



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 29 listopada 2016 r.  
(OR. en)

---

---

Międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny:  
2016/0365 (COD)

---

---

14835/16  
ADD 3

EF 360  
ECOFIN 1116  
CODEC 1735

### **PISMO PRZEWODNIE**

---

Od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,  
podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU

Data otrzymania: 29 listopada 2016 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii  
Europejskiej

---

Nr dok. Kom.: SWD(2016) 369 final

---

Dotyczy: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI  
STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW  
Towarzyszący dokumentowi: wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA  
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ram na potrzeby  
prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej  
likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniającego  
rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012 i (UE) 2015/2365

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2016) 369 final.

---

Zał.: SWD(2016) 369 final



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.11.2016 r.  
SWD(2016) 369 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I  
RADY**

**w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i  
uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz  
zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012 i (UE) 2015/2365**

{COM(2016) 856 final}

{SWD(2016) 368 final}

## Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków dotycząca wniosku w sprawie ram mających na celu zapewnienie kontrolowanej naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kontrahentów centralnych (CCP)

### A. Zasadność działań

#### Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Upadłość instytucji finansowej może spowodować efekt domina względem innych instytucji, w szczególności w sytuacji, gdy standardowe postępowanie upadłościowe stwarza zagrożenie dla stabilności całego systemu finansowego. W takich przypadkach państwo może być zmuszone do ratowania instytucji z wykorzystaniem pieniędzy podatników, ponieważ bezczynność państwa mogłaby doprowadzić do kryzysu systemowego, co oznaczałoby ogromne straty dla gospodarki. Aby złagodzić taki kryzys systemowy, w ostatnim czasie potrzebna była interwencja państwa, na koszt podatnika, w celu ratowania wielu banków. W odpowiedzi na tę sytuację znacznie wzmocniono unijne regulacje ostrożnościowe w odniesieniu do banków i, co ważne, ustanowiono nowe ramy – dyrektywę w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków – umożliwiające odpowiednim organom przeprowadzenie kontrolowanej likwidacji banku. W dyrektywie tej wymaga się, aby banki skuteczniej przygotowywały się na zarządzanie trudną sytuacją finansową, przyznaje się właściwym organom uprawnienia do podejmowania wczesnej interwencji w banku znajdującym się na progu upadłości lub zagrożonym upadłością, ustanawia się wspólny zestaw instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji umożliwiający zarządzanie upadłością oraz dokonuje się podziału ewentualnych strat finansowych pomiędzy zainteresowane strony banku. Tym samym dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ułatwia organom publicznym przeprowadzenie restrukturyzacji banku znajdującego się na progu upadłości lub zagrożonego upadłością, minimalizując jednocześnie koszty ponoszone przez podatników.

Kontrahent centralny (CCP) pośredniczy pomiędzy kontrahentami transakcji finansowych w celu przyjmowania i wykonywania ich praw i obowiązków, pełniąc rolę nabywcy dla każdego sprzedawcy oraz sprzedawcy dla każdego nabywcy w odniesieniu do określonego pakietu umów. Chociaż CCP są w mniejszym stopniu narażeni na upadłość w porównaniu z bankami, nie są jednak odporni. Istnieje międzynarodowe porozumienie co do tego, że systemowe ryzyko finansowe we wszystkich instytucjach finansowych, a nie tylko w bankach, powinno być uważnie monitorowane i eliminowane<sup>1</sup>. Niedawny kryzys pokazał, że każda interwencja publiczna mająca na celu wyeliminowanie ryzyka w instytucjach finansowych powinna być szybka i w jak najmniejszym stopniu opierać się na środkach podatników. Powszechnie uznaje się, że unijne ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są najpilniej potrzebne dla CCP. Rada Stabilności Finansowej, międzynarodowe ugrupowanie wysokiego szczebla zrzeszające organy regulacyjne pracujące pod egidą G-20 w celu zreformowania finansowego otoczenia regulacyjnego w następstwie kryzysu oraz wyeliminowanie pojawiających się zagrożeń, także uznała te działania za priorytet. Model biznesowy CCP zakłada znaczącą koncentrację ryzyka finansowego, głównie banków jako ich największych użytkowników, ale także innych podmiotów finansowych. Ma on nieodłącznie charakter transgraniczny na zintegrowanym rynku unijnym i światowym. Ponadto systemowe znaczenie CCP z pewnością jeszcze bardziej wzrośnie z powodu zaangażowania G-20 w rozliczanie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym za pośrednictwem CCP, co wiąże się z przeniesieniem ryzyka nieodłącznie związanego z tymi instrumentami z banków na CCP oraz zapewnieniem scentralizowanego zarządzania ryzykiem przez CCP. Chociaż upadłość CCP jest mało prawdopodobna, zdarzenie to mogłoby – z uwagi na centralną pozycję CCP na rynkach, a zwłaszcza jego bezpośrednie powiązania z bankami – spowodować rozległy efekt domina w systemie finansowym, jeżeli nie będzie zarządzane w sposób uporządkowany. W związku z powyższym konieczne jest ustanowienie ram prawnych uprawniających odpowiednie organy do eliminowania tego ryzyka dla stabilności finansowej poprzez przeprowadzenie szybkiej restrukturyzacji i likwidacji działalności CCP w sposób uporządkowany w przypadku zagrożenia upadłością systemową. Ponadto środki legislacyjne zapewniają zachęty do należytego zarządzania ryzykiem CCP oraz chronią klientów dużych banków, którzy korzystają z usług rozliczeniowych CCP, oraz podatników przed dużymi stratami w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

