Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg — På vej mod et stærkere clearingsystem i EU

(COM(2022) 696 final)

og om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012, (EU) nr. 575/2013 og (EU) 2017/1131 for så vidt angår foranstaltninger til at imødegå uforholdsmæssigt store eksponeringer mod tredjelandes centrale modparter og forbedre effektiviteten af Unionens clearingmarkeder

(COM(2022) 697 final — 2022/0403 (COD))

(2023/C 184/09)

Ordfører: **Florian MARIN**

Anmodninger om udtalelse	Rådet, 31.1.2023
	Europa-Parlamentet, 1.2.2023
	Kommissionen, 8.2.2023
Retsgrundlag	Artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	2.3.2023
Vedtaget på plenarforsamlingen	22.3.2023
Plenarforsamling nr.	577
Resultat af afstemningen	
(for/imod/hverken for eller imod)	201/1/3

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. Udvalget bifalder forslaget til forordning [1] og Kommissionens bestræbelser på at sikre vores kapitalmarkeders strategiske autonomi, øge den interne clearingkapacitet og gøre EU's clearingsystem sikrere og mere robust. Udvalget anser et konkurrencedygtigt og effektivt clearingsystem for at have afgørende betydning for den finansielle stabilitet på EU's kapitalmarkeder.

1.2. EØSU mener, at EU-baserede clearingcentraler bør udvikle, udforme og investere i at forbedre deres kapacitetsrammer for at tilskynde markedsoperatørerne til at cleare deres transaktioner i EU.

1.3. Udvalget mener, at der burde have været gennemført en omfattende plan for at fremme overgangen til EU-baserede clearingoperatører umiddelbart efter brexit, og er skuffet over den langsomme beslutningsproces, når det drejer sig om et derivatmarked på 81 bio. EUR. EØSU havde forventet en klarere holdning til spørgsmålet om mindskelse af eksponeringen for centrale modparter (CCP'er) i Det Forenede Kongerige samt mere specifikke regler og incitamenter til at fremme overgangen til EU-baserede CCP'er.

1.4. EØSU finder det afgørende at have specifikke data om EU's clearingsystem, der dækker alle aktivklasser og -mængder, og udvalget mener, at der bør gøres mere i den henseende. Sammenhængen mellem de indsamlede data og risikodynamikken bør regelmæssigt tages i betragtning for at få en præcis forståelse af risiciene for den finansielle stabilitet. EØSU anerkender, at risikomodellerne ud over den finansielle risiko skal tage højde for CCP'ernes sociale, ledelsesmæssige og miljømæssige risici og bør tillægges samme betydning på tværs af de forskellige risikoscenarier og -analyser.

[1] COM(2022) 697 final.

1.5. EØSU efterlyser en omfattende evaluering af de potentielle meromkostninger for Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) og andre EU-organer, når det gælder arbejdskraft, IT-systemer, fælles tilsynshold og den foreslåede fælles overvågningsmekanisme.

1.6. I betragtning af de yderligere beføjelser, som ESMA blev tillagt ved ændringerne af forordningen om europæisk markedsinfrastruktur (EMIR-forordningen) i 2019 og tillægges ved det nuværende forslag til forordning, ser EØSU gerne, at der indføres kontrolforanstaltninger i forbindelse med ESMA's aktiviteter. Udvalget mener, at ESMA bør gøre mere for at fastslå, at en betydelig del af de tjenesteydelser, der leveres til deres EU-kunder, skal cleares af EU-CCP'er.

1.7. Når det kommer til koncerninterne transaktioner, anerkender udvalget beslutningen om, at enheder fra lande, der er opført som ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner, og lande, der er opført som højrisikojurisdiktioner med hensyn til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, ikke fritages fra clearingforpligtelser og marginkrav.

1.8. EØSU er skuffet over, at Kommissionen ikke har foretaget en omfattende vurdering af den gældende ramme og af, hvordan EU-markedets tiltrækningskraft har ændret sig i de seneste år, eftersom det er over tre år siden, at forordningen senest blev ændret. Udvalget bifalder indførelsen af artikel 7b og anmoder ESMA om et år efter forordningens ikrafttræden at fremlægge en rapport om de vigtigste årsager til anvendelsen af ikke-EU-CCP'er.

1.9. Udvalget foreslår, at EU-CCP'er skal udvise gennemsigtighed, når det kommer til deres gebyrer, margin calls og foranstaltninger i perioder med markedsstress, for således at øge forudsigeligheden for alle markedsdeltagere.

1.10. EØSU anmoder Kommissionen om at gøre nærmere rede for den specifikke definition af udtrykket »uopsættelig« i de foreslåede ændringer af artikel 20 og anmoder medlovgiverne om at fastslå, hvilke undtagelser der betragtes som »uopsættelige« afgørelser.

1.11. EØSU støtter de foreslåede ændringer af artikel 23 om oprettelse af fælles tilsynshold og den fælles overvågningsmekanisme. Udvalget foreslår at inddrage civilsamfundet i den overvågningsmekanisme, der skal oprettes i henhold til artikel 23c, og at EØSU deltager som observatør i den fælles overvågningsmekanisme.

1.12. EØSU anser Kommissionens frist på fem år til at vurdere anvendelsen af forordningen for at være for lang. Udvalget mener også, at der bør gøres mere for at reducere den tid, det tager at udstede tilladelser eller udvide aktiviteter og tjenesteydelser og at opbygge en central database. EØSU efterlyser større interoperabilitet i det europæiske clearingsystem tillige med en mindsket administrativ byrde og enklere adgangsløsninger.

1.13. Udvalget bifalder den øgede gennemsigtighed i medfør af ændringerne af artikel 38, hvori det fastsættes, at clearingmedlemmer og kunder, der leverer clearingydelser, skal informere deres kunder og potentielle kunder om marginmodellerne og de potentielle tab eller andre omkostninger.

2. **Baggrund**

2.1. Kapitalmarkedsunionen, som Kommissionen oprettede i 2015, er et ambitiøst langsigtet projekt med fokus på at sikre frie kapitalbevægelser i Unionen, en af det indre markeds fire grundlæggende friheder. Brexit har medført, at Europas globale rolle på kapitalmarkederne har været kraftigt aftagende, fra 22 % af den globale aktivitet før brexit til blot 14 % ([2]). Tredive år efter lanceringen af det indre marked, tyve år efter euroens indførelse og syv år efter de første tiltag til kapitalmarkedsunionen er EU stadig ikke i mål med at skabe et indre kapitalmarked.

2.2. Takket være EMIR Refit ([3])- og EMIR 2.2-forordningerne ([4]) er der skabt øget gennemsigtighed med hensyn til tredjelands-CCP'er, indført ændringer af clearingmandatet og blevet tildelt yderligere beføjelser til ESMA, EU's tilsynsmyndighed. Nærværende forslag til forordning giver ESMA endnu flere beføjelser. Da clearingkapacitet er en vigtig del af kapitalmarkedsunionen, udgør den overdrevne afhængighed af tjenesteydelser, der leveres af tredjelands-CCP'er, navnlig i Det Forenede Kongerige, en risiko for de europæiske finansielle markeder. Som led i brexitaftalen gav EU britiske clearinginstitutter mulighed for fortsat at levere tjenesteydelser til EU's markedsdeltagere indtil udgangen af juni 2022. For at give tilstrækkelig tid til en gradvis omlægning af clearing af transaktioner i EU er denne frist blevet forlænget med tre år på grund af truslen mod de finansielle markeders stabilitet.

([2]) Report — A new vision for EU capital markets.
([3]) EUT L 141 af 28.5.2019, s. 42.
([4]) EUT L 322 af 12.12.2019, s. 1.

2.3. Forslaget til forordning har til formål at skabe yderligere stabilitet, forudsigelighed og proportionalitet for alle operatører med clearingforpligtelser, og indfører krav til markedsdeltagerne om at angive, hvor afhængige de er af tredjelande i behandlingen af deres derivattransaktioner. I de foreslåede ændringer er der endvidere fokus på foranstaltninger, der skal gøre CCP'er inden for EU mere attraktive og mindske den administrative byrde, fremme central clearing i EU ved at forpligte clearingoperatørerne til at have en aktiv konto hos EU-CCP'er og give de lokale myndigheder de nødvendige beføjelser til at føre tilsyn med risici forbundet med grænseoverskridende transaktioner.

3. **Generelle bemærkninger**

3.1. EØSU har i lang tid efterlyst lovgivning, der styrker EU's kapitalmarkeder og gør dem mere stabile og attraktive ([5]). I lyset af den seneste geopolitiske udvikling (Ruslands invasion af Ukraine, stigende energipriser, geopolitiske spændinger i mange dele af verden samt covid-19-pandemien) og de umiddelbare konsekvenser for den økonomiske situation påpeger EØSU, at der er behov for en hurtig indsats for at sikre og øge stabiliteten på EU's finansielle markeder. Udvalget anser et konkurrencedygtigt og effektivt clearingsystem for at have afgørende betydning for den finansielle stabilitet på EU's kapitalmarkeder.

3.2. Udvalget bifalder forslaget til forordning og Kommissionens hensigt om at sikre vores kapitalmarkeders strategiske autonomi, opbygge vores interne clearingkapacitet og opnå et sikrere og mere modstandsdygtigt clearingsystem. Ved en styrkelse af EU's clearingmarked bør der tages hensyn til de omkostninger, der opstår som følge af kapitalbevægelser væk fra clearingmarkeder uden for EU, behovet for at beskytte den risikobaserede tilgang samt den indbyrdes afhængighed mellem finansielle markeder i og uden for EU.

3.3. Forslaget om at ændre EMIR-forordningen kommer efter den dramatiske stigning i energipriserne i Europa, som hovedsagelig skyldes Ruslands uberettigede angreb på Ukraine. Dette har skabt ustabilitet på clearingmarkederne, idet visse virksomheder ikke er i stand til at stille sikkerhed for deres derivataftaler. EØSU opfordrer indtrængende til fortsat at prioritere en konsolidering af clearingsektoren i EU. Man bør overveje faktorer som pris, likviditet, risiko, marginer, regulering og effektivitet med henblik på at gøre EU's clearingsystem mere konkurrencedygtigt. Udvalget er enig i, at det er nødvendigt at gøre mere for at reducere den tid, det tager at udstede tilladelser eller udvide aktiviteter og tjenesteydelser og at opbygge en central database.

3.4. Udvalget mener, at EU-baserede CCP'er skal udarbejde, udforme og investere i at forbedre deres kapacitetsrammer for at overtale markedsoperatørerne til at cleare deres aktiviteter i EU, navnlig ved at forbedre deres teknologiske og operationelle kapacitet og sikre et bedre samarbejde mellem markedsdeltagerne og en bedre risikostyringspraksis. For at øge forudsigeligheden skal CCP'er udvise gennemsigtighed, når det kommer til deres gebyrer, margin calls og foranstaltninger i perioder med markedsstress.

3.5. Stabile kapitalmarkeder kræver et afbalanceret og stabilt arbejdsmarked. EØSU anerkender, at risikomodellerne ud over den finansielle risiko skal tage højde for CCP'ernes sociale, ledelsesmæssige og miljømæssige risici, og at disse bør tillægges samme betydning på tværs af de forskellige risikoscenarier og analyser.

3.6. EØSU påskønner den høring, som Kommissionen gennemførte i begyndelsen af 2022, møderne med repræsentanter for medlemsstaterne og Europa-Parlamentet, de økonomiske og finansielle udvalg samt de bilaterale møder med relevante interessenter.

3.7. EØSU er skuffet over, at fristen for, hvor længe clearingcentraler, der er hjemmehørende i Det Forenede Kongerige, skal have ubegrænset adgang til EU-baserede interessenter, er forlænget med tre år, dvs. til den 30. juni 2025. Ifølge udvalget burde der have været udarbejdet en grundig plan for at tilskynde et skift til markedsbaserede clearingoperatører i EU allerede umiddelbart efter brexit. Udvalget er kritisk over for den hidtidige manglende reaktion, begrænsede høring og langsomme beslutningsproces, når det drejer sig om et derivatmarked på 81 bio. EUR.

3.8. De europæiske banker drager i øjeblikket fordel af, at der på det britiske marked er en pulje af flere valutaer, mens et skift til europæiske clearingcentraler vil medføre en eurobaseret clearingproces med betydelige omkostninger for banksystemet til følge. Selv om EØSU bakker op om dette skift og mener, at det skal ske så hurtigt som muligt, påpeger udvalget, at man er nødt til at skabe de rette incitamenter for at forhindre bankerne i at skifte til andre markeder. For at konsolidere clearingsektoren i EU bør der overvejes mere målrettede og skræddersyede incitamenter.

([5]) EUT C 155 af 30.4.2021, s. 20.

3.9. Da mange EU-markedsoperatører afvikler deres derivattransaktioner i andre lande, havde EØSU forventet en klarere holdning til denne tendens og mere specifikke regler og incitamenter, som kunne sætte gang i et skift over imod EU-baserede CCP'er. Udvalget ville have forventet, at i det mindste offentlige enheder ville blive pålagt at cleare i EU, og efterlyser en klar vision for at bringe denne afhængighed til ophør så hurtigt som muligt.

3.10. EØSU mener, at der ved udviklingen af clearingvirksomhed i EU bør tages hensyn til hele forsyningskæden til gavn for markedsdeltagerne. Markedslikviditeten bør forvaltes omhyggeligt, når eksponeringen for britiske centrale CCP'er reduceres, sideløbende med et mere langsigtet perspektiv og en standardisering af adgangskravene til EU's clearingmarked. Det bør tages i betragtning, at kunderne skal forberedes på clearing, og der bør foretages forskellige simuleringer til gavn for disse kunder. Udvalget mener også, at ESMA bør tilpasse foranstaltningerne nøje til små og mellemstore markedsdeltagere.

3.11. EØSU understreger, hvor stor betydning tredjelands-CCP'er har for EU's finansielle stabilitet. Det er afgørende at reducere koncentrationsrisici og sikre, at forbindelserne med disse CCP'er bygger på en gennemsigtig, forudsigelig, forholdsmæssigt afpasset og risikoorienteret tilgang. Nærværende forslag til forordning vil give ESMA endnu flere beføjelser, og EØSU ser gerne, at der indføres kontrolforanstaltninger i forbindelse med ESMA's aktiviteter.

3.12. EØSU mener, at det for at få et klart billede af overvågningen er vigtigt at have specifikke data om EU's clearingsystem. Disse data skal være sammenlignelige og dække alle aktivklasser og -mængder. Det er vigtigt at indsamle de korrekte data for at kunne danne sig et præcist overblik over risiciene for den finansielle stabilitet, og der bør systematisk tages højde for synergien mellem de indsamlede data og risikodynamikken. EØSU mener, at der bør gøres mere på dette område.

3.13. Der bør tages højde for flere synergieffekter mellem clearingvirksomhed og det fælles europæiske adgangspunkt. Det fælles europæiske adgangspunkt fremmer datadreven finansiering og forbedrer i betydelig grad virksomheders og finansielle institutioners adgang til data og information om enheder, samtidig med at det gør økonomien klar til en digital fremtid, styrker den digitale suverænitet, gør informationsstrømmen hurtigere og fastsætter fælles standarder med fokus på data, teknologi og infrastruktur ([6]).

3.14. EØSU tilslutter sig forslaget om at lempe EMIR-forordningens derivatregler og tillade, at bankgarantier og remburser accepteres som højlikvid sikkerhedsstillelse, da disse alternativer til kontanter sikrer markedslikviditet og allerede anvendes i stor skala på mere avancerede kapitalmarkeder såsom det amerikanske. EØSU støtter centralbankernes øgede rolle i beskyttelsen af EU's forbrugere.

3.15. EØSU støtter de foreslåede ændringer af artikel 11, 14, 15 og 17 vedrørende gennemførelsesperioden på fire måneder for ikkefinansielle modparter, der for første gang skal udveksle sikkerhedsstillelse, og de kortere og mindre komplekse procedurer for CCP'ers udvidelse af deres produktudbud. Udvalget bifalder de foreslåede ændringer, da de vil strømline processen med at udvide aktiviteter og tjenesteydelser samt udstede og afslå tilladelser. Der er behov for større interoperabilitet i det europæiske clearingsystem tillige med en mindsket administrativ byrde og enklere adgangsløsninger.

4. **Særlige bemærkninger**

4.1. EØSU er ikke enig i Kommissionens udtalelse om, at »[d]ette lovgivningsinitiativ [ikke] vil have nogen indvirkning på udgifterne for den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) eller andre EU-organer«, og mener, at omkostningerne vil stige på områder såsom arbejdskraft, IT-systemer, fælles tilsynshold og den foreslåede fælles overvågningsmekanisme. Udvalget bemærker, at Kommissionen i den foreslåede ændring af artikel 90 anmoder ESMA om at aflægge rapport om »personale- og ressourcebehovene«. EØSU opfordrer derfor til, at der foretages en grundig vurdering af meromkostningerne, og at de anslåede budgetmæssige konsekvenser beregnes og oplyses.

4.2. EØSU anerkender og støtter Kommissionens forslag om at gøre det til et krav for alle markedsdeltagere, der er underlagt clearingforpligtelser, at have en konto hos EU-CCP'er. Udvalget anmoder ESMA om efter høring af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger, Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici og Det Europæiske System af Centralbanker at fastsætte, at en betydelig del af de tjenesteydelser, der leveres til deres EU-kunder, og som er identificeret som værende af væsentlig systemisk betydning, skal cleares gennem EU-CCP'er.

([6]) EUT C 290 af 29.7.2022, s. 58.

4.3. Udvalget glæder sig over hensigten om at anmode markedsdeltagerne om at indberette de nøjagtige tal og deres afhængighed af udenlandske clearingoperatører. Udvalget forventer, at ESMA hurtigt udarbejder de tekniske standarder, der kan tilvejebringe disse oplysninger, ser frem til en grundig rapport et år efter ikrafttrædelsen og forventer, at EMIR-forordningen ændres i overensstemmelse hermed.

4.4. Med hensyn til koncerninterne transaktioner værdsætter EØSU, at enheder fra lande, der er opført som ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner, og lande, der er opført som højrisikojurisdiktioner med hensyn til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, ikke fritages fra clearingforpligtelsen og marginkravene. Udvalget støtter fuldt ud de administrative foranstaltninger, der vedrører disse jurisdiktioner, og anser disse enheder for at udgøre en betydelig trussel mod EU's finansielle system.

4.5. Selv om en digital ajourføring indebærer yderligere budgetmæssige behov, mener EØSU, at det er afgørende, at der foretages digitale investeringer for at understøtte de foreslåede ajourføringer af EMIR-forordningen. Udvalget glæder sig over forslaget om et avanceret IT-værktøj til indsendelse af tilsynsdokumenter online, som skal være tilgængeligt for alle relevante myndigheder.

4.6. EØSU er skuffet over, at Kommissionen ikke har foretaget en grundig evaluering af den gældende ramme, eftersom det er over tre år siden, at forordningen senest blev ændret. For at de nuværende ændringer kunne være formålstjenlige, ville udvalget desuden have forventet en målrettet analyse af, hvordan EU-markedets tiltrækningskraft har ændret sig i de seneste år, navnlig set i lyset af den seneste alvorlige geopolitiske udvikling.

4.7. Udvalget foreslår, at de tekniske standarder, der udarbejdes i henhold til artikel 7, skal være gennemsigtige og inklusive. Det bør også overvejes at gøre det muligt at indføre ændringer med henblik på hurtigt at kunne tilpasse disse standarder. Det er vigtigt at udstyre kapitalforvaltere med værktøjer til sammenligning af priserne på gennemførelsesomkostninger, clearingomkostninger og clearingmedlemmers omkostninger.

4.8. Udvalget glæder sig over indsættelsen af artikel 7b, der præciserer, at clearingtjenesteudbydere skal indberette omfanget af clearing foretaget hos ikke-EU-CCP'er, og at de er forpligtede til at oplyse deres kunder om muligheden for at cleare en relevant aftale hos en EU-CCP. Udvalget anmoder ESMA om at udarbejde en standardiseret indberetningsprocedure, der skal anvendes i alle medlemsstater, og anbefaler, at der et år efter forordningens ikrafttræden fremlægges en rapport om de vigtigste årsager til, at der anvendes ikke-EU-CCP'er. En fælles strategi for bøder til markedsoperatører bør også varetages omhyggeligt for at sikre proportionalitet på det indre marked.

4.9. Udvalget anmoder Kommissionen om at præcisere den nøjagtige betydning af ordet »uopsættelig« i de foreslåede ændringer af artikel 20 og anmoder medlovgiverne om at nå til enighed og præcisere, hvilke undtagelser der skal betragtes som »uopsættelige« afgørelser.

4.10. EØSU støtter de foreslåede ændringer af artikel 23 om oprettelse af fælles tilsynshold og den fælles overvågningsmekanisme, men bemærker, at disse vil få budgetmæssige konsekvenser, da de pågældende myndigheder vil skulle ansætte mere personale, herunder til ESMA. EØSU foreslår at inddrage civilsamfundet i den overvågningsmekanisme, der oprettes i henhold til artikel 23c, navnlig med henblik på fremtidige politiske beslutninger.

4.11. En korrekt evaluering af sammenkoblinger, indbyrdes forbindelser og koncentrationsrisici under CCP-Tilsynsudvalget (artikel 24a) kræver også inddragelse af civilsamfundet. I den forbindelse bør EØSU have observatørstatus i den fælles overvågningsmekanisme. Der bør tages hensyn til behovet for at mindske overlappende ansvarsområder blandt det store antal myndigheder, der er involveret i clearingsystemet. Samarbejdet mellem europæiske og nationale myndigheder bør være effektivt og tilpasset dynamikken i markedsrisiciene.

4.12. Kommissionens frist på fem år til nøje at vurdere anvendelsen af forordningen efter dens ikrafttræden forekommer meget lang i lyset af perioden mellem ændringerne af EMIR-forordningen. EØSU forventede desuden, at Kommissionens rapport om anvendelsen af EMIR Refit og EMIR 2.2 ville blive fremlagt den 2. januar 2023 som aftalt, men Kommissionen foreslår nu at aflyse den. I betragtning af de allerede foretagne ændringer af EMIR-forordningen er udvalget imod dette forslag, da der ifølge udvalget så er risiko for, at ændringerne af EMIR-forordningen slet ikke bliver evalueret.

4.13. Endelig støtter EØSU den øgede gennemsigtighed i medfør af forslaget om at ændre artikel 38, hvad angår clearingmedlemmers og kunders forpligtelse til at informere deres kunder og potentielle kunder om marginmodellerne og de potentielle tab eller andre omkostninger, hvis CCP'en gør brug af genopretningsforanstaltninger. EØSU mener, at clearingmedlemmer også bør være med til at sikre øget gennemsigtighed i EU's clearingsystem.

Bruxelles den 22. marts 2023.

Christa SCHWENG
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg