



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 29. marraskuuta 2016
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2016/0365 (COD)

14835/16
ADD 3

EF 360
ECOFIN 1116
CODEC 1735

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	29. marraskuuta 2016
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	SWD(2016) 369 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä asetusten (EU) N:o 1095/2010, (EU) N:o 648/2012 ja (EU) 2015/2365 muuttamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2016) 369 final.

Liite: SWD(2016) 369 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 28.11.2016
SWD(2016) 369 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä asetusten (EU) N:o 1095/2010, (EU) N:o 648/2012 ja (EU) 2015/2365 muuttamisesta

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutustenarviointi ehdotuksesta kehykseksi, jonka tavoitteena on varmistaa keskusvastapuolten hallittu elvytys ja kriisinratkaisu

A. Toimenpiteen tarve

Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?

Jos rahoituslaitos joutuu vakaviin vaikeuksiin, sen ongelmat saattavat levitä muihin laitoksiin erityisesti silloin, kun tavanomainen maksukyvyttömyysmenettely uhkaa vaarantaa koko rahoitusjärjestelmän vakauden. Tällaisissa tapauksissa valtio voi joutua pelastamaan laitoksen veronmaksajien varoilla, jos vaarana on, että ilman valtion toimenpiteitä ajaututaan järjestelmäkriisiin ja talous kärsii valtavia tappioita. Viime aikoina valtiot ovat joutuneet pelastamaan useita pankkeja verovaroilla hillitäkseen tällaista järjestelmäkriisiä. EU on reagoinut tilanteeseen lujittamalla merkittävästi pankkien vakavaraisuussäätelyä ja ennen kaikkea luomalla uuden kehyksen, pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin, jossa asianomaisille viranomaisille annetaan valtuudet varmistaa pankkien hallittu kaatumisen. Direktiivissä velvoitetaan pankit varautumaan paremmin rahoitusongelmiin, annetaan toimivaltaisille viranomaisille valtuudet puuttua lähellä kaatumista olevan tai todennäköisesti kaatuvan pankin tilanteeseen jo varhaisessa vaiheessa, luodaan yhteiset kriisinratkaisuvälineet, joilla pankkien ongelmia voidaan hallita, ja säädetään tappioiden jakamisesta pankin sidosryhmien kesken. Tällä tavoin pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi tarjoaa viranomaisille paremmat mahdollisuudet toteuttaa lähellä kaatumista olevien tai todennäköisesti kaatuvien pankkien rakenneuudistuksia, ja samalla minimoidaan veronmaksajille koituvat kustannukset.

Keskusvastapuoli toimii rahoitustoimien vastapuolten välillä ottamalla hoidettavakseen vastapuolten oikeuksia ja velvoitteita, jolloin se toimii joidenkin sopimusten osalta ostajana jokaiseen myyjään nähden ja myyjänä jokaiseen ostajaan nähden. Vaikka keskusvastapuolet eivät ole yhtä suuressa vaarassa joutua vakaviin vaikeuksiin kuin pankit, ne eivät ole kuitenkaan immuuneja kaatumiselle. Kansainvälisellä tasolla vallitsee yksimielisyys siitä, että järjestelmäriskkejä on seurattava ja käsiteltävä tarkasti muissakin rahoituslaitoksissa kuin pankeissa.¹ Tuorein kriisi on osoittanut, että kaikkien julkisten toimien, joilla puututaan rahoituslaitosten riskeihin, on oltava nopeita ja niissä on käytettävä mahdollisimman vähän veronmaksajien varoja. On yleisesti tunnustettua, että keskusvastapuolia varten tarvitaan mitä pikimmin EU:n laajuinen elvytys- ja kriisinratkaisukehys. Tämä työ on asetettu etusijalle myös finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmässä (FSB), joka on sääntelyviranomaisten muodostama korkean tason kansainvälinen ryhmä, joka toimii G20-maiden suojeluksessa uudistaakseen finanssialan sääntelyä kriisin jälkeen ja puuttuakseen ilmaantuviin riskeihin. Keskusvastapuolten liiketoimintamallin vuoksi niihin keskittyy huomattavia rahoitusriskejä, jotka ovat pääasiassa peräisin keskusvastapuolten suurimmasta käyttäjäryhmästä eli pankeista mutta myös muista rahoitusalan toimijoista. Keskusvastapuolet harjoittavat rajat ylittävää liiketoimintaa yhdentyneillä EU-markkinoilla ja maailmanmarkkinoilla. Varmaa on, että keskusvastapuolten merkitys rahoitusjärjestelmässä kasvaa tulevaisuudessa entisestään, koska G20-maat ovat sitoutuneet siihen, että OTC-johdannaiset määritetään keskusvastapuolten välityksellä, jolloin näihin instrumentteihin liittyvät riskit siirretään pankeilta ja keskitetään keskusvastapuoliin, mikä varmistaa riskien keskitetyn hallinnan. Koska keskusvastapuolilla on keskeinen asema markkinoilla ja ennen kaikkea suorat yhteydet pankkeihin, keskusvastapuolen kaatumisen, joka ei tosin ole kovin todennäköistä, voi vaikuttaa laajasti rahoitusjärjestelmään, jollei sitä hallita asianmukaisesti. Sen vuoksi tarvitaan sääntelykehys, jossa asianomaisille viranomaisille annetaan valtuudet puuttua tähän rahoitusvakauteen kohdistuvaan riskiin toteuttamalla nopeasti keskusvastapuolen toimintojen hallittu uudelleenjärjestely ja purkaminen, jos vaarana on, että kaatumisen vaikuttaa koko järjestelmään. Lainsäädäntötoimilla olisi myös tarjottava kannustimia keskusvastapuolten järkevään riskienhallintaan ja suojattava keskusvastapuolten määrityspalveluja käyttävien suurten pankkien asiakkaita sekä veronmaksajia suurilta tappioilta kriisinratkaisun yhteydessä.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Uuden lainsäädännön tavoitteena on varmistaa, että keskusvastapuolet varautuvat paremmin rahoitusvaikeuksiin selviytyäkseen niistä helpommin, sekä antaa asianomaisille viranomaisille uudet valtuudet toteuttaa lähellä kaatumista olevien tai todennäköisesti kaatuvien keskusvastapuolten ripeä elvyttäminen tai kriisinratkaisu, jotta olisi mahdollista säilyttää keskusvastapuolten kriittiset toiminnot ja purkaa niiden muut toiminnot. Vaikka EU:n asetus², jolla säännellään keskusvastapuolten toimintaa, sisältää useita parannuksia,

¹ Ks. esimerkiksi finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän puheenjohtajan kirje G20-maiden valtiovarainministereille ja keskuspankkien pääjohtajille: "Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward" (helmikuu 2015).

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

² Asetus (EU) N:o 648/2012 OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppapätietorekistereistä (Euroopan markkinarakenneasetus, EMIR).

<p> jotka vakauttavat kyseistä toimintaa, tällä aloitteella vakautettaisiin rahoitusjärjestelmää entisestään suunnitteleamalla ja yhdenmukaistamalla kriisinesto- ja kriisiratkaisuvälineitä EU:n laajuisesti. Välineiden suunnittelussa otetaan asianmukaisesti huomioon keskusvastapuolten erityispiirteet ja nykyinen sääntelykehys, jotta voidaan välttää päällekkäisyydet ja varmistaa oikeasuhteisuus.</p>
<p>Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?</p>
<p>EU:n rahoitusmarkkinat ovat yhdentyneet hyvin pitkälle. Toimiluvan saaneet keskusvastapuolet tarjoavat palvelujaan yli rajojen, minkä vuoksi keskusvastapuolen kaatumisella olisi heijastusvaikutuksia eri jäsenvaltioihin. EU:n sisämarkkinoiden pirstoutuminen viime kriisin aikana on osoittanut selvästi, miten vaarallista on yrittää hallita yli rajojen toimivien rahoituslaitosten kaatumista pelkästään kansallisilla järjestelmillä, jotka poikkeavat toisistaan. Eurooppalaisella keskusvastapuolten elvytys- ja kriisiratkaisukehyksellä varmistettaisiin tehokkaampi kriisinhallinta ja ehkäistäisiin markkinoiden pirstoutumista. Sillä edistettäisiin koordinoitua toimien toteuttamista eri jäsenvaltioissa, tasapuolistettaisiin asianomaisten laitosten toimintaedellytyksiä ja tuettaisiin laitosten omistajien, velkojien ja asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Tällä tavoin EU:n elvytys- ja kriisiratkaisukehyksellä lujitettaisiin myös EU:n ja jäsenvaltioiden nykyisiä vakavaraisuussääntöjä.</p>
<p style="text-align: center;">B. Ratkaisut</p>
<p>Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?</p>
<p>Keskusvastapuolten elvytys- ja kriisiratkaisukehykseen kuuluu todennäköisesti viranomainen, joka toteuttaa yleisen edun mukaisia poikkeustoimia, joutuu ehkä sivuuttamaan tavanomaiset omistusoikeudet ja jakaa tappiot erityisten sidosryhmien kesken. Tämän perusteella lainsäädännöllisiä toimenpidevaihtoehtoja pidetään parempina kuin ei-sitovia toimenpiteitä.</p>
<p>Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?</p>
<p>Sen perusteella, millaista palautetta sidosryhmät ovat antaneet komission järjestämässä julkisessa kuulemisessa ja mitä asiasta on sanottu finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän alaisuudessa käydyissä kansainvälisissä keskusteluissa, toimialalla ja viranomaisten keskuudessa vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että kaikkiin keskusvastapuoliin olisi sovellettava kehystä, joka antaa mahdollisuuden toteuttaa vakaviin rahoitusvaikeuksiin joutuneiden keskusvastapuolten elvytys ja kriisiratkaisu hallitulla tavalla. Sidoryhmät ovat kuitenkin kannattaneet erilaisia tappionjakamisvaihtoehtoja (6.6) sen mukaan, miten ne vaikuttaisivat kuhunkin sidoryhmään.</p>
<p style="text-align: center;">C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset</p>
<p>Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?</p>
<p>Toisin kuin pankit, keskusvastapuolet eivät joutuneet suuriin vaikeuksiin viime kriisin aikana. Sen vuoksi ei ole saatavissa yhtä paljon empiiristä näyttöä, jonka avulla voitaisiin kvantifioida, miten keskusvastapuolet hyötyisivät EU:n elvytys- ja kriisiratkaisukehyksestä. Suurten keskusvastapuolten rajojen yli harjoittama toiminta ja riskien keskittyminen viittaavat kuitenkin siihen, että keskusvastapuolen hallitsematon kaatuminen voisi vaikuttaa vielä vakavammin rahoitusvakauteen kuin järjestelmän kannalta merkittävän pankin kaatuminen. Lisäksi riskien keskittyminen keskusvastapuoliin lisääntyy merkittävästi, koska G20-ryhmä on sitoutunut vähentämään kahdenvälisistä johdannaistransaktioista markkinatoimijoille aiheutuvia riskejä vaatimalla, että markkinatoimijat antavat standardoidut liiketoimet keskusvastapuolten määritettäviksi. Jos keskusvastapuolet varautuvat paremmin kriiseihin ja viranomaiset saavat valtuudet puuttua kyseisiin kriiseihin vakiovälineillä, tämän pitäisi vähentää keskusvastapuolten tuhoisan kaatumisen riskiä. Jos keskusvastapuoli ajautuisi vakaviin vaikeuksiin, valtio joutuisi lähes varmasti pelastamaan sen, mistä aiheutuisi huomattavia kustannuksia veronmaksajille. Tieto siitä, että keskusvastapuolten elvytys ja kriisiratkaisu toteutetaan hallitummalla tavalla, hyödyttää todennäköisesti rahoitusalaan yleisemminkin kannustamalla keskusvastapuolia hallitsemaan paremmin riskejään ja pankkeihin liittyviä vastuitaan.</p>
<p>Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?</p>
<p>Alkuvaiheessa keskusvastapuolille koituu kustannuksia lähinnä siitä, että niiden on täytettävä parempaa suunnittelua ja kaatumisen estämistä koskevat vaatimukset. Kustannukset vaihtelevat keskusvastapuolen koon, sidosten, korvattavuuden ja monitahoisuuden mukaan. Niihin kuuluvat henkilöstökustannukset, konsultointikustannukset, oikeudelliset kustannukset sekä järjestelmien päivittämisestä ja mahdollisesta uudelleenorganisoinnista aiheutuvat kustannukset. Sen perusteella, mitä kustannuksia pankeille on aiheutunut vastaavista vaatimuksista, näiden kustannusten arvioidaan olevan suurimpien laitosten osalta miljoonien eurojen suuruusluokkaa ja pienempien yhteisöjen osalta tuhansien eurojen suuruusluokkaa. Yleisesti katsoen keskusvastapuolille pitäisi kuitenkin koitua vähemmän alkukustannuksia kuin pankeille, jos nämä kustannukset</p>

<p>lasketaan yhteen, koska vaatimusten piiriin kuuluvia keskusvastapuolia on vähemmän ja ne ovat organisaatioltaan yksinkertaisempia kuin pankit. Arvioidessaan ja helpottaessaan keskusvastapuolten purkamismahdollisuuksia viranomaiset saattaisivat vaatia joitakin niitä vahvistamaan tasettaan tai yksinkertaistamaan organisaatorakenteitaan, mutta nämä olisivat yksittäisiä tapauksia eivätkä koskisi koko toimialaa.</p>
<p>Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?</p>
<p>Tämän vaikutustenarvioinnin piiriin kuuluvat kaikki EU:n keskusvastapuolet. Välillisten nettovaikutusten osalta pk-yritysten ja muiden yritysten odotetaan hyötävän rahoitusvakauden yleisestä paranemisesta.</p>
<p>Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?</p>
<p>Yksi ehdotettujen toimenpiteiden tärkeimmistä tavoitteista on suojata jäsenvaltioiden budjetteja kustannuksiltaan, joita aiheutuisi vakaviin vaikeuksiin joutuneiden keskusvastapuolten vakavaraisuuden tukemisesta.</p>
<p>Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?</p>
<p>Jos keskusvastapuoli on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu, viranomaiset voivat joutua toteuttamaan poikkeustoimia yleisen edun nimissä, jotta vältetään paniikin uhka finanssimarkkinoilla. Näissä poikkeustoimissa voitaisiin joutua sivuuttamaan vakiintuneet omistusoikeudet. Kaikissa poikkeustoimissa on kuitenkin noudatettava Euroopan ihmisoikeussopimusta, minkä vuoksi niiden on oltava oikeasuhteista ja niissä on pyrittävä arvon säilyttämiseen yleisen edun mukaisesti. Poikkeustoimissa ei saa myöskään jättää niiden vaikutuspiiriin kuuluvia sidosryhmiä heikompaan asemaan kuin jos keskusvastapuoli olisi joutunut maksukyvyttömyysmenettelyyn.</p>
<p style="text-align: center;">D. Seuranta</p>
<p>Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?</p>
<p>Keskusvastapuolten olisi jatkettava elvytys suunnitelmien tarkastelua, ja viranomaisten olisi jatkettava parhaina pitämiensä kriisinratkaisuvaihtoehtojen tarkastelua sen varmistamiseksi, että ne säilyvät asianmukaisia ottaen huomioon muutokset, joita tapahtuu keskusvastapuolten tilanteessa ja markkinoiden yleisessä kehityksessä. Koko kehystä olisi tarkasteltava 3–5 vuoden kuluttua uudelleen.</p>