



Förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter

2016/17:FPM38

Finansdepartementet

2016-12-22

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 856

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett ramverk för återhämtning och resolution av centrala motparter och om revidering av förordningarna 2010/1095/EU, 2012/648/EU och 2015/2365/EU.

SWD (2016) 368

Commission staff working document Impact assessment Accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a framework for recovery and resolution of central counterparties

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 28 november ett förordningsförslag till EU-ramverk för hantering av centrala motparter i kris. Förordningen syftar till att säkerställa att centrala motparter i första hand, och myndigheter i andra hand, har trovärdiga verktyg för att återhämta respektive avveckla institut på ett sätt som minimerar spridningsrisker och samtidigt bibehåller tillgången till grundläggande finansiella tjänster. Vidare ska förordningen säkerställa att den finansiella sektorn bär kostnaderna för ett eventuellt omhändertagande av en central motpart i kris.

I förordningen föreslår kommissionen huvudsakligen åtgärder inom följande områden: förberedande åtgärder, åtgärder för tidigt ingripande samt befogenheter och verktyg för resolution. Av förslaget följer även en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta en resolutionsmyndighet med befogenhet att genomföra förberedande åtgärder och ingripa i resolution.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag. Regeringen anser att det är viktigt att säkerställa möjligheten att agera snabbt och kraftfullt gentemot en central motpart i kris för att återställa förtroendet för det finansiella systemet i en krissituation. Regeringen anser att det är viktigt att förordningen

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

En central motpart är en aktör i den finansiella infrastrukturen som agerar mellanhand mellan köpare och säljare i en finansiell transaktion. Centrala motparter har fått en ökad roll globalt sedan genomförandet av ett G20-beslut om krav på central clearing för standardiserade derivatkontrakt som handlas utanför reglerade marknader (OTC-derivat). Inom EU har detta clearingkrav införts genom förordningen (EU) nr 648/2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister. Förordningen innehåller också krav när det gäller exempelvis centrala motparters auktorisation och riskhantering.

Den globala finanskrisen visade hur stora systemviktiga finansiella institut i kris kan skapa spridningseffekter för resten av det finansiella systemet och ha en negativ påverkan på den reala ekonomin. Efter finanskrisen har man inom globala standardsättande organ arbetat med att ta fram principer för hur finansiella institut kan avvecklas på ett ordnat sätt i en krissituation. De internationella principerna genomförs sedan på EU-nivå i form av direktiv eller förordningar. Ett ramverk för återhämtning och resolution av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag genomfördes i EU genom krishanteringsdirektivet (2014/59/EU).

På global nivå har Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) och Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (Iosco) respektive Financial Stability Board (FSB) tagit fram generella principer för återhämtning och resolution av centrala motparter. Ytterligare internationella riktlinjer väntas från FSB och CPMI-Iosco under 2017. Kommissionen deltar som observatör i det internationella arbetet och har utformat förordningsförslaget för att säkerställa förenlighet med de globala principerna.

På EU-nivå genomförde kommissionen under 2012 ett offentligt samråd om återhämtning och resolution av centrala motparter. Kommissionen har också hållit fyra expertgruppsmöten med medlemsstaterna mellan 2013 och 2016.

Kommissionen presenterade förslaget till förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter den 28 november 2016.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Tillämpningsområde och syfte

Förslaget omfattar samtliga centrala motparter inom EU. Det finns för närvarande 17 centrala motparter i EU, lokaliserade i 12 medlemsstater.

Sverige är hemland för en central motpart (Nasdaq OMX Clearing). Proportionalitet säkerställs genom att återhämtnings- och resolutionsplaner anpassas efter respektive institut och dess betydelse för det bredare finansiella systemet.

Syftet med förslaget är först och främst att säkerställa en ordnad återhämtning av centrala motparter under finansiell stress. Detta sker genom tillämpning av robusta och omfattande återhämtningsplaner som beslutas gemensamt av den centrala motparten och dess medlemmar. Om återhämtningen misslyckas och kriterier för resolution uppfylls ska ansvariga myndigheter snabbt kunna agera för att säkra finansiell stabilitet, upprätthålla kritiska funktioner och i största möjliga utsträckning minimera behov av offentligfinansiella medel.

1.2.2 Behöriga myndigheter

Av förordningsförslaget följer en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta en resolutionsmyndighet med befogenhet att genomföra förberedande åtgärder och ingripa i resolution. De förberedande åtgärderna innefattar upprättande av resolutionsplaner samt bedömning inklusive förslag på åtgärder vad gäller förutsättningarna att sätta respektive central motpart i resolution. Befogenheter för resolution beskrivs mer utförligt under avsnitt 1.2.5. Resolutionsmyndigheten kan vara en centralbank, tillsynsmyndighet eller annan myndighet. Den behöriga tillsynsmyndigheten (i Sverige Finansinspektionen) kan vara resolutionsmyndighet om det finns arrangemang som säkerställer att det inte uppstår intressekonflikter mellan myndighetens funktioner.

Enligt förslaget ska resolutionsmyndigheten bland annat få i uppdrag att tillsätta ett resolutionskollegium för varje central motpart. Kollegiets sammansättning motsvarar i hög utsträckning tillsynskollegiet för centrala motparter enligt förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister. Resolutionskollegiet ska bland annat utgöras av tillsynsmyndigheterna för den centrala motparten, clearingmedlemmarna, värdepappersförvarare och handelsplatser som deltar i tillsynskollegiet, samt berörda centralbanker, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och Europeiska bankmyndigheten (Eba).

1.2.3 Förberedande åtgärder

Återhämtningsplan

I förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister finns flera nivåer av skyddsnät för eventuella förluster som kan uppkomma i en central motparts verksamhet. De förfonderade finansiella resurserna utgörs i första hand av finansiella säkerheter som syftar till att begränsa motpartsrisker och i andra hand av en obeståndsfond som ytterligare begränsar motpartsriskerna. I tredje hand ska den centrala motparten ha

tillräckliga finansiella medel som tillsammans med obeståndsfonden säkerställer att institutet under extrema men tänkbara omständigheter kan motstå att de två största clearingmedlemmarna fallerar samtidigt.

Enligt förslaget ska en central motpart upprätta en så kallad återhämtningsplan. I återhämtningsplanen ska de åtgärder framgå som den centrala motparten ska vidta för att återställa sin finansiella position vid en avsevärt försämrad finansiell ställning eller när det föreligger en risk att den bryter mot kraven i förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister. Syftet med återhämtningsplanen är att så långt det är möjligt förhindra att den centrala motparten går omkull och att det uppstår allvarliga spridningseffekter i det finansiella systemet.

I enlighet med internationella riktlinjer ska återhämtningsplanen vara heltäckande, effektiv, transparent och mätbar för berörda aktörer, säkerställa lämpliga incitament och minimera negativ påverkan för alla berörda intressenter och det bredare finansiella systemet. Med utgångspunkt i dessa principer ska centrala motparter förbereda lämpliga åtgärder för återhämtning. Dessa åtgärder inkluderar verktyg för att återställa en balanserad bok, dvs. det läge där den centrala motparten inte själv exponeras mot marknadsrörelser. Vidare finns arrangemang där kvarstående clearingmedlemmar frivilligt tar på sig fallerande medlemmars positioner genom auktioner. Den centrala motparten kan även upprätta avtal om att inhämta ytterligare finansiella resurser från clearingmedlemmarna genom direkta krav på inbetalning av likvida medel (så kallade cash calls) eller genom att behålla en andel av clearingmedlemmarnas vinster i deras derivatkontrakt.

Förslaget beskriver inte vilka specifika åtgärder som måste omfattas av återhämtningsplanen, och utesluter inte heller andra åtgärder än de som föreslås. Planen får dock inte förutsätta tillhandahållande av statliga medel. Återhämtningsplanen måste resultera i bindande överenskommelser med clearingmedlemmarna för att säkerställa genomförbarhet.

Planerna ska överlämnas för bedömning till tillsynsmyndigheterna och ska ses över minst årligen. Tillsynskollegiet ska involveras i bedömningen av planerna. Om kollegiet inte lyckas fatta ett gemensamt beslut kan Esma få i uppdrag att komma fram till beslut genom s.k. bindande medling.

Resolutionsplan

Enligt förslaget ska resolutionsmyndigheten upprätta en så kallad resolutionsplan för hur en central motpart kan rekonstrueras och dess kritiska funktioner upprätthållas vid ett fallissemang. Planen ska beskriva vilka åtgärder och befogenheter som resolutionsmyndigheten har till sitt förfogande i det fall en central motpart uppfyller kriterierna för resolution (se avsnitt 1.2.5 om resolutionsverktyg). Likt återhämtningsplanen får inte heller resolutionsplanen förutsätta statligt finansiellt stöd. Planen ska ta hänsyn till den centrala motpartens affärsmodell, marknadsandelar och relevans för det

Som en del av det förberedande arbetet ska resolutionsmyndigheten i samarbete med resolutionskollegiet göra en bedömning av förutsättningarna för resolution av den centrala motparten och tillse att eventuella hinder mot detta åtgärdas. Resolutionsmyndigheten ska ha möjlighet att efter denna bedömning begära ändringar av den centrala motpartens affärsverksamhet och operationella och rättsliga struktur, kräva en revidering av koncernarrangemang och en ökning av den centrala motpartens förfonderade medel för att täcka förluster.

Resolutionskollegierna ska involveras i framtagandet av resolutionsplanerna och i bedömningen av åtgärder för att säkerställa förutsättningar för resolution. Om kollegiet inte lyckas fatta ett gemensamt beslut kan Esma få i uppdrag att komma fram till beslut genom bindande medling.

1.2.4 Tidigt ingripande

Tillsynsmyndigheter ges i förordningsförslaget specifika befogenheter att ingripa i centrala motparters verksamhet när institutets finansiella ställning är i fara men innan resolutionskriterierna är uppfyllda, eller när den centrala motpartens agerande kan vara skadligt för finansiell stabilitet.

Åtgärderna för tidigt ingripande kompletterar de tillsynsåtgärder som en behörig myndighet har rätt att vidta om en central motpart bryter mot kraven. Vid tidigt ingripande får tillsynsmyndigheten enligt förslaget möjlighet att t.ex. kräva tillämpning av åtgärder i återhämtningsplanen, begära förändringar när det gäller institutets styrelse/ledning, affärsmodell eller den rättsliga/operationella strukturen.

1.2.5 Resolution

Kriterier för resolution

Resolutionsmyndigheten ska enligt förslaget ha befogenhet att försätta en central motpart i resolution om myndigheten gör bedömningen att samtliga följande tre kriterier är uppfyllda:

1. institutet fallerar eller det är sannolikt att det kommer att fallera,
2. inga andra åtgärder från den privata sektorn eller tillsynsåtgärder inklusive tidigt ingripande kommer att kunna avvärja institutets fallissemang inom en rimlig tidsfrist, *och*
3. resolution anses ligga i allmänintresset för att uppnå resolutionsmålen eftersom avveckling under normalt insolvensförfarande inte skulle uppnå dessa mål i samma utsträckning.

Därutöver kan en central motpart försättas i resolution då ytterligare återhämtningsåtgärder som skulle kunna avvärja fallissemang riskerar att äventyra finansiell stabilitet.

Resolutionsmyndigheten ska ta hjälp av tillsynsmyndigheten avseende bedömningen av det första kriteriet.

Resolutionsverktyg

Enligt förslaget ska resolution utföras genom en rad verktyg som får användas var för sig eller tillsammans:

- nedskrivning och konvertering av institutets aktie- och skuldinstrument,
- försäljning av institutets kritiska funktioner till en livskraftig konkurrent,
- skapandet av ett offentligt kontrollerat broinstitut, och
- verktyg för fördelning av positioner och förluster mellan clearingmedlemmar.

Verktyg för att fördela förluster och positioner kan delvis utgöras av de verktyg som omfattas av återhämtningsplanen, t.ex. auktion av fallerande clearingmedlemmars positioner, tvingande fördelning av positioner och uppsägning av avtal. Ytterligare verktyg kan dock vara förbehållet för just resolution, t.ex. möjligheten för resolutionsmyndigheten att inhämta ytterligare resurser från clearingmedlemmarna genom cash calls, nedskrivning av den centrala motpartens kapital- och skuldinstrument och konvertering av skulder till aktier.

Om den centrala motparten har försatts i resolution innan åtgärderna i återhämtningsplanen har genomförts ska resolutionsmyndigheten i första hand tillämpa dessa återstående åtgärder. Därefter ska resolutionsmyndigheten tillämpa åtgärder i enlighet med resolutionsplanen om det inte anses mer lämpligt att vidta andra åtgärder för att uppnå resolutionsmålen. Avsteg från planen måste kunna rättfärdigas av resolutionsmyndigheten.

Förordningsförslaget hindrar inte resolutionsmyndigheten från att tillgripa ytterligare verktyg än de som specificeras i syfte att undvika användandet av statliga medel. Eventuella ytterligare verktyg måste dock användas med full respekt för principen om att ingen borgenär ska bära större förluster än vad som skulle ha varit fallet om institutet hade blivit föremål för ett vanligt insolvensförfarande. Sådana verktyg kan utgöras av krav på ytterligare resurser från den centrala motparten eller dess clearingmedlemmar. Om dessa alternativ inte finns att tillgå eller är otillräckliga för att säkerställa finansiell stabilitet kan statligt ingripande i form av kapitaltillskott eller tillfälligt ägarskap övervägas som en sista utväg. Sådana åtgärder måste vidtas i enlighet med statsstödsreglerna och de statliga medlen måste kunna återföras från den centrala motparten över tid.

I förslaget finns regler för att säkerställa att resolutionsbeslut alltid fattas i enlighet med grundläggande principer om bl.a. nationell grundlag, äganderätt och värdepapperslagstiftning. Det föreslås särskilda bestämmelser som resolutionsmyndigheten måste följa i samband med resolutionsbeslut. Exempelvis måste det göras en noggrann värdering av den centrala motpartens balansräkning och det föreslås skydd i form av kompensation för berörda intressenter i de fall de får bära större förluster än vad som skulle ha varit fallet enligt normalt insolvensförfarande.

Avseende gränsöverskridande samarbete utgår kommissionens förslag från FSB:s principer. Dessa anger att myndigheter i olika jurisdiktioner ska samarbeta vid resolution samt erkänna och stödja varandras resolutionsåtgärder i relation till berörda parter, tillgångar och skulder som är lokaliserade på deras territorier. Förslaget kräver att centrala motparter säkerställer att åtgärder i återhämtningsplanen blir bindande i alla berörda jurisdiktioner.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det finns inga bestämmelser i svensk rätt om återhämtningsplan och resolution av centrala motparter. Reglerna i förordningen, och i de delegerade akter som ska komplettera förordningen, blir direkt tillämpliga i samtliga medlemsstater. Eftersom förslaget innehåller bestämmelser på ett område som i dagsläget inte är reglerat i svensk rätt kommer det inte i konflikt med någon befintlig reglering. Den reglering som finns avser situationen att en central motpart går i konkurs, och det är en sådan situation som ska undvikas med den nya förordningen.

Förordningen kan dock inte tillämpas utan viss kompletterande nationell lagstiftning avseende t.ex. inrättande av resolutionsmyndighet. Vidare kan vissa följdändringar behöva göras i insolvensrättslig lagstiftning, t.ex. avseende förmånsrätt för fordringar som uppkommer i samband med resolution och resolutionsåtgärdernas status vid en konkurs.

Förslaget ger utrymme för kompletterande nationell reglering. Resolutionsmyndigheten kan t.ex. använda andra resolutionsverktyg än de som omnämns i förordningen. Det finns även utrymme för statligt ingripande i form av kapitaltillskott eller tillfälligt ägarskap. Någon sådan reglering finns dock inte i Sverige i dag.

En myndighet, t.ex. Riksgäldskontoret, har i dag möjlighet att ge statligt stöd till centrala motparter, efter beslut av regeringen, i enlighet med förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Kommissionens förslag medger att sådant stöd får lämnas om vissa förutsättningar är uppfyllda. En förutsättning är att stödet är nödvändigt för att motverka en allvarlig störning i medlemsstatens ekonomi och för att bibehålla finansiell stabilitet. Det statliga stödet måste också vara godkänt enligt statsstödsreglerna.

De föreslagna åtgärderna i förslaget avser att minska både sannolikheten för att ett institut hamnar i en krissituation och de förväntade kostnader som uppstår i en sådan situation. Enligt kommissionens analys kommer därmed sannolikheten för att staten behöver ingripa med offentliga medel för att säkerställa den finansiella stabiliteten att minska. Förslaget kan därför förväntas ha positiva effekter på de offentliga finanserna på ett övergripande plan (se dock förväntade kostnader för resolutionsmyndighet nedan).

I takt med tillämpningen av det globala kravet på central clearing för standardiserade OTC-derivat i EU genom förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister är allt fler finansiella transaktioner föremål för central clearing. Samtidigt som kravet på central clearing leder till lägre total motpartsrisk i det finansiella systemet så koncentreras denna risk hos centrala motparter. Det faktum att clearingmarknaden dessutom domineras av ett fåtal aktörer styrker behovet av förberedelse för fallissemang i dessa institut. Vidare utgör centrala motparter en knutpunkt i ett komplext nätverk av clearingmedlemmar baserade i olika länder. Risker för betydande gränsöverskridande spridningseffekter vid fallissemang ökar ytterligare behovet av ett gemensamt ramverk för att hantera en central motpart på obestånd.

Sammanfattningsvis menar kommissionen att ett krishanteringsramverk på EU-nivå för centrala motparter är befogat. Kommissionen anser, utifrån dess egna kvalitativa bedömning av förslaget, att eventuella kostnader som förslaget medför för nationella myndigheter, centrala motparter och andra aktörer understiger nyttan med förslaget.

Kommissionen anger att det föreslagna krishanteringsramverket utgör det mest effektiva alternativet från ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom alternativen annars är heltäckande statligt ingripande eller konkurs. Vidare skulle det föreslagna ramverket stärka den rättsliga och ekonomiska förutsebarheten när det gäller vad som sker i en krissituation. Även om det finns kostnader förknippade med förslaget har den senaste finanskrisen påvisat att kostnader för statliga räddningspaket och ordinarie insolvensförfaranden för institut i kris är mycket högre. Eventuella ökade kostnader för centrala motparter förväntas vara väsentligt lägre än för banker eftersom förslaget inte innefattar ökad förfondering av finansiella resurser för resolution som t.ex. krav på förlustabsorberande kapital eller bidrag till en resolutionsfond.

Finansinspektionen och den framtida resolutionsmyndigheten föreslås genom förslaget erhålla ett antal nya verktyg. Myndigheterna får i uppdrag att arbeta med institut i ett förberedande skede, t.ex. utvärdera och utforma återhämtnings- respektive resolutionsplaner samt identifiera och åtgärda hinder mot resolution. Det bör dock påpekas att förberedande åtgärder i form av återhämtningsplaner redan pågår för att möta motsvarande globala krav.

Vidare får Finansinspektionen mandat för tidigt ingripande och resolutionsmyndigheten får ett antal verktyg som kan tillämpas i det fall en central motpart försätts i resolution. Avsikten med kommissionens förslag är att hanteringen i en krissituation ska bli smidigare, eftersom förberedelser kan påbörjas tidigare och verktyg finns för att ingripa på olika stadier för att säkerställa upprätthållandet av kritiska tjänster och säkra den finansiella stabiliteten. Sammantaget förväntas de utökade uppgifterna öka myndigheternas behov av resurser. Regeringen har i dagsläget inte möjlighet att uppskatta det förväntade ökade behovet av resurser.

Förberedande åtgärder, tidigt ingripande och resolution skulle primärt skötas av nationella myndigheter. Esma och Eba skulle få vissa ytterligare uppgifter i form av koordinering och bindande medling mellan nationella myndigheter. Esma får även i uppdrag att ta fram tekniska standarder och riktlinjer som kompletterar förordningstexten. Med tanke på det begränsade antalet centrala motparter i EU bedömer kommissionen att dessa uppgifter kan hanteras inom myndigheternas nu förutsedda budgetramar.

Kommissionen menar att förordningsförslaget inte skulle ha någon påverkan på EU-budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar initiativ som syftar till att säkra den finansiella stabiliteten inom EU. Det är viktigt att säkerställa att finansiella institut i första hand, och staten i andra hand, har möjlighet att agera snabbt och kraftfullt för att återställa förtroendet för det finansiella systemet. Regeringen anser att det finns goda skäl att ta fram ett krishanteringsramverk för centrala motparter motsvarande det som nu existerar för banker, särskilt med tanke på de centrala motparternas ökande systemviktiga betydelse för det finansiella systemet sedan införandet av clearingkravet. Regeringen välkomnar därför kommissionens förordningsförslag om krishantering för centrala motparter.

Mot bakgrund av clearingmarknadens globala natur är det viktigt att regler för centrala motparter samordnas på internationell nivå. Av det skälet bör åtgärder som har överenskommit inom globala standardsättande organ som FSB och CPMI-Iosco ligga till grund för det lagstiftningsarbete som nu bedrivs. Regeringen kommer att verka för att ytterligare globala riktlinjer som beslutas under 2017 införlivas i förordningen under förhandlingarna om det krävs för att säkerställa förenlighet mellan regler på global och europeisk nivå.

Regeringen stödjer den huvudsakliga inriktningen av förslaget till förordning. Grundläggande principer om förutsebarhet, transparens och likabehandling bör vara styrande så långt som möjligt. Samtidigt krävs ett flexibelt regelverk som innehåller ett brett urval av verktyg, vars närmare

användning beslutas mot bakgrund av den aktuella situationen och med beaktande av verktygens potentiella konsekvenser för finansiell stabilitet.

Regeringen avser att verka för att förordningen skapar rätt incitament för berörda aktörer t.ex. i återhämtningsfasen för att i högsta möjliga utsträckning undvika resolution. Om resolution är oundvikligt bedömer regeringen att särskild hänsyn bör tas till hur olika resolutionsverktyg påverkar respektive aktör för att säkerställa en balans i en fördelning av förluster.

Regeringen anser vidare att det är viktigt att förordningen säkerställer en balans när det gäller inflytande i återhämtnings- och resolutionsplaneringen mellan hemländer för centrala motparter och hemländer för clearingmedlemmar och kunder. Detta är viktigt från svenskt perspektiv då Sverige är hemland för en central motpart samtidigt som svenska företag är clearingmedlemmar och kunder i centrala motparter i andra länder.

Vidare avser regeringen att verka för att medlemsstaterna ges tillräcklig flexibilitet att tillgripa statliga stabiliseringsverktyg när det bedöms vara nödvändigt för att säkra finansiell stabilitet och minimera kostnaderna för skattebetalarna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna är i stort positiva till kommissionens förslag. Flera medlemsstater har påpekat vikten av att förordningen utformas i enlighet med internationella principer. Eftersom ytterligare globala riktlinjer fortfarande är under utarbetning kommer det eventuellt krävas en anpassning av förordningen i förhandlingsskedet i vår.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog en rapport i oktober 2013 om återhämtnings- och resolutionsramverk för icke-banker (2013/2047(INI)). I rapporten uppmanade man kommissionen att ta fram förslag på krishanteringsramverk för bl.a. centrala motparter. Europaparlamentets ståndpunkter i relation till kommissionens förslag är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är för närvarande inte kända. Regeringen kommer att ge möjlighet för berörda aktörer att ge sin syn på förslaget efter årsskiftet.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för förslaget är artikel 114 i EUF-fördraget. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i EUF-fördraget. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Marknaden för central clearing är global. Om denna marknad ska regleras på ett effektivt sätt krävs internationell samordning, annars kommer handeln att flyttas till jurisdiktioner som ställer lägre krav på marknadsdeltagarna. Centrala motparter verkar dessutom gränsöverskridande mellan marknader och produktkategorier. I denna process skapar de kopplingar mellan finansiella aktörer, motparter och kunder inom den inre marknaden. Nuvarande verktyg för att hantera centrala motparter i kris är begränsade till motparternas interna arrangemang eller finns enbart på nationell nivå. Fallissemang hos en central motpart som verkar gränsöverskridande, vilket är fallet för majoriteten av institut, kommer påverka den finansiella stabiliteten i samtliga medlemsstater som den verkar i. Därför krävs ett harmoniserat EU-ramverk för återhämtning och resolution av centrala motparter som speglar verksamhetens gränsöverskridande karaktär.

Kommissionen menar att en förordning är det lagstiftningsinstrument som är mest lämpligt. Detta eftersom den kompletterar förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister, vilken reglerar centrala motparterers tillsyns krav. Dessutom anses en förordning skapa bäst förutsättningar för harmoniserade regler. Med en förordning undviks nationella undantag och eventuell rättslig osäkerhet till följd av olika tillämpning i samband med ovan nämnd gränsöverskridande problematik. Kommissionen anser därför att subsidiaritetsprincipen är uppfylld.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning eftersom det mot bakgrund av centrala motparterers gränsöverskridande verksamhet finns ett tydligt behov av globalt koordinerade regler och ett harmoniserat EU-regelverk.

När det gäller proportionalitetsprincipen påpekar kommissionen att centrala motparter som en del av den finansiella infrastrukturen är högst sammanlänkade med, och centraliserar risk på uppdrag av, en rad finansiella aktörer. Ett avbrott i tillhandahållandet av centrala motparterers kritiska funktioner skulle få allvariga konsekvenser för finansiell stabilitet och för ekonomin i stort. Kommissionen menar därför att det är befogat att kräva tillfredsställande planer för ordnad återhämtning och resolution av dessa institut, samt att ge myndigheter tillräckliga verktyg för att snabbt och effektivt rekonstruera deras verksamhet vid behov.

Eftersom det är svårt att på förhand bedöma en central motparts systemvikt anser kommissionen att det föreslagna ramverket bör omfatta alla institut, oavsett storlek och komplexitet. De flesta centrala motparter inom EU tillhandahåller tjänster till clearingmedlemmar och kunder i andra medlemsstater, ibland även utanför EU. Återhämtnings- och resolutionsplaner bör därför skräddarsys efter respektive instituts riskprofil. Vidtagna åtgärder för att säkra finansiell stabilitet ska alltid vara befogade och proportionerliga, ska inte gå utöver vad som krävs för att uppnå målen samt vara förenliga med grundläggande principer om äganderätt. Kommissionen anser därför att proportionalitetsprincipen är uppfylld.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning, särskilt mot bakgrund av centrala motparters systemviktiga funktion på de finansiella marknaderna. Regeringen anser även att de föreslagna förberedande åtgärderna i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till proportionalitet eftersom återhämtnings- och resolutionsplaner ska utformas med hänsyn till respektive institut, t.ex. avseende storlek och affärsmodell.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar i rådsarbetsgruppen för finansiella tjänster inleddes med ett första möte den 1 december. Nästa möte kommer enligt det inkommande ordförandeskapet i rådet att äga rum i februari 2017. Det är osannolikt att en överenskommelse om allmän inriktning i rådet kommer att kunna träffas under våren.

4.2 Fackuttryck/termer

Avveckling: Fullgörandet av en transaktion som innebär att köparen får de köpta instrumenten och säljaren får det avtalade beloppet.

Cash call: Krav på att clearingmedlemmarna ska betala in likvida medel.

Central motpart: En enhet som inträder mellan köpare och säljare och blir varje köpares och säljares motpart. Ett exempel på en central motpart är Nasdaq OMX Clearing.

Clearing: En process för att hantera motpartsrisker i samband med positioner som har avtalats men ännu inte har avvecklats (fastställandet av positioner som ska avvecklas och kontroll av att finansiella instrument och köpeskillning är tillgängliga för resolution).

Clearingmedlem: En aktör som deltar i clearingen hos en central motpart för egen räkning eller för kunds räkning.

Derivat: En gemensam beteckning på finansiella instrument, t.ex. terminer eller optioner, vars värde påverkas av värdet på en underliggande tillgång, t.ex. aktier, valutor eller råvaror.

Marginalsäkerhet: Säkerheter som en central motpart kräver av clearingmedlemmar för att inträda i rollen som motpart och som får tas i anspråk före det att obeståndsfonden tas i anspråk.

Motpartsrisk: Risken att motparten i en transaktion inte ska fullgöra sitt åtagande.

Obeståndsfond: Fonderade medel som under vissa omständigheter kan användas av en central motpart för att täcka förluster som överstiger inbetalade marginalsäkerheter och som uppstår till följd av en clearingmedlems insolvens.

OTC-derivat: Derivat som handlas bilateralt mellan köpare och säljare vid sidan av reglerade marknader.