EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 10.2.2016
COM(2016) 56 final

2016/0033 (COD)

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterou se mění směrnice 2014/65/EU o trzích finančních nástrojů, pokud jde o některá data

(Text s významem pro EHP)

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

1.1 Souvislosti návrhu

Směrnice 2014/65/EU („MiFID“) byla přijata spolu s nařízením (EU) č. 600/2014 („MiFIR“) v návaznosti na finanční krizi. Směrnice MiFID a nařízení MiFIR, společně označované jako MiFID II, se týkají trhů s cennými papíry, investičních zprostředkovatelů a obchodních systémů. Nový rámec posiluje a nahrazuje stávající rámec směrnice MiFID.

Směrnice MiFID II rozšiřuje počet finančních nástrojů, na něž se vztahují pravidla obchodování, a zajišťuje, aby obchodování probíhalo na regulovaných platformách. Zavádí pravidla týkající se vysokofrekvenčního obchodování. Zvyšuje transparentnost finančních trhů – včetně trhů s deriváty – a zlepšuje dohled nad nimi a řeší problém kolísání cen na trzích s komoditními deriváty. Nový rámec zlepšuje podmínky hospodářské soutěže v oblasti obchodování s finančními nástroji a v oblasti jejich clearingu. Na základě již zavedených pravidel pak pravidla revidované směrnice MiFID rovněž posilují ochranu investorů, jelikož zavádí přísné požadavky na organizaci a řízení obchodní činnosti podniků. Balíček MiFID II sestává ze směrnice a z nařízení. Směrnici musí členské státy provést ve vnitrostátním právu do 3. července 2016. Jak směrnice MiFID, tak nařízení MiFIR se mají začít používat od 3. ledna 2017.

Cílem předlohy návrhu je prodloužit použitelnost obou nástrojů, které balíček MiFID II tvoří, a to kvůli problémům s technickým provedením, jimž čelí Evropský orgán pro cenné papíry a trhy („orgán ESMA“), příslušné vnitrostátní orgány a zúčastněné strany. Tyto problémy jsou takového rozsahu, že do 3. ledna 2017 nebudou včas zavedeny základní infrastruktury pro sběr údajů.

Během legislativního procesu vyšla najevo značná složitost balíčku MiFID II a nutnost přijmout velký počet prováděcích opatření. Za tímto účelem bylo mezi dnem přijetí a dnem použitelnosti naplánováno namísto obvyklých 18 až 24 měsíců období 30 měsíců.

I navzdory takto nezvykle dlouhému období orgán ESMA Komisi jasně sdělil, že problémy s technickým provedením jsou takového rozsahu, že do 3. ledna 2017 nebudou včas zavedeny základní infrastruktury pro sběr údajů. Pokud by den použitelnosti nebyl změněn, v praxi by to znamenalo, že příslušné orgány ani účastníci trhu nebudou k 3. lednu 2017 schopni uplatňovat nová pravidla. To by vedlo k právní nejistotě a možnému narušení trhu.

Vzhledem k těmto mimořádným okolnostem, a zejména k problémům s technickým provedením, jimž v tomto konkrétním případě orgán ESMA a příslušné orgány čelí, pokládá Komise za nezbytné prodloužit použitelnost obou nástrojů, jež směrnici MiFID II tvoří. Toto prodloužení je přísně omezeno na dobu nezbytně nutnou k dokončení činností spojených s technickým provedením.

1.2 Problém se sběrem údajů

Orgán ESMA informoval Komisi, že on ani příslušné vnitrostátní orgány nebudou schopny používat směrnici MiFID II od 3. ledna 2017. Důvodem jsou značné problémy se sběrem údajů, které jsou pro fungování pravidel směrnice MiFID II nezbytné. Aby byla zajištěna právní jistota a nedošlo k možnému narušení trhu, je tudíž zapotřebí rychle jednat a den použitelnosti směrnice MiFID II přizpůsobit. Důvodem této naléhavosti je potřeba vytvořit nové a rozsáhlé sítě pro elektronický sběr údajů propojující obchodní systémy, vnitrostátní regulační orgány a orgán ESMA.

