



EURÓPSKA
KOMISIA

V Štrasburgu 13. 6. 2017
SWD(2017) 247 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady,

**ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1095/2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán
dohľadu (Európsky orgán pre cenné papiere a trhy) a ktorým sa mení nariadenie
(EÚ) č. 648/2012, pokiaľ ide o postupy udeľovania povolení a orgány zúčastňujúce sa na
udeľovaní povolení centrálnym protistranám a požiadavky na uznanie centrálnej
protistrany z tretej krajiny**

{ COM(2017) 331 final }
{ SWD(2017) 246 final }

Súhrnný prehľad
Posúdenie vplyvu týkajúce sa možných zmien nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 zo 4. júla 2012 o mimoburzových derivátoch, centrálnych protistranách a archívoch obchodných údajov
A. Potreba konať
Prečo? Aký problém sa rieši?
V súlade s dohodou krajín G20 z Pittsburghu z roku 2009 o znížení systémového rizika spojeného s nadmerným používaním derivátov prijala Európska únia v roku 2012 nariadenie o infraštruktúre európskych trhov (EMIR). Kľúčovým pilierom nariadenia EMIR je požiadavka, aby štandardizované zmluvy o mimoburzových derivátoch zúčtovali centrálné protistrany (CCP). Táto požiadavka nadobudla účinnosť v decembri 2015. Povinné zúčtovanie pre určité triedy aktív, ako aj zvýšené dobrovoľné využívanie centrálného zúčtovania v dôsledku rastúcej informovanosti medzi účastníkmi trhu o jeho prínosoch viedli k tomu, že objem činnosti centrálnych protistrán od prijatia nariadenia EMIR rýchlo narástol, a to v EÚ, ako aj celosvetovo. V súvislosti so zvyšujúcou sa koncentráciou kreditného rizika v týchto infraštruktúrach by sa mohli rámce dohľadu pre centrálné protistrany z EÚ a tretích krajín patriace do nariadenia EMIR viac zefektívniť. Súčasný rámec v nariadení EMIR pre dohľad nad centrálnymi protistranami z EÚ, ktoré zahŕňajú kolégia koordinované domovským orgánom, sú zdrojom viacerých obáv: i) vzhľadom na význam obmedzeného počtu centrálnych protistrán pre finančný systém EÚ ako celok vyvoláva spoliehanie sa najmä na domovský orgán dohľadu obavy; ii) odlišné postupy dohľadu v rámci EÚ by mohli pre centrálné protistrany a nepriamo aj pre ich zúčtovacích členov a klientov vytvárať riziká regulačnej arbitráže a arbitráže dohľadu; iii) úloha centrálnych bánk ako emitentov meny nie je v kolégiách CCP primerane zohľadnená. Obavy vznikajú aj v súvislosti s rámcami dohľadu pre centrálné protistrany tretích krajín pôsobiace v EÚ: i) pri vykonávaní predpisov nariadenia EMIR týkajúcich sa rovnocennosti a uznávania sa ukázali určité nedostatky, najmä pokiaľ ide o priebežný dohľad nad uznanými centrálnymi protistranami tretích krajín; ii) existuje značné riziko, že v rámci kolégií dôjde k nesúladu medzi cieľmi v oblasti dohľadu a cieľmi centrálnych bánk v súvislosti s centrálnymi protistranami tretích krajín, keď sú zapojené orgány z krajín mimo EÚ; iii) možné zmeny predpisov týkajúcich sa centrálnych protistrán a/alebo možné zmeny regulačného rámca v tretej krajine by mohli vytvoriť nerovnaké podmienky medzi centrálnymi protistranami z EÚ a tretích krajín, ako aj priestor pre regulačnú arbitráž či arbitráž dohľadu, keďže v súčasnosti neexistuje žiadny mechanizmus, ktorým by sa zabezpečilo, aby EÚ bola o takýchto zmenách automaticky informovaná. Značný objem transakcií s derivátmi denominovaných v euro a iných transakcií, na ktoré sa vzťahuje zúčtovacia povinnosť EÚ, v súčasnosti zúčtovávajú centrálné protistrany v Spojenom kráľovstve. Vzhľadom na podiel takýchto transakcií, ktoré po odchode Spojeného kráľovstva z EÚ budú zúčtovať centrálné protistrany mimo jurisdikcie EÚ, sa tieto obavy ešte zosilňujú.
Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?
Od tejto iniciatívy sa očakáva väčší súlad rámcov dohľadu pre centrálné protistrany usadené v EÚ vrátane primeraného uznania osobitnej úlohy emitujúcej centrálnej banky, ako aj zvýšenie schopnosti EÚ monitorovať, identifikovať a zmierňovať riziká centrálnych protistrán tretích krajín.
Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?
Nariadenie EMIR upravuje rámec dohľadu pre centrálné protistrany usadené v EÚ a režim pre centrálné protistrany tretích krajín poskytujúce zúčtovacie služby v EÚ. Väčší súlad v oblasti dohľadu na úrovni EÚ pomôže riešiť: i) systémové riziká, ktoré predstavujú vysoko integrované a vzájomne prepojené centrálné protistrany, ktoré pôsobia cezhranične a na ktoré nemajú vnútroštátne orgány dohľadu dosah; a ii) riziká vyplývajúce z odlišných postupov v oblasti dohľadu, ktoré členské štáty nemôžu vyriešiť samé. Zvýšením intenzity dohľadu EÚ nad systémovými centrálnymi protistranami tretích krajín sa rovnako môžu lepšie riešiť hrozby pre finančnú stabilitu EÚ ako celku.
B. Riešenia
Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?
Pokiaľ ide o súlad rámcov dohľadu pre centrálné protistrany usadené v EÚ, zvažovali sa tri možnosti: 1) zachovanie súčasného stavu (t. j. žiadne opatrenie politiky); 2) vytvorenie mechanizmu dohľadu EÚ; a 3) vytvorenie jediného orgánu dohľadu EÚ. Uprednostňovanou možnosťou je možnosť 2, ktorá by súčasne právomoci v oblasti dohľadu ponechala v prevažnej miere vnútroštátnym orgánom dohľadu vzhľadom na ich fiškálnu zodpovednosť, pričom by sa vytvoril mechanizmus dohľadu EÚ, ktorý by sa zaoberal oblasťami spoločného záujmu na centralizovanejšom základe a posilnil by úlohu emitujúcich centrálnych bánk v procese dohľadu. Táto možnosť je rovnako najvhodnejšia pri dosahovaní cieľa, ktorým je väčší súlad rámcov dohľadu pre centrálné protistrany v EÚ, pri čom by sa súčasne zamedzilo nedostatkom, ktoré prináša možnosť 3. Čo sa týka zmierňovania rizík centrálnych protistrán tretích krajín, zvažovali sa tri možnosti. Možnosť 1 spočíva v zachovaní súčasného stavu (t. j. žiadne opatrenie politiky). V rámci možnosti 2 by sa od centrálnych protistrán tretích krajín na to, aby mohli poskytovať služby protistranám alebo obchodným miestam v EÚ alebo aby mohli poskytovať zúčtovacie služby v menách EÚ, vyžadovalo, aby boli usadené a povolené v EÚ. Podľa možnosti 3 by stupeň a intenzita dohľadu EÚ boli primerané a záviseli by od rizík, ktoré predstavujú centrálné protistrany

tretích strán pre EÚ. Mohli by sa stanoviť rôzne kritériá alebo prahové hodnoty: i) na centrálne protistrany s nízkym vplyvom by sa mohlo vzťahovať posilnené vykonávanie režimu nariadenia EMIR pre rovnocennosť a uznávanie; a ii) na centrálne protistrany so stredným až vysokým vplyvom by sa mohla vzťahovať pohyblivá stupnica dodatočných požiadaviek v oblasti dohľadu. V rámci posúdenia vplyvu sa dospelo k záveru, že najvhodnejšou možnosťou na dosiahnutie cieľa, ktorým je posilnenie schopnosti EÚ pri monitorovaní, identifikácii a zmierňovaní rizík centrálnych protistrán tretích krajín, je možnosť 3.
Kto podporuje ktorú možnosť? Spätná väzba od zainteresovaných strán bola získaná v rámci troch verejných konzultácií Komisie: konzultácie v roku 2015 týkajúcej sa preskúmania nariadenia EMIR, konzultácie týkajúcej sa preskúmania únie kapitálových trhov v polovici trvania v roku 2017 a konzultácie v roku 2017, ktorá bola zameraná na činnosti európskych orgánov dohľadu. V otázke dohľadu nad centrálnymi protistranami usadenými v EÚ respondenti, ku ktorým patrili prevažne spoločnosti, zdôraznili potrebu posilnenej konvergencie dohľadu na úrovni EÚ s cieľom zohľadniť systémovú povahu centrálnych protistrán pri súčasnom zabezpečení primeranej úlohy, ktorú by zohrávali vnútroštátne orgány a emitujúce centrálné banky. V otázke dohľadu nad centrálnymi protistranami tretích krajín orgán ESMA a verejné orgány podporili posilnenie súčasného postupu uznávania, pričom niekoľko zainteresovaných strán vrátane zástupcov odvetvia varovalo pred rizikom fragmentácie trhu.
C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti
Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)? Pokiaľ ide o súlad rámcov dohľadu pre centrálne protistrany usadené v EÚ, uprednostňovanou možnosťou by sa zlepšila súdržnosť rámcov dohľadu pri súčasnom zabezpečení toho, aby medzi konkrétnymi oblasťami zodpovednosti v oblasti dohľadu a príslušnou vnútroštátnou fiškálnou zodpovednosťou ostal súlad. Touto možnosťou by sa rovnako zabezpečilo riadne zapojenie emitujúcich centrálnych bánk v rámci rozsahu ich zodpovednosti a spôsob, ako sa v EÚ vykonáva dohľad nad centrálnymi protistranami, by bol pre centrálne protistrany a účastníkov trhu jasnejší a dal by sa viac predvídať. Keďže kľúčové prvky dohľadu nad centrálnymi protistranami by sa zjednodušili, uprednostňovanou možnosťou by sa mali znížiť náklady pre orgány dohľadu, ako aj pre centrálne protistrany. Pokiaľ ide o zmiernenie rizík, ktoré predstavujú centrálne protistrany tretích krajín, pomocou uprednostňovanej možnosti by orgány EÚ mohli takéto riziká lepšie monitorovať a zmierňovať a posilnila by sa aj celková stabilita finančného systému EÚ. Obe uprednostňované možnosti pomôžu znížiť už teraz nízku pravdepodobnosť rizika zlyhania centrálnej protistrany (ale s mimoriadne vysokým vplyvom), a to posilnenou schopnosťou dotknutých verejných orgánov v EÚ predchádzať hromadeniu systémového rizika v rámci centrálnych protistrán z EÚ a zmierňovať prenos škodlivých finančných ťažkostí centrálnymi protistranami tretích krajín.
Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)? Pokiaľ ide o súlad rámcov dohľadu pre centrálne protistrany usadené v EÚ, uprednostňovaná možnosť, ktorá zahŕňa vytvorenie nového európskeho mechanizmu dohľadu nad centrálnymi protistranami, by nemala žiadny vplyv na rozpočet EÚ, keďže prípadné dodatočné náklady by pokrývali poplatky za dohľad vyberané od centrálnych protistrán z EÚ. Boli by však primerané ich činnosti a predstavovali by len zanedbateľný zlomok ich obratu. Neočakáva sa tak, že uprednostňovaná možnosť bude mať významný vplyv na náklady na zúčtovanie, či už pre zúčtovacích členov, alebo ich klientov a nepriamych klientov. Zmeny, ktorými by sa zmiernili riziká, ktoré predstavujú centrálne protistrany tretích krajín, by podobne nemali žiadny vplyv na rozpočet EÚ, keďže prípadné dodatočné zdroje pre európsky mechanizmus by rovnako boli financované cez výber poplatkov za dohľad od centrálnych protistrán tretích krajín. Nad rámec nákladov spojených s dohľadom by väčšina nákladov, ktoré by zúčtovacie protistrany (zúčtovací členovia a ich klienti) znášali, súvisela so zavedením politiky umiestnenia pre centrálne protistrany Tier 2, čo by sa aktivovalo na základe objektívnych kritérií.
Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky? Náklady spojené s posilneným dohľadom nad centrálnymi protistranami z EÚ a tretích krajín by potenciálne mohli byť prenesené na konečných klientov centrálnych protistrán vrátane podnikov, MSP a mikropodnikov. Je nepravdepodobné, že možné zvýšenie nákladov na zúčtovanie v čistom vyjadrení bude významné, najmä v porovnaní s prínosmi spojenými s návrhom. Podniky, MSP a mikropodniky budú mať prínosy zo zvýšenej stability vyplývajúcej z posilnenej schopnosti orgánov EÚ predchádzať hromadeniu systémového rizika v rámci centrálnych protistrán z EÚ a zmierňovať prenos finančných ťažkostí centrálnymi protistranami tretích krajín. Objasnenie rámcov dohľadu pre centrálne protistrany z EÚ, ako aj tretích krajín v kombinácii s nedávnou iniciatívou Komisie týkajúcou sa programu REFIT v rámci nariadenia EMIR zameranou na zníženie neprimeraných nákladov pre menšie protistrany, by mali pomôcť ďalej podporovať využívanie centrálného zúčtovania, uľahčiť cezhraničné transakcie v rámci EÚ, a zlepšiť tým schopnosť MSP, pokiaľ ide o ich prístup k finančným nástrojom, a to buď na účely hedžovania rizík, alebo na účely investovania.

Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
Nie. Zvažované zmeny by nemali viesť k relevantným nákladom pre štátne rozpočty a verejnú správu.
Očakávajú sa iné významné vplyvy?
Nie.
D. Nadväzné opatrenia
Kedy sa táto politika preskúma?
Malo by sa vykonať hodnotenie nariadenia EMIR ako celku s osobitným dôrazom na účinnosť a efektívnosť navrhovaných rámcov dohľadu pri plnení pôvodných cieľov nariadenia EMIR. Toto hodnotenie by sa malo vykonať aspoň 5 rokov po začatí uplatňovania uvedených zmien.