



Ve Štrasburku dne 13.6.2017
SWD(2017) 247 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady,

kterým se mění nařízení (EU) č. 1095/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy) a nařízení (EU) č. 648/2012, pokud jde o postupy a orgány zapojené do povolování ústředních protistran a požadavky na uznávání ústředních protistran ze třetích zemí

{COM(2017) 331 final}

{SWD(2017) 246 final}

Souhrnný přehled

Posouzení dopadů případných změn nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 ze dne 4. července 2012 o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů

A. Potřeba opatření

Proč? Jaký problém je třeba řešit?

V souladu s Pittsburskou dohodou skupiny G20 z roku 2009 s cílem snížit systémové riziko spojené s rozsáhlým používáním derivátů přijala EU v roce 2012 nařízení o infrastruktuře evropských trhů (EMIR – European Market Infrastructure Regulation). Klíčovým pilířem nařízení EMIR, které vstoupilo v platnost v prosinci 2015, je požadavek, aby se clearing standardizovaných OTC derivátových smluv prováděl prostřednictvím ústřední protistrany (CCP – Central Counterparty). Povinný clearing pro určité kategorie aktiv a také zvýšené dobrovolné používání centrálního clearingů zásluhou rostoucí informovanosti o jeho přínosech mezi účastníky trhu vedly – v EU a globálně – od přijetí nařízení EMIR k rychlému zvyšování objemu činnosti ústředních protistran. Na základě těchto skutečností souvisejících se zvýšenou koncentrací úvěrového rizika v těchto infrastrukturách by se efektivnost požadavků na dohled nad ústředními protistranami EU a ze třetích zemí zahrnutých do nařízení EMIR, mohla zvýšit.

Současné požadavky nařízení EMIR na dohled nad ústředními protistranami EU zahrnujícími kolegia koordinovaná orgánem domovské země vyvolávají řadu obav: i) vzhledem k významu omezeného počtu ústředních protistran pro finanční systém EU jako celek vyvolává spoléhání se hlavně na orgán dohledu domovské země obavy; ii) rozdílné postupy dohledu v rámci celé EU by mohly způsobit rizika regulatorní a dohledové arbitráže pro ústřední protistrany a nepřímo pro členy jejich clearingového systému a klienty; iii) role centrálních bank jako emitentů měny není v kolegiích ústředních protistran náležitě zohledněna.

Obavy vznikají také ve vztahu k opatřením dohledu nad ústředními protistranami ze třetích zemí, které působí v EU: i) uplatňování pravidel nařízení EMIR o rovnocennosti a uznávání ukázalo určité nedostatky, zejména pokud jde o soustavný dohled nad uznanými ústředními protistranami ze třetích zemí, ii) existuje značná možnost nesouladu mezi cíli dohledu a cíli centrálních bank v rámci kolegií v souvislosti s ústředními protistranami ze třetích zemí, v nichž jsou zapojeny orgány mimo EU; iii) případné změny pravidel a/nebo regulačního rámce ústředních protistran v třetí zemi by mohly vytvořit nerovné podmínky mezi ústředními protistranami EU a ze třetích zemí a poskytnout možnost regulatorní nebo dohledové arbitráže, jelikož v současné době neexistuje mechanismus k zajištění toho, aby EU byla o takových změnách automaticky informována. Podstatný objem clearingů derivátových transakcí vedených v eurech a jiných transakcí podléhajících povinnosti clearingů EU provádějí v současné době ústřední protistrany ve Spojeném království; zvyšují se tím obavy vzniklé v souvislosti s vystoupením Spojeného království z EU s ohledem na poměr těchto transakcí, jejichž clearing provádějí ústřední protistrany mimo jurisdikci EU.

Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

Očekává se, že iniciativa zvýší soulad požadavků na dohled nad ústředními protistranami usazenými v EU, včetně náležitého uznání zvláštní úlohy emisní centrální banky, a posílí schopnost EU sledovat, určovat a snižovat rizika ústředních protistran ze třetích zemí.

Jakou přidanou hodnotu mají opatření na úrovni EU?

Nařízení EMIR upravuje rámec dohledu nad ústředními protistranami usazenými v EU a režim pro ústřední protistrany ze třetích zemí, které poskytují clearingové služby v EU. Větší jednotnost dohledu na úrovni EU pomůže řešit: i) systémová rizika, jež představují vysoce integrované a vzájemně propojené ústřední protistrany, které vykonávají přeshraniční činnost mimo dosah vnitrostátních orgánů dohledu; a ii) rizika vyplývající z odlišných postupů dohledu, která členské státy nemohou řešit samostatně. Zvýšení intenzity dohledu EU nad systémovými ústředními protistranami ze třetích zemí může také lépe řešit hrozby pro finanční stabilitu EU jako celku.

B. Řešení

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti politiky byly zvažovány? Je některá varianta upřednostňována? Proč?

Pokud jde o jednotnost opatření dohledu nad ústředními protistranami usazenými v EU, zvažovaly se tři možnosti: 1. zachování současného stavu (tj. žádné opatření); 2. vytvoření mechanismu dohledu EU; a 3. zřízení jednotného orgánu dohledu EU. Upřednostňována je možnost 2, která by existující pravomoci dohledu ponechala z velké části na vnitrostátních orgánech dohledu se zřetelem na jejich fiskální odpovědnost a současně by byl vytvořen mechanismus dohledu EU, který by se zabýval společným zájmem více centralizovaně a posílil by vklad emisních centrálních bank do postupu dohledu. Tato možnost je také nejvhodnější pro dosažení cíle zvýšit jednotnost požadavků na dohled nad ústředními protistranami EU a současně se vyhnout nedostatkům možnosti 3.

Pokud jde o snížení rizik ústředních protistran ze třetích zemí, zvažovaly se tři možnosti. Možnost 1 spočívá v zachování současného stavu (tj. žádné opatření). Podle možnosti 2 by se od ústředních protistran ze třetích zemí vyžadovalo, aby byly usazeny a povoleny v EU za účelem poskytování služeb protistranám nebo obchodním systémům EU, nebo aby poskytovaly clearingové služby v měnách EU. Podle možnosti 3 by stupeň

<p>intenzity dohledu EU byl proporcionální a závisel by na rizikách, která by ústřední protistrany ze třetích zemí představovaly pro EU. Mohla by se stanovit odlišná kritéria nebo prahové hodnoty: i) nízký dopad ústředních protistran by být podmíněn zvýšeným uplatňováním režimu rovnocennosti a uznávání podle nařízení EMIR; a ii) střední až vysoký dopad by mohl podléhat klouzavé stupnici doplňujících požadavků na dohled. V posouzení dopadů byl učiněn závěr, že pro dosažení cíle zvýšení schopnosti EU sledovat, určovat a snižovat rizika ústředních protistran ze třetích zemí je nejvhodnější možnost 3.</p>
<p>Kdo podporuje kterou variantu?</p> <p>Zpětná vazba od zúčastněných stran byla získána prostřednictvím tří veřejných konzultací Komise: konzultace v roce 2015 o přezkumu nařízení EMIR, konzultace v roce 2017 o přezkumu unie kapitálových trhů (CMU – capital markets union) v polovině období a konzultace z roku 2017 o činnostech evropských orgánů dohledu. Co se týče dohledu nad ústředními protistranami usazenými v EU, respondenti, mezi nimiž byla většina společností, zdůraznili potřebu většího sblížení dohledu na úrovni EU, aby se odrazil systémový charakter ústředních protistran a současně zajistila odpovídající úloha vnitrostátních orgánů a emisních centrálních bank. Pokud jde o dohled nad ústředními protistranami ze třetích zemí, orgán ESMA a veřejné orgány podpořily zlepšení existujícího postupu uznávání, zatímco řada zúčastněných stran, včetně zástupců odvětví, varovala před rizikem roztržičnosti trhu.</p>
<p style="text-align: center;">C. Dopady upřednostňované varianty</p>
<p>Jaké má upřednostňovaná varianta výhody? (Pokud ano, v čem spočívají její hlavní výhody?)</p> <p>Pokud jde o soulad opatření dohledu nad ústředními protistranami usazenými v EU, upřednostňovaná možnost by zvýšila soudržnost opatření dohledu a současně by zajistila, že konkrétní oblasti povinnosti dohledu a související vnitrostátní fiskální odpovědnost by byly i nadále v souladu. Tato možnost by rovněž zabezpečila náležitě zapojení emisních centrálních bank v rámci jejich oblasti působnosti a ústředním protistranám a účastníkům trhu by poskytla více jasnosti a předvídatelnosti ve způsobu, jakým se v EU vykonává dohled nad ústředními protistranami. Zjednodušením klíčových prvků dohledu nad ústředními protistranami by upřednostňovaná možnost měla snížit náklady jak pro orgány dohledu, tak i pro ústřední protistrany.</p> <p>Pokud jde o snížení rizik ústředních protistran ze třetích zemí, upřednostňovaná možnost by orgánům EU umožnila lépe sledovat a snižovat tato rizika a posílit celkovou stabilitu finančního systému EU.</p> <p>Upřednostňované možnosti pomohou snížit už i tak malé (ale s mimořádně velkým dopadem) riziko selhání ústředních protistran zvýšenou schopností příslušných veřejných orgánů v EU předcházet vytváření systémového rizika v rámci ústředních protistran EU a rovněž snižovat přenos nežádoucích finančních problémů prostřednictvím ústředních protistran ze třetích zemí.</p>
<p>Jak vysoké náklady jsou s upřednostňovanou variantou spojeny? (Pokud ano, jaké jsou její hlavní náklady?)</p> <p>Co se týče souladu opatření dohledu nad ústředními protistranami usazenými v EU, upřednostňovaná možnost, která zahrnuje vytvoření nového evropského mechanismu dohledu nad ústředními protistranami, by neměla žádný dopad na rozpočet EU, neboť všechny dodatečné náklady by byly pokryty poplatky za dohled vybíranými od ústředních protistran EU. Ty by však byly úměrné jejich činnosti a představovaly by pouze zanedbatelný zlomek jejich obrátu. Neočekává se tedy, že by upřednostňovaná možnost měla výrazný dopad na náklady clearingů, ať už pro členy clearingového systému, nebo jejich klienty a nepřímé klienty.</p> <p>Podobně změny předpokládané s cílem snížit rizika, která představují ústřední protistrany ze třetích zemí, by rovněž neměly žádný dopad na rozpočet EU, protože jakékoli dodatečné zdroje pro evropský mechanismus by byly také financovány z výběru poplatků za dohled od ústředních protistran ze třetích zemí. Kromě nákladů spojených s dohledem by se většina nákladů vzniklých pro protistrany, které provádějí clearing (členové clearingového systému a jejich klienti) týkala zavedení politiky umístění ústředních protistran tier 2, které by se provádělo na základě objektivních kritérií.</p>
<p>Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?</p> <p>Náklady spojené se zvýšeným dohledem nad ústředními protistranami EU a ze třetích zemí by se případně mohly přenést na konečné klienty ústředních protistran, včetně podniků, malých a středních podniků a mikropodniků. Není pravděpodobné, že by případné zvýšení nákladů clearingů v čistém vyjádření bylo výrazné, zejména v porovnání s přínosy spojenými s návrhem. Podniky, malé a střední podniky a mikropodniky budou mít přínos ze zvýšené stability vyplývající z lepší schopnosti orgánů EU předcházet vytváření systémového rizika v rámci ústředních protistran EU a snižovat přenos nežádoucích finančních problémů prostřednictvím ústředních protistran ze třetích zemí. Objasnění požadavků na dohled ústředním protistranám EU i ze třetích zemí ve spojení s nedávným úsilím Komise o zvýšení účelnosti a účinnosti nařízení EMIR zaměřeným na snížení nadměrných nákladů menších protistran by měly pomoci dále podpořit používání centrálního clearingů, usnadnit přeshraniční transakce v rámci EU a tím zlepšit schopnost malých a středních podniků mít přístup k finančním nástrojům buď pro zajištění jejich rizik nebo pro investice.</p>
<p>Očekává se výrazný dopad na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?</p> <p>Ne. Vnitrostátním rozpočtům ani správním orgánům by vlivem zvažovaných změn neměly vznikat relevantní náklady.</p>
<p>Očekávají se nějaké jiné významné dopady?</p>

Ne.

D. Následná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Mělo by být provedeno hodnocení nařízení EMIR v plném rozsahu se zvláštním zaměřením na efektivnost a účinnost navrhovaných požadavků na dohled v plnění původních cílů nařízení EMIR. Toto hodnocení by se mělo provádět nejméně pět let po uplatnění těchto změn.