Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru – Pot k močnejšemu klirinškemu sistemu EU

(COM(2022) 696 final)

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) št. 648/2012, (EU) št. 575/2013 in (EU) 2017/1131 v zvezi z ukrepi za zmanjšanje prekomerne izpostavljenosti do centralnih nasprotnih strank iz tretjih držav in izboljšanje učinkovitosti klirinških trgov Unije

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

(2023/C 184/09)

Poročevalec: **Florian MARIN**

Zaprosila	Svet, 31. 1. 2023
	Evropski parlament, 1. 2. 2023
	Evropska komisija, 8. 2. 2023
Pravna podlaga	člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	2. 3. 2023
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	22. 3. 2023
Plenarno zasedanje št.	577
Rezultat glasovanja	
(za/proti/vzdržani)	201/1/3

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 EESO pozdravlja predlog uredbe [1] in prizadevanja Komisije za strateško neodvisnost naših kapitalskih trgov, povečanje notranjih zmogljivosti kliringa ter varnost in zanesljivost klirinškega sistema EU. Po njegovem mnenju je konkurenčen in učinkovit klirinški sistem ključen za finančno stabilnost kapitalskih trgov EU.

1.2 EESO predlaga, naj klirinške hiše s sedežem v EU razvijejo in oblikujejo svoje okvire zmogljivosti ter vlagajo vanje, da bi udeležence na trgu spodbudile k opravljanju kliringa svojega poslovanja v EU.

1.3 EESO je prepričan, da bi bilo treba celovit načrt za spodbujanje prehoda h klirinškim družbam s sedežem v EU začeti izvajati takoj po brexitu, in je razočaran zaradi počasnega postopka odločanja v zvezi s trgom izvedenih finančnih instrumentov, vrednim 81 bilijonov EUR. Pričakoval je jasnejše stališče glede zmanjšanja izpostavljenosti do centralnih nasprotnih strank (CNS) iz Združenega kraljestva in bolj specifična pravila ter spodbude za prehod k CNS s sedežem v EU.

1.4 EESO meni, da je ključno imeti specifične podatke o klirinškem sistemu EU, ki zajemajo vse razrede sredstev in njihove količine; meni tudi, da bi bilo v zvezi s tem treba narediti več. Povezavo med zbranimi podatki in tveganji bi bilo treba redno preučevati, da bi natančno razumeli tveganja za finančno stabilnost. EESO ceni, da je treba v modelih tveganja poleg finančnega upoštevati tudi socialna, upravljavska in okoljska tveganja CNS, ki bi morala biti v različnih scenarijih in analizah tveganj enako pomembna.

[1] COM(2022) 697 final.

1.5 EESO poziva k obsežni oceni morebitnih dodatnih stroškov delovne sile, informacijskih sistemov, skupnih nadzorniških skupin in predlaganega mehanizma skupnega spremljanja, ki bodo morda bremenili Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA) ter druge organe EU.

1.6 EESO si želi, da bi bil uveden sistem zavor in ravnovesij za delovanje ESMA, saj je ta organ leta 2019 s spremembami uredbe o infrastrukturi evropskega trga (EMIR) dobil dodatna pooblastila, nadaljnja pa mu daje še sedanji predlog uredbe. Meni, da bi si moral ESMA bolj prizadevati, da bi se kliring znatnega deleža storitev, ki jih zagotavlja svojim strankam iz EU, opravil pri CNS iz EU.

1.7 Glede transakcij med skupinami EESO ceni odločitev, da subjekti iz držav, uvrščenih na seznam jurisdikcij, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene, ali na seznam jurisdikcij z visokim tveganjem zaradi pomanjkljivih ureditev za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, ne bodo izvzeti iz obveznosti kliringa in zahtev po kritju.

1.8 EESO je razočaran, ker Komisija ni izvedla obsežne ocene sedanjega okvira ali sprememb v privlačnosti trga EU v zadnjih letih, saj je bila uredba nazadnje spremenjena pred več kot tremi leti. Pozdravlja uvedbo člena 7b in poziva organ ESMA, naj eno leto po začetku veljavnosti uredbe predloži poročilo o glavnih razlogih za uporabo CNS iz tretjih držav.

