, zwłaszcza w przypadku uznania ich za znaczące, wymaga starannej oceny skutków dla polityki pieniężnej i sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych.

Ponadto uprawnienie właściwego organu do odmowy udzielenia zezwolenia, jeżeli model biznesowy emitenta tokenów powiązanych z aktywami stwarza poważne zagrożenie dla stabilności finansowej, transmisji polityki pieniężnej lub suwerenności monetarnej, zakłada, że właściwy organ jest w stanie dokładnie przewidzieć takie ryzyko na etapie udzielania zezwolenia, co może nie być możliwe, ponieważ skala ryzyka zależy od skali wykorzystania tokena. W tym względzie wydaje się, że projekt rozporządzenia nie zapewnia równoważnego narzędzia umożliwiającego właściwemu organowi reagowanie w przypadku, gdy token powiązany z aktywami stanie się w okresie swojego istnienia zagrożeniem dla stabilności finansowej, transmisji polityki pieniężnej lub suwerenności walutowej. W związku z tym EBC sugeruje, by właściwe organy były również uprawnione do podejmowania wszelkich odpowiednich środków w celu zapewnienia właściwego prowadzenia polityki pieniężnej i wspierania sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych, a także by były zobowiązane do działania zgodnie z opiniami EBC i odpowiednich banków centralnych na temat tych szczególnych aspektów. W projekcie rozporządzenia należy uwzględnić dodatkowe mechanizmy zachęcające emitentów do ograniczania skali emisji, w tym wymogi dotyczące testów warunków skrajnych wraz z ewentualnymi narzutami kapitałowymi (zob. pkt 3.2.3 poniżej).

2.1.5. Ponadto projekt rozporządzenia zawiera kilka odniesień do terminu „waluty fiat będące prawnym środkiem płatniczym”. Zgodnie z Traktatami i prawem monetarnym Unii euro jest wspólną walutą strefy euro, tj. tych państw członkowskich, które przyjęły euro jako swoją walutę. Jeżeli chodzi o państwa członkowskie, które nie przyjęły euro jako swojej waluty, traktaty konsekwentnie odnoszą się do walut tych państw członkowskich. Traktaty nie określają euro ani walut państw członkowskich jako walut „fiat”. Ponadto banknoty i monety euro emitowane przez EBC i KBC mają status prawnego środka płatniczego. Te banknoty i monety są denominowane w euro i jako takie są nominalami wspólnej waluty. W tym kontekście nie należy odwoływać się w unijnym tekście prawnym do „walut fiat będących prawnym środkiem płatniczym”. Zamiast tego projekt rozporządzenia powinien odnosić się do „oficjalnych walut”, które są wyrażone jako prawny środek płatniczy ⁽¹⁶⁾.

2.1.6. Ponadto projekt rozporządzenia zawiera przepisy dotyczące przechowywania, które mają zostać wprowadzone przez dostawców usług w zakresie kryptoaktywów ⁽¹⁷⁾. W szczególności przewiduje się niezwłoczne umieszczenie środków pieniężnych klientów w banku centralnym lub instytucji kredytowej. Chociaż przepisy dotyczące przechowywania są mile widziane, dostęp instytucji kredytowych do rachunków w banku centralnym w kontekście operacji polityki pieniężnej Eurosystemu lub do rozrachunku transakcji przez systemy zewnętrzne w kontekście operacji systemu TARGET2 opiera się na kryteriach i warunkach kwalifikacji określonych w mających zastosowanie wytycznych EBC ⁽¹⁸⁾. W związku z tym dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów muszą albo być kwalifikowanymi kontrahentami Eurosystemu, albo prowadzić działalność za pośrednictwem banku korespondenta posiadającego rachunek we właściwym banku centralnym Eurosystemu. Podobne ustalenia mogą mieć zastosowanie w innych bankach centralnych ESBC. W związku z powyższym projekt rozporządzenia powinien odnosić się do porozumień dotyczących przechowywania z bankiem centralnym poprzez sprecyzowanie, że porozumienia te są ustanawiane wyłącznie w przypadku spełnienia odpowiednich kryteriów kwalifikacji i warunków otwarcia rachunku.

⁽¹⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz.U. L 267 z 10.10.2009, s. 7).