#### Jaki jest cel inicjatywy?

Nowe przepisy zagwarantowałyby lepsze przygotowanie CCP do wyjścia z trudnej sytuacji finansowej oraz zapewniłyby odpowiednim organom nowe uprawnienia do przeprowadzenia szybkiej naprawy lub restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP znajdujących się na progu upadłości lub zagrożonych

<sup>1</sup> Zob. np. pismo przewodniczącego Rady Stabilności Finansowej do Ministrów Finansów grupy G-20 i Prezesów banków centralnych: „Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward” (luty 2015 r.). <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Chair-letter-to-G20-February-2015.pdf>

upadłością w celu zachowania ich funkcji krytycznych podczas likwidacji innych operacji. Chociaż już rozporządzenie UE regulujące funkcjonowanie CCP<sup>2</sup> znacznie poprawia zarządzanie ostrożnościowe, inicjatywa ta przyczyniłaby się do dalszego wzmocnienia stabilności finansowej poprzez opracowanie i ujednoczenie instrumentów zapobiegania kryzysom oraz instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w całej UE. Specyfika CCP i istniejące ramy regulacyjne zostaną należycie uwzględnione przy opracowywaniu takich instrumentów w celu uniknięcia powielania i zapewnienia proporcjonalności.

#### **Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?**

Rynki finansowe UE są wysoce zintegrowane. CCP, którzy uzyskali zezwolenie, świadczą swoje usługi w wymiarze transgranicznym, a zatem upadłość CCP oznaczałaby efekt domina pomiędzy państwami członkowskimi. Fragmentacja jednolitego rynku UE podczas niedawnego kryzysu wyraźnie pokazuje niebezpieczeństwo związane z poleganiem wyłącznie na rozbieżnych systemach krajowych w celu zarządzania upadłością instytucji finansowych prowadzących działalność transgraniczną. W związku z tym europejskie ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP zapewniłyby skuteczniejsze zarządzanie kryzysowe i mniejszą fragmentację rynku. Wspierałyby skoordynowaną realizację działań w poszczególnych państwach członkowskich, zapewniłyby równe warunki działania danych instytucji oraz jednakowy sposób traktowania ich właścicieli, wierzycieli i klientów. W ten sposób istniejące unijne i krajowe normy ostrożnościowe także zostałyby wzmocnione przez unijne ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

### **B. Rozwiązania**

#### **Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?**

Ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do CCP prawdopodobnie obejmą organ publiczny podejmujący środki nadzwyczajne w interesie publicznym, potencjalnie uchylające normalne prawa własności i dzielące straty między określone zainteresowane strony. W związku z powyższym legislacyjne warianty strategiczne są wariantami preferowanymi w porównaniu do możliwych środków „miękkiego prawa”.

#### **Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?**

Jak wynika z informacji zwrotnych uzyskanych od zainteresowanych stron podczas konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję i dyskusji międzynarodowych prowadzonych pod egidą Rady Stabilności Finansowej, w branży i wśród organów panuje powszechna zgoda co do tego, że wszystkie CCP powinny podlegać ramom, które umożliwiają przeprowadzenie ich kontrolowanej naprawy oraz potencjalnej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku poważnych problemów finansowych. Zainteresowane strony mają jednak rozbieżne preferencje w odniesieniu do poszczególnych wariantów podziału strat (6.6), w zależności od tego, jak bardzo odczułyby ich skutki.

