Становище на Европейския икономически и социален комитет относно съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка и Европейския икономически и социален комитет — Път към по-силна клирингова система на ЕС

(COM(2022) 696 final)

и относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) № 648/2012, (ЕС) № 575/2013 и (ЕС) 2017/1131 по отношение на мерките за ограничаване на прекомерните експозиции към централни контрагенти от трети държави и за подобряване на ефективността на клиринговите пазари на Съюза

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

(2023/C 184/09)

Докладчик: **Florian MARIN**

Сезиране на Комитета	Съвет, 31.1.2023 г.
	Европейски парламент, 1.2.2023 г.
	Европейска комисия, 8.2.2023 г.
Правно основание	Член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	2.3.2023 г.
Приемане на пленарна сесия	22.3.2023 г.
Приемане на пленарна сесия №	577
Резултат от гласуването	
(„за“/„против“/„въздържал се“)	201/1/3

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Комитетът приветства предложението за регламент [1] и усилията на Комисията да гарантира стратегическата автономност на нашите капиталови пазари, да увеличи вътрешния капацитет за клиринг и да направи клиринговата система на ЕС по-сигурна и стабилна. Комитетът счита, че наличието на конкурентоспособна и ефикасна клирингова система е от съществено значение за финансовата стабилност на капиталовите пазари в ЕС.

1.2. ЕИСК предлага установените в ЕС клирингови къщи да развиват, проектират и инвестират в подобряване на своя капацитет, за да насърчат пазарните оператори да извършват клиринг на своите операции в ЕС.

1.3. Комитетът счита, че трябваше да бъде приложен всеобхватен план за насърчаване на прехода към установени в ЕС клирингови оператори веднага след излизането на Обединеното кралство от ЕС, и изразява разочарование от бавния процес на вземане на решения относно пазар на деривати, възлизащ на 81 трилиона евро. ЕИСК очакваше по-ясна позиция относно намаляването на експозицията към централните контрагенти (ЦК) от Обединеното кралство и по-конкретни правила и стимули, за да се стимулира преминаването към установени в ЕС ЦК.

1.4. ЕИСК счита, че наличието на конкретни данни за клиринговата система на ЕС, обхващащи всички класове и обеми активи, е от решаващо значение, и счита, че в това отношение следва да се направи повече. Връзката между събраните данни и динамиката на риска следва да се разглежда редовно, за да се постигне точно разбиране на рисковете за финансовата стабилност. ЕИСК оценява факта, че наред с финансовия риск, моделите на риска трябва да отчитат социалните, управленските и екологичните рискове на ЦК и следва да бъдат еднакво важни в рамките на различните сценарии и анализи на риска.

[1] COM(2022) 697 final.

1.5. ЕИСК отправя искане за цялостна оценка на потенциалните допълнителни разходи за Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) и други органи на ЕС по отношение на работната сила, информационните системи, съвместните надзорни екипи и предложения механизъм за съвместен мониторинг.

1.6. Предвид допълнителните правомощия, предоставени на ЕОЦКП с промените в Регламента за европейската пазарна инфраструктура от 2019 г. и настоящото предложение за регламент, ЕИСК би искал да види въвеждането на принципи на взаимозависимост и взаимоограничаване на дейността на ЕОЦКП. Комитетът предлага ЕОЦКП да направи повече, за да въведе преминаването през клиринг от ЦК от ЕС на значителна част от услугите, предоставяни на техните клиенти от ЕС.

1.7. Що се отнася до вътрешногруповите трансакции, Комитетът оценява решението субекти от държавите, посочени като юрисдикции, които не оказват съдействие за данъчни цели, и тези, изброени като високорискови юрисдикции за целите на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, да не бъдат освобождавани от задълженията за клиринг и изискванията за допълнително обезпечение.

1.8. ЕИСК изразява разочарование, че Комисията не е извършила цялостна оценка на съществуващата рамка и на начина, по който се е променила привлекателността на пазара на ЕС през последните години, като се има предвид, че регламентът беше последно изменен преди повече от три години. Комитетът приветства въвеждането на член 76 и отправя искане към ЕОЦКП да представи доклад относно основните причини за използването на ЦК извън ЕС една година след влизането в сила на регламента.

1.9. Комитетът предлага ЦК от ЕС да бъдат прозрачни по отношение на своите такси, искания за допълнително обезпечение и действия в периоди на напрежение на пазара, за да се подобри предвидимостта за всички участници на пазара.

