



Ändring av artikel om clearingsystem i stadgan för Europeiska centralbanken

Finansdepartementet

2017-08-24

Dokumentbeteckning

ECB/2017/18

Rekommendation till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av artikel 22 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken

Sammanfattning

Europeiska centralbanken (ECB) rekommenderar en ändring av artikel 22 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (ECBS-stadgan). Ändringen syftar till att ge ECB rättslig behörighet att reglera clearingsystem, särskilt centrala motparter. Ändringen motiveras med att ECB ska kunna fullgöra de nya uppgifter som den åläggs i kommissionens förslag från den 13 juni 2017 om tillsyn över centrala motparter. Regeringen anser att en diskussion om eventuella behov av ändringar i ECBS-stadgan bör invänta en överenskommelse mellan Europaparlamentet och rådet om kommissionens förslag om tillsyn över centrala motparter. När det gäller förslaget om tillsyn över centrala motparter är regeringen tveksam till att ge centralbanker, inklusive ECB, befogenhet för tillsyn över central clearing enligt vad som föreslås av kommissionen (se faktapromemoria 2016/17:FPM115).

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska centralbankssystemet (ECBS) består av Europeiska centralbanken (ECB) och de nationella centralbankerna inom EU. ECBS:s mål och uppgifter regleras dels i EUF-fördraget, dels i stadgan för ECBS och

ECB (ECBS-stadgan). En av ECBS:s grundläggande uppgifter är att främja ett väl fungerande betalningssystem.

2016/17:FPM121

ECB:s övervakning av betalningssystemet omfattar även aktörer i den finansiella infrastrukturen, bl.a. centrala motparter. En central motpart är en aktör 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 Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (Emirförordningen).

Central clearing är 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 framför allt verkar i de nordiska länderna. Svenska aktörer nyttjar även clearingtjänster hos centrala motparter i andra medlemsstater. Storbritannien dominerar clearingmarknaden i EU, särskilt när det gäller eurodenominerade derivat.

I juli 2011 publicerade ECB ett dokument som beskriver dess ramverk och standarder för övervakning av betalningssystemet i eurozonen (Eurosystem Oversight Policy Framework). I dokumentet framställdes ett krav på att centrala motparter som tillhandahåller clearingtjänster i euro över ett visst tröskelvärde måste vara lokaliserade i en av euroområdet medlemsstater (ett s.k. lokaliseringskrav). Kravet hade främst påverkan för centrala motparter i Storbritannien som utför ca 90 procent av central clearing i euro. Även den svenska centrala motparten Nasdaq Clearing erbjuder clearing i euro.

Under 2011 väckte Storbritannien talan i EU-domstolen om ogiltigförklaring av lokaliseringskravet, bl.a. eftersom man ansåg att kravet bröt mot inre marknadsprinciperna. Sverige intervenerade på Storbritanniens sida. I sin dom den 4 mars 2015 (mål T-496/11) konstaterade Tribunalen att ECB saknade nödvändiga befogenheter att reglera central clearing och lokaliseringspolicyn ogiltigförklarades. Tribunalen noterade att sådana befogenheter skulle kräva en ändring av artikel 22 i ECBS-stadgan.

Frågan om tillsyn över centrala motparter har återaktualiserats med anledning av Storbritanniens utträde ur EU eftersom systemviktiga brittiska centrala motparter kommer hamna utanför den inre marknaden och EU:s gemensamma regelverk och tillsynsarrangemang. Samtidigt har potentiella stabilitetsrisker som utvecklingen på clearingmarknaden ger upphov till varit i fokus under senare år, både på global nivå och inom EU. Stabilitetsriskerna följer av ökande volymer av centralt clearade kontrakt och en koncentrerad marknad. Det pågår exempelvis förhandlingar inom EU om ett

Den 13 juni 2017 presenterade kommissionen förslag till ändringar i förordningen om Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esmaförordningen) och i Emirförordningen när det gäller tillsyn över centrala motparter (se faktapromemoria 2016/17:FPM115). I förslaget ges relevanta centralbanker och särskilt ECB nya befogenheter i relation till tillsyn över centrala motparter, både inom och utanför EU. ECB anser att en ändring av artikel 22 i ECBS-stadgan krävs för att möjliggöra för banken att uppfylla de nya uppgifter som den åläggs enligt förslaget.

