

Bruksela, dnia 16.3.2022 r.
SWD(2022) 76 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący

ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 909/2014 w odniesieniu do dyscypliny rozrachunku, transgranicznego świadczenia usług, współpracy w zakresie nadzoru, świadczenia bankowych usług pomocniczych oraz wymogów dotyczących centralnych depozytów papierów wartościowych z państw trzecich

{COM(2022) 120 final} - {SEC(2022) 160 final} - {SWD(2022) 75 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków [wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia w sprawie rozrachunku papierów wartościowych i centralnych depozytów papierów wartościowych w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej].

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Centralne depozyty papierów wartościowych (CDPW) odgrywają zasadniczą rolę w finansowaniu gospodarki, gdyż rejestrują emisje papierów wartościowych i późniejsze zmiany własności prawnej w wyniku wszystkich transakcji na papierach wartościowych. Według stanu na koniec 2019 r. CDPW w UE posiadały papiery wartościowe o wartości 53 bln EUR, a wartość zrealizowanych transakcji wyniosła 1 120 bln EUR.

Celem rozporządzenia w sprawie rozrachunku papierów wartościowych i centralnych depozytów papierów wartościowych z 2014 r. było ułatwienie rozrachunku transgranicznego, wzmocnienie bezpieczeństwa rynków rozrachunku oraz zwiększenie wydajności rozrachunku. Siedem lat po przyjęciu rozporządzenia zainteresowane strony dostrzegają: (i) ograniczony postęp w zakresie świadczenia usług transgranicznych przez CDPW; (ii) konkretne obszary, w przypadku których koszty przestrzegania przepisów są nieproporcjonalne; oraz (iii) organy UE wskazujące na niewystarczający wgląd w działalność CDPW z państw trzecich. W ramach oceny zidentyfikowano następujące przyczyny tych problemów: (i) uciążliwe i niejasne wymogi w zakresie paszportowania; (ii) niewystarczającą współpracę pomiędzy organami w państwie członkowskim pochodzenia i w przyjmującym państwie członkowskim; (iii) restrykcyjne wymogi w zakresie świadczenia usług bankowych; (iv) niejasne i uciążliwe wymogi dotyczące dyscypliny rozrachunku; oraz (v) niewystarczające informacje na temat działalności CDPW z państw trzecich w UE. Jeżeli wymienione problemy nie zostaną rozwiązane, kluczowy fundament unii rynków kapitałowych będzie nadal charakteryzował się ograniczoną wydajnością ze szkodą dla inwestorów, emitentów, banków i CDPW. System usług posttransakcyjnych w UE nadal będzie podzielony wzdłuż granic krajowych, co będzie negatywnie wpływać na inwestycje i ograniczać możliwości emisji papierów wartościowych ze szkodą dla systemu finansowego i wzrostu gospodarczego w UE.

Jaki jest cel inicjatywy?

Celem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa i wydajności rynków rozrachunku. W szczególności celem inicjatywy jest uproszczenie przepisów regulujących system paszportowania, wzmocnienie współpracy pomiędzy organami nadzoru w UE, ułatwienie CDPW dostępu do usług bankowych związanych z rozrachunkiem, doprecyzowanie środków dyscypliny rozrachunku i uczynienie ich bardziej proporcjonalnymi oraz zagwarantowanie, że organy w UE będą otrzymywać niezbędne informacje na temat działalności CDPW z państw trzecich.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

W planie działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych z 2020 r. podkreślono, że wprowadzenie zmian w rozporządzeniu w sprawie rozrachunku papierów wartościowych i centralnych depozytów papierów wartościowych mogłoby ułatwić rozwój bardziej zintegrowanego systemu usług posttransakcyjnych w UE oraz przyczynić się do rozwoju unii rynków kapitałowych. Cele rozporządzenia w sprawie rozrachunku papierów wartościowych i centralnych depozytów papierów wartościowych nie mogą zostać osiągnięte przez państwa członkowskie i krajowe organy nadzoru działające indywidualnie: nie są one w stanie zaradzić trudnościom wynikającym z uciążliwych i niejasnych wymogów lub zagrożeniom wynikającym z rozbieżnych krajowych praktyk nadzorczych, w szczególności gdy wynikają one z prawa pierwotnego lub wtórnego. Krajowe organy nie są w stanie przeciwdziałać zagrożeniom dla stabilności finansowej UE, które mogłyby potencjalnie wyniknąć z braku informacji na temat działalności CDPW z państw trzecich. W związku z tym, ze względu na skalę i charakter działań, cele rozporządzenia w sprawie rozrachunku papierów wartościowych i centralnych depozytów papierów wartościowych mogą zostać osiągnięte w większym stopniu na szczeblu UE zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TFUE.

B. Rozwiązania

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

Proponowany pakiet wariantów obejmuje: uproszczoną procedurę paszportowania w przypadku usług transgranicznych; obowiązkowe ustanowienie kolegiów organów nadzoru; ułatwienie świadczenia bankowych usług pomocniczych; zmiany w zakresie dyscypliny rozrachunku; oraz zmiany przepisów dotyczących CDPW

z państw trzecich.

Proponowane warianty strategiczne są wariantami legislacyjnymi, jako że funkcjonowanie usług rozrachunkowych w UE reguluje rozporządzenie w sprawie rozrachunku papierów wartościowych i centralnych depozytów papierów wartościowych. Rozporządzenie to zawiera kompleksowe ramy regulacyjne rozrachunku instrumentów finansowych w UE, jak również wspólne zasady dotyczące organizacji i prowadzenia CDPW promujące bezpieczny i wydajny rozrachunek. CDPW są instytucjami o znaczeniu systemowym dla rynków finansowych i muszą działać w oparciu o ujednoczone ramy regulacyjne zapewniające integralność jednolitego rynku usług finansowych. W istocie wiele obecnych problemów wynika z przepisów rozporządzenia w sprawie rozrachunku papierów wartościowych i centralnych depozytów papierów wartościowych. Zasadniczo z tego właśnie powodu nie zostały wzięte pod uwagę warianty nielegislacyjne.

W celu zaradzenia wskazanym problemom ocenie poddano szeroki zbiór wariantów. Niektóre z nich zostały odrzucone na wczesnym etapie jako niezgodne z ramami prawnymi UE lub z celem polegającym na zapewnieniu odpornego i efektywnego rynku rozrachunku w UE, np. wprowadzenie wobec banków centralnych wymogu ułatwienia CDPW dostępu do pieniądza banku centralnego lub nieograniczone wykorzystanie banków do świadczenia bankowych usług pomocniczych. Inne warianty zostały odrzucone jako nieefektywne ze względu na koszty (wprowadzenie nadzoru na poziomie UE).

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Wybrane warianty cieszą się szerokim poparciem zainteresowanych stron. Zasadniczo większość zainteresowanych stron popiera środki ułatwiające świadczenie usług transgranicznych. W szczególności CDPW zdecydowanie popierają doprecyzowanie przepisów dotyczących paszportowania i bankowych usług pomocniczych. Wiele spośród zainteresowanych stron popiera wzmocnienie współpracy pomiędzy organami oraz możliwość uzyskania większej ilości informacji na temat CDPW z państw trzecich świadczących usługi w UE. Znacząca większość respondentów biorących udział w konsultacjach publicznych popiera zwiększenie proporcjonalności systemu dyscypliny rozrachunku.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

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

Łączny pakiet wybranych wariantów przyniesie pozytywne skutki dzięki bardziej proporcjonalnej regulacji CDPW i zwiększeniu konkurencyjności rynku rozrachunku w UE. Uproszczenie procedury paszportowania poprzez wprowadzenie zwykłego powiadomienia na szczeblu przyjmującego państwa członkowskiego (zamiast przewidzianego obecnie uprzedniego zatwierdzenia) mogłoby przynieść **CDPW** oszczędności w wysokości 10 mln EUR w pierwszym roku, a następnie w wysokości ok. 4 mln EUR rocznie. Zmiany w zakresie nadzoru związane z ustanowieniem kolegiów organów nadzoru i zmianą przepisów dotyczących świadczenia bankowych usług pomocniczych usprawniłyby procedury, skutkując spójniejszym nadzorem i łatwiejszym dostępem do niektórych usług. Korzyści te są trudne do oszacowania pod względem ilościowym, ale oczekuje się, że będą one znaczące dla przedsiębiorstw i organów regulacyjnych. W związku z doprecyzowaniem i odroczeniem elementów dyscypliny rozrachunku głównymi korzyściami byłyby odroczone koszty, tj. koszty przyłączenia do agentów pośredniczących w zakupie na otwartym rynku ponoszone przez uczestników rynku lub wolumen transakcji, który nie zniknąłby lub nie zostałby przeniesiony do systemów spoza UE (szacowany na 4–5 % całkowitego obrotu). Uproszczenie procedury paszportowania i większa jasność w zakresie systemu dyscypliny rozrachunku mogłyby nieco zmniejszyć obciążenie administracyjne **ESMA** w zakresie zapewniania informacji i wyjaśnień. Ponadto, wpływ preferowanych wariantów strategicznych na krajowe organy powinien być zasadniczo pozytywny. W szczególności, jeżeli właściwe organy krajowe państwa przyjmującego będą otrzymywać tylko zwykłe powiadomienia, **właściwe organy krajowe** mogłyby ponosić niższe koszty i poświęcać mniej czasu na paszportowanie.

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

Jeżeli chodzi o koszty, główny wpływ na **ESMA** wynikałby z udziału w obowiązkowych kolegiach organów nadzoru oraz wymogu powiadamiania przez CDPW z państw trzecich, aczkolwiek ten ostatni wiązałby się z jednorazowym kosztem. Ogólny wpływ preferowanych wariantów na **właściwe organy krajowe** byłby ostatecznie pozytywny. Właściwe organy krajowe mogą ponieść koszty w związku z (i) potrzebą ściślejszego monitorowania pomocniczej działalności bankowej prowadzonej na podstawie nowych proponowanych ram (tj. wyższe progi i możliwość świadczenia usług bankowych przez CDPW, które oferują takie usługi, na rzecz innych CDPW) oraz (ii) ich udziałem w obowiązkowych kolegiach (lub ich organizacją). Jednocześnie jednak właściwe organy krajowe powinny ponosić niższe koszty w związku z uproszczonymi procedurami paszportowania.

Wreszcie, w wyniku wprowadzenia wymogu powiadamiania przez CDPW z państw trzecich, właściwe organy krajowe mogłyby za pośrednictwem ESMA otrzymywać więcej informacji umożliwiających identyfikację i monitorowanie zagrożeń. Koszty te są trudne do oszacowania pod względem ilościowym, ale byłyby one ograniczone, jako że ustalenia dotyczące nadzoru nie ulegają zmianie. Nie przewiduje się skutków społecznych i środowiskowych.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Proponowane warianty strategiczne nie powinny mieć bezpośrednio żadnego istotnego wpływu na przedsiębiorstwa. Jednakże doprowadzą one do powstania bardziej wydajnego i rzetelniejszego systemu rozrachunku, w szczególności poprzez wyeliminowanie niedociągnięć i promowanie konkurencyjności (np. dzięki środkom ułatwiającym transgraniczne świadczenie usług i zmniejszającym nieproporcjonalne koszty). Pośrednio będzie to miało pozytywny wpływ na wszystkie przedsiębiorstwa, w szczególności na MŚP, które mogłyby odnieść korzyści z niższych kosztów kapitału, jako że ich obecnie mniej płynne papiery wartościowe mogłyby stać się bardziej płynne. Łącznie proponowane zmiany mogłyby pomóc w przyciągnięciu MŚP na rynki kapitałowe i przyczynić się do rozwoju solidnego i zintegrowanego rynku finansowego UE.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Nie. Wpływ preferowanych wariantów strategicznych na właściwe organy krajowe byłby ograniczony, ale zasadniczo pozytywny.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Skuteczność przyjętej polityki zostanie rozpatrzona w oparciu o ogólne cele rozporządzenia w sprawie rozrachunku papierów wartościowych i centralnych depozytów papierów wartościowych oraz szczegółowe cele przeglądu po upływie 5 lat od wprowadzenia środków. Wskaźniki, które zostaną wykorzystane w tym kontekście, obejmują: liczbę CDPW świadczących usługi transgraniczne; liczbę ustanowionych kolegiów organów nadzoru; liczbę CDPW mających dostęp do usług bankowych; wzrost rozrachunku w walutach obcych; wskaźniki wydajności rozrachunku; liczbę CDPW z państw trzecich ubiegających się o uznanie/składających powiadomienia.