

Brüssel, 29. november 2016  
(OR. en)

---

Institutsioonidevaheline  
dokument:  
2016/0365 (COD)

---

14835/16  
ADD 3

EF 360  
ECOFIN 1116  
CODEC 1735

## SAATEMÄRKUSED

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Saatja:                  | Euroopa Komisjoni peasekretär,<br>allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Kättesaamise<br>kuupäev: | 29. november 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Saaja:                   | Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Komisjoni dok nr:        | SWD(2016) 369 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Teema:                   | KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT<br>MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE<br>Lisatud dokumendile:<br>Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS kesksete<br>vastaspoolte finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse raamistiku kohta<br>ning millega muudetakse määruseid (EL) nr 1095/2010, (EL) nr 648/2012<br>ja (EL) 2015/2365 |

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2016) 369 final.

---

Lisatud: SWD(2016) 369 final

Brüssel, 28.11.2016  
SWD(2016) 369 final

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**  
**MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile:*

**Ettepanek:**  
**EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS**

**kesksete vastaspoolte finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse raamistiku kohta  
ning millega muudetakse määruseid (EL) nr 1095/2010, (EL) nr 648/2012 ja (EL)  
2015/2365**

{COM(2016) 856 final}  
{SWD(2016) 368 final}

## Kommenteeritud kokkuvõte

Mõjuhinna ettepaneku kohta luua raamistik, millega tagataks kesksete vastaspoolte korrakohane finantsseisundi taastamine ja kriisilahendus

### A. Vajadus meetmete järele

#### Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?

Finantsasutuse maksejõuetusel on potentsiaalselt negatiivne ülekanduv mõju muudele asutustele, eriti juhul, kui tavaline maksejõuetusmenetlus seab ohtu finantssüsteemi kui terviku stabiilsuse. Sellises olukorras ei pruugi riigil olla muud valikut, kui päästa asutus maksumaksja raha eest, sest riigi tegevusetud võiks põhjustada süsteemse kriisi ja anda ränga hoobi majandusele. Selliste süsteemsete kriiside ärahoidmiseks on viimasel ajal olnud vaja riiklikke meetmeid, mille kulu kannab maksumaksja, et päästa mitmeid panku. Seepärast muudeti palju karmimaks pankadele kehtivaid ELi usaldatavusnõudeid. Oluliseks sammuks oli uus raamistik – pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiiv – mis võimaldab asjaomastel ametiasutustel tagada panga nõuetekohane kriisilahendus. Direktiiviga nõutakse pankadelt paremat valmisolekut finantsprobleemidega toimetulekuks, antakse pädevatele asutustele varajase sekkumise õigused maksejõuetuse ohus oleva või tõenäoliselt maksejõuetusse sattuva panga puhul, kehtestatakse ühtsed kriisilahenduse vahendid maksejõuetusega toimetulekuks ja jaotatakse kogu rahaline kahju panga sidusrühmade vahel. Pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiiviga muudetakse niisiis avaliku sektori asutuste jaoks hõlpsamaks maksejõuetuse ohus oleva või tõenäoliselt maksejõuetusse sattuva panga restruktureerimine, minimeerides samas maksumaksjate kulusid.

Keskne vastaspool on vahendaja finantstehingute vastaspoolte vahel, kes kasutab nende õigusi ja täidab nende kohustusi ning tegutseb konkreetse lepingute kogumi puhul iga ostja jaoks müüjana ja iga müüja jaoks ostjana. Ehkki maksejõuetuse oht on kesksete vastaspoolte puhul väiksem kui pankade puhul, ei ole nad selle eest kaitstud. Rahvusvahelisel tasandil valitseb üksmeel, et hoolikalt tuleb jälgida ja lahendust otsida mitte ainult pankade, vaid kõigi finantsasutuste süsteemsetele riskidele.<sup>1</sup> Hiljutine kriis näitas, et mistahes avaliku sektori sekkumine finantsasutuste kriisidega toimetulekuks peab olema kiire ja selleks peab kuluma võimalikult vähe maksumaksja raha. Laialt on levinud seisukoht, et kõige pakilisemalt on ELi-ülest finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse raamistikku vaja kesksete vastaspoolte jaoks. Samuti on selle töö seadnud oma prioriteediks finantsstabiilsuse nõukogu, tiptasemel rahvusvaheline reguleerivate asutuste rühmitus, mis töötab G20 egiidi all finantssektori regulatiivse keskkonna kriisijärgse reformimise ja uute riskidega tegelemise kallal. Kesksete vastaspoolte ärimudeli kohaselt koondavad nad väga suurt finantsriski, mis lähtub ennekõike pankadest kui nende kõige suuremast kasutajate grupid, ent ka muudest finantsettevõtjatest. Integreeritud ELi ja ülemaailmsel turul on selline ärimudel loomulikult piiriülene. Lisaks sellele kasvab kesksete vastaspoolte süsteemne tähtsus kindlasti veelgi G20 raames võetud kohustuse tõttu kliirida börsiväliseid tuletisinstrumente kesksete vastaspoolte kaudu neile instrumentidele omaste riskide ülekandmisega pankadelt ja koondamisega kesksetele vastaspooltele, tagades nende tsentraliseeritud riskijuhtimise. Keskse vastaspoole maksejõuetuse tõenäosus on väike, ent tulenevalt tema keskest rollist turul ja ennekõike otsesidemetest pankadega võib see põhjustada negatiivse mõju laialdase ülekandumise finantssüsteemis, kui seda nõuetekohaselt ei käsitleta. Niisiis on vaja õigusraamistikku, mis annaks asjaomastele ametiasutustele volitused tegeleda selle riskiga finantsstabiilsusele, et süsteemse vea ohu korral keskse vastaspoole tegevus kiiresti restruktureerida ja likvideerida. Lisaks sellele tuleks seadusandlike meetmetega luua stiimulid kesksete vastaspoolte usaldusväärseks riskijuhtimiseks ja selleks, et kaitsta kriisilahenduse korral suurte kahjude eest kliirimisest keskseid vastaspooli kasutavate suurpankade kliente ja maksumaksjaid.

#### Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Uue õigusaktiga tagatakse, et kesksed vastaspoolel on paremini valmis finantsprobleemidest üle saama, ja antaks asjaomastele ametiasutustele uued volitused, et viia läbi maksejõuetuse ohus olevate või tõenäoliselt maksejõuetusse sattuvate kesksete vastaspoolte finantsseisundi taastamine või kriisilahendus, et nende kriitilised funktsioonid säilitada ja muu tegevus samas likvideerida. Ehkki kesksete vastaspoolte toimimist käsitlev ELi määrus<sup>2</sup> oli suur samm edasi usaldatavusnõuete valdkonnas, aitaks käesolev algatus finantsstabiilsust veelgi kindlustada, kuna sellega loodaks kriisiennetus- ja lahenduse vahendid kogu liidus ja ühtlustataks neid. Selliste vahendite loomisest võetakse asjakohaselt arvesse kesksete vastaspoolte eripärasid ja olemasolevat õigusraamistikku, et vältida dubleerimist ja tagada proportsionaalsus.

#### Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

<sup>1</sup> Vt näiteks finantsstabiilsuse nõukogu esimehe kiri G20 rahandusministritele ja keskpankade juhtidele: „Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward“ (2015. aasta veebruar).

<http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Chair-letter-to-G20-February-2015.pdf>

<sup>2</sup> Määrus (EL) nr 648/2012 börsivälise tuletisinstrumentide, kesksete vastaspoolte ja kauplemisteabehoidlate kohta.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ELi finantsturud on tugevalt integreeritud. Tegevusluba omavad kesksed vastaspoolde osutavad teenuseid piiriüleselt ning seega kanduks keskse vastaspoole maksejõuetuse mõju ühest liikmesriigist teise. ELi ühtse turu killustatus viimase kriisi kestel näitab kujukalt, kui ohtlik on jääda piiriülese tegevusulatussega finantsasutuste maksejõuetusega tegeledes lootma ainult riigiti lahkneva seadusandluse peale. Seega tagaks kesksed vastaspoolde finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse Euroopa raamistik tõhusama kriisiohje ja vähendaks turu killustatust. See soodustaks meetmete koordineerimist liikmesriikide vahel, annaks asjaomastele asutustele võrdsed võimalused ning tagaks nende omanike, võlausaldajate ja klientide võrdse kohtlemise. Sel moel toetaks olemasolevaid ELi ja riiklikke usaldatavusnõudeid finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse ELi raamistik.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p align="center"><b>B. Lahendused</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p><b>Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavalikuid on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?</b></p> <p>Finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse raamistik kesksed vastaspoolde jaoks tähendab tõenäoliselt, et avaliku sektori asutus rakendab avaliku huvi eesmärgil erakorralisi meetmeid, mis on harilike omandiõiguste suhtes ülimuslikud, ning jaotab kahjud konkreetsetele sidusrühmadele. Seega tuleb võimalikele nn leebe õiguse meetmetele eelistada seadusandlikke poliitikavariante.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p><b>Kes millist varianti toetab?</b></p> <p>Võttes aluseks sidusrühmade seisukohad, mida väljendati komisjoni korraldatud avaliku konsultatsiooni ja FSB egiidi all toimunud rahvusvaheliste arutelude raames, on finantssektor ja ametiasutused valdavalt üksmeelel selle suhtes, et raamistik, mis võimaldab kesksed vastaspoolde korrahast finantsseisundi taastamist ja võimalikku kriisilahendust tõsiste finantsprobleemide korral, peaks kehtima kõigi kesksed vastaspoolde suhtes. Samas eelistavad erinevad sidusrühmad erinevaid kahju jaotamise viise (6.6) sõltuvalt sellest, kuidas see neid mõjutab.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p align="center"><b>C. Eelistatud poliitikavalikute mõju</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p><b>Millised on eelistatud variandi (kui see on olemas; vastasel korral peamiste poliitikavalikute) eelised?</b></p> <p>Vastupidiselt pangandussektorile ei olnud kesksel vastaspooltel hiljutise kriisi kestel suuremaid probleeme. Seega on vähem empiirilisi tõendeid, et vaagida kesksed vastaspoolde finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse ELi raamistikust saadavat kasu. Ent suuremate kesksed vastaspoolde tegevuse piiriülesuse ja nende riskikontsentratsiooni põhjal võib eeldada, et nende mittereguleeritud maksejõuetuse mõju finantsstabiilsusele võib olla isegi suurem kui süsteemselt olulise panga puhul. Lisaks suureneb kesksed vastaspoolde riskikontsentratsioon märkimisväärselt G20 raames võetud kohustuse tõttu leevendada turuosaliste riske tuletisinstrumentidega tehtavate kahepoolsete tehingute puhul nõudega kliirida standardtehingud kesksed vastaspoolde kaudu. Kesksed vastaspoolde paremad kriisilahenduskavad ja ametiasutustele antavad õigused kasutada standardvahendeid peaksid vähendama keskse vastaspoole katastroofiliste tagajärgedega maksejõuetuse ohtu - vastasel juhul oleks pea kindlasti vaja riigi päästemeetmeid, mis oleksid maksumaksjale väga kulukad. Väljavaade kesksed vastaspoolde korrahast finantsseisundi taastamiseks ja kriisilahenduseks on tõenäoliselt kasulik ka finantssektorile üldiselt, stimuleerides paremini juhtima riske keskse vastaspoole sees ja seoses pankade riskipositsioonidega keskses vastaspooles.</p> |
| <p><b>Millised kulud eelistatud variandiga kaasnevad (kui kaasnevad, muul juhul märkida peamised kulud)?</b></p> <p>Kesksed vastaspoolde algsed kulud tulenevad peamiselt nõuetest maksejõuetust paremini kavandada ja tõhusamalt vältida. Nende suurus sõltub keskse vastaspoole suuruselt, seotusest, asendatavusest ja tema tegevuse keerukusest. Kulud hõlmavad personalikuluseid, kohaldatavaid konsultandi- ja õigusabikuluseid ning kuluseid süsteemide uuendamisele ja võimalikule ümberkorraldamisele. Pankade vastavate kulude põhjal otsustades võib nõuete täitmine hinnanguliselt maksta kõige suuremate finantsasutuste jaoks miljoneid ja väiksemate jaoks tuhandeid. Kokkuvõttes peaks see, et pankadega võrreldes on nõuetele allutatud kesksed vastaspoolde vähem ja nende korralduslik keerukus väiksem, tähendama väiksemaid algseid kuluseid. Osana keskse vastaspoole kriisilahenduskõlblikkuse hindamisest ja soodustamisest võivad ametiasutused mõne puhul neist nõuda bilansi tugevdamist ja organisatsioonilise struktuuri lihtsustamist, ent need kujutaksid endast üksikjuhtusid, mis ei laiene kogu sektorile.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p><b>Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?</b></p> <p>Käesoleva mõjuhinnangu kohaldamisalasse kuuluvad kõik ELi kesksed vastaspoolde. Kaudse mõju seisukohast on üldise finantsstabiilsuse suurenemine eeldatavalt VKEde ja muude ettevõtjate jaoks kasulik.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p><b>Kas on ette näha märkimisväärsed mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?</b></p> <p>Üks kavandatavate meetmete peamisi eesmärgi on mitte koormata riiklikke eelarveid kuludega kesksed vastaspoolele maksejõuetuse korral maksevõime toetuse andmiseks.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p><b>Kas on oodata muud olulist mõju?</b></p> <p>Võimalik, et avalikes huvides peavad pädevad asutused võtma erakorralisi meetmeid finantspaanika</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

ärahoimiseks juhul, kui keskne vastaspool on maksejõuetuse ohus või sattub tõenäoliselt maksejõuetusse. Sellised erakorralised meetmed võivad olla ülimalikud kehtivate omandiõiguse sätete suhtes. Samas peavad mis tahes sedalaadi meetmed olema kooskõlas Euroopa inimõiguste konventsiooniga ning seega proportsionaalsed, püüdma üldistes huvides säilitada väärtust ega tohi panna mõjutatud sidusrühmi halvemasse olukorda kui siis, kui keskse vastaspoole suhtes oleks algatatud maksejõuetusmenetlus.

#### **D. Järelmeetmed**

##### **Millal poliitika läbi vaadatakse?**

Kesksed vastaspoolel peaksid oma finantsseisundi taastamise kavasad ja ametiasutused oma eelistatud kriisilahendusvõimalusi pidevalt jälgima, et tagada nende asjakohasus igal ajahetkel ning arvestada muutustega keskse vastaspoole olukorras ja arengutega turul üldiselt. Raamistik tervikuna võidakse läbi vaadata 3–5 aasta järel.