



Bruxelles, den 4.5.2017
SWD(2017) 149 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 for så vidt angår clearingforpligtelsen, suspension af clearingforpligtelsen, indberetningskrav, risikoreduktionsteknikker for OTC-derivataftaler, der ikke cleares af en central modpart, registrering af og tilsyn med transaktionsregistre samt krav til transaktionsregistre

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

Resumé

Konsekvensanalyse vedrørende mulige ændringer af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 af 4. juli 2012 om OTC-derivater, centrale modparter og transaktionsregistre

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 af 4. juli 2012 om OTC-derivater, centrale modparter og transaktionsregistre ("EMIR") var et svar på G20-ledernes forpligtelse fra september 2009 til at gennemføre visse krav til OTC-derivataftaler på globalt plan. Formålet med EMIR er at reducere den systemiske risiko ved at øge gennemsigtigheden på OTC-derivatmarkedet og reducere modpartskreditrisikoen og den operationelle risiko forbundet med OTC-derivater. Nogle af de krav, som er indført til dette formål, anvendes, mens andre endnu ikke er trådt i kraft. Kommissionens overvågning af markedet og input fra interessenter, EU-organer og myndigheder vidnede om bred opbakning til de overordnede mål i EMIR, men pegede på en række problemer, som betød, at målene i EMIR ikke opfyldes på den mest effektive måde. Det drejer sig særlig om i) uforholdsmæssige overholdelsesomkostninger, som i en række tilfælde er større end de tilsynsmæssige fordele, ii) utilstrækkelig gennemsigtighed af OTC-derivatpositioner og OTC-derivateksponeringer samt iii) utilstrækkelig adgang til clearing for visse modparter.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

De planlagte løsninger sigter mod at gøre anvendelsen af EMIR mere effektiv ved at øge reglernes forholdsmæssighed og gennemsigtigheden af OTC-derivatpositioner og OTC-derivateksponeringer og reducere hindringerne i adgangen til clearing, samtidig med at den ramme, som er fastlagt ved EMIR-forordningen, bibeholdes. Til dette formål overvejes og vurderes en række målrettede tilpasninger af EMIR i forhold til forordningens overordnede mål om at sikre den finansielle stabilitet.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

EMIR-forordningen er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. De målrettede tilpasninger af de nuværende bestemmelser i EMIR, som planlægges med dette initiativ, kan kun gennemføres på EU-plan på grundlag af artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

Initiativet består i en revision af den gældende EMIR-forordning. De betragtede løsninger vedrører følgelig målrettede tilpasninger af bestemte (lov)bestemmelser. Der blev identificeret en række foretrukne løsninger til opnåelse af de ønskede mål:

- at give pensionsordninger en ny midlertidig undtagelse fra clearingforpligtelsen
- at indskrænke clearingforpligtelsens anvendelsesområde for ikke-finansielle modparter
- at fjerne meget små finansielle modparter fra clearingforpligtelsens anvendelsesområde
- at fjerne "backloading"-forpligtelsen
- at undtage ikke-finansielle modparter fra indberetningspligten vedrørende koncerninterne transaktioner
- for børshandlede derivattransaktioner, at indføre envejsindberetning for de centrale modparter
- for andre transaktioner end børshandlede derivattransaktioner, at indføre indberetning ved den finansielle modpart i handelen med en lille ikke-finansiell modpart
- at harmonisere indberetningsreglerne og -procedurerne yderligere og pålægge transaktionsregistre at sikre oplysningernes kvalitet
- at øge de øvre grænser for grundbeløb vedrørende de bøder, der gives for transaktionsregistres overtrædelser af EMIR
- at præcisere samspillet mellem misligholdelsesstyringsredskaberne i EMIR og den nationale insolvenslovgivning og indføre et princip om at levere clearingydelser på fair, rimelige og ikke-diskriminerende forretningsmæssige vilkår i EMIR.

Hvem støtter hvilken løsning?

Feedback fra interessenter om EMIR's funktionsmåde blev indhentet gennem to offentlige høringer gennemført af Kommissionen. Høringen rejste en række specifikke spørgsmål, men der blev ikke peget på nogen bestemt løsning, som kunne overvejes. Der var bred opbakning fra alle grupper af interessenter til at øge reglernes forholdsmæssighed. Indberetning af handler var genstand for megen opmærksomhed. Respondenterne, primært selskaber og erhvervssammenslutninger, efterlyste en reduktion af indberetningskravene for ikke-finansielle modparter. Et stort antal respondenter på tværs af forskellige interessentgrupper fandt tillige, at tovejsindberetning burde erstattes af envejsindberetning — en løsning, som blev vurderet, men forkastet i denne konsekvensanalyse. Respondenterne pegede endvidere på behovet for at indføre undtagelser fra clearing og marginkrav for modparter, som ikke er systemisk vigtige.

Drøftelserne med medlemsstaternes eksperter i en senere fase omfattede de specifikke løsninger, som blev overvejet. Flertallet af medlemsstaternes eksperter var for de løsninger, der foretrækkes i denne

konsekvensanalyse.
C. Den foretrukne løsnings virkninger
Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
For det første vil de foreslåede ændringer reducere overholdelsesomkostningerne samt byrden for markedsdeltagerne uden negative virkninger for den finansielle stabilitet. Større forholdsmæssighed i anvendelsen af clearingreglerne vil gavne ikke-finansielle modparter, eftersom de planlagte foranstaltninger vil sikre mere lige vilkår, da en højere grænseværdi vil sikre, at kun de største ikke-finansielle modparter falder inden for clearingkravenes anvendelsesområde. En omkalibrering af, hvad der udgør en lille finansiell modpart omfattet af clearingforpligtelsen, vil gøre det muligt at lette byrden for disse (meget) små finansielle modparter, for hvilke central clearing ikke er økonomisk mulig. Pensionsordninger vil have gavn af en ny midlertidig undtagelse fra clearing begrundet i, at der ikke til dato er opstået levedygtige tekniske løsninger. Alle modparter vil have gavn af lempelsen af visse indberetningskrav, såsom fjernelsen af "backloading"-forpligtelsen. For det andet vil større gennemsigtighed for OTC-derivatpositioner og OTC-derivateksponeringer gøre det muligt for myndighederne at identificere eventuelle problemer på et tidligere stadium og reagere rettidigt på eventuelle risici til gavn for de finansielle markeders modstandsdygtighed. For det tredje vil forbedret adgang til clearing gøre det muligt for flere markedsdeltagere at styre og afdække deres risici og gennem en reduktion af sandsynligheden for pludselige chok og forretningsforstyrrelser bidrage til færre udsving i den forretningsmæssige udvikling og jobsikkerhed for markedsdeltagernes ansatte.
Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Alt i alt forventes der ikke at forekomme nogle relevante sociale og økonomiske omkostninger af betydning. Den planlagte forenkling af indberetningsreglerne samt disses øgede forholdsmæssighed vil gøre det muligt at nå målene i EMIR og samtidig reducere den samlede administrative byrde, som bæres af modparter omfattet af indberetningskrav i henhold til EMIR. For så vidt angår overførsel af indberetningsforpligtelsen, er de enheder, som bør påtage sig indberetningsforpligtelsen i fremtiden, bedre rustet til opgaven, ligesom de relevante samlede omkostninger burde falde på grund af stordriftsfordelene. Den yderligere harmonisering af indberetningsregler og -procedurer kan højst medføre nogle begrænsede yderligere administrative omkostninger i de første faser af gennemførelsen, men burde medføre større omkostningseffektivitet og reducere den samlede byrde på mellemlang sigt. Tilsvarende forventes et krav om levering af clearingydelser på fair, rimelige og ikke-diskriminerende forretningsmæssige vilkår, som vil være til gavn for mange modparter, kun i begrænset omfang at indebære yderligere administrative omkostninger. Den samlede virkning af alle foretrukne løsninger er en væsentlig reduktion af omkostningerne. Skøn over de mulige besparelser, alene beregnet med henblik på denne konsekvensanalyse og under hensyntagen til alle de underliggende antagelser, jf. bilag 8, ligger på mellem 2,3 mia. EUR og 6,9 mia. EUR i form af faste (engangs-)omkostninger og mellem 1,1 mia. EUR og 2,66 mia. EUR i form af driftsomkostninger. Skønnene over omkostningsreduktionerne påvirkes af en række begrænsninger. For det første er skønnene alene gyldige på indenværende tidspunkt. Der er i beregningerne ikke taget højde for krav, som finder anvendelse på et senere tidspunkt, såsom den indfasede anvendelse af marginkrav. For det andet bygger beregningerne på den begrænsede mængde offentligt tilgængelige oplysninger og spredt markedskendskab, som ikke nødvendigvis fanger de aktuelle modparter forskellighed og særlige kendetegn. For det tredje bygger beregningerne på den antagelse, at omkostningsreduktionerne i deres helhed slår igennem hos slutbrugerne. For det fjerde er minimale tilpasningsomkostninger hidrørende eksempelvis fra indførelsen af bestemmelser om levering af clearingydelser på fair, rimelige og ikke-diskriminerende forretningsmæssige vilkår (forventet virkning for clearingmedlemmer) og fra foranstaltninger til forbedring af oplysningernes kvalitet (forventet virkning for transaktionsregistre) ikke medtaget i denne beregning.
Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?
Virksomheder, SMV'er og mikrovirksomheder vil særlig drage fordel af de løsninger, som sigter mod i) reduktion af reguleringsmæssige krav i situationer, hvor uforholdsmæssigt høje overholdelsesomkostninger synes at være større end de tilsynsmæssige fordele, og ii) forbedring af adgangen til clearing. Ikke-finansielle modparter vil drage fordel af tilpasningen af clearingforpligtelsens anvendelsesområde. Forenklingen af indberetningskravene vil gavne alle modparter, herunder SMV'er. Endelig vil indførelsen af nye principper om at levere clearingydelser på fair, rimelige og ikke-diskriminerende forretningsmæssige vilkår gøre det nemmere for mange modparter at få adgang til clearing.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
Nej. De overvejede forbedringer burde ikke medføre væsentlige omkostninger for de nationale budgetter og myndigheder.
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Nej.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

I betragtning af, at kravene i EMIR anvendes fra forskellige tidspunkter, og at nogle af dem endnu ikke er trådt i kraft, bør en evaluering af EMIR i sin helhed foretages med særligt fokus på forordningens effektivitet for så vidt angår opfyldelsen af dens oprindelige mål. Denne evaluering bør indeholde de målrettede ændringer, som overvejes i dette initiativ, og finde sted mindst tre år efter ændringernes anvendelse. I visse tilfælde, navnlig i forbindelse med pensionsordninger, er det vigtigt løbende at overvåge, hvorvidt der udvikles løsninger for pensionsordningers clearing.