



Bruselj, 4.5.2017
SWD(2017) 149 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

K PREDLOGU UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012, kar zadeva obveznost kliringa, uvedbo mirovanja obveznosti kliringa, zahteve glede poročanja, tehnike zmanjševanja tveganja za pogodbe o izvedenih finančnih instrumentih OTC brez kliringa prek centralne nasprotne stranke, registracijo in nadzor repozitorijev sklenjenih poslov in zahteve za repozitorije sklenjenih poslov

{ COM(2017) 208 final }
{ SWD(2017) 148 final }

Povzetek

Ocena učinka morebitnih sprememb Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava?

Uredba (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov (v nadaljnjem besedilu: uredba EMIR) je bila odgovor na zavezo, ki so jo voditelji skupine G-20 sprejeli septembra 2009, da se bodo na svetovni ravni izvajale nekatere zahteve v zvezi s pogodbami o izvedenih finančnih instrumentih OTC. Namen uredbe EMIR je zmanjšati sistemsko tveganje s povečanjem preglednosti trga izvedenih finančnih instrumentov OTC ter zmanjšanjem kreditnega tveganja nasprotne stranke in operativnega tveganja, povezanega z izvedenimi finančnimi instrumenti OTC. Nekatere zahteve, ki so bile uvedene s tem namenom, so se začele uporabljati, nekatere pa še niso začele veljati. Spremljanje trga, ki ga je opravljala Komisija, in mnenja, ki so jih posredovale zainteresirane strani ter organi in agencije EU, so pokazali široko podporo splošnim ciljem uredbe o infrastrukturi evropskega trga (v nadaljnjem besedilu: uredba EMIR), vendar tudi izpostavili številna vprašanja, zaradi katerih se cilji te uredbe ne izpolnjujejo na najučinkovitejši in najuspešnejši način. Med temi vprašanji so zlasti (i) nesorazmerni stroški za zagotavljanje skladnosti, ki v mnogih primerih presegajo bonitetne koristi, (ii) nezadostna preglednost pozicij in izpostavljenosti v izvedenih finančnih instrumentih OTC in (iii) nezadosten dostop do kliringa za nekatere nasprotne stranke.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Cilj predvidenih možnosti je, da ob ohranitvi okvira, ki ga vzpostavlja uredba EMIR, izvajanje te uredbe postane bolj uspešno in učinkovito, in sicer s povečanjem sorazmernosti pravil, povečanjem preglednosti pozicij in izpostavljenosti v izvedenih finančnih instrumentih OTC ter zmanjšanjem ovir za dostop do kliringa. V ta namen se obravnava več ciljno usmerjenih prilagoditev uredbe EMIR, ki se ocenjujejo glede na najpomembnejši cilj uredbe EMIR, to je zaščita finančne stabilnosti.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Uredba EMIR je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Ciljno usmerjene prilagoditve obstoječih določb uredbe EMIR, predvidene s to pobudo, se lahko izvedejo le na ravni EU, in sicer na podlagi člena 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?

Pobuda zajema pregled obstoječe uredbe EMIR. Zato se obravnavane možnosti nanašajo na ciljno usmerjene prilagoditve posameznih (zakonodajnih) določb. Za doseg želenih ciljev je bilo opredeljenih več prednostnih možnosti politike:

- zagotovitev novega prehodnega izvzetja pokojninskih shem iz obveznosti kliringa;
- zmanjšanje področja uporabe obveznosti kliringa za nefinančne nasprotne stranke;
- odstranitev zelo majhnih finančnih nasprotnih strank s področja uporabe obveznosti kliringa;
- odstranitev obveznosti poročanja za nazaj („backloading“);
- izvzetje nefinančnih nasprotnih strank iz obveznosti poročanja o transakcijah znotraj skupine;
- uvedba enostranskega poročanja s strani centralnih nasprotnih strank pri poslih z izvedenimi finančnimi instrumenti, s katerimi se trguje na borzi;
- določitev, da pri poslih, ki niso posli z izvedenimi finančnimi instrumenti, s katerimi se trguje na borzi, poročanje opravi finančna nasprotna stranka pri poslu z majhno nefinančno nasprotno stranko;
- nadaljnja uskladitev pravil in postopkov glede poročanja ter zahteva, da repozitoriji sklenjenih poslov zagotavljajo kakovost podatkov;
- povečanje zgornje meje osnovnih zneskov glob za kršitve zahtev iz uredbe EMIR s strani repozitorijev sklenjenih poslov;
- pojasnitev medsebojnega delovanja orodij iz uredbe EMIR za upravljanje neizpolnjenih obveznosti in nacionalne zakonodaje o insolventnosti ter uvedba načela v uredbi EMIR, da se klirinške storitve opravljajo pod poštenimi, razumnimi in nediskriminatornimi tržnimi pogoji (načelo FRAND“).

Kdo podpira katero možnost?

Povratne informacije zainteresiranih strani o delovanju uredbe EMIR so bile pridobljene v okviru dveh javnih posvetovanj Komisije. Med posvetovanjem je bila izpostavljena vrsta posebnih vprašanj, vendar niso bile poudarjene nobene konkretne možnosti politik, ki bi jih bilo mogoče obravnavati. Vse skupine zainteresiranih strani so izrazile široko podporo povečanju sorazmernosti pravil. Velike pozornosti je bilo deležno poročanje o trgovanju. Anketiranci, zlasti kapitalske družbe in industrijska združenja, so predlagali zmanjšanje zahtev glede poročanja za nefinančne nasprotne stranke. Številni anketiranci v različnih kategorijah zainteresiranih strani so

tudi menili, da bi bilo treba dvostransko poročanje nadomestiti z enostranskim – gre za možnost, ki je bila v tej oceni učinka ocenjena, vendar je bila zavržena. Poleg tega so anketiranci navedli tudi, da bi bilo treba uvesti izvzetje od zahtev po kliringu in kritju za nasprotno stranke, ki niso sistemsko pomembne. Razprave s strokovnjaki držav članic v kasnejši fazi so vključevale obravnavane posebne možnosti politike. Večina strokovnjakov držav članic je podprla prednostne možnosti, ki so bile izbrane v tej oceni učinka.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prvič, predlagane spremembe bodo zmanjšale stroške za zagotavljanje skladnosti in breme, ki ga nosijo udeleženci na trgu, ne da bi pri tem negativno vplivale na finančno stabilnost. Večja sorazmernost pri uporabi pravil kliringa bo koristila nefinančnim nasprotnim strankam, saj bodo predvidenimi ukrepi zagotovili bolj uravnotežene konkurenčne pogoje, ker bodo zaradi višjega praga v področje uporabe zahtev po kliringu vključene le največje nefinančne nasprotno stranke. Nova opredelitev majhne finančne nasprotno stranke, za katero velja obveznost kliringa, bo omogočila zmanjšanje bremena tistih (zelo) majhnih finančnih nasprotnih strank, za katere centralni kliring ni ekonomsko izvedljiv. Za pokojninske sheme bo veljalo novo prehodno izvzetje iz obveznosti kliringa, ker do zdaj ni bila najdena nobena izvedljiva tehnična rešitev za kliring. Vse nasprotno stranke bodo imele korist od zmanjšanja nekaterih zahtev glede poročanja, kot je na primer odstranitev zahteve po poročanju za nazaj („backloading“). Drugič, večja preglednost pozicij in izpostavljenosti v izvedenih finančnih instrumentih OTC bo organom omogočila opredelitev morebitnih težav v zgodnejši fazi in pravočasno ukrepanje za obvladovanje morebitnih tveganj, kar bo pripomoglo k odpornosti finančnih trgov. Tretjič, izboljššan dostop do kliringa bo dodatnim udeležencem na trgu omogočil upravljanje tveganj in varovanje pred njimi, z zmanjšanjem verjetnosti nenadnih pretresov in motenj poslovanja pa bo prispeval k stabilnejšemu poslovnemu razvoju in varnosti zaposlitve njihovih delavcev.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Na splošno ne bi smeli nastati znatni relevantni socialni in gospodarski stroški. Predvidena poenostavitev in večja sorazmernost pravil za poročanje bosta omogočila doseganje ciljev uredbe EMIR, hkrati pa znatno zmanjšali splošno upravno breme, ki ga nosijo nasprotno stranke, za katere veljajo zahteve glede poročanja iz uredbe EMIR. Kjer se obravnava možnost prenosa obveznosti poročanja, so subjekti, ki bi morali v prihodnje prevzeti obveznost poročanja, bolj opremljeni za to nalogo, relevantni skupni stroški pa bi se morali zaradi ekonomije obsega zmanjšati. Nadaljnja usklajitev pravil in postopkov glede poročanja bi lahko morda vključevala nekaj omejenih dodatnih upravnih stroškov v začetni fazi izvajanja, vendar bi morala v srednjeročnem obdobju privedi do večje učinkovitosti in zmanjšanja splošnega bremena. Zahteva, da se klirinške storitve opravljajo pod poštenimi, razumnimi in nediskriminatornimi tržnimi pogoji, ki bo koristila mnogim nasprotnim strankam, naj bi prav tako povzročila le omejene dodatne upravne stroške.

Skupni učinek vseh prednostnih možnosti je znatno zmanjšanje stroškov. Ocene možnih prihrankov, izračunane samo za namen te ocene učinka in ob upoštevanju vseh osnovnih predpostavk iz priloge 8, znašajo od 2,3 milijarde EUR do 6,9 milijarde EUR pri fiksnih (enkratnih) stroških in od 1,1 milijarde EUR do 2,66 milijarde EUR pri operativnih stroških. Na zanesljivost teh ocenjenih znižanj stroškov vplivajo številne omejitve. Prvič, te ocene so veljavne samo trenutno. Pri izračunih se niso upoštevale zahteve, ki se bodo uporabljale v poznejši fazi, kot je na primer postopen začetek uporabe zahtev po kritju. Drugič, izračuni temeljijo na omejeni količini javno dostopnih podatkov in na nepreverjenih podatkih o trgu, ki morda ne zajemajo natančno raznolikosti in specifičnosti zadevnih nasprotnih strank. Tretjič, izračuni temeljijo na predpostavki, da se bo zmanjšanje stroškov v celoti preneslo na končne uporabnike. Četrto, v ta izračun niso bili vključeni minimalni stroški prilagajanja, na primer zaradi uvedbe pogojev FRAND (pričakovani vpliv na klirinške člane) in zaradi ukrepov za izboljšanje kakovosti podatkov (pričakovani vpliv na repozitorije sklenjenih poslov).

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Podjetja, MSP in mikropodjetja bodo imela koristi zlasti zaradi možnosti, namenjenih (i) zmanjšanju regulativnih zahtev v primerih, ko se zdi, da nesorazmerni stroški za zagotavljanje skladnosti presegajo bonitetne koristi, in (ii) izboljššanju dostopa do kliringa. Nefinančne nasprotno stranke bodo imele koristi zaradi prilagoditve področja uporabe obveznosti kliringa. Poenostavitev zahtev glede poročanja bo koristila vsem nasprotnim stranem, vključno z MSP. Nazadnje, uvedba novih načel FRAND bo mnogim nasprotnim strankam olajšala dostop do kliringa.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Ne. Obravnavane spremembe ne bi smele povzročiti relevantnih stroškov za nacionalne proračune in uprave.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Ne.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Ob upoštevanju dejstva, da so se zahteve uredbe EMIR začele uporabljati ob različnem času in da nekatere izmed njih še niso začele veljati, bi bilo treba opraviti oceno celotne uredbe EMIR, in sicer s posebnim poudarkom na njeni uspešnosti in učinkovitosti pri doseganju njenih prvotnih ciljev. Ta ocena bi morala vključevati ciljno usmerjene spremembe, obravnavane v tej pobudi, in bi morala biti opravljena najpozneje 3 leta po začetku uporabe teh sprememb. V nekaterih primerih, zlasti kar zadeva pokojninske sheme, je pomembno stalno spremljati napredek glede razpoložljivosti rešitev za kliring.