



Strasbourg, 13.6.2017  
SWD(2017) 247 final

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**  
**MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile:*

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus,**

**millega muudetakse määrust (EL) nr 1095/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve), ja muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 seoses kesksetele vastaspooltele tegevusloa andmise korra ja sellega seotud asutustega ning kolmandate riikide kesksete vastaspoolte tunnustamise nõuetega**

{ COM(2017) 331 final }

{ SWD(2017) 246 final }

## Kommenteeritud kokkuvõte

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta määruse (EL) nr 648/2012 (börsiväliste tuletisinstrumentide, kesksete vastaspoolte ja kauplemisteabehoidlate kohta) võimalike muudatuste mõju hindamine

### A. Vajadus meetmete järele

#### Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?

Kooskõlas G20 2009. aasta Pittsburghi kokkuleppega vähendada tuletisinstrumentide laialdase kasutamisega seotud süsteemset riski võttis EL 2012. aastal vastu Euroopa turu infrastruktuuri määruse. Selle määruse oluline element on 2015. aasta detsembris jõustunud nõue, et standardsed börsivälised tuletislepingud tuleb kliirida keskse vastaspoolte kaudu. Teatavate varaklasside kohustuslik kliirimine ning keskse kliirimise suurem vabatahtlik kasutamine ja turuosaliste suurenev teadlikkus selle kasust on toonud kaasa kesksete vastaspoolte tegevusmahu kiire kasvu pärast Euroopa turu infrastruktuuri määruse vastuvõtmist, seda nii ELis kui ka maailmas. Kuna sellega kaasneb krediidiriski kontsentratsiooni suurenemine nendes infrastruktuurides, saaks Euroopa turu infrastruktuuri määrusega hõlmatud ELi ja kolmandate riikide kesksete vastaspoolte järelevalvekorrasid muuta tulemuslikumaks.

Praegune Euroopa turu infrastruktuuri määruse kohane kord ELi kesksete vastaspoolte järelevalve jaoks, mis hõlmab kolleegiume, mida koordineerib päritoluriigi asutus, tekitab mitmeid mureküsimusi: i) kuna ELi finantssüsteemi kui terviku jaoks on olulised piiratud arv keskseid vastaspooli, tekitab muret sõltumine peamiselt päritoluriigi järelevalveasutusest; ii) erinevad järelevalvetavad ELis võivad tekitada kesksetele vastaspooltele ning kaudselt nende kliirivatele liikmetele ja klientidele õigusliku ja järelevalvealase arbitraaži riski; iii) keskpankade kui raha emiteerijate rolli ei võeta kesksete vastaspoolte kolleegiumides piisavalt arvesse.

Muret tuntakse ka seoses ELis tegutsevate kolmandate riikide kesksete vastaspoolte järelevalvekorraga: i) Euroopa turu infrastruktuuri määrusest tulenevate samaväärsust ja tunnustamist käsitlevate normide rakendamine on teinud nähtavaks mõned puudused, eelkõige tunnustatud kolmandate riikide kesksete vastaspoolte pideva järelevalve valdkonnas; ii) on märkimisväärne oht, et järelevalveasutuste ja keskpankade eesmärgid ei ole kolleegiumis kolmandate riikide keskseid vastaspooli käsitlevates küsimustes omavahel kooskõlas, kui on kaasatud ELi-välised asutused; iii) kolmandates riikides kehtivate keskseid vastaspooli käsitlevate õigusnormide ja/või õigusraamistiku võimalikud muudatused võivad tekitada ELi ja kolmandate riikide kesksetele vastaspooltele ebavõrdsed tingimused ning ruumi õiguslikuks või järelevalvealaseks arbitraažiks, sest praegu puudub mehhanism, mis tagaks, et ELi teavitatakse sellistest muudatustest automaatselt. Suurt osa eurodes nomineeritud tuletisinstrumentide tehingutest ja muudest tehingutest, mille suhtes kehtib ELi kliirimiskohustus, kliirivad praegu Ühendkuningriigi kesksed vastaspoolled. See suurendab nimetatud muresid, sest pärast Ühendkuningriigi lahkumist EList asuvad kõnealuseid tehinguid kliirivad kesksed vastaspoolled väljaspool ELi jurisdiktsiooni.

#### Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Algatus peaks parandama ELis asutatud kesksete vastaspoolte järelevalvekorjade ühtsust, sealhulgas emitendist keskpanga spetsiifilise rolli asjakohast tunnustamist, ning suurendama ELi võimet kolmandate riikide kesksete vastaspooltega seotud riske jälgida, kindlaks teha ja maandada.

#### Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

Euroopa turu infrastruktuuri määrusega reguleeritakse ELis asutatud kesksete vastaspoolte järelevalveraamistikku ja ELis kliirimisteenusid osutavate kolmandate riikide kesksetele vastaspooltele kehtivat korda. ELi tasandil järelevalve ühtsuse suurendamine aitab käsitleda i) süsteemseid riske, mis tulenevad väga integreeritud ja üksteisega seotud kesksetest vastaspooltest, kes tegutsevad piiriüleselt ja riiklike järelevalveasutuste pädevusest väljaspool, ning ii) riske, mida põhjustavad lahknevad järelevalvetavad ja mida liikmesriigid ei saa üksinda kõrvaldada. Kui tõhustatakse ELi järelevalvet süsteemselt oluliste kolmandate riikide kesksete vastaspoolte üle, võib see aidata vähendada paremini ohte kogu ELi finantsstabiilsusele.

### B. Lahendused

#### Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Mis puudutab ELis asutatud kesksete vastaspoolte järelevalvekorjade ühtsust, siis kaalutud on kolme varianti: 1) praeguse olukorra säilitamine (st poliitikameetmeid ei võeta); 2) ELi järelevalvemehhanismi loomine ja 3) ELi ühtse järelevalveasutuse loomine. Eelistatud on 2. variant, mis jätkaks olemasolevaid järelevalvevolitused suures osas riiklikele järelevalveasutustele, kuna neil on eelarvepoliitiline vastutus, kuid looks samal ajal ELi järelevalvemehhanismi, et tegeleda ühist huvi pakkuvate valdkondadega tsentraalsemalt ja tugevdada emitendist keskpankade panust järelevalveprotsessi. Samuti on see variant kõige sobivam, et saavutada ELi kesksete vastaspoolte järelevalvekorjade suurem ühtsus 3. variandi puudusteta.

Kolmandate riikide kesksete vastaspooltega seotud riskide maandamise puhul on kaalutud kolme varianti. 1. variant kujutab endast praeguse olukorra säilitamist (st poliitikameetmeid ei võeta). 2. variandi puhul peaksid kolmandate riikide kesksed vastaspoolled olema asutatud ja tegevusloa saanud ELis, et nad saaksid osutada teenuseid ELi vastaspooltele või kauplemiskohtadele või osutada kliirimisteenusid ELi riikide vääringutes. 3. variandi puhul oleks ELi järelevalve tase ja intensiivsus proportsionaalsed ja sõltuksid riskidest, mida kolmandate

<p>riikide vastaspoolde ELile põhjustavad. Kehtestada võib mitmesugused kriteeriumid või piirmäärad: i) väikese mõjuga kesksete vastaspoolte puhul võib Euroopa turu infrastruktuuri määruse kohast samaväärsuse ja tunnustamise korda rakendada tõhusamalt ning ii) keskmise või suure mõjuga kesksete vastaspoolte puhul võib rakendada täiendavate järelevalvenõuete astmelist skaalat. Mõjuhinnaangus järeldatakse, et 3. variant on kõige sobivam, et saavutada eesmärk parandada ELi võimet kolmandate riikide kesksete vastaspooltega seotud riske jälgida, kindlaks teha ja maandada.</p>
<p><b>Kes millist varianti toetab?</b></p>
<p>Sidusrühmadelt saadi tagasisidet komisjoni korraldatud kolme avaliku konsultatsiooni raames: 2015. aasta konsultatsioon Euroopa turu infrastruktuuri määruse läbivaatamise kohta, 2017. aasta konsultatsioon kapitaliturgude liidu vahearuande kohta ja 2017. aasta konsultatsioon Euroopa järelevalveasutuste tegevuse kohta. ELis asutatud kesksete vastaspoolte järelevalve puhul rõhutasid konsultatsioonis osalenud (sh enamik äriühinguid) vajadust suurema järelevalvealase ühtsuse järele ELi tasandil, et kajastada kesksete vastaspoolte süsteemset olulisust, tagades samal ajal riiklikele asutustele ja emitendist keskpankadele asjakohase rolli. Kolmandate riikide kesksete vastaspoolte järelevalve puhul toetasid ESMA ja avaliku sektori asutused olemasoleva tunnustamisprotsessi tõhustamist ning mitu sidusrühma, sealhulgas sektori esindajad, hoiatas turu killustumise riski eest.</p>
<p align="center"><b>C. Eelistatud poliitikavariandi mõju</b></p>
<p><b>Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?</b></p>
<p>Mis puudutab ELis asutatud kesksete vastaspoolte järelevalvekordade ühtsust, siis parandaks eelistatud variant järelevalvekordade sidusust, tagades samal ajal, et järelevalvealase vastutuse ja seonduva riikliku eelarvepoliitilise vastutuse spetsiifilised valdkonnad püsivad kooskõlas. See variant tagaks ka emitendist keskpankade nõuetekohase kaasamise nende pädevuste piires ning muudaks kesksete vastaspoolte järelevalve korra ELis kesksete vastaspoolte ja turuosaliste jaoks selgemaks ja prognoositavamaks. Eelistatud variant peaks kesksete vastaspoolte järelevalve põhielementide ühtlustamise kaudu vähendama nii järelevalveasutuste kui ka kesksete vastaspoolte kulusid.</p> <p>Mis puudutab kolmandate riikide kesksete vastaspooltega seotud riskide maandamist, siis võimaldaks eelistatud variant ELi asutustel selliseid riske paremini jälgida ja maandada ning parandaks ELi finantsüsteemi üldist stabiilsust.</p> <p>Mõlemad eelistatud variandid aitavad vähendada praegugi väikese tõenäosusega (kuid äärmiselt suure mõjuga) kesksete vastaspoolte maksejõuetuse riski, suurendades asjaomaste ELi avaliku sektori asutuste võimet ennetada süsteemsete riskide tekkimist ELi keskses vastaspooltes ja vähendada kahjulike finantsprobleemide levimist kolmandate riikide kesksete vastaspoolte kaudu.</p>
<p><b>Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?</b></p>
<p>Mis puudutab ELis asutatud kesksete vastaspoolte järelevalvekordade ühtsust, siis eelistatud variant, mis hõlmab kesksete vastaspoolte jaoks uue Euroopa järelevalvemehhanismi loomist, ei mõjutaks ELi eelarvet, kuna lisakulud kaetakse ELi kesketelt vastaspooltelt kogutavatest järelevalvetasudest. Need oleksid proportsionaalsed nende tegevusega ja moodustaksid nende käibest ainult ebaolulise osa. Seega ei mõjuta eelistatud variant eeldatavasti oluliselt kliirivate liikmete ega nende klientide või kaudsete klientide kliiringukulusid.</p> <p>ELi eelarvet ei mõjutaks ka kolmandate riikide kesksete vastaspoolte tekitatud riski maandamiseks kavandatud muudatused, kuna Euroopa mehhanismi lisavahendeid rahastatakse järelevalvetasude kogumisega kolmandate riikide kesketelt vastaspooltelt. Kui järelevalvekulud välja jätta, oleks enamik kliirivate vastaspoolte (kliirivad liikmed ja nende kliendid) kulusid seotud teise taseme kesksetele vastaspooltele asukohanõude kehtestamisega, mida tehtaks objektiivsete kriteeriumide alusel.</p>
<p><b>Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?</b></p>
<p>ELi ja kolmandate riikide kesksete vastaspoolte tõhustatud järelevalvega seotud kulud võidakse jätta kesksete vastaspoolte lõppklientide, sealhulgas äriühingute, VKEde ja mikroettevõtjate kanda. On ebatõenäoline, et kliirimiskulude võimalik suurenemine osutub netoarvestuses märkimisväärseks, seda eelkõige võrreldes ettepanekust tuleneva kasuga. Ettevõtjad, VKEd ja mikroettevõtjad saavad kasu suuremast stabiilsusest, mis tuleneb ELi ametiasutuste suuremast võimest ennetada süsteemsete riskide tekkimist ELi keskses vastaspooltes ja vähendada kahjulike finantsprobleemide levimist kolmandate riikide kesksete vastaspoolte kaudu. Nii ELi kui ka kolmandate riikide kesksete vastaspoolte järelevalvekordade selgitamine koos komisjoni hiljutise Euroopa turu infrastruktuuri määrust hõlmava õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmiga, mille raames tehti algatus vähendada väiksemate vastaspoolte eaproportsionaalseid kulusid, peaksid keskse kliirimise kasutamist veelgi edendama, lihtsustama piiriüleseid tehinguid ELis ja parandama seega VKEde jaoks finantsinstrumentide kättesaadavust, et nad saaksid maandada oma riske või teha investeeringuid.</p>
<p><b>Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?</b></p>
<p>Ei. Kaalutud muudatused ei tohiks tekitada riigieelarvetes ja ametiasutustes olulisi kulusid.</p>
<p><b>Kas on oodata muud olulist mõju?</b></p>
<p>Ei.</p>

## D. Järeelmeetmed

### Millal poliitika läbi vaadatakse?

Euroopa turu infrastruktuuri määrust tuleks tervikuna hinnata, keskendudes eelkõige kavandatud järelevalvekorra tulemuslikkusele ja tõhususele määruse algsete eesmärkide saavutamisel. See hindamine peaks toimuma vähemalt viis aastat pärast kõnealuste muudatuste tegemist.