



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 12 Δεκεμβρίου 2022
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2022/0404 (COD)

15874/22
ADD 1

EF 373
ECOFIN 1308
SURE 31
CODEC 1977

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	8 Δεκεμβρίου 2022
Αποδέκτης:	κα Thérèse BLANCHET, Γενική Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2022) 698 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει τα έγγραφα πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 648/2012, (ΕΕ) αριθ. 575/2013 και (ΕΕ) 2017/1131 όσον αφορά μέτρα για τον μετριασμό της υπερβολικής έκθεσης σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους τρίτων χωρών και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αγορών εκκαθάρισης της Ένωσης και πρόταση ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση των οδηγιών 2009/65/ΕΕ, 2013/36/ΕΕ και (ΕΕ) 2019/2034 όσον αφορά την αντιμετώπιση του κινδύνου συγκέντρωσης έναντι των κεντρικών αντισυμβαλλομένων και του κινδύνου αντισυμβαλλομένου στις κεντρικά εκκαθαριζόμενες συναλλαγές παραγώγων

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2022) 698 final.

συνημμ.: SWD(2022) 698 final

Βρυξέλλες, 7.12.2022
SWD(2022) 698 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει τα έγγραφα

πρόταση

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ
για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 648/2012, (ΕΕ) αριθ. 575/2013 και (ΕΕ) 2017/1131 όσον αφορά μέτρα για τον μετριασμό της υπερβολικής έκθεσης σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους τρίτων χωρών και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αγορών εκκαθάρισης της Ένωσης

και πρόταση

ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ
για την τροποποίηση των οδηγιών 2009/65/ΕΕ, 2013/36/ΕΕ και (ΕΕ) 2019/2034 όσον αφορά την αντιμετώπιση του κινδύνου συγκέντρωσης έναντι των κεντρικών αντισυμβαλλομένων και του κινδύνου αντισυμβαλλομένου στις κεντρικά εκκαθαριζόμενες συναλλαγές παραγώγων

{COM(2022) 697 final} - {SEC(2022) 697 final} - {SWD(2022) 697 final}

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Οι χρηματοπιστωτικές αγορές της ΕΕ εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από κάποιες υπηρεσίες που παρέχονται από ορισμένους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους τρίτων χωρών, γεγονός που οδηγεί σε σημαντικούς κινδύνους για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ΕΕ. Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι η κύρια χώρα εκκαθάρισης παραγώγων σε ευρώ, με μερίδιο αγοράς άνω του 90 %. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και η Επιτροπή χαρακτήρισαν την εκκαθάριση ως σημαντικό κίνδυνο για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ΕΕ, εάν οι συμμετέχοντες στην αγορά της ΕΕ έχαναν απότομα την πρόσβαση σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους του Ηνωμένου Βασιλείου. Αυτό οδήγησε στην έκδοση απόφασης ισοδυναμίας τον Σεπτέμβριο του 2020. Στην εν λόγω απόφαση, η Επιτροπή επανέλαβε το μήνυμα προς τους συμμετέχοντες στην αγορά της ΕΕ να μειώσουν την υπερβολική έκθεσή τους σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους που είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ωστόσο, η μείωση αυτή δεν έχει πραγματοποιηθεί μέχρι σήμερα.

Από τη συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς της ΕΕ, όπως η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ), η ΕΚΤ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου και ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, στο πλαίσιο ad hoc ομάδας εργασίας για την εκκαθάριση που συστάθηκε από την Επιτροπή, επιβεβαιώθηκε η ύπαρξη του προβλήματος και οι κίνδυνοί του για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Οι συζητήσεις στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι για να επιτευχθεί σημαντική μείωση της εν λόγω υπερβολικής έκθεσης με εύτακτο και ελεγχόμενο τρόπο απαιτείται ένας συνδυασμός νομοθετικών και μη νομοθετικών αλλαγών κατά τα επόμενα έτη. Οι αλλαγές αυτές θα χρειαστούν για: i) τη βελτίωση της ελκυστικότητας της εκκαθάρισης στην ΕΕ· ii) την ενθάρρυνση της ανάπτυξης υποδομών στην ΕΕ· και iii) την ενίσχυση των εποπτικών ρυθμίσεων στην ΕΕ προκειμένου να αντιμετωπιστούν τελικά οι σχετικοί κίνδυνοι για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

Χωρίς περαιτέρω δράση της ΕΕ, είναι πολύ πιθανό οι συμμετέχοντες στην αγορά να συνεχίσουν να εκκαθαρίζουν στους εν λόγω συστημικούς κεντρικούς αντισυμβαλλομένους τρίτων χωρών, με αποτέλεσμα να διατηρηθεί, ή και να αυξηθεί, η υπερβολική εξάρτηση που περιγράφεται. Αυτό ενέχει σημαντικούς κινδύνους για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα σε περίπτωση σεναρίου ακραίων καταστάσεων το οποίο αφορά κεντρικό αντισυμβαλλόμενο τρίτης χώρας ή σε περίπτωση αιφνίδιας απώλειας της πρόσβασης στις υπηρεσίες του.

Πιθανές λύσεις

Οι διαθέσιμες επιλογές πολιτικής προσδιορίστηκαν με βάση την έκθεση της ΕΑΚΑΑ του 2021 για την αξιολόγηση των συστημικά σημαντικών κεντρικών αντισυμβαλλομένων του Ηνωμένου Βασιλείου, τις συζητήσεις με τους ανωτέρω φορείς της ΕΕ και στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας για την εκκαθάριση, καθώς και βάσει στοχευμένης δημόσιας διαβούλευσης. Τα μέτρα που εξετάζονται στην εκτίμηση επιπτώσεων αποσκοπούν στην αντιμετώπιση προβλημάτων τόσο από την πλευρά της προσφοράς όσο και από την πλευρά της ζήτησης, καθώς και των αυξανόμενων διασυννοριακών κινδύνων της ΕΕ που προκύπτουν ως συνέπεια των αυξανόμενων ροών εκκαθάρισης στην ΕΕ.

Από την πλευρά της προσφοράς, προκειμένου να βελτιωθεί η ελκυστικότητα των κεντρικών αντισυμβαλλομένων που είναι εγκατεστημένοι στην ΕΕ για τους συμμετέχοντες στην αγορά, εξετάζονται διάφορες επιλογές για τον εξορθολογισμό των διαδικασιών ή τη θέσπιση απλουστευμένου μηχανισμού που θα επιτρέπει στους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους να πραγματοποιούν αλλαγές στα μοντέλα και τις παραμέτρους τους με ταχύ και φιλικό προς τις επιχειρήσεις τρόπο.

Από την πλευρά της ζήτησης, προκειμένου να ενθαρρυνθεί η εκκαθάριση σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους της ΕΕ, εξετάζονται διάφορες επιλογές: να αποθαρρυνθεί η υπερβολική έκθεση των τραπεζών σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους, να απαιτηθεί από τους συμμετέχοντες στην αγορά να τηρούν ενεργό λογαριασμό σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους της ΕΕ, να διευρυνθεί το εύρος των οντοτήτων που εκκαθαρίζουν στην ΕΕ, να διευκολυνθεί η πρόσβαση των πελατών και των έμμεσων συμμετεχόντων στην εκκαθάριση, καθώς και ένας συνδυασμός αυτών των επιλογών.

Τέλος, προκειμένου να ενισχυθεί το πλαίσιο για την εποπτεία των κεντρικών αντισυμβαλλομένων στην ΕΕ ώστε να λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι διασυννοριακοί κίνδυνοι, με αποτέλεσμα τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, εξετάζονται δύο επιλογές: αφενός, ο εξορθολογισμός του εποπτικού πλαισίου και η δημιουργία μεικτών εποπτικών ομάδων υπό την ευθύνη των εθνικών εποπτικών αρχών, και, αφετέρου, η δημιουργία ενιαίας εποπτικής αρχής για τους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους της ΕΕ.

Αρκετές επιλογές απορρίφθηκαν στο πρώτο στάδιο, ιδίως η επιβολή υποχρέωσης εκκαθάρισης στην ΕΕ ή η απαίτηση εκπλήρωσης της υποχρέωσης εκκαθάρισης σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους της ΕΕ ή σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους τρίτων χωρών χαμηλότερου κινδύνου. Κατά το πρώτο στάδιο απορρίφθηκαν επίσης οι ακόλουθες επιλογές: χορήγηση πρόσβασης σε όλους τους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους της ΕΕ σε διευκολύνσεις κεντρικών τραπεζών, επέκταση του ωραρίου λειτουργίας του στόχου 2 και διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της υποχρέωσης εκκαθάρισης.

Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Στο πλαίσιο της ανάλυσης επιλέχθηκαν προτιμώμενες επιλογές με βάση τη συμβολή τους σε συγκεκριμένους στόχους της παρούσας πρωτοβουλίας, οι οποίοι είναι οι εξής: i) βελτίωση της ελκυστικότητας των κεντρικών αντισυμβαλλομένων της ΕΕ, ii) ενθάρρυνση της εκκαθάρισης στους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους της ΕΕ και iii) μεγαλύτερη συνεκτίμηση των διασυννοριακών κινδύνων, καθώς και της σχέσης κόστους-αποτελεσματικότητας και συνοχής τους.

Από την πλευρά της προσφοράς, ως προτιμώμενη επιλογή επελέγη ένας συνδυασμός εξορθολογισμένων διαδικασιών και μηχανισμού εκ των υστέρων επικύρωσης. Αυτό θα επιτρέψει την απλούστευση των υφιστάμενων διαδικασιών στον μέγιστο δυνατό βαθμό, με παράλληλη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Η αξιολόγηση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο συνδυασμός αυτός θα ήταν ο πλέον κατάλληλος για την επίτευξη του πρώτου ειδικού στόχου (βελτίωση της ελκυστικότητας των κεντρικών αντισυμβαλλομένων της ΕΕ). Όσον αφορά τον δεύτερο ειδικό στόχο της ενθάρρυνσης της εκκαθάρισης στην ΕΕ,

η επιλογή αυτή θα μπορούσε να συμβάλει έμμεσα σε αυτόν μέσω της αύξησης της ελκυστικότητας των κεντρικών αντισυμβαλλομένων που είναι εγκατεστημένοι στην ΕΕ για τους συμμετέχοντες στην αγορά. Ταυτόχρονα, θα μείωνε το διοικητικό κόστος και το κόστος ευκαιρίας για τους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους της ΕΕ περισσότερο από οποιαδήποτε από τις δύο επιλογές που εξετάζονται μεμονωμένα.

Από την πλευρά της ζήτησης, η προτιμώμενη επιλογή συνδυάζει τον περιορισμό της υπερβολικής έκθεσης των τραπεζών σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους, απαιτώντας τη δημιουργία ενεργού λογαριασμού, διευρύνοντας το εύρος των συμμετεχόντων στην αγορά που εκκαθαρίζουν στην ΕΕ και διευκολύνοντας την εκκαθάριση από τους πελάτες, προκειμένου να αρθούν τα εμπόδια στην εκκαθάριση από συμμετέχοντες στην αγορά που συνήθως εκκαθαρίζουν ως πελάτες. Αυτό θα συμβάλει στην αντιμετώπιση της υπερβολικής εξάρτησης από συστημικά σημαντικούς κεντρικούς αντισυμβαλλομένους τρίτων χωρών. Θα επιτύγχανε τον ειδικό στόχο της ενίσχυσης της εκκαθάρισης στην ΕΕ περισσότερο από κάθε επιλογή που εξετάζεται μεμονωμένα και θα εξασφάλιζε καλή ισορροπία μεταξύ της επίτευξης του στόχου και του περιορισμού των αρνητικών επιπτώσεων στην αγορά. Θα επέβαλλε σαφώς απαίτηση για αύξηση του όγκου εκκαθάρισης σε κεντρικούς αντισυμβαλλομένους της ΕΕ, μέσω του μέτρου για τήρηση ενεργού λογαριασμού. Ταυτόχρονα, θα συγκροτούσε ένα αξιόπιστο πλαίσιο για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης των τραπεζών και των επιχειρήσεων επενδύσεων —οι οποίες είναι οι σημαντικότεροι χρηματοοικονομικοί αντισυμβαλλόμενοι. Η επιλογή αυτή θεωρείται η πλέον κατάλληλη και εφικτή, καθώς αναμένεται να αποφευχθούν οι ανατρεπτικές επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα των εκκαθαριστικών μελών της ΕΕ και θα μπορούσε να προσαρμοστεί και να σταθμιστεί ώστε να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις στο κόστος για τους μικρότερους πελάτες, επιτρέποντας παράλληλα τη σταδιακή μείωση της έκθεσης σε συστημικά σημαντικούς κεντρικούς αντισυμβαλλομένους, με αποτέλεσμα τη μείωση των κινδύνων για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ΕΕ.

Όσον αφορά την εποπτεία, βάσει της αξιολόγησης και της σύγκρισης όλων των επιλογών, η ανάλυση δείχνει ότι οι στοχευμένες τροποποιήσεις του ισχύοντος εποπτικού πλαισίου είναι ενδεχομένως η πλέον αναλογική προσέγγιση, αν και δεν είναι κατ' ανάγκη η πιο αποτελεσματική επιλογή για την ενίσχυση της συνεκτίμησης των διασυννοριακών κινδύνων. Η επιλογή αυτή λαμβάνει επίσης υπόψη τις ανησυχίες ότι μια πιο κεντρική εποπτεία των κεντρικών αντισυμβαλλομένων σε επίπεδο ΕΕ θα αντέβαινε στην τελική ευθύνη για δυνητική στήριξη ενός κεντρικού αντισυμβαλλομένου σε περίπτωση κρίσης, η οποία, σύμφωνα με τον κανονισμό για την ανάκαμψη και την εξυγίανση κεντρικών αντισυμβαλλομένων, εξακολουθεί να βαρύνει το κράτος μέλος εγκατάστασης κάθε κεντρικού αντισυμβαλλομένου.

Όσον αφορά το κόστος, παρότι η χρηματοπιστωτική σταθερότητα αποτελεί δημόσιο αγαθό και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να ποσοτικοποιηθεί, οι επιλογές που προκρίθηκαν μπορούν να σταθμιστούν ώστε να διασφαλιστεί ότι το κόστος για τους συμμετέχοντες στην αγορά, τους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους, την ΕΑΚΑΑ και τις εθνικές αρχές είναι αναλογικό.