

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно подобряването на сетълмента на ценни книжа в Европейския съюз, относно централните депозитари на ценни книжа (ЦДЦК) и за изменение на Директива 98/26/ЕО“

COM(2012) 73 final — 2012/0029 (COD)

(2012/C 299/14)

Докладчик: г-н MORGAN

На 15 март 2012 г. Европейският парламент и на 3 април 2012 г. Съветът на Европейския съюз решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно подобряването на сетълмента на ценни книжа в Европейския съюз, относно централните депозитари на ценни книжа (ЦДЦК) и за изменение на Директива 98/26/ЕО“

COM(2012) 73 final — 2012/0029 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 юни 2012 г.

На 482^{-рата} си пленарна сесия, проведена на 11 и 12 юли 2012 г. (заседание от 11 юли 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 110 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства инициативата за този регламент. С приемането на регламента за ЦДЦК Комисията ще завърши трите стълба на новата рамка на регулирането на финансовата инфраструктура в ЕС - ЦДЦК, РТД и ДПФИ/РПФИ.

1.2 Въвеждането на еврото подейства като катализатор на трансграничните инвестиции в ценни книжа, а безпроблемното осъществяване на трансгранични инвестиции се основава на общи за целия ЕС стандарти. Високото равнище на дисциплината при сетълмента намалява риска от контрагента, или по-конкретно, риска по отношение на ликвидността и риска при замаяна. Нещо повече, то насърчава защитата на инвеститорите, спомагайки да се гарантира, че транзакциите между купувачи и продавачи на ценни книжа се приключват безопасно и своевременно. В този смисъл регламентът е стъпка в посока на завършването на единния пазар.

1.3 Забраната за притежаване на ограничен банков лиценз е голяма промяна в обхвата на дейностите на ЦДЦК. Тя ще засегне двата големи международни ЦДЦК, които използват възможностите си за банкиране в подкрепа на сетълмента и доверителните услуги в много големи мащаби. ЕИСК осъзнава, че световното мнение (G20, Европейската комисия, Международната организация на комисиите по ценни книжа – IOSCO и др.) натезжава в полза на разделянето на кредитните институции. Комитетът подкрепя Комисията и счита, че обособената банка е най-добрият резултат.

1.4 Предложението за уеднаквяване на срока за сетълмент на T+2 е много важно. Въпреки че е вероятно това да може да се постигне в ЕС, по отношение на световните транзакции ще трябва да бъдат решени редица въпроси.

1.5 Предложенията изискват безналичност на търгуемите ценни книжа. Посочен е преходен период, който изтича на

1 януари 2020 г. Дори и така напредъкът на държавите членки в това отношение е неравномерен и може да възникне нужда от политически компромис.

2. Въведение

2.1 Централните депозитари на ценни книжа (ЦДЦК) са институции от системно значение за финансовите пазари. Сключването на всяка сделка с ценни книжа, която се извършва на фондова борса или извънборсово, се следва от процедури, водещи до сетълмент на сделката, който представлява доставка на ценни книжа срещу парични средства. ЦДЦК са ключовите институции, които дават възможност за осъществяване на сетълмент, като управляват т.нар. системи за сетълмент на ценни книжа. ЦДЦК осигуряват също първоначалната регистрация и централното обслужване на сметки за ценни книжа, като записват броя на ценните книжа, емитирани от всеки емитент, както и всяка промяна на техния притежател.

2.2 ЦДЦК имат решаваща роля и за пазара на обезпечения, и особено за целите на паричната политика. Например, почти всички допустими обезпечения за операциите по паричната политика на централните банки в ЕС, и по-специално в еврозоната, преминават през системи за сетълмент на ценни книжа, управлявани от ЦДЦК.

2.3 През 2010 г. в системите за сетълмент на ценни книжа в ЕС са приключени сделки на обща стойност приблизително 920 трилиона евро, а в края на 2010 г. тези системи са държали ценни книжа в размер на около 39 трилиона евро. В ЕС има над 30 ЦДЦК, обикновено по един в държава, както и два „международни“ ЦДЦК (МЦДЦК - „Clearstream Banking Luxembourg“ и „Euroclear Bank“), които се явяват подкатегория на ЦДЦК и се специализират в емитирането на международни облигации, известни като „еврооблигации“.

2.4 Докато сетълментът в рамките на националните граници като цяло е безопасен и ефикасен, трансграничният сетълмент в подкрепа на трансгранични инвестиции е по-сложен и е свързан с по-високи разходи в сравнение с националния сетълмент. Така например, при трансгранични сделки случаите на неуспешен сетълмент са по-чести, а разходите за сетълмент са до четири пъти по-високи от тези при сделки, извършвани в рамките на една държава. Като цяло разходите на ЦДЦК имат минимален дял в общите разходи, свързани с използването на всички елементи на инфраструктурата, въпреки че представляват важен разход за емитентите.

