

Страсбург, 13.6.2017 г.
SWD(2017) 247 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета
за изменение на Регламент (ЕС) № 1095/2010 за създаване на Европейски надзорен
орган (Европейски орган за ценни книжа и пазари) и на Регламент (ЕС)
№ 648/2012 по отношение на процедурите и участващите органи при
лицензирането на ЦК, както и на изискванията за признаване на ЦК от трети
държави**

{ COM(2017) 331 final }

{ SWD(2017) 246 final }

Обобщение

Оценка на въздействието на евентуалните изменения на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 г. относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на трансакции

А. Необходимост от действия

Защо? Какъв е разглежданият проблем?

В съответствие със споразумението на Г-20 от Питсбърг през 2009 г. за намаляване на системните рискове, свързани с широкото използване на дериватите, през 2012 г. ЕС прие Регламента за европейската пазарна инфраструктура. Основен стълб на Регламента за европейската пазарна инфраструктура е изискването, в сила от декември 2015 г., на стандартизираните договори за извънборсови деривати да се извършва клиринг от централен контрагент (ЦК). Задължението за централен клиринг за някои класове активи и по-широкото доброволно използване на централния клиринг в резултат на по-голямата осведоменост на пазарните участници за ползата от централен клиринг доведоха до бързо нарастване на обема на дейността на ЦК след приемането на Регламента за европейската пазарна инфраструктура — в ЕС и в световен мащаб. На фона на свързаната с това увеличена концентрация на кредитен риск в тези инфраструктури е необходимо механизмите за надзор на ЦК от ЕС и от трети държави, предвидени в Регламента за европейската пазарна инфраструктура, да бъдат по-ефективни.

Настоящите механизми за надзор на ЦК от ЕС, предвидени в Регламента за европейската пазарна инфраструктура, състоящи се от колегии, координирани от органа в държавата по произход, пораждат редица опасения: i) предвид значението на ограничен брой ЦК за финансовата система на ЕС като цяло, разчитането главно на надзорния орган на държавата по произход поражда загриженост; ii) различаващите се в ЕС надзорни практики за ЦК биха могли да създадат риск от регулаторен и надзорен арбитраж за ЦК и косвено — за техните клирингови членове или клиенти; iii) ролята на централните банки — като емитенти на пари — не е адекватно отразена в колегиите на ЦК.

Загриженост пораждат и надзорните механизми за ЦК от трети държави, които извършват дейност в ЕС: i) прилагането на разпоредбите на Регламента за европейската пазарна инфраструктура за еквивалентност и признаване показва някои недостатъци, по-специално по отношение на текущия надзор на признатите ЦК от трети държави; ii) голяма е вероятността за разминавания между надзорните цели и целите на централните банки в рамките на колегиите в контекста на ЦК от трети държави, когато участват органи извън ЕС; iii) евентуални промени в правилата на ЦК от трети държави и/или в нормативната им уредба там биха могли да породят неравнопоставени условия на конкуренция между ЦК от ЕС и ЦК от трети страни, както и възможност за регулаторен или надзорен арбитраж, тъй като понастоящем няма механизъм, който да гарантира, че ЕС автоматично бива уведомяван за такива промени. Понастоящем клирингът на значителен обем сделки с деривати в евро и на други сделки, които в ЕС подлежат на задължителен клиринг, се извършва от ЦК от Обединеното кралство. Излизането на Обединеното кралство от ЕС засилва изложените опасения предвид дела на тези сделки, чийто клиринг се извършва от ЦК извън юрисдикцията на ЕС.

Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?

Очаква се с инициативата да се повиши съгласуваността на надзорните механизми за установените в ЕС ЦК, включително чрез подходящо отчитане на специфичната роля на емитиращата централна банка, както и способността на ЕС да наблюдава, установява и ограничава рисковете, които пораждат ЦК от трети държави.

Каква е добавената стойност от действие на равнището на ЕС?

