



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 18. maaliskuuta 2022
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2022/0074 (COD)

7374/22
ADD 2

EF 86
ECOFIN 245
CODEC 325

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	17. maaliskuuta 2022
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2022) 76 final
Asia:	KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI asetuksen (EU) N:o 909/2014 muuttamisesta toimituskurin, rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen, valvontayhteistyön, pankkipalvelujen tyyppisten oheispalvelujen tarjoamisen sekä kolmansien maiden arvopaperikeskuksia koskevien vaatimusten osalta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2022) 76 final.

Liite: SWD(2022) 76 final

Bryssel 16.3.2022
SWD(2022) 76 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
asetuksen (EU) N:o 909/2014 muuttamisesta toimituskurin, rajat ylittävän palvelujen
tarjoamisen, valvontayhteistyön, pankkipalvelujen tyyppisten oheispalvelujen
tarjoamisen sekä kolmansien maiden arvopaperikeskuksia koskevien vaatimusten osalta**

{COM(2022) 120 final} - {SEC(2022) 160 final} - {SWD(2022) 75 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi [ehdotus arvopaperikeskusasetukseksi (REFIT)].
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Arvopaperikeskuksilla on keskeinen rooli talouden rahoituksessa, sillä ne kirjaavat liikkeeseenlaskut ja myöhemmät omistuksen muutokset kaikissa arvopaperitapahtumissa. Vuoden 2019 lopussa EU:n arvopaperikeskusten hallussa oli 53 biljoonan euron arvosta arvopapereita, ja toteutettujen arvopaperitapahtumien arvo oli noin 1 120 biljoonaa euroa.
Arvopaperikeskusasetuksen tavoitteena oli vuonna 2014 helpottaa rajat ylittävää toimitusta, parantaa toimitusmarkkinoiden turvallisuutta ja tehostaa toimitusta. Seitsemän vuotta arvopaperikeskusasetuksen hyväksymisen jälkeen sidosryhmät näkevät tilanteen seuraavasti: i) arvopaperikeskusten rajat ylittävien palvelujen tarjoamisessa on edistytty vain vähän; ii) tietyillä aloilla säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat kohtuuttomat; ja iii) EU:n viranomaiset ilmoittavat, että kolmansien maiden arvopaperikeskusten toiminnasta ei ole riittävästi tietoa. Arvioinnissa yksilöitiin seuraavat syyt näihin ongelmiin: i) raskaat ja epäselvät toimituspäätökset; ii) riittämätön yhteistyö kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten välillä; iii) pankkipalvelujen tarjoamista koskevat rajoittavat vaatimukset; iv) toimituskuria koskevat epäselvät ja raskaat vaatimukset; ja v) riittämättömät tiedot EU:ssa kolmansien maiden arvopaperikeskusten toiminnasta. Jos näihin ongelmiin ei puututa, pääomamarkkinaunionin keskeinen perusta jää tehottomaksi, ja siitä kärsivät sijoittajat, liikkeeseenlaskijat, pankit ja arvopaperikeskukset. Kaupankäynnin jälkeinen toimintaympäristö EU:ssa jakautuu edelleen kansallisten rajojen mukaan, mikä haittaa investointeja ja rajoittaa liikkeeseenlaskun mahdollisuuksia. Tämä puolestaan haittaa EU:n rahoitusjärjestelmää ja kasvua.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Tavoitteena on edelleen varmistaa toimitusmarkkinoiden turvallisuus ja tehokkuus. Toimenpiteellä pyritään erityisesti yksinkertaistamaan EU:n laajuista toimitusjärjestelmää, tehostamaan EU:n valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä, parantamaan arvopaperikeskusten pääsyä toimituksiin liittyviin pankkipalveluihin, selkeyttämään ja suhteuttamaan toimituskuria koskevia toimenpiteitä sekä varmistamaan, että EU:n viranomaisilla on tarvittavat tiedot kolmansien maiden arvopaperikeskusten toiminnasta.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Pääomamarkkinaunionia koskevassa vuoden 2020 toimintasuunnitelmassa korostettiin, että arvopaperikeskusasetuksen muuttaminen voisi auttaa kehittämään kaupankäynnin jälkeisen yhdenmetyksen ympäristön EU:ssa ja edistää pääomamarkkinaunionin kehittämistä. Jäsenvaltiot ja kansalliset valvontaviranomaiset eivät voi yksin saavuttaa arvopaperikeskusasetuksen tavoitteita: ne eivät voi ratkaista ongelmia, jotka johtuvat hankalista ja epäselvistä vaatimuksista, tai hallita riskejä, jotka johtuvat erilaisista kansallisista valvontakäytännöistä, erityisesti silloin, kun ne perustuvat primaari- tai sekundaarilainsäädäntöön. Kansalliset viranomaiset eivät voi puuttua EU:n rahoitusvakautteen kohdistuviin riskeihin, joita saattaa aiheutua kolmansien maiden arvopaperikeskusten toimintaa koskevien tietojen puutteesta. Arvopaperikeskusasetuksen tavoitteet voidaan toimien laajuuden ja luonteen vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla SEUT-sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Ehdotettuun vaihtoehtokokonaisuuteen sisältyvät seuraavat: rajat ylittävien palvelujen yksinkertaistettu toimitusmenettely; pakollisten valvontakollegioiden perustaminen; pankkipalvelujen tyyppisten oheispalvelujen tarjoamisen helpottaminen; toimituskuria koskevaan järjestelmään tehtävät muutokset; ja muutokset kolmansien maiden arvopaperikeskuksia koskeviin sääntöihin.
Ehdotetut toimintavaihtoehdot ovat lainsäädännöllisiä, koska toimituspalvelujen toimintaa säännellään arvopaperikeskusasetuksella. Arvopaperikeskusasetuksessa on kattava sääntelykehys rahoitusvälineiden toimitukselle EU:ssa sekä arvopaperikeskusten organisaatiota ja toimintaa koskevat yhteiset säännöt turvallisen ja tehokkaan toimituksen edistämiseksi. Arvopaperikeskukset ovat rahoitusmarkkinoille järjestelmän kannalta merkittäviä laitoksia, ja niiden on toimittava yhtenäisessä sääntelykehyksessä rahoituspalvelujen

sisämarkkinoiden yhtenäisyyden varmistamiseksi. Monet ongelmista johtuvat arvopaperikeskusasetuksen säännöksistä. Näistä syistä ei harkittu muita kuin lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja.

Havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi arvioitiin monenlaisia vaihtoehtoja. Osa vaihtoehtoista hylättiin varhaisessa vaiheessa, koska ne olivat ristiriidassa EU:n oikeudellisen kehyksen tai pyrkimyksen varmistaa häiriönsietokykyiset ja tehokkaat toimitusmarkkinat kanssa; näitä olivat vaatimuksen käyttöönotto, jonka mukaan keskuspankkien on helpotettava arvopaperikeskusten keskuspankkirahan käyttömahdollisuutta, ja pankkien rajoittamaton käyttö pankkipalvelujen tyyppisten oheispalvelujen tarjoamiseen. Toiset vaihtoehdot hylättiin huonon kustannustehokkuuden vuoksi (EU:n valvonnan käyttöönotto).

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Valitut vaihtoehdot saavat laajaa tukea sidosryhmiltä. Suurin osa sidosryhmistä kannattaa yleisesti toimenpiteitä, joilla helpotetaan palvelujen tarjoamista rajojen yli. Erityisesti arvopaperikeskukset kannattavat voimakkaasti toimitusasetusten ja pankkipalvelujen tyyppisiä oheispalveluja koskevien sääntöjen selkeyttämistä. Monet sidosryhmät kannattavat viranomaisten välisen yhteistyön tehostamista tai mahdollisuutta saada enemmän tietoa EU:ssa palveluja tarjoavista kolmansien maiden arvopaperikeskuksista. Valtaosa julkiseen kuulemiseen vastanneista kannattaa oikeasuhteisempaa toimituskuria koskevaa järjestelmää.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, pääasiallisten vaihtoehtojen hyödyt)?

Koko vaihtoehdokokonaisuudella on myönteinen vaikutus, koska arvopaperikeskusten sääntely on jatkossa oikeasuhteisempaa ja EU:n toimitusmarkkinoiden kilpailukyky paranee. Toimilupamenettelyn yksinkertaistaminen yksinkertaisella ilmoituksella vastaanottavan jäsenvaltion tasolla (nykyisen ennakkohyväksynnän sijaan) voisi säästää **arvopaperikeskuksilta** 10 miljoonaa euroa ensimmäisenä vuonna ja sen jälkeen noin 4 miljoonaa euroa vuosittain. Valvontakollegioiden perustamiseen liittyvät valvontamuutokset tai pankkipalvelujen tyyppisten oheispalvelujen tarjoamiseen tehtävät muutokset yksinkertaistaisivat menettelyjä, mikä lisäisi valvonnan johdonmukaisuutta ja helpottaisi tiettyjen palvelujen saatavuutta. Näiden hyötyjen suuruutta on vaikea arvioida, mutta niiden odotetaan olevan merkittäviä yrityksille ja sääntelyviranomaisille. Toimituskuria koskevan järjestelmän osien selkeyttämisen ja lykkäämisen osalta merkittävin hyöty olisi kustannusten lykkääntyminen; tällä tarkoitetaan markkinaosapuolten puolesta toimiville korvausostoedustajille aiheutuvia liityntäkustannuksia tai kaupan määrää, joka ei katoaisi tai siirtyisi EU:n ulkopuolisiin kauppapaikkoihin (arviolta 4–5 prosenttia kokonaisliikevaihdosta). Toimilupamenettelyn yksinkertaistaminen ja toimituskuria koskevan järjestelmän selkeyttäminen voisivat keventää **ESMA:n** hallinnollista taakkaa kysymysten ja vastausten osalta. Parhaiksi arvioidujen toimintavaihtoehtojen vaikutuksen kansallisiin viranomaisiin pitäisi olla yleisesti ottaen myönteinen. Erityisesti **kansallisten toimivaltaisten viranomaisten** kustannukset voisivat alentua ja toimilupien myöntämiseen kuluva aika lyhentyä, jos asiasta vain ilmoitetaan vastaanottaville kansallisille toimivaltaisille viranomaisille.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, pääasiallisten vaihtoehtojen kustannukset)?

Kustannusten osalta vaikutus **ESMA:an** kohdistuisi pääasiassa pakollisiin kollegioihin osallistumiseen ja kolmansien maiden arvopaperikeskuksia koskevaan ilmoitusvaatimukseen, joskin jälkimmäisestä aiheutuisi kertaluonteisia kustannuksia. Parhaiksi arvioidujen toimintavaihtoehtojen nettovaikutuksen **kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin** pitäisi olla myönteinen. Kansallisille toimivaltaisille viranomaisille voi aiheutua kustannuksia, jotka johtuvat i) tarpeesta seurata tarkemmin uuden ehdotetun kehyksen puitteissa harjoitettavaa pankkien oheistoimintaa (eli korkeampia kynnysarvoja ja pankkikeskuksen mahdollisuutta tarjota pankkipalveluja muille arvopaperikeskuksille) ii) niiden osallistumisesta pakollisiin kollegioihin (tai niiden järjestämiseen). Samaan aikaan kansallisille toimivaltaisille viranomaisille odotetaan kuitenkin aiheutuvan yksinkertaistettujen toimilupien myöntämismenettelyjen ansiosta vähemmän kustannuksia. Lopuksi kolmansien maiden arvopaperikeskuksia koskevan ilmoitusvaatimuksen johdosta kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voisivat saada ESMA:n kautta enemmän tietoa riskien tunnistamiseksi ja seuraamiseksi. Näiden hyötyjen suuruutta on vaikea arvioida, mutta ne olisivat vähäisiä, koska valvontajärjestelyt eivät muutu. Sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia ei odoteta olevan.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Ehdotetuilla toimintavaihtoehtoilla ei pitäisi olla suoria ja olennaisia vaikutuksia yrityksiin. Ne luovat kuitenkin tehokkaamman ja vakaamman selvitysjärjestelmän erityisesti poistamalla tehottomuutta ja edistämällä kilpailukykyä (esimerkiksi toimenpiteillä, joilla helpotetaan palvelujen tarjoamista rajojen yli ja vähennetään suhteettomia kustannuksia). Tällä on välillinen myönteinen vaikutus kaikkiin yrityksiin, mutta erityisesti pk-

yrityksiin, jotka voisivat hyötyä pienemmistä pääomakustannuksista, koska niiden tällä hetkellä vähemmän likvidit arvopaperit voisivat muuttua likvideimmiksi. Ehdotetut muutokset voisivat yhdessä auttaa houkuttelemaan pk-yrityksiä pääomamarkkinoille ja edistää vakaiden ja yhdentyneiden EU:n rahoitusmarkkinoiden kehittämistä.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Ei. Parhaaksi arvioitujen toimintavaihtoehtojen vaikutus kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin olisi vähäinen mutta yleisesti ottaen myönteinen.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Ei.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Politiikan tehokkuutta tarkastellaan arvopaperikeskusasetuksen yleisten tavoitteiden ja uudelleentarkastelun erityistavoitteiden perusteella viiden vuoden kuluttua toimenpiteiden soveltamisesta. Indikaattoreita ovat muun muassa seuraavat: rajat ylittäviä palveluja tarjoavien arvopaperikeskusten lukumäärä; perustettujen valvontakollegioiden lukumäärä; niiden arvopaperikeskusten lukumäärä, joilla on pääsy pankkipalveluihin; ulkomaan valuutan määräisten maksujen kasvu; toimitusten tehokkuusasteet; niiden kolmansien maiden arvopaperikeskusten lukumäärä, jotka hakevat tunnustamista / toimittavat ilmoituksen.