2.5 Проблемите със сигурността се дължат на редица фактори, сред които са:

- Продължителността на цикъла на сетълмент. Периодът от сключването на сделката до нейния сетълмент не е уеднаквен за целия ЕС, което създава смущения при трансграничния сетълмент на ценни книжа;
- Една малка, но важна част от ценните книжа все още съществува под формата на налични ценни книжа. Техният сетълмент протича през много по-дълъг цикъл, което увеличава поетия от инвеститорите риск;
- Не на всички пазари случаите на неуспешен сетълмент, при които дадена сделка не се приключва на предвидената дата на сетълмент, подлежат на санкции с възпиращ ефект, а когато такива санкции са налице, мерките за спазване на дисциплина при сетълмента се различават значително на отделните пазари;
- Въпреки че Директива 98/26/ЕО относно окончателността на сетълмента в платежните системи и в системите за сетълмент на ценни книжа („ДОС“) намалява смущенията в системата за сетълмент на ценни книжа, причинени от процедури по несъстоятелност срещу участник в нея, тя не разглежда другите рискове на системата, нито устойчивостта на ЦДЦК, който я управлява. Някои ЦДЦК подлежат на допълнителни кредитни и ликвидни рискове, произтичащи от предоставянето на услуги от банков тип, които са спомагателни спрямо сетълмента;
- Споразуменията за връзки между централни депозитари на ценни книжа, макар да се разглеждат като първа крачка към консолидацията на европейските пазари за сетълмент, поражда опасения за сигурността поради липса на конкретни правила за ограничаване на риска при такива връзки. Те засилват взаимната обвързаност между ЦДЦК, което дава допълнително основание за въвеждането на обща пруденциална рамка.

2.6 Отсъствието на ефективен единен вътрешен пазар за сетълмент също поставя някои важни въпроси. На европейския пазар за услуги, предоставяни след сключване на сделките, все още съществуват значителни пречки, като например ограничаване на достъпа на емитентите на ценни книжа до ЦДЦК, различия между националните лицензионни режими и правилата по отношение на ЦДЦК в рамките на ЕС, както и ограничена конкуренция между отделните национални ЦДЦК. Тези пречки са причина за голямото раздробяване на пазара. Като следствие трансграничният сетълмент на сделки преминава през излишно сложни „вериги“, които често включват няколко ЦДЦК или няколко други посредници. Това оказва отрицателно въздействие както върху ефективността, така и върху рисковете, свързани с трансгранични сделки.

2.7 Набелязаните проблеми са важни, тъй като в Европа трансграничните сделки — от обичайните покупки/продажби на ценни книжа до прехвърлянето на обезпечения — непрекъснато се увеличават, а ЦДЦК са все по-тясно свързани помежду си. Очаква се тези тенденции да се ускорят с въвеждането на проекта „TARGET2 Securities“ („T2S“), стартиран от Евросистемата за осигуряване на единна общоевропейска платформа за сетълмент на ценни книжа, която се предвижда да влезе в действие през 2015 г.

3. Общо съдържание на предложения регламент

3.1 Предложеният регламент се състои от две основни части: мерки, насочени към всички стопански субекти на пазара в контекста на сетълмента на ценни книжа (дял II), и мерки, насочени конкретно към ЦДЦК (дялове III, IV и V).

Сетълмент на ценни книжа

3.2 В дял II се налага т.нар. дематериализация/обездвижване на ценни книжа, което представлява емитиране на ценни книжа в безналична форма. Като улеснява равнието на притежаваните ценни книжа, тази мярка цели повишаване на ефикасността на сетълмента, съкращаване на сроковете за сетълмент и гарантиране на целостта на емишите ценни книжа. В предложения регламент се предвижда достатъчно дълъг преходен период (до 1 януари 2020 г.), който да даде възможност на стопанските субекти от държавите-членки, на чиито пазари все още се бори със значителни количества налични ценни книжа, да се съобразят с тази мярка.

3.3 Уеднакъвява се срокът на сетълмент на сделки с ценни книжа в рамките на ЕС. В зависимост от конкретния пазар, в Европа сетълментът на повечето сделки с ценни книжа се извършва два или три дни след датата на сключването им. Срокът на сетълмент се уеднакъвява и се определя на два дни от датата на сключване на сделката, като се допуска и по-кратък срок на сетълмент.

3.4 Хармонизират се мерките за дисциплина по отношение на сетълмента в ЕС. Те се състоят от предварителни мерки за предотвратяване на неуспешен сетълмент и от последващи мерки за справяне с неуспешен сетълмент.

Лицензиране и надзор на ЦДЦК

3.5 В Директива 98/26/ЕО системите за сетълмент на ценни книжа вече са определени като официални споразумения, които позволяват прехвърляне на ценни книжа между различни участници. В нея обаче не се разглеждат институциите, които отговарят за управлението на такива системи. Предвид нарастващата сложност на тези системи и свързаните със сетълмента рискове, изключително важно е институциите, управляващи системи за сетълмент на ценни книжа, да получат правно определение и да подлежат на лицензиране и надзор според набор от общи пруденциални стандарти.

3.6 ЦДЦК ще подлежат на лицензиране и надзор от страна на националните компетентни органи в мястото си на установяване. Въпреки това, с оглед на все по-честия трансграничен характер на дейността им, ще трябва да се провеждат консултации и с други органи, свързани с управляваните от ЦДЦК една или повече системи за сетълмент на ценни книжа, както и други организации в рамките на група. ЕОЦКП ще играе важна роля за изработването на проекти за технически стандарти, с които да се уеднаквят процесите на лицензиране и да се осигури сътрудничеството между съответните органи.

3.7 В предложението се предвижда на лицензираните ЦДЦК да се издаде „паспорт“, който да им позволява да предоставят услуги в друга държава-членка на Съюза пряко или чрез учредяване на клон. ЦДЦК от трета държава може да получи достъп до Съюза, ако е признат от ЕОЦКП.

Изисквания към ЦДЦК

3.8 Тъй като ЦДЦК предоставят важни услуги от системно значение за пазара на ценни книжа, те трябва да се подчиняват на високи пруденциални стандарти, за да се гарантира тяхната жизнеспособност и защитата на участниците в тях. Изискванията към ЦДЦК са групирани в няколко категории: организационни изисквания, правила за осъществяване на дейността, изисквания към предлаганите от ЦДЦК услуги, пруденциални изисквания и изисквания по отношение на връзките между ЦДЦК.

3.9 Правилата за осъществяване на дейността изискват операциите да бъдат недискриминационни, прозрачни и отчитащи риска, както и всички приходи и разходи да бъдат оповестявани пред компетентните органи.

3.10 Изискванията към предлаганите от ЦДЦК услуги включват задължения за уравниване на сметките в рамките на същия ден и водене на отделни сметки за отделните клиенти. По отношение на паричния сетълмент в предложението се изисква той да бъде извършван от ЦДЦК по сметки в централни банки, когато това е целесъобразно и възможно. Паричният сетълмент в търговска банка е разрешен, но за разлика от някои действащи практики, той трябва да се осъществява чрез отделна кредитна институция, която действа като агент по сетълмента.

3.11 В самите пруденциални изисквания към ЦДЦК са включени важни разпоредби относно ограничаването на оперативния риск. Тъй като на ЦДЦК няма да бъде разрешено да извършват пряко банкови услуги, основният риск за тях ще бъде оперативният. Разпоредбите включват подходящи мерки за осигуряване на непрекъснатост на дейността винаги и всякога. Капиталовите изисквания също се определят чрез позоваване на оперативните разходи — ЦДЦК следва да разполагат с капитал, неразпределена печалба и резерви за покриване на оперативните разходи за най-малко шест месеца.

3.12 Изискването по отношение на връзките между ЦДЦК включва създаването на еднакви правила относно окончателността на сетълмента.

Достъп до ЦДЦК

3.13 Целите на настоящата инициатива обхващат отварянето на пазара за предоставяните от ЦДЦК услуги и премахването на препятствията при достъпа. Разглеждат се три вида достъп: а) между емитенти и ЦДЦК; б) между отделни ЦДЦК; и в) между ЦДЦК и други пазарни инфраструктури.

3.14 В проекта се въвежда правото на емитентите да регистрират своите ценни книжа в който и да било лицензиран ЦДЦК в Съюза, както и правото на ЦДЦК да предоставя услуги по ценни книжа, подчинени на законодателството на друга държава членка.

3.15 ЦДЦК следва да има право да получава информация за сделките от ЦК и местата за търгуване, като тези инфраструктури следва да имат достъп до управляваните от ЦДЦК системи за сетълмент на ценни книжа.

