



Struktura i status aktów prawa Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem RTS, ITS i tzw. Guidelines

Grzegorz Włodarczyk

Celem niniejszego artykułu będzie odpowiedź na pytania jaki status mają RTS (*Regulatory Technical Standards*), jaki ITS (*Implementing Technical Standards*) a jaki tzw. guidelines regulatorów europejskich i czy stanowią one źródło prawa powszechnie obowiązującego w Unii Europejskiej (i w Polsce)?

Rys historyczny

W wielkim skrócie struktura aktów prawnych występujących dzisiaj w prawodawstwie Unii Europejskiej jest pokłosiem Traktatu Lizbońskiego¹ z 2007 roku i tzw. Raportu Lamfalussy'ego², czyli Raportu Komitetu Mędrców ds. regulacji europejskiego rynku papierów wartościowych. We wskazanym raporcie zostały sformułowane tezy tzw. Procedury Lamfalussy'ego, która to jest procedurą (obowiązującą i dziś) regulującą cały system stanowienia, konsultacji, wdrażania i kontroli³ aktów prawa Unii Europejskiej w zakresie unijnego rynku usług finansowych obejmującego usługi bankowe, ubezpieczeniowe i rynek kapitałowy. W tym miejscu widać już, że zarysowany podział znajduje swe odzwierciedlenie w kompetencjach regulatorów poszczególnych rynków (bankowy, kapitałowy i ubezpieczeniowy), o czym dalej.

Nie można nie wspomnieć, że przed opisaną reformą istniały Komitety doradcze Komisji Europejskiej, które po reformie przekształciły się w organy regulacyjne. Wskazane Komitety to:

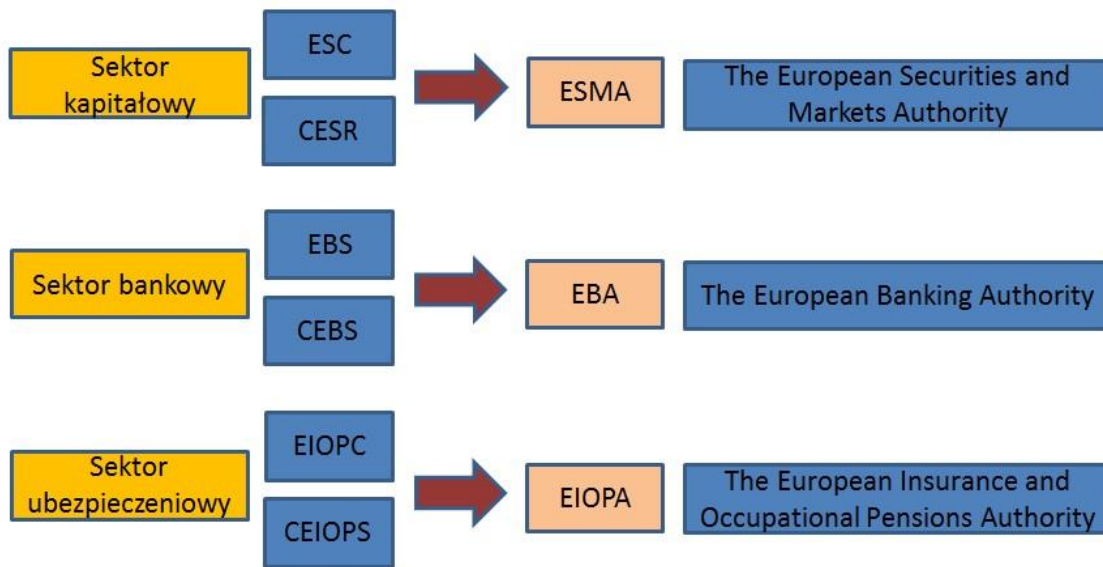
¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PL>.

² Final Report of The Committee of Wise Man on the Regulation of European Securities Market, Bruksela 2001. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf.

³ Kontrola nie będzie przedmiotem niniejszego artykułu. Więcej szczegółów – m.in. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

- ESC - Europejski Komitet Papierów Wartościowych (regulacyjny).
- CESR - Komitet Europejskich Nadzorów Rynków Papierów Wartościowych (nadzorczy).
- EBC - Europejski Komitet Bankowy (regulacyjny).
- CEBS - Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (nadzorczy).
- EIOPC - Europejski Komitet Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (regulacyjny)
- CEIOPS - Komitet Europejskich Nadzorów Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (nadzorczy).

Upraszczając rys historyczny po wskazanej reformie wszystkie powyższe Komitety przekształciły się w regulatorów w następujący sposób:



Uproszczenie polega na tym, że oficjalnie CESR przekształcił się ESMA, CEBS w EBA, CEIOPS zaś w EIOPA, aczkolwiek pewne kompetencje z pozostałych trzech Komitetów (ESC, EBS, EIOPC) także zostały przeniesione na kompetencje Urzędów, zwanych zbiorczo Europejskimi Urzędami Nadzoru (*European Supervisory Authorities – ESA*)⁴.

⁴ Więcej w KNF - Europejski System Nadzoru Finansowego - Informacje ogólne, http://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/inf_ogol.html



Poziom 1

Poziomem 1 w strukturze aktów prawa Unii Europejskiej są akty prawa zgodne z tzw. zwykłą procedurą legislacyjną, czyli w skrócie dyrektywy i rozporządzenia. W dyrektywach i rozporządzeniach musi znaleźć się zaś dyspozycja dla Komisji do wydawania tzw. aktów poziomu drugiego (Poziom 2), o których mowa będzie poniżej (Komisja może wydawać akty drugiego poziomu jedynie na podstawie wyraźnej dyspozycji przepisu – przeniesienia uprawnień – zawartej aktach poziomu pierwszego).

Poziom 2

Pokrótkie opisując system prawa Unii Europejskich od tzw. Level 2 do Level 3, można by przedstawić go graficznie w sposób następujący:



RTS i ITS są przygotowywane przez tzw. European Supervisory Authorities (ESAs) czyli ESMA, EBA i EIOPA (w zależności od sektora). ESMA, EBA i EIOPA nie mają uprawnień do wydawania aktów prawnych wiążących kraje członkowskie Unii Europejskiej, aczkolwiek w ich kompetencji leży przygotowanie projektów (jako „*drafts*”) takich aktów dla Komisji (po wypełnieniu odpowiednich procedur, np. zaakceptowaniu przez tzw. Standing Committees).



Różnice pomiędzy RTS a ITS

RTS (*Regulatory Technical Standards*) i ITS (*Implementing Technical Standards*) różnią się przede wszystkim podstawą prawną. RTS są wydawane na podstawie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵, który stanowi, że akt ustawodawczy⁶ może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego, zaś ITS są wydawane na podstawie art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, że jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w przypadkach określonych w artykułach 24 i 26 Traktatu o Unii Europejskiej, Radzie, zaś w nagłówku aktów wykonawczych dodaje się przymiotnik „wykonawcze” albo „wykonawcza”.⁷

Zawsze zatem gdy podstawą do przekazania uprawnień będzie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej będziemy mieli do czynienia z RTS, zaś gdy podstawą do przekazania uprawnień będzie art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej będziemy mieli do czynienia z ITS.

Zarówno RTS jak i ITS są prawnie wiążące dla krajów członkowskich lub instytucji regulowanych (np. banków, firm inwestycyjnych) choć stopień związania (kraj członkowski a instytucja regulowana) zależy też od formy wydania RTS/ITS.⁸

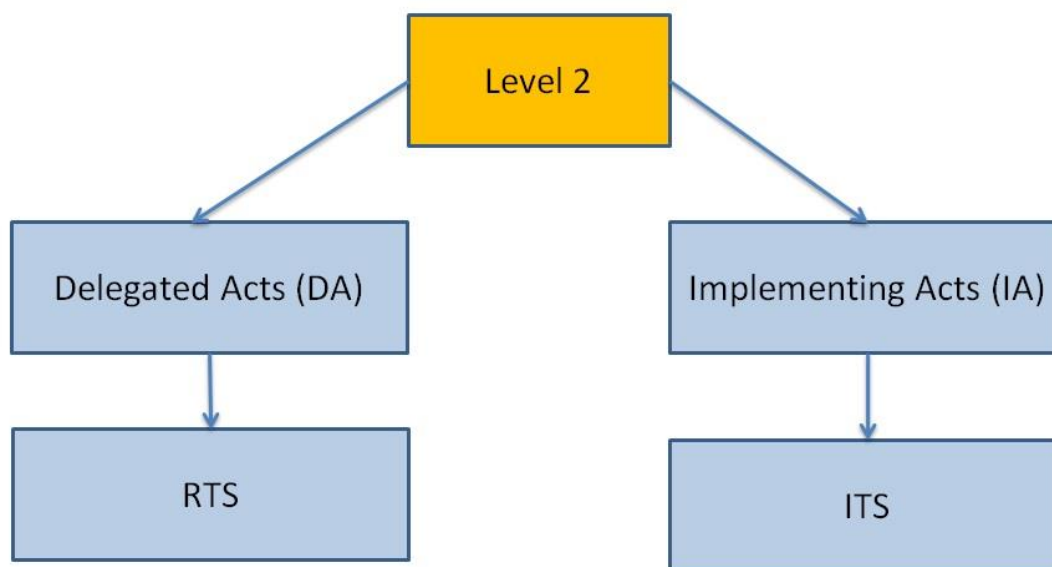
⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>

⁶ Wspomniane wcześniej akty poziomu pierwszego – dyrektywy i rozporządzenia.

⁷ Jako, że akty 2 poziomu, czyli RTS i ITS są wydawane jako rozporządzenie lub dyrektywa Komisji.

⁸ Np. MiFID 2 czyli akt z 2006 roku zostało wydane jako Dyrektywa Komisji, zatem wiązała bezpośrednio kraje członkowskie, nie zaś instytucja nadzorowane.

Kolejną różnicą między RTS a ITS, zatem pomiędzy dwoma typami aktów drugiego rzędu wydawanymi na innej podstawie prawnej – art. 290 i art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest fakt, że w przypadku RTS (art. 290) Komisja jest obowiązana przedstawić wskazany akt (który jest określany jako *Delegated Act* – por. grafika poniżej) Radzie Unii Europejskiej oraz Parlamentowi Europejskiemu, które mogą dany akt zablokować bądź odrzucić kwalifikowaną większością (Rada Unii Europejskiej) bądź zwykłą większością (Parlament Europejski). RTS może wejść w życie jedynie w przypadku, gdy oba organy nie zgłoszą zastrzeżeń w trybie i okresie określonym w akcie pierwszego poziomu. ITS z kolei (art. 291) jest wydawany po spełnieniu określonych przesłanek przez Komisję i nie wymaga procedury opisanej powyżej.



Poziom 3

Poziom trzeci (w aspekcie niniejszego artykułu) to wytyczne ESMA, EBA i EIOPA, które nie są aktem prawnie wiążącym, nie wchodzi także do katalogu źródeł prawa (co do zasady), choć ich przyjmowanie dla instytucji nadzorowanych odbywa się na zasadzie „*comply or explain*”.

Grzegorz Włodarczyk

Doktorant w INP PAN