1.9 EESO predlaga, naj se od CNS EU zahteva preglednost glede njihovih pristojbin, pozivov k doplačilu kritja in ukrepov v obdobjih pretresov na trgu, da se poveča predvidljivost za vse udeležence na trgu.

1.10 EESO poziva Komisijo, naj natančno opredeli izraz „nujen“ v predlogu spremembe člena 20, in poziva sozakonodajalca, naj določita, katere izjeme se obravnavajo kot „nujne“ odločitve.

1.11 EESO podpira predlagane spremembe člena 23, ki se nanašajo na ustanovitev skupnih nadzorniških skupin in uvedbo mehanizma skupnega spremljanja. Predlaga, naj se v ta mehanizem, vzpostavljen na podlagi člena 23c, vključita civilna družba in EESO kot opazovalec.

1.12 EESO meni, da je petletni rok, do katerega naj bi Komisija pregledala uporabo uredbe, predolg. Prepričan je tudi, da bi si bilo treba bolj prizadevati za skrajšanje časa, ki je potreben za izdajo dovoljenj ali razširitev dejavnosti in storitev, pa tudi za vzpostavitev centralne podatkovne zbirke. Poziva k večji interoperabilnosti evropskega klirinškega sistema, zmanjšanju upravnega bremena in enostavnejšim rešitvam za dostop.

1.13 EESO podpira večjo preglednost, ki jo prinašajo spremembe člena 38, v katerem je določeno, da morajo klirinški člani in stranke, ki opravljajo klirinške storitve, sedanje in potencialne stranke obvestiti o modelih kritja ter morebitnih izgubah ali drugih stroških.

2. **Ozadje mnenja**

2.1 Unija kapitalskih trgov, ki jo je leta 2015 uvedla Evropska komisija, je ambiciozen dolgoročen projekt, katerega glavni cilj je prosti pretok kapitala v Uniji, ki je ena od štirih temeljnih svoboščin enotnega trga. Globalna vloga Evrope na kapitalskih trgih se je zaradi brexita močno zmanjšala, saj je njen delež v svetovnih dejavnostih po brexitu upadel z 22 % na zgolj 14 % ([2]). Trideset let po vzpostavitvi enotnega trga, dvajset let po uvedbi eura in sedem let potem, ko se je začela izvajati pobuda za unijo kapitalskih trgov, EU še vedno čaka veliko dela, če želi oblikovati enotni kapitalski trg.

2.2 Uredbi EMIR Refit ([3]) in EMIR 2.2 ([4]) sta prinesli večjo preglednost glede CNS iz tretjih držav, saj so bile uvedene spremembe glede obveznosti kliringa, in na ESMA, ki je nadzorni organ EU, so se prenesla dodatna pooblastila. S sedanjim predlogom ESMA dobiva še več pooblastil. Ker je zmogljivost kliringa pomemben del unije kapitalskih trgov, so evropski finančni trgi ogroženi zaradi prevelike odvisnosti od storitev, ki jih zagotavljajo CNS iz tretjih držav, zlasti iz Združenega kraljestva. EU je v okviru sporazuma o brexitu klirinškim hišam iz Združenega kraljestva omogočila, da svoje storitve za udeležence na trgu EU opravljajo do konca junija 2022. Ta rok je bil zaradi ogrožene stabilnosti finančnega trga podaljšan za tri leta, da bi bilo dovolj časa za postopno selitev klirinških transakcij v EU.

([2]) Poročilo *A new vision for EU capital markets* (Novi vizija za kapitalske trge EU).
([3]) UL L 141, 28.5.2019, str. 42.
([4]) UL L 322, 12.12.2019, str. 1.

2.3 Predlog uredbe naj bi vsem subjektom z obveznostmi kliringa zagotovil dodatno stabilnost, predvidljivost in sorazmernost. Uvaja obveznost za vse udeležence na trgu, da razkrijejo, kako odvisni so od tretjih držav pri obdelavi poslov z izvedenimi finančnimi instrumenti. Predlagane spremembe zajemajo tudi ukrepe za povečanje privlačnosti CNS iz EU, zmanjšanje upravnega bremena in spodbujanje centralnega kliringa v EU z določitvijo, da morajo imeti klirinške družbe aktiven račun pri CNS iz EU. Poleg tega naj bi lokalne oblasti dobile potrebna pooblastila za nadzor tveganj, povezanih s čezmejnimi transakcijami.

3. **Splošne ugotovitve**

3.1 EESO že dlje časa poziva k zakonodaji za okrepitev kapitalskih trgov EU ter dolgoročno povečanje njihove stabilnosti in privlačnosti. ([5]) Zaradi nedavnih geopolitičnih dogodkov (invazija Rusije na Ukrajino, višje cene energije, geopolitične napetosti v številnih delih sveta in pandemija COVID-19) in njihovih neposrednih posledic za gospodarsko okolje poudarja, da je treba hitro ukrepati za zaščito in povečanje stabilnosti finančnih trgov EU. Meni, da je konkurenčen in učinkovit klirinški sistem ključnega pomena za finančno stabilnost kapitalskih trgov EU.

3.2 EESO pozdravlja predlog uredbe in namero Komisije, da sprejme ukrepe za strateško neodvisnost naših kapitalskih trgov in poveča naše notranje zmogljivosti kliringa ter varnost in odpornost klirinškega sistema. Pri krepitvi klirinškega trga EU bi bilo treba upoštevati stroške selitve kapitala s klirinških trgov v tretjih državah, potrebo po zaščiti pristopa na podlagi tveganja in medsebojno odvisnost finančnih trgov v EU in zunaj nje.

3.3 Predlog spremembe uredbe EMIR je bil pripravljen po drastičnem zvišanju cen energije v Evropi, ki je zlasti posledica neupravičenega napada Rusije na Ukrajino. To je povzročilo nestabilnost na klirinških trgih, saj nekatera podjetja svojih pogodb na izvedene finančne instrumente ne morejo zavarovati s premoženjem. EESO poziva, naj bo konsolidacija sektorja kliringa v EU še naprej prednostna naloga. Za večjo konkurenčnost klirinškega sistema EU bi bilo treba upoštevati ceno, likvidnost, tveganje, kritja, predpise in učinkovitost. Strinja se, da je treba skrajšati čas, potreben za izdajo dovoljenj, razširitev dejavnosti in storitev ter vzpostavitev centralne podatkovne zbirke.

3.4 EESO meni, da bi morale CNS s sedežem v EU načrtovati, oblikovati in z vlaganji izboljšati svoje okvire zmogljivosti, da bi udeležence na trgu spodbudile k opravljanju kliringa svojega poslovanja v EU. V ta namen bi morale zlasti povečati svoje tehnološke in operativne zmogljivosti, s čimer bi izboljšale sodelovanje med udeleženci na trgu in prakse upravljanja tveganj. Za večjo predvidljivost bi morale CNS pregledno predstaviti svoje pristojbine, pozive k doplačilu kritja in ukrepe v obdobjih pretresov na trgu.

3.5 Kapitalski trgi so lahko stabilni le, če je stabilen in uravnotežen tudi trg dela. EESO ceni, da je treba v modelih tveganja poleg finančnega upoštevati tudi socialna, upravljavska in okoljska tveganja CNS in da morajo biti ta v različnih scenarijih in analizah tveganj enako pomembna.

3.6 EESO ceni posvetovanja, ki jih je Komisija izvedla v začetku leta 2022, in sestanke s predstavniki držav članic, Evropskega parlamenta, sektorja finančnih storitev ter ekonomskih in finančnih odborov, pa tudi dvostranska srečanja z ustreznimi deležniki.

3.7 EESO je razočaran, ker je bilo obdobje, v katerem lahko klirinške hiše iz Združenega kraljestva neomejeno dostopajo do akterjev v EU, podaljšano za tri leta, tj. do 30. junija 2025. Meni, da bi moral biti takoj po brexitu sprejet natančen načrt, s katerim bi spodbudili prehod h klirinškim družbam s sedežem v EU. EESO je kritičen do dejstva, da kljub trgu izvedenih finančnih instrumentov, vrednemu 81 bilijonov EUR, ni bilo sprejetih dovolj ukrepov in da so bila posvetovanja omejena, postopek odločanja pa počasen.

3.8 Evropske banke imajo koristi od kombinacije različnih valut na trgu Združenega kraljestva in prehod na evropske klirinške hiše bi pomenil, da bi kliniški postopek temeljil na evrih, kar bi bančnemu sistemu povzročilo precejšnje stroške. Čeprav EESO ta prehod podpira in meni, da ga je treba čim prej izvesti, hkrati poudarja, da je treba poskrbeti za prave spodbude in preprečiti, da bi se banke preselile na druge trge. Za konsolidacijo sektorja kliringa v EU bi bile potrebne bolj ciljno usmerjene in prilagojene spodbude.

([5]) UL C 155, 30.4.2021, str. 20.

3.9 Ker številni udeleženci na trgu EU svoje posle z izvedenimi finančnimi instrumenti opravljajo v drugih državah, je EESO pričakoval jasnejše stališče proti temu trendu in bolj specifična pravila ter spodbude za prehod k CNS s sedežem v EU. Pričakoval je, da bodo morali kliring v EU opravljati vsaj javni subjekti, zato poziva k jasni viziji za čim prejšnjo odpravo te odvisnosti.

3.10 EESO meni, da bi bilo treba pri razvoju dejavnosti kliringa v EU upoštevati celotno dobavno verigo, saj bi to koristilo udeležencem na trgu. Pri zmanjševanju odvisnosti od CNS iz Združenega kraljestva bi bilo treba poleg dolgoročnejše vizije in standardizacije zahtev za dostop do klirinškega trga EU pozorno spremljati tudi likvidnost na trgu. Upoštevati bi bilo treba, da je treba stranke pripraviti na kliring, in zanje izvesti različne simulacije. EESO meni tudi, da bi moral ESMA ukrepe skrbno prilagoditi malim in srednjim udeležencem na trgu.

3.11 EESO poudarja, da so CNS iz tretjih držav izjemno pomembne za finančno stabilnost EU. Nujno je zmanjšati tveganja koncentracije in zagotoviti, da bodo odnosi s temi CNS temeljili na preglednem, predvidljivem in sorazmernem pristopu, usmerjenem v tveganje. ESMA bo v skladu s tem predlogom uredbe dobil še večja pooblastila, zato EESO meni, da bi bilo treba vzpostaviti sistem zavor in ravnovesij za njegovo delovanje.

3.12 Po mnenju EESO je pomembno, da so na voljo specifični podatki o klirinškem sistemu EU, da bi si za namene spremljanja ustvarili jasno sliko. Ti podatki morajo biti primerljivi in zajemati vse razrede sredstev ter njihove količine. Zbiranje pravih podatkov, ki omogočajo pravilno razumevanje tveganj za finančno stabilnost, je pomembno. Sistematično bi bilo treba upoštevati sinergije med zbranimi podatki in dinamiko tveganja. EESO meni, da bi bilo treba v zvezi s tem narediti več.

3.13 V večji meri bi bilo treba upoštevati sinergije med dejavnostmi kliringa in evropsko enotno točko dostopa (ESAP). ESAP spodbuja financiranje, ki temelji na podatkih, in znatno izboljšuje dostop družb, podjetij in finančnih institucij do podatkov in informacij subjektov, poleg tega pa prispeva k prilagajanju gospodarstva digitalni prihodnosti, krepitvi digitalne suverenosti, pospešitvi pretoka informacij in določanju skupnih standardov s poudarkom na podatkih, tehnologiji in infrastrukturi ([6]).

3.14 EESO podpira predlog o omilitvi pravil o izvedenih finančnih instrumentih iz uredbe EMIR ter odobritvi bančnih garancij in akreditivov kot visoko likvidnega zavarovanja s premoženjem, saj te nedenarne alternative zagotavljajo likvidnost trga in so na naprednejših kapitalskih trgih, kot je tisti v ZDA, že razširjene. Podpira tudi večjo vlogo centralnih bank pri varstvu potrošnikov v EU.

3.15 EESO podpira predlagane spremembe členov 11, 14, 15 in 17 v zvezi s štirimesečnim izvedbenim obdobjem za nefinančne nasprotne stranke, za katere prvič velja obveznost izmenjave zavarovanja s premoženjem, ter krajšimi in manj zapletenimi postopki, s katerimi CNS razširijo svoje produkte. Predlagane spremembe podpira, ker bodo poenostavile širjenje dejavnosti in storitev ter izdajo in zavrnitev dovoljenj. V evropskem klirinškem sistemu bi bilo treba poskrbeti za večjo interoperabilnost, manjše upravno breme in enostavnejše rešitve za dostop.

4. **Posebne ugotovitve**

4.1 EESO se ne strinja z navedbo Evropske komisije, da „[t]a zakonodajna pobuda ne bo vplivala na odhodke ESMA ali drugih organov Evropske unije“, in meni, da se bodo stroški povečali, na primer za delovno silo, informacijske sisteme, skupne nadzorniške skupine in predlagani mehanizem skupnega spremljanja. Ugotavlja, da Komisija v predlogu spremembe člena 90 od ESMA zahteva, da poroča o potrebah „po osebju in sredstvih“, zato poziva, naj se natančno ocenijo dodatni stroški ter izračunajo in objavijo ocenjene proračunske posledice.

4.2 EESO je seznanjen s predlogom Komisije za uvedbo zahteve, da imajo vsi udeleženci na trgu, za katere veljajo obveznosti kliringa, račun pri CNS iz EU, in ta predlog podpira. Poziva, naj ESMA po posvetovanju z Evropskim bančnim organom, Evropskim organom za zavarovanja in poklicne pokojnine, Evropskim odborom za sistemska tveganja in Evropskim sistemom centralnih bank določi znaten delež storitev, ki se zagotavljajo strankam v EU in so bistvenega sistemskega pomena, zaradi česar bo treba kliring zanje opraviti pri CNS v EU.

([6]) UL C 290, 29.7.2022, str. 58.

4.3 EESO pozdravlja namero, da bi udeležence na trgu pozvali, naj poročajo o točnih številkah in odvisnosti od tujih klirinških hiš. Pričakuje, da bo ESMA hitro razvil tehnične standarde, v katerih bodo opredeljene te informacije, in se veseli izčrpnega poročila, ki naj bi bilo objavljeno eno leto po začetku veljavnosti uredbe; pričakuje tudi, da bo uredba EMIR ustrezno spremenjena.

4.4 Kar zadeva transakcije znotraj skupine, EESO ceni odločitev, da subjekti iz držav, uvrščenih na seznam jurisdikcij, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene, ali na seznam jurisdikcij z visokim tveganjem zaradi pomanjkljivih ureditev za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, niso izvzeti iz obveznosti kliringa in zahtev glede kritja. V celoti podpira upravne ukrepe v zvezi s temi jurisdikcijami in meni, da ti subjekti močno ogrožajo stabilnost finančnega sistema EU.

4.5 Čeprav posodobitve na digitalnem področju pomenijo večje proračunske potrebe, je po mnenju EESO nujno vlagati v digitalni razvoj, da se podprejo predlagane posodobitve uredbe EMIR. EESO ceni predlog o vzpostavitvi naprednega informacijskega orodja za spletno predložitev dokumentov o nadzoru, do katerega bodo lahko dostopali vsi ustrezni organi.

