



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.2.2016 г.
COM(2016) 56 final

2016/0033 (COD)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**за изменение на Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансовите
инструменти по отношение на някои дати**

(Текст от значение за ЕИП)

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

1.1. Основания за предложението:

Директива 2014/65/ЕС („ДПФИ“) и Регламент (ЕС) № 600/2014 („РПФИ“) бяха приети след настъпването на финансовата криза. Предмет на ДПФИ и РПФИ, наричани общо „пакетът ДПФИ II“, са пазарите на ценни книжа, инвестиционните посредници и местата на търговия. Новата рамка утвърждава и заменя действащата рамка за ДПФИ.

С ДПФИ II се увеличава броят на финансовите инструменти, попадащи в обхвата на правилата за търговия, и се предприемат необходимите мерки търгуването да се осъществява на регулирани платформи. С пакета се въвеждат правила относно високочестотната търговия. С него се подобрява прозрачността и надзорът на финансовите пазари, включително пазарите на деривати, и се разглежда въпросът за нестабилността на цените на стоковите деривати. С новата рамка се подобряват условията за конкуренция при търгуването с финансови инструменти и техния клиринг. Като се основават на съществуващите правила, преразгледаните правила по ДПФИ засилват също така защитата на инвеститорите чрез въвеждане на стриктни организационни изисквания и изисквания по отношение на осъществяването на стопанската дейност. Пакетът ДПФИ II се състои от директива и регламент. Държавите членки трябва да транспонират директивата най-късно до 3 юли 2016 г. Предвидено е както ДПФИ, така и РПФИ да се прилагат от 3 януари 2017 г.

Целта на предложението е да се отложи началото на прилагане на двата инструмента, съставляващи пакета ДПФИ II, поради предизвикателствата по техническото изпълнение, на които се натъкнаха Европейският орган за ценни книжа и пазари („ЕОЦКП“), националните компетентни органи („НКО“) и заинтересованите страни. Тези предизвикателства са от такъв мащаб, че до 3 януари 2017 г. няма да бъдат готови основни инфраструктури за данни.

По време на законодателния процес беше отчетена изключително високата степен на сложност на пакета ДПФИ II, както и необходимостта от значителен брой мерки за изпълнение. Поради това бе предвидено периодът между приемането и началото на прилагане да бъде 30 месеца, вместо обичайните 18 — 24 месеца.

Въпреки този необичайно дълъг период ЕОЦКП ясно изрази пред Комисията становището си, че предизвикателствата по техническото изпълнение са от такъв мащаб, че до 3 януари 2017 г. няма да бъдат готови основни инфраструктури за данни. Ако началната дата на прилагане остане непроменена, това на практика би означавало, че към 3 януари 2017 г. нито компетентните органи, нито участниците на пазара ще бъдат в състояние да прилагат новите правила. Това би довело до правна несигурност и евентуално нарушаване на функционирането на пазара.

Предвид тези извънредни обстоятелства и специфичните предизвикателства по техническото изпълнение, пред които са изправени ЕОЦКП и компетентните органи в конкретния случай, Комисията смята, че е необходимо да се отложи началото на прилагане на двата инструмента, съставляващи пакета ДПФИ II. Това отлагане се ограничава единствено до необходимото, за да се даде възможност да бъде завършена работата по техническото изпълнение.

1.2. Предизвикателството, свързано с данните

ЕОЦКП информира Комисията, че към 3 януари 2017 г. нито органът, нито НКО ще са в състояние да прилагат ДПФИ II. Причината са значителните предизвикателства при събирането на данните, които са необходими за прилагането на правилата по ДПФИ II. Поради това с цел да се гарантира правната сигурност и да се избегне евентуално нарушаване на функционирането на пазара, са необходими спешни действия, за да се коригира началната дата на прилагане на ДПФИ II. Причините случаят да се смята за спешен са свързани с необходимостта да бъдат създадени нови и широкообхватни електронни мрежи за събиране на данни, свързващи местата на търговия, националните регулаторни органи и ЕОЦКП.

С новата рамка се изисква местата на търговия и систематичните участници да предоставят на компетентните органи референтни данни за финансовите инструменти, които описват по еднакъв начин характеристиките на всеки финансов инструмент, попадащ в обхвата на ДПФИ II. Използват се и допълнителни данни за други цели, по-специално за изчисляване на различните прагове на ликвидност и прозрачност, които се използват при търгуването на определените места на търговия на всички финансови инструменти, попадащи в обхвата на ДПФИ, както и за докладване на позициите в стокови деривати.

С цел събирането на данни да става по ефикасен и хармонизиран начин, трябва да бъде разработена нова инфраструктура за събиране на данни. Това задължава ЕОЦКП, заедно с националните компетентни органи, да създаде Система за референтни данни за финансовите инструменти („СРДФИ“). Ще е необходимо СРДФИ да обхваща целия набор финансови инструменти, които са включени в разширения обхват на ДПФИ II. За изпълнението на тази задача СРДФИ ще трябва да свърже потоци от данни между ЕОЦКП, НКО и около 300 места на търговия в целия Европейски съюз. Почти всички нови информационни системи, които са в основата на СРДФИ, ще трябва да бъдат изградени наново въз основа на нови параметри.

Комисията потвърждава, че поради обема и сложността на данните, които е необходимо да бъдат събрани и обработени, за да може ДПФИ II да започне да се прилага, по-специално за докладването на сделките, изчисляването на показателите за прозрачността и докладването на позициите в стокови деривати, нито заинтересованите страни, като например платформи за търговия, нито НКО или ЕОЦКП са в състояние да гарантират, че към 3 януари 2017 г. необходимите инфраструктури за събиране на данни ще са създадени и ще функционират. Поради това на 2 октомври 2015 г. ЕОЦКП информира Комисията, че закъснението по отношение на техническото изпълнение на ДПФИ II е неизбежно.

1.3. Обхват на предложението

Липсата на данни има отражение в множество области от обхвата на ДПФИ II. По отношение на регулирането на пазара е ясно, че без да е създадена основата от референтни данни (идентификационни данни за инструментите), както и инфраструктурите за допълнителни данни за изчисляване на показателите за прозрачността и за докладване на позициите, повечето пазарни правила няма да може да бъдат приложени. По-конкретно:

- Докладване на сделките: без референтни данни ще бъде трудно да се определи кои инструменти попадат в обхвата. Освен това няма да е налице инфраструктурата, необходима на участниците на пазара за докладване пред техните компетентни органи.

- Рамка за прозрачност: не могат да бъдат създадени и приложени правилата за прозрачност на търговията за всички финансови инструменти (капиталови и некапиталови). Освен това не могат да бъдат установени и изчислени праговете за оценка на ликвидността, за освобождаванията и отложеното публикуване, а в областта на капиталовите инструменти — двойният таван на обема (който ограничава анонимната търговия).
- Стокови деривати: при липса на докладване на позициите в стокови деривати ще бъде много трудно да бъдат наложени ограничения на позициите по такива договори за стокови деривати. Без докладване на позициите са ограничени възможностите за ефективно установяване на нарушенията на ограниченията на позициите.
- Микроструктурно регулиране: поради своето естество много от изискванията във връзка с алгоритмичната търговия/висококототната търговия зависят от наличието на данни. По-специално ключовите разпоредби относно *най-малките стъпки на изменение на котировките* и задълженията във връзка със *задълженията и схемите за поддържане на пазара* също се основават на наличието на ликвиден пазар, както е определено в рамката за прозрачност.

Правилата за защита на инвеститорите, правилата за осъществяване на стопанска дейност и някои свързани с тях организационни изисквания по ДПФИ II няма да бъдат пряко засегнати от липсата на данни. Важно изключение са правилата за *най-добро изпълнение*, при които е предвидено обхватът на разкриването на информация да се основава на наличието на ликвиден пазар и на други понятия, свързани с прозрачността. По отношение на другите правила за защита на инвеститорите, освен въпросите, свързани с определянето на финансовите инструменти или обхвата на законодателството, взаимовръзки за обмен на данни като цяло не съществуват, тъй като тези правила се отнасят пряко за разпространението, а не за търгуването. Поради това един възможен алтернативен подход е да се отложи началната дата на прилагане само за тези части от законодателството, които са пряко свързани със събирането на данни.