ECB-rådet antog enhälligt rekommendationen till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av artikel 22 i ECBS-stadgan den 23 juni 2017. Rekommendation publicerades i Europeiska unionens officiella tidning den 1 juli 2017.

1.2 Förslagets innehåll

I sin rekommendation föreslår ECB att artikel 22 i ECBS-stadgan ändras i syfte att ge ECB behörighet att reglera clearingsystem och särskilt centrala motparter. Enligt nuvarande lydelse anger artikel 22 att ECB får utfärda förordningar för att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem inom unionen och i förbindelse med tredjeland. I sin dom i mål T-498/11 konstaterade Tribunalen att "clearingsystem" i detta sammanhang skulle tolkas som att vara begränsade till enbart clearingsystem för betalningar. För att även innefatta central clearing, dvs. clearing av finansiella instrument, måste detta enligt Tribunalen tydliggöras i artikel 22.

Ändringen som föreslås av ECB framgår nedan, där den föreslagna ändringen är kursiverad och understruken.

Artikel 22

Clearingsystem och betalningssystem

ECB och de nationella centralbankerna får ställa anordningar till förfogande och ECB får utfärda förordningar för att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem, och clearingsystem för finansiella instrument, inom unionen och i förbindelser med tredje land.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Eftersom ändringen i ECBS-stadgan endast rör ECB:s befogenheter bedöms förslaget inte ha någon effekt för gällande svenska regler. Effekten av kommissionens förslag om tillsyn för centrala motparter från 13 juni 2017 för gällande svenska regler finns beskrivna i faktapromemoria Ändrade

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Den av ECB rekommenderade ändringen är en följd av kommissionens förslag om tillsyn för centrala motparter från den 13 juni 2017. Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys av kommissionens förslag finns beskrivna i faktapromemoria Ändrade regler för tillsyn över centrala motparter i EU och i tredjeland.

ECB har inte gjort någon analys av budgetära konsekvenser av den rekommenderade ändringen. Regeringen bedömer inte att ändringen i sig skulle ha några budgetära konsekvenser utöver de som uppstår till följd av kommissionens förslag om tillsyn för centrala motparter från den 13 juni 2017 (se faktapromemoria 2016/17:FPM115).

ECB har inte gjort någon konsekvensanalys av den rekommenderade ändringen. Genom det föreslagna tillägget i artikel 22 i ECBS-stadgan ges ECB behörighet att utfärda bindande rättsakter i form av förordningar för att säkerställa effektiva och sunda clearingsystem för finansiella instrument. Det innebär bl.a. att ECB ges möjlighet att anta generella krav för centrala motparter som utför clearing av eurodenominerade transaktioner. Därutöver gör förslaget det möjligt för ECB att utföra de uppgifter som den föreslås få i samband med den direkta tillsynen över centrala motparter i enlighet med kommissionens förslag om tillsyn över centrala motparter från den 13 juni 2017.

Regeringen bedömer att den rekommenderade ändringen bl.a. ger ECB befogenhet att kräva av centrala motparter som tillhandahåller clearing i euro att omlokalisera till en av euroområdets medlemsstater. En sådan utveckling skulle riskera en fragmentering av clearingmarknaden, med ökade kostnader till följd av effektivitetsförluster. Regeringen bedömer också att ett lokaliseringskrav som leder till en uppdelning av clearingtjänster mellan eurozonen och övriga medlemsstater i EU medför en betydande risk grundläggande principer för den inre marknaden, bl.a. fri rörlighet av tjänster och kapital, åsidosätts. Det kan noteras att denna fråga, dvs. om ett lokaliseringskrav inom EU till eurozonen strider mot EU-rätten, aldrig prövades av Tribunalen i mål T-496/11. Tribunalen konstaterade nämligen att ECB saknade behörighet att reglera central clearing, vilket i sig räckte för en ogiltigförklaring av lokaliseringspolicyn från 2011. Därutöver bedömer regeringen att kostnader kan tillkomma för EU-baserade centrala motparter, clearingmedlemmar och klienter till följd av eventuella krav som ECB skulle införa utöver regler som anges i Emirförordningen.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Den av ECB föreslagna stadgeändringen är en följd av kommissionens förslag om tillsyn över centrala motparter från den 13 juni 2017. Förhandlingar om det förslaget inleddes i juli 2017. Regeringen anser att diskussioner om den rekommenderade ändringen av ECBS-stadgan bör invänta en överenskommelse mellan Europaparlamentet och rådet om kommissionens förslag om tillsyn över centrala motparter.

Regeringen ställer sig tveksam till att ge utökade befogenheter till centralbanker, däribland ECB, i relation till tillsyn över centrala motparter både inom och utanför EU (se faktrapromemoria 2016/17:FPM115 för en utförlig beskrivning av regeringens syn på kommissionens förslag om tillsyn över centrala motparter från den 13 juni 2017). Regeringen är särskilt tveksam till att ge ECB behörighet att därutöver anta ytterligare generella krav i förhållande till clearingsystem för finansiella instrument som går utöver den behörighet som ECB föreslås få i kommissionens förslag om tillsyn över centrala motparter. Regeringen anser att om resultatet av förhandlingarna om förslaget om tillsyn för centrala motparter är att ECB åläggs nya uppgifter i relation till centrala motparter bör en ändring av ECBS-stadgan inte ge ECB befogenheter utöver de eventuella nya uppgifterna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är ännu inte kända. Enligt förfarandet för stadgeändringen ska kommissionen lämna ett yttrande. Tidsplanen för yttrandet är ännu inte känt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända. Ett möte med berörda remissinstanser kommer att äga rum i september.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

ECB kan begära att unionslagstiftaren ändrar artikel 22 i ECBS-stadgan om ECB anser att en normgivningskompetens för ECB beträffande centrala

motparter är nödvändig för att ECB ska kunna utföra sina uppgifter enligt artikel 127.2 fjärde strecksatsen i EUF-fördraget.

2016/17:FPM121

Artikel 129.3 i EUF-fördraget innehåller ett förenklat ändringsförfarande beträffande vissa bestämmelser i ECBS-stadgan, däribland artikel 22. I enlighet med denna bestämmelse får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, på rekommendation av ECB (efter att ha hört kommissionen) eller på förslag av kommissionen (efter att ha hört ECB) ändra artikel 22 i ECBS-stadgan.

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

Någon bedömning av de föreslagna ändringarnas förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen har inte gjorts av ECB.

Den nu aktuella rekommendationen är en följd av kommissionens förslag om tillsyn över centrala motparter från den 13 juni 2017. I faktapromemoria 2016/17:FPM115 har regeringen gjort en bedömning av det förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Av den faktapromemorian framgår bl.a. att regeringen är tveksam till att ge utökade befogenheter till centralbanker, däribland ECB, i relation till tillsyn över centrala motparter både inom och utanför EU. Det framgår också att regeringen är 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. Till den del den föreslagna ändringen i ECBS-stadgan har kopplingar till kommissionens förslag om tillsyn över centrala motparter har regeringen – innan det står klart vad utfallet av de förhandlingarna blir – svårt att göra en närmare bedömning av det nu aktuella förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Däremot anser regeringen att det kan ifrågasättas varför ECB, enligt det aktuella förslaget, ges nya befogenheter som går utöver de föreslagna nya uppgifterna i kommissionens förslag om tillsyn över centrala motparter. Regeringen anser att ECB inte har kunnat motivera den rekommenderade ändringens relevans och det förefaller som att förslagen går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rekommendationen kommer diskuteras i den rådsarbetsgrupp för finansiella tjänster som behandlar kommissionens förslag om tillsyn för centrala motparter från den 13 juni 2017. En första diskussion i rådsarbetsgruppen om rekommendationen är planerad till september 2017.

4.2 Fackuttryck / termer

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

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 Clearing AB.

Clearing av betalningar: En process för att göra löftet om betalning (t.ex. i form av en check eller elektronisk betalningsbegäran) till en faktisk överföring av pengar från en bank till en annan.

Emirförordningen: Förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister ([EU] nr 648/2012).

Esmaförordningen: Förordningen om inrättandet av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten ([EU] nr 1095/2010).

EUF-fördraget: Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Europeiska centralbankssystemet (ECBS): Utgörs i enlighet med artikel 282.1 i EUF-fördraget av Europeiska centralbanken (ECB) och de nationella centralbankerna.

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

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