



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 13.6.2017
SWD(2017) 247 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om ändring av förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 vad gäller förfarandena för och de myndigheter som ska delta i auktorisationen av centrala motparter samt om kraven för godkännande av centrala motparter från tredjeland

{ COM(2017) 331 final }
{ SWD(2017) 246 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?

I enlighet med beslutet från G20-gruppens möte i Pittsburgh den 25 september 2009 om att minska den systemrisk som är kopplad till en omfattande användning av derivat, antog EU under 2012 förordningen om Europas marknadsinfrastruktur (Emir). En av grundpelarna i Emir är ett krav på att standardiserade OTC-derivatkontrakt ska clearas genom en central motpart, som trädde i kraft i december 2015. Obligatorisk clearing för vissa kategorier av tillgångar samt en ökad frivillig användning av central clearing till följd av en ökande medvetenhet om dess fördelar bland marknadsaktörer har lett till en snabb ökning av centrala motparter verksamhet sedan antagandet av Emir, både i EU och globalt. Mot bakgrund av den ökande koncentrationen av kreditrisker i dessa infrastrukturer skulle man kunna effektivisera tillsynsarrangemangen för de centrala motparter i EU och från tredjeländer som omfattas av Emir.

Förordningens nuvarande arrangemang ger, vad gäller tillsyn av centrala motparter i EU som inbegriper tillsynskollegier som samordnas av hemlandets myndighet, upphov till flera betänkligheter: i) Med tanke på den betydelse som ett begränsat antal centrala motparter har för EU:s finansiella system som helhet är tilliten till framför allt hemlandets tillsynsmyndighet problematisk. ii) Skiljaktiga tillsynssystem i EU skulle kunna skapa risker för regelarbitrage och tillsynsarbitrage för centrala motparter och indirekt för deras clearingmedlemmar och kunder. iii) Centralbankernas roll som det institut som utfärdar sedlar och mynt återspeglas inte tillräckligt i tillsynskollegier för centrala motparter.

Betänkligheter finns också vad gäller tillsynsarrangemang för centrala motparter från tredjeländer som är verksamma i EU: i) Genomförandet av förordningens regler om likvärdighet och godkännande har visat på vissa brister, särskilt när det gäller fortlöpande tillsyn av godkända centrala motparter från tredjeländer, ii) det finns en stor risk för obalanser mellan tillsynsmyndigheternas och centralbankernas mål inom tillsynskollegier när det gäller centrala motparter från tredjeländer där myndigheter utanför EU är inblandade, iii) eventuella ändringar av centrala motparter regler och/eller regelverket i ett tredjeland kan skapa ojämlika konkurrensvillkor mellan centrala motparter i EU och från tredjeland och utrymme för regelarbitrage eller tillsynsarbitrage, eftersom det för närvarande inte finns någon mekanism för att säkerställa att EU automatiskt underrättas om sådana förändringar. En betydande mängd derivattransaktioner och andra transaktioner i euro som omfattas av EU:s krav på clearing clearas för närvarande av centrala motparter i Förenade kungariket. Detta ökar de betänkligheter som tagits upp, med tanke på den stora andel sådana transaktioner som kommer att clearas i centrala motparter utanför EU:s jurisdiktion till följd av Förenade kungarikets utträde ur EU.

Vad förväntas initiativet leda till?

Initiativet förväntas öka enhetligheten i tillsynsarrangemangen för de centrala motparter som är etablerade i EU, inklusive vederbörligt erkännande av den utgivande centralbankens särskilda roll, och öka EU:s förmåga att övervaka, identifiera och minska riskerna för centrala motparter från tredjeländer.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

Förordningen reglerar tillsynsramarna för centrala motparter i EU och systemet för centrala motparter från tredjeland som tillhandahåller clearingtjänster i EU. Ökad enhetlighet i tillsynen på EU-nivå kommer att bidra till att lösa: i) De systemrisk som starkt integrerade och sammanlänkade motparter innebär. Dessa motparter bedriver gränsöverskridande verksamhet utom räckhåll för nationella tillsynsmyndigheter och ii) risker som härrör från skiljaktiga tillsynsmetoder, som medlemsstaterna inte kan lösa på egen hand. Hoten mot den finansiella stabiliteten i EU som helhet kan också hanteras bättre genom att man ökar intensiteten i EU:s tillsyn av systemviktiga centrala motparter från tredjeländer.

B. Lösningar

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

När det gäller enhetligheten i tillsynsarrangemangen för centrala motparter som är etablerade i EU har tre alternativ övervägts: 1) Bevara status quo (dvs. ingen åtgärd). 2) Inrättandet av en EU-tillsynsmekanism. 3) Inrättandet av en enda EU-tillsynsmyndighet. Det rekommenderade alternativet är alternativ 2, vilket i stort sett skulle lämna befintliga tillsynsbefogenheter hos de nationella tillsynsmyndigheterna, med tanke på deras finanspolitiska ansvar samtidigt som en EU-tillsynsmekanism skapas för att mer centralt hantera områden av gemensamt intresse och för att stärka utgivande centralbankers deltagande i tillsynsförfarandet. Detta alternativ är också det mest lämpliga för att uppnå målet att öka enhetligheten i tillsynsarrangemangen för centrala motparter i EU, samtidigt som man undviker de negativa aspekterna av alternativ 3.

Vad gäller att begränsa riskerna i samband med centrala motparter från tredjeländer har tre alternativ övervägts. Alternativ 1 består av att bevara status quo (dvs. ingen åtgärd). Enligt alternativ 2 skulle det krävas att centrala motparter från tredjeländer är etablerade och godkända i EU för att tillhandahålla tjänster till motparter i EU eller handelsplatser eller för att tillhandahålla clearingtjänster i EU-valutor. Enligt alternativ 3 skulle omfattningen och

intensiteten på tillsynen i EU vara proportionerlig och bero på de risker som centrala motparter från tredjeländer innebär för EU. Olika kriterier eller gränsvärden kan fastställas: i) Centrala motparter med ringa påverkan skulle kunna omfattas ett förstärkt genomförande av Emir:s system för likvärdighet och godkännande och ii) centrala motparter med medelhög till hög påverkan skulle kunna omfattas av en glidande skala av ytterligare tillsynskrav. I konsekvensbedömningen dras slutsatsen att alternativ 3 är det lämpligaste för att uppnå målet att öka EU:s förmåga att övervaka, identifiera och minska riskerna i samband med centrala motparter från tredjeländer.

Vem stöder vilka alternativ?

Återkoppling från berörda parter har erhållits genom tre av offentliga samråd som anordnats av kommissionen: 2015 års samråd om översynen av förordningen om Europas marknadsinfrastrukturer (Emir), 2017 års samråd om halvtidsöversynen av kapitalmarknadsunionen (CMU) och 2017 års samråd om verksamheten i de europeiska tillsynsmyndigheterna. Vad gäller tillsynen av centrala motparter som är etablerade i EU belyste de berörda parterna, varav en majoritet var företag, behovet av ökad enhetlighet i tillsynen på EU-nivå för att spegla den systemviktiga karaktären hos centrala motparter, samtidigt som man säkerställer en tillfredsställande roll för de nationella myndigheterna och de utgivande centralbankerna. Vad gäller tillsyn av centrala motparter från tredjeländer stödde Esmå och offentliga myndigheter en förbättring av den befintliga processen för godkännande, medan ett antal berörda parter, däribland företrädare för näringslivet, varnade för risken för fragmentering av marknaden.

C. De rekommenderade alternativens konsekvenser

Vad är nyttan med de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Vad gäller enhetligheten i tillsynsarrangemangen för de centrala motparter som är etablerade i EU skulle det rekommenderade alternativet öka denna enhetlighet, samtidigt som det säkerställs att särskilda områden av tillsynsansvaret och därtill relaterat nationellt finanspolitiskt ansvar förblir anpassade till varandra. Detta alternativ skulle också säkerställa ett verkligt deltagande från utgivande centralbanker inom ramen för deras ansvarsområden och ge centrala motparter och marknadsaktörer större klarhet och förutsägbarhet när det gäller det sätt på vilket tillsynen av centrala motparter utövas inom EU. Genom att effektivisera centrala delar av tillsynen av centrala motparter bör det rekommenderade alternativet minska kostnaderna för både tillsynsmyndigheter och centrala motparter.

Vad gäller att begränsa riskerna i samband med centrala motparter från tredjeländer skulle det rekommenderade alternativet göra det möjligt för EU:s myndigheter att bättre övervaka och begränsa sådana risker och stärka den övergripande stabiliteten i EU:s finansiella system.

Båda de rekommenderade alternativen kommer att bidra till att minska risken för den redan låga sannolikheten (men som leder till en mycket stor påverkan) för att en central motpart hamnar på obestånd genom en ökad förmåga hos de berörda offentliga myndigheterna i EU att förhindra att systemrisk byggs upp inom centrala motparter i EU och att finansiella krissituationer sprids genom centrala motparter från tredjeländer.

Vad är kostnaderna för de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

När det gäller enhetligheten i tillsynsarrangemangen för centrala motparter som är etablerade i EU, skulle det rekommenderade alternativet, som innebär inrättande av en ny europeisk tillsynsmekanism för centrala motparter, inte få några konsekvenser för EU:s budget, eftersom alla ytterligare kostnader skulle täckas av tillsynsavgifter från centrala motparter i EU. Dessa skulle emellertid stå i proportion till deras verksamhet och bara utgöra en försumbar del av deras omsättning. Därför förväntas det rekommenderade alternativet inte få en betydande påverkan på kostnaderna för clearing, oavsett om de hänförs till clearingmedlemmar eller deras kunder och indirekta kunder.

De planerade förändringarna för att minska riskerna i samband med centrala motparter från tredjeländer skulle inte heller ha någon påverkan på EU-budgeten, eftersom eventuella ytterligare resurser för den europeiska mekanismen också skulle finansieras genom uttag av tillsynsavgifter från centrala motparter från tredjeländer. Utöver kostnader i samband med tillsyn skulle merparten av kostnaderna för clearingmotparter (clearingmedlemmar och deras kunder) avse införandet av ett lokaliseringskrav för centrala motparter i kategori 2 som skulle utlösas på grundval av objektiva kriterier.

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

De kostnader som är förknippade med utökad tillsyn av centrala motparter i EU och från tredjeländer skulle eventuellt kunna överföras till de centrala motparternas slutliga kunder, inklusive företag, bland annat små och medelstora företag samt mikroföretag. I nettotermerna är det osannolikt att den eventuella ökningen av kostnaderna för clearing kommer att bli betydande, särskilt jämfört med de förmåner som är förknippade med förslaget. Företag, bland annat små och medelstora företag och mikroföretag, kommer att gynnas av ökad stabilitet till följd av ökad förmåga hos EU:s myndigheter att förhindra att systemrisk byggs upp inom centrala motparter i EU och att finansiella krissituationer sprids genom centrala motparter från tredjeländer. Förtydligandet av tillsynsarrangemangen för centrala motparter i både EU och från tredjeländer bör, i kombination med kommissionens nya Emir Refit-initiativ om en minskning av oproportionerliga kostnader för mindre motparter, bidra till att ytterligare främja användningen av central clearing, underlätta gränsöverskridande

transaktioner inom EU och därigenom förbättra möjligheterna för små och medelstora företag att få tillgång till finansieringsinstrument, antingen för att säkra sina risker eller för att investera.
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?
En utvärdering bör göras av Emir i sin helhet, med särskild inriktning på de föreslagna tillsynsarrangemangens effektivitet och ändamålsenlighet för att uppfylla förordningens ursprungliga mål. Denna utvärdering bör äga rum minst fem år efter tillämpningen av dessa ändringar.