След внимателен анализ на този вариант обаче се установи, че е по-добре да се отложи целият пакет, включително правилата за защита на инвеститорите, вместо да се определят различни дати за различните части, по следните причини:

- Избягва се рискът от объркване и ненужни разходи за заинтересованите страни, който съществува при изпълнение с различни дати. Процесът на едновременно, вместо поетапно, изграждане на отделните инфраструктури би бил по-ефективен от гледна точка на разходите. Избягват се например ситуацията, в които инвестиционните посредници, които участват в изпълнението на нарежданията, ще трябва поетапно да установят организационните изисквания/правилата за осъществяване на дейността на етапи, което би било сложно и скъпоструващо;
- Избягва се необходимостта от разграничаване на областите, в които може да се пристъпи към незабавно изпълнение, от тези, в които това не е възможно, като по този начин се избягва рискът от нежелани последици, които не е било възможно да бъдат предвидени или разгледани достатъчно задълбочено; и
- Избягва се необходимостта от преходни правила, които сами по себе си биха създали нови проблеми и биха отклонили ресурси на ЕОЦКП, НКО и заинтересованите страни от изграждането на постоянната рамка.

Въз основа на горните съображения се счита за необходимо и обосновано отлагането на началото на прилагане да се отнася за целия набор от правила по ДПФИ II.

1.4. Продължителност на отлагането

Отлагане с една година би трябвало да осигури на ЕОЦКП, НКО и стопанските субекти достатъчен и разумен срок за изграждане на инфраструктурата за събиране на данни, за докладване и за изчисляване на праговете. Процесът на изпълнение се състои от пет стъпки: 1) изисквания към съответните дружества (които в случая представляват необходимите регулаторни технически стандарти/технически стандарти за изпълнение), 2) спецификации, 3) разработване, 4) изпитване и 5) привеждане в действие. ЕОЦКП очаква до януари 2018 г. да е в състояние да изпълни тези стъпки по отношение на системите за референтни данни, изчисляване на показателите за прозрачността и докладване на позициите. Това предполага, че до средата на 2016 г. ще има достатъчно правна яснота относно окончателните изисквания по съответните регулаторни технически стандарти. Поради това въз основа на изложеното по-горе, с проекта на предложение началото на прилагане на цялата рамка се отлага с една година до 3 януари 2018 г.

Отлагането на началото на прилагане на мерките на държавите членки за транспониране на Директива 2014/65/ЕС не следва да засяга приемането на делегираните актове и техническите стандарти, които трябва да бъдат изготвени в съответствие с посочената директива. Комисията следва да приема тези мерки по предвидената процедура, за да се даде възможност на сектора да изгради и адаптира вътрешни системи, с които да се осигури изпълнението на новите изисквания към началната дата на прилагане на Директива 2014/65/ЕС.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Предложението се основава на член 53, параграф 1 от ДФЕС. То допълва предложения регламент за отлагане на началото на прилагане на РПФИ.

• Субсидиарност

Съгласно принципа на субсидиарност действия на равнището на ЕС могат да бъдат предприети само когато поставените цели не могат да бъдат постигнати индивидуално от държавите членки. Намесата на ЕС е необходима, за да се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар и да се избегне нарушаването на конкуренцията в областта на пазарите на ценни книжа. В това отношение законодателните актове, които се изменят, се приемат в пълно съответствие с принципа на субсидиарност и всяко тяхно изменение трябва да се извършва чрез предложение на Комисията.

