

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych w odniesieniu do niektórych

dat

(COM(2016) 56 final – 2016/0033 (COD))

oraz

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych, rozporządzenie (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku oraz rozporządzenie (UE) nr 909/2014 w sprawie usprawnienia rozrachunku papierów wartościowych w Unii Europejskiej i w sprawie centralnych depozytów papierów wartościowych w odniesieniu do niektórych dat

(COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD))

(2016/C 303/12)

Sprawozdawca: Daniel MAREELS

Dnia 25 lutego 2016 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych w odniesieniu do niektórych dat

(COM(2016) 56 final – 2016/0033 (COD))

Dnia 25 lutego 2016 r. Parlament Europejski i Rada Europejska, działając na podstawie art. 114 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych, rozporządzenie (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku oraz rozporządzenie (UE) nr 909/2014 w sprawie usprawnienia rozrachunku papierów wartościowych w Unii Europejskiej i w sprawie centralnych depozytów papierów wartościowych w odniesieniu do niektórych dat

(COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD)).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 10 maja 2016 r.

Na 517. sesji plenarnej w dniach 25 i 26 maja 2016 r. (posiedzenie z dnia 26 maja 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 2 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Mając na względzie okoliczności wspomniane w opinii, Komitet przyjmuje propozycje Komisji, w których przesuwają się termin rozpoczęcia stosowania wszystkich przepisów MiFID II o jeden rok – z 3 stycznia 2017 r. na 3 stycznia 2018 r. Takie przesunięcie terminu zdają się uzasadniać liczne istotne problemy techniczne i informatyczne oraz fakt, że częściowe odroczenie bynajmniej nie byłoby proste, ponieważ spowodowałoby wystąpienie kolejnych trudności, związanych między innymi z przejrzystością, pewnością prawa, potencjalnymi zakłóceniami rynku oraz dodatkowymi kosztami i inwestycjami. Komitet wzywa jednak do podjęcia wszelkich odpowiednich działań, by zapobiec dalszemu odraczaniu rozpoczęcia stosowania MiFID II, oraz do dbania w okresie odroczenia o to, by przepisy mające na celu ochronę inwestorów nie były w praktyce naruszane. Zanim nowe przepisy zostaną wdrożone, w odpowiednich przypadkach należy nadal w pełni stosować obowiązujące przepisy MiFID I.

1.2 To zalecenie Komitetu jest tym bardziej właściwe, że już w przeszłości występował on w roli zwolennika⁽¹⁾ określonych reform rynków finansowych oraz naciskał na szybką ich realizację. Miało to miejsce między innymi w momencie sporządzenia dyrektywy MiFID II w 2014 r. MiFID II oznacza zaktualizowaną i ulepszoną wersję wprowadzonej w 2007 r. dyrektywy europejskiej MiFID⁽²⁾ (MiFID I) oraz wprowadzenie rozporządzenia MiFIR⁽³⁾. W skrócie, celem MiFID II jest poprawa efektywności i przejrzystości europejskich rynków finansowych oraz zwiększenie ochrony inwestorów.

1.3 Gdy dokonywano przeglądu i ulepszenia dyrektywy MiFID, EKES stwierdził: „Podstawowym celem dyrektywy jest zwiększenie przejrzystości i skuteczności obrotu, a także wzmocnienie uczciwości pośredników finansowych i ochrony inwestorów oraz ograniczenie zmienności rynków i otwarcie rynków europejskich na rzeczywistą konkurencję w zakresie świadczenia usług finansowych. EKES popiera te cele i uważa, że ogólnie mówiąc wniosek zmierza we właściwym kierunku”⁽⁴⁾. Omawiane przesunięcie terminu nie powinno pod żadnym względem być przeszkodą dla realizacji tych celów i stosowania nowych aktów.

2. Kontekst

2.1 Proces regulacji rynków finansowych wkroczył na nowe tory w chwili sporządzenia dyrektywy MiFID I w 2007 r., której ostatecznym celem było wspieranie przejrzystego i uczciwego rynku. Dyrektywa ta zapewniła przede wszystkim poprawę warunków konkurencji oraz dalszą integrację europejskich rynków finansowych. Jej skutkiem jest liberalizacja rynku w zakresie realizacji zleceń. Wzrosła konkurencja między platformami obrotu, nastąpiła także fragmentacja rynku. Wprowadzono też przepisy dotyczące ochrony inwestycji i integralności rynku.

2.2 Kryzys finansowy zwiększył potrzebę ściślejszego nadzoru. Ujawnił także braki w zakresie ochrony inwestorów i niedociągnięcia w zakresie funkcjonowania i przejrzystości rynków finansowych. Ponadto powstała potrzeba uwzględnienia postępu technicznego na rynkach, m.in. w zakresie transakcji wysokich częstotliwości oraz handlu algorytmicznego.

2.3 W związku przystąpiono do zastąpienia i wzmocnienia istniejących ram prawnych. Operacja ta została zrealizowana w 2014 r. wraz z dyrektywą MiFID II, w nawiązaniu do której wprowadzono MiFIR. Dokumenty te zastępują dotychczasową dyrektywę MiFID I. MiFID II ma na celu ulepszenie efektywności i przejrzystości europejskich rynków finansowych oraz zwiększenie ochrony inwestorów.

2.4 Nowa wersja dyrektywy obejmuje większą liczbę instrumentów finansowych i kieruje handel na regulowane platformy obrotu. Poprawia to zarówno przejrzystość i możliwość kontroli rynków finansowych, jak i wprowadza lepsze warunki konkurencji dla obrotu instrumentami finansowymi i ich rozliczania. Zaktualizowane przepisy MiFID zwiększają również ochronę inwestorów poprzez wprowadzenie surowych wymogów organizacyjnych oraz wymogów w zakresie prowadzenia działalności.

2.5 W chwili sporządzenia tych dokumentów w 2014 r. określono, że transpozycja nowych przepisów do prawa krajowego⁽⁵⁾ powinna nastąpić do dnia 3 lipca 2016 r., a ich stosowanie powinno rozpocząć się z dniem 3 stycznia 2017 r.

2.6 Obecny wniosek zakłada przesunięcie terminu rozpoczęcia stosowania MiFID II o jeden rok, z 3 stycznia 2017 r. na 3 stycznia 2018 r.

2.7 Odroczenie wiąże się przede wszystkim z trudnościami, jakie podczas technicznego wdrażania dotknęły Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGiPW)⁽⁶⁾, właściwe organy krajowe oraz zainteresowane strony. Ich przyczyną jest wyjątkowa złożoność dyrektywy MiFID II oraz fakt, iż wymaga ona znacznej liczby środków wykonawczych, m.in. w zakresie zobowiązań związanych ze sprawozdawczością. Odnośne struktury muszą być w zasadzie budowane od podstaw, a to zajmuje więcej czasu niż pierwotnie przewidywano.

⁽¹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 42.

⁽²⁾ Dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych.

⁽³⁾ Rozporządzenie w sprawie rynków instrumentów finansowych.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 80.

⁽⁵⁾ Założenia te dotyczyły w szczególności dyrektywy MiFID II. MiFIR jest rozporządzeniem.

⁽⁶⁾ Skrót nazwy urzędu w języku angielskim: ESMA – European Security and Markets Authority.

3. Uwagi

3.1 W chwili sporządzenia dyrektywy MiFID II zakładano jej transpozycję w państwach członkowskich do 3 lipca 2016 r., a rozpoczęcie jej stosowania na 3 stycznia 2017 r.

3.2 W celu realizacji założeń MiFID II przewiduje się między innymi utworzenie kompleksowego systemu gromadzenia danych. W celu efektywnego i zharmonizowanego gromadzenia informacji należy stworzyć nową infrastrukturę do celów gromadzenia danych. W związku z tym EUNGiPW ma obowiązek ustanowienia, wspólnie z właściwymi organami krajowymi, systemu danych referencyjnych dotyczących instrumentów finansowych (ang. Financial Instruments Reference Data System – FIRDS), obejmującego pełen zestaw instrumentów finansowych wchodzących rozszerzony zakres stosowania dyrektywy MiFID II. W tym celu w ramach FIRDS musi dojść do połączenia danych pochodzących z EUNGiPW, przekazywanych przez właściwe organy krajowe oraz pochodzących z około 300 systemów obrotu w Unii Europejskiej. Z dostępnych informacji wynika, że zdecydowaną większość nowych systemów informatycznych stanowiących podstawę FIRDS trzeba będzie dopiero stworzyć w oparciu o nowe parametry⁽⁷⁾.

3.3 Jak podano, datę rozpoczęcia stosowania MiFIR odroczone o 30 miesięcy od daty wejścia w życie ze względu na złożoność nowych ram prawnych i konieczność przyjęcia bardzo dużej liczby aktów delegowanych i wykonawczych. Mimo tego wyjątkowo długiego okresu zainteresowane strony, takie jak platformy obrotu, właściwe organy krajowe i EUNGiPW, utrzymują, że nie są w stanie zapewnić gotowości i funkcjonowania niezbędnej infrastruktury do celów gromadzenia danych w terminie do dnia 3 stycznia 2017 r. W szczególności EUNGiPW jeszcze przed końcem 2015 r. poinformował Komisję, że opóźnienie w technicznym wdrażaniu MiFID II jest nieuniknione. Jako powód podano wielkość i złożoność danych, które muszą zostać zgromadzone i przetworzone po to, by nowe ramy prawne mogły być stosowane, zwłaszcza w niektórych przypadkach⁽⁸⁾, a także fakt, że brak infrastruktury gromadzenia danych wpływa na cały obszar zastosowania MiFID II⁽⁹⁾.

3.4 Komisja zaakceptowała taki stan rzeczy i w związku z nim rozważyła dwa warianty: częściowe i całkowite odroczenie MiFID II. Niemniej zdaniem Komisji częściowe odroczenie bynajmniej nie jest proste i w każdym razie spowodowałoby wystąpienie szeregu nowych istotnych problemów, związanych między innymi z ryzykiem wprowadzenia zamieszania, koniecznością rozróżnienia między przepisami, które można wdrożyć od razu, a pozostałymi przepisami, oraz koniecznością ustanawiania przepisów przejściowych, które mogą same powodować nowe problemy i ryzyko dalszych opóźnień. Ponadto należałoby także mieć na uwadze aspekt opłacalności.

3.5 Zdaniem Komisji, biorąc pod uwagę domniemane problemy techniczne i informatyczne, a także to, że częściowe wdrożenie zapewne nie byłoby proste i trzeba dołożyć wszelkich starań, aby uniknąć dalszych opóźnień, których w przypadku częściowego wdrożenia nie można wykluczyć, propozycja przesunięcia terminu rozpoczęcia pełnego stosowania MiFID II o jeden rok jest prawdopodobnie najrozsądniejszym i najbardziej akceptowalnym rozwiązaniem.

3.6 EKES wyraża ubolewanie, że Komisja nie zareagowała natychmiast, gdy w 2015 r. otrzymała pierwsze informacje dotyczące opóźnień w technicznym wdrażaniu dyrektywy MiFID II oraz że nie podjęła inicjatywy w celu zaradzenia tej sytuacji lub znalezienia rozwiązania dla problemów, co pozwoliłoby poprawić warunki, w jakich funkcjonują rynki finansowe, i wzmocnić ochronę inwestorów.

3.7 Komitet przyznaje, że przesunięcie terminu stanowi w obecnych okolicznościach mniejsze zło, niemniej sądzi, że powinno mieć ono charakter jednorazowy i że należy dołożyć wszelkich starań w celu uniknięcia dalszych opóźnień w stosowaniu MiFID II. Ponadto trzeba także zadbać o to, by przepisy dotyczące ochrony inwestorów w nowej MiFID II, których nie dotyczą obecne problemy, nie były w praktyce naruszane w czasie pozostałym do rozpoczęcia stosowania nowych uregulowań w dniu 3 stycznia 2018 r. Zanim nowe przepisy zostaną wdrożone, w odpowiednich przypadkach należy nadal w pełni stosować obowiązujące przepisy MiFID I.

Bruksela, dnia 26 maja 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 56 final – 2016/0033 (COD), zob. motyw 4.

⁽⁸⁾ COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD), zob. motyw 5.

⁽⁹⁾ COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD), zob. motyw 6.