KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.5.2017 r.
SWD(2017) 149 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

WNIOSEK DOTYCZĄCY ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do obowiązku rozliczania, zawieszania obowiązku rozliczania, wymogów dotyczących zgłaszania, technik ograniczania ryzyka związanego z kontraktami pochodnymi będącymi przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, które nie są rozliczane przez kontrahenta centralnego, rejestracji repozytoriów transakcji i nadzoru nad nimi, a także wymogów dotyczących repozytoriów transakcji

{COM(2017) 208 final}
{SWD(2017) 148 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków ewentualnych zmian 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

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

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 („rozporządzenie EMIR") stanowiło odpowiedź na zobowiązanie podjęte we wrześniu 2009 r. przez liderów państw grupy G-20, które dotyczyło wprowadzenia w skali globalnej określonych wymogów dotyczących kontraktów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym. Rozporządzenie EMIR ma na celu ograniczenie ryzyka systemowego poprzez zwiększenie przejrzystości rynku instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym oraz zmniejszenie ryzyka kredytowego kontrahenta i ryzyka operacyjnego związanego z instrumentami pochodnymi będącymi przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym. Niektóre z wprowadzonych w tym celu wymogów już obowiązują, podczas gdy inne nie weszły jeszcze w życie. Wyniki prowadzonego przez Komisję monitoringu rynku oraz informacje otrzymane od zainteresowanych stron i organów UE wskazują na szerokie poparcie dla ogólnych celów rozporządzenia EMIR, ujawniły jednak również szereg problemów, które sprawiają, że cele tego rozporządzenia nie są osiągane w najbardziej skuteczny i wydajny sposób. Problemy te dotyczą w szczególności: (i) nieproporcjonalnych kosztów przestrzegania przepisów, które niekiedy przewyższają korzyści pod względem nadzoru ostrożnościowego, (ii) niedostatecznej przejrzystości pozycji i ekspozycji w instrumentach pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym oraz (iii) niewystarczającego dostępu niektórych kontrahentów do usług rozliczeniowych.

Jaki jest cel inicjatywy?

Planowane warianty zmian w przepisach mają na celu zwiększenie skuteczności i wydajności stosowania rozporządzenia EMIR poprzez zwiększenie proporcjonalności przepisów, zwiększenie przejrzystości pozycji i ekspozycji w instrumentach pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym oraz ograniczenie utrudnień w dostępie do usług rozliczeniowych. W tym celu rozważa się pewną liczbę ściśle ograniczonych zmian w przepisach rozporządzenia EMIR, przy czym są one oceniane w kontekście nadrzędnego celu tego rozporządzenia, jakim jest zapewnienie stabilności systemu finansowego.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Rozporządzenie EMIR wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Ściśle ograniczone zmiany w obowiązujących przepisach rozporządzenia EMIR, które rozważa się w ramach niniejszej inicjatywy, mogą zostać wprowadzone jedynie na szczeblu unijnym, na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Inicjatywa polega na zmianie obowiązującego rozporządzenia EMIR. W związku z tym rozważane warianty dotyczą ściśle ograniczonych dostosowań konkretnych przepisów. Wskazano szereg preferowanych wariantów strategicznych służących osiągnięciu zamierzonych celów:

- ustanowienie nowego tymczasowego zwolnienia z obowiązku rozliczania dla systemów programów emerytalnych;
- ograniczenie zakresu obowiązku rozliczania dla kontrahentów niefinansowych;
- zwolnienie bardzo małych kontrahentów finansowych z obowiązku rozliczania;
- zniesienie obowiązku tzw. „zgłaszania wstecznego";
- zwolnienie kontrahentów niefinansowych z wymogu zgłaszania transakcji wewnątrzgrupowych;
- w odniesieniu do transakcji na giełdowych instrumentach pochodnych – wprowadzenie jednostronnego zgłaszania przez kontrahentów centralnych;
- w odniesieniu do transakcji innych niż transakcje na giełdowych instrumentach pochodnych – ustanowienie wymogu zgłaszania przez kontrahenta finansowego transakcji z małym kontrahentem niefinansowym;
- dalsza harmonizacja przepisów i procedur dotyczących zgłaszania oraz nałożenie na repozytoria transakcji wymogu zapewnienia jakości danych;
- zwiększenie górnych pułapów podstawowych kwot grzywien za naruszenia wymogów rozporządzenia EMIR przez repozytoria transakcji;
- doprecyzowanie wzajemnych powiązań między krajowymi przepisami z zakresu niewypłacalności i dostępnymi w ramach rozporządzenia EMIR instrumentami zarządzania przypadkami niewykonania zobowiązania oraz wprowadzenie do rozporządzenia EMIR zasady świadczenia usług rozliczeniowych

na sprawiedliwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunkach handlowych (zasada/warunki FRAND, z ang. ***f**air, **r**easonable, **a**nd **n**on-**d**iscriminatory*).

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Informacje zwrotne od zainteresowanych stron na temat funkcjonowania rozporządzenia EMIR uzyskano w ramach dwukrotnie przeprowadzonych przez Komisję konsultacji publicznych. W trakcie konsultacji podniesiono szereg konkretnych kwestii, ale nie przedstawiono żadnych konkretnych wariantów strategicznych, które mogłyby być przedmiotem dalszej analizy. Wszystkie grupy zainteresowanych stron wyraziły szerokie poparcie dla zamiaru zwiększenia proporcjonalności przepisów. Dużo uwagi poświęcono kwestii zgłaszania transakcji. Respondenci, głównie przedsiębiorstwa i zrzeszenia branżowe, zwracali się o ograniczenie wymogów sprawozdawczych dla kontrahentów niefinansowych. Duża liczba respondentów należących do różnych kategorii zainteresowanych stron była również zdania, że zgłaszanie dwustronne należy zastąpić zgłaszaniem jednostronnym – wariant ten rozważono, ale ostatecznie odrzucono w niniejszej ocenie skutków. Respondenci zwrócili również uwagę na konieczność wprowadzenia zwolnień z obowiązku rozliczania oraz wymogów dotyczących depozytu zabezpieczającego w odniesieniu do kontrahentów niemających znaczenia systemowego.

W ramach prowadzonych na późniejszym etapie dyskusji z ekspertami z państw członkowskich uwzględniono rozważane konkretne warianty strategiczne. Większość ekspertów z państw członkowskich opowiedziała się za preferowanymi wariantami utrzymanymi w niniejszej ocenie skutków.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Po pierwsze, proponowane zmiany przyniosą zmniejszenie nałożonych na uczestników rynku kosztów i obciążeń związanych z przestrzeganiem przepisów, bez negatywnych skutków dla stabilności finansowej. Większa proporcjonalność w stosowaniu przepisów dotyczących rozliczania przyniesie korzyści kontrahentom niefinansowym, gdyż planowane środki zapewnią bardziej wyrównane warunki, albowiem wyższy próg sprawi, że jedynie najwięksi kontrahenci niefinansowi będą objęci wymogami dotyczącymi rozliczania. Określenie na nowo, co należy rozumieć pod pojęciem „małego kontrahenta finansowego", który miałby być objęty obowiązkiem rozliczania, umożliwi zmniejszenie obciążeń dla tych (bardzo) małych kontrahentów finansowych, dla których centralne rozliczanie jest ekonomicznie nieopłacalne. Systemy programów emerytalnych skorzystają z nowego tymczasowego zwolnienia z obowiązku rozliczania, gdyż do dnia dzisiejszego nie pojawiło się żadne skuteczne rozwiązanie techniczne na potrzeby rozliczania. Wszyscy kontrahenci skorzystają na złagodzeniu niektórych wymogów sprawozdawczych, obejmującym m.in. zniesienie obowiązku tzw. „zgłaszania wstecznego". Po drugie, większa przejrzystość pozycji i ekspozycji w instrumentach pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym umożliwi organom identyfikowanie ewentualnych problemów już na wcześniejszym etapie i szybkie podejmowanie działań w obliczu wszelkiego rodzaju zagrożeń, co zwiększy odporność rynków finansowych. Po trzecie, ułatwienie dostępu do usług rozliczeniowych umożliwi większej liczbie uczestników rynku zarządzanie ryzykiem i jego zabezpieczanie oraz – poprzez ograniczenie prawdopodobieństwa wystąpienia nagłych szoków i zakłóceń w działalności – przyczyni się do zmniejszenia wahań w rozwoju działalności oraz do większego bezpieczeństwa zatrudnienia dla ich pracowników.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Ogólnie nie przewiduje się żadnych znaczących istotnych kosztów społecznych i gospodarczych. Planowane uproszczenie i większa proporcjonalność przepisów dotyczących sprawozdawczości umożliwi osiągnięcie celów rozporządzenia EMIR przy jednoczesnym znacznym zmniejszeniu łącznych obciążeń administracyjnych kontrahentów, którzy podlegają wymogom sprawozdawczym na podstawie rozporządzenia EMIR. W przypadkach, w których rozważa się przeniesienie obowiązku zgłaszania, podmioty, który miałyby go w przyszłości przejąć, są lepiej przygotowane do tego zadania, w związku z czym dzięki korzyściom skali stosowne łączne zagregowane koszty powinny spaść. Dalsza harmonizacja zasad i procedur dotyczących sprawozdawczości może co najwyżej na początkowych etapach wdrożenia wiązać się z pewnymi ograniczonymi kosztami administracyjnymi, ale w perspektywie średniookresowej powinna prowadzić do zwiększenia wydajności i zmniejszenia łącznych obciążeń. Podobnie wymóg przestrzegania sprawiedliwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunków handlowych w ramach świadczenia usług rozliczeniowych, który przyniesie korzyści licznym kontrahentom, powinien wiązać się jedynie z z ograniczonymi dodatkowymi kosztami administracyjnymi.

Łącznym efektem wszystkim preferowanych wariantów jest znaczne zmniejszenie kosztów. Szacunkowe potencjalne oszczędności, obliczone wyłącznie na potrzeby niniejszej oceny skutków i z uwzględnieniem wszystkich założeń opisanych w załączniku 8, mieszczą się w przedziale 2,3–6,9 mld euro, jeśli chodzi o koszty stałe (jednorazowe), oraz 1,1–2,66 mld euro, jeśli chodzi o koszty operacyjne. Na wiarygodność tego szacowanego ograniczenia kosztów wpływa jednak szereg ograniczeń. Po pierwsze, szacunki te są ważne jedynie na chwilę obecną. Wymogi, które będą miały zastosowanie na późniejszym etapie, takie jak wprowadzane stopniowo stosowanie wymogów dotyczących depozytu zabezpieczającego, nie zostały

uwzględnione w obliczeniach. Po drugie, podstawę obliczeń stanowią ograniczona liczba publicznie dostępnych danych oraz niepotwierdzone badania rynku, które niekoniecznie muszą dokładnie odzwierciedlać różnorodność i specyfikę wszystkich kontrahentów. Po trzecie, obliczenia opierają się na założeniu, że obniżki kosztów zostaną jeden do jednego przeniesione na użytkowników końcowych. Po czwarte, minimalne dostosowania kosztów wynikające przykładowo z wprowadzenia sprawiedliwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunków handlowych (zakłada się wpływ na członków rozliczających) oraz ze środków służących zwiększeniu jakości danych (zakłada się wpływ na repozytoria transakcji) nie zostały uwzględnione w tych obliczeniach.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Przedsiębiorstwa, MŚP i mikroprzedsiębiorstwa odniosą korzyści w szczególności dzięki wariantom mającym na celu (i) ograniczenie wymogów regulacyjnych w przypadkach, w których nieproporcjonalne koszty przestrzegania przepisów wydają się przewyższać korzyści w kategoriach nadzoru ostrożnościowego oraz (ii) ułatwienie dostępu do usług rozliczeniowych. Kontrahenci niefinansowi odniosą korzyści z dostosowania zakresu obowiązku rozliczania. Uproszczenie wymogów sprawozdawczych przyniesie korzyści wszystkim kontrahentom, w tym MŚP. Wprowadzenie nowych zasad dotyczących sprawiedliwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunków handlowych ułatwi dostęp do usług rozliczeniowych wielu kontrahentom.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Nie. Rozważane zmiany w przepisach nie powinny prowadzić do istotnych kosztów dla administracji i budżetów krajowych.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Mając na uwadze, że wymogi zawarte w rozporządzeniu EMIR zaczęły obowiązywać z różnymi datami, a niektóre z nich nie weszły jeszcze w życie, należy przeprowadzić ocenę całego tego rozporządzenia, ze zwróceniem szczególnej uwagi na jego wydajność i skuteczność w osiągnięciu celów leżących pierwotnie u jego podstaw. Ocena ta powinna obejmować ściśle ograniczone zmiany będące przedmiotem niniejszej inicjatywy i powinna nastąpić najwcześniej po trzech latach od rozpoczęcia stosowania tych zmian. W niektórych przypadkach, a konkretnie w odniesieniu do systemów programów emerytalnych, ważne jest bieżące monitorowanie postępów, jeśli chodzi o dostępność rozwiązań umożliwiających rozliczanie przez te systemy.