4.6 EESO je razočaran, ker Komisija ni pripravila obsežne ocene sedanjega okvira, sploh ker je bila uredba nazadnje spremenjena pred več kot tremi leti. Da bi sedanje spremembe ustrezale svojemu namenu, je pričakoval tudi, da bo posebej analizirano, kako se je privlačnost trga EU spremenila v zadnjih letih, zlasti z vidika nedavnih pomembnih geopolitičnih dogodkov.

4.7 EESO meni, da bi morali biti tehnični standardi iz člena 7 pregledni in vključujoči. Upoštevati bi bilo treba tudi možnost uvajanja sprememb, da bi bilo te standarde mogoče hitro prilagoditi. Za upravitelje premoženja je pomembno, da se jim zagotovijo orodja za primerjavo stroškov, povezanih z izvajanjem, kliringom in klirinškimi člani.

4.8 EESO pozdravlja uvedbo člena 7b, ki določa, da morajo ponudniki klirinških storitev poročati o obsegu svojih klirinških dejavnosti pri CNS iz tretjih držav ter svoje stranke obvestiti o možnosti kliringa zadevne pogodbe pri CNS iz EU. ESMA poziva, naj vzpostavi standardiziran postopek poročanja, ki se bo uporabljal v vseh državah članicah, in predlaga, naj se eno leto po začetku veljavnosti uredbe predloži poročilo o glavnih razlogih za uporabo CNS iz tretjih držav. Skrbno bi bilo treba uporabljati tudi skupni pristop h globam za udeležence na trgu, da bi na enotnem trgu zagotovili sorazmernost.

4.9 EESO poziva Komisijo, naj pojasni, kaj točno pomeni izraz „nujen“ v predlogu spremembe člena 20, sozakonodajalca pa poziva, naj se dogovorita in pojasnita, katere izjeme se obravnavajo kot „nujne“ odločitve.

4.10 EESO podpira predlagane spremembe člena 23 v zvezi z ustanavljanjem skupnih nadzorniških skupin in uvedbo mehanizma skupnega spremljanja, vendar poudarja, da bo to vplivalo na proračun, saj bodo morali zadevni organi, vključno z ESMA, zaposliti dodatno osebje. Predlaga, naj se v mehanizem spremljanja iz člena 23c vključi civilna družba, zlasti v zvezi s prihodnjimi odločitvami o politiki.

4.11 Civilno družbo bi bilo treba vključiti tudi zato, da bi lahko v okviru nadzornega odbora za CNS (člena 24a) ustrezno ocenili medsebojne povezave, prepletenost in tveganja koncentracije, EESO pa bi moral pri mehanizmu skupnega spremljanja sodelovati kot opazovalec. Upoštevati bi bilo treba tudi, da je treba zmanjšati prekrivanje odgovornosti med številnimi organi, ki so del klirinškega sistema. Sodelovanje med evropskimi in nacionalnimi organi bi moralo biti učinkovito in prilagojeno tržnim tveganjem.

4.12 Petletni rok, do katerega naj bi Komisija natančno pregledala uporabo uredbe po začetku njene veljavnosti, se zdi zelo dolg, sploh glede na časovna obdobja med spremembami uredbe EMIR. Poleg tega je EESO pričakoval, da bo Komisija 2. januarja 2023 predložila poročilo o uporabi uredb EMIR Refit in EMIR 2.2, kot je bilo dogovorjeno, vendar Komisija zdaj predlaga, da se to poročilo prekliče. S tem predlogom se ne strinja in meni, da bi to lahko pomenilo, da spremembe uredbe EMIR sploh ne bodo ocenjene, tudi zaradi poznejših sprememb, ki so bile že uvedene.

4.13 EESO podpira boljšo preglednost, ki jo zagotavlja predlog spremembe člena 38, saj uvaja obveznost klirinških članov in strank, ki opravljajo klirinške storitve, da svoje sedanje in potencialne stranke obvestijo o modelih kritja ter morebitnih izgubah ali drugih stroških, če bi CNS sprejela sanacijske ukrepe. EESO meni, da bi morali k boljši preglednosti klirinškega sistema EU prispevati tudi klirinški člani.

V Bruslju, 22. marca 2023

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG