

Bryssel den 4.5.2017
SWD(2017) 149 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 vad gäller clearingkravet, ett tillfälligt upphävande av clearingkravet, rapporteringskraven, riskbegränsningsteknikerna för OTC-derivatkontrakt som inte clearas av en central motpart, registreringen och tillsynen av transaktionsregister samt kraven för transaktionsregister

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av eventuella ändringar av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (nedan kallad *Emirförordningen*) var ett svar på G20-ledarnas löfte i september 2009 att införa vissa krav för OTC-derivatkontrakt på global basis. Syftet med Emirförordningen är att minska systemriskerna genom att öka genomlysningen av OTC-derivatmarknaden och minska motpartsrisken och den operativa risken i samband med OTC-derivat. En del av de krav som infördes i detta syfte har redan börjat tillämpas, medan andra ännu inte har trätt i kraft. Kommissionens övervakning av marknaden och synpunkter som inkommit från intressenter och EU:s organ och myndigheter har visat att det finns ett brett stöd för Emirförordningens allmänna mål, men pekat på vissa problem som gör att dessa mål inte uppnås så ändamålsenligt och effektivt som möjligt. Det handlar framför allt om i) oproportionerliga kostnader för regelefterlevnad som i flera fall är större än den potentiella nyttan ur tillsynssynpunkt, (ii) otillräcklig genomlysning av positioner i och exponeringar mot OTC-derivat samt (iii) otillräcklig tillgång till clearing för vissa motparter.

Vad förväntas initiativet leda till?

Syftet med de olika alternativen är att de, samtidigt som det ramverk som inrättades genom Emirförordningen bibehålls, ska göra tillämpningen av förordningen mer ändamålsenlig och effektiv genom att öka reglernas proportionalitet, öka genomlysningen av positioner i och exponeringar mot OTC-derivat samt göra det lättare att få tillgång till clearing. Ett antal riktade ändringar av Emirförordningen övervägs och bedöms därför mot förordningens överordnade syfte att skydda den finansiella stabiliteten.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

Emirförordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. De riktade ändringar av Emirförordningens befintliga bestämmelser som förutses genom detta initiativ kan bara uppnås på EU-nivå med stöd av artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

Initiativet består i en översyn av den befintliga Emirförordningen. De alternativ som övervägs gäller följaktligen riktade ändringar av specifika (lag)bestämmelser. Flera rekommenderade alternativ har fastställts för att uppnå det önskade syftet:

- Att föreskriva ett nytt undantag under en övergångsperiod för pensionssystem.
- Att minska clearingkravets tillämpningsområde när det gäller icke-finansiella motparter.
- Att undanta mycket små finansiella motparter från clearingkravet.
- Att slopa kravet på retroaktiv rapportering (s.k. *backloading*).
- Att undanta icke-finansiella motparter från kravet på rapportering av transaktioner inom grupper.
- Att för börshandlade derivattransaktioner föreskriva att bara de centrala motparterna ska vara rapporteringsskyldiga.
- Att för andra transaktioner än börshandlade derivattransaktioner föreskriva att bara den finansiella motparten ska rapportera i transaktioner med små icke-finansiella motparter.
- Att ytterligare harmonisera regler och förfaranden för rapportering och kräva att transaktionsregister säkerställer uppgifternas kvalitet.
- Att höja taket för avgiftsbeloppen om transaktionsregister överträder Emirkraven.
- Att förtydliga hur Emirförordningens verktyg för obetåndshantering och nationella insolvenslagar ska samverka och införa en princip i förordningen om att clearingtjänster ska tillhandahållas på rättvisa, skäligen och icke-diskriminerande villkor (den s.k. Frand-principen).

Vem stöder vilket alternativ?

Kommissionen inhämtade återkoppling från intressenterna om Emirförordningens funktion genom två offentliga samråd. Samrådet gällde ett antal specifika frågor men inga konkreta alternativ som kunde övervägas. Det fanns ett brett stöd bland alla grupper av intressenter för att göra reglerna mer proportionella. Transaktionsrapporteringen fick stor uppmärksamhet. Respondenterna, som mestadels utgjordes av bolag och branschorganisationer, efterfrågade en sänkning av rapporteringskraven för icke-finansiella motparter. Ett stort antal respondenter bland olika kategorier av intressenter ansåg även att tvåpartsrapporteringen skulle ersättas med enpartsrapportering – ett alternativ som bedömdes men som förkastades i denna konsekvensbedömning. Respondenterna tog även upp behovet av att införa undantag från clearing- och marginalsäkerhetskraven för motparter som inte är systemviktiga.

Diskussioner som i ett senare skede fördes med medlemsstaternas experter omfattade de specifika alternativ

som övervägdes. En majoritet av medlemsstaternas experter ställde sig bakom de rekommenderade alternativen i denna konsekvensbedömning.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

För det första kommer de föreslagna ändringarna att minska marknadsdeltagarnas kostnader och bördor för regelefterlevnad, utan att ha någon negativ inverkan på den finansiella stabiliteten. För icke-finansiella motparter kommer nyttan att vara ökad proportionalitet i tillämpningen av clearingregler genom att de planerade åtgärderna kommer att skapa en jämnare spelplan där ett högre tröskelvärde innebär att bara de största icke-finansiella motparterna kommer att omfattas av clearingkravet. En omdefiniering av vad som utgör en systemviktig finansiell motpart som ska omfattas av clearingkravet kommer att lätta bördan för de (mycket) små finansiella motparter för vilka central clearing inte är ekonomiskt möjligt. För pensionssystem kommer nyttan att vara ett nytt undantag från clearingkravet under en övergångsperiod med hänvisning till att det ännu inte finns någon lämplig teknisk lösning. En nytta för alla motparter kommer att vara att vissa rapporteringskrav kommer att mildras, t.ex. genom slopandet av kravet på retroaktiv rapportering. För det andra kommer den ökade genomlysningen av positioner i och exponeringar mot OTC-derivat att göra det möjligt för myndigheterna att i ett tidigare skede upptäcka potentiella problem och snabbt vidta åtgärder för att motverka eventuella risker, vilket kommer att stärka de finansiella marknadernas motståndskraft. Bättre tillgång till clearing kommer för det tredje att göra det möjligt för fler marknadsdeltagare att hantera och säkra sina risker och, genom att minska sannolikheten för plötsliga chocker och störningar av företags verksamhet, bidra till en mindre volatil utveckling för företagen och till en säker sysselsättning för deras anställda.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Totalt sett bör de sociala och ekonomiska kostnaderna inte vara betydande. Den planerade förenklingen av rapporteringsreglerna och deras ökade proportionalitet kommer att göra det möjligt att uppnå Emirförordningens mål samtidigt som den samlade administrativa bördan på motparter som omfattas av förordningens rapporteringskrav kommer att minska betydligt. I fall där rapporteringsskyldigheten överförs blir de företag som övertar rapporteringsskyldigheten bättre rustade för denna uppgift och de skalekonomiska fördelarna leder till att de relevanta samlade kostnaderna minskar. Den ytterligare harmoniseringen av reglerna och förfarandena för rapportering kan som mest innebära begränsade ytterligare administrativa kostnader i ett inledande skede av genomförandet, men bör på medellång sikt leda till ökad effektivitet och minska bördan totalt sett. Kravet på rättvisa, skäliga och icke-diskriminerande villkor i tillhandahållandet av clearingtjänster, som kommer att vara en nytta för många motparter, förväntas dessutom bara leda till begränsade ytterligare administrativa kostnader. Den sammantagna effekten av alla de rekommenderade alternativen är en betydande kostnadsminskning. Uppskattningar av de potentiella besparingarna, som gjorts enbart för denna konsekvensbedömning och som tar hänsyn till alla underliggande antaganden som beskrivs i bilaga 8, uppgår till mellan 2,3 miljarder euro och 6,9 miljarder euro i engångskostnader och till mellan 1,1 miljard euro och 2,66 miljarder euro i driftskostnader. Tillförlitligheten hos dessa uppskattade kostnadsminskningar begränsas av flera faktorer. För det första är uppskattningarna bara giltiga vid nuvarande tidpunkt. Krav som kommer att tillämpas i ett senare skede, t.ex. infasningen av kraven på marginalsäkerheter, har inte beaktats i beräkningarna. För det andra baseras beräkningarna på den begränsade mängd uppgifter som är allmänt tillgängliga samt på anekdotisk marknadsinformation och det är inte säkert att dessa fångar upp alla berörda motparters mångfald och specificitet. För det tredje baseras beräkningarna på antagandet att kostnadsminskningarna kommer att komma slutanvändarna till del i sin helhet. För det fjärde har minimala anpassningskostnader som t.ex. är en följd av införandet av Frand-villkor (förväntad effekt för clearingmedlemmar) och av åtgärder för att förbättra kvaliteten på uppgifterna (förväntad effekt för transaktionsregister) inte inkluderats i denna beräkning.

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

För företag, inklusive små och medelstora företag och mikroföretag, kommer nyttan framför allt att uppstå till följd av de alternativ som syftar till att i) minska regelkraven i fall där oproportionerliga kostnader för regelefterlevnad verkar vara större än nyttan ur tillsynssynpunkt, och ii) förbättra tillgången till clearing. För icke-finansiella motparter kommer nyttan att vara att tillämpningsområdet för clearingkravet ändras. Förenklingen av rapporteringskraven kommer att vara till nytta för samtliga motparter, även små och medelstora företag. Införandet av de nya Frand-principerna kommer slutligen att göra det lättare för många motparter att få tillgång till clearing.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Nej. De ändringar som övervägs bör inte ge upphov till kostnader för de nationella budgetarna och förvaltningarna.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Nej.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Med tanke på att Emirkraven började tillämpas vid olika tidpunkter och att vissa av dem ännu inte har trätt i kraft bör Emirförordningen utvärderas i sin helhet, med särskild tonvikt på förordningens ändamålsenlighet och effektivitet när det gäller de ursprungliga målen. Utvärderingen bör omfatta de riktade ändringar som övervägs i detta initiativ och ske minst tre år efter det att dessa ändringar har börjat tillämpas. I vissa fall, t.ex. när det gäller bestämmelserna för pensionssystem, är det viktigt att fortlöpande övervaka framstegen när det gäller tillgång till clearing för pensionssystem.