



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 4.5.2017
SWD(2017) 149 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta määritysvelvollisuuden, määritysvelvollisuuden keskeyttämisen, raportointivaatimusten, sellaisten OTC-johdannaissopimusten riskienpientämistekniikoiden, joille ei ole tehty keskusvastapuolimäärittystä, kauppatietorekisterien rekisteröinnin ja valvonnan sekä kauppatietorekistereitä koskevien vaatimusten osalta

{ COM(2017) 208 final }

{ SWD(2017) 148 final }

Tiivistelmä

OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä 4 päivänä heinäkuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 mahdollisten muutosten vaikutusten arviointi

A. Toimenpiteen tarve

Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?

OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä 4 päivänä heinäkuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 (EMIR-asetus) lähtökohtana oli G20-johtajien syyskuussa 2009 antama sitoumus ottaa käyttöön tietyt OTC-johdannais sopimuksia maailmanlaajuisesti koskevia vaatimuksia. EMIR-asetuksen tavoitteena on vähentää järjestelmäriskiä lisäämällä OTC-johdannaismarkkinoiden avoimuutta ja vähentämällä OTC-johdannaisiin liittyvää vastapuoliluottoriskiä ja operatiivista riskiä. Joitakin tätä tarkoitusta varten säädetyistä vaatimuksista on alettu soveltaa, mutta toiset eivät vielä ole tulleet voimaan. Komission harjoittama markkinaseuranta sekä sidosryhmiltä ja EU:n elimiltä ja viranomaisilta saatu palaute osoittavat, että EMIR-asetuksen yleistavoitteita kannatetaan laajasti, mutta niissä on tullut myös esiin useita seikkoja, joiden vuoksi EMIR-asetuksen tavoitteet eivät toteudu tehokkaimmalla ja tuloksellisimmalla tavalla. Tällaisia seikkoja ovat erityisesti i) sääntelyn noudattamisesta aiheutuvat suhteettomat kustannukset, jotka useissa tapauksissa ylittävät vakavaraisuuden varmistamisesta saatavat hyödyt, ii) puutteet OTC-johdannaispositioiden ja vastuiden avoimuudessa ja iii) tiettyjen vastapuolten riittämätön pääsy määrittämissä palveluihin.

Mihin aloitteella pyritään?

Suunnitelluilla vaihtoehdoilla pyritään säilyttämään EMIR-asetuksella vahvistettu kehys, mutta samalla tekemään EMIR-asetuksen soveltamisesta tehokkaampaa ja tuloksellisempaa parantamalla sääntöjen oikeasuhteisuutta, lisäämällä OTC-johdannaispositioiden ja vastuiden avoimuutta ja vähentämällä määrittämissä palveluihin pääsyn esteitä. Tätä varten tarkastellaan joitakin EMIR-asetukseen ehdotettavia kohdennettuja muutoksia, joita arvioidaan suhteessa EMIR-asetuksen perimmäiseen tavoitteeseen säilyttää rahoitusvakaus.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

EMIR-asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. EMIR-asetuksen nykyisiin säännöksiin tässä aloitteessa suunnitellut kohdennetut mukautukset voidaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan mukaan tehdä ainoastaan EU:n tasolla.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Aloitteen tarkoituksena on nykyisen EMIR-asetuksen uudelleentarkastelu. Tästä syystä tarkastellut vaihtoehdot koskevat kohdennettuja mukautuksia tiettyihin säännöksiin. Toivottuihin tavoitteisiin pääsemiseksi on tunnistettu seuraavat parhaiksi arvioidut toimintavaihtoehdot:

- uusi eläkejärjestelmiä koskeva siirtymäkauden vapautus määräysvelvollisuudesta;
- finanssialan ulkopuolisten vastapuolten määräysvelvollisuuden kaventaminen;
- hyvin pienten finanssialan vastapuolten jättäminen määräysvelvollisuuden ulkopuolelle;
- ns. takapainottamisvaatimuksen poistaminen;
- finanssialan ulkopuolisten vastapuolten vapauttaminen konsernin sisäisten transaktioiden ilmoitusvelvollisuudesta;
- keskusvastapuolten yksipuolisen ilmoittamisen käyttöönotto pörssilistattuja johdannaisia koskevien transaktioiden osalta;
- finanssialalla toimivan vastapuolen ilmoitukset finanssialan ulkopuolisen pienen vastapuolen kanssa käytävästä kaupasta muuta kuin pörssilistattuja johdannaisia koskevien transaktioiden osalta;
- ilmoitussääntöjen ja -menettelyjen yhdenmukaistaminen ja kauppatietorekisterien tietojen laatua koskeva vaatimus;
- sakkojen perusmäärien ylärajojen korottaminen, kun kauppatietorekisterit eivät ole EMIR-vaatimusten mukaisia;
- EMIR-asetuksen mukaisten maksukyvyttömyyden hallinnan välineiden ja kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön välisten yhteyksien selkeyttäminen ja EMIR-asetukseen lisättävä periaate määrittämissä palvelujen tarjoamisesta reiluin, kohtuullisin ja syrjimättömin kaupallisin ehdoin (ns. FRAND-periaate).