⁽¹⁶⁾ Zob. preambułę oraz art. 3 ust. 4 Traktat o Unii Europejskiej, art. 119 ust. 2, art. 140 ust. 3 i art. 282 ust. 4 Traktatu oraz art. 2, art. 10 i art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro (Dz.U. L 139 z 11.5.1998, s. 1). Zob. również definicję „waluty” w art. 2 lit. a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2014/62 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie prawnokarnych środków ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem, zastępującej decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW (Dz.U. L 151 z 21.5.2014, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Zob. art. 63 ust. 3 projektu rozporządzenia.

⁽¹⁸⁾ Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2015/510 z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie implementacji ram prawnych polityki pieniężnej Eurosystemu (EBC/2014/60) (Dz.U. L 91 z 2.4.2015, s. 3); Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego z dnia 5 grudnia 2012 r. w sprawie transeuropejskiego automatycznego błyskawicznego systemu rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym (TARGET2) (EBC/2012/27) (Dz.U. L 30 z 30.1.2013, s. 1).

2.2. Aspekty dotyczące systemów płatności

2.2.1. Traktat i Statut ESBC przewidują, że Eurosystem w ramach swojego mandatu sprawuje nadzór nad systemami rozliczeń i płatności, co jest ściśle powiązane z jego podstawowymi zadaniami w zakresie polityki pieniężnej. Zgodnie z art. 127 ust. 2 tiret czwarte Traktatu, odzwierciedlonym w art. 3 ust. 1 Statutu, jednym z podstawowych zadań realizowanych za pośrednictwem ESBC jest „popieranie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych”. Wykonując to podstawowe zadanie, „EBC i krajowe banki centralne mogą stwarzać udogodnienia, a EBC może uchylać rozporządzenia, w celu zapewnienia skuteczności i rzetelności systemów rozliczeń i płatności w ramach Unii i z innymi krajami”⁽¹⁹⁾. Zgodnie ze swoją rolą nadzorczą EBC przyjął rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego (UE) nr 795/2014 (EBC/2014/28) (zwane dalej „rozporządzeniem SIPS”) ⁽²⁰⁾. Rozporządzenie SIPS wdraża zasady dotyczące infrastruktury rynku finansowego wydane przez Komitet ds. Systemów Płatności i Rozrachunku (CPSS) oraz Międzynarodową Organizację Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO) ⁽²¹⁾ (zwane dalej „zasadami CPSS-IOSCO”), które są prawnie wiążące i obejmują zarówno systemy płatności wysokokwotowych, jak i systemy płatności detalicznych, o znaczeniu systemowym, prowadzone przez bank centralny Eurosystemu lub podmiot prywatny. Ramy polityki nadzorczej Eurosystemu ⁽²²⁾ określają instrumenty płatnicze jako „integralną część systemów płatności” i tym samym włączają te instrumenty do zakresu nadzoru. Ramy nadzoru nad instrumentami płatniczymi są obecnie poddawane przeglądowi ⁽²³⁾. W tych ramach instrument płatniczy (np. karta, polecenie przelewu, polecenie zapłaty, przekaz pieniądza elektronicznego i cyfrowy token płatniczy ⁽²⁴⁾) definiuje się jako spersonalizowane urządzenie (lub zestaw urządzeń) lub zestaw procedur uzgodniony między użytkownikiem usług płatniczych a dostawcą usług płatniczych, wykorzystywane w celu zainicjowania transferu wartości ⁽²⁵⁾. Do chwili obecnej rola Eurosystemu jako głównego nadzorcy jest przypisana poprzez odniesienie do krajowej przynależności schematu płatności oraz prawnej siedziby jego organu zarządzającego. W przypadku paneuropejskich schematów poleceń przelewu i poleceń zapłaty w ramach jednolitego obszaru płatności w euro, a także niektórych międzynarodowych schematów płatności kartą, EBC pełni główną rolę nadzorczą. Dostawcy usług płatniczych, w tym instytucje kredytowe, instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego, również podlegają drugiej dyrektywie w sprawie usług płatniczych. Ramy nadzoru Eurosystemu uzupełniają nadzór mikroostrożnościowy nad dostawcami usług płatniczych, w tym instytucjami kredytowymi, instytucjami płatniczymi i instytucjami pieniądza elektronicznego, o aspekty istotne z punktu widzenia systemu płatności, schematu płatności lub uzgodnienia płatniczego.

2.2.2. W związku z powyższym do celów nadzoru Eurosystemu funkcję uzgodnień dotyczących tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących pieniądzem elektronicznym, które służą realizacji poleceń przelewu, można uznać za równoważną funkcji „systemu płatności”. Uzgodnienia dotyczące tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących pieniądzem elektronicznym mogą kwalifikować się jako równoważne z „systemami płatności”, jeżeli posiadają wszystkie typowe elementy systemu płatności: (a) formalne uzgodnienie; (b) co najmniej trzech uczestników bezpośrednich (nie licząc banków rozrachunkowych, partnerów centralnych, izb rozliczeniowych lub uczestników pośrednich); (c) procesy i procedury, zgodnie z regulaminami systemu, wspólne dla wszystkich kategorii uczestników; (d) wykonywanie poleceń przelewu odbywa się w ramach systemu i obejmuje inicjowanie rozrachunku lub wywiązanie się ze zobowiązania (np. kompensowanie), a zatem wykonywanie poleceń przelewu ma skutek prawny w odniesieniu do zobowiązań uczestników; oraz (e) polecenia przelewu są wykonywane pomiędzy uczestnikami. W szczególności rozporządzenie SIPS definiuje system płatniczy jako „formalne porozumienie trzech lub większej liczby uczestników (...) cechujące się wspólnymi zasadami i jednolitymi uzgodnieniami służącymi realizacji poleceń przelewu pomiędzy uczestnikami” ⁽²⁶⁾. W ramach tej definicji polecenia przelewu i uczestnicy są defi-

⁽¹⁹⁾ Zob. art. 22 Statutu ESBC.

⁽²⁰⁾ Rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego (UE) nr 795/2014 z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie wymogów nadzorczych w odniesieniu do systemów płatności o znaczeniu systemowym (EBC/2014/28) (Dz.U. L 217 z 23.7.2014, s. 16).

⁽²¹⁾ Dostępne na stronie internetowej BIS pod adresem www.bis.org

⁽²²⁾ „Eurosystem oversight policy framework”, wersja uaktualniona z lipca 2016 r., dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu

⁽²³⁾ Zob. zmienione i skonsolidowane ramy nadzoru Eurosystemu dotyczące elektronicznych instrumentów płatniczych, schematów i uzgodnień (ramy PISA) dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

⁽²⁴⁾ Cyfrowy token płatniczy to cyfrowe przedstawienie wartości zabezpieczonej roszczeniami lub aktywami zarejestrowanymi gdzie indziej i umożliwiające transfer wartości między użytkownikami końcowymi. W zależności od podstawowej struktury cyfrowe tokeny płatnicze mogą przewidywać transfer wartości bez konieczności angażowania centralnego podmiotu trzeciego lub korzystania z rachunków płatniczych.

⁽²⁵⁾ Działanie zainicjowane przez płatnika lub w imieniu płatnika lub przez odbiorcę płatności, polegające na transferze środków pieniężnych lub cyfrowych tokenów płatniczych lub lokowaniu lub gotówki na rachunku użytkownika wypłacaniu z tego rachunku, niezależnie od wszelkich leżących u jego podstaw zobowiązań między płatnikiem a odbiorcą płatności. Transfer może obejmować jednego dostawcę usług płatniczych lub wielu dostawców usług płatniczych. Definicja „transferu wartości” w ramach PISA odbiega od definicji transferu „środków pieniężnych” określonej w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35) (zwanej dalej „drugą dyrektywą w sprawie usług płatniczych”). „Transfer wartości” w kontekście „instrumentu płatniczego” w rozumieniu drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych może odnosić się wyłącznie do transferu „środków pieniężnych”. Zgodnie z drugą dyrektywą w sprawie usług płatniczych „środki pieniężne” nie obejmują cyfrowych tokenów płatniczych, chyba że tokeny te można sklasyfikować jako pieniądz elektroniczny (lub, bardziej hipotetycznie, jako zapisy księgowe).

