



PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, dnia 29 maja 2017 r.

RM-10-60-17

Pan Marek KUCHCIŃSKI
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt ustawy o zmianie ustawy o obligacjach.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Rozwoju i Finansów.

Z poważaniem

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o obligacjach

Art. 1. W ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. poz. 238) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 74 dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

„8. Jeżeli emitent w warunkach emisji postanowi, iż obligacje są emitowane w celu ich zakwalifikowania jako pozycje środków własnych zgodnie z przepisami rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/35 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II) (Dz. Urz. UE L 12 z 17.01.2015, str. 1, z późn. zm.¹⁾), zwanego dalej „rozporządzeniem delegowanym uzupełniającym dyrektywę Wypłacalność II”, oraz wyemitowane obligacje zostały zaliczone do środków własnych zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji, przepisu ust. 2 nie stosuje się.”;

2) w art. 75 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Jeżeli emitent w warunkach emisji postanowi, iż obligacje są emitowane w celu ich zakwalifikowania jako pozycje środków własnych zgodnie z przepisami rozporządzenia delegowanego uzupełniającego dyrektywę Wypłacalność II, oraz wyemitowane obligacje zostały zaliczone do środków własnych zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji, przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

¹⁾ Zmiana wymienionego rozporządzenia została ogłoszona w Dz. Urz. UE L 85 z 01.04.2016, str. 6.

UZASADNIENIE

Celem proponowanej ustawy o zmianie ustawy o obligacjach jest umożliwienie zakładom ubezpieczeń i zakładom reasekuracji emisji obligacji podporządkowanych posiadających cechy jakościowe określone w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2015/35 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniającym dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II) (Dz. Urz. UE L 12 z 17.01.2015, str. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem delegowanym”. Zauważyć należy, że w ustawie o obligacjach zawarto już stosowne wyłączenia odnoszące się do przypadku emisji obligacji w celu ich zakwalifikowania jako składników funduszy własnych banków oraz firm inwestycyjnych (art. 74 ust. 7 oraz art. 75 ust. 4 ustawy o obligacjach). Przepisy ustawy o obligacjach powinny zostać uzupełnione o analogiczne wyłączenia odnoszące się do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji.

Dyrektywa Wypłacalność II została implementowana do krajowego porządku prawnego jako ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. poz. 1844, z późn. zm.). Zgodnie z art. 241 tej ustawy, zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji zaliczają do podstawowych środków własnych zobowiązania podporządkowane. Stwarza to podmiotom rynku ubezpieczeniowego możliwość zaliczania do środków własnych środków pozyskanych w ramach emisji długu podporządkowanego w formie obligacji. Równocześnie rozporządzenie delegowane, które obowiązuje bezpośrednio, określa wymogi, jakie muszą spełniać pozycje podstawowych środków własnych przy klasyfikowaniu ich do określonej kategorii. Wymogi prawne związane z cechą podporządkowania pozycji podstawowych środków własnych obejmują konieczność, aby spłata lub wykup długu wynikającego z wyemitowanych obligacji podporządkowanych były dla zakładu ubezpieczeń lub zakładu reasekuracji opcjonalne (art. 71 ust. 1 lit. h oraz art. 73 ust. 1 lit. d rozporządzenia delegowanego). Z kolei art. 71 ust. 1 lit. f i g oraz art. 73 ust. 1 lit. c rozporządzenia delegowanego określają obostrzenia co do momentu, kiedy może najwcześniej powstać pierwsza dopuszczona umową sposobność do spłaty lub wykupu pozycji podstawowych środków własnych.

Obecnie obowiązująca ustawa o obligacjach zawiera przepisy, których stosowanie nie zostało wyłączone w przypadku obligacji podporządkowanych emitowanych przez podmioty rynku ubezpieczeniowego. W związku z powyższym obligacje takie nie posiadają niektórych cech określonych w odpowiednich przepisach rozporządzenia delegowanego. Zgodnie z treścią art. 74 ust. 2 ustawy o obligacjach „jeżeli emitent jest w zwłoce z wykonaniem w terminie, w całości lub części, zobowiązań wynikających z obligacji, obligacje podlegają, na żądanie obligatariusza, natychmiastowemu wykupowi w części, w jakiej przewidują świadczenie pieniężne. Obligatariusz może żądać wykupu obligacji również w przypadku niezawinionego przez emitenta opóźnienia nie krótszego niż 3 dni, chyba że warunki emisji wskażą krótszy okres”.

Z treści przepisu art. 74 ust. 2 wynika, że wykup nie ma cech opcjonalności dla emitenta oraz wykup może być dokonany w terminie krótszym niż okresy zastrzeżone w rozporządzeniu delegowanym. W związku z powyższym w praktyce zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji nie mają możliwości dokonania emisji długu podporządkowanego w formie obligacji w sposób spełniający równocześnie wymogi wynikające z ustawy o obligacjach oraz wymogi dla podstawowych środków własnych określone w rozporządzeniu delegowanym. Brzmienie art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy o obligacjach, dotyczącego obligacji wieczystych, zgodnie z którym „obligacje wieczyste stają się wymagalne w przypadku zwłoki emitenta w wypłacie wynikających z obligacji świadczeń pieniężnych przysługujących obligatariuszom”, powoduje analogiczne skutki dla podmiotów rynku ubezpieczeniowego.

Wprowadzenie proponowanych zmian pozwoliłoby zakładom ubezpieczeń i zakładom reasekuracji zainteresowanym emisją obligacji podporządkowanych na zwiększenie wysokości posiadanych środków własnych stanowiących pokrycie wymogów kapitałowych i rozwój rynkowy tych podmiotów.

W przypadku emisji obligacji podporządkowanych lub obligacji wieczystych w celu zakwalifikowania ich jako pozycje środków własnych, w zależności od spełnienia warunków zawartych w art. 69 i art. 71 albo art. 72 i art. 73 rozporządzenia delegowanego zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji będą klasyfikować emitowane obligacje do kategorii 1 podstawowych środków własnych albo do kategorii 2 podstawowych środków własnych.

Proponuje się, aby ustawa o zmianie ustawy o obligacjach weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Wejście w życie ustawy z dniem następującym po dniu ogłoszenia nie spowoduje negatywnych skutków dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji. Projekt zawiera korzystne rozwiązania dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji umożliwiające im emisję obligacji podporządkowanych posiadających cechy jakościowe określone w rozporządzeniu delegowanym. Jednocześnie w ten sposób zostanie zapewnione minimalne *vacatio legis* dla nowej regulacji. Powyższe uzasadnia, zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205), odstępianie od zasady określonej w § 1 ust. 1 tej uchwały, w świetle której jeżeli akt normatywny zawiera przepisy określające warunki wykonywania działalności gospodarczej, termin wejścia w życie tego aktu normatywnego powinien być wyznaczony na dzień 1 stycznia albo 1 czerwca.

Wprowadzenie proponowanych zmian do ustawy o obligacjach nie będzie miało wpływu na sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, tj. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt nie wymaga przedstawiania go organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. UE L 189 z 03.07.1998, str. 42; Dz. Urz. UE Polskie Wydanie Specjalne rozdz. 1, t. 1, str. 446), projekt ustawy nie był przedmiotem konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o obligacjach</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Piotr Nowak, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Andrzej Rowiński, tel.: 22 694 44 12 email: andrzej.rowinski@mf.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 19 maja 2017 r.</p> <p>Źródło: Inicjatywa własna</p> <p>Nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów:</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Celem proponowanej ustawy o zmianie ustawy o obligacjach jest umożliwienie zakładom ubezpieczeń i zakładom reasekuracji emisji obligacji podporządkowanych posiadających cechy jakościowe określone w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2015/35 z dnia 10 października 2014 r. uzupełniającym dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłatność II) (Dz. Urz. UE L 12 z 17.01.2015, str. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem delegowanym”. W obowiązującej ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. poz. 238) zawarto już stosowne wyłączenia odnoszące się do przypadku emisji obligacji w celu ich zakwalifikowania jako składników funduszy własnych banków oraz firm inwestycyjnych (art. 74 ust. 7 oraz art. 75 ust. 4 ustawy o obligacjach). Brak tych przepisów w stosunku do rynku ubezpieczeniowego powoduje nierówne traktowanie podmiotów rynku bankowego, kapitałowego i ubezpieczeniowego.

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

Przepisy ustawy o obligacjach powinny zostać uzupełnione o analogiczne wyłączenia odnoszące się do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji poprzez dodanie art. 74 ust. 8 i art. 75 ust. 5.

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

Rozporządzenie delegowane jest stosowane bezpośrednio w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Zakłady ubezpieczeń	61 zakładów ubezpieczeń : 27 wykonujących działalność w dziale I oraz 34 w dziale II (stan na dzień 18 maja 2017 r.)	Komisja Nadzoru Finansowego	Wprowadzenie proponowanych zmian pozwoliłoby zakładom ubezpieczeń i zakładom reasekuracji zainteresowanym emisją obligacji podporządkowanych na zwiększenie wysokości posiadanych środków własnych stanowiących pokrycie wymogów kapitałowych i rozwój rynkowy tych podmiotów.
Zakłady reasekuracji	1 zakład (stan na dzień 18 maja 2017 r.)		

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

Projekt nie był przedmiotem konsultacji publicznych. Brak przepisów stanowiących odpowiednik art. 74 ust. 7 oraz art. 75 ust. 4 ustawy o obligacjach powoduje nierówne traktowanie podmiotów rynku finansowego. Podmioty rynku bankowego i kapitałowego zainteresowane emisją długu podporządkowanego w formie obligacji mają możliwość zwiększenia wysokości posiadanych funduszy własnych stanowiących pokrycie wymogów kapitałowych i rozwoju rynkowego. Takiej możliwości nie mają zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji. Należało zatem jak najszybciej stworzyć analogiczne warunki dla podmiotów rynku ubezpieczeniowego. Celem projektu było jak najszybsze stworzenie równoważnych regulacji dla wszystkich podmiotów do emitowania obligacji. Ze względu na fakt, że rozwiązania te są korzystne dla przedsiębiorców, nie nakładają na nich nowych obowiązków i wyrównują szanse konkurencyjne, nie przeprowadzono konsultacji publicznych.

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													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Wydatki ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Saldo ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Źródła finansowania		Oszacowanie ewentualnego wzrostu dochodów budżetu państwa w okresie najbliższych 10 lat w związku ze zmianą ustawy o obligacjach jest niemożliwe. Nie wiadomo, ile zakładów zdecyduje się na emisję obligacji podporządkowanych ani jaka będzie wielkość emisji. W związku z powyższym nie jest możliwe oszacowanie wzrostu aktywów zakładów, jak również prognoza zysków netto zakładów, których skutkiem byłby wzrost wpływów budżetu państwa z tytułu zwiększonego podatku od aktywów oraz podatku od zysków netto.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń													

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

Czas w latach od wejścia w życie zmian		Skutki						Łącznie (0–10)
		0	1	2	3	5	10	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	Duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	Duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Wprowadzenie proponowanych zmian do ustawy o obligacjach nie będzie miało wpływu na sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Wprowadzenie proponowanych zmian do ustawy o obligacjach nie będzie miało wpływu na rodziny, obywateli oraz sektor gospodarstw domowych.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								

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).	<input type="checkbox"/> tak <input checked="" type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input checked="" type="checkbox"/> inne: bez zmian
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu	Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na sytuację i rozwój regionalny oraz pozostałe obszary.
------------------	--

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Realizacja planowanego wykonania przepisów aktu prawnego nastąpi wraz z wejściem w życie ustawy.

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

Stosowanie regulacji projektowanej ustawy będzie stanowić przedmiot analiz prowadzonych przez Ministerstwo Finansów oraz Komisję Nadzoru Finansowego.

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

Brak.

Raport z konsultacji
projektu ustawy o zmianie ustawy o obligacjach

1. Omówienie wyników przeprowadzanych konsultacji publicznych/opiniowania.

Projekt ustawy nie był przedmiotem konsultacji publicznych. Brak przepisów stanowiących odpowiednik art. 74 ust. 7 oraz art. 75 ust. 4 ustawy o obligacjach powoduje nierówne traktowanie podmiotów rynku bankowego, kapitałowego i ubezpieczeniowego. Podmioty rynku bankowego i kapitałowego zainteresowane emisją długu podporządkowanego w formie obligacji mają możliwość zwiększenia wysokości posiadanych funduszy własnych stanowiących pokrycie wymogów kapitałowych i rozwoju rynkowego. Należało jak najszybciej stworzyć analogiczne warunki dla podmiotów rynku ubezpieczeniowego. Celem projektu było jak najszybsze stworzenie równoważnych regulacji dla wszystkich podmiotów do emitowania obligacji. Ze względu na fakt, że rozwiązania te są korzystne dla przedsiębiorców, nie nakładają na nich nowych obowiązków i wyrównują szanse konkurencyjne nie przeprowadzono konsultacji publicznych.

2. Omówienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym¹.

Projekt nie wymagał opiniowania, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

3. Omówienie uwag w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania w tym trybie.

¹ W przypadku braku konieczności zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym należy wpisać „nie dotyczy”