1.10. ЕИСК призовава Комисията да обясни конкретното определение на понятието „спешно“ в предложените изменения на член 20 и призовава съзаконодателите да установят кои изключения се считат за „спешни“ решения.

1.11. ЕИСК подкрепя предложените изменения на член 23 по отношение на създаването на съвместни екипи за надзор и на механизма за съвместен мониторинг. Комитетът предлага гражданското общество да участва в механизма за мониторинг, създаден съгласно член 23в, а самият той да бъде част от механизма за съвместен мониторинг като наблюдател.

1.12. ЕИСК счита, че петгодишният срок, в който Комисията трябва да направи преглед прилагането на регламента, е твърде дълъг. Той също така счита, че следва да се направи повече за намаляване на времето, необходимо за издаване на разрешения или за разширяване на дейностите и услугите, както и за изграждане на централна база данни. ЕИСК призовава за по-голяма оперативна съвместимост в европейската клирингова система, наред с намалена административна тежест и по-опростени решения за достъп.

1.13. Комитетът подкрепя по-голямата прозрачност, предлагана с измененията на член 38, който предвижда, че клиринговите членове и клиентите, които предоставят клирингови услуги, трябва да информират своите клиенти и потенциални клиенти за моделите за допълнително обезпечение и потенциалните загуби или други разходи.

2. **Контекст на проектостановището**

2.1. Съюзът на капиталовите пазари (СКП), чието начало беше поставено от Европейската комисия през 2015 г., е амбициозен дългосрочен проект, насочен към гарантиране на свободното движение на капитали в Съюза — една от четирите основни свободи на единния пазар. Излизането на Обединеното кралство от ЕС доведе до рязък спад в глобалната роля на Европа на капиталовите пазари — от 22 % от глобалната активност преди Брексит до едва 14 % ([2]). Тридесет години след създаването на единния пазар, двадесет години след въвеждането на еврото и седем години след въвеждането на инициативата за СКП, ЕС все още не е приключил работата по създаването на единен капиталов пазар.

2.2. Регламентите EMIR Refit ([3]) и EMIR 2.2 ([4]) осигуриха по-голяма прозрачност по отношение на ЦК от трети държави, като въведоха промени в мандата за клиринг и предоставиха допълнителни правомощия на ЕОЦКП — надзорния орган на ЕС. Настоящото предложение за регламент предоставя на ЕОЦКП още повече правомощия. Тъй като капацитетът за клиринг е важна част от СКП, европейските финансови пазари са изложени на риск от прекомерна зависимост от услугите, предоставяни от ЦК от трети държави, особено в Обединеното кралство. Като част от споразумението за излизане на Обединеното кралство от ЕС Съюзът позволи на британските клирингови къщи да предоставят услуги на участниците на пазара на ЕС до края на юни 2022 г. Този срок беше удължен с три години поради заплахата за стабилността на финансовите пазари с намерението да се осигури достатъчно време за постепенното прехвърляне на клиринговите операции в ЕС.

([2]) Доклад — Нова визия за капиталовите пазари на ЕС
([3]) ОВ L 141, 28.5.2019 г., стр. 42.
([4]) ОВ L 322, 12.12.2019 г., стр. 1.

2.3. Предложението за регламент има за цел да осигури допълнителна стабилност, предвидимост и пропорционалност за всички оператори, които имат задължения за клиринг, и въвежда изисквания към участниците на пазара да декларират доколко разчитат на трети държави за обработката на своите сделки с деривати. Предложените изменения са насочени и към мерки за повишаване на привлекателността на ЦК от ЕС и намаляване на административната тежест, насърчаване на централния клиринг в ЕС, като операторите на клирингови услуги се задължават да имат активна сметка в ЦК от ЕС, и предоставяне на необходимите правомощия на местните органи за надзор на риска, свързан с трансграничните сделки.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК отдавна призовава за законодателство, което укрепва капиталовите пазари в ЕС и ги прави по-стабилни и по-привлекателни ([5]). Предвид неотдавнашните геополитически събития (нашествието на Русия в Украйна, повишените цени на енергията, геополитическото напрежение в много части на света и пандемията от COVID-19) и непосредствените последици за икономическата среда, ЕИСК посочва, че са необходими бързи действия за запазване и увеличаване на стабилността на финансовите пазари на ЕС. ЕИСК счита, че за финансовата стабилност на капиталовите пазари в ЕС е от решаващо значение да има конкурентоспособна и ефикасна клирингова система.