Кредитни институции

3.16 Когато сетълментът в централна банка не е целесъобразен или възможен, ЦДЦК могат да предложат на своите участници паричен сетълмент в търговска банка. ЦДЦК обаче не бива да предоставят спомагателни спрямо сетълмента услуги от банков тип, а следва да получат разрешение от компетентните органи да изберат кредитна институция, която да действа като агент по сетълмента, да открива парични сметки и да предоставя кредитни механизми за улесняване на сетълмента.

3.17 Отделянето на ЦДЦК от агентите по сетълмента е важна мярка за повишаване на сигурността на ЦДЦК. Спомагателните спрямо сетълмента услуги от банков тип увеличават рисковете, на които са изложени ЦДЦК, а оттам — и вероятността да изпаднат в неизпълнение или да се окажат под силен натиск.

3.18 Докато предоставяните от някои ЦДЦК услуги от банков тип обикновено се извършват в рамките на деня (покрити са напълно с обезпечение и други финансови ресурси) и се ограничават до спомагателни спрямо сетълмента услуги, сумите, с които се борави, са значителни и всяко неизпълнение от страна на ЦДЦК може да има отрицателни последици за пазарите на ценни книжа и на плащания. Изискването услугите от банков тип да се предоставят от юридическо лице, различно от предоставящото основни услуги като ЦДЦК, ще предотврати разпространяването на рисковете от областта на услугите от банков тип към областта на основните услуги на ЦДЦК, и по-специално в случай на неплатежеспособност или сериозни сътресения, причинени от услугите от банков тип.

3.19 За ЦДЦК, които понастоящем предоставят банкови услуги, основните разходи, свързани с тази мярка, са правните разходи за създаването на отделно юридическо лице, което да предоставя банкови услуги. Комисията е убедена, че по отношение на отделянето на банковите услуги не съществуват алтернативи с по-ниска степен на строгост, които да са в състояние изцяло да премахнат опасността от пренасяне на рискове от банковите услуги към основните услуги на ЦДЦК.

3.20 С цел да бъде осигурена ефективността при предоставянето на услуги на ЦДЦК и услуги от банков тип в рамките на една група от предприятия, изискването услугите от банков тип да се осъществяват от отделна кредитна институция не следва да изключва възможността кредитната институция и ЦДЦК да принадлежат към една група от предприятия.

3.21 Компетентният орган следва да може да докаже за всеки отделен случай, че предоставянето на услуги на ЦДЦК и банкови услуги от едно юридическо лице не води до възникване на системен риск. В такива случаи може да бъде отправено мотивирано искане до Европейската комисия, която разрешава дерогацията. Във всички случаи обаче дейностите на ЦДЦК, лицензиран като кредитна институция, следва да бъдат ограничени до предоставянето на спомагателни спрямо сетълмента услуги от банков тип.

Санкции

3.22 Проучването на действащите национални надзорни режими е показало, например, че нивата на паричните санкции се различават значително в отделните държави членки, че някои компетентни органи не разполагат с определени важни правомощия за налагане на санкции и че някои компетентни органи не могат да налагат санкции на физически и юридически лица. Затова Комисията предлага компетентните органи да разполагат с минимален набор от административни санкции и мерки, включително отнемане на лиценз, публични предупреждения, освобождаване на ръководния състав, възстановяване на печалбите, придобити вследствие от нарушения на настоящия регламент, когато могат да бъдат определени, както и административни глоби.

4. Гледната точка на ЕИСК

4.1 ЕИСК приветства тази инициатива за регламент. С приемането на регламента за ЦДЦК Комисията ще завърши трите стълба на новата рамка на регулирането на финансовата инфраструктура в ЕС - ЦДЦК, РТД и ДПФИ/РПФИ. Взети заедно, тези три инструмента осигуряват мащабно и всеобхватно покритие на пазара. Комисията трябва да се погрижи да гарантира, че тези инструменти действат без застъпване, което би довело до различни интерпретации на новите правила. Също така е особено важно тези различни законодателни инициативи да бъдат последователни и съгласувани една с друга в ключовите области.

4.2 ЕОЦКП ще отговаря за изготвянето на технически стандарти за това ново законодателство, както и за останалите два стълба. Комитетът отбелязва мащаба на задачите и отговорностите, които се възлагат на ЕОЦКП в относително кратки срокове. Те включват, между другото, отговорности по отношение на регулирането на агенциите за кредитен рейтинг, надзора на сектор одит, намеса по отношение на късите продажби и суаповете на кредитно неизпълнение, надзора по Директивата за АФАИ. Изключително важно е ЕОЦКП да разполага с персонал, притежаващ уменията и опита, необходими за ефективното изпълнение на неговите задачи.

4.3 Предвид факта, че предприятията за финансови услуги са обект на нови регламенти, нов надзор, нови пруденциални изисквания и т.н., регламентите за ЦДЦК ще създадат още един набор от промени за отрасъла на финансовите услуги. ЕИСК подкрепя въвеждането на тези промени, но призовава регулаторните и надзорните органи, и по-специално ЕОЦКП, да бъдат нащрек за евентуални проблеми, които биха могли да възникнат поради регулаторно претоварване.

4.4 Въвеждането на еврото подейства като катализатор на трансграничните инвестиции в ценни книжа, а безпроблемното осъществяване на трансгранични инвестиции се основава на общи за целия ЕС стандарти. Високото равнище на дисциплината при сетълмента намалява риска от контрагента, или по-конкретно, риска по отношение на ликвидността и риска при замяна. Нещо повече, то насърчава защитата на инвеститорите, спомагайки да се гарантира, че транзакциите между купувачи и продавачи на ценни книжа се приключват безопасно и своевременно. В този смисъл регламентът е стъпка в посока на завършването на единния пазар

4.5 Отново в контекста на единния пазар, предложението за „паспортизиране“ следва да бъде приветствано, тъй като ще спомогне за премахване на пречките пред достъпа, като същевременно емитентите ще получат правото да регистрират ценните си книжа във всеки лицензиран ЦДЦК в ЕС. Разбиването на националните монополи също следва да бъде приветствано с оглед на единния пазар.

4.6 Може да се очаква, че нискорисковият подход към определянето на бизнес модела на ЦДЦК, съчетан с факта, че на практика моделът ще бъде ограничен чрез регулиране, ще има както положителни, така и отрицателни въздействия върху конкурентоспособността и иновациите на ЦДЦК. Отварянето на трансграничния пазар ще бъде несъмнено предимство. Иначе на ЦДЦК се позволява да предоставят набор от услуги, доколкото те допринасят за повишаване на безопасността, ефикасността и прозрачността на пазарите на ценни книжа. В допълнение към това и с цел стимулиране на иновациите ЕИСК предлага на ЦДЦК да бъде забранено да притежават предприятия, различни от ЦДЦК, когато подобни дейности биха влошили рисковия профил на ЦДЦК.

4.7 Забраната ЦДЦК да притежават ограничен банков лиценз е голяма промяна по отношение на дейностите на ЦДЦК. Тя ще засегне двата големи международни ЦДЦК – Euroclear and Clearstream – които използват възможностите си за банкиране в подкрепа на сетълмента и доверителните услуги в много голям мащаб. Обхватът на банковите дейности е твърде ограничен и неотдавнашната криза не ги засегна сериозно. Независимо от това ЕИСК си дава сметка, че световното мнение (G20, Европейската комисия, Международната организация на комисиите по ценни книжа – IOSCO и др.) натезжава в полза на разделянето на кредитните институции. На ЦДЦК ще бъде позволено да създават банки с ограничен обхват и групово собствено. Не се очаква това да доведе до големи промени в бизнес модела на ЦДЦК.

4.8 Въпреки убеждението на Комисията, че не съществуват алтернативи на отделянето на банкирането от основната дейност на ЦДЦК, разглежданата в параграф 3.21 по-горе разпоредба създава възможност за дерогация когато бъде получена подкрепа от националния компетентен орган. Въпреки наличието на възможност за дерогация, Комитетът подкрепя Комисията и счита, че обособената банка е най-добрият резултат.

4.9 Предложението изисква безналичност на търгуемите ценни книжа. Заложен е преходен период, който изтича през 2020 г. Дори и така напредъкът на държавите членки е неравномерен и може да възникне необходимост от политически компромис.

4.10 Уеднаквяването на срока за сетълмент на T+2 е друго ключово предложение. Въпреки че е вероятно това да може да се постигне на единния пазар, по отношение на световните транзакции ще трябва да бъдат решени редица въпроси. Те включват усложнения, свързани с валутните курсове, възможността акциите да бъдат взети назаем, различия в часовите зони, различни цикли на сетълмент на пазарите в други региони, както и значителните разходи за автоматизирани системи, необходими за спазване на срока T+2.

4.11 На практика регламентът изисква всички ЦДЦК да внедрят режими за „глобяване“ на участници, които не приключват сделките си навреме, но режимът трябва да съответства на инструмента. В заключение, късната доставка на неликвидни акции или акции на МСП ще има отрицателно въздействие върху тяхната пазарна ликвидност. Следва да се обмисли дерогация за МСП, чиито акции се котират. В проекторегламента не е разгледано предназначението на средствата, събрани от глоби.

Брюксел, 11 юли 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON
