

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förfarandena för auktorisationen av centrala motparter och av kraven för godkännande av centrala motparter samt om rekommendationen till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av Europeiska centralbankens stadga (*tillsyn över centrala motparter*)

På grundval av 96 § 2 mom. i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 13 juni 2017 till ändring av förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) och till ändring av förordning (EU) nr 648/2012 vad gäller förfarandena för och de myndigheter som ska delta i auktorisationen av centrala motparter och kraven för godkännande av centrala motparter från tredjeland, samt Europeiska centralbankens rekommendation av den 22 juni 2017 till Europaparlamentets och rådets beslut om att ändra artikel 22 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken, samt promemorian om förslaget och rekommendationen.

Helsingfors den 7 september 2017

Finansminister Petteri Orpo

Finansrådet Jyrki Knuutinen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
4.9.2017

EU/2017/1072, EU/2017/1276,
EU/2017/0924

FÖRSLAGET TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRFARANDENA FÖR AUKTORISATIONEN AV CENTRALA MOTPARTER OCH AV KRAVEN FÖR GODKÄNNANDE AV CENTRALA MOTPARTER SAMT OM REKOMMENDATIONEN TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS BESLUT OM ÄNDRING AV EUROPEISKA CENTRALBANKENS STADGA (*TILLSYN ÖVER CENTRALA MOTPARTER*)

1 Allmänt

Kommissionen gav den 13 juni 2017 ett 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 (*COM(2017) 331 final*).

Genom förslaget ändras regleringen i förordning (EU) nr 1095/2010 om Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (nedan *ESMA-förordningen*) och regleringen i förordning (EU) nr 648/2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (förordningen om Europas marknadsinfrastruktur, nedan *Emir-förordningen*) inom Europeiska unionen och i fråga om centrala motparter (*central counterparties, CCP*) som bildats i tredjeländer. En central orsak till att förslagen till ändringar ges i detta skede är Förenade kungarikets utträde ur EU (*brexite*) och den betydande ställning som de centrala motparter som är belägna i landet har inom clearingverksamheten på marknaden för derivat i Europa.

Kommissionen gav de 4 maj 2017 ett meddelande om hanteringen av utmaningar för kritiska finansmarknadsinfrastrukturer och vidareutveckling av kapitalmarknadsunionen (*COM(2017) 225 final*). I meddelandet konstaterades att det krävs ändringar i Emir-förordningen för att förbättra den befintliga ramen för att säkerställa finansiell stabilitet och främja vidareutveckling och fördjupning av kapitalmarknadsunionen. Kommissionen ansåg i sitt meddelande att Förenade kungarikets utträde ur unionen kommer att få en betydande inverkan på regleringen av och tillsynen över de centrala motparternas clearingverksamhet i Europa.

De centrala motparterna är marknadsaktörer som på finansmarknaden ställer sig mellan marknadsaktörer vid köp och försäljning av avtal mellan aktörerna på finansmarknaden. Vid clearing blir de centrala motparterna köpare gentemot varje säljare och säljare gentemot varje köpare, vilket innebär att de deltar i stor omfattning i finansiella transaktioner av olika slag och i clearing av derivat, repor, ränte- och kreditrisksvappar, aktier och skuldinstrument. De centrala motparterna tillhandahåller sina tjänster direkt till clearingmedlemmar, till exempel till banker, som i sin tur medverkar i avtalsförhållande vid clearing av deras egna kunders transaktioner.

Emir-förordningen och de åtaganden av gruppen av G20-länder som ligger i dess bakgrund förutsätter att clearing av standardiserade OTC-derivat (*over-the-counter derivatives*) som hanteras utanför marknadsplatserna ska utföras genom centrala motparter. I förordningen fastställs dessutom soliditetskrav, operativa krav och krav som gäller auktorisation av och tillsyn över de centrala motparterna. Ett centralt mål för Emir-förordningen är att minska riskerna i anslutning till OTC-derivat, öka det finansiella systemets stabilitet och främja öppenheten på

marknaden för OTC-derivat. Regleringen gäller både centrala motparter som bildats i EU och centrala motparter i tredjeländer som tillhandahåller clearingtjänster i EU.

Central clearing har fått ökad betydelse för det finansiella systemets funktion och stabilitet i takt med att verksamheten koncentrerats både internationellt och inom EU till ett begränsat antal aktörer. Syftet med ändringsförslagen är att säkerställa att auktorisations- och tillsynsramarna för centrala motparter hänger med i utvecklingen på marknaden och i branschen. Målet är att effektivisera tillsynsramen för centrala motparter som bildats i EU och för centrala motparter i tredjeländer som omfattas av Emir-förordningens tillämpningsområde. Kommissionen anser att förslagen stödjer marknadens integrering och kapitalmarknadsunionens mål.

Förslagen om reglering av centrala motparter som bildats i EU gör förfarandet för auktorisation av centrala motparter och rollen för de myndigheter som medverkar i dessa förfaranden mer EU-betonade. Enligt förslaget grundas ett separat exekutivorgan för centrala motparter i ESMA. Exekutivorganet får uppgifter som gäller auktorisation av de centrala motparterna, deras verksamhet samt tillsynen över dem.

I fortsättningen ska den nationella myndighet som är behörig i förhållande till den centrala motparten på förhand inhämta ESMA:s godkännande och samtycke till beviljande av auktorisation och till andra betydande beslut. Vid sidan av detta borde den behöriga myndigheten inhämta den aktuella utgivande centralbankens samtycke till sådana punkter i besluten som gäller fullföljandet av centralbankernas penningpolitiska uppgifter.

Kommissionen anser att det finns behov att utveckla EU:s nuvarande tillsynsram i Emir-förordningen som tillämpas på centrala motparter och som omfattar bland annat tillsynskollegier som samordnas av hemmedlemsstatens myndighet. Gruppen av centrala motparter är liten men har stor betydelse för det finansiella systemet. Det är problematiskt med tanke på de centrala motparternas karaktär och roll om man enbart stödjer sig på hemmedlemsstatens behöriga myndighet. Varierande tillsynsförfaranden och -åtgärder i medlemsstaterna kan skapa brister i regleringen och tillsynen och därigenom risker inom de centrala motparternas verksamhet och indirekt för deras clearingmedlemmar och vidare för kunderna. Vidare anser kommissionen att centralbankernas roll och betydelse som utgivare av valutor inte har beaktats tillräckligt i tillsynskollegierna för centrala motparter.

Kommissionen har övervägt tre olika alternativ för att göra tillsynsramen för centrala motparter som bildats i EU mer enhetlig. Det första alternativet är att bevara det rådande läget (inga politikåtgärder och inga ändringar i regleringen). Det andra alternativet är att grunda ett system för övervakning av centrala motparter i EU. Det tredje alternativet är att grunda en gemensam tillsynsmyndighet för EU. Kommissionen betraktar det andra alternativet, grundandet av ett system för övervakning av centrala motparter i EU som det bästa och mest välfungerande alternativet. Genom ändringsförslagen behåller de nationella tillsynsmyndigheterna deras nuvarande tillsynsbehörigheter, men samtidigt införs tillsynsramar på EU-nivå för att behandla delområden som gäller gemensamma intressen mer centralt. Samtidigt förstärks de utgivande centralbankernas roll i tillsynsförfarandet. Det föreslagna alternativet anses bäst trygga enhetligheten av EU:s tillsynsramar för centrala motparter samtidigt som man slipper nackdelarna med att grunda en gemensam tillsynsmyndighet.

Ändringar i kraven på auktorisation av centrala motparter från tredjeländer motiveras med problem i den tillsynsram som tillämpas på dem i EU. För det första har det förekommit brister i verkställandet av likvärdighets- och auktorisationsreglerna och i den fortlöpande tillsynen över centrala motparter som är auktoriserade i tredjeländer. För det andra är det möjligt att tillsynsmålen och centralbankernas mål inte är i linje med varandra, när det är fråga om tillsynskollegier som behandlar centrala motparter i tredjeländer, då EU-myndigheter inte medverkar

i dessa kollegier. För det tredje kan det uppkomma ojämlika verksamhetsbetingelser mellan centrala motparter i EU och i ett tredjeland om tredjelandet inför ändringar i regleringen av och reglerna för centrala motparter. Dessutom kan det uppkomma tillfällen till regel- och tillsynsarbiter, eftersom EU för närvarande inte har arrangemang för att säkerställa att unionen säkert blir informerad om dessa ändringar.

Kommissionen har övervägt tre alternativ för att minska riskerna i fråga om centrala motparter i tredjeländer. Det första alternativet är att bevara det rådande läget (inga politikåtgärder och inga ändringar i regleringen). Det andra alternativet är att EU förutsätter att alla centrala motparter i tredjeländer etablerar sig i EU:s område och får en auktorisation i enlighet med Emir-förordningen för att tillhandahålla tjänster till clearingmedlemmar och marknadsplatser i EU eller för att tillhandahålla clearingtjänster för transaktioner som ställs ut i EU:s valutor. I det tredje alternativet skulle mängden och effektiviteten av den tillsyn som EU:s myndigheter utövar ställas i proportion till de risker som centrala motparter i tredjeländer förorsakar EU. I detta alternativ skulle det dessutom vara möjligt att slå fast olika kriterier och tröskelvärden på så sätt att man skulle kunna tillämpa ett effektiviserat system för likvärdighet och auktorisation i enlighet med Emir-förordningen på centrala motparter med liten inverkan och strängare tillsynskrav på centrala motparter med medelstor och stor inverkan. För de mest betydande centrala motparterna i fråga om systemrisken skulle man dessutom med en genomförandeakt som kommissionen antar på ESMA:s rekommendation ställa kravet att ansöka om auktorisation inom EU och etablera sig i EU:s område. Kommissionen anser att det tredje alternativet och tillsyn av EU:s myndigheter som anpassats efter de centrala motparternas inverkan lämpar sig bäst när avsikten är att förbättra EU:s förmåga att övervaka, upptäcka och minska risker i anslutning till centrala motparter i tredjeländer.

Europeiska centralbanken (nedan *ECB*) gav den 22 juni 2017 en rekommendation (ECB/2017/18) till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av artikel 22 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet (nedan *ECBS*) och Europeiska centralbanken. I rekommendationen meddelar ECB att den bör ges behörighet att reglera clearingsystem, särskilt centrala motparter, vilket är nödvändigt för att ECBS fullt ut ska kunna fullgöra sina grundläggande uppgifter.

Bakom ECB:s rekommendation finns domen av Tribunalen den 4 mars 2015 i ärendet T-496/11, *Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland mot Europeiska centralbanken*. Tribunalen konstaterade i sin dom att ECB saknar behörighet att reglera verksamheten i clearingsystem inklusive centrala motparter. Mot bakgrund av detta ogiltigförklarade Tribunalen *Eurosystem Oversight Policy Framework*-systemet (en ramhandling om den allmänna övervakningen av eurosystemet), som offentliggjorts av ECB den 5 juli 2011, i den del där dessa föreskriver att centrala motparter måste vara belägna i en av euroområdet medlemsstater.

Tribunalen framhöll dock att artikel 129.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan *FEUF*) innehåller ett exceptionellt, förenklat ändringsförfarande beträffande vissa bestämmelser i ECBS stadga. Enligt denna bestämmelse får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, på rekommendation av ECB eller på förslag av kommissionen, ändra artikel 22 i ECBS-stadgan. Tribunalen fann att ECB således kan begära att unionslagstiftaren ändrar artikel 22 om ECB anser att en normgivningskompetens för ECB beträffande centrala motparter är nödvändig för att ECB ska kunna uppfylla sin uppgift enligt artikel 127.2 fjärde strecksatsen i fördraget.

I motiveringspromemorian till ECB:s rekommendation om ändring av stadgan konstateras att negativa händelser som påverkar centrala motparter kan få följder för eurosystemets huvudmål, som är att upprätthålla prisstabilitet. Sådana händelser kan påverka likviditetspositionen

för kreditinstitut i euroområdet vilket kan få negativa konsekvenser för väl fungerande betalningssystem i euroområdet. Detta kan medföra ökad efterfrågan på centralbankslikviditet och eventuellt försvåra genomförandet av eurosystemets gemensamma penningpolitik.

ECB understryker att betydelsefulla händelser på både global och europeisk nivå förväntas öka de risker som clearingsystem, särskilt centrala motparter, utgör. Dessa risker kan medföra utmaningar för välfungerande betalningssystem och för genomförandet av den gemensamma penningpolitiken, vilket kan äventyra eurosystemets huvudmål, som är att upprätthålla prisstabilitet. Förenade kungarikets EU-utträde kommer att få stora konsekvenser för eurosystemets möjlighet att utföra sina uppgifter som centralbank för utgivningen av euro. För närvarande clearar centrala motparter etablerade i Förenade kungariket betydande volymer av eurodenominerade transaktioner. Dessutom sker central clearing i allt större utsträckning över landsgränser och har blivit systemviktig.

ECB anser att det är ytterst viktigt att eurosystemet har nödvändig behörighet enligt fördraget och ECBS-stadgan för att säkerställa att ECB kan utföra den roll som lagstiftningen avser. Eurosystemet bör vara behörigt att övervaka och bedöma risker som utgår från centrala motparter som clearar eurodenominerade transaktioner som uppgår till betydande belopp. Detta bör särskilt inkludera normgivningsmakt att anta bindande utvärderingar och kräva korrigerande åtgärder i nära samarbete med unionens andra myndigheter för att hantera risker för eurosystemets grundläggande uppgifter och huvudmål att säkerställa prisstabilitet i euroområdet. ECB anser att den för att skydda eurons stabilitet bör ECB utanför det regelverk som framgår av Emir-förordningen vara behörig att anta ytterligare krav för centrala motparter som deltar i clearing av eurodenominerade transaktioner som uppgår till betydande belopp.

Enligt ECB är det nödvändigt att den ges behörighet att reglera clearingsystem, särskilt centrala motparter, vilket är nödvändigt för att den fullt ut ska kunna fullgöra sina grundläggande uppgifter som anges i FEUF artikel 127.2 första och fjärde strecksatsen i fråga om att utforma och genomföra unionens monetära politik och främja ett väl fungerande betalningssystem. ECB anser att en säker och effektiv finansmarknadsinfrastruktur, särskilt clearingsystem, är av avgörande betydelse för att fullgöra dessa grundläggande uppgifter.

Även andra förslag som gäller reglering av centrala motparter och derivatmarknaderna är aktuella i rådets arbetsgrupp för finansiella tjänster. Kommissionens förslag till förordning om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter (*COM(2016) 856 final*, U 14/2017 rd) gavs den 28 november 2016. Kommissionens förslag till ändring av clearingkravet och rapporteringskraven för OTC-derivat i enlighet med Emir-förordningen (*COM(2017) 208 final*, U 34/2017 rd) gavs den 4 maj 2017. Förslagen är en del av kommissionens åtgärdsprogram för att förenkla EU-lagstiftningen (*REFIT*).

Kommissionen ska dessutom i början av hösten 2017 ge ett lagstiftningsförslag i anknytning till projektet för kapitalmarknadsunionen om ändringar i regleringen av Europeiska systemet för finansiell tillsyn (det s.k. *ESAs Review*).

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Ändringar i förordningen om europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten

Genom förslagen till ändringar i ESMA-förordningen inrättas ett exekutivorgan för frågor om centrala motparter som ges uppgifter som gäller auktorisation och godkännande av centrala motparter från EU och tredjeland samt tillsyn över dessa centrala motparter och deras verksamhet. Till ESMA:s exekutivorgan utses en ordförande och två oberoende fackmän till permanenta medlemmar av ledningen samt dessutom medlemmar från ECB och kommissionen

som emellertid inte deltar i omröstningar. Exekutivorganet får egen personal och tillräckliga resurser för att utföra de uppgifter som gäller centrala motparter. Till kapitel III, som reglerar ESMA:s organisation, läggs ett nytt avsnitt 1 A där *artiklarna 44 a, 44 b och 44 c* innehåller bestämmelser om exekutivorganets sammansättning, uppgifter, behörighet och beslutsfattande. Avsnitt 3 i III kapitlet ändras och kompletteras med *artikel 48 a* som gäller förfarandet för utseende av exekutivorganets ordförande och ledningens ledamöter och deras uppgifter.

Vidare görs enskilda ändringar i befintliga artiklar i ESMA-förordningen. I *artikel 6* tilläggs exekutivorganet för frågor om centrala motparter och i *artikel 43* föreskrivs om tillsynsstyrelsens och exekutivorganets förhållande. I *artikel 40* föreskrivs om rösträtten för exekutivorganets ledamöter, i *artiklarna 42 och 49* om deras oberoende och objektivitet, i *artikel 50* om deras ansvar och i *artikel 70* om deras tystnadsplikt. I *artikel 53* föreskrivs om samspelet mellan exekutivorganet och ESMA:s verkställande direktör och i *artikel 63* om upprättandet av exekutivorganets budget. Dessutom kompletteras *artikel 4* i ESMA-förordningen med en definition av central motpart i enlighet med Emir-förordningen och görs en ändring i *artikel 35* för att förstärka ESMA:s förmåga att insamla uppgifter.

2.2 Ändringar i förordningen om marknadsstrukturen i Europa

Enligt förslaget ska regleringen av auktorisationen av centrala motparter i EU och av betydande beslut i anslutning till dem i enlighet med Emir-förordningen ändras på så sätt att en behörig nationell myndighet för centrala motparter i fortsättningen ska inhämta förhandsgodkännande och -samtycke hos ESMA för sina beslut. Vid sidan av detta borde den behöriga myndigheten inhämta den aktuella utgivande centralbankens samtycke till sådana punkter i besluten som gäller fullföljandet av centralbankernas penningpolitiska uppgifter.

I *17 artikeln* i Emir-förordningen läggs till skyldigheten för en behörig myndighet att höra ESMA i fråga om ansökan om auktorisation. Till följd av ändringar i *artikel 18* leder ordföranden för ESMA:s exekutivorgan för frågor som gäller centrala motparter tillsynskollegierna för centrala motparter och organets permanenta ledamöter är ledamöter i tillsynskollegierna. Till artikeln läggs en uttrycklig hänvisning till ECB som behörig myndighet som ansvarar för tillsynen över clearingmedlemmar. *Artikel 19* ändras på så sätt att varje representant för ESMA:s exekutivorgan som agerar som ledamot i ett tillsynskollegium har en röst. På motsvarande sätt har medlemsstaternas representanter som är ledamöter i ett tillsynskollegium och ECB sammanlagt högst två eller tre röster. Ändringarna i *artikel 20 och 21* gäller den behöriga myndighetens, tillsynskollegiernas ledamöters och ESMA:s roll när det gäller att upphäva, se över och bedöma auktorisationen för en central motpart.

Avdelning III i 2 kapitlet i Emir-förordningen kompletteras med de nya *artiklarna 21 a, 21 b och 21 c*, som gäller de behöriga myndigheternas upprättande av beslutsutkast, samtycke av en utgivande centralbank och de centrala motparternas tillsynsavgifter. Kommissionen får behörighet att anta en delegerad akt som närmare anger vilka avgifter som ska betalas, i vilka fall avgifter ska betalas, hur stora avgiftsbeloppen ska vara och hur de ska betalas. *Artikel 24* kompletteras med en skyldighet att underrätta om krissituationer och ändringar som kan inverka negativt på marknadens likviditet, den penningpolitiska transmissionen, ett väl fungerande betalningssystem och det finansiella systemets stabilitet.

Emir-förordningen innehåller bestämmelser om motsvarigheten och godkännandet av centrala motparter från länder utanför EU, dvs. från tredjeländer. Syftet med de föreslagna ändringarna är att förstärka de tillsynsramar som tillämpas på centrala motparter från tredjeländer som verkar i EU och förbättra ramarnas följdriktighet.

Artikel 25 i Emir-förordningen, som gäller godkännandet av centrala motparter från tredjeländer, kompletteras med bestämmelser om centrala motparter i kategori 1 och kategori 2 samt om systemviktiga centrala motparter som bör få auktorisation i unionen. Centrala motparter i kategori 1 betraktas inte som betydande med tanken på systemrisk, och på dem tillämpas den grundläggande reglering som tillämpas på centrala motparter från tredjeländer i dag. Centrala motparter i kategori 2 definieras utifrån deras verksamhets art, storlek, komplexitet och inverkan samt utifrån strukturen på den centrala motpartens clearingmedlemskap och deras relation till det finansiella systemet, beroende och övriga interaktion. ESMA fastställer huruvida en central motpart är systemviktig eller om det eventuellt blir systemviktigt med tanke på unionens eller ett eller flera medlemsstaters finansiella stabilitet. Närmare kriterier antas med en delegerad akt av kommissionen. Systemviktiga centrala motparter i kategori 2 meddelas ytterligare krav. Kommissionen kan meddela ytterligare villkor för fastställandet av likvärdighet och ESMA följer upp regleringens och tillsynens likvärdighet i fråga om centrala motparter från tredjeländer. ESMA får dessutom, efter överenskommelse med relevanta utgivande centralbanker och i proportion till den centrala motpartens systemvikt, konstatera att den centrala motparten har så stor systemvikt att uppfyllnad av de villkor som ställs på en central motpart från tredjeland inte i tillräcklig utsträckning säkerställer den finansiella stabiliteten i unionen eller en eller flera av medlemsstaterna och därför inte bör godkännas. I sådana fall kan ESMA rekommendera att kommissionen antar en genomförandeakt enligt vilken den centrala motparten i fråga ska ansöka om auktorisation för sin verksamhet inom EU i enlighet med Emir-förordningen och samtidigt etablera sig i EU:s område.

De nya bestämmelserna i enlighet med Emir-förordningen effektiviserar tillsynen över centrala motparter från tredjeländer efter att de blivit godkända. I *artikel 25 a* föreskrivs om jämförbar kravuppfyllnad och i *artikel 25 b* om Fortlöpande uppfyllande av villkoren för godkännande. I *artikel 25 c* föreskrivs om begäran om upplysningar, i *artikel 25 d* om allmänna utredningar och i *artikel 25 e* om kontroller på plats. I artiklarna *25 f–25 j* föreskrivs om förfaranderegler för tillsynsåtgärder och åläggandet av avgifter, regler om avgifter, vite, hörande av berörda personer, offentliggörande, art, verkställighet och fördelning av avgifter och viten och sökande av ändring hos Tribunalen. Emir-förordningen kompletteras med administrativa sanktioner för centrala motparter i enlighet med bilagorna III och IV, och i *artikel 25 l* ges kommissionen behörighet att anta delegerade akter avseende åtgärder för att ändra bilaga IV. I *artikel 25 m* ges ESMA rätt att återkalla godkännandet av en central motpart från ett tredjeland. I *artikel 25 n* finns bestämmelser om tillsynsåtgärder som riktas till centrala motparter i kategori 2.

Vidare föreslås preciseringar i *artikel 49* i Emir-förordningen avseende regleringen av de modeller för soliditetskrav och utvärderingen av parametrar som tillämpas på centrala motparter.

2.3 Ändring av ECBS:s och ECB:s stadga

ECB föreslår att *artikel 22* i ECBS:s och ECB:s stadga ändras på så sätt att ECB får utfärda förordningar för att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem och clearingssystem för finansiella instrument inom unionen och i förbindelser med tredje land.

Artikel 22 i stadgan är en del av kapitel IV, som gäller ECBS:s penningpolitiska uppgifter och åtgärder. I motiveringsavsnitten i inledningen till ECB:s rekommendation att de befogenheter som ges i kapitlet endast kan användas i penningpolitiska syften.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Förslaget till förordning bygger på FEUF artikel 114.1, enligt vilken det är möjligt att i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana

bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

Statsrådet anser att förslaget gäller åtgärder för att upprätta den inre marknaden och få den att fungera och betraktar förordningsförslagets rättsliga grund som motiverad.

Enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (nedan *FEU*) ska åtgärder vidtas på unionsnivå endast om medlemsstaterna inte ensamma kan uppnå planerade mål i tillräcklig utsträckning utan målen på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt proportionalitetsprincipen i FEU artikel 5.4 ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Med proportionalitet avses främst ett förbud mot överreglering, vars genomförande har kopplats till subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet betraktar förslaget till förordning som förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Enligt FEUF artikel 129.3 kan Europaparlamentet och rådet i ordinarie lagstiftningsordning ändra vissa artiklar i ECBS:s och ECB:s, inklusive artikel 22. De gör sina avgöranden antingen på ECB:s rekommendation och efter hörande av kommissionen eller på kommissionens rekommendation efter hörande av ECB.

ECB:s förslag till ändring av stadgan är formellt förenlig med grundfördraget men den föreslagna ändringen och behörigheten att anta förordningar ska ännu bedömas omsorgsfullt i relation till ECBS:s och ECB:s stadga och uppgifter. Rådet ska i enlighet med FEUF artikel 129.3 höra kommissionen före beslut.

Centrala motparter och clearingsystem är organ som på grund av sin karaktär behandlas på EU-nivå, och deras verksamhet är gränsöverskridande, vilket talar för reglering och behörigheter på EU-nivå inom tillsynen av dem.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenserna för lagstiftningen

ESMA- och Emir-förordningarna är EU-bestämmelser som tillämpas direkt i Finland. På grund av detta förutsätter förslaget inga betydande direkta ändringar i Finlands lagstiftning.

I den nationella lagstiftningen blir det nödvändigt att utfärda bestämmelser bland annat om behöriga myndigheter och sanktioner som kompletterar förordningen. Eftersom förordningarna är direkt förpliktande och bindande ska den gällande nationella lagstiftningen om de aspekter som de föreslagna ändringarna gäller ses över.

4.2 Konsekvenserna för ekonomin

Målet med kommissionens förslag är att förbättra enhetligheten och funktionen av tillsynsramarna för centrala motparter inom EU och förbättra förmågan hos EU:s myndigheter att övervaka, observera och minska riskerna i anslutning till centrala motparter från tredjeländer. De föreslagna ändringarna i regleringen ses inte medföra betydande direkta förändringar i Finland, utan konsekvenserna uppkommer framför allt genom ökad tillförlitlighet och stabilitet på EU:s och medlemsländernas nationella finansiella marknader.

I EU finns sammanlagt 17 etablerade centrala motparter av vilka samtliga fått tillstånd att tillhandahålla sina tjänster i unionen i enlighet med Emir-förordningen och av vilka de flesta betjänar derivatmarknaden. Utöver dessa har 28 centrala motparter från tredjeländer godkänts med stöd av bestämmelserna om likvärdighet i Emir-förordningen, vilket gör att de kan tillhandahålla sina tjänster i EU. Clearingmarknaden är rätt integrerad i EU:s område och i hög grad fokuserad på vissa tillgångsslag och särskilt på räntederivat. Dessutom finns det många ömsesidiga kopplingar mellan de centrala motparterna då de har gemensamma betydande clearingmedlemmar. Clearingtjänsterna har centraliserats till enskilda centrala motparter och samtidigt innebär den gränsöverskridande verksamhetens omfattning att centrala motparter som verkar i vissa enskilda medlemsstater och tredjeländer har blivit allt viktigare och mer betydande aktörer för hela EU:s finansiella system.

Centrala motparter har inte bildats i Finland och det kan inte heller väntas att detta sker i framtiden. De centrala motparterna är dock viktiga aktörer för finska banker och finansinstitut som fungerar som clearingmedlemmar hos centrala motparter. Dessutom anlitar stora bolag, till exempel bolag inom energiindustrin, som bedriver handel bland annat på marknaden för råvaruderivat, centrala motparter tjänster direkt som medlemmar eller indirekt som kunder till banker som agerar via clearingmedlemmar.

Viktiga centrala motparter för finansmarknaden i Finland är svenska Nasdaq Clearing AB och holländska European Central Counterparty N.V. (*EuroCCP*). Dessutom har koncernen LCH.Clearnet, som har verksamhetsställen i Frankrike och i Förenade kungariket, finska finansieringskoncerner som kunder inom clearing av derivat. Koncernen bedriver också clearing av aktier. Schweiziska SIX x-clear Ltd. har inlett clearing av aktietransaktioner vid Helsingfors Börs under det innevarande året. Vid sidan av dessa har tyska Eurex Clearing AG finska aktörer som kunder. Dessa centrala motparter har den största inverkan på parter och kunder på finansmarknaden och inom clearingverksamheten i Finland.

Enligt en enkät som gjordes av Internationella regleringsbanken (*Bank for International Settlements, BIS*) år 2016 var det nominella värdet av dagsomsättningen för de i Finland verk samma finansinstitutens OTC-valuta- och -räntederivathandel i april 2016 i genomsnitt 14 miljarder euro. Motsvarande siffra för den globala derivatmarknaden var 8 427 miljarder euro. I EU var dagsomsättningen 4 103 miljarder euro, varav Förenade kungarikets andel var 3 163 miljarder euro. Den genomsnittliga dagsomsättningen på derivatmarknaden i Förenade kungariket i april 2016 var större än i USA, där dagsomsättningen var 2 244 miljarder euro.

Till följd av Emir-förordningen som trädde i kraft år 2012 har den centrala clearingn av OTC-derivat ökat betydligt. I slutet av juni 2016 utgjorde centralt clearade derivat cirka 62 procent av det totala värdet av alla OTC-derivat och tillgångsslag i världen. I slutet av år 2015 clearade centrala motparter globalt cirka 60 procent av alla OTC-räntederivat, medan motsvarande siffra i slutet av 2009 var 36 procent. Internationellt är cirka 97 procent av alla derivatkontrakt som clearas av centrala motparter räntederivat. Den centrala clearingverksamhetens betydelse har också ökat på marknaden för kreditriskswappar, där mängden kreditriskswappar i omlopp som clearats av centrala motparter har ökat från 10 procent i slutet av juni 2010 till 37 procent i slutet av juni 2016.

De föreslagna ändringarna i regleringen gör tillsynen över centrala motparter i EU mer samordnad och medför ett enhetligare skydd för de olika centrala motparternas clearingmedlemmar och deras kunder. De föreslagna bestämmelserna förbättrar centralbankernas ställning i tillsynskollegierna för centrala motparter, och kommissionen anser att denna förändring förbättrar finansmarknadens stabilitet genom att de tillsynsåtgärder som riktas till centrala motparter allt bättre beaktar prisstabiliteten, penningpolitiken och betalningssystemen.

De föreslagna ändringarna i regleringen förstärker EU:s tillsyn över betydande centrala motparter från tredjeländer, vilket minskar de risker som riktas till marknaden i EU. Centrala motparter från tredjeländer clearar i dagens läge en betydande andel av de derivattransaktioner som ställts ut i EU:s valutor. Efter Brittanniens utträde ur EU clearas en allt större del av transaktionerna utanför EU:s jurisdiktion.

I motiveringarna till ECB:s rekommendation konstateras att det dagliga värdet av eurodenominerade repor och öppna positioner i eurodenominerade ränteswappar som clearas av centrala motparter som är etablerade i Förenade kungariket uppskattas till 101 miljarder euro respektive 33 000 miljarder euro, vilket är omkring 99 procent av EU:s marknad. En större störning hos en av de stora centrala motparterna i Förenade kungariket kan därför medföra en kraftigt minskad likviditet i euroområdet. Eurosystemets möjligheter att övervaka och hantera de risker som utgår från centrala motparter i Förenade kungariket kommer att försämrats om centrala motparter i Förenade kungariket, som ska betraktas som aktörer från tredjeland, inte längre omfattas av unionens regelverk och tillsyn avseende centrala motparter i enlighet med förordningen.

Kommissionen uppskattar att ett system för tillsyn över centrala motparter på EU-nivå förutsätter cirka 50 nya anställda vid ESMA. De årliga kostnaderna för upprätthållandet av verksamheten är cirka sju miljoner euro. Avsikten är att samla in finansieringen för verksamheten som nya tillsynsavgifter från centrala motparter i EU och tredjeländer, vilket innebär högre tillsynsavgifter för de centrala motparterna och i praktiken förhöjda kostnader för clearingmedlemmarna och slutkunderna. Kommissionen anser emellertid att ökningen av tillsynsavgifterna är relativt ringa i förhållande till de centrala motparternas omsättningar, och därför väntas inte heller att clearingmedlemmarnas och slutkundernas kundavgifter höjs i någon betydande mån. Systemet för tillsyn över centrala motparter påverkar inte EU:s budget och förutsätter därför inte finansiering av medlemsstaterna.

5 Ålands självstyrelse

Ärendet ingår i rikets lagstiftningsbehörighet med stöd av 5 kap. 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

6 Behandlingen av förslagen nationellt och i Europeiska unionen

Förslaget till förordning och rekommendationen samt ett utkast till statsrådets skrivelse som hänför sig till dem har varit på remiss och behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10).

Kommissionens förslag har presenterats och dess behandling har inletts vid sammanträdet för rådets arbetsgrupp för finansiella tjänster den 5 juli 2017. Behandlingen av förslaget till förordning fortsätter i arbetsgruppen i september 2017. Rekommendationen till ändring av artikel 22 i ECBS:s och ECB:s stadga ska presenteras i de första sammanträdena för rådets arbetsgrupp på hösten.

Det ansvariga utskottet i Europaparlamentet är utskottet för ekonomi och valutafrågor (ECON). Europaparlamentet har ännu inte inlett behandlingen av förslaget till förordning. Parlamentet har inte heller utsett en föredragande för förslaget och rekommendationen.

De övriga medlemsstaternas exakta ståndpunkter till förslaget och särskilt till ändring av artikel 22 i ECBS:s och ECB:s stadga är ännu inte kända. Utifrån de första diskussionerna verkar det dock som om medlemsstaterna ger ett starkare stöd till ändringar i villkoren för godkännande av centrala motparter från tredjeländer än till ändringar i förfarandena för auktorisation

av centrala motparter i EU. Regleringen av godkännandet av centrala motparter från tredjeländer har en klar koppling till *brexite*, och medlemsstaterna har i stor omfattning uppfattat att nödvändiga ändringar måste göras i EU-regleringen av godkännandet av centrala motparter i tredjeländer på grund av Brittanniens utträde ur EU.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stödjer målet med kommissionens förslag till ändringar i ESMA- och Emir-förordningarna, som är att förbättra enhetligheten och funktionen av de tillsynsramar som gäller centrala motparter i EU och förbättra EU:s myndigheters förmåga att övervaka och minska de risker som anknyter till centrala motparter från tredjeländer.

De centrala motparternas roll och betydelse för det finansiella systemets funktion och stabilitet har ökat. Dessutom har deras verksamhet i EU och internationellt centraliserats till ett begränsat antal aktörer. Syftet med ändringsförslagen är att säkerställa att auktorisations- och tillsynsramarna för centrala motparter motsvarar utvecklingen på marknaden. Förslagen till ändringar kan anses främja finansmarknadens integration och kapitalmarknadsunionens allmänna mål.

Varierande tillsynsförfaranden och -åtgärder i medlemsstaterna kan medföra risker för de centrala motparternas verksamhet och deras clearingmedlemmar och vidare för kunderna. De föreslagna ändringarna i regleringen förstärker tillförlitligheten och stabiliteten på finansmarknaden i EU och nationellt och ökar skyddet för clearingmedlemmarna och deras kunder inom central clearing. En behörig reglering av centrala motparter stödjer samtidigt kreditinstitutens hantering och åtgärdande av kriser.

Statsrådet anser att det är motiverat att ändra förfarandet för auktorisation av centrala motparter och rollen för de myndigheter som medverkar i förfarandet mot större EU-betoning. Gruppen av centrala motparter är liten men har stor betydelse för det finansiella systemet i EU, vilket gör det problematiskt med tanke på den centrala clearingverksamhetens karaktär och ställning om man enbart stödjer sig på hemmedlemsstatens behöriga myndighet. Det är bra att införa tillsynsramar på EU-nivå för att behandla delområden som gäller gemensamma intressen mer centralt.

Statsrådet anser att sådana ansvar för auktoriseringen av och tillsynen över centrala motparter som överförs i enlighet med kommissionens förslag borde ha överförts till och med i större omfattning till EU-nivån och till en eventuell gemensam tillsynsmyndighet. Grundandet av en gemensam myndighet för EU för tillsyn över centrala motparter var ett av alternativen i kommissionens konsekvensbedömning, men detta alternativ föreslås inte. Det finns anledning att utreda detta alternativ och grundandet av en gemensam tillsynsmyndighet för EU i förhandlingarna om förslaget till förordning.

Eftersom villkoren i Emir-förordningen endast har tillämpats i ett par års tid kan det dock vara för tidigt att grunda en tillsynsmyndighet för centrala motparter på EU-nivå. Dessutom bygger kommissionens aktuella förslag till förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter på de nationella krishanteringsmyndigheternas behörighet, och det är motiverat att ansvaret för återhämtning och resolution av centrala motparter finns på samma nivå.

Vid det slutförande arbetet på förslagen till ändringar ska man i varje fall sträva efter regleringslösningar som förstärker fungerande och klara behörigheter på EU-nivå. På ett allmänt plan förhåller sig statsrådet positivt och konstruktivt till utveckling och effektivisering av verksamheten inom tillsyn över det finansiella systemet i Europa i anslutning till projektet för

kapitalmarknadsunionen och särskilt till tillsyn över aktörer i marknadsstrukturen på EU-nivå, bara denna verksamhet kan genomföras effektivt.

Statsrådet understöder utgångspunkterna till förslaget om grundandet av ett exekutivorgan i ESMA och de uppgifter som gäller auktorisation av och tillsyn över centrala motparter och de centrala motparternas verksamhet. Exekutivorganet skulle dessutom få en medlem från ECB respektive kommissionen. Till följd av ändringarna leder ordföranden för ESMA:s exekutivorgan för frågor som gäller centrala motparter tillsynskollegierna för centrala motparter och organets permanenta ledamöter är ledamöter i tillsynskollegierna. Det är dessutom motiverat att en behörig myndighet kan förutsättas inhämta den berörda centralbankens samtycke i fråga om omständigheter som gäller fullföljandet av centralbankernas penningpolitiska uppgifter.

Enligt förslaget skulle behöriga nationella myndigheter fortsättningsvis bevilja de centrala motparternas auktorisationer, men de ska dock i fortsättningen på förhand inhämta ESMA:s godkännande av och samtycke till sina beslut. Vidare ska den behöriga myndigheten vid behov inhämta ett samtycke av den berörda centralbanken. Med tanke på myndigheternas ansvarsfördelning kan man dock inte anse att det är helt klart och effektivt att den myndighet som beviljar en nationell auktorisation förutsätts inhämta samtycke av en myndighet på EU-nivå samt centralbankens och i praktiken vanligen ECB:s samtycke till sitt beslut. En verksamhetsmodell med flera steg av detta slag kan orsaka komplexitet i verksamheten och göra den verkliga ansvarsfördelningen oklar, även om målen med kraven kan anses gå i rätt riktning.

De föreslagna ändringarna innebär att de nationella myndigheterna och EU-myndigheterna får delvis överlappande roller och i förhållande till centralbankerna i viss mån parallella roller i fråga om meddelandet av samtycken och deltagandet i exekutivorganet och tillsynskollegierna. Vid förhandlingarna om förslagen till ändring av förordningarna ska man eftersträva regleringslösningar där myndigheternas och centralbankernas roller är så tydliga som möjligt och att överlappande uppgifter och ansvar undviks. Systemet för tillsyn över centrala motparter på EU-nivå ska vara så effektiv som möjligt, vilket samtidigt gör det möjligt att säkerställa att de tillsynsavgifter som uppbärs av de centrala motparterna är måttliga.

Statsrådet anser att det är viktigt att man i regleringen av administrativa sanktioner som meddelas centrala motparter iakttar verksamhetsmodeller och lösningar som iaktas allmänt i lagstiftningen om finansiella tjänster.

Förenade kungarikets utträde ur EU och den betydande ställning som de centrala motparter som är etablerade där har inom clearingverksamheten på derivatmarknaden i Europa kan betraktas som en grund för ändringar i EU-regleringen av centrala motparter från tredjeländer. Det finns orsak att åtgärda de brister som framkommit vid verkställandet av reglerna för likvärdighet och godkännande i enlighet med Emir-förordningen samt inom tillsynen över centrala motparter från tredjeländer med de föreslagna ändringarna. Statsrådet understöder målet att minska de risker som anknyter till centrala motparter från tredjeländer och särskilt den systemrisk som de ger upphov till.

Central clearing är till sin karaktär en internationell, global och starkt gränsöverskridande verksamhet. Det finns internationella förbindelser och standarder för reglering av centrala motparter och för deras verksamhet, och i dem ställs minimikrav på de centrala motparterna. Ändringar i regleringen får inte ogrundat förhindra eller begränsa gränsöverskridande verksamhet av centrala motparter som uppfyller internationella krav eller medvetet favorisera centrala motparter som bildats i EU:s område. Förslagen till ändringar i Emir-förordningen får inte leda till onödigt begränsning av verksamheten för pålitligt fungerande centrala motparter från tredjeländer, av annan verksamhet på marknaden eller av kapitalets fria rörlighet. De får

inte heller leda till en icke-önskad splittring av marknaden och mindre effektiv nettning inom central clearing.

De krav i ändringsförslagen enligt vilka de mest systemviktiga centrala motparterna från tredjeländer som bedriver eurodenominerad clearingverksamhet bör få auktorisation i enlighet med Emir-förordningen och samtidigt etablera sig i EU:s område ska prövas med särskild omsorg. Till denna del föreslås i förordningstexten en rätt allmänt formulerad rätt för ESMA att ge rekommendationer och för kommissionen att anta genomförandeakter. Det föreslagna kravet på auktorisation i EU kan inte betraktas som förenlig med de internationella principerna för ömsesidigt erkännande. Dessutom ska regleringen med tanke på kontinuiteten av verksamhet som bedrivs av godkända centrala motparter från tredjeländer innehålla tillräckliga övergångsbestämmelser. Dessa bestämmelser har också betydelse för upprätthållandet av den finansiella stabiliteten.

Statsrådet understryker betydelsen och vikten av att de behöriga myndigheter i alla medlemsstater samarbetar och att de får tillräckligt med information om centrala motparter som bildats både i EU och i tredjeländer. Samarbetet och tillgången till information ska dessutom omfatta alla berörda medlemsstater, oberoende av huruvida de aktuella myndigheterna är ledamöter i kollegier för tillsyn och krishantering som gäller centrala motparter. Till följd av ändringarna fungerar ordföranden för ESMA:s exekutivorgan för frågor som gäller centrala motparter som tillsynskollegiernas ordförande. Detta kan samtidigt erbjuda tillfälle att göra tillsynskollegiernas verksamhet mer enhetlig och främja myndigheternas tillgång till information.

Ändringsförslagen innehåller behörighet till kommissionen att anta delegerade akter som preciserar regleringen bland annat i fråga om de tillsynsavgifter som tas ut av de centrala motparterna. Dessutom ges ESMA rätt att slå fast huruvida en central motpart från ett tredjeland är system viktig. Statsrådet betraktar de föreslagna fullmakterna och rättigheterna i princip som motiverade, men samtidigt ska dessa och de övriga fullmakterna och rättigheterna av samma typ vara så exakt formulerade och tydligt avgränsade i förordningstexterna som möjligt, och det ska inte vara tillåtet att med stöd av dem avsluta eller ändra centrala och väsentliga delar av regleringen.

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till ECB:s initiativ och förslag till ändring och precisering av artikel 22 i ECBS:s och ECB:s stadga. Det är viktigt att eurosystelet har tillräckliga befogenheter att följa upp och bedöma risker som anknyter till clearingsystem och centrala motparter och att vidta nödvändiga åtgärder.

När stadgan ändras ska man emellertid samtidigt omsorgsfullt överväga betydelsen av det faktum att artikel 22 i stadgan är en del av kapitel IV, som gäller ECBS:s penningpolitiska uppgifter och åtgärder. Vidare gäller det att säkerställa att en sådan behörighet att utfärda förordningar som föreslås i rekommendationen är tillräckligt väl avgränsad, särskilt då FEUF artikel 127.2 uttryckligen slår fast att ECBS:s grundläggande uppgift är att främja betalningssystemets funktion men inte direkt nämner främjandet av clearingsystemets funktion.

ECB gav sin rekommendation efter att kommissionen lämnat sina ändringsförslag och därför ska relationen mellan ECB:s rekommendation och kommissionens ändringsförslag bedömas omsorgsfullt vid förhandlingarna om dem.

De förordningar som ECB antar får inte strida mot EU-regleringen eller ändra på dess villkor. I den bakgrundspromemoria som ECB lämnat konstateras dock att ECB för att skydda eurons stabilitet bör utanför det regelverk som framgår av Emir-förordningen vara behörig att anta ytterligare krav för centrala motparter som deltar i clearing av eurodenominerade transaktioner

som uppgår till betydande belopp. Det gäller att vid behov sträva efter att klargöra de behörigheter som ges genom ändringen av stadgan vid förhandlingarna om förslaget och ändringarna.

När behörigheten att utfärda förordningar utvidgas finns det anledning att konstatera att ECB vid sidan av uppgiften att utforma och genomföra unionens monetära politik och främja ett väl fungerande betalningssystem också har ansvar och uppgifter som gäller den gemensamma banktillsynsmekanismen (SSM) och clearingsystemen inom värdepappershandeln.