ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.7.2023 г.
COM(2023) 455 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно обхвата на Регламент (ЕС) 2016/1011, и по-специално във връзка с продължаващото използване от поднадзорните субекти на бенчмаркове на трети държави, и относно евентуални недостатъци на настоящата рамка

1. Въведение....2
2. Политически и правен контекст....2
3. Оценка....9
4. Следващи стъпки....11

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Бенчмаркът е индекс([1]), който се използва като основа за определяне на цената на даден финансов инструмент или финансов договор. Понастоящем се създава голямо разнообразие от бенчмаркове, включително бенчмаркове за лихвени проценти като EURIBOR, бенчмаркове за капиталови инструменти и суровини, например енергийни бенчмаркове като West Texas Intermediate (WTI) или Brent. Бенчмарковете се различават по отношение на използваните базови данни, начина на събиране на базовите данни, как се изчислява бенчмаркът и как се разпространява до крайния ползвател.

Финансовите пазари са световни пазари, а бенчмарковете се изготвят и използват на международно равнище. Европейските банки, инвестиционните фондове и други ползватели на бенчмаркове([2]) използват бенчмаркове от ЕС и от държави извън ЕС за различни цели — от хеджиране на собствените си рискове, включително лихвения, кредитния и валутния риск, и предлагане на продукти за хеджиране на риска на своите клиенти, до изготвяне на инвестиционен портфейл, използвайки бенчмаркът като инвестиционен образец или като бенчмарк за резултати. Повечето бенчмаркове (над 3,6 милиона) са изготвени от администратори извън ЕС([3]). Ето защо правилата в Регламент (ЕС) 2016/1011 (Регламент относно бенчмарковете/РБ) относно използването на бенчмаркове от държави извън ЕС са от голямо значение([4]).

Настоящият доклад е в изпълнение на правомощията по член 54, параграф 6 от РБ, в който се изисква представянето на доклад относно обхвата на този регламент, по-специално по отношение на продължаващото използване от поднадзорните субекти на бенчмаркове от трети държави и относно потенциалните недостатъци на настоящата рамка. Настоящият доклад и неговото заключение са в изпълнение и на условието за приемане на делегиран акт съгласно член 54, параграф 7 от РБ за удължаване на преходния период, преди да започнат да се прилагат правилата за използване на бенчмаркове на държави извън ЕС.

2. ПОЛИТИЧЕСКИ И ПРАВЕН КОНТЕКСТ

Изготвянето и използването на бенчмаркове са регламентирани дейности по РБ от 2016 г. Всички администратори на бенчмаркове в ЕС са под национален надзор([5]) или под надзора на ЕС([6]) надзор и трябва да спазват организационните правила и правилата за осъществяване на дейност.

РБ по същество прилага принципите на Международната организация на комисиите по ценни книжа за финансовите бенчмаркове (принципите на IOSCO) или, където е приложимо, принципите за агенциите за докладване на цените на петрола (принципи

([1]) Индексът е статистическа мярка, обикновено за цена или количество, изчислена или определена от представителен набор от базови данни.

([2]) Поднадзорните субекти са определени в член 3, параграф 1, точка 17 от РБ.

([3]) Въз основа на информация, получена от ЕОЦКП, която се основава на данни от Rimes Technologies — Data Management for Financial Services (www.rimes.com).

([4]) По-специално член 29, параграф 1 *in fine* и членове 30—33 от РБ.

([5]) За всички бенчмаркове с изключение на критичните бенчмаркове за ЕС.

([6]) Критичните бенчмаркове за ЕС са под надзора на ЕОЦКП.

на IOSCO PRA). Тези два набора от принципи бяха разработени на международно равнище през 2012—2013 г. в отговор на различни разкрития относно манипулирането на бенчмаркове и продължават да служат като важен координационен център за системите от регулации за бенчмаркове в световен мащаб. Принципите се спазват от повечето професионални администратори на бенчмаркове, макар и най-вече на основата на самосертифициране.

Обхват на РБ

РБ е задължителен за всички администратори на бенчмаркове в ЕС, като нарушенията се наказват с глоби до 10 % от годишния оборот на нарушителя. За разлика от правните режими за бенчмаркове в други юрисдикции, РБ има широк обхват, основан на предпоставката, че всички финансови бенчмаркове и всички администратори потенциално са обект на конфликт на интереси. Следователно РБ обхваща не само бенчмаркове със системно значение и бенчмаркове, които са особено податливи на конфликти на интереси, но и по-рядко използвани бенчмаркове и такива, при които е малко вероятно да възникнат конфликти на интереси. Поради това в РБ бяха включени значителни елементи на пропорционалност въз основа на разликите между бенчмарковете по отношение на характеристиките и уязвимостите([7]). И накрая, за да се смекчи рискът от регулаторен арбитраж, беше забранено използването на бенчмаркове на държави извън ЕС, освен когато те са обект на еквивалентно местно регулиране и надзор или когато администраторът на бенчмарк доброволно спазва РБ и търси достъп до пазара на ЕС чрез признаване или одобряване.

РБ започна да се прилага на 1 януари 2018 г., с преходен период за съществуващи бенчмаркове и бенчмаркове на държави извън ЕС до 31 декември 2019 г. Този краен срок по-късно беше отложен два пъти и настоящият е 31 декември 2023 г([8]).

В предложението за прегледа на РБ от 2020 г. се разглежда въздействието на правилата на трети държави, предвидени в РБ, върху наличието на някои валутни бенчмаркове на участниците на пазара в ЕС, тъй като последните са посочили, че член 29, параграф 1 от РБ би ограничил достъпа до много от тези бенчмаркове, ако главата за трети държави влезе в сила([9]). Особено предизвикателство за тези бенчмаркове при осигуряването на достъп до пазара на ЕС е фактът, че те обикновено те не се изготвят за търговски цели и често се публикуват от полупублични образувания или са под контрола на правителствата, които ги използват като инструмент за политика. Тъй като те се публикуват на нетърговска основа, техните администратори нямат икономически стимул да се стремят към спазване на РБ. Като признават риска, че поднадзорните субекти в ЕС могат да останат без достъп до валутни бенчмаркове, необходими за хеджиране на стопански дейности в съответните трети държави, съзаконодателите предоставиха на Комисията правомощия да разрешава използването на конкретни валутни бенчмаркове.

В по-общ план съзаконодателите разбраха, че влизането в сила на правилата относно бенчмарковете на трети държави потенциално би повлияло на наличността на бенчмарковете от трети държави за ползвателите на бенчмаркове в ЕС извън много специфичната подгрупа от валутни бенчмаркове. Освен това в хода на този

([7]) Например има разделение между критични, значими бенчмаркове и бенчмаркове с малка значимост въз основа на обема на финансовите договори и финансовите инструменти, които се отнасят до бенчмарка, като администраторите на последните две категории имат възможност да не прилагат определени изисквания в съответствие с принципа „изпълнение или обяснение“ (вж. членове 25 и 26 от РБ). Освен това бенчмарковете, използващи входни данни, регулирани при източника (т.нар. регулирани бенчмаркове за данни), са предмет на по-малко строги правила за контрол на входните данни (вж. член 17 от РБ).

([8]) Съгласно Регламент (ЕС) 2019/2089 и Регламент (ЕС) 2021/168.

([9]) Виж. доклада за оценка на въздействието на следния адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0142

преговорен процес съзаконодателите включиха правомощията за преглед в началото на настоящия доклад([10]).

([10]) Член 54, параграфи 6 и 7 от РБ.

Правила за използването на бенчмаркове на държави извън ЕС([11])

Съгласно настоящите правила за трети държави бенчмаркове на държави извън ЕС могат да се използват в ЕС, при условие че получат достъп по един от трите начина, посочени в РБ.

Първият начин е **еквивалентността (член 30 от Регламента)**, която е под формата на решение за изпълнение, в което се посочва, че регулаторната рамка в трета държава налага задължителни изисквания, еквивалентни на тези в РБ, и че тези изисквания подлежат на ефективен надзор и прилагане. Съществуват два варианта на такова решение — да се отнася до целия обхват на регламента за бенчмарковете в юрисдикцията на трета държава или само до определени администратори, конкретни бенчмаркове или групи от бенчмаркове. След като бъде взето решение за еквивалентност, Европейският орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) се свързва с надзорния орган на третата държава и изготвя договорености за сътрудничество, обхващащи обмена на информация и незабавното уведомяване, ако компетентният орган на третата държава установи, че администратор нарушава своите законови задължения. Бенчмарковете, обхванати от решение за еквивалентност, са включени в регистъра на ЕОЦКП на бенчмаркове на трети държави, които са достъпни за използване в ЕС. Само на Австралия и Сингапур е предоставена частична еквивалентност, като няколко други юрисдикции са изразили интерес.

Еквивалентността зависи от това законодателят и/или надзорният орган на трета държава да предприеме инициатива да се свърже с Европейската комисия, докато долупосочените два начина за достъп могат да бъдат използвани само по инициатива на администраторите на бенчмаркове или на администраторите на бенчмаркове, действащи в юрисдикция, в която те не са обект на обвързваща нормативна уредба.

Вторият начин за достъп е **одобряване (член 33 от РБ)**, при което поднадзорен субект от ЕС (който може да е администратор на бенчмаркове или друг тип субект, подлежащ на надзор от национален компетентен орган на ЕС) поема регулаторна отговорност за бенчмарк в държава извън ЕС. В РБ се посочва, че одобряващият субект следва да има „ясна и добре определена роля в рамките на механизмите за контрол или отчетност на администратора от трета държава“ и може „да осъществява ефективно наблюдение над изготвянето на бенчмарк“. Наред с други условия в РБ изисква съществуването на обективна причина, поради която бенчмаркът се изготвя в държава извън ЕС. Одобрените бенчмаркове или групи от бенчмаркове се включват в регистъра на ЕОЦКП за бенчмаркове от трети държави.

Третият начин за достъп на бенчмарковете от държави извън ЕС е **признаването (член 32 от РБ)**. Съгласно тази схема администраторът от трета държава трябва да има представител, т.е. физическо или юридическо лице, което се намира в ЕС и което е изрично определено от този администратор да действа от негово име по отношение на задълженията му съгласно РБ. Администраторът трябва да докаже спазването на основните изисквания на РБ пред ЕОЦКП, която може да сключи споразумение за сътрудничество с националния надзорен орган на администратора, когато е приложимо.

Както признаването, така и одобряването могат да бъдат инициирани от администратор в държава извън ЕС, който желае да предлага своите бенчмаркове на

([11]) По-специално член 29, параграф 1 *in fine* и членове 30—33 от РБ.

поднадзорни субекти в ЕС. Получаването на достъп по един от тези начини обаче изисква администраторът да има икономически интерес от това. Ако няма такъв, администратор извън ЕС няма да положи усилия да създаде и възнагради необходимото присъствие в Съюза и ползвателите от ЕС ще бъдат лишени от съответните бенчмаркове.

Преглед на пазара за бенчмаркове в ЕС

Понастоящем в регистъра на ЕОЦКП са включени 72 администратора на бенчмаркове в ЕС. От използваните в момента в бенчмаркове в ЕС, един (EURIBOR) е критичен бенчмарк под надзора на ЕОЦКП([12]). Три — Стокхолмският междубанков лихвен процент (STIBOR), Норвежкият междубанков лихвен процент (NIBOR) и Варшавският междубанков лихвен процент (WIBOR) — са критични бенчмаркове под национален надзор([13]). Всички тези критични бенчмаркове са бенчмаркове за лихвен процент и всеки от тях се администрира от различен администратор на ЕС. Неофициално проучване на националните надзорни органи от ЕОЦКП разкри, че през септември 2022 г. шестима администратори на бенчмаркове под европейски надзор (трима от ЕС и трима извън ЕС ([14]) предлагат общо 50 значими бенчмаркове([15]). Освен това към март 2023 г. има общо 12 администратори, предоставящи бенчмаркове на ЕС за климата, половината от които са обект на европейски надзор съгласно РБ: пет под надзора на националните органи и един под надзора на ЕОЦКП съгласно режима на признаване.

Регистърът на ЕОЦКП включва също 14 администратори в държави извън ЕС, които избират различни начини за достъп. Решенията за **еквивалентност** за Австралия и Сингапур обхващат двама администратори и общо седем бенчмаркове. Двама администратори на бенчмаркове (S&P Dow Jones Indices LLC и SIX Index AG) са избрали начина за **одобряване** за общо 4597 бенчмаркове. Чрез начина **признаване** 10 администратори([16]) са включени в регистъра на ЕОЦКП, като са обхванати общо 15 245 бенчмаркове.

([12]) Член 20, параграф 1, буква а) от РБ, който изисква бенчмаркът да се основава на общата сума на финансовите договори и финансовите инструменти от поне 500 милиарда евро.

([13]) Член 20, параграф 1, буква б) от РБ.

([14]) Получен достъп до пазара на ЕС чрез признаване или одобряване Това е в допълнение към неизвестен брой администратори в държави извън ЕС, предлагащи значими бенчмаркове в ЕС съгласно преходните разпоредби.

([15]) т.е. бенчмаркове, посочени въз основа на обща сума на финансови договори и финансови инструменти от над 50 милиарда евро, или [които нямат] никакви или [имат] много малко подходящи пазарно ориентирани заместители и [биха могли да причинят] значително и неблагоприятно въздействие върху целостта на пазара, финансова стабилност, потребителите, реалната икономика или финансирането на домакинствата или предприятията в една или повече държави членки.

([16]) Hedge Fund Research, Inc. (САЩ), ICAP Information Services Limited (Обединеното кралство), Invesco Indexing LLC (САЩ), JPX Market Innovation & Research, Inc. (Япония), Leonteq Securities AG (Швейцария), LPX AG (Швейцария), Nikkei Inc. (Япония), Scientific Infra Pte Ltd (Сингапур), STOXX Ltd. (Швейцария), WisdomTree, Inc. (САЩ).

Таблица 2: Преглед на броя администратори на бенчмаркове от ЕС и в държави извън ЕС

Администратори на бенчмаркове	**Общо**	**ЕС**	**Извън ЕС**
Общ брой	345	72	273
Налични в ЕС([17])	86	72	14

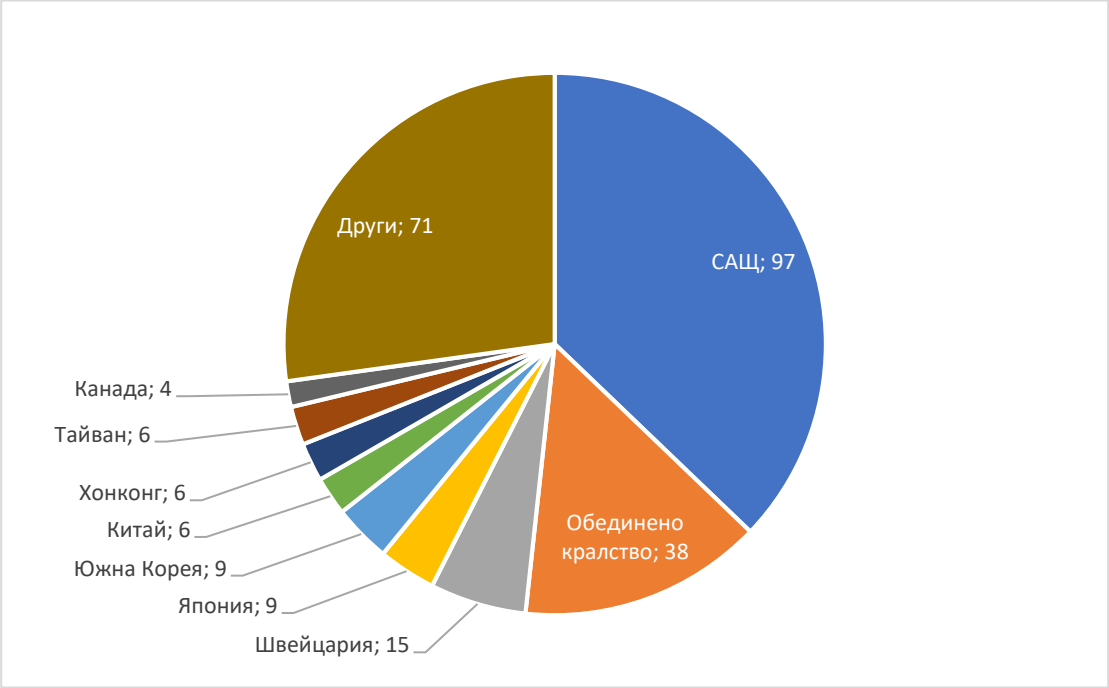
Освен това 259 администратори от трети държави, които понастоящем не са регистрирани в ЕС, се възползват от преходния период, предвиден в член 51, параграф 5 от РБ([18]). От тези общо 259 администратори водещите 10 по отношение на броя на предлаганите бенчмаркове се намират в Обединеното кралство или в САЩ. Figure 1 дава обща представа за броя администратори на бенчмаркове във всяка държава и представя общото разпределение на администраторите на бенчмаркове по света. Освен това 10-те най-добри администратори на бенчмаркове в трети държави представляват 98 % от общите изготвени бенчмаркове в трети държави. За сравнение: най-големият администратор от трета държава, регистриран в момента (чрез одобряване или признаване) в ЕС, не се класира сред 10-те най-добри администратори на бенчмаркове в световен мащаб по брой на изготвените бенчмаркове.

От гореизложеното става ясно, че само 5 % от администраторите на бенчмаркове в държави извън ЕС, чиито бенчмаркове в момента са достъпни за използване на пазара на ЕС, са получили статут, който ще гарантира, че техните бенчмаркове ще останат достъпни, след като правилата на трети държави станат задължителни.

([17]) След като започнат да се прилагат правилата на третата държава.

([18]) Докладвани от ЕОЦКП въз основа на търговска база данни.

Фигура 1: Брой администратори на бенчмаркове по държави по целия свят (с изключение на вече регистрираните)([19])



3. Оценка

РБ е предвиден да се прилага за всички бенчмаркове, всички администратори на бенчмаркове и за всеки вид използване на бенчмаркове от поднадзорните субекти в ЕС. Само поднадзорните субекти в ЕС имат право да използват бенчмаркове, които отговарят на РБ. За администраторите на бенчмаркове, разположени в ЕС, спазването на РБ е задължително и дава възможност за достъп до използване на всички техни бенчмаркове в Съюза. По отношение на бенчмарковете в държави извън ЕС бяха предоставени редица начини за достъп за администратори в държави извън ЕС. Въпреки това администраторите на бенчмаркове в държави извън ЕС — с изключение на тези, чиито бенчмаркове са обхванати от решение за еквивалентност — трябва да вземат положително решение за постигане на съответствие с РБ чрез признаване или одобряване. Това решение зависи от икономическия интерес, който пазарът на ЕС представлява за тях.

Предполагаше се, че с течение на времето юрисдикциите извън ЕС ще разработят сравнително изчерпателни правила за финансови бенчмаркове. Това би позволило на Комисията да признае тези регулаторни системи за еквивалентни или би позволило на администраторите на бенчмаркове от трети държави да търсят достъп до пазара на ЕС чрез начините за признаване или одобряване без никакви или по-малко допълнителни усилия за съответствие. Това обаче не се случи. От системите

([19]) Категорията „Други“ включва: Чили, Индия, Нова Зеландия, Руската федерация, Сингапур и Южна Африка (с по трима администратори); Обединените арабски емирства, Аржентина, Австралия, Бахрейн, Бразилия, Египет, Индонезия, Израел, Намибия, Нигерия, Филипините, Тайланд, Турция и Виетнам (с по двама администратори) и Колумбия, Гърнси, Ямайка, Йордания, Кения, Кувейт, Казахстан , Шри Ланка, Мароко, Черна гора, Мавриций, Мексико, Малайзия, Оман, Панама, Пакистан, Катар, Сърбия, Саудитска Арабия, Тунис, Тринидад и Тобаго, Украйна, Уганда, Замбия и Зимбабве (с по един администратор).

за регулиране на бенчмаркове в държави извън ЕС нито една, освен РБ на Обединеното кралство, не функционира въз основа на еднакво широк обхват.

Тази ситуация засяга ползвателите на бенчмаркове в ЕС, тъй като прилагането на настоящите правила за трети държави съгласно РБ би могло драстично да намали броя и разнообразието от бенчмаркове, които поднадзорните субекти в ЕС могат да използват. Наред с други неща, това би било проблематично за сектора на управление на активи, тъй като би ограничило броя и разнообразието от бенчмаркове, достъпни за инвестиционните фондове, за да възпроизведат резултатите на бенчмарк или да сравнят резултатите на инвестиционен фонд с бенчмарк, като и двата случая са се считат за използване на такъв бенчмарк съгласно РБ. Това може да дестабилизира сектора за управление на активи в ЕС и да намали способността на ползвателите на деривати да хеджират дейностите си. Това дестабилизиране на сектора за управление на активи в Съюза, в допълнение към намалената способност на ползвателите на деривати да разчитат на широк набор от варианти за хеджиране на своите дейности поради намаления капацитет на тези деривати да използват бенчмаркове от трети държави, би могло да породи опасения за финансовата стабилност в Съюза. И накрая, по-малкият пазар с по-малко участници, предлагащи бенчмаркове, вероятно ще бъде по-малко конкурентен.

Ползвателите и крайните ползватели на бенчмаркове в ЕС разчитат значително на бенчмаркове, администрирани извън ЕС. Целенасочена консултация, проведена през лятото на 2022 г.([20]), показа следното:

- От **ползвателите на бенчмаркове**, които отговориха на въпросника, никой не отговори, че дейностите им изобщо **не** разчитат на бенчмаркове извън ЕС — въпреки че може да има предубеждение при избора (16 от 20 ползватели съобщиха, че дейностите им са били умерено, силно или изключително зависими от бенчмаркове извън ЕС)

- Посочените причини за използването на бенчмарк от държави извън ЕС вместо алтернатива в ЕС включват:
    - **навик**: използването на определен бенчмарк е установена практика или ползвателят има дългогодишни или разностранни бизнес отношения с администратора на бенчмарка;
    - **липса на базирана в ЕС алтернатива**, например в определени пазарни ниши, които са неразривно свързани с конкретен бенчмарк извън ЕС, като например пазара за сухи насипни товари, който разчита на бенчмаркове, изготвени от Baltic Exchange, разположена в Лондон;
    - **клиентско търсене или пазарна мощ на определени администратори на бенчмаркове:** клиентите понякога търсят експозиция към конкретен (често търговска марка) бенчмарк извън ЕС, а някои бенчмаркове извън ЕС също се възприемат като лидери в техния специфичен пазарен сегмент (например групата индекси MSCI World).

- Въпреки че няколко ползватели на бенчмаркове съобщават, че използват главно или изключително бенчмаркове, които понастоящем вече отговарят

([20]) Обзорен доклад за отговорите на настоящата консултация може да бъде намерен на: https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations/finance-2022-benchmarks-third-country_en

на критериите на правилата за трети държави в РБ, или съобщават, че са уверени, че администраторите на бенчмаркове, които използват, ще предприемат своевременно необходимите стъпки, все още има значителна несигурност относно бъдещата достъпност на много бенчмаркове извън ЕС. В много случаи (58 %; 11 от 19), администраторите, чиито бенчмаркове все още не са съвместими с РБ, все още не са информирали системно своите ползватели в ЕС за намеренията си за привеждане в съответствие.

Когато използването на бенчмаркове извън ЕС е в отговор на специфични изисквания от страна на крайните ползватели или на специфична експозиция или характеристики на хеджиране, търсени от крайните ползватели, които не могат да бъдат изпълнени от бенчмаркове на ЕС, ограничаването на използването им от поднадзорни субекти на ЕС може да пренасочи търсенето на финансови продукти и услуги, отнасящи се до тези бенчмаркове, към доставчици на финансови услуги извън ЕС. В действителност, когато търсенето на инвеститор или дружество не може да бъде посрещнато от банка или инвестиционен фонд от ЕС (поради невъзможността да се посочи бенчмарк извън ЕС), търсенето може да се пренасочи към доставчици в юрисдикции, които не ограничават достъпа до тези бенчмаркове.

4. СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Настоящият брой бенчмаркове, администрирани в трети държави, които се използват в ЕС в съответствие с начините за достъп посредством еквивалентност, признаване и одобряване съгласно РБ, е нисък в сравнение с общия брой бенчмаркове, налични в световен мащаб. Ако правилата, приложими за бенчмаркове на трети държави, влязат в сила на 31 декември 2023 г., продължаващото използване в Съюза на такива бенчмаркове на трети държави от поднадзорни субекти ще бъде нарушено значително или ще породи риск за финансовата стабилност. Поради това Комисията реши да се възползва от правомощието по член 54, параграф 7 и да приеме делегиран акт за отлагане на влизането в сила на правилата, уреждащи използването на бенчмаркове извън ЕС, до 31 декември 2025 г. Като отбелязва разликите между режима на ЕС и други юрисдикции, Комисията продължава да наблюдава прилагането на РБ в ЕС и свързаните с него рискове за финансовата стабилност, за да даде информация за евентуален преглед на правния режим в бъдеще.