

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

## OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 6 czerwca 2023 r.

w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju

(CON/2023/15)

(2023/C 249/03)

**Wprowadzenie i podstawa prawna**

23 lutego 2022 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju i zmieniającej dyrektywę (UE) 2019/1937 <sup>(1)</sup> (zwanej dalej „proponowaną dyrektywą”).

Europejski Bank Centralny (EBC) postanowił wydać opinię w sprawie proponowanej dyrektywy z inicjatywy własnej. Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że proponowana dyrektywa zawiera postanowienia mające wpływ na zadania EBC dotyczące nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi zgodnie z art. 127 ust. 6 Traktatu oraz na przyczynianie się przez Europejski System Banków Centralnych do należytego wykonywania polityk związanych ze stabilnością systemu finansowego, zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

**1. Uwagi ogólne**

1.1. Proponowana dyrektywa nakłada na niektóre duże przedsiębiorstwa obowiązek dochowania należytej staranności w zakresie praw człowieka i ochrony środowiska <sup>(2)</sup>, w tym poprzez identyfikowanie rzeczywistych i potencjalnych niekorzystnych skutków <sup>(3)</sup>, uwzględnianie należytej staranności w prowadzonej polityce <sup>(4)</sup>, zapobieganie potencjalnym niekorzystnym skutkom i ich ograniczanie <sup>(5)</sup>, ustanowienie i stosowanie procedury rozpatrywania skarg <sup>(6)</sup>, monitorowanie skuteczności prowadzonej polityki należytej staranności i środków w zakresie należytej staranności <sup>(7)</sup> oraz działania informacyjne <sup>(8)</sup>. W tym celu proponowana dyrektywa definiuje „przedsiębiorstwo”, do którego ma ona zastosowanie, jako obejmujące „regulowane przedsiębiorstwo finansowe” <sup>(9)</sup>, które z kolei obejmuje między innymi instytucje kredytowe w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 <sup>(10)</sup> (zwane dalej „instytucjami kredytowymi”).

1.2. Ponadto proponowana dyrektywa zobowiązuje przedsiębiorstwa, do których ma ona zastosowanie, do podjęcia odpowiednich środków w celu zidentyfikowania rzeczywistych lub potencjalnych niekorzystnych skutków dla praw człowieka i dla środowiska wynikających z ich własnej działalności lub działalności ich jednostek zależnych oraz – w przypadku, gdy są one związane z ich łańcuchami wartości – na poziomie stałych relacji biznesowych <sup>(11)</sup>. W przy-

<sup>(1)</sup> COM (2022) 71 final.

<sup>(2)</sup> Zob. art. 4 proponowanej dyrektywy.

<sup>(3)</sup> Zob. art. 6 proponowanej dyrektywy.

<sup>(4)</sup> Zob. art. 5 proponowanej dyrektywy.

<sup>(5)</sup> Zob. art. 7 i 8 proponowanej dyrektywy.

<sup>(6)</sup> Zob. art. 9 proponowanej dyrektywy.

<sup>(7)</sup> Zob. art. 10 proponowanej dyrektywy.

<sup>(8)</sup> Zob. art. 11 proponowanej dyrektywy.

<sup>(9)</sup> Zob. art. 3 lit. a) pkt 4 proponowanej dyrektywy.

<sup>(10)</sup> Zob. art. 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

<sup>(11)</sup> Zob. art. 6 ust. 1 proponowanej dyrektywy.

padku regulowanych przedsiębiorstw finansowych, w tym instytucji kredytowych, pojęcie „łańcuch wartości” zdefiniowano w proponowanej dyrektywie jako obejmujące działalność klientów otrzymujących pożyczki, kredyty i inne usługi finansowe<sup>(12)</sup>. Chociaż należyta staranność w zakresie praw człowieka i ochrony środowiska nie wchodzi w zakres kompetencji EBC, proponowana dyrektywa może mieć istotne praktyczne konsekwencje dla instytucji kredytowych. Z tego punktu widzenia zaleca się, aby proponowana dyrektywa przewidywała ustalenia dotyczące współpracy i wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za nadzór nad przestrzeganiem przez instytucje kredytowe przepisów proponowanej dyrektywy a organami odpowiedzialnymi za nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi, w tym EBC. W tym względzie EBC zauważa, że unijni współprawodawcy wprowadzili rozwiązania dotyczące współpracy i wymiany informacji między organami nadzoru ostrożnościowego z jednej strony, a właściwymi organami nadzorczymi odpowiedzialnymi za nadzór nad przestrzeganiem przez instytucje kredytowe przepisów unijnych regulujących inne obszary działalności, które nie wchodzi w zakres kompetencji EBC w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, z drugiej strony. Takie rozwiązania zostały ustanowione na przykład w obszarach wymogów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu<sup>(13)</sup>, rynków instrumentów finansowych<sup>(14)</sup> oraz infrastruktur rynkowych<sup>(15)</sup>.

- 1.3. Proponowana dyrektywa wprowadza odpowiedzialność cywilną przedsiębiorstw, które nie wywiązują się ze swoich obowiązków w zakresie zapobiegania potencjalnym niekorzystnym skutkom oraz powstrzymania rzeczywistych niekorzystnych skutków, jeżeli takie uchybienia prowadzą do powstania szkód<sup>(16)</sup>. Chociaż konieczne jest bardziej szczegółowe określenie zasad odpowiedzialności cywilnej (na przykład definicji szkód objętych tymi zasadami oraz ciężaru dowodu), oczekuje się, że ryzyko sporów sądowych dla banków może znacznie wzrosnąć w wyniku wprowadzenia tego systemu odpowiedzialności. EBC oczekuje, że nadzorowane instytucje kredytowe będą zarządzały tym ryzykiem zgodnie z wytycznymi ostrożnościowymi przekazywanymi przez EBC. W tym kontekście należy zauważyć, że EBC przyjął dotychczas podejście oparte na analizie ryzyka przy ocenie narażenia banku na ryzyka środowiskowe, społeczne i związane z zarządzaniem. Na przykład EBC stwierdził, że banki powinny rozumieć konsekwencje, jakie przejście na bardziej zrównoważoną gospodarkę pociąga za sobą dla ich transakcji i ekspozycji, oraz powinny uwzględnić takie ryzyko w swojej ogólnej strategii zarządzania ryzykiem<sup>(17)</sup>. Z tej perspektywy dalsze udzielanie kredytów na finansowanie działalności, która jest narażona na wysokie ryzyko związane z transformacją, można uznać za zgodne z należyтым zarządzaniem ryzykiem tylko wtedy, gdy kredytobiorca posiada wiarygodny, oparty na podstawach naukowych i dostosowany do porozumienia paryskiego<sup>(18)</sup> plan transformacji umożliwiający zarządzanie ryzykiem transformacji. W szczególności należyte zarządzanie ryzykiem transformacji obejmuje również należyte zarządzanie ryzykiem sporów sądowych. W tym kontekście EBC podkreśla, że wprowadzenie odpowiedzialności cywilnej związanej z negatywnymi skutkami udzielania takich kredytów musiałoby uwzględniać i uznawać rolę planowania transformacji w przedsiębiorstwach. Zgodnie z wyżej wymienionym podejściem nadzorczym udzielanie kredytów na finansowanie działalności, która jest narażona na wysokie ryzyko związane z transformacją, można jednak uznać za zgodne z należyтым podejściem do zarządzania ryzykiem, o ile marginalny wkład planowanych lub przeprowadzonych działań pozostaje spójny z wiarygodnymi planami transformacji. Ma to kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby banki były w stanie finansować działania na rzecz transformacji dla klientów, którzy nie dostosowali się jeszcze do celów klimatycznych UE i porozumienia paryskiego, ale mają takie plany.
- 1.4. Proponowana dyrektywa nakłada na przedsiębiorstwa, do których ma ona zastosowanie, obowiązek przyjęcia planu transformacji w celu zapewnienia zgodności modelu biznesowego i strategii przedsiębiorstwa z przejściem na zrównoważoną gospodarkę oraz z ograniczeniem globalnego ocieplenia do 1,5 °C zgodnie z porozumieniem paryskim<sup>(19)</sup>. W szczególności przedsiębiorstwo musi uwzględnić w swoim planie cele w zakresie redukcji emisji, jeżeli uzna zmianę klimatu za główne ryzyko. Chociaż obowiązek przyjęcia planu transformacji nakłada proponowana dyrektywa, treść i wymogi praktyczne dotyczące ujawniania planu transformacji określono oddzielnie w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady

<sup>(12)</sup> Zob. art. 3 lit. g) proponowanej dyrektywy.

<sup>(13)</sup> Zob. art. 49 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73); pkt 3.1 do 3.8 opinii EBC CON/2022/4. Opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EUR-Lex.

<sup>(14)</sup> Zob. art. 79 dyrektywy 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 2011/61/UE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349).

<sup>(15)</sup> Zob. art. 84 rozporządzenia 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).

<sup>(16)</sup> Zob. art. 22 proponowanej dyrektywy.

<sup>(17)</sup> Zob. „Guide on climate-related and environmental risks”, dostępny na stronie internetowej nadzoru bankowego EBC pod adresem [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu). Zob. również komunikat prasowy pt. „ECB sets deadlines for banks to deal with climate risks”, dostępny na stronie internetowej nadzoru bankowego EBC [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu)

<sup>(18)</sup> Zob. przemówienie Franka Eldersona pt. „Running up that hill” – how climate-related and environmental risks turned mainstream in banking supervision and next steps for banks’ risk management practices”, dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(19)</sup> Zob. art. 15 proponowanej dyrektywy.

(UE) 2022/2464<sup>(20)</sup> (zwanej dalej „dyrektywą CSRD”). Kluczowe znaczenie ma zatem ścisła koordynacja i spójność między definicjami i wymogami proponowanej dyrektywy a dyrektywą CSRD. EBC podkreśla potrzebę zapewnienia spójności i interoperacyjności planów transformacji w ramach tych dwóch aktów prawnych. Należy zauważyć, że plany transformacji wymagane na mocy proponowanej dyrektywy i dyrektywy CSRD mogą różnić pod względem celów od planów transformacji wymaganych z perspektywy ostrożnościowej na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE<sup>(21)</sup> (zwanej dalej „dyrektywą CRD”), która przechodzi obecnie proces nowelizacji. Dyrektywa CRD ma na celu zapewnienie, aby instytucje kredytowe dokonywały kompleksowej oceny ryzyka środowiskowego, społecznego i związanego z zarządzaniem oraz uwzględniały perspektywiczne aspekty tego ryzyka w swoich strategiach, wyecnie, bieżącym monitorowaniu ryzyka i zarządzaniu ryzykiem, z myślą o zapewnieniu odporności danej instytucji kredytowej.

1.5. Proponowana dyrektywa upoważnia państwa członkowskie do wyznaczenia co najmniej jednego organu nadzoru, który będzie nadzorował przestrzeganie określonych w niej obowiązków<sup>(22)</sup>. W tym kontekście organy wyznaczone obecnie jako właściwe organy nadzoru nad regulowanymi przedsiębiorstwami finansowymi mogą również zostać wyznaczone jako organy nadzoru do celów proponowanej dyrektywy w odniesieniu do tych przedsiębiorstw finansowych, które są objęte jej zakresem zastosowania<sup>(23)</sup>. EBC podkreśla, że nadzór nad przestrzeganiem obowiązków określonych w proponowanej dyrektywie stanowi zadanie odrębne od zadań ostrożnościowych właściwych organów krajowych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego<sup>(24)</sup>. Jeżeli właściwe organy krajowe w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego miałyby zostać wyznaczone przez państwa członkowskie jako organ nadzoru na mocy proponowanej dyrektywy, należy im zapewnić środki i zasoby umożliwiające im wykonywanie tych nowych zadań bez uszczerbku dla ich obecnych obowiązków ostrożnościowych. Ponadto EBC ponownie podkreśla potrzebę odpowiednich ustaleń dotyczących koordynacji, współpracy i wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za nadzór nad przestrzeganiem przez instytucje kredytowe ich obowiązków wynikających z proponowanej dyrektywy z jednej strony a organami odpowiedzialnymi za nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi, w tym EBC, z drugiej strony. Takie ustalenia powinny przyczynić się do zapobiegania, w miarę możliwości, zbędnym wymogom w zakresie podwójnej sprawozdawczości i niespójnym decyzjom w odniesieniu do nadzorowanych instytucji kredytowych.

1.6. Komisja ma utworzyć Europejską Sieć Organów Nadzorczych, składającą się z przedstawicieli organów nadzoru wyznaczonych przez państwa członkowskie, do której Komisja może zaprosić agencje Unii w celu wymiany informacji, zapewnienia wzajemnej pomocy i ustanowienia środków skutecznej współpracy<sup>(25)</sup>. Proponowana dyrektywa słusznie wyklucza możliwość powierzenia EBC nadzoru nad przestrzeganiem proponowanej dyrektywy przez te istotne instytucje kredytowe, które podlegają jego bezpośredniemu nadzorowi. Jest to zgodne z interpretacją EBC, że zadanie to nie wchodzi w zakres zadań nadzoru ostrożnościowego, które mogą zostać powierzone EBC na mocy art. 127 ust. 6 Traktatu. EBC uważa jednak, że kluczowe znaczenie ma włączenie EBC do proponowanej Europejskiej Sieci Organów Nadzorczych jako organ nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi. Takie rozwiązanie zapewniłoby koordynację i stworzyłoby solidną podstawę prawną dla ustanowienia uzgodnień dotyczących współpracy i wymiany informacji między EBC a organami nadzoru wyznaczonymi na mocy proponowanej dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do tych regulowanych przedsiębiorstw finansowych, które podlegają bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu EBC (tj. istotnych instytucji kredytowych) ale które jednocześnie podlegałyby nadzorowi krajowych organów nadzoru wyznaczonych przez państwa członkowskie do celów proponowanej dyrektywy.

<sup>(20)</sup> Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz.U. L 322 z 16.12.2022, str. 15).

<sup>(21)</sup> Zob. art. 76 dyrektywy 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).

<sup>(22)</sup> Art. 17 ust. 1 proponowanej dyrektywy.

<sup>(23)</sup> Art. 17 ust. 5 proponowanej dyrektywy.

<sup>(24)</sup> Zob. art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego 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).

<sup>(25)</sup> Art. 21 proponowanej dyrektywy.

- 1.7. Proponowana dyrektywa zawiera definicję łańcucha wartości regulowanych przedsiębiorstw finansowych. Może to mieć wpływ na przyszłe ramy regulacyjne, na przykład europejskie standardy sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju opracowane przez Europejską Grupę Doradczą ds. Sprawozdawczości Finansowej <sup>(26)</sup>, które mają zostać przyjęte przez Komisję w kontekście dyrektywy CSRD. Definicję tę należy dokładnie ocenić w kontekście ostrożnościowych ram regulacyjnych, ponieważ może ona nie być odpowiednia do stosowania w ostrożnościowych ramach regulacyjnych. Wynika to z faktu, że z perspektywy nadzoru ostrożnościowego ważne jest, aby regulowane przedsiębiorstwa finansowe posiadały kompleksowy przegląd ryzyk związanych z transformacją nieodłącznie związanych z ich łańcuchem wartości. W związku z tym konieczna może być bardziej dogłębna analiza i dalsze doprecyzowanie definicji łańcucha wartości w zakresie, w jakim dotyczy ona regulowanych przedsiębiorstw finansowych.
- 1.8. I wreszcie EBC podkreśla znaczenie stopniowego i uporządkowanego wejścia w życie proponowanej dyrektywy, aby umożliwić przedsiębiorstwom dostosowanie ich wewnętrznych procesów i relacji biznesowych do nowych wymogów. Ma to szczególne znaczenie w kontekście zapewnienia przez regulowane przedsiębiorstwa finansowe uporządkowanej ponownej oceny ryzyka i uniknięcia zjawiska nagłych spadków, które może prowadzić do nagłego przerwania świadczenia usług finansowych, co może mieć potencjalnie negatywny wpływ na stabilność finansową.

W przypadku gdy EBC zaleca zmianę proponowanej dyrektywy, szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Roboczy dokument techniczny jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 6 czerwca 2023 r.

*Prezes EBC*  
Christine LAGARDE

---

<sup>(26)</sup> Zob. „First Set of draft ESRS”, Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej, listopad 2022 r. Publikacja dostępna na stronie grupy pod adresem [www.efrag.org](http://www.efrag.org)