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmien palaute EMIR-asetuksen toimivuudesta saatiin komission järjestämistä julkisista kuulemisista. Kuulemisissa tuotiin esiin useita yksittäisiä kysymyksiä muttei yhtään konkreettista toimintavaihtoehtoa. Kaikki sidosryhmät kannattivat laajasti sääntöjen oikeasuhteisuuden lisäämistä. Kauppatietojen ilmoittamiseen kiinnitettiin paljon huomiota. Vastaajat – pääasiassa yritykset ja toimialajärjestöt – toivoivat finanssialan ulkopuolisten vastapuolten ilmoitusvelvollisuuksia vähennettävän. Suuri määrä vastaajia erilaisista sidosryhmäluokista oli myös sitä mieltä, että olisi siirryttävä kaksipuolisesta ilmoittamisesta yksipuoliseen

ilmoittamiseen – vaihtoehto, jota arvioitiin, mutta jota ei otettu mukaan tähän vaikutustenarviointiin. Vastajien mukaan vastapuolet, jotka eivät ole rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä, olisi vapautettava määräysvelvollisuudesta ja vakuusvaatimuksista.

Jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa myöhemmin käydyissä keskusteluissa käsiteltiin tarkasteltavina olleita erityisiä toimintavaihtoehtoja. Enemmistö jäsenvaltioiden asiantuntijoista kannatti tässä vaikutustenarvioinnissa parhaana pidettyä vaihtoehtoa.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Ensinnäkin ehdotetuilla muutoksilla vähennetään markkinaosapuolille aiheutuvaa hallinnollista rasitusta ja säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ilman rahoitusvakautteen kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia. Oikeasuhteisuuden lisääminen määräyssääntöjen soveltamisessa hyödyttää finanssialan ulkopuolisia vastapuolia, sillä suunnitelluilla toimenpiteillä varmistetaan tasapuolisemmat toimintaedellytykset, kun määräysvaatimukset koskevat korkeamman määrityskynnysarvon myötä ainoastaan suurimpia finanssialan ulkopuolisia vastapuolia. Määrittelemällä uudelleen pienet finanssialan vastapuolet, joilla olisi määräysvelvollisuus, voidaan myös keventää niiden (hyvin) pienten finanssialan vastapuolten taakka, joiden kohdalla keskusvastapuolimääritys ei ole taloudellisesti perusteltua. Eläkejärjestelmät vapautetaan määräysvelvollisuudesta uuden siirtymäkauden ajan sillä perusteella, ettei määritykseen niiden osalta vielä ole löydetty teknisesti pätevää ratkaisua. Tiettyjen ilmoitusvaatimusten kevennys (kuten ns. takapainottamisvaatimuksen poistaminen) hyödyttää kaikkia vastapuolia. Toiseksi, OTC-johdannaispositioiden ja vastuiden avoimuutta lisäämällä viranomaiset voivat tunnistaa mahdolliset ongelmat aikaisemmassa vaiheessa ja puuttua riskeihin ajoissa, mikä parantaa finanssimarkkinoiden häiriönsietokykyä. Kolmanneksi, useammilla markkinaosapuolilla on mahdollisuus hallita ja suojata riskejään, kun pääsy määräyspalveluihin paranee, ja samalla se vakauttaa liiketoiminnan kehitystä ja parantaa työntekijöiden työsuhdeturvaa pienentämällä äkkinäisten häiriöiden ja toiminnan keskeytymisen todennäköisyyttä.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Parhaasta vaihtoehdosta ei kaiken kaikkiaan pitäisi aiheutua merkittäviä yhteiskunnallisia ja taloudellisia kustannuksia. Suunniteltu ilmoitussääntöjen yksinkertaistaminen ja oikeasuhteisuuden lisääminen auttavat EMIR-asetuksen tavoitteiden saavuttamisessa ja vähentävät niiden vastapuolten yleistä hallinnollista rasitusta, joita EMIR-asetuksen mukaiset ilmoitusvaatimukset koskevat. Jos harkitaan ilmoitusvelvollisuuden siirtoa, ilmoitusvelvollisuudesta tulevaisuudessa vastaavien yhteisöjen valmiudet tehtävän hoitamiseen ovat paremmat ja yhteenlaskettujen kokonaiskustannusten uskotaan mittakaavaetujen ansiosta vähenevän. Ilmoitussääntöjen ja -menettelyjen yhdenmukaistamiseen voi liittyä korkeintaan joidenkin hallinnollisten kustannusten vähäinen kasvu täytäntöönpanon alkuvaiheessa, mutta myöhemmin sen uskotaan johtavan suurempiin tehokkuus- ja säästöihin ja vähentävän kokonaisrasitusta keskipitkällä aikavälillä. Vastaavasti monia vastapuolia hyödyttävän vaatimuksen määräyspalvelujen tarjoamisesta reiluin, kohtuullisin ja syrjimättömin kaupallisin ehdoin uskotaan aiheuttavan ainoastaan vähäistä hallinnollisten kustannusten kasvua.

Kaikkien parhaiksi arvioidujen vaihtoehtojen yhteisvaikutuksena kustannukset alenevat huomattavasti. Mahdollisista säästöistä tehdyt arviot, jotka on laskettu yksinomaan tätä vaikutustenarviointia varten ja joissa on otettu huomioon kaikki liitteessä 8 esitetyt lähtöoletukset, vaihtelevat 2,3 miljardista eurosta 6,9 miljardiin euroon, kun kyse on kiinteistä (kertaluonteisista) kustannuksista ja 1,1 miljardista eurosta 2,6 miljardiin euroon, kun kyse on operatiivisista kustannuksista. Näihin kustannusten vähentymisarvioihin liittyy joitakin rajoitteita. Ensinnäkin nämä arviot pätevät vain nykyhetkellä. Myöhemmin sovellettavia vaatimuksia, kuten asteittain sovellettavia vakuusvaatimuksia, ei ole otettu huomioon laskelmissa. Toisekseen laskelmat perustuvat rajalliseen määrään julkisesti saatavilla olevia tietoja ja anekdoottisten todisteiden hankintaan markkinoilta, eivätkä nämä välttämättä anna tarkkaa kuvaa kyseessä olevien vastapuolten monimuotoisuudesta ja erityispiirteistä. Kolmanneksi, laskelmat perustuvat oletukseen, että kustannusten vähennys siirtyy kokonaisuudessaan loppukäyttäjille. Neljänneksi, laskelma ei sisällä vähäisiä mukautuskustannuksia, joita aiheutuu esimerkiksi FRAND-ehtojen käyttöönotosta (odotettu vaikutus määräysosapuoliin) ja tietojen laadun parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä (odotettu vaikutus kauppatietorekistereihin).

Mitkä ovat vaikutukset suuriin yrityksiin sekä pk- ja mikroyrityksiin?

Suuret yritykset, pk-yritykset ja mikroyritykset hyötyvät erityisesti vaihtoehtoista, joiden tavoitteena on i) vähentää sääntelyvaatimuksia tapauksissa, joissa säännösten noudattamisesta aiheutuvat suhteettoman suuret kustannukset näyttäisivät ylittävän vakavaraisuuden varmistamisesta saatavat hyödyt, ja ii) parantaa pääsyä määräyspalveluihin. Määritysvelvollisuuden soveltamisalan mukautus hyödyttää muita kuin finanssialan vastapuolia. Ilmoitusvaatimusten yksinkertaistaminen hyödyttää kaikkia vastapuolia, myös pk-yrityksiä. Uusien FRAND-periaatteiden käyttöönotto tekee määräyspalveluihin pääsyn löytämisen helpommaksi monille vastapuolille.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Ei kohdistu. Suunnitelluilla parannuksilla ei pitäisi olla jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon kohdistuvia

kustannusvaikutuksia.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Ei
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Kun otetaan huomioon, että EMIR-vaatimuksia alettiin soveltaa eri aikoina eikä osa ole vielä tullut voimaan, EMIR-asetusta olisi arvioitava kokonaisuudessaan keskittyen erityisesti tarkastelemaan sitä, miten tehokkaasti ja tuloksellisesti sen avulla on saavutettu EMIR-asetuksen alkuperäiset tavoitteet. Tässä aloitteessa esitetyt kohdennetut muutokset olisi otettava huomioon arvioinnissa, joka olisi tehtävä aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua näiden muutosten soveltamisen aloittamisesta. Joissain tapauksissa, erityisesti eläkejärjestelmien osalta, on tärkeää jatkuvasti seurata sitä, minkälaisia määräysratkaisuja näille järjestelmille on tarjolla.