Nový rámec požaduje, aby obchodní systémy a systematičtí internalizátoři poskytovali příslušným orgánům referenční údaje o finančních nástrojích, které jednotným způsobem popisují vlastnosti jednotlivých finančních nástrojů, jež spadají do oblasti působnosti směrnice MiFID II. Pro další účely se používají také doplňující údaje, zejména pro výpočet různých prahových hodnot likvidity a transparentnosti používaných pro obchodování všech finančních nástrojů, na něž se vztahuje směrnice MiFID, v obchodních systémech, jakož i pro vykazování pozic u komoditních derivátů.

Aby bylo možné tyto údaje sbírat účinným a harmonizovaným způsobem, musí být pro tento sběr vytvořena nová infrastruktura. To orgán ESMA nutí k tomu, aby ve spolupráci s příslušnými vnitrostátními orgány vytvořil systém referenčních údajů o finančních nástrojích („systém FIRDS“). Systém FIRDS bude muset pokrývat kompletní škálu finančních nástrojů, které jsou zahrnuty do rozšířené oblasti působnosti směrnice MiFID II. Aby se toho docílilo, bude muset systém FIRDS propojovat soubory údajů orgánu ESMA, příslušných vnitrostátních orgánů a přibližně 300 obchodních systémů v celé Evropské unii. Naprostou většinu nových informačních systémů, na nichž bude systém FIRDS vybudován, bude třeba vytvořit znovu na základě nových parametrů.

Komise uznává, že vzhledem k rozsahu a složitosti údajů, které bude třeba sebrat a zpracovat, aby směrnice MiFID II mohla začít fungovat, zejména pokud jde o hlášení obchodů, výpočty pro účely transparentnosti a o vykazování pozic u komoditních derivátů, nejsou zúčastněné strany (např. obchodní platformy) ani příslušné vnitrostátní orgány ani orgán ESMA schopny zajistit zavedení a zprovoznění nezbytných infrastruktur pro sběr údajů do 3. ledna 2017. Orgán ESMA proto dne 2. října 2015 informoval Komisi, že v technickém provádění směrnice MiFID II dojde nevyhnutelně k prodlevě.

1.3 Oblast působnosti návrhu

Chybějící údaje mají dopad hned do několika oblastí směrnice MiFID II. Pokud jde o regulaci trhu, je zjevné, že nebude-li možné opřít se o infrastrukturu pro sběr referenčních údajů (identifikace nástroje) a doplňujících údajů sloužících k výpočtům pro účely transparentnosti a vykazování pozic, nebude možné uplatňovat většinu tržních pravidel. Konkrétně:

- pravidla pro hlášení obchodů: bez referenčních údajů bude problematické určit, které nástroje spadají do oblasti působnosti směrnice. Kromě toho nebudou mít účastníci trhu k dispozici infrastrukturu pro hlášení obchodů svým příslušným orgánům,
- rámec transparentnosti: nelze stanovit a uplatňovat pravidla obchodní transparentnosti pro všechny finanční nástroje (kapitálové i nekapitálové). Kromě toho nelze stanovit výpočty a prahové hodnoty pro posuzování likvidity, výjimky, odklad uveřejnění a v kapitálové oblasti dvojí objemový strop (který omezuje nepřehledné obchodování),
- komoditní deriváty: chybí-li možnost vykazování pozic u komoditních derivátů, je u těchto derivátových smluv velmi obtížné prosazovat limity pozic. Bez možnosti vykazování pozic existuje pouze omezená možnost účinně odhalovat porušení limitů pozic,
- mikrostrukturální úpravu: mnoho požadavků týkajících se algoritmického obchodování / vysokofrekvenčního obchodování je již ze své povahy závislých na údajích. Zejména klíčová ustanovení týkající se *režimu kroků kotace* a závazky spojené s *povinnostmi a režimy tvorby trhu* jsou rovněž závislé na existenci likvidního trhu vymezeného rámcem transparentnosti.

Nedostatek údajů nebude mít přímo vliv na pravidla ochrany investorů, pravidla řízení obchodní činnosti a určité související organizační požadavky podle směrnice MiFID II. Zásadní výjimku zde představují pravidla *nejlepšího způsobu provedení*, je-li oblast působnosti uveřejnění vázána na existenci likvidního trhu a jiných nástrojů transparentnosti. U ostatních pravidel ochrany investorů, kromě otázek týkajících se definice finančních nástrojů nebo oblasti působnosti právních předpisů, o vzájemném propojení údajů obecně hovořit nelze, neboť tato pravidla se přímo týkají distribuce, a nikoli obchodování. Je proto zřejmé, že jedním z možných přístupů by bylo prodloužení dne použitelnosti pouze u těch částí právních předpisů, jež přímo souvisejí se sběrem údajů.

Po pečlivé analýze této možnosti se však zdá, že lepší než odstupňovaný přístup bude prodloužení použitelnosti celého balíčku, včetně pravidel ochrany investorů, z těchto důvodů:

- zamezí se tím nebezpečí vzniku nejasností a zbytečných nákladů zúčastněným stranám v důsledku odstupňovaného provádění. Vybudování různých infrastruktur současně – a nikoliv v etapách – celý proces nákladově zefektivní. Předejde se tak například situacím, kdy by investiční podniky provádějící pokyny musely zavádět organizační požadavky / pravidla řízení obchodní činnosti po etapách, což by bylo komplikované, drahé a nákladné,
- zamezí se tím potřebě vymezit oblasti, které lze a které nelze okamžitě provést, a tím i nebezpečí vzniku nežádoucích dopadů, které by nebylo možno předvídat nebo dostatečně zvážit, a
- předejde se tím nutnosti zavést přechodná pravidla, jež by sama o sobě vytvořila nové problémy a přesunula zdroje orgánu ESMA, příslušných vnitrostátních orgánů a zúčastněných stran od budování stálého rámce jinam.

Na základě výše uvedených úvah je tudíž prodloužení použitelnosti celého souboru pravidel směrnice MiFID II nezbytné a odůvodněné.

1.4 Délka prodloužení

Dostatečně dlouhou a přiměřenou dobou, která by orgánu ESMA, příslušným vnitrostátním orgánům a provozovatelům měla stačit na zavedení infrastruktury pro sběr údajů, vykazování a výpočty prahových hodnot transparentnosti, je jeden rok navíc. Proces realizace sestává z pěti etap: 1) obchodních požadavků (jimiž jsou v tomto případě nezbytné regulační/prováděcí technické normy), 2) specifikací, 3) vývoje, 4) testování a 5) zavedení. Orgán ESMA odhaduje, že ve vztahu k referenčním údajům, výpočtům pro účely transparentnosti a systémům vykazování pozic by měl tyto etapy dokončit do ledna 2018, ovšem za předpokladu, že do poloviny roku 2016 bude existovat dostatečná právní jistota ohledně konečných požadavků příslušných regulačních technických norem. Na tomto základě tedy návrh předlohy prodlužuje použitelnost celého rámce o jeden rok, tj. do 3. ledna 2018.

Prodloužení použitelnosti opatření členských států, kterými se směrnice 2014/65/EU provádí ve vnitrostátním právu, by nemělo mít vliv na přijímání aktů v přenesené pravomoci a technických norem, které mají být podle uvedené směrnice vypracovány. Komise by tato opatření měla přijmout v souladu se stanoveným postupem, aby odvětví umožnila vytvořit a přizpůsobit interní systémy pro zajištění souladu s novými požadavky ke dni použitelnosti směrnice 2014/65/EU.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Návrh vychází z ustanovení čl. 53 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. Doplňuje návrh nařízení, jímž se prodlužuje použitelnost nařízení MiFIR.

• Subsidiarita

V souladu se zásadou subsidiarity mohou být opatření EU přijata pouze v případě, že plánovaných cílů nelze dosáhnout na úrovni samotných členských států. Zásah na úrovni EU je nutný ke zlepšení řádného fungování vnitřního trhu a k tomu, aby se zamezilo narušení hospodářské soutěže v odvětví trhů cenných papírů. V tomto ohledu jsou pozměňované právní předpisy přijímány v plném souladu se zásadou subsidiarity a veškeré jejich změny musí být provedeny prostřednictvím návrhu Komise.

• Proporcionalita

Toto opatření na úrovni EU je nutné k dosažení cíle spočívajícího v řádném zavedení infrastruktury pro sběr údajů, který stanovila směrnice MiFID II. Navrhované rozšíření oblasti působnosti a prodloužení použitelnosti je nezbytné k tomu, aby všechny zúčastněné strany mohly zajistit účinné a řádné plánování a provádění. Díky tomuto návrhu proto bude možné naplnit původní účel směrnice MiFID II, tj. dosáhnout plně fungujícího vnitřního trhu služeb v oblasti cenných papírů s vysokou mírou transparentnosti trhu a ochrany investorů.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX-POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

K tomuto návrhu není přiloženo samostatné posouzení dopadů, neboť posouzení dopadů již bylo vypracováno ke směrnici MiFID II. Tento návrh směrnici MiFID II v podstatě nemění a neukládá investičním podnikům, obchodním systémům ani jiným provozovatelům, na něž se směrnice MiFID II vztahuje, žádné nové povinnosti. Jeho cílem je pouze stanovit – z výjimečných důvodů spojených zejména se značnou složitostí balíčku a potřebných nástrojů ke sběru údajů – prodloužení použitelnosti směrnice MiFID II o jeden rok tak, aby bylo možno poskytnout právní jistotu a vytvořit nezbytné infrastruktury pro sběr údajů, jež orgánu ESMA a příslušným vnitrostátním orgánům umožní efektivně uplatňovat a prosazovat nová pravidla.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Návrh nemá pro Komisi rozpočtový dopad.

2016/0033 (COD)

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterou se mění směrnice 2014/65/EU o trzích finančních nástrojů, pokud jde o některá data

(Text s významem pro EHP)

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 53 odst. 1 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropské centrální banky[1],

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru[2],

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 600/2014[3] a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU[4] jsou důležité finanční právní předpisy přijaté v důsledku finanční krize a upravující trhy s cennými papíry, investiční zprostředkovatele a obchodní systémy. Tento rámec posiluje a nahrazuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES[5].

(2) Nařízení (EU) č. 600/2014 a směrnice 2014/65/EU stanoví požadavky týkající se udělování povolení investičním podnikům, regulovaným trhům a poskytovatelům služeb hlášení údajů, jakož i jejich výkonu činnosti a provozu. Harmonizují režim limitů pozic pro komoditní deriváty s cílem zvýšit transparentnost, podpořit řádné stanovení cen a zabránit zneužívání trhu. Zavádějí také pravidla pro vysokofrekvenční obchodování a zlepšují dohled nad finančními trhy harmonizací správních sankcí. Na základě již zavedených pravidel nový rámec rovněž posiluje ochranu investorů tím, že zavádí přísné požadavky na organizaci a řízení obchodní činnosti. Směrnici 2014/65/EU musí členské státy provést ve vnitrostátním právu do 3. července 2016.

(3) Nový rámec zavedený nařízením (EU) č. 600/2014 a směrnicí 2014/65/EU vyžaduje, aby obchodní systémy a systematičtí internalizátoři poskytovali příslušným orgánům

---

1 Úř. věst. C, , s. .

2 Úř. věst. C, , s. .

3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (Úr. věst. L 173, 12.6.2014, s. 349).

4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 600/2014 ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 84).

5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS (Úř. věst. L 145, 30.4.2004, s. 1).

referenční údaje o finančních nástrojích, které jednotným způsobem popisují vlastnosti jednotlivých finančních nástrojů, na které se uvedená směrnice vztahuje. Tyto údaje se používají i pro jiné účely, například pro výpočet prahové hodnoty transparentnosti a likvidity, jakož i pro vykazování pozic u komoditních derivátů.

(4) Aby bylo možné tyto údaje sbírat účinným a harmonizovaným způsobem, vytváří se pro tento sběr nová infrastruktura. Za tímto účelem musí Evropský orgán pro cenné papíry a trhy („orgán ESMA“) ve spolupráci s příslušnými vnitrostátními orgány vytvořit systém referenčních údajů o finančních nástrojích („systém FIRDS“). Ten bude pokrývat široké spektrum finančních nástrojů spadajících do oblasti působnosti nařízení (EU) č. 600/2014 a vzájemně propojovat soubory údajů orgánu ESMA, příslušných vnitrostátních orgánů a obchodních míst v celé Evropské unii. Naprostou většinu nových informačních systémů, na nichž bude systém FIRDS vybudován, bude třeba vytvořit znovu na základě nových parametrů.

(5) Podle článku 93 směrnice 2014/65/EU mají členské státy použít opatření, kterými se uvedená směrnice provádí ve vnitrostátním právu, ode dne 3. ledna 2017. Avšak vzhledem k rozsahu a složitosti údajů, které bude třeba sebrat a zpracovat, aby nový rámec mohl začít fungovat, zejména pokud jde o hlášení obchodů, výpočty pro účely transparentnosti a o vykazování pozic u komoditních derivátů, nejsou zúčastněné strany (např. obchodní platformy) ani orgán ESMA ani příslušné vnitrostátní orgány schopny do uvedeného data zajistit zavedení a zprovoznění nezbytných infrastruktur pro sběr údajů.

(6) Absence infrastruktur pro sběr údajů má důsledky pro celou oblast působnosti nařízení (EU) č. 600/2014 a směrnice 2014/65/EU. Bez těchto údajů nebude možné přesně vymezit finanční nástroje, které spadají do oblasti působnosti nového rámce. Dále nebude možné přizpůsobit pravidla předobchodní a poobchodní transparentnosti tak, aby bylo možné určit, které nástroje jsou likvidní a kdy by měly být uděleny výjimky nebo povolen odklad uveřejnění.

(7) Chybějí-li údaje, obchodní místa a investiční podniky nejsou schopny vykazovat provedené obchody příslušným orgánům. Chybí-li možnost vykazování pozic u komoditních derivátů, je u těchto derivátových smluv obtížné prosazovat limity pozic. Bez možnosti vykazování pozic existuje pouze omezená možnost účinně odhalovat porušení limitů pozic. Na údajích závisí i mnoho požadavků týkajících se algoritmického obchodování.

(8) Neexistence infrastruktur pro sběr údajů rovněž investičním podnikům ztíží uplatňování pravidel nejlepšího způsobu provedení. Obchodní místa a systematičtí internalizátoři nebudou moci uveřejňovat údaje o kvalitě provádění obchodů na těchto místech. Investiční podniky nebudou mít k dispozici důležité údaje, které jim pomohou určit ten nejlepší způsob provádění pokynů zákazníků.

(9) Aby byla zajištěna právní jistota a předešlo se možnému narušení trhu, je nezbytné a odůvodněné přijmout naléhavá opatření s cílem prodloužit použitelnost celého rámce, včetně všech aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů.

(10) Proces realizace infrastruktury pro sběr údajů sestává z pěti etap: obchodních požadavků, specifikací, vývoje, testování a zavádění. Orgán ESMA odhaduje, že tyto etapy by měly být dokončeny do ledna 2018 za předpokladu, že nejpozději do června 2016 bude existovat právní jistota ohledně konečných požadavků příslušných regulačních technických norem.

(11) Vzhledem k výjimečným okolnostem a s cílem umožnit orgánu ESMA, příslušným vnitrostátním orgánům a zúčastněným stranám dokončit provozní provádění je vhodné odložit datum, do něhož členské státy musí použít opatření provádějící směrnici 2014/65/EU ve vnitrostátním právu a k němuž nabude účinku zrušení směrnice 2004/39/ES, o dvanáct měsíců, tj. do 3. ledna 2018. Odpovídajícím způsobem odloženy by měly být i zprávy a přezkum.

(12) Směrnice 2014/65/EU by proto měla být odpovídajícím způsobem změněna,

PŘIJALY TUTO SMĚRNICI:

Článek 1

Směrnice 2014/65/EU se mění takto:

1) článek 90 se mění takto:

   a) v odstavci 1 se datum „3. března 2019“ nahrazuje datem „3. března 2020“;

   b) odstavec 2 se mění takto:

      i) datum „3. září 2018“ se nahrazuje datem „3. září 2019“;

      ii) datum „3. září 2020“ se nahrazuje datem „3. září 2021“;

   c) v odstavci 4 se datum „1. ledna 2018“ nahrazuje datem „1. ledna 2019“;

2) v čl. 93 odst. 1 druhém pododstavci se datum „3. ledna 2017“ nahrazuje datem „3. ledna 2018“ a datum „3. září 2018“ datem „3. září 2019“;

3) v článku 94 se datum „3. ledna 2017“ nahrazuje datem „3. ledna 2018“;

4) v čl. 95 odst. 1 se datum „3. července 2020“ nahrazuje datem „3. ledna 2021“ a datum „3. ledna 2017“ datem „3. ledna 2018“.

Článek 2

Tato směrnice vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

V Bruselu dne

Za Evropský parlament	*Za Radu*
předseda	*předseda/předsedkyně*