****

|  |
| --- |
| **Projekt Stanowiska RP***przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r.* *o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)* |

|  |  |
| --- | --- |
| **Dotyczy** | Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012 i (UE) 2015/2365 |

|  |  |
| --- | --- |
| **Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE** | 1 lutego 2017 r. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Sygnatura dokumentu** | Komisja Europejska | COM(2016) 856 |
| Numer międzyinstytucjonalny | 2016/0365 (COD) |

|  |  |
| --- | --- |
| **Procedura decyzyjna** | zwykła procedura ustawodawcza |

|  |  |
| --- | --- |
| **Tryb głosowania w Radzie UE** |   |

|  |  |
| --- | --- |
| Instytucja wiodąca  | Ministerstwo Finansów |

|  |  |
| --- | --- |
| **Instytucje współpracujące**  |   |

|  |  |
| --- | --- |
| **Data przyjęcia** **przez KSE** |  |

##### Cel projektu aktu prawnego

Celem projektu jest wprowadzenie do unijnego porządku prawnego sharmonizowanych przepisów dotyczących naprawy, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrachentów centaralnych (CCP). Podmity te funkcjonują w infrastrukturze wspólnotowego rynku kapitałowego na mocy rozporządzenia EMIR[[1]](#footnote-1), które wyznaczyło je do rozliczania standardowych instrumentów pochodnych będących przedmiotem transakcji poza rynkiem regulowanym (OTC).

U podstaw proponowanych przez Komisję Europejską zmian leży dążenie do ochrony stabilności finansowej, zapewnienia ciągłości funkcji krytycznych infrastruktury rynku kapitałowego, a także potrzeba zpewnienia należytej ochrony inwesotrów w przypadku trudnej sytuacji finansowej lub upadłości instytucji, która zmaga się z problemami finansowymi, jeżeli postępowanie upadłościowe byłoby niewystarczające do osiągnięcia wskazanych celów. Znaczenie przewidzianych we wniosku środków naprawczych, restrukturyzacyjnych i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowej o coraz większym znaczeniu „systemowym” jakim jest CCP, jest tym większe, gdyż jej trudna sytuacja finansowa lub niekontrolowana upadłość mogłyby zagrozić normalnemu funkcjonowaniu systemu finansowego, co z kolei mogłoby negatywnie wpłynąć na gospodarkę realną.Wynika to z faktu, że niewypłacalność takiej instytucji może gwałtownie ograniczyć świadczenie przez tę instytucję funkcji krytycznych na rzecz gospodarki, wywołując panikę na rynku i efekt domina ze względu na niepewność kontrahentów i inwestorów co do ich aktywów i zobowiązań w przedłużających się postępowaniach sądowych. W obliczu takiego zagrożenia dla stabilności finansowej, wywołanego np. brakiem zaufania na rynku, oraz biorąc pod uwagę ogólny interes publiczny, rządy są często zmuszone ratować instytucje finansowe będące na progu upadłości za pomocą środków publicznych, aby zapobiec wystąpieniu sytuacji opisanej powyżej.

Mimo że CCP są już dobrze uregulowane, posiadają solidne zasoby na mocy przepisów rozporządzenia EMIR, umożliwiające CCP radzenie sobie z trudną sytuacją finansową i nie doświadczyły one w przeszłości żadnych trudności finansowych, ani nie ogłosiły upadłości w dużej liczbie, rządy, organy i inni uczestnicy rynku powszechnie dostrzegły wyzwania stwarzane przez ich rosnące znaczenie dla przetwarzania rosnącej liczby nowych rodzajów ryzyka, adresując je
w przedmiotowym rozporządzeniu.

##### Stanowisko RP

Rząd RP, co do zasady, popiera cel zawarty we wniosku Komisji Europejskiej dotyczącym projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012 i (UE) 2015/2365.

Ze względu na transgraniczny charakter działalności CCP, która łączy wiele podmiotów finansowych, kontrahentów i klientów na całym jednolitym rynku, a także ze względu na ich systemowe znaczenie, w ocenie Rządu RP, uzasadnione jest wprowadzenie sharmonizowanych przepisów na szczeblu UE dotyczących narzędzi pozwalających na kontrolowaną restrukturyzację i likwidację tych podmiotów. Narzędzia, jakimi obecnie dysponują organy państw członkowskich, są bowiem niewystarczające, aby rozwiązać ewentualne problemy CCP zmagających się z poważnymi trudnościami, które mogą zagrozić ich rentowności. Ponadto Rząd RP dostrzega ryzyko, iż rozbieżne podejścia stosowane w poszczególnych państwach członkowskich w celu złagodzenia lub rozwiązania potencjalnie poważnych problemów CCP mogłyby ostatecznie doprowadzić do zakłócenia funkcji krytycznych gospodarki i do niestabilności finansowej w szerszym wymiarze.

Niemniej w odniesieniu do szczegółowych rozwiązań przewidzianych w projektowanej regulacji Rząd RP dostrzega pewne problemy wymagające dlaszych prac na etapie uzgadniania projektu, np. brak zarysowania wyraźnych relacji pomiędzy zasadami pokrywania strat na etapie *recovery* (w mniejszym stopniu także *resolution*), a przewidzianym w rozporządzeniu EMIR systemie kaskadowego pokrywania strat, w tym przez alokowanie na ten cel części kapitałów własnych CCP. Ponadto, w ocenie polskiego Rządu przedstawiony projekt w niewystarczającym stopniu uwzględnia potencjalne efekty zarażania, które mogą nastąpić w wyniku zastosowania niektórych narzędzi *resolution.* Zaproponowane generalne zasady bez określania konkretnych mechanizmów działania mogą być bowiem niewystarczające, aby przy podejmowaniu decyzji dotyczących *resolution* istotną uwagę przywiązywano do zdolności (zarówno wypłacalności, jaki i dostępu do odpowiedniej płynności) członków rozliczających i ich klientów z różnych jurysdykcji do pokrywania strat.

**Poza wyżej wymienionymi wątpliwościami, podczas negocjacji przedmiotowego projektu w Radzie UE, szczególnej uwagi Rządu RP będą wymagały następujące kwestie:**

1. Skład Kolegiów CCP;
2. Katalog sytuacji inicjujących rozpoczęcie procesu *resolution;*
3. Narzędzia *resolution*, tj. katalog działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP;
4. Kompetencje organu *resolution* oraz organ właściwego (*competent authority*).

##### Uzasadnienie stanowiska RP

Pomimo swojej ogólnie pozytywnej oceny projektowanej regulacji, Rzad RP, mając na względzie przede wszystkim zapewnienie sprawnego funkcjonowania podmiotów na ryku krajowym, stoi na stanowisku, iż ocena proponowanych przez KE poszczególnych rozwiązań dotyczących działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP powinna być dokonywana przez stronę polską przede wszystkim przy uwzględnieniu uwarunkowań korzystania przez podmioty krajowe z usług rozliczeniowych CCP. Należy bowiem wskazać, że banki krajowe w Polsce z dużym prawdopodobieństwem będą
w rozliczeniach wykorzystywały nie tylko krajowe CCP, ale także będą rozliczały transakcje instrumentami finansowymi za pośrednictwem europejskich CCP (głównie zlokalizowanych w Londynie), występując w nich najczęściej w charakterze uczestnika pośredniego albo nawet klienta takiego uczestnika. Ponadto nieliczne duże banki krajowe, mogą być bezpośrednimi uczestnikami zagranicznych CCP. Z kolei uczestnictwo zagranicznych instytucji finansowych w obecnie jedynym polskim CCP (tj. KDPW\_CCP) będzie raczej ograniczone. Proponowane obecnie we wniosku KE rozwiązania oznaczałyby, że ewentualne straty zagranicznych CCP byłyby ponoszone także przez polskie podmioty, które korzystając z usług rozliczeniowych w typie uczestnika pośredniego lub klienta tego uczestnika nie posiadałyby pełnych informacji na temat zarządzania ryzykiem w tych izbach, nie wspominając o jakimkolwiek wpływie wspomnianych podmiotów lub polskich organów nadzoru na stosowane przez te izby modele i parametry ryzyka.

Ponadto w ocenie Rządu RP istotnym jest, aby ostateczne brzmienie przepisów projektowanej regulacji zapewniło, że wszelkie działania naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP, obarczały kosztami uczestników rynku powiązanych z CCP (wierzycieli, członków rozliczających, ich klientów) w sposób proporcjonalny i niedyskryminujący, nie obarczając przy tym podatników.

**Kwestie wymagające szczególnej uwagi Rządu RP podczas negocjacji w Radzie UE:**

**Ad 1. Skład Kolegiów CCP**

W toku dalszych prac nad projektem Rząd RP będzie dążył do zachowania maksymalnie dużych kompetencji krajowych organów *resolution* CCP w stosunku do krajowych CCP –
w porównaniu do kompetencji przyznawanych tzw. kolegiom resolution. Ze względu na obecną strukturę właścicielską działającego w Polsce podmiotu CCP (tzn. KDPW\_CCP S.A.) i zgodnie z propozycjami projektu w praktyce rola kolegiów w stosunku do polskiego CCP będzie bardzo ograniczona, niemniej należy w tym względzie dążyć do zabezpieczenia interesów polskiego organu przymusowej restrukturyzacji, w sytuacji, gdyby w polskiej jurysdykcji zostały utworzone inne CCP lub dotychczas działające CCP zmieniło strukturę swego akcjonariatu. Ponadto należy podkreślić, iż działania w zakresie *resolution* zaproponowane przez KE mogą mieć daleko idące skutki, które mogą być przenoszone na dalsze podmioty (np. klientów członków rozliczających CCP) pomimo braku przedstawicieli ich organów nadzorczych lub *resolution* w kolegium nadzorczym i kolegium *resolution*.Takie rozwiązanie może mieć w określonej sytuacji niekorzystne konsekwencje dla krajowych instytucji finansowych. Niektóre banki działające w Polsce rozliczają swoje transakcje np. przez londyńskie CCP, ale zgodnie z projektowanymi przepisami organy polskiej sieci bezpieczeństwa finansowego nie miałyby wpływu na decyzje w zakresie *resolution* mogące rodzić skutki finansowe dla tych podmiotów.

**Ad 2. Katalog sytuacji inicjujących rozpoczęcie procesu *resolution.***

Rząd RP popiera ideę braku zamkniętego katalogu sytuacji, które inicjują proces resolution. Takie podejście należy utrzymać w dalszym procesie legislacyjnym z uwagi na brak jednoznacznej odpowiedzi, jakie wskaźniki/wydarzenia lub/i ich kombinacje są tymi kluczowymi dla podjęcia takiej decyzji. Jednocześnie ESMA powinna określić w odpowiedni sposób (np. w wydawanych przez siebie wytycznych, o których mowa w art. 22 ust. 4 przedmiotowego rozporządzenia) propozycję ewentualnych czynników i wskaźników, jakie mogłyby być wzięte pod uwagę w ww. zakresie, traktując takie rozwiązanie nadal jako katalog otwarty.

**Ad 3. Narzędzia resolution, tj. katalog działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP;**

Projektowane przepisy zapewniają duży stopień elastyczności w zakresie działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP, ale jednocześnie nie wskazano precyzyjnie możliwych do zastosowania rozwiązań i instrumentów, co może mieć negatywny wpływ na osiągnięcie planowanych celów regulacji oraz zapewnienie spójności interpretacji i stosowania przepisów w poszczególnych krajach UE. Wydaje się, że może to mieć istotne znaczenie z perspektywy krajowego rynku finansowego.

Ponadto należy z uwagą podchodzić do kwestii kolejności zastosowania narzędzi w ramach procesu *resolution*, a przede wszystkim wynikających w związku z tym obciążeniami dla poszczególnych zainteresowanych stron. Istotne jest bowiem zapewnienie, że nie powstanie możliwość zbyt swobodnego przerzucania kosztów od początku na nieupadających uczestników rozliczających poprzez zastosowanie narzędzia *cash call*, o których mowa w art. 23, art. 27 ust. 3. Istnieje obawa, iż wspominane w ww. artykułach *contractual agreements* mogą być nałożone jednostronnie na członka rozliczającego w momencie przynależności do danego CCP bez możliwości sprzeciwu lub na podstawie art. 27 ust. 1 lit. e), który otwiera katalog narzędzi resolution. W związku z powyższym istotnym jest posiadanie ustalonych zasad w tym zakresie, które rozkładałyby stosownie ciężar mając na uwadze m.in. i udziałowca CCP i członka rozliczającego.

**Ad. 4. Kompetencje organu *resolution* oraz organ właściwego (*competent authority*).**

Projekt rozporządzenia, w odniesieniu do sytuacji, gdy został zainicjowany już proces *resolution* zakłada, że organ *resolution* podejmuje stosowne decyzje na tym etapie jedno-podmiotowo. Nie uwzględnia się przy tym konsultacji z innymi organami, w tym z właściwym organem (*competent authority*), czy z ESMA. Oczywistym jest, że wówczas istotną kwestię pełni szybkość podejmowanych działań, niemniej z uwagi na wagę problemu należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem odpowiednich kanałów komunikacji pozwalających na obustronny przepływ informacji (np. zgłoszenie zastrzeżeń, przekazanie dodatkowych informacji w kontekście planowanych działań przez organ resolution).

Ponadto w kontekście planów naprawy, w ocenie Rządu RP, wydaje się, że nie powinno dochodzić do sytuacji, w której jeden podmiot lub komórka organizacyjna w ramach CCP jednocześnie zarządza ryzykiem, ustala poszczególne wskaźniki (*indicators*), samemu monitoruje ich poziom oraz powiadamia nadzór o ewentualnych ich przekroczeniach.
W takim przypadku może nastąpić problem "pokusy nadużycia" uprawnień przez taki organ. Dlatego też istotne jest wskazanie w projektowanych przepisach, że odpowiedzialna za powyższe działania będzie wydzielona w ramach organu *resolution* jednostka, która posiadałaby niezależny dostęp do przedmiotowych danych.

**Ocena skutków regulacji.**

1. **Ocena skutków prawnych**

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012 i (UE) 2015/2365 będzie obowiązywać bezpośrednio i w związku z tym nie będzie wymagać formalnej transpozycji do polskiego porządku prawnego. Niemniej, w zależności od ostatecznie przyjętego brzmienia przepisów, może okazać się konieczne wprowadzanie zmian dostosowujących prawo krajowe do przedmiotowego rozporządzenia.

1. **Ocena skutków społecznych**

W konsekwencji stosowania środków naprawy, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przewidzianych w projektowanym rozporządzeniu, przyczyniających się do ochrony stabilności finansowej oraz zapewnienia ciągłości funkcji krytycznych CCP, zostanie zapewniona ochrona podatników w przypadku trudnej sytuacji finansowej lub upadłości instytucji, która zmaga się z trudnościami finansowymi. W związku z tym wspomniane środki mają w założeniu chronić istotne funkcje krytyczne bez narażania podatników na straty w celu zachowania zdolności systemu finansowego do finansowania wzrostu gospodarczego oraz w celu uniknięcia społeczno-gospodarczych kosztów krachu finansowego.

W rezultacie wejście w życie procedowanego rozporządzenia przyczyni się do wzrostu zaufania społecznego do CCP oraz do rynku finansowego, jako całości.

1. **Ocena skutków gospodarczych**

Z uwagi na fakt, iż CCP posiadają centralną rolę i coraz większe znaczenie na rynkach finansowych, będąc w UE instytucjami o znaczeniu systemowym, wpływ ich ewentualnej upadłości lub innego rodzaju, nawet przejściowych problemów finansowych, mógłby spowodować znaczne szkody w funkcjonowaniu gospodarki. W związku z powyższym uznaje się, że skutkiem zastosowania środków przewidzianych w projekcie będzie ochrona realnej gospodarki przed negatywnymi konsekwencjami ewentualnej upadłości tak istotnych instytucji jakimi są CCP.

1. **Ocena skutków finansowych**

Przyjęcie projektu będzie wiązać się z obowiązkiem państwa członkowskiego do wyznaczenia organu przymusowej restrukturyzacji dla CCP (organu *resolution*), niemniej przyjmuje się, iż z uwagi na fakt, że w Polsce funkcjonuje tylko jedno CCP (KDPW\_CCP S.A.) organ wyznaczony do tego celu będzie w stanie wykonywać nowo powierzone zadania w ramach obecnych zasobów kadrowych.

W związku z powyższym przyjmuje się, iż projektowana regulacja nie będzie wywierała skutku na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa.

Mając na względzie zapisy art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854) oraz art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. Nr 55, poz. 235), w związku z ww. projektem stanowiska Rządu przeprowadzono konsultacje społeczne ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Przeprowadzono również konsultacje z innymi partnerami i organizacjami społecznymi.

W ramach powyższych konsultacji swoje opinie przekazały: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny. W większości projektodawca uwzględnił uwagi zgłoszone przez ww. instytucje. Pozostałe przekazane stanowiska zostaną wykorzystane na dalszych etapach prac legislacyjnych przedmiotowego projektu.

1. **Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości**

Zgodnie z zasadą pomocniczości na poziomie unijnym regulowane powinny być wyłącznie kwestie, w których osiągnięcie zakładanego celu przez regulacje na poziomie krajowym jest niemożliwe lub nieefektywne. W opinii Rządu RP Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012 i (UE) 2015/2365 jest zgodny z zasadą pomocniczości.

1. **Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska**

Pan Piotr Nowak

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

(tel. 694 32 02)

1. 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 [↑](#footnote-ref-1)