⁽²⁶⁾ Zob. art. 2 pkt 1) rozporządzenia SIPS.

niowani w sposób ogólny, który umożliwia uwzględnienie, odpowienie, „każde[go] zleceni[a] skutkującego przejęciem lub wywiązaniem się z obowiązku zapłaty” zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 98/26/WE⁽²⁷⁾ oraz „podmiot[u] zidentyfikowan[ego] lub uznan[ego] przez system płatności, który — bezpośrednio lub pośrednio — ma możliwość nadawania oraz otrzymywania poleceń przelewu w tym systemie”⁽²⁸⁾. W zakresie, w jakim uzgodnienia dotyczące tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących pieniądzem elektronicznym kwalifikują się jako „systemy płatnicze”, zastosowanie do nich miałyby ramy nadzoru nad systemami płatności Eurosystemu oparte na zasadach CPSS-IOSCO.

2.2.3. Podobnie funkcję uzgodnień dotyczących tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących pieniądzem elektronicznym, które ustanawiają standardowe i wspólne zasady realizacji transakcji płatniczych między użytkownikami końcowymi, można uznać za „system płatności”. Z punktu widzenia nadzoru, w przypadku gdy tokeny powiązane z aktywami i tokeny będące pieniądzem elektronicznym zawierają euro w swoich aktywach rezerwowych lub są denominowane w euro, dostawca usług w zakresie kryptoaktywów odpowiedzialny za ogólne funkcjonowanie schematu płatności powinien podlegać zmienionym i skonsolidowanym ramom nadzoru Eurosystemu nad instrumentami i schematami płatniczymi. Ramy te miałyby zastosowanie do wszelkich elektronicznych instrumentów płatniczych, które umożliwiają użytkownikom końcowym wysyłanie i otrzymywanie wartości, i w związku z tym miałyby zastosowanie niezależnie od zakwalifikowania aktywów jako środków pieniężnych w rozumieniu drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych⁽²⁹⁾.

2.2.4. Rola nadzorcza ESBC miałyby również kluczowe znaczenie w odniesieniu do istotnych uzgodnień dotyczących tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących pieniądzem elektronicznym ze względu na ich potencjalny negatywny wpływ na zdolność banku centralnego emitującego walutę do realizacji celów polityki pieniężnej, jak wspomniano powyżej. Z wyżej wymienionych powodów kompetencje ESBC wynikające z Traktatu oraz kompetencje Eurosystemu wynikające z rozporządzenia SIPS powinny zostać jasno określone w motywach i w normatywnej części projektu rozporządzenia. Ponadto EBC oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednie KBC, których walutą nie jest euro, powinny uczestniczyć w procesie klasyfikacji istotnych tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących pieniądzem elektronicznym, a EBC powinien być konsultowany w sprawie aktu delegowanego, który precyzowałby kryteria stosowane do celów klasyfikacji. Ponadto projekt rozporządzenia powinien w większym stopniu odnosić się do potencjalnej interakcji z przepisami drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych, która w obecnym jej brzmieniu wydaje się raczej ograniczona⁽³⁰⁾. Przykładem potencjalnej interakcji między projektem rozporządzenia a przepisami drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych byłaby sytuacja, w której usługodawca zawiera z odbiorcą płatności umowę o akceptację kryptoaktywów innych niż tokeny będące pieniądzem elektronicznym. W takim przypadku należałoby wyjaśnić, czy tacy dostawcy musieliby spełniać te same wymogi w zakresie ochrony konsumentów, bezpieczeństwa i odporności operacyjnej, jak dostawcy regulowanych usług płatniczych. Ostatecznie należałoby wyjaśnić, czy tego rodzaju działalność może być równoznaczna z „usługą acquiringu transakcji płatniczych” w rozumieniu drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych⁽³¹⁾.

3. Uwagi szczegółowe dotyczące aspektów stabilności finansowej i nadzoru ostrożnościowego

3.1. Aspekty stabilności finansowej

3.1.1. Ustalenia nadzorcze dotyczące emitentów znaczących tokenów będących pieniądzem elektronicznym

3.1.2. Projekt rozporządzenia ustanawia podwójne ramy nadzorcze dla emitentów znaczących tokenów będących pieniądzem elektronicznym, podlegających wspólnemu nadzorowi odpowiedniego właściwego organu krajowego i EUNB. W ramach tego rozwiązania EUNB ponosiłby wyłączną odpowiedzialność za zapewnienie przestrzegania szczegółowych wymogów⁽³²⁾ przez znaczących emitentów tokenów będących pieniądzem elektronicznym, natomiast odpowiedni właściwy organ krajowy nadzorowałby przestrzeganie wszystkich pozostałych wymogów określonych w projekcie rozporządzenia.

⁽²⁷⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/26/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie zamknięcia rozliczeń w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych (Dz.U. L 166 z 11.6.1998, s. 45). Zob. art. 2 tiret pierwsze lit. i), w którym „zlecenie transferu” [polecenie przelewu] definiuje się jako: „każde wystawione przez uczestnika zlecenie przekazania do dyspozycji odbiorcy kwoty pieniężnej w formie zapisu księgowego na rachunkach instytucji kredytowej, banku centralnego, partnera centralnego lub agenta rozrachunkowego, lub każde zlecenie, które powoduje przyjęcie lub wypełnienie zobowiązania płatniczego, jak to określają zasady systemu (...)”.

⁽²⁸⁾ Zob. art. 2 pkt 18) rozporządzenia SIPS.

⁽²⁹⁾ Zob. ramy nadzoru Eurosystemu dotyczące elektronicznych instrumentów, schematów i uzgodnień płatniczych (październik 2020 r.), dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu

⁽³⁰⁾ Zob. art. 63 ust. 4 projektu rozporządzenia.

⁽³¹⁾ Zob. art. 4 pkt 44) drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych.

⁽³²⁾ Zob. art. 52 projektu rozporządzenia.

- 3.1.3. Model podwójnego nadzoru ma zasadnicze braki i lepszym rozwiązaniem byłby nadzór nad znaczącymi tokenami będącymi pieniądzem elektronicznym oraz znaczącymi tokenami powiązаныmi z aktywami na szczeblu europejskim. Wydaje się, że nie ma żadnego ekonomicznego uzasadnienia odmiennych rozwiązań nadzorczych dla znaczących tokenów powiązanych z aktywami (które podlegają zharmonizowanemu nadzorowi EUNB) oraz znaczących tokenów będących pieniądzem elektronicznym (które podlegają podwójnemu nadzorowi EUNB wraz z właściwym organem krajowym). Model podwójnego nadzoru może rozmywać zakres odpowiedzialności i zwiększać złożoność zastosowanych rozwiązań. Model podwójnego nadzoru może również do powielania lub nawet istnienia sprzecznych zadań nadzorczych, na przykład w przypadku gdy właściwe organy krajowe sprawują nadzór nad emitentami znaczących tokenów powiązanych z aktywami oraz znaczących tokenów będących pieniądzem elektronicznym, świadczących inne usługi w zakresie kryptoaktywów. EBC uważa, że nadzór nad znaczącymi tokenami powiązаныmi z aktywami oraz znaczącymi tokenami będącymi pieniądzem elektronicznym powinien być prowadzony na szczeblu europejskim, ponieważ zapewniłoby to kompleksowy przegląd ryzyka i koordynację działań nadzorczych, a jednocześnie pozwoliłoby uniknąć arbitrażu regulacyjnego.
- 3.1.4. Proponowany model podójnego nadzoru zostałby wdrożony jako uzupełnienie istniejących ram nadzorczych. W szczególności w przypadku gdy emitent znaczących tokenów będących pieniądzem elektronicznym jest instytucją kredytową, model podwójnego nadzoru doprowadziłby do dalszych komplikacji, biorąc pod uwagę fakt, że emitentem może być istotna instytucja kredytowa nadzorowana przez EBC na podstawie rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013⁽³³⁾ (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego”). Projekt rozporządzenia nakładałby na emitenta trzy różne reżimy nadzorcze ze strony: (i) odpowiedniego właściwego organu krajowego, (ii) EUNB oraz (iii) EBC. W tym względzie doświadczenie i wiedza fachowa właściwych organów krajowych w zakresie nadzoru nad emitentami i usługodawcami w zakresie tokenów będących pieniądzem elektronicznym mogłyby być przydatne jako element ich członkostwa w organie decyzyjnym EUNB, oraz za pośrednictwem wspólnych zespołów nadzorczych w przypadku istotnych instytucji kredytowych, a także w kolegium organów nadzoru, które ma zostać ustanowione dla każdego znaczącego tokena będącego pieniądzem elektronicznym⁽³⁴⁾.
- 3.1.5. Ponadto w przypadku gdy emitent znaczących stabilnych kryptowalut jest istotną instytucją kredytową, należy również doprecyzować obowiązki i zadania nadzorcze EUNB i EBC, aby uniknąć potencjalnego powielania zadań i konfliktów. W szczególności obowiązek EUNB dotyczący egzekwowania przestrzegania przez emitenta wymogów określonych w projekcie rozporządzenia nie powinien naruszać nadzoru nad wymogami ostrożnościowymi egzekwowanymi przez EBC w ramach nadzoru bankowego.

3.2. Wymogi w zakresie funduszy własnych i inwestowania aktywów rezerwowych

- 3.2.1. Ustanowienie wymogów ostrożnościowych dla emitentów tokenów powiązanych z aktywami oraz tokenów będących pieniądzem elektronicznym jest mile widziane, biorąc pod uwagę, że z powodów wskazanych wcześniej w niniejszej opinii tokeny te mogą stanowić zagrożenie dla prowadzenia polityki pieniężnej i sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych. Pożądane są również proponowane zabezpieczenia mające na celu ochronę bezpieczeństwa aktywów rezerwowych tokenów, jeżeli emitent zdecyduje się zainwestować część rezerwy.
- 3.2.2. Wymogi ostrożnościowe i wymogi dotyczące płynności nałożone na emitentów stabilnych kryptowalut powinny być proporcjonalne do ryzyka, jakie te tokeny mogą stwarzać dla stabilności finansowej. W związku z tym zadowoleniem przyjmuje się dodatkowe wymogi określone w projekcie rozporządzenia w odniesieniu do istotnych emitentów stabilnych kryptowalut. Niemniej jednak te dodatkowe wymogi mogą nie wystarczyć do rozwiązania problemu rosnącego ryzyka, w przypadku gdy stabilne kryptowaluty wejdą do powszechnego użytku jako środek płatniczy lub środek przechowywania wartości w wielu jurysdykcjach w całej Unii. Ponadto emitenci stabilnych kryptowalut, którzy nie są instytucjami kredytowymi, nie mieliby dostępu do finansowania ze strony banków centralnych jako pożyczkodawcy ostatniej instancji. W związku z powyższym EBC ma następujące uwagi.
- 3.2.3. Po pierwsze, projekt rozporządzenia umożliwi właściwym organom krajowym dostosowanie, w górę lub w dół, wymogu w zakresie funduszy własnych wynoszącego 2% średniej kwoty aktywów rezerwowych do 20% dla (mniej znaczących) emitentów stabilnych kryptowalut. W przypadku znaczących emitentów nie zezwala się organowi nadzoru na zmiany wymogu 3%. Organowi nadzoru należy przyznać dodatkowe uprawnienia filara drugiego, zwłaszcza w odniesieniu do istotnych emitentów, biorąc pod uwagę ich większe ryzyko dla stabilności finansowej. W szczególności znaczący emitenci stabilnych kryptowalut powinni być zobowiązani do regularnego przeprowadzania testów warunków skrajnych, które uwzględniałyby poważne, ale wiarygodne scenariusze warunków skrajnych o charakterze finansowym (np. szoki stóp procentowych) i niefinansowym (np. ryzyko operacyjne). W przypadku gdy emitent tych tokenów oferuje co najmniej dwie kategorie kryptoaktywów lub świadczy usługi w zakresie kryptoaktywów, testy warunków skrajnych powinny obejmować wszystkie te usługi i działania w sposób

⁽³³⁾ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).

⁽³⁴⁾ Zob. art. 101 ust. 1 projektu rozporządzenia.

kompleksowy i całościowy, aby uwzględnić pełen obraz ryzyka wynikającego z ich złożonej struktury. Na podstawie wyników takich testów warunków skrajnych organ nadzoru powinien być uprawniony do nakładania dodatkowych wymogów w zakresie funduszy własnych oprócz wymogu 3%, które powinny być proporcjonalne do stwierdzonego ryzyka. Podobne wymogi dotyczące testów warunków skrajnych i uprawnienia organu nadzoru mogłyby zostać wprowadzone w odniesieniu do mniej istotnych emitentów, co umożliwiłoby organom nadzoru wykroczenie w pewnych okolicznościach poza 20-procentowy wzrost wymogu wynoszącego 2%, biorąc pod uwagę perspektywę ryzyka i wyniki testów warunków skrajnych.

- 3.2.4. Po drugie, emitenci zarówno tokenów powiązanych z aktywami, jak i tokenów będących pieniądzem elektronicznym mogą być w równym stopniu narażeni na ryzyko paniki wśród inwestorów, z ewentualnym ryzykiem wystąpienia efektu domina dla reszty systemu finansowego i związanym z tym ryzykiem dla stabilności finansowej. Ważne jest zatem, aby tacy emitenci podlegali zharmonizowanym wymogom dotyczącym inwestowania aktywów rezerwowych w celu zapewnienia równych warunków działania i przestrzegania zasady równego traktowania podobnych rodzajów działalności generujących podobne ryzyko w odniesieniu do tokenów powiązanych z aktywami i tokenów będących pieniądzem elektronicznym. Rygorystyczne wymogi w zakresie płynności dla emitentów stabilnych kryptowalut, w szczególności istotnych emitentów, mają również kluczowe znaczenie dla umożliwienia im przetrwania napięć w zakresie płynności i zminimalizowania zagrożeń dla stabilności finansowej. W szczególności porozumienia dotyczące stabilnych kryptowalut i ich aktywa rezerwowe wykazują podobieństwa do funduszy rynku pieniężnego. W tym względzie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1131⁽³⁵⁾ nakłada na fundusze rynku pieniężnego wymóg utrzymywania znacznych rezerw płynności na wypadek wystąpienia nagłego znacznego odpływu kapitału. Emitenci stabilnych kryptowalut powinni spełniać wymogi dotyczące płynności co najmniej tak ostrożne, jak wymogi nałożone na fundusze rynku pieniężnego o stałej wartości aktywów netto; wymogi te powinny zostać opracowane w regulacyjnych standardach technicznych. Takie ostrożne wymogi inwestycyjne, które mają zostać opracowane w regulacyjnych standardach technicznych, mogłyby zwiększyć zdolność aktywów rezerwowych stabilnych kryptowalut do sprostania scenariuszom nagłego znacznego odpływu kapitału. Ponadto znaczący emitenci stabilnych kryptowalut powinni być zobowiązani do regularnego przeprowadzania testów warunków skrajnych w zakresie płynności, a w zależności od wyników takich testów organ nadzoru powinien mieć uprawnienia do zaostrożenia wymogów dotyczących ryzyka utraty płynności.
- 3.2.5. Ponadto projekt rozporządzenia nie nakłada żadnych ograniczeń uniemożliwiających ewentualną koncentrację powierników lub inwestowanie aktywów rezerwowych. Brak limitów możliwej koncentracji może zagrozić bezpieczeństwu aktywów rezerwowych i narażać je na ryzyko niesystematyczne ze strony poszczególnych powierników i emitentów długu. Projekt rozporządzenia powinien przewidywać wprowadzenie zabezpieczeń zapobiegających takiej koncentracji; zabezpieczenia te powinny zostać opracowane w regulacyjnych standardach technicznych.

3.3. Aspekty nadzoru ostrożnościowego

- 3.3.1. EBC i odpowiedni właściwy organ krajowy są właściwymi organami wykonującymi uprawnienia w zakresie nadzoru ostrożnościowego na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013⁽³⁶⁾ (zwanego dalej „rozporządzeniem CRR”) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE⁽³⁷⁾ (zwaną dalej „dyrektywą CRD”), które wspólnie ustanawiają ramy CRR/CRD. Ponadto rozporządzenie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego powierza EBC szczególne zadania w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi w strefie euro oraz nakłada na EBC odpowiedzialność za skuteczne i spójne funkcjonowanie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, w ramach którego EBC i uczestniczące właściwe organy krajowe dzielą szczególne obowiązki w zakresie nadzoru ostrożnościowego. W szczególności EBC wykonuje zadanie udzielania i cofania zezwoleń wszystkim instytucjom kredytowym⁽³⁸⁾. W przypadku istotnych instytucji kredytowych EBC ma również między innymi za zadanie zapewnienie zgodności z odpowiednimi przepisami Unii nakładającymi na instytucje kredytowe wymogi ostrożnościowe, w tym wymóg posiadania solidnych zasad zarządzania, takich jak należyte procesy zarządzania ryzykiem i mechanizmy kontroli wewnętrznej⁽³⁹⁾. W tym celu EBC posiada wszelkie uprawnienia nadzorcze do ingerowania w działalność instytucji kredytowych, które są niezbędne do wykonywania jego funkcji.

⁽³⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1131 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie funduszy rynku pieniężnego (Dz.U. L 169 z 30.6.2017, s. 8).

⁽³⁶⁾ 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).

⁽³⁷⁾ 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).

⁽³⁸⁾ Zob. art. 4 ust. 1 lit. a), art. 6 ust. 4 oraz art. 14 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

⁽³⁹⁾ Zob. art. 4 ust. 1 lit. e) i art. 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

- 3.3.2. Zgodnie z projektem rozporządzenia państwa członkowskie są zobowiązane do właściwych organów krajowych odpowiedzialnych za wykonywanie funkcji i obowiązków przewidzianych w projekcie rozporządzenia ⁽⁴⁰⁾. Ponadto projekt rozporządzenia zawiera ogólne odniesienie do potrzeby współpracy właściwych organów krajowych z organami odpowiedzialnymi za nadzór lub kontrolę działalności innego rodzaju niż działalność prowadzona przez emitentów kryptoaktywów na mocy projektu rozporządzenia ⁽⁴¹⁾. W rzeczywistości uprawnienia nadzorcze przyznane właściwym organom krajowym na mocy projektu rozporządzenia ⁽⁴²⁾ mogą mieć również skutki ostrożnościowe dla instytucji kredytowych, takie jak dodatkowe wymogi w zakresie ujawniania informacji lub wymóg zamrożenia lub zajęcia aktywów. W takich przypadkach wezwanie do współpracy z innymi organami może okazać się niewystarczające ⁽⁴³⁾.
- 3.3.3. W związku z powyższym niezmiernie ważne jest ustanowienie jasnego mechanizmu koordynacji, obejmującego jasno określone procesy i harmonogramy dotyczące kwestii związanych z powiadamianiem między odpowiednimi właściwymi organami krajowymi a EBC jako organem nadzoru ostrożnościowego nad istotnymi instytucjami kredytowymi w sytuacji gdy instytucje te zamierzają emitować kryptoaktywa lub świadczyć usługi w zakresie kryptoaktywów. Jasny mechanizm koordynacji zapewniłby możliwość terminowego, skutecznego i spójnego wykonywania odpowiednich kompetencji właściwych organów krajowych i EBC. Mechanizm taki zapewniłby również przestrzeganie postanowień projektu rozporządzenia przez emitentów i dostawców kryptoaktywów. Projekt rozporządzenia powinien odnosić się do obowiązku powiadamiania EBC przez właściwe organy krajowe w przypadkach, gdy istotna instytucja kredytowa wydaje białą księgę, zamierza świadczyć jedną z usług w zakresie kryptoaktywów lub narusza przepisy projektu rozporządzenia.
- 3.3.4. Ponadto w przypadku emitowania przez istotne instytucje kredytowe tokenów powiązanych z aktywami oraz tokenów będących pieniądzem elektronicznym zastosowanie miałyby model podwójnego nadzoru przez odpowiedni właściwy organ krajowy oraz EUNB. W tym kontekście konieczne jest dalsze wyjaśnienie, na czym polegałby nadzór EUNB w praktyce. Ponadto taki model podwójnego nadzoru musiałby również uwzględniać rolę nadzorczą EBC w odniesieniu do istotnych instytucji kredytowych z jaśniejszymi mechanizmami koordynacji, w tym jasnymi ramami powiadamiania oraz uwzględnieniem EBC w kolegium nadzorczym jako organu nadzoru ostrożnościowego. I wreszcie projekt rozporządzenia powinien wyraźnie i konsekwentnie odnosić się do organów nadzoru ostrożnościowego zarówno w odniesieniu do znaczących tokenów powiązanych z aktywami i znaczących tokenów będących pieniądzem elektronicznym ⁽⁴⁴⁾.

Propozycje zmian w projekcie rozporządzenia wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 19 lutego 2021 r.

Christine LAGARDE

Prezes EBC

⁽⁴⁰⁾ Zob. art. 81 projektu rozporządzenia.

⁽⁴¹⁾ Zob. art. 85 i art. 110 projektu rozporządzenia.

⁽⁴²⁾ Zob. art. 82 projektu rozporządzenia.

⁽⁴³⁾ Zob. art. 82 ust. 4 lit. b) projektu rozporządzenia.

⁽⁴⁴⁾ Zob. art. 99 ust. 2 lit. i) oraz art. 101 ust. 2 lit. b) projektu rozporządzenia.