### **C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu**

#### **Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?**

W przeciwieństwie do sektora bankowego CCP nie doświadczyli poważnych problemów podczas ostatniego kryzysu. W rezultacie istnieje mniej empirycznych dowodów pozwalających na oszacowanie korzyści związanych ze stosowaniem unijnych ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do CCP. Działalność transgraniczna i koncentracja ryzyka większych CCP wskazują jednak, że skutki niekontrolowanej upadłości dla stabilności finansowej mogą być nawet większe niż w przypadku banku o znaczeniu systemowym. Ponadto najprawdopodobniej znacząco wzrośnie koncentracja ryzyka w CCP w wyniku przyjętego na forum grupy G-20 zobowiązania do ograniczenia ryzyka po stronie uczestników rynku biorących udział w dwustronnych transakcjach na instrumentach pochodnych poprzez nałożenie na nich wymogu rozliczania standardowych transakcji za pośrednictwem CCP. Lepsze planowanie kryzysowe w CCP i przyznanie organom uprawnień do interweniowania z zastosowaniem standardowych instrumentów powinno zmniejszyć ryzyko wystąpienia katastrofalnej w skutkach upadłości CCP, który w przeciwnym razie niemal na pewno wymagałby pomocy ze strony państwa, przy znacznych kosztach dla podatnika. Perspektywa przeprowadzenia naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP w bardziej kontrolowany sposób prawdopodobnie wpłynie ogólnie korzystnie na sektor finansowy poprzez zachęcanie do lepszego zarządzania ryzykiem w CCP i ekspozycjami banków wobec CCP.

#### **Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych**

<sup>2</sup> Rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji („EMIR”).

<b>wariantów?</b>
Koszty początkowe dla CCP będą dotyczyły przede wszystkim wymogów w zakresie lepszego planowania i zapobiegania upadłości. Będą się one różnić w zależności od wielkości, wzajemnych powiązań, substytucyjności i złożoności CCP oraz będą obejmować koszty zasobów ludzkich, mające zastosowanie opłaty z tytułu usług doradczych i obsługi prawnej, aktualizacje systemów i możliwe koszty reorganizacji. Na podstawie powiązanych kosztów dla banków wymogi te szacuje się w milionach dla największych instytucji oraz w tysiącach dla mniejszych podmiotów. Ogólnie rzecz biorąc, mniejsza liczba CCP objętych tymi wymogami i ich niższy poziom złożoności organizacyjnej w porównaniu z bankami powinny co do zasady wiązać się z niższymi kosztami początkowymi. W ramach oceny i ułatwiania możliwości przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP organy mogą wymagać od CCP wzmocnienia bilansu lub usprawnienia struktur organizacyjnych, będzie to jednak dotyczyło poszczególnych przypadków i nie będzie miało zastosowania do całego sektora.
<b>Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?</b>
Wszyscy unijni CCP są objęci zakresem tej oceny skutków. Pod względem pośrednich wpływów netto oczekuje się, że MŚP i inne przedsiębiorstwa skorzystają z ogólnego wzmocnienia stabilności finansowej.
<b>Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?</b>
Jednym z głównych celów środków, których dotyczy wniosek, jest ochrona budżetów krajowych przed kosztami związanymi z zapewnieniem wsparcia wypłacalności w przypadku upadłości CCP.
<b>Czy wystąpią inne znaczące skutki?</b>
Konieczne może być, aby właściwe organy podjęły środki nadzwyczajne w interesie publicznym w celu uniknięcia zagrożenia wystąpieniem paniki finansowej, w przypadku gdy CCP znajdzie się na progu upadłości lub będzie zagrożony upadłością. Tego rodzaju środki nadzwyczajne mogłyby uchylać istniejące prawa własności. Wszelkie takie środki muszą być jednak zgodne z europejską konwencją praw człowieka i w związku z tym muszą być proporcjonalne, muszą umożliwiać utrzymanie wartości w interesie ogólnym oraz muszą pozostawiać zaangażowane zainteresowane strony w sytuacji nie gorszej od sytuacji, w jakiej znalazłyby się, gdyby wszczęto postępowanie upadłościowe wobec CCP.
<b>D. Działania następcze</b>
<b>Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?</b>
CCP powinni monitorować swoje plany naprawy, zaś organy powinny monitorować preferowane przez siebie warianty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu zapewnienia, aby były one stale adekwatne w świetle wszelkich zmian w sytuacji CCP i szerzej zakrojonych zmian zachodzących na rynku. Ramy jako całość mogłyby zostać poddane przeglądowi po upływie 3–5 lat.