С Регламента за европейската пазарна инфраструктура се урежда надзорът на установените в ЕС ЦК и режимът за ЦК от трети държави, които предоставят клирингови услуги в ЕС. Един по-съгласуван надзор на равнище ЕС ще допринесе за преодоляването на следните проблеми: i) системните рискове, пораждани от изключително сложни и взаимосвързани ЦК, които извършват трансгранична дейност извън обхвата на националните юрисдикции; и ii) рисковете, дължащи се на различаващите се надзорни практики, които рискове отделните държави членки не могат да премахнат сами. От своя страна, един по-интензивен надзор на равнище ЕС на системно значимите ЦК от трети държави представлява по-подходящ отговор на заплахите за финансовата стабилност на ЕС като цяло.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?

По отношение на съгласуваността на надзорните механизми за установените в ЕС ЦК бяха разгледани следните три варианта: 1) запазване на статуквото (т.е. без да се предприемат действия); 2) създаване на Европейски надзорен механизъм; и 3) създаване на единен надзорен орган на ЕС. Предпочитаният вариант е вариант 2, при който националните надзорни органи запазват до голяма степен надзорните си правомощия във връзка с фискалната отговорност, като същевременно се създава механизъм за по-

<p>централизиран надзор от страна на ЕС в области от взаимен интерес и за засилено участие на емитиращите централни банки в надзорния процес. Този вариант е най-подходящият и с оглед на целта за увеличаване на съгласуваността на надзорните механизми за ЦК от ЕС, като същевременно се избегнат недостатъците на вариант 3.</p> <p>По отношение на ограничаването на породените от ЦК от трети държави рискове бяха разгледани три варианта. При вариант 1 се запазва статуквото (т.е. не се предприемат действия). При вариант 2 от ЦК от трети държави ще се изисква да бъдат установени и лицензирани в ЕС, за да предоставят услуги на контрагенти или места на търговия от ЕС, или клирингови услуги в парични единици на ЕС. При вариант 3 степента и интензивността на надзора от ЕС биха били пропорционални и в зависимост от рисковете, които ЦК от трети държави поражда за ЕС. Биха могли да се зададат различни критерии или прагове: i) ЦК с по-малко въздействие биха могли да подлежат на засилено прилагане на режима на Регламента за европейската пазарна инфраструктура за еквивалентност и признаване; а ii) за ЦК със средно до силно въздействие би могло да се приложи плъзгаща се скала на допълнителни надзорни изисквания. В оценката на въздействието се заключава, че вариант 3 е най-подходящ за постигане на целта за повишаване на способността на ЕС да наблюдава, установява и ограничава рисковете, породени от ЦК от трети държави.</p>
<p>Кой подкрепя отделните варианти?</p> <p>Становищата на заинтересованите страни бяха получени в резултат на три проведени от Комисията обществени консултации: през 2015 г. — относно прегледа на Регламента за европейската пазарна инфраструктура, през 2017 г. — относно средносрочния преглед на съюза на капиталовите пазари (СКП), и отново през 2017 г. — относно работата на Европейските надзорни органи (ЕНО). По отношение на надзора на установените в ЕС ЦК, респондентите, сред които повечето от дружествата, подчертаха необходимостта от засилено сближаване в областта на надзора на равнище ЕС, за да се отрази системният характер на ЦК, като същевременно се гарантира адекватна роля на националните органи и емитиращите централни банки. По отношение на надзора на ЦК от трети държави, ЕОЦКП и публичните органи подкрепиха засилване на съществуващия процес на признаване, а няколко заинтересовани страни, включително представители на сектора, предупредиха за рисковете от фрагментиране на пазара.</p>
<p>В. Въздействие на предпочитания вариант</p>
<p>Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — от основните варианти)?</p> <p>По отношение на съгласуваността на механизмите за надзор на установените в ЕС ЦК, с предпочитания вариант ще се подобри съгласуваността на надзорните механизми, като същевременно не се наруши съгласуваността на специфичните области на отговорност във връзка с надзора и свързаната с тях национална фискална отговорност. С този вариант ще се осигури и подходящо участие на емитиращите централни банки в обхвата на техните отговорности, а на ЦК и пазарните участници ще се предостави по-голяма яснота и предвидимост за начина, по който ЦК се надзират в рамките на ЕС. С предпочитания вариант се рационализират ключовите елементи на надзора на ЦК, което следва да доведе до намаляване на разходите както за надзорните органи, така и за ЦК.</p> <p>С цел да се ограничат породените от ЦК от трети държави рискове, при предпочитания вариант на органите на ЕС се предоставя възможност за по-добро наблюдаване и ограничаване на тези рискове, както и за укрепване на цялостната стабилност на финансовата система на ЕС.</p> <p>С предпочитания вариант се ограничава допълнително по принцип niskият (но с изключително силно въздействие) риск от неизпълнение на даден ЦК чрез засилване на капацитета на съответните органи в ЕС да предотвратяват натрупването на системен риск в ЦК от ЕС, а освен това се ограничава привнасянето на неблагоприятни финансови проблеми чрез ЦК от трети държави.</p>
<p>Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?</p> <p>Предвид съгласуваността на надзорните механизми за установените в ЕС ЦК предпочитаният вариант включва създаването на нов европейски надзорен механизъм за ЦК, което не се очаква да се отрази на бюджета на ЕС, тъй като допълнителните разходи ще се покриват от надзорните такси, начислени на ЦК от ЕС. Тези такси ще бъдат обаче пропорционални на тяхната дейност и ще представляват само незначителна част от техния оборот. Поради това предпочитаният вариант не се очаква да се отрази значително на разходите за клиринг нито на клиринговите членове, нито на техните преки и непреки клиенти.</p> <p>Аналогично, промените с цел ограничаване на рисковете, свързани с ЦК от трети държави, също не би трябвало да имат отражение върху бюджета на ЕС, тъй като всички допълнителни ресурси за Европейския механизъм ще се финансират чрез събирането на надзорни такси от ЦК от трети държави. Освен свързаните с надзора разходи, по-голямата част от разходите за клиринговите контрагенти (клиринговите членове и техните клиенти) ще са свързани с въвеждането на политика на местонахождение, приложима за ЦК от ниво 2, която ще се прилага въз основа на обективни критерии.</p>

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?
Разходите, свързани със засиления надзор на ЦК от ЕС и от трети държави, евентуално биха могли да бъдат прехвърлени върху крайните клиенти на ЦК, включително предприятията, МСП и микропредприятията. В нетно изражение, възможното увеличение на разходите за клиринг вероятно няма да бъдат значителни, особено в сравнение с ползата от предложението. Предприятията, МСП и микропредприятията ще извлекат полза от засилването на капацитета на органите в ЕС да предотвратяват натрупването на системен риск в ЦК от ЕС и да намаляват преноса на финансови проблеми чрез ЦК от трети държави. Изясняването на надзорните механизми за ЦК от ЕС и от трети държави в съчетание със скорошната инициатива на Комисията „EMIR REFIT“ за намаляване на несъразмерните разходи за по-малките контрагенти следва да насърчи още повече използването на централен клиринг и да увеличи трансграничните сделки в рамките на ЕС, с което ще се увеличи капацитетът на МСП за достъп до финансови инструменти, чрез които да хеджират рисковете или да инвестират.
Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?
Не. Разгледаните изменения не следва да доведат до съществени разходи за националните бюджети и администрации.
Ще има ли друго значително въздействие?
Не.
Г. Последващи действия
Кога ще се извърши преглед на политиката?
Регламентът за европейската пазарна инфраструктура следва да бъде оценен цялостно с особен акцент върху това доколко ефективно и ефикасно се постигат с предложените надзорни механизми първоначалните му цели. Тази оценка следва да се осъществи най-малко 5 години след прилагането на тези изменения.