



Βρυξέλλες, 4.5.2017
SWD(2017) 149 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

**ΠΡΟΤΑΣΗ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 όσον αφορά την υποχρέωση εκκαθάρισης, την αναστολή της υποχρέωσης εκκαθάρισης, τις απαιτήσεις αναφοράς, τις τεχνικές μείωσης του κινδύνου για τις συμβάσεις εξωχρηματιστηριακών παραγώγων που δεν εκκαθαρίζονται από κεντρικό αντισυμβαλλόμενο, την καταχώριση και εποπτεία των αρχείων καταγραφής συναλλαγών και τις απαιτήσεις για τα αρχεία καταγραφής συναλλαγών

{ COM(2017) 208 final }
{ SWD(2017) 148 final }

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με πιθανές τροποποιήσεις του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Ιουλίου 2012, για τα εξωχρηματιστηριακά παράγωγα, τους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους και τα αρχεία καταγραφής συναλλαγών

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα που εξετάζεται;

Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4 Ιουλίου 2012, για τα εξωχρηματιστηριακά παράγωγα, τους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους και τα αρχεία καταγραφής συναλλαγών («EMIR») ανταποκρινόταν στη δέσμευση που ανέλαβαν οι ηγέτες της G20 τον Σεπτέμβριο του 2009, να εφαρμόζουν σε παγκόσμια βάση ορισμένες απαιτήσεις για τις συμβάσεις εξωχρηματιστηριακών παραγώγων. Ο κανονισμός EMIR αποσκοπεί στη μείωση του συστημικού κινδύνου, με την αύξηση της διαφάνειας της αγοράς εξωχρηματιστηριακών παραγώγων και τη μείωση του πιστωτικού κινδύνου αντισυμβαλλομένου και του λειτουργικού κινδύνου που συνδέονται με τα εξωχρηματιστηριακά παράγωγα. Ορισμένες από τις απαιτήσεις που θεσπίστηκαν για τον σκοπό αυτό έχουν τεθεί σε εφαρμογή, ενώ άλλες δεν έχουν ακόμη τεθεί σε ισχύ. Η εκ μέρους της Επιτροπής παρακολούθηση της αγοράς και τα στοιχεία που ελήφθησαν από ενδιαφερόμενους φορείς και όργανα και αρχές της ΕΕ έδειξαν ότι υπάρχει μεν ευρεία στήριξη των γενικών στόχων του κανονισμού EMIR, αλλά και μια σειρά ζητημάτων που έχουν ως αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνονται οι στόχοι του κανονισμού EMIR με τον πλέον αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο. Τα ζητήματα αυτά αφορούν ειδικότερα i) το δυσανάλογο κόστος συμμόρφωσης, το οποίο σε ορισμένες περιπτώσεις υπερβαίνει τα οφέλη προληπτικής εποπτείας, ii) την ανεπαρκή διαφάνεια των θέσεων και ανοιγμάτων σε εξωχρηματιστηριακά παράγωγα και iii) την ανεπαρκή πρόσβαση ορισμένων αντισυμβαλλομένων σε μηχανισμούς εκκαθάρισης.

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

Οι προβλεπόμενες επιλογές, μολονότι διατηρούν το πλαίσιο που καθορίστηκε από τον κανονισμό EMIR, αποσκοπούν στην εξασφάλιση της εφαρμογής του κανονισμού EMIR αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα, με την αύξηση της αναλογικότητας των κανόνων, την αύξηση της διαφάνειας των θέσεων και ανοιγμάτων σε εξωχρηματιστηριακά παράγωγα και τη μείωση των εμποδίων πρόσβασης σε μηχανισμούς εκκαθάρισης. Για τον σκοπό αυτό, εξετάζονται ορισμένες στοχευμένες προσαρμογές του κανονισμού EMIR και αξιολογούνται σε σχέση με τον πρωταρχικό στόχο του εν λόγω κανονισμού, που είναι η διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Ο κανονισμός EMIR είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Οι στοχευμένες προσαρμογές σε υφιστάμενες διατάξεις του EMIR που προβλέπει η παρούσα πρωτοβουλία είναι εφικτές μόνο σε επίπεδο ΕΕ βάσει του άρθρου 114 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

B. Λύσεις

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Η πρωτοβουλία συνίσταται σε επανεξέταση του ισχύοντος κανονισμού EMIR. Συνεπώς, οι επιλογές που εξετάστηκαν αφορούν στοχευμένες προσαρμογές συγκεκριμένων (νομοθετικών) διατάξεων. Για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων προσδιορίστηκαν ορισμένες προτιμώμενες επιλογές πολιτικής:

- να προβλεφθεί μια νέα μεταβατική εξαίρεση των μηχανισμών συνταξιοδοτικών καθεστώτων από την υποχρέωση εκκαθάρισης·
- να περιοριστεί το πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης εκκαθάρισης για μη χρηματοοικονομικούς αντισυμβαλλομένους·
- να αφαιρεθούν οι πολύ μικροί χρηματοοικονομικοί αντισυμβαλλόμενοι από το πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης εκκαθάρισης·
- να αρθεί η υποχρέωση του «backloading» (αναφορά παλαιότερων συναλλαγών)·
- να εξαιρεθούν οι μη χρηματοοικονομικοί αντισυμβαλλόμενοι από την υποχρέωση αναφοράς ενδοομιλικών συναλλαγών·
- για συναλλαγές σε χρηματιστηριακά παράγωγα, να εισαχθεί η μονομερής αναφορά από τους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους·
- για τις πράξεις πλην των συναλλαγών σε χρηματιστηριακά παράγωγα, να προβλεφθεί η αναφορά από τον χρηματοοικονομικό αντισυμβαλλόμενο της συναλλαγής με μικρό μη χρηματοοικονομικό αντισυμβαλλόμενο·
- περαιτέρω εναρμόνιση των κανόνων και διαδικασιών αναφοράς και να απαιτηθεί από τα αρχεία καταγραφής συναλλαγών η διασφάλιση της ποιότητας των δεδομένων·
- να αυξηθούν τα ανώτατα όρια όσον αφορά τα βασικά ποσά των προστίμων για παραβάσεις απαιτήσεων του κανονισμού EMIR από αρχεία καταγραφής συναλλαγών·
- να διασαφηνιστεί η αλληλεπίδραση μεταξύ εργαλείων διαχείρισης αθέτησης υποχρέωσης βάσει του

κανονισμού EMIR και των εθνικών νόμων περί αφερεγγυότητας και να συμπεριληφθεί στον εν λόγω κανονισμό η αρχή της παροχής υπηρεσιών εκκαθάρισης υπό δίκαιους, εύλογους και μη εισάγοντες διακρίσεις εμπορικούς όρους (αρχή «FRAND»).

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Λήφθηκαν παρατηρήσεις από τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με τη λειτουργία του κανονισμού EMIR, μέσω δύο δημόσιων διαβουλεύσεων της Επιτροπής. Στις διαβουλεύσεις τέθηκαν ορισμένα ειδικά ερωτήματα, αλλά δεν επιστημονήθηκαν τυχόν συγκεκριμένες επιλογές πολιτικής που θα μπορούσαν να εξεταστούν. Υπήρξε ευρεία υποστήριξη εκ μέρους όλων των ομάδων ενδιαφερόμενων φορέων για αύξηση της αναλογικότητας των κανόνων. Η αναφορά των συναλλαγών συγκέντρωσε μεγάλη προσοχή. Οι ερωτηθέντες, κυρίως επιχειρήσεις και ενώσεις του κλάδου, ζήτησαν τη μείωση των απαιτήσεων υποβολής αναφορών για μη χρηματοοικονομικούς αντισυμβαλλομένους. Μεγάλος αριθμός ερωτηθέντων από διάφορες κατηγορίες των ενδιαφερομένων έκρινε επίσης ότι η διμερής αναφορά θα πρέπει να αντικατασταθεί από μονομερή αναφορά — επιλογή που αξιολογήθηκε, αλλά απορρίφθηκε στην παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων. Οι ερωτηθέντες έθιξαν επίσης την ανάγκη να προβλεφθούν εξαιρέσεις από τις απαιτήσεις εκκαθάρισης και παροχής περιθωρίου ασφαλείας για μη συστημικά σημαντικούς αντισυμβαλλομένους.

Οι συζητήσεις με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών σε μεταγενέστερη φάση περιέλαβαν τις ειδικές επιλογές πολιτικής που εξετάστηκαν. Η πλειοψηφία των εμπειρογνομώνων των κρατών μελών τάχθηκε υπέρ των προτιμώμενων επιλογών που επελέγησαν στην παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχουν, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Πρώτον, οι προτεινόμενες τροποποιήσεις θα μειώσουν το κόστος συμμόρφωσης και τον φόρτο που επιβάλλεται στους συμμετέχοντες φορείς της αγοράς, χωρίς να επηρεάζεται δυσμενώς η χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Η μεγαλύτερη αναλογικότητα κατά την εφαρμογή των κανόνων εκκαθάρισης θα ωφελήσει τους μη χρηματοοικονομικούς αντισυμβαλλομένους, καθώς τα προβλεπόμενα μέτρα θα διασφαλίσουν βελτίωση των όρων ανταγωνισμού, δεδομένου ότι ένα υψηλότερο όριο θα συμπεριλάβει μόνον τους μεγαλύτερους μη χρηματοοικονομικούς αντισυμβαλλομένους στο πεδίο εφαρμογής της εκκαθάρισης απαιτήσεων. Η αναβαθμόνιση του τι συνιστά μικρό χρηματοοικονομικό αντισυμβαλλόμενο που θα πρέπει να υπόκειται στην υποχρέωση εκκαθάρισης θα επιτρέψει την ελάφρυνση εκείνων των (πολύ) μικρών χρηματοοικονομικών αντισυμβαλλομένων για τους οποίους η κεντρική εκκαθάριση δεν είναι οικονομικά εφικτή. Οι μηχανισμοί συνταξιοδοτικών καθεστώτων θα επωφεληθούν επίσης από μια νέα μεταβατική εξαίρεση εκκαθάρισης με την αιτιολογία ότι δεν έχει προκύψει έως σήμερα βιώσιμη τεχνική λύση εκκαθάρισης. Όλοι οι αντισυμβαλλόμενοι θα ωφεληθούν από την ελάφρυνση ορισμένων απαιτήσεων υποβολής εκθέσεων, όπως η εξάλειψη της υποχρέωσης «backloading». Δεύτερον, η μεγαλύτερη διαφάνεια των θέσεων και ανοιγμάτων σε εξωχρηματοπιστηριακά παράγωγα θα δώσει τη δυνατότητα στις αρχές να εντοπίζουν πιθανά προβλήματα σε προγενέστερο στάδιο και να λαμβάνουν εγκαίρως μέτρα για την αντιμετώπιση τυχόν κινδύνων, προς όφελος της ανθεκτικότητας των χρηματοπιστωτικών αγορών. Τρίτον, η βελτίωση της πρόσβασης στην εκκαθάριση θα επιτρέψει σε επιπλέον συμμετέχοντες στην αγορά να διαχειρίζονται και να αντισταθμίζουν τους κινδύνους τους και, με τη μείωση της πιθανότητας αιφνιδίων κλυδωνισμών και διαταραχών στην επιχειρηματική δραστηριότητα, θα συμβάλει σε ένα λιγότερο ασταθές επιχειρηματικό περιβάλλον και στην ασφάλεια των θέσεων απασχόλησης των εργαζομένων.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Γενικά, το σχετικό κοινωνικό και οικονομικό κόστος δεν θα πρέπει να είναι σημαντικό. Η σχεδιαζόμενη απλούστευση και η αύξηση της αναλογικότητας των κανόνων σχετικά με την υποβολή εκθέσεων, θα επιτρέψουν την επίτευξη των στόχων του κανονισμού EMIR, και παράλληλα τη σημαντική μείωση του συνολικού διοικητικού φόρτου που βαρύνει τους αντισυμβαλλομένους οι οποίοι υπόκεινται στις απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων βάσει του κανονισμού EMIR. Σε περίπτωση που εξετάζεται το ενδεχόμενο μεταβίβασης της υποχρέωσης υποβολής εκθέσεων, οι οντότητες που θα πρέπει να αναλάβουν την υποχρέωση υποβολής εκθέσεων στο μέλλον είναι καλύτερα προετοιμασμένες για το έργο αυτό και, λόγω των οικονομικών κλίμακας, το σχετικό συνολικό κόστος αναμένεται να μειωθεί. Η περαιτέρω εναρμόνιση των κανόνων και διαδικασιών υποβολής εκθέσεων μπορεί, το πολύ, να συνεπάγεται ορισμένες πρόσθετες διοικητικές δαπάνες στα αρχικά στάδια της εφαρμογής, αλλά αναμένεται ότι θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη αποδοτικότητα και μείωση του συνολικού φόρτου μεσοπρόθεσμα. Ομοίως, η απαίτηση να τηρούνται δίκαιοι, εύλογοι και μη εισάγοντες διακρίσεις εμπορικοί όροι για την παροχή υπηρεσιών εκκαθάρισης, που θα αποβούν επωφελείς για πολλούς αντισυμβαλλομένους, αναμένεται να συνεπάγεται μόνον περιορισμένες πρόσθετες διοικητικές δαπάνες.

Το συνδυασμένο αποτέλεσμα όλων των προτιμώμενων επιλογών είναι η σημαντική μείωση του κόστους. Οι εκτιμώμενες δυνητικές εξοικονομήσεις, όπως υπολογίζονται αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της παρούσας εκτίμησης επιπτώσεων και λαμβάνοντας υπόψη όλες τις υποκείμενες παραδοχές που περιγράφονται στο παράρτημα 8, κυμαίνονται από 2,3 δισ. EUR έως 6,9 δισ. EUR για τις πάγιες (εφάπαξ) δαπάνες και μεταξύ 1,1 δισ. EUR και 2,66 δισ. EUR για τις λειτουργικές δαπάνες. Διάφοροι περιορισμοί επηρεάζουν την αξιοπιστία των εν λόγω εκτιμώμενων μειώσεων του κόστους. Πρώτον, οι εκτιμήσεις αυτές είναι έγκυρες μόνον την τρέχουσα χρονική στιγμή. Απαιτήσεις που θα ισχύσουν σε μεταγενέστερο στάδιο, όπως η σταδιακή εφαρμογή

<p>των απαιτήσεων περιθωρίου ασφαλείας, δεν ελήφθησαν υπόψη στους υπολογισμούς. Δεύτερον, οι υπολογισμοί βασίζονται στον περιορισμένο όγκο δεδομένων που είναι δημόσια διαθέσιμα και σε ανεπίσημα στοιχεία της αγοράς, τα οποία ενδεχομένως δεν αντικατοπτρίζουν με ακρίβεια την ποικιλομορφία και την ιδιαιτερότητα των εκάστοτε αντισυμβαλλομένων. Τρίτον, οι υπολογισμοί βασίζονται στην υπόθεση ότι οι μειώσεις του κόστους θα μετακυλιστούν πλήρως στους τελικούς χρήστες. Τέταρτον, το ελάχιστο κόστος προσαρμογής που προκύπτει, για παράδειγμα, από την εισαγωγή των όρων FRAND (αναμενόμενος αντίκτυπος στα εκκαθαριστικά μέλη) και από μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας των δεδομένων (προβλεπόμενες επιπτώσεις στα αρχεία καταγραφής συναλλαγών) δεν έχει συμπεριληφθεί στον υπολογισμό αυτό.</p>
<p>Πώς θα επηρεαστούν οι επιχειρήσεις, οι ΜΜΕ και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;</p> <p>Οι επιχειρήσεις, οι ΜΜΕ και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις θα ωφεληθούν, κυρίως, από τις επιλογές που αποσκοπούν (i) στη μείωση των κανονιστικών απαιτήσεων σε περιπτώσεις στις οποίες το δυσανάλογο κόστος συμμόρφωσης φαίνεται να υπερβαίνει τα οφέλη προληπτικής εποπτείας και (ii) στη βελτίωση της πρόσβασης σε εκκαθάριση. Οι μη χρηματοοικονομικοί αντισυμβαλλόμενοι θα ωφεληθούν από την προσαρμογή του πεδίου εφαρμογής της υποχρέωσης εκκαθάρισης. Η απλούστευση των απαιτήσεων υποβολής εκθέσεων θα είναι προς όφελος όλων των αντισυμβαλλομένων, συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ. Τέλος, η εισαγωγή νέων αρχών FRAND θα διευκολύνει την πρόσβαση σε εκκαθάριση για πολλούς αντισυμβαλλόμενους.</p>
<p>Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές;</p> <p>Όχι. Οι εξεταζόμενες τροποποιήσεις δεν αναμένεται να επιβαρύνουν με σχετικό κόστος τους εθνικούς προϋπολογισμούς και τις εθνικές διοικήσεις.</p>
<p>Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;</p> <p>Όχι.</p>
<p style="text-align: center;">Δ. Συνέχεια</p>
<p>Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;</p> <p>Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι απαιτήσεις του κανονισμού EMIR τέθηκαν σε εφαρμογή σε διαφορετικές χρονικές στιγμές και ότι ορισμένες από αυτές δεν έχουν ακόμη τεθεί σε ισχύ, θα πρέπει να διενεργηθεί αξιολόγηση του κανονισμού EMIR στο σύνολό του, με ιδιαίτερη έμφαση στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά του όσον αφορά την εκπλήρωση των αρχικών στόχων του. Η αξιολόγηση αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει τις στοχευμένες τροποποιήσεις που εξετάζονται στην παρούσα πρωτοβουλία και να πραγματοποιηθεί τουλάχιστον 3 έτη μετά την εφαρμογή των εν λόγω τροποποιήσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδίως για τους μηχανισμούς συνταξιοδοτικών καθεστώτων, είναι σημαντική η παρακολούθηση της προόδου όσον αφορά τη συνεχή διαθεσιμότητα λύσεων εκκαθάρισης για τους μηχανισμούς συνταξιοδοτικών καθεστώτων.</p>