



PROJEKT STANOWISKA RP

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

Dotyczy	Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/1011 w odniesieniu do zakresu przepisów dotyczących wskaźników referencyjnych, stosowania w Unii wskaźników referencyjnych opracowywanych przez administratora mającego siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie trzecim oraz niektórych wymogów sprawozdawczych	
Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE	28 listopada 2023 r.	
Sygnatura dokumentu	Komisja Europejska	COM(2023)660
	Numer międzyinstytucjonalny	2023/0379(COD)
Procedura decyzyjna	Zwykła procedura ustawodawcza	
Tryb głosowania w Radzie UE	Większość kwalifikowana	
Instytucja wiodąca	Ministerstwo Finansów	
Instytucje współpracujące	Narodowy Bank Polski Komisja Nadzoru Finansowego	
Data przyjęcia przez KSE	12 grudnia 2023 r.	

Cel projektu aktu prawnego

Wniosek COM (2023) 660 wprowadza zmiany w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniające dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014 (Rozporządzenie BMR). Propozycja jest częścią pakietu działań służących uproszczeniu wymogów sprawozdawczych i ma na celu racjonalizację procesu udzielania zezwoleń i rejestracji, jak również zmniejszenie obciążeń administracyjnych w stosunku do przedsiębiorstw z Unii Europejskiej (UE) – w tym przypadku zwłaszcza mniejszych administratorów oraz użytkowników wskaźników referencyjnych.

Obecne ramy regulacyjne rozporządzenia BMR adresują kwestie dokładności i rzetelności opracowywania wskaźników referencyjnych niezależnie od ich wielkości i znaczenia systemowego. Wszyscy administratorzy wskaźników referencyjnych w UE są objęci nadzorem krajowym lub unijnym i muszą przestrzegać przepisów organizacyjnych i dotyczących prowadzenia działalności. W przypadku administratorów oferujących wskaźniki referencyjne o niskiej wartości referencyjnej w instrumentach, umowach lub funduszach, lub udostępniających indeksy jedynie ograniczonej liczbie użytkowników zgodnie z umowami dwustronnymi, prowadzi to do wątpliwości dotyczących proporcjonalności wymagań narzucanych przez rozporządzenie BMR. Mając to na uwadze uczestnicy rynku zaapelowali o wprowadzenie zmian w tym zakresie, postulując uzależnienie wymagań regulacyjnych od znaczenia systemowego lub istotności roli, jaką dany wskaźnik referencyjny pełni na rynku państwa członkowskiego lub całej UE.

Pierwszym celem wniosku jest zatem zmniejszenie obciążenia administracyjnego w stosunku do administratorów wskaźników referencyjnych, które mają ograniczone znaczenie ekonomiczne, zachowując jednocześnie odpowiedni poziom nadzoru nad wskaźnikami referencyjnymi o znaczeniu strategicznym.

Europejskie banki, fundusze inwestycyjne oraz inni użytkownicy wskaźników referencyjnych stosują wskaźniki referencyjne z UE i spoza UE do różnych celów, m.in. do zabezpieczania swojego ryzyka – w tym ryzyka stopy procentowej, ryzyka kredytowego i ryzyka walutowego – i oferowania produktów zabezpieczających ryzyko swoich klientów, ale także do tworzenia portfela inwestycyjnego. Większość wskaźników referencyjnych (ponad 3,6 mln) jest opracowywana przez administratorów z państw trzecich i można je stosować w UE, pod warunkiem że uzyskają one dostęp do rynku europejskiego za pośrednictwem jednej z trzech ścieżek określonych w rozporządzeniu BMR: równoważności, zatwierdzenia albo uznania. Zapewnienie zgodności z przepisami rozporządzenia BMR w drodze uznania lub zatwierdzenia jest jednak zależne od woli administratora i interesu gospodarczego, jaki reprezentuje dla niego rynek UE. W rezultacie jedynie 5 procent administratorów wskaźników referencyjnych z państw trzecich podjęło niezbędne kroki w celu przygotowania się do zakończenia okresu przejściowego (wyznaczonego na dzień 31 grudnia 2023 r.) i uzyskało status zapewniający dalszą dostępność swoich wskaźników referencyjnych w Unii po tej dacie. W celu tymczasowego zapewnienia dostępu dla uczestników rynku z UE do większości światowych wskaźników referencyjnych oraz umożliwienia przedsiębiorstwom w Unii kontynuowania działalności gospodarczej, Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie delegowane przedłużające ww. okres przejściowy do 31 grudnia 2025 r. (Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2222 z dnia 14 lipca 2023 r. *przedłużające okres przejściowy ustanowiony*

dla wskaźników referencyjnych państw trzecich w art. 51 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011).

Drugim celem wniosku jest zatem rozwiązanie problemu związanego z utrzymaniem stałej dostępności obecnie stosowanych na rynku unijnym wskaźników referencyjnych z państw trzecich. Wejście w życie aktualnych przepisów BMR w tym zakresie mogłoby drastycznie zmniejszyć liczbę i zróżnicowanie wskaźników referencyjnych, które podmioty nadzorowane w UE mogą stosować. Prowadziłoby to do ryzyka zagrożenia stabilności finansowej w Unii, jak również do zmniejszenia rynku i liczby podmiotów oferujących wskaźniki referencyjne, a tym samym do ograniczenia globalnej konkurencyjności.

Komisja Europejska w ramach rozwiązania powyższych problemów zaproponowała m.in.:

- wyłączenie z zakresu rozporządzenia BMR pozaistotnych wskaźników referencyjnych, co umożliwi zmniejszenie obciążeń związanych z rejestracją, uzyskiwaniem zezwoleń i nadzorem nad administratorami wskaźników pozaistotnych (stanowiących około 90% wszystkich administratorów);
- w konsekwencji lepsze ukierunkowanie działań nadzorczych ze względu na ograniczenie zakresu rozporządzenia BMR jedynie do: kluczowych wskaźników referencyjnych, istotnych wskaźników referencyjnych, unijnych wskaźników referencyjnych transformacji klimatycznej oraz unijnych wskaźników referencyjnych dostosowanych do porozumienia paryskiego;
- nowe uprawnienia dla krajowych organów właściwych (w przypadku wskaźników z UE) oraz dla ESMA (w przypadku wskaźników spoza UE) do wyznaczenia wskaźników referencyjnych, które nie przekraczają progu wartości całkowitej przewidzianego dla wskaźników istotnych, ale ze względu na swoje znaczenie systemowe, powinny zostać włączone do kategorii wskaźników istotnych i tym samym objęte zakresem rozporządzenia BMR.

Alternatywne opcje działania zakładały modyfikację zakresu rozporządzenia BMR jedynie w odniesieniu do wskaźników referencyjnych z państw trzecich lub ograniczenie zasadniczych wymogów dla wszystkich administratorów bez zmiany zakresu stosowania rozporządzenia. Pierwsze rozwiązanie zostało odrzucone ze względu na wprowadzanie asymetrii w zakresie równych reguł konkurencji, co działałoby na niekorzyść administratorów z UE. Druga opcja zakładała co prawda ograniczenie obciążenia administratorów z UE, jednak adresowała w niewystarczający sposób nadmierne obciążenia administracyjne w stosunku do unijnych administratorów wskaźników pozaistotnych. Ponadto nie zmniejszała ryzyka ograniczenia na rynku unijnym dostępu do wskaźników referencyjnych z państw trzecich po wejściu w życie przepisów dotyczących wskaźników referencyjnych opracowywanych poza UE.

Stanowisko RP

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej (RP) kierunkowo popiera główne założenia projektu, którego celem jest zapewnienie spójnych ram regulacyjnych dla administratorów pozaistotnych wskaźników referencyjnych z UE i z krajów trzecich i tym samym wspieranie zachowania równych reguł konkurencji pomiędzy nimi. Wyłączenie wskaźników pozaistotnych z zakresu stosowania rozporządzenia BMR może mieć pozytywny efekt w postaci zachowania ciągłości

stosowania wskaźników referencyjnych z krajów trzecich na rynku unijnym, jak również stanowić wzmocnienie komponentu proporcjonalności rozporządzenia BMR.

Strona polska przychylnie odnosi się do propozycji Komisji Europejskiej, w ramach której przewidziano, że właściwy organ Państwa Członkowskiego będzie miał możliwość wskazania odpowiednich pozaistotnych wskaźników referencyjnych (o znaczeniu istotnym dla danego państwa) do objęcia nadzorem wynikającym z rozporządzenia BMR poprzez zaklasyfikowanie ich jako wskaźników istotnych. Strona polska stoi jednak na stanowisku, że na etapie uzgodnień w Radzie UE zasadne będzie doprecyzowanie zapisów dotyczących specjalnej procedury wyznaczenia takich wskaźników, a zwłaszcza przewidzianej w tym zakresie opiniodawczej roli ESMA.

W opinii Rządu RP na poparcie zasługuje również zaproponowana przez Komisję Europejską (KE) koncepcja pozostawienia w zakresie rozporządzenia BMR wskaźników referencyjnych transformacji klimatycznej oraz dostosowanych do porozumienia paryskiego. Strona polska uważa, że takie wskaźniki referencyjne powinny pozostać pod odpowiednim nadzorem z uwagi na występujące na rynku finansowym zjawisko greenwashingu oraz specyficzny kształt metody ich opracowywania (zorientowanie na redukcję gazów cieplarnianych).

Uzasadnienie stanowiska RP

Rząd RP kierunkowo popiera proponowane zmiany rozporządzenia BMR, ponieważ mają one na celu ukierunkowane ograniczenie zakresu zastosowania rozporządzenia oraz wzmocnienie komponentu jego proporcjonalności. Wyłączone z zakresu zastosowania mają zostać jedynie te wskaźniki referencyjne, których skala stosowania nie jest istotna z punktu widzenia stabilności sektora finansowego. Proponowane przepisy nie zakładają modyfikacji zasadniczych reguł ani trybu działań nadzorczych - nadal mają obowiązywać te same zasady, jednak będą skierowane do ograniczonej liczby uczestników rynku. Ponadto ramy rozporządzenia mają zostać dostosowane do regulacji obowiązujących w innych jurysdykcjach, w których obejmują one zasadniczo wskaźniki o największym znaczeniu ekonomicznym.

Niniejsza propozycja znajduje poparcie Rządu RP również ze względu na racjonalizację wymagań dotyczących sprawozdawczości oraz niwelowanie obciążeń dla użytkowników wskaźników referencyjnych, związanych z zapewnianiem zgodności, takich jak konieczność weryfikacji statusu regulacyjnego indeksu, który ma być stosowany jako wskaźnik referencyjny. Zgodnie z proponowanymi przepisami, skutek uproszczenia procedury, wystarczające będzie w takim przypadku sprawdzenie w rejestrze Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), że stosowanie konkretnego wskaźnika nie zostało publicznie zabronione. Ponadto w celu zapewnienia pełnej transparentności, wszystkie istotne decyzje organów nadzoru dotyczące konkretnego wskaźnika mają być podawane do wiadomości publicznej oraz łatwo dostępne w rejestrze ESMA i w bazie danych utworzonej na podstawie rozporządzenia w sprawie europejskiego pojedynczego punktu dostępu (ESAP), co pozwoli również na zwiększenie pewności prawnej co do statusu regulacyjnego danego wskaźnika referencyjnego.

Proponowane zmiany dotyczące systemu dla wskaźników z państw trzecich umożliwią użytkownikom wskaźników referencyjnych dalsze nieprzerwane korzystanie z pozaistotnych wskaźników referencyjnych opracowywanych poza UE i zapobiegą niezamierzonej wewnętrznej dyskryminacji użytkowników unijnych wskaźników referencyjnych (przedsiębiorstw i inwestorów), którzy w przeciwnym razie byliby zmuszeni do stosowania mniej różnorodnego, mniej innowacyjnego i droższego zestawu wskaźników referencyjnych do celów związanych z zabezpieczeniami, inwestycjami itp. Niezmiennie pozostanie przy tym wymóg uzyskania statusu ekwiwalentności, zatwierdzenia albo uznania przez te wskaźniki referencyjne z państw trzecich, których skala stosowania w UE przekroczy wartość progową dla kryterium istotności, tj. 50 mld Euro.

W ramach przepisów zaproponowanych przez KE przewidziano również możliwość wyznaczenia przez właściwy organ Państwa Członkowskiego odpowiedniego pozaistotnego wskaźnika referencyjnego i zaklasyfikowanie go jako wskaźnika istotnego. Właściwy organ krajowy ma w tym celu skonsultować z ESMA projekt decyzji kwalifikującej dany wskaźnik jako istotny, natomiast ESMA ma mieć trzy miesiące na wydanie opinii, którą właściwy organ krajowy ma następnie wziąć pod uwagę przy publikacji decyzji o wyznaczeniu. Rząd RP dostrzega zasadność roli ESMA w tym procesie, zwłaszcza z uwagi na fakt, że dany wskaźnik może mieć istotne znaczenie w więcej niż jednym państwie członkowskim. Zadaniem ESMA będzie w tym przypadku pełnienie roli doradczej, żeby nie dochodziło do podwójnych wyznaczeń krajowych.

W ocenie Rządu RP trzymiesięczny okres na wydanie opinii przez ESMA jest jednak nieproporcjonalnie długi i powinien zostać skrócony. Z uwagi na sprawowanie przez ESMA bieżącego nadzoru nad częścią administratorów i wskaźników referencyjnych oraz posiadanie odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, Rząd RP będzie się opowiadał za usprawnieniem ww. procesu. Rząd RP pragnie także wyrazić wątpliwości w kontekście uwzględniania opinii ESMA w procesie wyznaczania wskaźników, zwracając uwagę, że proponowane zapisy mogą działać ograniczająco na uprawnienia krajowych organów nadzoru. Zdaniem strony polskiej, w tym zakresie wystarczające byłoby ograniczenie przepisów jedynie do konieczności przeprowadzenia konsultacji z ESMA.

1. Ocena skutków prawnych

Rozporządzenie unijne ma zasięg ogólny, wiąże w całości, nie wymaga implementacji do krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Przyjęcie proponowanych zmian może skutkować koniecznością nowelizacji prawa krajowego w zakresie doprecyzowania właściwości organu krajowego do wyznaczenia i zaklasyfikowania wskaźnika jako istotnego w rozumieniu rozporządzenia BMR.

2. Ocena skutków społecznych

Użytkownicy wskaźników referencyjnych w UE będą mogli korzystać ze zwiększonej dostępności wskaźników referencyjnych z UE i spoza UE oraz uzyskają lepszy dostęp do informacji na ich temat. Wszystkie istotne informacje dotyczące statusu regulacyjnego mają być łatwo dostępne w rejestrze ESMA, jak również gromadzone w bazie danych ESAP.

3. Ocena skutków gospodarczych

Niniejsza inicjatywa ma zagwarantować, aby użytkownicy wskaźników referencyjnych z UE, w tym banki, fundusze inwestycyjne, przedsiębiorstwa i inwestorzy, mogli nadal korzystać ze wszystkich istotnych wskaźników referencyjnych oferowanych poza UE. Dzięki temu będą mieli dostęp do bardziej różnorodnych możliwości w zakresie inwestowania i ustanawiania zabezpieczeń, a ich sytuacja konkurencyjna będzie taka sama jak sytuacja konkurencyjna ich odpowiedników spoza UE.

Proponowana regulacja powinna ponadto zapewnić oszczędności dla administratorów wskaźników referencyjnych opracowujących wskaźniki pozaistotne – poprzez ograniczenie kosztów związanych z zapewnieniem zgodności, zwłaszcza kosztów generowanych przez wymogi dotyczące sprawozdawczości, jak również związane z corocznymi opłatami nadzorczymi, czy opłatą rejestracyjną.

4. Ocena skutków finansowych

Inicjatywa nie ma wpływu na budżet PL ani UE.

Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości

W opinii Ministerstwa Finansów wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości.

Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Andrzej Kosztowniak
Minister Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa