

Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Piotr Nowak, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Małgorzata Piskorz, malgorzata.piskorz@mf.gov.pl, tel. 22 694 51 53 Jarosław Niezgoda, jaroslaw.niezgoda@mf.gov.pl, tel. 22 694 58 49	Data sporządzenia 11 września 2020 r. Źródło: Prawo UE Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2034 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie nadzoru ostrożnościowego nad firmami inwestycyjnymi oraz zmieniająca dyrektywy 2002/87/WE, 2009/65/WE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE i 2014/65/UE Nr w wykazie prac UC56
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Celem projektu jest dokonanie zmian w krajowym porządku prawnym w związku z wejściem w życie przepisów Unii Europejskiej dotyczących wymogów ostrożnościowych dla firm inwestycyjnych:

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2034 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie nadzoru ostrożnościowego nad firmami inwestycyjnymi oraz zmieniająca dyrektywy 2002/87/WE, 2009/65/WE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE i 2014/65/UE (Dz. Urz. UE L 314 z 05.12.2019, str. 64 oraz Dz. Urz. UE L 195/20 z 19.06.2020, str. 120), zwanej dalej „dyrektywą IFD”,
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2033 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla firm inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1093/2010, (UE) nr 575/2013, (UE) nr 600/2014 i (UE) nr 806/2014 (Dz. Urz. UE L 314 z 05.12.2019, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 20/26 z 24.01.2020, str. 26), zwanego dalej „rozporządzeniem IFR”.

Celem dyrektywy IFD oraz rozporządzenia IFR jest stworzenie jednolitych, zintegrowanych ram regulacyjnych dla firm inwestycyjnych. Ze względu na zróżnicowane profile działalności gospodarczej firmy inwestycyjne podlegają licznym zwolnieniom z wymogów prawnych w poszczególnych państwach UE. Skutkuje to złożonością regulacyjną dla wielu firm, w szczególności tych, które prowadzą działalność na terenie wielu państw UE. Taka sytuacja niesie ze sobą dodatkowe ryzyko i zagraża funkcjonowaniu jednolitego rynku.

W związku z tym ww. przepisy UE zmierzają do stworzenia systemu nadzoru ostrożnościowego dla firm inwestycyjnych niemających znaczenia systemowego za względu na ich wielkość i ich wzajemne powiązania z innymi podmiotami finansowymi i gospodarczymi.

W przeciwieństwie do instytucji kredytowych firmy inwestycyjne nie przyjmują depozytów ani nie udzielają kredytów. Oznacza to, że nie są one narażone na ryzyko kredytowe i ryzyko wycofania środków pieniężnych przez deponentów z krótkim wyprzedzeniem. Ich usługi skupiają się na instrumentach finansowych, które – w przeciwieństwie do depozytów – nie są płatne według wartości nominalnej, ponieważ ich wartość podlega wahaniom w zależności od zmian rynkowych. Firmy inwestycyjne konkurują jednak z instytucjami kredytowymi w zakresie świadczenia usług inwestycyjnych, które instytucje kredytowe mogą oferować swoim klientom na podstawie licencji bankowej. Instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne to zatem dwa różne jakościowo rodzaje instytucji o odmiennych podstawowych modelach biznesowych, przy czym niektóre ze świadczonych przez nie usług mogą się ze sobą pokrywać.

Specyfika firm inwestycyjnych wymaga odzwierciedlenia w odpowiednich rozwiązaniach ostrożnościowych, i skali obciążeń administracyjnych, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby unikania nadmiernych kosztów, które mogłyby zagrozić rentowności ich działalności gospodarczej.

Firmy inwestycyjne zostają podzielone na trzy kategorie, ze względu na ich wielkość i wzajemne powiązania z innymi podmiotami finansowymi i gospodarczymi.

Do pierwszej kategorii zaliczają się firmy inwestycyjne o znaczeniu systemowym, największe i wzajemnie powiązane w najwyższym stopniu. Są wystarczająco duże, aby stanowić potencjalne zagrożenie dla stabilnego i prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych na równi z dużymi instytucjami kredytowymi. Posiadają one modele biznesowe i profile ryzyka, które stanowią takie zagrożenie. W związku z tym te firmy inwestycyjne będą – tak jak dotychczas – podlegać przepisom rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r.

w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającemu rozporządzenie (UE) nr 648/2012 i dyrektywie 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, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, w szczególności będą miały obowiązek uzyskania zezwolenia jako instytucja kredytowa.

Do drugiej kategorii należą podmioty, które nie generują ryzyka systemowego, jednak charakteryzują się najwyższym prawdopodobieństwem generowania ryzyka dla klientów, rynków lub prawidłowego funkcjonowania firm inwestycyjnych, powinny zatem podlegać określonym wymogom ostrożnościowym, dostosowanym do tych szczególnych rodzajów ryzyka.

Trzecia kategoria to małe i wzajemnie niepowiązane firmy inwestycyjne, podlegające najmniej obciążającym wymogom.

Jednocześnie przewidziane są mechanizmy monitorowania firm na podstawie kryteriów, od których jest uzależniona zmiana kategorii (klasyfikacji).

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Dyrektywa IFD wprowadza regulacje w zakresie:

- kapitału założycielskiego firm inwestycyjnych,
- uprawnień i narzędzi nadzorczych na potrzeby nadzoru ostrożnościowego sprawowanego przez właściwe organy nad firmami inwestycyjnymi,
- nakładania dodatkowego wymogu w zakresie funduszy własnych oraz wymogów dotyczących płynności,
- procesu oceny ryzyka i kapitału wewnętrznego oraz procesu badania i oceny nadzorczej,
- zasad polityki wynagrodzeń,
- ustanawiania kolegiów organów nadzoru,
- wymogów w zakresie publikowania przez właściwe organy informacji w obszarze regulacji ostrożnościowej firm inwestycyjnych oraz nadzoru ostrożnościowego nad firmami inwestycyjnymi,
- wymiany informacji na temat nadzoru ostrożnościowego między właściwymi organami oraz tajemnicy zawodowej.

W związku z tym niezbędne będzie wprowadzenie zmian w zakresie:

- ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 89, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 95, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1400),
- ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 180, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 842),
- ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 483, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 895, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1252).

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Aktualnie nie występują w tym zakresie rozwiązania w innych krajach z uwagi na jednakowy termin na implementację dyrektywy. Żadne z państw członkowskich nie notyfikowało wdrożenia dyrektywy IFD do krajowego porządku prawnego.

Dyrektywa IFD weszła w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym UE, tj. z dniem 25 grudnia 2019 r. Czas przewidziany na jej transpozycję wynosi 18 miesięcy.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
domy maklerskie	38 (wg wstępnych szacunków UKNF: • kategoria 1: ewentualnie 6)	Wykaz podmiotów rynku kapitałowego prowadzony przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (www.knf.gov.pl)	Konieczność dostosowania do nowych regulacji. W szczególności pakiet IFD/IFR wprowadza nowy reżim w zakresie adekwatności kapitałowej, norm

zagraniczne firmy inwestycyjne prowadzące działalność w formie oddziału zagraniczne osoby prawne prowadzące działalność maklerską na terytorium RP	(podmioty podbankowe z kategorii 2) • kategoria 2: 15 • kategoria 3: 23) 10 10		płynnościowych, norm dotyczących ryzyka koncentracji, sprawozdawczości oraz ujawnień. Celem dostosowania do nowych przepisów konieczne będzie wprowadzenie gruntownych zmian systemów i procesów wewnętrznych (w szczególności w zakresie systemu zarządzania ryzykiem), jak również systemów informatycznych. Nowe regulacje wprowadzą nowy wymóg dla firm inwestycyjnych, w zakresie płynności. Poziom wymagań, a tym samym zakres dostosowania do nowych regulacji uzależniony będzie od kategorii firmy inwestycyjnej. Dodatkowo, wymogami IFD/IFR objęte zostaną domy maklerskie, które do tej pory (ze względu na skalę i rodzaj prowadzonej działalności) nie podlegały pod CRD/CRR (dla nich objęcie reżimem IFD/IFR będzie oznaczało wzrost obciążenia związanego z wymogami regulacyjnymi). Z danych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego wynika, że wymogi dla firm inwestycyjnych w UE wzrosną o 10% w porównaniu z obecnymi wymogami w ramach Filara I, zaś zmniejszyłyby się o 16% w przypadku całkowitych wymogów uwzględniających narzuty kapitałowe (add-on) nakładane w ramach Filara II przez organ nadzoru. W przypadku funduszy własnych, większość firm inwestycyjnych powinna spełniać nowe wymagania w oparciu o istniejące poziomy funduszy własnych.
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	1		Konieczność dostosowania do nowych regulacji wynikających z projektu. W szczególności konieczność dostosowania systemów

			sprawozdawczych i analitycznych, zmiana metodyk dotyczących prowadzenia nadzoru ostrożnościowego, w tym metodyki badania i oceny nadzorczej. Ponadto mając na uwadze nową kategoryzację firm inwestycyjnych, w przypadku zidentyfikowania podmiotów kategorii 1, konieczne będzie utrzymywanie podwójnych standardów nadzoru ostrożnościowego – tych opartych na IFD/IFR (kategoria 2 i 3) oraz na CRDV/CRR II (kategoria 1).
--	--	--	---

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Nie prowadzono konsultacji poprzedzających przygotowanie projektu.

Projekt ustawy zostanie przekazany do konsultacji publicznych i opiniowania Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Najwyższej Izbie Kontroli, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Głównemu Urzędowi Statystycznemu, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych, Związkowi Banków Polskich, Krajowemu Związkowi Banków Spółdzielczych, Giełdzie Papierów Wartościowych S.A., BondSpot S.A., Krajowemu Depozytowi Papierów Wartościowych S.A., Stowarzyszeniu Inwestorów Indywidualnych, Związkowi Maklerów i Doradców, Izbie Domów Maklerskich, Stowarzyszeniu Emitentów Giełdowych, Izbie Zarządzających Funduszami i Aktywami, Radzie Banków Depozytariuszy, Polskiemu Stowarzyszeniu Inwestorów Kapitałowych, Stowarzyszeniu Rynków Finansowych – ACI Polska, Krajowej Izbie Biegłych Rewidentów, a także instytucjom sieci bezpieczeństwa finansowego, tj. Narodowemu Bankowi Polskiemu, Komisji Nadzoru Finansowego i Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu.

Przewiduje się wyznaczenie 21-dniowego terminu na zgłoszenie uwag do projektu.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)		Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania		Wejście w życie ustawy nie wpłynie na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.											

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Zmiany wynikające z projektu mogą wiązać się z koniecznością poniesienia określonych kosztów nadzoru (dostosowanie systemów sprawozdawczych, analitycznych, koszty szkoleń), a dodatkowe obowiązki (m.in. związane z koniecznością ustanawiania kolegów nadzorczych, utrzymywaniem dodatkowych standardów sprawozdawczości i nadzoru ostrożnościowego w zależności od kategorii firmy inwestycyjnej) mogą powodować konieczność utworzenia dodatkowych dwóch etatów w UKNF.
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Nowe przepisy uregulują wymogi adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych w sposób bardziej dostosowany do specyfiki ich działalności, co docelowo będzie lepiej odzwierciedlało zasady ich funkcjonowania. Obecnie obowiązujące przepisy ostrożnościowe kierowane są analogicznie z reglamentacją instytucji kredytowych i jako takie stanowią nadmiarowe lub zbyt obciążające wymogi dla domów maklerskich. W początkowym okresie koszty dostosowania dla firm inwestycyjnych mogą być relatywnie wysokie (konieczność wprowadzenia zmian w systemach IT, sposobie kalkulacji wymogów kapitałowych, raportowania, ujawniania informacji, procesach i systemach wewnętrznych, w szczególności w zakresie systemu zarządzania ryzykiem, koszty szkoleń). Z danych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego wynika, że wymogi dla firm inwestycyjnych w UE wzrosną o 10% w porównaniu z obecnymi wymogami w ramach Filara I, zaś zmniejszyłyby się o 16% w przypadku całkowitych wymogów uwzględniających narzuty kapitałowe (add-on) nakładane w ramach Filara II przez organ nadzoru. W przypadku funduszy własnych, większość firm inwestycyjnych powinna spełniać nowe wymagania w oparciu o istniejące poziomy funduszy własnych.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wejście w życie ustawy nie wpłynie na rodzinę, obywateli, przedsiębiorczość i gospodarstwa domowe. W ujęciu długoterminowym projektowane rozwiązania zapewnią pozytywne skutki dla sektora finansowego – bardziej proporcjonalne i odpowiednie ramy ostrożnościowe dla mniejszych firm inwestycyjnych powinny przyczynić się do poprawy warunków prowadzenia działalności oraz zmniejszenia barier związanych z wejściem na rynek.
--	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

☐ tak
☒ nie
☐ nie dotyczy

☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy

Firm inwestycyjne, które nie zostały zakwalifikowane jako małe i niepowiązane wzajemnie, będą miały obowiązek corocznego ujawniania niektórych informacji, w tym informacji dotyczących osiągniętych zysków, zapłaconych podatków oraz otrzymanych dotacji z budżetu państwa.

Projektowane przepisy wdrożą skuteczne, odpowiednie i proporcjonalne rozwiązania ostrożnościowe, co pozwoli uniknąć nakładania nieproporcjonalnie dużego obciążenia administracyjnego i nadmiernych kosztów dla firm inwestycyjnych.

Poziom wymagań, a tym samym zakres dostosowania do nowych regulacji, jak i obciążeń z nich wynikających uzależniony będzie od kategorii firmy inwestycyjnej.

Wprowadzany pakiet znosi lub łagodzi niedostosowane do działalności firm inwestycyjnych obecnie funkcjonujące wymagania (m.in. w zakresie miar płynności, ryzyka koncentracji), ale również wprowadza szereg nowych, dostosowanych do działalności firm inwestycyjnych obowiązków i wymogów kapitałowych, których faktyczne obciążenie nie może być na obecnym etapie jednoznacznie ocenione.

Dodatkowo, wymogami IFR/IFD objęte zostaną domy maklerskie, które do tej pory (ze względu na skalę i rodzaj prowadzonej działalności) nie podlegały pod CRR/CRD (dla nich objęcie reżimem IFR/IFD będzie oznaczało wzrost obciążenia związanego z wymogami regulacyjnymi).

Z danych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego wynika, że wymogi dla firm inwestycyjnych w UE wzrosną o 10% w porównaniu do obecnych wymogów w ramach Filara I, zaś zmniejszyłyby się o 16% w przypadku całkowitych wymogów uwzględniających narzuty kapitałowe (add-on) nakładane w ramach Filara II przez organ nadzoru. W przypadku funduszy własnych, większość firm inwestycyjnych powinna spełniać nowe wymagania w oparciu o istniejące poziomy funduszy własnych.

9. Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu	Wejście w życie ustawy nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny oraz pozostałe obszary, o których mowa w pkt 10. Wejście w życie ustawy nie wpłynie na wymienione obszary oraz sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.
------------------	---

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Wykonanie przepisów aktu prawnego nastąpi z dniem jego wejścia w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów projektu będzie dokonywana na bieżąco, na podstawie wniosków wynikających z działań nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego.

Zgodnie z art. 66 dyrektywy IFD, Komisja Europejska we współpracy z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego i Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych przygotowuje sprawozdanie dotyczące wdrożenia i stosowania przepisów w zakresie wynagrodzeń, obowiązków sprawozdawczych i wymogów ujawniania informacji, ryzyka środowiskowego i społecznego oraz ładu korporacyjnego, współpracy z państwami trzecimi. Sprawozdanie zostanie przedłożone Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 26 czerwca 2024 r.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Commission Staff Working Document - Review of the prudential framework for investment firms <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2017:0481:FIN:EN:PDF>