

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Mot ett starkare clearingsystem i EU”**

(COM(2022) 696 final)

**och om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 648/2012, (EU) nr 575/2013 och (EU) 2017/1131 vad gäller åtgärder för att minska alltför stora exponeringar mot centrala motparter i tredjeland och effektivisera unionens clearingmarknader”**

(COM(2022) 697 final – 2022/0403 (COD))

(2023/C 184/09)

Föredragande: **Florian MARIN**

Remiss	Rådet, 31.1.2023 Europaparlamentet, 1.2.2023 Europeiska kommissionen, 8.2.2023
Rättslig grund	Artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av sektionen	2.3.2023
Antagande vid plenarsessionen	22.3.2023
Plenarsession nr	577
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	201/1/3

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar förslaget till förordning<sup>(1)</sup> och kommissionens insatser för att säkerställa våra kapitalmarknaders strategiska oberoende, öka den interna clearingkapaciteten och göra EU:s clearingsystem säkrare och stabilare. EESK anser att det är mycket viktigt för den finansiella stabiliteten på EU:s kapitalmarknader att det finns ett konkurrenskraftigt och effektivt clearingsystem.

1.2 Kommittén anser att EU-baserade clearingcentraler bör utveckla, utforma och investera i att förbättra sina kapacitetsramar i syfte att uppmuntra marknadsoperatörerna att cleara sin verksamhet i EU.

1.3 Vi anser att en övergripande plan borde ha genomförts för att uppmuntra övergången till EU-baserade clearingaktörer omedelbart efter brexit och är besvikna över den långsamma beslutsprocessen eftersom det gäller en derivatmarknad på 81 biljoner euro. EESK förväntade sig en tydligare hållning i fråga om att minska exponeringen mot centrala motparter i Förenade kungariket och mer specifika regler och incitament för att driva på övergången till EU-baserade centrala motparter.

1.4 Kommittén anser att det är mycket viktigt att ha specifika data om EU:s clearingsystem som omfattar alla tillgångsklasser och volymer, och anser att mer bör göras i detta avseende. Förhållandet mellan insamlade data och riskdynamiken bör bedömas regelbundet för att få en exakt bild av riskerna när det gäller den finansiella stabiliteten. Utöver finansiella risker måste riskmodellerna också ta hänsyn till centrala motparters sociala, styrningsrelaterade och miljömässiga risker och bör tillmätas samma betydelse inom olika riskscenarier och riskanalyser.

<sup>(1)</sup> COM(2022) 697 final.

1.5 Vi efterlyser en omfattande utvärdering av potentiella extra kostnader för Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och andra EU-organ när det gäller arbetskraft, it-system, gemensamma tillsynsgrupper och den föreslagna gemensamma övervakningsmekanismen.

1.6 Med tanke på de ytterligare befogenheter som Esma tilldelats genom 2019 års ändringar av Emir-förordningen och det aktuella förslaget till förordning anser EESK att Esmas verksamhet bör omfattas av ett system med kontroller och motvikter. Esma bör göra mer för att se till att en betydande andel av de tjänster som tillhandahålls deras kunder i EU clearas av centrala motparter i EU.

1.7 När det gäller transaktioner inom grupper ställer vi oss positiva till beslutet att inte undanta enheter från länder som är förtecknade som icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet respektive högriskjurisdiktioner när det gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism från clearingkrav och marginalsäkerhetskrav.

1.8 Kommittén är besviken över att kommissionen inte har gjort någon övergripande bedömning av den befintliga ramen och av hur EU-marknadens attraktionskraft har förändrats under de senaste åren, med tanke på att förordningen senast ändrades för mer än tre år sedan. EESK välkomnar införandet av artikel 7b och uppmanar Esma att lägga fram en rapport om de främsta orsakerna till användningen av centrala motparter i tredjeland ett år efter det att förordningen trätt i kraft.

1.9 Kommittén anser att det bör vara ett krav att centrala motparter i EU ska vara transparenta i fråga om sina avgifter, marginalsäkerhetskrav och åtgärder under perioder av marknadsstress i syfte att förbättra förutsägbarheten för alla marknadsaktörer.

1.10 Vi uppmanar kommissionen att förklara hur man specifikt definierar termen "brådskar" i de föreslagna ändringarna av artikel 20 och uppmanar medlagstiftarna att fastslå vid vilka undantag det "brådskar" med ett beslut.

1.11 EESK stöder de föreslagna ändringarna av artikel 23 när det gäller inrättandet av gemensamma tillsynsgrupper och den gemensamma övervakningsmekanismen. Kommittén anser att det civila samhället bör involveras i den övervakningsmekanism som inrättas genom artikel 23c och att EESK bör delta som observatör i mekanismen.

1.12 Vi menar att tidsfristen på fem år för kommissionens översyn av tillämpningen av förordningen är för lång. Mer bör också göras för att minska den tid som krävs för att bevilja tillstånd eller utvidga verksamheter och tjänster, samt för att bygga upp en central databas. EESK efterlyser ökad interoperabilitet i det europeiska clearingssystemet, tillsammans med en minskad administrativ börda och enklare lösningar för tillträde.

1.13 Kommittén stöder den ökade transparens som blir resultatet av ändringarna av artikel 38, där det fastställs att clearingmedlemmar och kunder som tillhandahåller clearingtjänster ska informera sina kunder och potentiella kunder om modeller för marginalsäkerheter och eventuella förluster eller andra kostnader.

## 2. Bakgrund till yttrandet

2.1 Kapitalmarknadsunionen, som lanserades 2015 av kommissionen, är ett ambitiöst långsiktigt projekt som är inriktat på att säkerställa det fria flödet av kapital i unionen, en av den inre marknadens fyra grundläggande friheter. Brexit har lett till en kraftig minskning av EU:s globala roll på kapitalmarknaderna, från 22 % av den globala verksamheten före brexit till endast 14 %<sup>(2)</sup>. Trettio år efter lanseringen av den inre marknaden, tjugo år efter det att euron infördes och sju år efter genomförandet av initiativet om kapitalmarknadsunionen återstår det fortfarande arbete för EU när det gäller att skapa en inre kapitalmarknad.

2.2 Genom "Emir-Refit-förordningen"<sup>(3)</sup> och "Emir 2.2-förordningen"<sup>(4)</sup> har transparensen avseende centrala motparter i tredjeland ökat, ändringar av clearingmandatet införts och Esma, EU:s tillsynsmyndighet, getts ytterligare befogenheter. Detta förslag till förordning ger Esma ännu större befogenheter. Eftersom clearingkapaciteten är en viktig del av kapitalmarknadsunionen äventyras de europeiska finansmarknaderna av ett alltför stort beroende av tjänster som tillhandahålls av centrala motparter i tredjeland, särskilt i Förenade kungariket. Som en del av brexitavtalet gjorde EU det möjligt för brittiska clearingorganisationer att fortsätta att tillhandahålla tjänster till EU:s marknadsaktörer fram till slutet av juni 2022. Denna tidsfrist har förlängts med tre år på grund av hotet mot finansmarknadens stabilitet, i syfte att ge tillräckligt med tid för en gradvis övergång till clearingverksamhet i EU.

<sup>(2)</sup> Report – A new vision for EU capital markets.

<sup>(3)</sup> EUT L 141, 28.5.2019, s. 42.

<sup>(4)</sup> EUT L 322, 12.12.2019, s. 1.

2.3 Förslaget till förordning syftar till att skapa ytterligare stabilitet, förutsägbarhet och proportionalitet för alla operatörer med clearingskyldigheter. Genom förslaget införs också krav på att marknadsaktörerna ska redovisa hur beroende de är av tredjeländer för behandlingen av sina derivattransaktioner. De föreslagna ändringarna är också inriktade på åtgärder för att göra centrala motparter i EU mer attraktiva och minska den administrativa bördan, främja central clearing i EU genom att göra clearingaktörer skyldiga att inneha ett aktivt konto hos centrala motparter i EU samt ge lokala myndigheter de befogenheter som krävs för att övervaka risker i samband med gränsöverskridande transaktioner.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK har efterlyst lagstiftning som stärker EU:s kapitalmarknader och gör dem mer stabila och attraktiva under lång tid<sup>(5)</sup>. Med tanke på den senaste tidens geopolitiska utveckling (Rysslands invasion av Ukraina, höjda energipriser, geopolitiska spänningar i många delar av världen och covid-19-pandemin) och de omedelbara effekterna på den ekonomiska situationen påpekar EESK att det krävs snabba åtgärder för att säkerställa och öka stabiliteten på EU:s finansmarknader. EESK anser att det är avgörande för den finansiella stabiliteten på EU:s kapitalmarknader att det finns ett konkurrenskraftigt och effektivt clearingsystem.

3.2 Kommittén välkomnar förslaget till förordning och kommissionens föresats att vidta åtgärder för att säkerställa våra kapitalmarknaders strategiska oberoende, bygga upp vår interna clearingkapacitet och se till att clearingsystemet är säkrare och mer motståndskraftigt. Vid förstärkningen av EU:s clearingmarknad bör hänsyn tas till de kostnader som uppstår till följd av kapitalrörelser från clearingmarknader utanför EU, behovet av att skydda den riskbaserade metoden och det ömsesidiga beroendet mellan finansiella marknader i tredjeland och i EU.

3.3 Förslaget om att ändra Emir-förordningen kommer efter den dramatiska ökningen av energipriserna i Europa, främst till följd av Rysslands oerättigade angrepp på Ukraina. Detta har skapat instabilitet på clearingmarknaderna, och vissa företag har inte kunnat ställa säkerhet för sina derivatkontrakt. EESK uppmanar med eftertryck till att fortsätta att prioritera konsolideringen av clearingsektorn i EU. Pris, likviditet, risker, marginaler, reglering och effektivitet bör beaktas i syfte att göra EU:s clearingsystem mer konkurrenskraftigt. Kommittén ställer sig bakom behovet av att minska den tid som krävs för att bevilja tillstånd eller utvidga verksamheter och tjänster, samt för att bygga upp en central databas.

3.4 Vi anser att EU-baserade centrala motparter måste utarbeta, utforma och investera i att förbättra sina kapacitetsramar i syfte att övertyga marknadsaktörerna att clara sin verksamhet i EU, särskilt genom att förbättra sin teknik och sin operativa kapacitet, säkerställa ett bättre samarbete mellan marknadsaktörerna och förbättra riskhanteringsmetoderna. För att förbättra förutsägbarheten måste de centrala motparterna vara öppna om sina avgifter, marginalsäkerhetskrav och åtgärder under perioder av marknadsstress.

3.5 Stabila kapitalmarknader kräver en balanserad och stabil arbetsmarknad. Utöver finansiella risker måste riskmodellerna också ta hänsyn till centrala motparters sociala, styrningsrelaterade och miljömässiga risker och bör tillmätas samma betydelse inom olika riskscenarier och riskanalyser.

3.6 EESK välkomnar det samråd som kommissionen genomförde i början av 2022, mötena med företrädare för medlemsstaterna och Europaparlamentet, sektorn för finansiella tjänster och de ekonomiska och finansiella kommittéerna samt de bilaterala mötena med berörda parter.

3.7 Kommittén är besviken över att tidsfristen avseende rätten för clearingcentraler som är baserade i Förenade kungariket att ha obegränsad tillgång till EU-baserade aktörer förlängdes med tre år till den 30 juni 2025. En detaljerad plan borde ha införts för att omedelbart efter brexit stimulera en övergång till clearingaktörer baserade på EU-marknaden. Vi ställer oss kritiska till den tidigare bristen på åtgärder, det begränsade samrådet och den långsamma beslutsprocessen eftersom det gäller en derivatmarknad på 81 biljoner euro.

3.8 Europeiska banker drar nytta av en pool med flera valutor på den brittiska marknaden, och övergången till europeiska clearingcentraler skulle ge upphov till en eurobaserad clearingprocess, med betydande kostnader för banksystemet. Även om EESK stöder denna omställning och anser att den måste genomföras så snart som möjligt vill kommittén påpeka att rätt incitament måste tillhandahållas för att förhindra att bankerna går över till andra marknader. Mer riktade och anpassade incitament bör beaktas för att konsolidera clearingsektorn i EU.

<sup>(5)</sup> EUT C 155, 30.4.2021, s. 20.

3.9 Eftersom många marknadsaktörer i EU clearar sina derivattransaktioner i andra länder förväntade sig EESK ett tydligare ställningstagande mot denna trend och mer specifika regler och incitament för att få till stånd en övergång till EU-baserade centrala motparter. Kommittén förväntade sig att åtminstone offentliga organ skulle bli skyldiga att cleara i EU och efterlyser en tydlig vision om att så snart som möjligt få ett slut på detta beroende.

3.10 Vid utvecklingen av clearingverksamheten i EU bör man ta hänsyn till hela leveranskedjan, till gagn för marknadsaktörerna. Marknadslikviditeten bör hanteras med aktsamhet när exponeringen mot brittiska centrala motparter minskas, vid sidan av ett mer långsiktigt perspektiv och standardisering av tillträdeskraven för EU:s clearingmarknad. Hänsyn bör tas till att kunderna bör förberedas för clearing, och olika simuleringar bör genomföras till förmån för dessa kunder. Vi anser också att Esma noggrant bör anpassa åtgärderna till små och medelstora marknadsaktörer.

3.11 EESK understryker hur viktiga centrala motparter från tredjeland är för EU:s finansiella stabilitet. Det är mycket viktigt att minska koncentrationsriskerna och se till att förbindelserna med dessa centrala motparter bygger på en transparent, förutsägbar, proportionell och riskorienterad strategi. Detta förslag till förordning kommer att ge Esma ännu fler befogenheter, och kommittén skulle vilja se ett system med kontroller och motvikter för Esmas verksamhet.

3.12 För att man ska få en tydlig bild i övervakningssyfte är det viktigt att ha specifika data om clearingsystemet i EU. Dessa data måste vara jämförbara och omfatta alla tillgångsklasser och volymer. Det är viktigt att samla in rätt data för att få en korrekt bild av riskerna avseende den finansiella stabiliteten, och synergieffekterna mellan insamlade data och riskdynamiken bör beaktas systematiskt. EESK anser att mer bör göras i detta avseende.

3.13 Större synergier mellan clearingverksamhet och den europeiska gemensamma kontaktpunkten bör beaktas. Den gemensamma kontaktpunkten främjar en datadriven finanssektor och förbättrar avsevärt företagens och finansinstitutens tillgång till data och till enheternas uppgifter. Den anpassar också ekonomin till den digitala framtiden, stärker den digitala suveräniteten, påskyndar informationsflödet och fastställer gemensamma standarder, med fokus på data, teknik och infrastruktur<sup>(6)</sup>.

3.14 Kommittén ställer sig bakom förslaget om att göra Emir-reglerna för derivat mindre strikta och tillåta att bankgarantier och rembuser godtas som högljvida säkerheter, eftersom dessa icke-kontanta alternativ säkerställer marknadslikviditet och redan används i stor skala på mer avancerade kapitalmarknader, såsom den amerikanska. Vi stöder centralbankernas större roll när det gäller att skydda EU:s konsumenter.

3.15 EESK ställer sig bakom de föreslagna ändringarna av artiklarna 11, 14, 15 och 17 när det gäller genomförandeperioden på fyra månader för icke-finansiella motparter som för första gången måste utväxla säkerheter, och när det gäller de kortare och mindre komplicerade förfarandena för centrala motparter som vill utvidga sitt produktutbud. Kommittén välkomnar de föreslagna ändringarna eftersom de kommer att effektivisera processen för utvidgning av verksamheter och tjänster samt beviljande av och avslag på ansökan om auktorisation. Det behövs ökad interoperabilitet i det europeiska clearingsystemet, tillsammans med en minskad administrativ börda och enklare lösningar för tillträde.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK instämmer inte i kommissionens uttalande att "[detta] lagstiftningsinitiativ inte [kommer] att påverka Esmas eller andra EU-organs utgifter" och anser att kostnaderna kommer att öka på områden som arbetskraft, it-system, gemensamma tillsynsgrupper och den föreslagna gemensamma övervakningsmekanismen. Kommittén noterar att kommissionen i den föreslagna ändringen av artikel 90 uppmanar Esma att rapportera om "personal- och resursbehov". Vi efterlyser därför en grundlig bedömning av merkostnaderna samt en beräkning och ett tillkännagivande av de beräknade budgetkonsekvenserna.

4.2 EESK erkänner och stöder kommissionens förslag om att införa en skyldighet för alla marknadsaktörer som omfattas av clearingkrav att ha ett konto hos centrala motparter i EU. Kommittén uppmanar Esma att, efter samråd med Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, Europeiska systemrisknämnden och Europeiska centralbankssystemet, fastställa att en betydande andel av de tjänster som tillhandahålls deras kunder i EU och som konstaterats ha stor systemvikt måste clearas hos centrala motparter i EU.

<sup>(6)</sup> EUT C 290, 29.7.2022, s. 58.

4.3 Vi välkomnar avsikten att uppmana marknadsaktörerna att rapportera de exakta siffrorna och beroendet av utländska clearingorganisationer. EESK förväntar sig att Esma snabbt utvecklar de tekniska standarder som specificerar denna information, ser fram emot en grundlig rapport ett år efter ikraftträdandet och förväntar sig att Emir-förordningen ändras i enlighet med detta.

4.4 När det gäller transaktioner inom grupper välkomnar kommittén att enheter från länder som förtecknas som icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet och länder som förtecknas som högriskjurisdiktioner när det gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inte undantas från clearingkravet och marginalsäkerhetskraven. Kommittén stöder till fullo de administrativa åtgärderna avseende dessa jurisdiktioner och anser att dessa enheter utgör ett betydande hot mot EU:s finansiella system.

4.5 Även om digital uppdatering innebär ytterligare budgetbehov anser vi att det är mycket viktigt att digitala investeringar finns på plats för att stödja de föreslagna uppdateringarna av Emir-förordningen. EESK uppskattar förslaget om ett avancerat it-program för inlämning av tillsynshandlingar online, som är tillgängligt för alla berörda myndigheter.

4.6 Kommittén är besviken över att kommissionen inte har gjort någon grundlig utvärdering av den befintliga ramen, med tanke på att förordningen senast ändrades för mer än tre år sedan. För att de aktuella ändringarna ska vara ändamålsenliga skulle vi dessutom ha förväntat oss en riktad analys av hur EU-marknadens attraktionskraft har förändrats under de senaste åren, särskilt i samband med den senaste tidens betydande geopolitiska skeenden.

4.7 EESK anser att de tekniska standarder som utarbetas i enlighet med artikel 7 bör vara transparenta och inkluderande. Möjligheten att införa ändringar för att snabbt anpassa dessa standarder bör också beaktas. Det är viktigt för kapitalförvaltarna att tillhandahålla verktyg för prisjämförelser avseende genomförandekostnader, clearingkostnader och clearingmedlemmars kostnader.

4.8 Kommittén välkomnar införandet av artikel 7b där det anges att leverantörer av clearingtjänster ska rapportera om omfattningen av clearing i en central motpart i tredjeland och informera sina kunder om att det är möjligt att cleara det berörda kontraktet hos en central motpart i EU. Vi uppmanar Esma att utarbeta ett standardiserat rapporteringsförfarande som kan användas i alla medlemsstater, och anser att en rapport om de huvudsakliga orsakerna till att centrala motparter i tredjeland används bör läggas fram ett år efter det att förordningen trätt i kraft. En gemensam strategi för böter för marknadsaktörer bör också hanteras noggrant för att säkerställa proportionalitet på den inre marknaden.

4.9 EESK uppmanar kommissionen att klargöra den exakta innebörden av ordet "brådskar" i de föreslagna ändringarna av artikel 20, och uppmanar medlagstiftarna att komma överens om och ange vid vilka undantag det "brådskar" med ett beslut.

4.10 Kommittén stöder de föreslagna ändringarna av artikel 23 när det gäller inrättandet av gemensamma tillsynsgrupper och den gemensamma övervakningsmekanismen, men noterar att de kommer att få budgetkonsekvenser eftersom dessa myndigheter kommer att behöva anställa mer personal, även för Esma. Vi anser att det civila samhället bör involveras i den övervakningsmekanism som inrättas genom artikel 23c, särskilt när det gäller framtida politiska beslut.

4.11 En ordentlig utvärdering av risker till följd av sammanlänknings-, inbördes kopplingar och koncentration inom ramen för tillsynskommittén för centrala motparter (artikel 24a) kräver också att det civila samhället deltar, och EESK bör vara en del av den gemensamma övervakningsmekanismen som observatör. Hänsyn bör tas till behovet av att minska överlappningen av ansvar mellan det stora antalet myndigheter som är involverade i clearingsystemet. Samarbetet mellan europeiska och nationella myndigheter bör vara effektivt och anpassat till dynamiken i marknadsriskerna.

4.12 Den femåriga tidsfristen för kommissionen att noggrant se över tillämpningen av förordningen efter dess ikraftträdande förefaller mycket lång, med tanke på perioden mellan ändringarna av Emir-förordningen. EESK förväntade sig dessutom att kommissionen skulle lägga fram en rapport om tillämpningen av "Emir-Refit-förordningen" och "Emir 2.2-förordningen", något som man enades om den 2 januari 2023, men kommissionen föreslår nu att rapporten annulleras. Kommittén motsätter sig detta förslag och anser att det kan leda till att ändringarna av Emir inte alls utvärderas, med tanke på de därav följande ändringar som redan gjorts i Emir-förordningen.

4.13 Kommittén stöder slutligen den ökade transparens som blir resultatet av förslaget att ändra artikel 38, när det gäller skyldigheten för clearingmedlemmar och kunder som tillhandahåller clearingtjänster att informera sina kunder och potentiella kunder om modeller för marginalsäkerheter och eventuella förluster eller andra kostnader, i det fall att den centrala motparten tillämpar återhämtningsåtgärder. Vi anser att clearingmedlemmar också bör bidra till att förbättra transparensen inom EU:s clearingsystem.

Bryssel den 22 mars 2023.

Christa SCHWENG  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---