



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2016. november 29.
(OR. en)

**Intézményközi referenciaszám:
2016/0365 (COD)**

**14835/16
ADD 3**

**EF 360
ECOFIN 1116
CODEC 1735**

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2016. november 29.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2016) 369 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumot kíséri: Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a központi szerződő felek helyreállítására és szanálására irányuló keretrendszerről, valamint az 1095/2010/EU, a 648/2012/EU és az (EU) 2015/2365 rendelet módosításáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a SWD(2016) 369 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2016) 369 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2016.11.28.
SWD(2016) 369 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

**a központi szerződő felek helyreállítására és szanálására irányuló keretrendszerrel,
valamint az 1095/2010/EU, a 648/2012/EU és az (EU) 2015/2365 rendelet módosításáról**

{COM(2016) 856 final}

{SWD(2016) 368 final}

Vezetői összefoglaló

Hatásvizsgálat a központi szerződő felek rendezett helyreállítását és szanálását biztosító keretrendszerre irányuló javaslatához

A. A fellépés szükségessége

Miért? Milyen problémát kell megoldani?

Egy pénzügyi intézmény csődje magában hordozza annak lehetőségét, hogy az továbbterjed más intézményekre is, különösen olyan esetekben, ahol a rendes fizetéseképtelenségi eljárás ilyen fenyegetést jelent a pénzügyi rendszer egészének stabilitására nézve. Ezekben az esetekben az állam arra kényszerül, hogy az adófizetők pénzéből mentse meg az intézményt, mivel az állam téttelensége rendszerszintű válságot eredményezhet, és hatalmas veszteséget okozhat a gazdaság számára. A közelmúltban számos bank megmentéséhez állami beavatkozásra volt szükség az adófizetők költségén egy ilyen rendszerszintű válság enyhítése érdekében. Erre válaszul jelentős mértékben erősítésre került a bankok uniós prudenciális szabályozása, és még ennél is fontosabb, hogy kidolgozásra került egy új keretrendszer – a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv –, amely felhatalmazást ad a vonatkozó hatóságoknak a bankok rendezett csődjének biztosításához. A keretrendszer előírja a bankok számára, hogy hatékonyabban készüljenek fel a pénzügyi nehézségek kezelésére, hatáskört biztosít az illetékes hatóságok számára a korai beavatkozáshoz a fizetéseképtelen vagy valószínűleg fizetéseképtelenné váló bankok esetében, a csőd kezelését szolgáló közös szanálási eszközöket hoz létre, és minden pénzügyi veszteséget feloszt a bank részvényesei között. A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv ezért előmozdítja a fizetéseképtelen vagy valószínűleg fizetéseképtelenné váló bankok állami hatóságok általi szerkezetátalakítását, miközben minimalizálja az adófizetők költségeit.

Egy központi szerződő fél úgy avatkozik be a partnerek közötti pénzügyi tranzakciókba, hogy átvállalja azok jogait és kötelezettségeit, és minden eladóval szemben vevőként, illetve minden vevővel szemben eladóként jár el meghatározott ügylettípusok esetében. Noha a központi szerződő felek a csőddel szemben a bankokhoz viszonyítva kevésbé sérülékenyek, nem védettek vele szemben. A nemzetközi konszenzus szerint a rendszerszintű pénzügyi kockázatok minden pénzügyi intézménynél, nem kizárólag a bankoknál kell gondosan figyelemmel kísérni és kezelni.¹ A legutóbbi válság megmutatta, hogy a pénzügyi intézmények kockázatainak kezelését szolgáló minden állami beavatkozásnak gyorsnak kell lennie, és az csak minimálisan használhatja fel az adófizetők pénzét. Széles körben elismert, hogy egy uniós szintű helyreállítási és szanálási keretrendszer elsődleges fontosságú a központi szerződő felek számára. A Pénzügyi Stabilitási Tanács (FSB), a szabályozóknak a válságot követően a pénzügyi szabályozói környezet megreformálásán és a felmerülő kockázatok kezelésén a G-20 égisze alatt dolgozó legmagasabb szintű nemzetközi csoportosulása szintén prioritásként jelölte meg ezt a munkát. A központi szerződő felek üzleti modellje a pénzügyi kockázat komoly koncentrálódását rejti magában, elsődlegesen a bankok, mint legnagyobb felhasználók részéről, de egyéb pénzügyi szereplők révén is. Ez természeténél fogva határokon átnyúló az integrált uniós és nemzetközi piacon. Ráadásul a központi szerződő felek rendszerszintű jelentősége biztosan tovább fog nőni a G-20 arra irányuló elkötelezettsége nyomán, hogy a központi szerződő feleken keresztül történjen a tőzsdén kívüli származtatott ügyletek elszámolása, ami az ilyen instrumentumok természetéből adódó kockázatokat elvezeti a bankoktól és azokat a központi szerződő feleknél összpontosítja, és biztosítja azok központi kockázatkezelését. Ugyan kicsi a valószínűsége egy központi szerződő fél csődjének, ha ez mégis megtörténik, az a piacokon betöltött központi pozícióján, nevezetesen a bankokkal való közvetlen kapcsolatán keresztül, a pénzügyi rendszerben széles körben továbbterjedhet, ha azt nem kezelik megfelelően. Ennek megfelelően egy olyan jogi keretrendszerre van szükség, amely felhatalmazást ad a vonatkozó hatóságoknak a pénzügyi stabilitási kockázat kezelésére a központi szerződő fél gyors szerkezetátalakításával és működésének rendezett módon történő felszámolásával egy fenyegető rendszerszintű csőd esetén. A jogalkotási intézkedéseknek továbbá ösztönzőket kell biztosítaniuk a központi szerződő felek stabil kockázatkezelésére, és meg kell védeniük a központi szerződő felek elszámolási szolgáltatásait igénybe vevő nagy bankok ügyfeleit, valamint az adófizetőket a jelentős veszteségekkel szemben egy esetleges szanálás esetén.

Mi a kezdeményezés várható eredménye?

Az új jogszabály biztosítaná, hogy a központi szerződő felek felkészültebbek legyenek arra, hogy talpra álljanak a nehéz pénzügyi helyzetből, és új hatáskörrel ruházza fel a megfelelő hatóságokat annak érdekében, hogy gyorsan helyre tudják állítani vagy szanálni tudják a fizetéseképtelen vagy valószínűleg fizetéseképtelenné váló

¹ Lásd pl. a Pénzügyi Stabilitási Tanács G-20 minisztereknek és központi banki elnököknek írt levelét: „Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward” (Pénzügyi reformok – A válság utáni menetrend befejezése és továbblépés) (2015. február).

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

szerződő feleket, hogy megőrizhessék kritikus funkcióikat, miközben felszámolják egyéb tevékenységeiket. Miközben a központi szerződő felek működését szabályozó uniós rendelet² már jelentős javulást eredményezett a prudenciális kezelés terén, ez a kezdeményezés hozzájárulna a pénzügyi stabilitás további javításához válságmegelőző és szanálási eszközök kidolgozása és uniós szintű harmonizálása révén. Az ilyen eszközök kidolgozása során a párhuzamos tevékenységek elkerülése és az arányosság biztosítása érdekében megfelelően figyelembe kell venni a központi szerződő felek sajátosságait és a szabályozói keretrendszer meglévő elemeit.
Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés? Az uniós pénzügyi piacok nagymértékben integráltak. Az engedélyezett központi szerződő felek szolgáltatásait határokon átnyúlóan nyújtják, és ennek megfelelően egy központi szerződő fél csődje továbbgyűrűző hatásokat hordozna a tagállamok között. Az Európai Unió egységes piacának szétaprózódása a legutóbbi válság során egyértelműen megmutatta a kizárólag szétágazó nemzeti rendszerekre való hagyatkozás veszélyeit a határokon átnyúló hatókörrel rendelkező pénzügyi intézetek csődjének kezelésében. A központi szerződő felek helyreállítására és szanálására irányuló európai keretrendszer ezért biztosítaná a hatékonyabb válságkezelést és a kisebb fokú piaci szétaprózódottságot. Elősegítené az intézkedések tagállamok közötti koordinált végrehajtását, egyenlő feltételeket biztosítana az érintett intézményeknek, és egyenlő bánásmódot tulajdonosaik, hitelezőik és ügyfeleik számára. Így az uniós helyreállítási és szanálási keretrendszer a meglévő uniós és nemzeti prudenciális szabályokat is erősítené.
B. Megoldások
Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért? A központi szerződő felek helyreállítására és szanálására irányuló keretrendszer valószínűsíthetően azzal jár, hogy egy állami hatóság közérdekből rendkívüli intézkedéseket tesz, esetlegesen hatálytalanítva a szokásos tulajdonjogokat, és a veszteségeket konkrét részvényesekre osztja szét. Ennek megfelelően jogalkotói szakpolitikai lehetőségeket kell előnyben részesíteni a lehetséges nem kötelező erejű („soft-law”) intézkedésekkel szemben.
Ki melyik alternatívát támogatja? A Bizottság nyilvános konzultációján és az FSB égisze alatt tartott nemzetközi megbeszéléseken keresztül az érintett felektől érkező visszajelzések alapján széles körű az egyetértés az ágazaton belül és a hatóságok között abban, hogy az összes központi szerződő félnek egy olyan keretrendszer alá kell tartoznia, amely lehetővé teszi a rendezett helyreállításukat és esetleges szanálásukat súlyos pénzügyi nehézségek esetén. Az érintettek preferenciái azonban eltérőek a különböző veszteségelosztási lehetőségek (6.6.) tekintetében attól függően, hogy az milyen hatást gyakorolna rájuk.
C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai
Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségek) előnyei? A banki szektorral ellentétben a központi szerződő felek nem tapasztaltak komoly problémákat a legutóbbi válság során. Következésképpen kevesebb empirikus bizonyíték áll rendelkezésre, amellyel számszerűsíteni lehetne a központi szerződő felek helyreállítására és szanálására irányuló uniós keretrendszer előnyeit. A határokon átnyúló műveletek és a nagyobb központi felek kockázatkonzentrációja azonban arra enged következtetni, hogy egy nem rendezett csőd pénzügyi stabilitásra gyakorolt következményei még komolyabbak lehetnek, mint egy rendszerszintű jelentőségű bank esetében. Ráadásul a központi szerződő felek kockázatkonzentrációja jelentősen növekedni fog a G-20 arra irányuló kötelezettségvállalása hatására, hogy csökkentse a piaci résztvevők kockázatát a kétoldalú származtatott ügyletekben a szabványosított ügyletek központi szerződő félén keresztül történő elszámolásának előírásával. A központi szerződő feleken belüli jobb válságtervezés és a hatóságok felhatalmazása arra, hogy szabványosított eszközökkel beavatkozzanak, csökkentené a központi szerződő felek katasztrofális csődjének kockázatát, ami egyébként szinte biztosan szükségessé tenné az állam általi megmentésüket az adófizetők jelentős költségén. A központi szerződő felek rendezettebb helyreállításának és szanálásának lehetősége várhatóan az általánosabb pénzügyi szektor javát szolgálja majd azzal, hogy jobb kockázatkezelésre ösztönöz a központi szerződő feleken belül és a bankok központi szerződő felekkel szembeni kitettségeit illetően.
Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb lehetőségek)? A központi szerződő felek induló költségei elsősorban a jobb tervezésre és csődmegelőzésre irányuló előírások

² A 648/2012/EU rendelet a tőzsdén kívüli származtatott ügyletekről, a központi szerződő felekről és a kereskedési adattárakról („EMIR”).

formájában merülnek fel. Ezek a központi szerződő fél méretétől, összekapcsoltságától, helyettesíthetőségétől és összetettségétől függően változóak lesznek, és tartalmazzák a humán erőforrás-költségeket, az alkalmazandó tanácsadási és eljárási költségeket, a rendszerfrissítésekkel összefüggő és az esetleges szerkezetátalakítási költségeket. A bankok megfelelő költségei alapján ezeknek az előírásoknak a teljesítése a legnagyobb intézmények esetében milliós, míg a kisebb szervezetek esetében ezres nagyságrendűek. Összességében, mivel kisebb számú központi szerződő félnek kell teljesítenie ezeket az előírásokat, és ezek szervezeti összetettsége is alacsonyabb szintű a bankokhoz viszonyítva, az induló költségek várhatóan alacsonyabbak lesznek. A központi szerződő felek szanálhatóságának felmérése és elősegítése részeként a hatóságok néhányuk számára előírhatná, hogy erősítsék mérlegüket vagy racionalizálják szervezeti felépítésüket, azonban ez ad hoc jellegű lenne, és nem érintené a teljes szektort.
Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat? Az összes uniós központi szerződő fél beletartozik a hatásvizsgálat körébe. A közvetett nettó hatások szempontjából a pénzügyi stabilitás általános megerősítése várhatóan a kis- és középvállalkozások, valamint egyéb vállalkozások javát szolgálja majd.
Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás? A javasolt intézkedések egyik fő célkitűzése az, hogy a nemzeti költségvetéseket megkíméljék a fizetőképességi támogatás nyújtásának költségeitől egy központi szerződő fél csődje esetén.
Lesznek-e egyéb jelentős hatások? Előfordulhat, hogy az illetékes hatóságoknak közérdekből rendkívüli intézkedéseket kell tenniük, hogy elhárítsanak egy fenyegető pénzügyi pánikot abban az esetben, ha egy központi szerződő fél fizetéseképtelenné vált vagy valószínűleg fizetéseképtelenné válik. Az ilyen rendkívüli intézkedések hatálytalaníthatják a kialakult tulajdonosi jogokat. Minden ilyen intézkedésnek azonban meg kell felelnie az Emberi Jogok Európai Egyezményének, és arányosnak kell lennie, törekednie kell az általános érdekű értékek megőrzésére, és az érintett érdekelteket olyan helyzetbe kell hoznia, amely nem rosszabb annál, ami akkor állt volna elő, ha a központi szerződő fél fizetéseképtelenségi eljárás alá került volna.
D. További lépések
Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára? A központi szerződő feleknek nyomon kell követniük a helyreállítási terveiket, a hatóságoknak pedig a preferált szanálási lehetőségeket, hogy a központi szerződő felek helyzetében bekövetkező bármely változás, illetve szélesebb körű piaci fejlemény figyelembevételével folyamatosan biztosítsák azok megfelelőségét. A keretrendszer egészét 3–5 év elteltével felülvizsgálhatják.