3.2. Комитетът приветства предложението за регламент и намерението на Комисията да гарантира стратегическата автономност на нашите капиталови пазари, да увеличи вътрешния ни капацитет за клиринг и да гарантира, че клиринговата система е по-сигурна и по-устойчива. При укрепването на клиринговия пазар на ЕС следва да се отчитат разходите, породени от миграцията на капитала от клиринговите пазари извън ЕС, необходимостта от защита на основания на риска подход и взаимозависимостта между финансовите пазари извън ЕС и тези на ЕС.

3.3. Предложението за изменение на Регламента за европейската пазарна инфраструктура идва след драматичното увеличение на цените на енергията в Европа, причинено главно от необоснованото нападение на Русия срещу Украйна; това доведе до нестабилност на клиринговите пазари, като някои дружества не бяха в състояние да предоставят обезпечението по своите договори за деривати. ЕИСК настоятелно призовава консолидирането на клиринговия сектор в ЕС да остане приоритет. Цената, ликвидността, рискът, допълнителните обезпечения, регулирането и ефикасността следва да бъдат разгледани с оглед на повишаването на конкурентоспособността на клиринговата система на ЕС. Комитетът подкрепя необходимостта от намаляване на времето, необходимо за издаване на разрешения или за разширяване на дейностите и услугите, както и за изграждане на централна база данни.

3.4. Комитетът счита, че установените в ЕС ЦК трябва да развият, проектират и инвестират в подобряване на своите рамки за капацитет, за да убедят пазарните оператори да извършват клиринг на техните операции в ЕС, по-специално чрез подобряване на своите технологии и оперативни способности, осигуряване на по-добро сътрудничество между участниците на пазара и подобряване на практиките за управление на риска. За да се подобри предвидимостта, ЦК трябва да бъдат прозрачни по отношение на своите такси, искания за допълнително обезпечение и действия по време на периоди на напрежение на пазара.

3.5. Стабилните капиталови пазари изискват балансиран и стабилен пазар на труда. ЕИСК оценява факта, че наред с финансовия риск, моделите на риска трябва да отчитат социалните, управленските и екологичните рискове на ЦК, както и че те следва да бъдат еднакво важни в рамките на различните сценарии и анализи на риска.

3.6. ЕИСК оценява високо консултацията, проведена от Комисията в началото на 2022 г., срещите с представители на държавите членки и Европейския парламент, финансовите служби и икономическите и финансовите комитети, както и двустранните срещи със съответните заинтересовани страни.

3.7. ЕИСК изразява разочарованието си, че срокът, в който установените в Обединеното кралство клирингови къщи трябва да имат неограничен достъп до установените в ЕС заинтересовани страни, беше удължен с три години до 30 юни 2025 г. Той счита, че е трябвало да бъде въведен задълбочен план за стимулиране на преминаването към клирингови оператори, установени на пазара в ЕС, веднага след излизането на Обединеното кралство от ЕС. Комитетът критикува липсата на реакция в миналото, ограничените консултации и бавния процес на вземане на решения относно пазар на деривати, възлизащ на 81 трилиона евро.

3.8. Европейските банки се възползват от пазарен пул от различни валути в Обединеното кралство, а преминаването към европейски клирингови къщи би довело до процес на клиринг на основата на еврото, със значителни разходи за банковата система. Въпреки че подкрепя тази промяна и смята, че тя трябва да бъде направена възможно най-скоро, ЕИСК отбелязва, че трябва да се предоставят подходящи стимули, за да се предотврати преминаването на банките към други пазари. Следва да се вземат предвид по-целенасочени и адаптирани стимули за консолидиране на клиринговия сектор в ЕС.

([5]) ОВ C 155, 30.4.2021 г, стр. 20.

3.9. Тъй като много пазарни оператори в ЕС извършват клиринг на сделките си с деривати в други държави, ЕИСК очакваше по-ясна позиция срещу тази тенденция и по-конкретни правила и стимули, които да доведат до преминаване към установени в ЕС ЦК. Комитетът би очаквал поне от публичните субекти да се изисква да извършват клиринг в ЕС и призовава за ясна визия за прекратяване на тази зависимост възможно най-скоро.

3.10. ЕИСК счита, че при разработването на клирингови дейности в ЕС следва да се вземе предвид цялата верига на доставки в полза на участниците на пазара. Пазарната ликвидност следва да се управлява внимателно, когато се намалява експозицията към ЦК от Обединеното кралство, наред с по-дългосрочна перспектива и стандартизация на изискванията за достъп до клиринговия пазар в ЕС. Следва да се вземе предвид подготовката на клиентите за клиринг и да се проведат различни симулации в полза на тези клиенти. Комитетът също така счита, че ЕОЦКП следва внимателно да адаптира мерките към малките и средните участници на пазара.

3.11. ЕИСК подчертава колко важна роля играят ЦК от трети държави за финансовата стабилност на ЕС. От съществено значение е да се намалят рисковете от концентрация и да се гарантира, че отношенията с тези ЦК се основават на прозрачен, предвидим, пропорционален и ориентиран към риска подход. Настоящото предложение за регламент ще предостави на ЕОЦКП още повече правомощия и ЕИСК би искал да види въвеждането на принципи на взаимозависимост и взаимоограничаване на дейността на ЕОЦКП.

3.12. ЕИСК застъпва мнението, че за да се получи ясна представа за целите на мониторинга, е важно да има конкретни данни за клиринговата система на ЕС; тези данни трябва да бъдат съпоставими и да обхващат всички класове и обеми активи. Събирането на правилните данни за точна картина на рисковете за финансовата стабилност е важно, като полезното взаимодействие между събраните данни и динамиката на риска следва да се взема предвид систематично. ЕИСК счита, че в това отношение следва да се направи повече.

3.13. Следва да бъдат взети предвид повече полезни взаимодействия между клиринговите дейности и европейската единна точка за достъп. Европейската единна точка за достъп насърчава финансирането, основано на данни, и значително подобрява достъпа на дружествата, предприятията и финансовите институции до данни и информация за субектите, както и прави икономиката подготвена за цифровото бъдеще, укрепва цифровия суверенитет, увеличава скоростта на информационния поток и определя общи стандарти с акцент върху данните, технологиите и инфраструктурата ([6]).

3.14. ЕИСК подкрепя предложението за облекчаване на правилата за дериватите съгласно Регламента за европейската пазарна инфраструктура и за допускане на банкови гаранции и акредитиви като високоликвидни обезпечения, тъй като тези непарични алтернативи осигуряват ликвидност на пазара и вече се използват в голям мащаб на по-напредналите капиталови пазари като този на САЩ. ЕИСК подкрепя засилената роля на централните банки за защита на потребителите в ЕС.

3.15. ЕИСК подкрепя предложените промени в членове 11, 14, 15 и 17 по отношение на четиримесечния период на изпълнение за нефинансовите контрагенти, от които за първи път се изисква да обменят обезпечения, както и по отношение на по-кратките и не толкова сложни процедури за разширяване на продуктите на ЦК. Комитетът приветства предложените промени, тъй като те ще рационализират процеса на разширяване на дейностите и услугите и на предоставяне и отказ на разрешения. Необходима е по-голяма оперативна съвместимост в европейската клирингова система, наред с намалена административна тежест и по-опростени решения за достъп.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК не е съгласен с твърдението на Европейската комисия, че *„настоящата законодателна инициатива няма отражение върху разходите за ЕОЦКП или за друг орган на Европейския съюз“*, и счита, че разходите ще се увеличат в области като работната сила, информационните системи, съвместните надзорни екипи и предложения механизъм за съвместен мониторинг. Комитетът отбелязва, че в предложеното изменение на член 90 Комисията изисква от ЕОЦКП да докладва относно „потребностите от човешки и други ресурси“. Поради това ЕИСК призовава за задълбочена оценка на допълнителните разходи, като се изчислят и обявят очакваните последици за бюджета.

4.2. ЕИСК отчита и подкрепя предложението на Комисията за въвеждане на изискването всички участници на пазара, които имат задължение за извършване на клиринг, да притежават сметка в ЦК от ЕС. Той отправя искане ЕОЦКП, след консултация с Европейския банков орган, Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване, Европейския съвет за системен риск и Европейската система на централните банки, да постанови, че значителна част от услугите, предоставяни на техните клиенти от ЕС, за които е определено, че са от съществено системно значение, трябва да подлежат на клиринг при ЦК от ЕС.

([6]) ОВ C 290, 29.7.2022 г., стр. 58.

4.3. Комитетът приветства намерението да се поиска от участниците на пазара да докладват точните цифри и зависимостта от чуждестранни клирингови къщи. Комитетът очаква ЕОЦКП бързо да разработи техническите стандарти, които уточняват тази информация, очаква подробен доклад една година след влизането в сила и очаква съответно изменение на Регламента за европейската пазарна инфраструктура.

4.4. Що се отнася до вътрешногруповите трансакции, ЕИСК оценява факта, че субекти от държавите, посочени като юрисдикции, които не оказват съдействие за данъчни цели, и тези, изброени като високорискови юрисдикции за целите на борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма, не следва да бъдат освобождавани от задълженията за клиринг и изискванията за допълнително обезпечение. Комитетът напълно подкрепя административните мерки, свързани с тези юрисдикции, и счита, че тези субекти представляват значителна заплаха за финансовата система на ЕС.

4.5. Въпреки че цифровото модернизиране означава нужда от допълнителни бюджетни средства, ЕИСК счита, че е от съществено значение да има инвестиции в цифрови технологии в подкрепа на предложените актуализации на Регламента за европейската пазарна инфраструктура. Комитетът оценява предложението за усъвършенствана ИТ програма за подаване на надзорна документация онлайн, достъп до която да имат всички съответни органи.

4.6. ЕИСК изразява разочарование, че Комисията не е извършила задълбочена оценка на съществуващата рамка, като се има предвид, че регламентът беше последно изменен преди повече от три години. Освен това, за да могат настоящите изменения да бъдат подходящи за целта, Комитетът би очаквал целенасочен анализ на начина, по който привлекателността на пазара на ЕС се е променила през последните години, особено във връзка с последните значителни геополитически процеси.

4.7. Комитетът предлага техническите стандарти, разработени съгласно член 7, да бъдат прозрачни и приобщаващи. Следва да бъде взета предвид и възможността за въвеждане на промени с цел бързо адаптиране на тези стандарти. Осигуряването на инструменти за сравняване на цените за разходите за изпълнение, разходите за клиринг и разходите на клиринговите членове е важно за управителите на активи.

4.8. Комитетът приветства въвеждането на член 7б, в който се посочва, че доставчиците на клирингови услуги трябва да докладват относно обхвата на клиринга в ЦК извън ЕС и са задължени да информират клиентите си за възможността за клиринг на съответен договор в ЦК от ЕС. Комитетът отправя искане ЕОЦКП да разработи стандартизирана процедура за докладване, която да се използва във всички държави членки, и препоръчва една година след влизането в сила на регламента да бъде представен доклад относно основните причини, поради които се използват ЦК извън ЕС. Освен това един общ подход по отношение на глобите за пазарните оператори следва да бъде внимателно направляван, за да се гарантира пропорционалност в рамките на единния пазар.

4.9. Комитетът призовава Комисията да обясни точното значение на думата „спешно“ в предложените изменения на член 20 и призовава съзаконодателите да постигнат съгласие и да уточнят кои изключения се считат за „спешно“ решение.

4.10. ЕИСК подкрепя предложените промени в член 23 по отношение на създаването на съвместни надзорни екипи и на механизма за съвместен мониторинг, но отбелязва, че те ще окажат отражение върху бюджета, тъй като тези органи ще трябва да наемат повече персонал, включително за ЕОЦКП. ЕИСК предлага гражданското общество да участва в механизма за мониторинг, създаден съгласно член 23в, особено по отношение на бъдещите политически решения.

4.11. Подходящата оценка на взаимовръзките, взаимодействията и рисковете от концентрация в рамките на Надзорния комитет за ЦК (член 24а) също изисква участието на гражданското общество и ЕИСК следва да бъде част от механизма за съвместен мониторинг като наблюдател. Следва да бъде взета предвид необходимостта от намаляване на припокриването на отговорностите между големия брой органи, участващи в клиринговата система. Сътрудничеството между европейските и националните органи следва да бъде ефикасно и адаптирано към динамиката на пазарните рискове.

4.12. Петгодишният срок, в който Комисията трябва внимателно да направи преглед на прилагането на регламента след влизането му в сила, изглежда много дълъг предвид периода между измененията на Регламента за европейската пазарна инфраструктура. Освен това ЕИСК очакваше доклада на Комисията относно прилагането на EMIR Refit и EMIR 2.2 на 2 януари 2023 г., както беше договорено, но сега Комисията предлага той да бъде отменен. Комитетът е против това предложение и счита, че то може да доведе до това измененията на Регламента за европейската пазарна инфраструктура да не бъдат оценени изобщо, като се имат предвид последващите промени, които вече са направени в него.

4.13. И накрая, Комитетът подкрепя по-голямата прозрачност, която се предлага с предложението за изменение на член 38 по отношение на задължението на клиринговите членове и клиентите, които предоставят клирингови услуги, да информират своите клиенти и потенциални клиенти за моделите за допълнително обезпечение и потенциалните загуби или други разходи, в случай че ЦК приложи мерки за възстановяване. ЕИСК счита, че клиринговите членове следва също да допринесат за подобряване на прозрачността в рамките на клиринговата система на ЕС.

Брюксел, 22 март 2023 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG