

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru –
Cesta k silnějšímu clearingovému systému v EU**

(COM(2022) 696 final)

a k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 648/2012, (EU) č. 575/2013 a (EU) 2017/1131, pokud jde o opatření ke zmírnění nadměrných expozic vůči ústředním protistranám ze třetích zemí a ke zlepšení účinnosti clearingových trhů Unie

(COM(2022) 697 final – 2022/0403 (COD))

(2023/C 184/09)

Zpravodaj: **Florian MARIN**

Žádosti o vypracování stanoviska	Rada, 31. 1. 2023 Evropský parlament, 1. 2. 2023 Evropská komise, 8. 2. 2023
Právní základ	článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost
Přijato v sekci	2. 3. 2023
Přijato na plenárním zasedání	22. 3. 2023
Plenární zasedání č.	577
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	201/1/3

1. Závěry a doporučení

1.1 Výbor vítá návrh nařízení⁽¹⁾ a úsilí Komise, pokud jde o zajištění strategické autonomie našich kapitálových trhů, posílení vnitřní clearingové kapacity a zvýšení bezpečnosti a odolnosti clearingového systému EU. Výbor se domnívá, že pro finanční stabilitu kapitálových trhů EU je naprosto nezbytné mít k dispozici konkurenceschopný a účinný clearingový systém.

1.2 EHSV navrhuje, aby clearingová střediska se sídlem v EU rozvíjela a navrhla rámce své kapacity a investovala do jejich dalšího vylepšení s cílem povzbudit účastníky trhu, aby clearing svých operací prováděli v EU.

1.3 Výbor je toho názoru, že ihned po brexitu měl být zaveden komplexní plán na podporu přechodu ke clearingovým střediskům se sídlem v EU, a je zklamán pomalým rozhodovacím procesem týkajícím se trhu s deriváty v hodnotě 81 bilionů EUR. EHSV očekával jasnější postoj ke snížení expozice vůči ústředním protistranám ze Spojeného království a konkrétnější pravidla a pobídky, které by podnítily přechod k ústředním protistranám se sídlem v EU.

1.4 EHSV se domnívá, že je mimořádně důležité mít k dispozici konkrétní údaje o clearingovém systému EU zahrnující všechny kategorie a objemy aktiv, a má za to, že by se v tomto ohledu mělo učinit více. Měl by být pravidelně posuzován vztah mezi shromážděnými údaji a dynamikou rizik, aby bylo možné přesně porozumět rizikům, která ohrožují finanční stabilitu. EHSV uznává, že vedle finančního rizika musí modely rizik zohledňovat i sociální rizika, rizika v oblasti řízení a environmentální rizika ústředních protistran a že by tato rizika měla mít v rámci různých scénářů a analýz rizik stejnou důležitost.

⁽¹⁾ COM(2022) 697 final.

1.5 EHSV požaduje, aby byly komplexně posouzeny případné dodatečné náklady, které by vznikly Evropskému orgánu pro cenné papíry a trhy (ESMA) a jiným orgánům EU, pokud jde o pracovní sílu, IT systémy, společné týmy dohledu a navrhovaný mechanismus společného sledování.

1.6 Vzhledem k dodatečným pravomocem, které byly orgánu ESMA svěřeny na základě změn nařízení o infrastruktuře evropských trhů (dále jen „nařízení EMIR“) z roku 2019 a na základě stávajícího návrhu nařízení, by EHSV uvítal systém brzd a protivah zaměřený na činnosti orgánu ESMA. Výbor navrhuje, aby orgán ESMA vyvíjel větší úsilí k zajištění toho, aby clearing u velké části služeb poskytovaných jeho klientům z EU musely provádět ústřední protistrany z EU.

1.7 Co se týče obchodů uvnitř skupin, oceňuje Výbor rozhodnutí neosvobodit subjekty ze zemí, které jsou uvedeny na seznamu jurisdikcí nespolupracujících v daňové oblasti, a ze zemí, které jsou uvedeny na seznamu vysoce rizikových jurisdikcí v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, od povinnosti clearingů a maržových požadavků.

1.8 EHSV vyjadřuje zklamání nad tím, že Komise neprovedla komplexní posouzení stávajícího rámce a toho, jak se v posledních letech změnila atraktivita trhu EU, a to vzhledem k tomu, že nařízení bylo naposledy změněno před více než třemi lety. Výbor vítá zavedení článku 7b a žádá orgán ESMA, aby jeden rok po vstupu nařízení v platnost předložil zprávu o hlavních důvodech využívání ústředních protistran ze zemí mimo EU.

1.9 Výbor se domnívá, že ústřední protistrany z EU musí být transparentní, pokud jde o jejich poplatky, výzvy k dodatkové úhradě marže a opatření v obdobích napjatých podmínek na trhu, aby se tak zlepšila předvídatelnost pro všechny účastníky trhu.

1.10 EHSV žádá Komisi, aby upřesnila, co je míněno výrazem „naléhavé“ v navrhovaných změnách článku 20, a žádá spolunormotvůrce, aby stanovili, které výjimky spadají do kategorie „naléhavých“ rozhodnutí.

1.11 EHSV podporuje navrhované změny článku 23 týkající se vytvoření společných týmů dohledu a mechanismu společného sledování. Výbor navrhuje, aby byla občanská společnost zapojena do mechanismu sledování zřízeného podle článku 23c a aby byl EHSV v mechanismu společného sledování udělen status pozorovatele.

1.12 EHSV se domnívá, že pětiletá lhůta, v níž má Komise provést přezkum uplatňování nařízení, je příliš dlouhá. Dále má za to, že by se mělo intenzivněji usilovat o zkrácení doby potřebné k udělení povolení nebo k rozšíření činností a služeb a o vytvoření centrální databáze. EHSV požaduje větší interoperabilitu evropského clearingového systému a také snížení administrativní zátěže a zjednodušení přístupových řešení.

1.13 Výbor schvaluje větší transparentnost, kterou přinášejí změny článku 38, v nichž se stanoví, že členové clearingového systému a klienti, kteří poskytují clearingové služby, musí své klienty a potenciální klienty informovat o modelech marží a možných ztrátách či jiných nákladech.

2. Souvislosti

2.1 Unie kapitálových trhů (UKT), jejíž fungování zahájila Evropská komise v roce 2015, představuje ambiciózní dlouhodobý projekt zaměřený na zajištění volného pohybu kapitálu v Unii, který je jednou ze čtyř základních svobod jednotného trhu. Brexit výrazně oslabil globální roli Evropy na kapitálových trzích – její globální aktivita poklesla z 22 %, kterých dosahovala před brexitem, na pouhých 14 %⁽²⁾. Uplynulo sice již třicet let od vytvoření jednotného trhu, dvacet let od zavedení eura a sedm let od zahájení iniciativy týkající se unie kapitálových trhů, EU však bude muset vykonat ještě hodně práce, aby realizovala jednotný kapitálový trh.

2.2 Nařízení o infrastruktuře evropských trhů revidované v rámci Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (dále jen „EMIR REFIT⁽³⁾“) a nařízení EMIR 2.2⁽⁴⁾ zajistily větší transparentnost, pokud jde o ústřední protistrany ze třetích zemí, zavedly změny v mandátu k provádění clearingů a svěřily orgánu ESMA, tedy unijnímu orgánu dohledu, další pravomoci. Tento návrh nařízení uděluje orgánu ESMA ještě více pravomocí. Vzhledem k tomu, že clearingová kapacita je důležitou součástí UKT, jsou evropské finanční trhy ohroženy přílišnou závislostí na službách poskytovaných ústředními protistranami ze třetích zemí, zejména ze Spojeného království. V rámci dohody o brexitu EU umožnila clearingovým střediskům ze Spojeného království nadále poskytovat služby účastníkům trhu v EU, a to do konce června 2022. Tato lhůta byla kvůli ohrožení stability finančního trhu o tři roky prodloužena s cílem poskytnout dostatek času na postupný přesun clearingových operací do EU.

⁽²⁾ Report – A new vision for EU capital markets (Zpráva – Nová vize pro kapitálové trhy EU).

⁽³⁾ Úř. věst. L 141, 28.5.2019, s. 42.

⁽⁴⁾ Úř. věst. L 322, 12.12.2019, s. 1.

2.3 Cílem návrhu nařízení je zajistit větší stabilitu, předvídatelnost a proporcionalitu pro všechny subjekty s povinností clearingů, návrh dále zavádí požadavek, aby účastníci trhu nahlašovali, do jaké míry jsou při zpracování svých transakcí s deriváty závislí na třetích zemích. Navrhované změny se rovněž zaměřují na opatření, která mají ztraktivnit ústřední protistrany z EU, snížit administrativní zátěž, podpořit centrální clearing v EU tím, že subjektům clearingového systému ukládá povinnost mít aktivní účet u ústředních protistran z EU, a poskytnout místním orgánům nezbytné pravomoci k dohledu nad riziky spojenými s přeshraničními transakcemi.

3. Obecné připomínky

3.1 EHSV již dlouho vyzývá, aby byly vypracovány právní předpisy, které posílí kapitálové trhy EU a zvýší jejich stabilitu a atraktivitu⁽³⁾. Vzhledem k nedávnému geopolitickému vývoji (ruská invaze na Ukrajinu, nárůst cen energií, geopolitické napětí v mnoha částech světa a pandemie COVID-19) a bezprostředním dopadům na hospodářské prostředí EHSV zdůrazňuje, že je třeba rychle přijmout opatření k zajištění a zvýšení stability finančních trhů EU. EHSV se domnívá, že pro finanční stabilitu kapitálových trhů EU je naprosto nezbytné mít k dispozici konkurenceschopný a účinný clearingový systém.

3.2 Výbor vítá návrh nařízení a záměr Komise podniknout kroky s cílem zajistit strategickou autonomii našich kapitálových trhů, posílit naši vnitřní clearingovou kapacitu a zvýšit bezpečnost a odolnost clearingového systému. Při posilování clearingového trhu EU by se měly brát v úvahu náklady vzniklé přesunem kapitálu z clearingových trhů, které se nacházejí mimo EU, potřeba chránit přístup založený na riziku a vzájemná závislost mezi finančními trhy v EU a mimo ni.

3.3 Návrh na změnu nařízení EMIR přichází po dramatickém nárůstu cen energií v Evropě, který byl způsoben především neodůvodněným útokem Ruska na Ukrajinu. To vyvolalo nestabilitu na clearingových trzích a některé společnosti nebyly schopné poskytnout kolaterál na své derivátové smlouvy. EHSV naléhavě žádá, aby konsolidace sektoru clearingových služeb v EU byla i nadále prioritou. Aby bylo možné zvýšit konkurenceschopnost clearingového systému EU, je třeba uvážit ceny, likviditu, riziko, marže, regulaci a účinnost. Výbor souhlasí s tím, že je třeba zkrátit dobu potřebnou k udělení povolení nebo k rozšíření činností a služeb a vytvořit centrální databázi.

3.4 Výbor se domnívá, že ústřední protistrany se sídlem v EU musí naplánovat a navrhnout rámce své kapacity a investovat do jejich dalšího vylepšení s cílem přesvědčit účastníky trhu, aby clearing svých operací prováděli v EU. Za tímto účelem je především zapotřebí posílit jejich technologické a provozní schopnosti, zajistit lepší spolupráci mezi účastníky trhu a zlepšit postupy řízení rizik. V zájmu lepší předvídatelnosti musí být ústřední protistrany transparentní, pokud jde o jejich poplatky, výzvy k dodatkové úhradě marže a opatření v obdobích napjatých podmínek na trhu.

3.5 Podmínkou stability kapitálových trhů je vyvážený a stabilní trh práce. EHSV uznává, že vedle finančního rizika musí modely rizik zohledňovat i sociální rizika, rizika v oblasti řízení a environmentální rizika ústředních protistran a že by tato rizika měla mít v rámci různých scénářů a analýz rizik stejnou důležitost.

3.6 EHSV vítá konzultace, které Komise vedla na začátku roku 2022, schůzky se zástupci členských států a Evropského parlamentu, Výborem pro finanční služby a Hospodářským a finančním výborem a také dvoustranné schůzky s příslušnými zúčastněnými stranami.

3.7 EHSV vyjadřuje zklamání nad tím, že lhůta pro neomezený přístup clearingových středisek se sídlem ve Spojeném království k zúčastněným stranám se sídlem v EU byla prodloužena o tři roky, tedy do 30. června 2025. Domnívá se, že ihned po brexitu měl být zaveden podrobný plán, který by vytvářel pobídky pro přechod ke clearingovým střediskům se sídlem v EU. Výbor vnímá kriticky absenci dřívější reakce, omezené konzultace a pomalý rozhodovací proces týkající se trhu s deriváty v hodnotě 81 bilionů EUR.

3.8 Evropské banky mají možnost provádět clearing v různých měnách na britském trhu. Přechod k evropským clearingovým střediskům by vedl k založení clearingů na euru, což by bankovnímu systému způsobilo vysoké náklady. EHSV tento přechod sice podporuje a domnívá se, že by měl proběhnout co nejdříve, má nicméně za to, že je nutné poskytnout odpovídající pobídky, aby se banky v tomto ohledu nepřeorientovaly na jiné trhy. V zájmu konsolidace sektoru clearingových služeb v EU je třeba zvážit zavedení cílenějších a uzpůsobenějších pobídek.

⁽³⁾ Úř. věst. C 155, 30.4.2021, s. 20.

3.9 Mnoho účastníků trhu v EU provádí clearing svých transakcí s deriváty v jiných zemích, EHSV proto očekával jasnější postoj namířený proti tomuto trendu a konkrétnější pravidla a pobídky, které by podnítily přechod k ústředním protistranám se sídlem v EU. Výbor očekával, že alespoň veřejné subjekty budou povinny provádět clearing v EU, a požaduje, aby byla představena jasná vize, jak tuto závislost co nejdříve ukončit.

3.10 EHSV se domnívá, že rozvoj clearingových činností v EU by měl zohledňovat celý dodavatelský řetězec, a to ve prospěch účastníků trhu. Při snižování expozice vůči ústředním protistranám ze Spojeného království by měla být pečlivě řízena tržní likvidita, zároveň je třeba vytvořit dlouhodobější perspektivu a standardizovat požadavky, pokud jde o přístup na clearingový trh EU. Je třeba vzít v potaz přípravu klientů na clearing a provést různé simulace ve prospěch těchto klientů. Výbor se rovněž domnívá, že orgán ESMA by měl opatření pečlivě přizpůsobit malým a středním účastníkům trhu.

3.11 EHSV zdůrazňuje, jaký význam mají ústřední protistrany ze třetích zemí pro finanční stabilitu EU. Je naprosto nezbytné snížit rizika koncentrace a zajistit, aby vztahy s těmito ústředními protistranami byly založeny na transparentním, předvídatelném, přiměřeném a na rizika orientovaném přístupu. Vzhledem k tomu, že návrh nařízení svěří orgánu ESMA ještě více pravomocí, by si EHSV přál, aby byl zaveden systém brzd a protivah zaměřený na činnosti orgánu ESMA.

3.12 Aby bylo možné získat jasnou představu pro účely monitorování, je podle EHSV důležité mít k dispozici konkrétní údaje o clearingovém systému EU. Tyto údaje musí být srovnatelné a musí zahrnovat všechny kategorie a objemy aktiv. Je důležité shromažďovat správné údaje, aby bylo možné udělat si přesný obrázek o rizicích ohrožujících finanční stabilitu, a je třeba systematicky zohledňovat synergii mezi shromážděnými údaji a dynamikou rizik. EHSV má za to, že by se v tomto ohledu mělo učinit více.

3.13 Mělo by být uváženo více synergií mezi činnostmi v oblasti clearingů a jednotným evropským přístupovým místem. Jednotné evropské přístupové místo podporuje finance založené na datech a výrazně zlepšuje přístup společností, podniků a finančních institucí k datům a informacím o subjektech a dále prosazuje přizpůsobení hospodářství digitální budoucnosti, posílení digitální suverenity, zvýšení rychlosti informačních toků a nastavení společných standardů se zaměřením na data, technologie a infrastrukturu⁽⁶⁾.

3.14 EHSV souhlasí s návrhem zmírnit pravidla nařízení EMIR týkající se derivátů a umožnit přijímání bankovních záruk a akreditivů jako vysoce likvidního kolaterálu, neboť tyto nehotovostní alternativy zajišťují likviditu trhu a jsou již ve velkém měřítku využívány na vyspělejších kapitálových trzích, například v USA. EHSV podporuje posílení úlohy centrálních bank při ochraně spotřebitelů EU.

3.15 EHSV podporuje změny navržené v článcích 11, 14, 15 a 17, pokud jde o čtyřměsíční lhůtu pro provedení v případě nefinančních smluvních stran, které jsou poprvé povinny vyměňovat kolaterál, a pokud jde o to, aby postupy umožňující ústředním protistranám rozšiřování nabídky produktů byly kratší a méně složité. Výbor vítá navrhované změny, neboť zefektivní proces rozšiřování činností a služeb a udělování a zamítání povolení. Je třeba zajistit větší interoperabilitu evropského clearingového systému a také snížit administrativní zátěž a zjednodušit přístupová řešení.

4. Konkrétní připomínky

4.1 EHSV nesouhlasí s prohlášením Evropské komise, která uvádí: „Tato legislativní iniciativa nebude mít žádný dopad na výdaje orgánu ESMA ani jiných orgánů Evropské unie.“ Domnívá se, že dojde k nárůstu nákladů v oblastech, jako jsou pracovní síla, IT systémy, společné týmy dohledu a navrhovaný mechanismus společného sledování. Výbor podotýká, že Komise v navrhované změně článku 90 žádá orgán ESMA, aby podal zprávu, v níž posoudí „potřeby v oblasti lidských a finančních zdrojů“. EHSV proto požaduje, aby byly důkladně posouzeny dodatečné náklady a vypočteny a oznámeny odhadované dopady na rozpočet.

4.2 EHSV bere na vědomí a podporuje návrh Komise, podle něhož budou muset mít všichni účastníci trhu podléhající povinnosti clearingů účet u ústředních protistran v EU. Na základě konzultace s Evropským orgánem pro bankovníctví, Evropským orgánem pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění, Evropskou radou pro systémová rizika a Evropským systémem centrálních bank žádá orgán ESMA, aby pro velkou část služeb poskytovaných jeho klientům z EU a označených jako služby s podstatným systémovým významem stanovil, že musí být clearing prováděn u ústředních protistran EU.

⁽⁶⁾ Úř. věst. C 290, 29.7.2022, s. 58.

4.3 Výbor vítá záměr požadovat po účastnících trhu, aby uváděli přesné údaje a závislost na zahraničních clearingových střediscích. Výbor počítá s tím, že orgán ESMA urychleně vypracuje technické normy, které tyto informace upřesní, a se zájmem očekává podrobnou zprávu, jež bude vydána rok po vstupu nařízení EMIR v platnost, a předpokládá, že bude nařízení v návaznosti na to odpovídajícím způsobem změněno.

4.4 Pokud jde o obchody uvnitř skupiny, EHSV oceňuje rozhodnutí neosvobodit subjekty ze zemí, které jsou uvedeny na seznamu jurisdikcí nespolupracujících v daňové oblasti, a ze zemí, které jsou uvedeny na seznamu vysoce rizikových jurisdikcí v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, od povinnosti clearingů a maržových požadavků. Výbor plně podporuje administrativní opatření týkající se těchto jurisdikcí a domnívá se, že tyto subjekty představují značnou hrozbu pro finanční systém EU.

4.5 Digitální aktualizace sice znamená dodatečné rozpočtové potřeby, EHSV však považuje za zásadní, aby byly uskutečňovány digitální investice na podporu navrhovaných změn nařízení EMIR. Výbor vítá návrh na vytvoření pokročilého IT programu pro on-line předkládání dokumentů v oblasti dohledu, který by byl přístupný všem příslušným orgánům.

4.6 EHSV vyjadřuje zklamání nad tím, že Komise neprovedla komplexní hodnocení stávajícího rámce, a to vzhledem k tomu, že nařízení bylo naposledy změněno před více než třemi lety. Výbor navíc očekával, že aby stávající změny odpovídaly svému účelu, bude provedena cílená analýza toho, jak se v posledních letech změnila atraktivita trhu EU, zejména v souvislosti s nedávným podstatným geopolitickým vývojem.

4.7 Výbor se domnívá, že technické normy vypracované podle článku 7 by měly být transparentní a inkluzivní. Měla by být rovněž zohledněna možnost provádět změny, aby bylo možné tyto normy rychle přizpůsobit. Pro správce aktiv je důležité, aby měli k dispozici nástroje pro porovnání cen, co se týče nákladů na provádění obchodů, nákladů na provedení clearingů a nákladů člena clearingového systému.

4.8 Výbor vítá zavedení článku 7b, který stanoví, že poskytovatelé clearingových služeb musí oznamovat rozsah clearingů prováděného u ústřední protistrany ze země mimo EU a jsou povinni informovat své klienty o možnosti provést clearing příslušné smlouvy u ústřední protistrany v EU. Výbor žádá orgán ESMA, aby vypracoval standardizovaný postup podávání zpráv, který se bude používat ve všech členských státech, a doporučuje, aby jeden rok po vstupu nařízení v platnost byla předložena zpráva o hlavních důvodech využívání ústředních protistran ze zemí mimo EU. Měl by být rovněž pečlivě řízen společný přístup k pokutám udělovaným účastníkům trhu, aby byla zajištěna proporcionalita na jednotném trhu.

4.9 Výbor žádá Komisi, aby upřesnila, co je míněno výrazem „naléhavé“ uvedeným v navrhovaných změnách článku 20, a žádá spolunormotvůrce, aby se dohodli a stanovili, které výjimky spadají do kategorie „naléhavých“ rozhodnutí.

4.10 EHSV souhlasí s navrhovanými změnami článku 23, pokud jde o zřízení společných týmů dohledu a mechanismu společného sledování, ale upozorňuje, že to bude mít dopad na rozpočet, protože tyto orgány budou muset přijmout více zaměstnanců, což se týká i orgánu ESMA. EHSV navrhuje, aby byla občanská společnost zapojena do mechanismu sledování zřízeného podle článku 23c, zejména s ohledem na budoucí politická rozhodnutí.

4.11 Občanská společnost by se měla podílet i na řádném posouzení rizik vyplývajících z vzájemné propojenosti, vzájemných vazeb a koncentrace v rámci výboru pro dohled nad ústředními protistranami (článek 24a) a EHSV by měl být udělen status pozorovatele v mechanismu společného sledování. Měla by být zohledněna potřeba omezit překrývání pravomocí mezi velkým počtem orgánů zapojených do clearingového systému. Spolupráce mezi evropskými a vnitrostátními orgány by měla být účinná a přizpůsobená dynamice tržních rizik.

4.12 Pětiletá lhůta, v níž má Komise provést pečlivý přezkum uplatňování nařízení po jeho vstupu v platnost, se zdá být velmi dlouhá vzhledem k tomu, v jakých intervalech dochází ke změnám nařízení EMIR. EHSV navíc očekával, že Komise dne 2. ledna 2023 vydá zprávu o uplatňování nařízení EMIR REFIT a EMIR 2.2, jak bylo dohodnuto, ale Komise nyní navrhuje zrušení tohoto požadavku. Výbor je proti tomuto návrhu a domnívá se, že by to mohlo vést k situaci, kdy změny nařízení EMIR nebudou vůbec vyhodnoceny, a to vzhledem k následným změnám, které již byly v nařízení EMIR provedeny.

4.13 Dále pak Výbor schvaluje větší transparentnost, kterou přináší návrh na změnu článku 38, pokud jde o povinnost členů clearingového systému a klientů, kteří poskytují clearingové služby, informovat své klienty a potenciální klienty o modelech marží a možných ztrátách či jiných nákladech, jestliže ústřední protistrana uplatní ozdravná opatření. EHSV se domnívá, že členové clearingového systému by rovněž měli přispívat ke zvýšení transparentnosti v rámci clearingového systému EU.

V Bruselu dne 22. března 2023.

Předsedkyně
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Christa SCHWENG