• Пропорционалност

Настоящото действие на ЕС е необходимо, за да се постигне целта за правилно изпълнение на инфраструктурата за събиране на данни, определена с ДПФИ II. Предложеното отлагане, което засяга и обхвата, е необходимо, за да се даде възможност за ефикасно и нормално планиране и изпълнение от страна на всички участващи страни. Поради това настоящото предложение ще осигури постигането на първоначалната цел на ДПФИ II — изграждане на напълно функциониращ вътрешен пазар на услугите, свързани с ценни книжа, с високо равнище на прозрачност на пазара и защита на инвеститорите.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Настоящото предложение не е придружено от отделна оценка на въздействието, тъй като извършването на оценка на въздействието вече е предприето за ДПФИ II. С настоящото предложение не се внасят промени по същество в ДПФИ II и не се налагат нови задължения на инвестиционните посредници и местата на търговия, нито на друг стопански субект, попадащ в обхвата на ДПФИ II. Единствената му цел е да се осигури — по извънредни причини, свързани по-специално с високата степен на сложност на пакета и необходимия инструментариум за събиране на данни — отлагане с 1 година на началната дата на прилагане ДПФИ II, за да се гарантира правната сигурност и да се създадат необходимите инфраструктури за събиране на данни, така че да се гарантира ефективното прилагане и осигуряване на спазването на новите правила от страна на ЕОЦКП и НКО.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма въздействие върху бюджета на Комисията.

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансовите инструменти по отношение на някои дати

(Текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 53, параграф 1 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейската централна банка¹,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет²,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) Регламент (ЕС) № 600/2014 на Европейския парламент и на Съвета³ и Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета⁴ са основните финансови законодателни актове, приети след настъпването на финансовата криза, в областта на пазарите на ценни книжа, инвестиционните посредници и местата на търговия. Новата рамка доусъвършенства тази в Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета⁵ и заменя посочената директива.
- (2) С Регламент (ЕС) № 600/2014 и Директива 2014/65/ЕС се определят изискванията във връзка с предоставянето на разрешение и дейността на инвестиционните посредници, регулираните пазари и доставчиците на услуги във връзка с докладването на данни. С тях се хармонизира режимът на ограничения на позициите в стокови деривати с цел подобряване на прозрачността, насърчаване на подходящото ценообразуване и предотвратяване на пазарните злоупотреби. Въвеждат се също така правила относно

¹ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

² ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

³ Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 349).

⁴ Регламент (ЕС) № 600/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 84).

⁵ Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на Директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета (ОВ L 145, 30.4.2004 г., стр. 1).

висококачествената търговия и се подобрява надзорът на финансовите пазари чрез хармонизиране на административните санкции. Като се основава на съществуващите правила, новата рамка засилва също така защитата на инвеститорите чрез въвеждане на стриктни организационни изисквания и изисквания по отношение на осъществяването на дейността. Държавите членки трябва да транспонират Директива 2014/65/ЕС най-късно до 3 юли 2016 г.

- (3) С новата рамка, въведена с Регламент (ЕС) № 600/2014 и Директива 2014/65/ЕС, се изисква местата на търговия и систематичните участници да предоставят на компетентните органи референтни данни за финансовите инструменти, които описват по еднакъв начин характеристиките на всеки финансов инструмент, попадащ в обхвата на посочената директива. Тези данни се използват и за други цели, например за изчисляване на праговете на ликвидност и прозрачност, както и за докладване на позициите в стокови деривати.
- (4) С цел събирането на данни да става по ефикасен и хармонизиран начин, се разработва нова инфраструктура за събиране на данни. Поради това Европейският орган за ценни книжа и пазари („ЕОЦКП“) има задължението заедно с националните компетентни органи да създаде Система за референтни данни за финансовите инструменти („СРДФИ“). Тя ще обхваща широк спектър от финансови инструменти, включени в обхвата на Регламент (ЕС) № 600/2014, и ще свърже потоци от данни между ЕОЦКП, националните компетентни органи („НКО“) и местата на търговия в целия Европейски съюз. Почти всички нови информационни системи, които са в основата на СРДФИ, ще трябва да бъдат изградени наново въз основа на нови параметри.
- (5) Съгласно член 93 от Директива 2014/65/ЕС държавите членки трябва да започнат да прилагат мерките за транспониране на посочената директива от 3 януари 2017 г. При все това поради обема и сложността на данните, които трябва да бъдат събрани и обработени, за да може новата рамка да започне да се прилага, по-специално за докладването на сделките, изчисляването на показателите за прозрачността и докладването на позициите в стокови деривати, заинтересованите страни, като например платформи за търговия, ЕОЦКП и НКО не са в състояние да гарантират, че към посочената дата необходимите инфраструктури за събиране на данни ще са създадени и ще функционират.
- (6) Липсата на инфраструктурите за събиране на данни се отразява на целия обхват на Регламент (ЕС) № 600/2014 и Директива 2014/65/ЕС. Без данни няма да е възможно да се разграничат точно финансовите инструменти, които попадат в обхвата на новата рамка. Освен това няма да е възможно да се адаптират правилата за прозрачност преди и след сключването на сделките, за да се определи кои инструменти са ликвидни и кога следва да бъдат предоставяни освобождавания или отложено публикуване.
- (7) При липса на данни местата на търговия и инвестиционните посредници няма да бъдат в състояние да докладват извършените сделки пред компетентните органи. При липса на докладване на позициите в стокови деривати ще бъде много трудно да бъдат наложени ограничения на позициите по такива договори. Без докладване на позициите са ограничени възможностите за ефективно установяване на нарушенията на ограниченията на позициите. Много от изискванията във връзка с алгоритмичната търговия също зависят от наличието на данни.

- (8) Липсата на инфраструктура за събиране на данни ще затрудни също така инвестиционните посредници да прилагат правилата за най-добро изпълнение. Местата на търговия и систематичните участници няма да бъдат в състояние да публикуват данни за качеството на изпълнение на сделките на тези места. Инвестиционните посредници няма да разполагат с важни данни за изпълнението, които да им помогнат при определянето на най-добрия начин за изпълнение на нарежданията на клиентите.
- (9) С цел да се гарантира правната сигурност и да се избегне евентуално нарушаване на функционирането на пазара, е необходимо и обосновано да се предприемат спешни действия, за да се отложи началото на прилагане на цялата рамка, включително всички делегирани актове и актове за изпълнение.
- (10) Процесът на изпълнение на инфраструктурата за данни се състои от пет стъпки — изисквания към съответните дружества, спецификации, разработване, изпитване и привеждане в действие. ЕОЦКП смята, че тези стъпки би трябвало да бъдат изпълнени до януари 2018 г., при условие че не по-късно от юни 2016 г. има правна сигурност по отношение на окончателните изисквания по съответните регулаторни технически стандарти.
- (11) Предвид извънредните обстоятелства и за да се даде възможност на ЕОЦКП, НКО и заинтересованите страни да завършат оперативното изпълнение, е целесъобразно датата, до която държавите членки трябва да приложат мерките за транспониране на Директива 2014/65/ЕС, и датата, от която отмяната на Директива 2004/39/ЕО поражда действие, да бъдат отложени с 12 месеца до 3 януари 2018 г. Следва да бъдат съответно отложени и докладите и прегледите.
- (12) Поради това Директива 2014/65/ЕС следва да бъде съответно изменена,
- ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:**

Член 1

Директива 2014/65/ЕС се изменя, както следва:

- 1) Член 90 се изменя, както следва:
 - а) в параграф 1 „3 март 2019 г.“ се заменя с „3 март 2020 г.“;
 - б) параграф 2 се изменя, както следва:
 - i) „3 септември 2018 г.“ се заменя с „3 септември 2019 г.“;
 - ii) „3 септември 2020 г.“ се заменя с „3 септември 2021 г.“;
 - в) в параграф 4 „1 януари 2018 г.“ се заменя с „1 януари 2019 г.“.
- 2) В член 93, параграф 1, втора алинея „3 януари 2017 г.“ се заменя с „3 януари 2018 г.“, а „3 септември 2018 г.“ се заменя с „3 септември 2019 г.“.
- 3) В член 94 „3 януари 2017 г.“ се заменя с „3 януари 2018 г.“.
- 4) В член 95, параграф 1 „3 юли 2020 г.“ се заменя с „3 януари 2021 г.“, а „3 януари 2017 г.“ се заменя с „3 януари 2018 г.“.

Член 2

Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Съставено в Брюксел на година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател