



Ändrade regler för tillsyn över centrala motparter i EU och i tredjeland 2016/17:FPM115

Finansdepartementet

Dokumentbeteckning

KOM(2017) 331

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

SWD(2017) 148

Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1095/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority) and amending Regulation (EU) No 648/2012 as regards the procedures and authorities involved for the authorisation of CCPs and the requirements for the recognition of third-country CCPs

Sammanfattning

Kommissionen föreslår ändringar i förordningen om Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten och i förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister. De föreslagna ändringarna avser tillsyn över centrala motparter inom EU och centrala motparter belägna i ett tredjeland. Syftet med ändringarna är att göra tillsynsarrangemangen för centrala motparter belägna både inom EU och i ett tredjeland mer ändamålsenliga i ljuset av centrala motparters ökande betydelse för det finansiella systemet. Regeringen välkomnar att tillsynsarrangemangen för centrala motparter ses över men är tveksam till flera av förslagen, särskilt när det gäller nya befogenheter för Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten och relevanta centralbanker.

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 en överenskommelse som gjordes 2009 inom G20. Överenskommelsen gällde krav på clearing genom centrala motparter ("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 (Emirförordningen). Förordningen innehåller också krav när det gäller centrala motparters auktorisation och riskhantering, samt arrangemang för tillsyn över centrala motparter.

Sedan införandet av Emirförordningen har andelen kontrakt som clearas centralt ökat substantiellt. Enligt kommissionen clearades i juni 2016 drygt 60 procent av alla globala OTC-derivat centralt, vilket motsvarar knappt 340 tusen miljarder dollar. Denna utveckling förväntas fortsätta, bland annat eftersom ytterligare kontrakt troligen kommer bli föremål för clearingkrav. Samtidigt är central clearing i stor utsträckning koncentrerad till ett fåtal aktörer som dominerar marknaden för olika typer av kontrakt. Det finns 17 centrala motparter inom EU i 12 olika medlemsstater. Sverige har en central motpart, Nasdaq Clearing AB, som framförallt verkar i de nordiska länderna. Svenska aktörer nyttjar även clearingtjänster hos centrala motparter i andra medlemsstater, främst i Storbritannien (räntederivat) och Nederländerna (aktier).

Frågan om vilka stabilitetsrisker som utvecklingen på clearingmarknaden ger upphov till, med tanke på ökande volymer av centralt clearade kontrakt och den koncentrerade marknaden, har varit i fokus under senare år, både på global nivå och inom EU. Det pågår exempelvis förhandlingar om en förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter (2016/17:FPM38).

Under våren 2017 genomförde kommissionen en konsultation inför en översyn av de europeiska tillsynsmyndigheterna. Kommissionen har argumenterat för att Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) bör få en stärkt roll när det gäller bl.a. konvergens av tillsynen mellan medlemsstater, särskilt inom ramen för skapandet av kapitalmarknadsunionen. Med ett fåtal gränsöverskridande aktörer som är systemviktiga i flera medlemsstater har centrala motparter lyfts fram som ett område där Esma skulle kunna ges en stärkt roll.

Centrala motparter i Storbritannien utför en väsentlig andel av den centrala clearing som sker inom EU i dag. I dagsläget clearas ungefär 90 procent av svenska räntederivat i London. I ljuset av Storbritanniens utträde ur EU har frågor väckts kring EU:s ramverk för godkännande av centrala motparter

belägna i ett tredjeland. Eftersom en stor andel av clearingerna efter utträdet kommer att ske i ett tredjeland ökar behovet av att säkerställa att tredjelandsaktörer som tillhandahåller tjänster i unionen är föremål för samma krav och tillsyn som EU-baserade aktörer.

Kommissionen presenterade förslag till ändringar i förordningen om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), den s.k. Esmaförordningen, och i Emirförordningen den 13 juni 2017.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Tillsyn över centrala motparter inom EU

Etablering av ett nytt organ inom Esma

I Esmaförordningen, genom vilken myndigheten inrättades, anges Esmas uppgifter och befogenheter. De innefattar bl.a. en skyldighet att bidra till att etablera högkvalitativa gemensamma regler och tillämpningsprinciper. Esma består av ett antal interna organ med olika uppgifter och befogenheter. Ändringsförslaget avseende Esmaförordningen syftar huvudsakligen till att möjliggöra för myndigheten att effektivt utöva sina föreslagna nya uppgifter och befogenheter när det gäller tillsyn över centrala motparter enligt Emirförordningen.

Genom förslaget etableras ett nytt organ inom Esma benämnt Board of Supervisors in Executive Session (CCP Executive Session). Det nya organet är ansvarigt för vissa uppgifter som tillkommer Esma enligt ändringarna i Emirförordningen (se nedan). Arbetet i CCP Executive Session ska ledas av en chef biträdd av två direktörer. Chefen och direktörerna ska arbeta heltid med sina uppgifter och får inte inneha någon annan tjänst. De ska vidare agera självständigt och objektivt i EU:s intressen samt varken söka eller ta instruktioner från EU-rättsliga institutioner, myndigheter i medlemsstaterna eller från något annat offentligt eller privat organ. Utseendet av dessa funktioner ska enligt förslaget ske enligt en process där kommissionen, Europaparlamentet och rådet är inblandade.

Det nya organet ska bestå dels av fem permanenta medlemmar, dels av medlemmar som är specifika för varje central motpart som är föremål för tillsyn inom EU. De permanenta medlemmarna ska utgöras dels av chefen för CCP Executive Session och av direktörerna, vilka samtliga har varsin röst, dels av en representant för Europeiska Centralbanken respektive EU-kommissionen, vilka inte har någon röst. De medlemmar som är specifika för varje central motpart ska utgöras av en representant för den behöriga myndigheten i den medlemsstat där den centrala motparten är etablerad och representanter för centralbanker som utger de huvudsakliga valutor som clearas i den centrala motparten (s.k. relevanta centralbanker). Av de icke-permanenta medlemmarna har endast den behöriga myndigheten en röst.

Beslut fattas med enkel majoritet bland de medlemmar som har en röst och chefen har utslagsröst. I syfte att säkerställa att synpunkter från andra relevanta myndigheter tas i beaktande har chefen för CCP Executive Session möjlighet att bjuda in medlemmar i tillsynskollegiet eller myndighetsrepresentanter för godkända centrala motparter som är etablerade i ett tredjeland som s.k. observatörer till möten i organet.

Tillsynskollegier

Enligt Emirförordningen ska en central motparts nationella behöriga myndighet inrätta, förvalta och leda ett kollegium som har till uppgift att främja fullgörandet av vissa tillsynsuppgifter enligt förordningen. Enligt kommissionens förslag ska de nationella behöriga myndigheterna alljämt inrätta dessa s.k. tillsynskollegier. Kollegierna ska emellertid förvaltas och ledas av chefen för CCP Executive Session. Dessutom ska samtliga permanenta medlemmar av CCP Executive Session delta i kollegiet. Förslaget ändrar röstningsreglerna i kollegierna genom att ge de permanenta medlemmarna i CCP Executive Session en röst var.

Ökad inblandning av Esma i översyn och utvärdering av centrala motparter

Enligt den nuvarande lydelsen av Emirförordningen ska behöriga myndigheter löpande se över de system, strategier, processer och mekanismer som en central motpart har inrättat för att följa förordningen samt utvärdera de risker som den centrala motparten är exponerad mot. Utöver att Esmas roll i denna översyn och utvärdering ska stärkas genom ett ökat samarbete med nationella tillsynsmyndigheter innebär förslaget att den behöriga myndigheten ska vidarebefordra all information som den tar emot från en central motpart till Esma. Därutöver åläggs den behöriga myndigheten en skyldighet att – på begäran från Esma – begära vilken information som helst från en central motpart som myndigheten inte själv har tillgång till och som Esma anser sig behöva.

Krav på samtycke från Esma och centralbanker i tillsynsarbetet

Kommissionens förslag innebär att en nationell tillsynsmyndighet även fortsättningsvis ska bedriva tillsyn över centrala motparter inom dess jurisdiktion, t.ex. genom att utreda överträdelser och fatta beslut i tillsynsärenden. Förslaget innebär emellertid att det ställs krav på att Esma och/eller relevanta centralbanker ska ha gett sitt samtycke innan vissa beslut fattas av den nationella tillsynsmyndigheten. Esma och relevanta centralbanker ges även befogenheter att invända mot – eller begära ändringar av – flertalet av de beslut som kan eller ska fattas inom ramen för den nationella myndighetens tillsynsverksamhet. Det kan t.ex. handla om beslut om auktorisation eller om samverkansöverenskommelser. Det anges detaljerat i förordningen i vilka fall Esmas eller den relevanta centralbankens – eller båda myndigheternas – samtycke krävs innan ett beslut fattas. Den nationella tillsynsmyndigheten ska upprätta utkast till beslut som ska skickas till Esma och/eller den relevanta centralbanken. Om Esma eller centralbanken föreslår ändringar i beslutsutkastet får beslutet antas endast om

dessa ändringsförslag tas med i beslutet. Om Esma eller den relevanta centralbanken invänder mot ett beslut får den nationella tillsynsmyndigheten inte fatta beslutet.

Esma ska till en nationell tillsynsmyndighet vidarebefordra all relevant information som kan resultera i ett beslut till vilket Esma måste ge sitt samtycke. I samband därmed föreslås Esma också få befogenhet att begära att en nationell tillsynsmyndighet ska vidta tillsynsåtgärder, inklusive beslut om återkallelse av auktorisation.

När det gäller Esmas inflytande över den nationella beslutsprocessen innebär förslaget en möjlighet till omprövning av de invändningar Esma kan framställa. Om den nationella tillsynsmyndigheten inte instämmer med de av Esma föreslagna ändringarna eller om Esmas invändning mot ett förslag, får den behöriga myndigheten begära att Esmas tillsynsstyrelse gör en bedömning av invändningen eller ändringsförslagen. Tillsynsstyrelsen kan stödja eller avvisa Esmas invändning eller förslag.

Om den nationella tillsynsmyndigheten inte följer Esmas invändning eller ändringsförslag, eller inte följer en begäran av Esma att vidta en viss tillsynåtgärd inom rimlig tid, finns möjlighet för Esma att fatta egna beslut i enskilda fall. Sådana beslut riktar sig direkt till berörda finansmarknadsaktörer och har företräde framför tidigare beslut som har fattats av den nationella tillsynsmyndigheten.

1.2.2 Centrala motparter belägna i ett tredjeland

Nya arrangemang och krav för godkännande av centrala motparter belägna i ett tredjeland

Kommissionen föreslår ändringar av arrangemangen för godkännande av centrala motparter i ett tredjeland. Enligt Emirförordningens nuvarande lydelse får en central motpart i ett tredjeland endast tillhandahålla clearingtjänster till clearingmedlemmar eller handelsplatser som är etablerade i unionen om den centrala motparten är godkänd av Esma. Esma får lämna ett sådant godkännande efter att ha samrått med berörda behöriga myndigheter och centralbanker. Förutsättningarna för att ett godkännande ska kunna lämnas är bl.a. att kommissionen har antagit ett s.k. beslut om likvärdighet. Ett sådant beslut fastställer att den rättsliga och tillsynsmässiga ramen i tredjelandet kan säkerställa att de centrala motparter som är auktoriserade i detta land följer rättsligt bindande krav som är likvärdiga med de krav som fastställs på centrala motparter i Emirförordningen.

Kommissionens förslag innebär att det införs ytterligare krav som måste vara uppfyllda för att Esma ska få godkänna en central motpart i ett tredjeland. Det nya kravet innebär att Esma måste göra en granskning av den centrala motpartens betydelse för den finansiella stabiliteten i EU eller i någon medlemsstat. Om Esmas granskning utmynnar i bedömningen att den centrala motparten inte anses vara systemviktig och inte heller sannolikt

kommer att bli systemviktig för den finansiella stabiliteten i EU, eller för någon medlemsstat, anses den centrala motparten utgöra en ”kategori 1-CCP” (eng. ”Tier 1 CCP”). Dessa centrala motparter ska i allt väsentligt fortsatt vara föremål för den rådande likvärdighets- och godkännandeordningen i Emirförordningen.

Om Esmas granskning i stället utmynnar i en bedömning att den centrala motparten är systemviktig – eller sannolikt kommer att bli systemviktig – för EU eller någon medlemsstat anses den centrala motparten utgöra en ”kategori 2-CCP” (eng. ”Tier 2 CCP”). En kategori 2-CCP får godkännas bara om vissa ytterligare krav är uppfyllda. De ytterligare kraven innefattar bl.a. en skyldighet för den centrala motparten att – initialt och löpande – uppfylla vissa grundläggande krav som anges i Emirförordningen, t.ex. organisatoriska krav och kapitalkrav och krav i förhållande till samverkansöverenskommelser. Därutöver ges relevanta centralbanker vissa befogenheter i godkännandeprocessen. En förutsättning för att ett godkännande ska få lämnas är att relevanta centralbanker har lämnat en skriftlig bekräftelse på att den centrala motparten uppfyller de krav – vilka som helst – som åläggs den centrala motparten av de relevanta centralbankerna i genomförandet av dessas penningpolitiska uppgifter.

Esmas bedömning av systemvikten avseende en central motpart belägen i ett tredjeland kan – efter överenskommelse med relevanta centralbanker – också utmynna i en bedömning att den centrala motparten är av sådan substantiell systemvikt att dess efterlevnad av de ytterligare krav för en kategori 2-CCP inte är tillräckliga för att säkerställa den finansiella stabiliteten i EU eller någon av medlemsstaterna. Esma ska i ett sådant fall rekommendera kommissionen att anta en genomförandeakt som bekräftar att den aktuella centrala motparten inte bör godkännas. Kommissionen får i ett sådant fall anta en genomförandeakt som anger att den centrala motparten inte ska godkännas och att den endast får tillhandahålla clearingtjänster i EU efter att den har beviljats auktorisation enligt Emirförordningen. Kommissionens beslut innebär de facto ett lokaliseringskrav eftersom en förutsättning för att få auktorisation enligt Emirförordningen är att den centrala motparten är lokaliserad inom EU.

Grunderna för Esmas bedömning av en central motparts systemvikt anges uttryckligen i förordningen. Kommissionen ges befogenhet att anta en delegerad akt som ytterligare specificerar grunderna för Esmas bedömning.

Utökade befogenheter för kommissionen vid beslut om likvärdighet samt löpande kontroll av efterlevnad

Förutsättningarna för att Esma ska kunna godkänna en central motpart från ett tredjeland är, som framgår ovan, att kommissionen har antagit ett beslut om likvärdighet (i form av en genomförandeakt) som fastställer att den rättsliga och tillsynsmässiga ramen i tredjelandet kan säkerställa att de centrala motparter som är auktoriserade i detta land följer rättsligt bindande

krav som är likvärdiga med de krav som fastställs på centrala motparter i Emirförordningen. Genom ändringsförslaget får Esma en skyldighet att löpande övervaka utvecklingen av den rättsliga och tillsynsmässiga ramen i ett tredjeland som bedömts som likvärdigt. Därutöver ges kommissionen befogenhet att göra tillämpningen av genomförandeakten, dvs. beslutet om likvärdighet, beroende av att tredjelandet löpande uppfyller vilka krav som helst som anges i genomförandeakten. Tillämpningen av genomförandeakten ska dessutom kunna göras beroende av att Esma har möjlighet att utöva sina uppgifter i förhållande till centrala motparter som godkänts och att Esma kan utöva sin övervakning av utvecklingen av den rättsliga och tillsynsmässiga ramen i tredjelandet.

Nya tillsynsbefogenheter för Esma avseende centrala motparter belägna i ett tredjeland

Enligt Emirförordningens nuvarande lydelse ska Esma upprätta samarbetsarrangemang med de berörda behöriga myndigheter i tredjeländer vars rättsliga och tillsynsmässiga regelverk har bedömts som likvärdiga i enlighet med förordningen. Sådana samarbetsarrangemang ska åtminstone innehålla mekanismer för informationsutbyte och omedelbara underrättelser samt förfaranden för samordning av tillsynsverksamhet. Genom ändringsförslaget får Esma nya befogenheter när det gäller tillsyn av godkända kategori 1- och kategori 2-CCP:er, bl.a. avseende möjligheten att begära information direkt från en berörd central motpart i ett tredjeland. Befogenheterna i förhållande till kategori 2-CCP:er är fler och mer ingripande än de som gäller i förhållande till kategori 1-CCP:er. I vissa fall ska Esmas tillsynsbeslut godkännas på förhand av relevanta centralbanker. Esma får också befogenhet att besluta om sanktioner för centrala motparter i ett tredjeland om dessa bryter mot bestämmelser i förordningen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Esmaförordningen och Emirförordningen är redan gällande rätt i Sverige och de ändringar som kommissionen föreslår påverkar främst dessa förordningar. Förordningarna trädde i kraft den 16 december 2010 respektive 16 augusti 2012 och är bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater och kan endast ändras genom en EU-förordning.

Kommissionens förslag till ändringar i Esmaförordningen förväntas inte medföra något behov av komplettering eller revidering av gällande svenska lagar då förslaget innebär organisatoriska förändringar av arbetet inom Esma.

Emirförordningen kompletteras av lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister. I den lagen finns bestämmelser som är nödvändiga till följd av förordningen, såsom att Finansinspektionen är behörig myndighet i Sverige och att särskild avgift ska tas ut av den som åsidosätter sina skyldigheter enligt förordningen. Kommissionens förslag förväntas dock inte medföra något större behov av komplettering eller revidering av den lagen då

stora delar av förslaget innebär förändringar av tillsynsarbetet som regleras direkt i förordningen.

2016/17:FPM115

Den rätt att påverka nationella beslut och utövandet av tillsyn över centrala motparter som enligt förslaget tillkommer Esma och relevanta centralbanker kan – bl.a. mot bakgrund av bestämmelsen om förvaltningsmyndigheters självständighet i 12 kap. 2 § regeringsformen – bli problematisk ur svensk synvinkel, beroende på hur de slutgiltiga förslagen kan komma att se ut. Det kan noteras att Esma redan idag, vid tvister mellan behöriga myndigheter i gränsöverskridande situationer, under vissa förutsättningar har möjlighet att fatta ett beslut genom vilket en nationell tillsynsmyndighet åläggs att vidta en specifik åtgärd eller avstå från en åtgärd, s.k. bindande medling (se artikel 19 i Esmaförordningen). Mot bakgrund av att förslaget innehåller bestämmelser som ålägger centralbanker nya uppgifter i förhållande till tillsynsmyndigheternas verksamhet kan det vidare inte uteslutas att lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank kan påverkas av förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Genom att öka tillsynskonvergensen inom EU ska förslaget förbättra hanteringen av de finansiella stabilitetsrisker som uppkommer till följd av centrala motparters verksamhet. Eftersom ett fåtal aktörer är systemviktiga för det finansiella systemet i hela EU, anser kommissionen att det föreslagna tillsynsramverket med tillsynsansvar delvis centraliserat hos Esma, är mer ändamålsenligt än dagens system med tillsyn helt på nationell nivå. Enligt kommissionen kommer de föreslagna ändringarna att minska sannolikheten för att en central motpart fallerar, genom att stärka möjligheten för berörda myndigheter att motverka uppbyggnaden av systemrisk. Därutöver anser kommissionen att förslaget ger relevanta centralbanker en rättmätig roll i tillsynen över centrala motparter som de nu saknar. De föreslagna ändringarna kommer även att leda till en mer enhetlig tillsyn inom EU som motverkar risken för att centrala motparter lokaliserar sin verksamhet där det är mest fördelaktigt ur regleringssynpunkt (regelarbitrage).

Förslaget att upprätta en europeisk tillsynsmekanism kommer att innebära ökade utgifter för Esma. Bland annat förutser kommissionen att myndigheten kommer att behöva anställa 47 personer för att utföra de uppgifter som den åläggs enligt förslaget. Esmas ökade utgifter ska enligt förslaget finansieras av de centrala motparter som står under dess tillsyn, både inom EU och i tredjeland. De föreslagna ändringarna kommer därför enligt kommissionen inte ha någon påverkan på EU-budgeten. Regeringen konstaterar dock att en utökning av Esmas verksamhet ökar EU:s offentliga åtagande som ytterst ansvarig för institutionen och dess kostnader.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förslagets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten. Regeringen anser att EU:s budgetram kommer att behöva minska, bl.a. till följd av Storbritanniens utträde ur unionen. Ev. nya utgifter

kommer därför att behöva finansieras genom omprioriteringar inom en minskad budgetram. Riksdagen har vid Sveriges EU-inträde beslutat om principer om neutralitet för statens budget (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

Enligt kommissionen kommer de nya avgifter som centrala motparter ska betala till Esma att vara proportionerliga till aktörernas verksamhet. Kommissionen anser att dessa avgifter kommer vara små i förhållande till aktörernas omsättning och att de därför inte kommer påverka kostnaden för central clearing.

Enligt regeringens bedömning kan ytterligare kostnader tillkomma för EU-baserade clearingmedlemmar och klienter, om kommissionen väljer att introducera krav på omlokalisering till EU för kategori 2-CCP:er. Om sådana centrala motparter inte väljer att omlokalisera förlorar de sin status som godkänd att tillhandahålla tjänster inom EU, vilket begränsar europeiska aktörers möjlighet att nyttja deras tjänster. En sådan utveckling skulle riskera en fragmentering av clearingmarknaden, med ökade kostnader till följd av effektivitetsförluster.

Enligt regeringens bedömning finns det en risk för att den föreslagna tillsynsstrukturen inom EU leder till en ineffektiv ordning (se avsnitt 2.1). Mot den bakgrunden kan det inte uteslutas att Finansinspektionens kostnader kan komma att påverkas av förslaget. Eventuella kostnader kommer att hanteras inom befintliga anslagsramar för Finansinspektionen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att tillsynsarrangemang för centrala motparter inom EU ses över mot bakgrund av deras ökande betydelse för det finansiella systemet.

Regeringen anser dock att ansvar för tillsyn över centrala motparter inom EU hänger ihop med ansvar för krishantering (resolution), som för närvarande är nationellt. Ansvar för resolution inbegriper en möjlighet för staten att tillhandahålla statligt stöd till en central motpart om det krävs för att säkra finansiell stabilitet.

Regeringen är därutöver tveksam till om kommissionens föreslagna arrangemang för tillsyn över centrala motparter inom EU är effektivt med hänsyn till den föreslagna ansvarsfördelningen mellan behörig myndighet, tillsynskollegier, Esma och berörda centralbanker. Mandat och roller är i vissa fall allmänt formulerade i förslaget, och behöver specificeras.

När det gäller behov av centraliserad tillsyn av centrala motparter på EU-nivå, anser regeringen att behoven skiljer sig åt mellan centrala motparter

som har en hög grad av gränsöverskridande verksamhet, som har betydelse för finansiell stabilitet i flera medlemsstater, och mindre centrala motparter, som företrädesvis verkar i en medlemsstat, och att detta bör avspeglas i förslaget. Regeringen konstaterar också att en centraliserad tillsyn och utökning av Esmas verksamhet ökar EU:s offentliga åtagande som ytterst ansvarig för institutionen och dess kostnader. Regeringen ifrågasätter vidare de befogenheter som enligt förslaget ges åt Esma och relevanta centralbanker att påverka nationella beslut och utövandet av tillsyn över centrala motparter i enskilda fall.

Regeringen välkomnar att krav för godkännande av centrala motparter i tredjeland ses över för att säkerställa att aktörer som är systemviktiga för det finansiella systemet i EU lyder under tillfredsställande regler och tillsyn. Regeringen anser att det i detta är viktigt att säkerställa en gemensam spelplan mellan jurisdiktioner för clearingmarknaden, som är global till sin natur. Regeringen bedömer att kommissionen inte tydligt presenterat motiv för och konsekvensanalys av att kunna kräva omlokalisering av aktörer i ett tredjeland till EU och är tveksam till om åtgärden är proportionerlig. Regeringen anser att hänsyn till finansiell stabilitet måste vägas mot kostnader av fragmentering som kan uppstå vid sådana krav.

Regeringen är tveksam till förslag om att ge relevanta centralbanker mandat när det gäller tillsyn över centrala motparter. Regeringen anser att det inte finns tillräckliga motiv för de befogenheter som tilldelas centralbanker i relation till centrala motparter både inom EU och i ett tredjeland. Regeringen anser också att de befogenheter som föreslås är för vidsträckta.

Slutligen bedömer regeringen att de delegeringar som föreslås till kommissionen och Esma är omfattande och rör frågor av sådan betydelse att de i större utsträckning bör regleras i förordningen.

I tillägg till de ovan redovisade ståndpunkterna är regeringen också tveksam till att kommissionens förslag är förenligt med proportionalitetsprincipen (se nedan under avsnitt 3.2).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända. Regeringen har fört informella samtal med remissinstanserna och ett formellt möte med berörda kommer att äga rum i september.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ändringar i förordningarna regleras enligt artikel 114 i EUF-fördraget. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, stipulerat i artikel 294 i EUF-fördraget. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till förordningsförslaget gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Kommissionen anför bland annat följande. Medlemsstaterna och de nationella tillsynsmyndigheterna kan inte själva mildra de systemrisk som introduceras av gränsöverskridande och sammankopplade centrala motparter som verkar mellan de nationella jurisdiktionernas räckvidd. Dessutom kan medlemsstaterna inte på egen hand mildra den risk som uppstår genom en divergerande nationell tillsynspraxis. Medlemsstaterna och de nationella myndigheterna kan därtill inte heller på egen hand mildra de systemrisk som centrala motparter i ett tredjeland kan innebära för EU:s finansiella stabilitet som helhet. Förslaget innehåller en effektiviserad ram för övervakning av centrala motparter som är auktoriserade på EU-nivå, med tydliga roller och ansvar för alla berörda nationella och EU-myndigheter. Genom att omkalibrera tillsynsarrangemangen bidrar förslaget till att ta itu med den växande gränsöverskridande verksamheten hos centrala motparter samtidigt som det offentligfinansiella ansvaret för myndigheter i en central motparts etableringsland bevaras. Samtidigt går förslaget inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att minska systemrisken som presenteras av centrala motparter från ett tredjeland genom att skapa transparenta och objektiva kriterier för att identifiera, övervaka och mildra dessa risker.

Regeringen anser i likhet med kommissionen att centrala motparter i ett fåtal individuella medlemsstater blir alltmer relevanta för hela det finansiella systemet inom EU och att förekomsten av en divergerande tillsynspraxis för centrala motparter inom EU skulle innebära ökade risker för det finansiella systemet. För att ta itu med dessa risker är det inte tillräckligt att åtgärder uteslutande vidtas på nationell nivå utan åtgärder krävs på EU-nivå.

Regeringen anser emellertid att effektiviteten av den föreslagna strukturen för tillsyn över centrala motparter inom EU kan ifrågasättas och är tveksam till att de föreslagna åtgärderna leder till att de uppsatta målen uppnås. I vissa delar, t.ex. när det gäller rätten för Esma och relevanta centralbanker att påverka nationella beslut och utövandet av tillsyn över centrala motparter, anser regeringen att det kan ifrågasättas om åtgärderna står i rimlig proportion till det som önskas uppnås. Regeringen menar vidare att förslagets utformning i dessa delar medför att tillsynsmyndighetens självständighet i beslutsfattandet begränsas på ett sätt som kan ifrågasättas ur

ett grundlagsperspektiv. Till skillnad från vad som föreslås gälla för centrala motparter i ett tredjeland beaktas det t.ex. inte i kommissionens förslag att graden av systemvikt kan variera även när det gäller centrala motparter etablerade inom EU. Det förefaller därför som att förslagen går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen. Regeringen är även tveksam till om det är proportionerligt att införa regler som innebär en möjlighet att kräva att en central motpart i ett tredjeland ska omlokalisera sin verksamhet till EU. Sammanfattningsvis är regeringen tveksam till att dessa delar av kommissionens förslag är förenliga med proportionalitetsprincipen.

Övriga delar av kommissionens förslag bedöms av regeringen i huvudsak vara förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ett första rådsarbetsgruppsmöte hölls den 5 juli 2017. Information om datum för kommande möten i rådet har ännu inte lämnats.

4.2 Fackuttryck/termer

Central motpart: En aktör i den finansiella infrastrukturen som agerar mellanhand mellan köpare och säljare i en finansiell transaktion. Ett exempel på en central motpart är det svenska företaget Nasdaq OMX clearing.

Clearing: En process för att hantera motpartsrisker i samband med positioner som har avtalats men ännu inte har avvecklats.

Clearingkrav: Krav på clearing för vissa standardiserade OTC-derivat. Denna clearingskyldighet innebär att i de fall ett OTC-derivat ingås mellan två parter och OTC-derivatet omfattas av clearingskyldigheten i Emir-förordningen, ska båda parterna till transaktionen överlämna transaktionen till en central motpart. Den ursprungliga transaktionen delas därmed upp i två transaktioner och de motparter som ingick den ursprungliga transaktionen får den centrala motparten som motpart.

Clearingmedlem: En aktör som deltar i clearing 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. värdepapper, valutor eller råvaror.

Likvärdighetsbestämmelser: Bestämmelser som ger företag i tredjeland mer eller mindre tillgång till EU:s inre marknad. Syftet med likvärdighet (även kallat ekvivalens) är att underlätta handel med tredjeländer som har liknande lagstiftning som EU.

OTC-derivat: Derivat som handlas bilateralt mellan köpare och säljare vid sidan av reglerade marknader. 2016/17:FPM115

Relevanta centralbanker: Centralbanker som utger de huvudsakliga valutor som clearas i den centrala motparten.

Transaktionsregister: En central databas som innehåller information om rapporterade avtalade transaktioner.