

V Bruseli 29. novembra 2016
(OR. en)

Medziinštitucionálny spis:
2016/0365 (COD)

14835/16
ADD 3

EF 360
ECOFIN 1116
CODEC 1735

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Jordi AYET PUIGARNAU, riaditeľ, v zastúpení generálneho tajomníka Európskej komisie
Dátum doručenia:	29. novembra 2016
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2016) 369 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE Sprievodný dokument k návrhu NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o rámci na ozdravenie a riešenie krízových situácií centrálnych protistrán a o zmene nariadení (EÚ) č. 1095/2010, (EÚ) č. 648/2012 a (EÚ) 2015/2365 ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2016) 369 final.

Príloha: SWD(2016) 369 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 28. 11. 2016
SWD(2016) 369 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

**o rámci na ozdravenie a riešenie krízových situácií centrálnych protistrán a o zmene
nariadení (EÚ) č. 1095/2010, (EÚ) č. 648/2012 a (EÚ) 2015/2365**

{COM(2016) 856 final}

{SWD(2016) 368 final}

Súhrnný prehľad	
Posúdenie vplyvu návrhu rámca na zabezpečenie riadeného ozdravenia a riešenia krízových situácií centrálnych protistrán	
A. Potreba konať	
Prečo? Aký problém sa rieši?	
Zlyhanie finančnej inštitúcie má potenciál vytvárať nákazu pre ostatné inštitúcie, konkrétne v prípadoch, keď bežné konkurzné konania predstavujú takúto hrozbu pre stabilitu finančného systému ako celku. V týchto prípadoch môže byť štát prinútený zachrániť inštitúciu použitím peňazí daňovníkov, pretože pasivita štátu by mohla viesť k vzniku systémovej krízy a predstavovať obrovské straty pre hospodárstvo. Nedávno bola potrebná štátna intervencia, ktorá zaťažila daňovníkov a ktorej cieľom bolo zachrániť mnoho bánk, aby sa táto systémová kríza zmiernila. V reakcii na krízu sa značne posilnila prudenciálna regulácia EÚ týkajúca sa bánk, a čo je dôležité, bol vytvorený nový rámec – smernica o ozdravení a riešení krízových situácií bánk (BRRD), ktorý dáva príslušným orgánom právomoci na zabezpečenie riadeného zlyhania banky. Tento rámec vyžaduje, aby sa banky účinnejšie pripravili na zvládnutie finančných ťažkostí, poskytuje príslušným orgánom právomoci na včasnú intervenciu v banke, ktorá zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá, vytvára spoločný súbor nástrojov riešenia krízovej situácie na riadenie zlyhania a rozdeľuje všetky finančné straty medzi zainteresované strany v banke. Smernica o ozdravení a riešení krízových situácií bánk tak orgánom verejnej moci uľahčuje reštrukturalizáciu banky, ktorá zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá, a súčasne minimalizuje akékoľvek náklady pre daňovníkov. Centrálna protistrana vstupuje medzi účastníkov finančných transakcií, preberá ich práva a záväzky a vykonáva ich, pričom pri konkrétnych súboroch zmlúv vystupuje ako kupujúci vo vzťahu ku každému predávajúcemu a ako predávajúci vo vzťahu ku každému kupujúcemu. Hoci na rozdiel od bánk sú centrálné protistrany menej zraniteľné voči zlyhaniu, nie sú proti nemu imúnne. Existuje medzinárodný konsenzus, pokiaľ ide o to, že systémove finančné riziká vo všetkých finančných inštitúciách, a nie len v bankách, by sa mali pozorne sledovať a riešiť.¹ Nedávna kríza poukázala na to, že každá verejná intervencia na riešenie rizík vo finančných inštitúciách by mala byť rýchla a mala by minimálne čerpať z finančných prostriedkov daňovníkov. Vo všeobecnosti sa uznáva, že rámec ozdravenia a riešenia krízových situácií EÚ je najnaliehavejšie potrebný v prípade centrálnych protistrán. Aj Rada pre finančnú stabilitu, špičkové medzinárodné zoskupenie regulačných orgánov pracujúcich pod záštitou skupiny G20 na reforme finančného regulačného prostredia pri vzniku krízy a na riešení vznikajúcich rizík uprednostnila túto činnosť. Obchodný model centrálnych protistrán predstavuje značnú koncentráciu finančného rizika, najmä zo strany bánk ako ich najväčších používateľov, ale aj zo strany iných účastníkov finančných operácií. Vo svojej podstate je tento model cezhraničný v rámci integrovaného trhu EÚ a svetového trhu. Navyše systémový význam centrálnych protistrán sa určite ešte zvýši z dôvodu záväzku skupiny G20 zúčtovať mimoburzové (OTC) deriváty prostredníctvom centrálnych protistrán, čím sa riziká vlastné týmto nástrojom prenású z bánk, koncentrujú sa v centrálnych protistranách a zabezpečí sa centralizované riadenie rizík. Hoci je zlyhanie centrálnej protistrany málo pravdepodobné, z dôvodu jej ústrednej pozície na trhoch a predovšetkým jej priamych prepojení s bankami by mohlo spôsobiť širokú nákazu vo finančnom systéme, ak by sa neuskutočnilo riadeným spôsobom. V dôsledku toho je potrebný legislatívny rámec, ktorý splnomocňuje príslušné orgány riešiť toto riziko finančnej stability rýchlou reštrukturalizáciou a likvidáciou činností centrálnej protistrany riadeným spôsobom v prípade hrozby systémoveho zlyhania. Legislatívne opatrenia by okrem toho mali poskytnúť stimuly pre spoľahlivé riadenie rizík centrálnych protistrán a mali by chrániť klientov veľkých bánk, ktoré využívajú služby zúčtovania centrálnych protistrán, a daňovníkov pred veľkými stratami v prípade riešenia krízových situácií.	
Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?	
Novými právnymi predpismi by sa zabezpečilo, aby centrálné protistrany boli lepšie pripravené na zotavenie sa z finančných ťažkostí a príslušným orgánom by poskytli nové právomoci na rýchle ozdravenie alebo riešenie krízových situácií centrálnych protistrán, ktoré zlyhávajú alebo pravdepodobne zlyhajú, aby sa zachovali ich zásadné funkcie pri likvidácii ostatných činností. Hoci nariadenie EÚ, ktorým sa riadi fungovanie centrálnych protistrán², už prináša značné zlepšenie prudenciálneho riadenia, táto iniciatíva by prispela k ďalšiemu posilneniu finančnej stability naplánovaním a harmonizovaním nástrojov na predchádzanie krízam a nástrojov riešenia krízovej situácie v celej EÚ. Pri navrhovaní týchto nástrojov sa riadne zohľadní špecifická povaha centrálnych protistrán a existujúci regulačný rámec, aby sa predišlo duplicite a zaistila sa proporcionalita.	

¹ Pozri napr. list predsedu Rady pre finančnú stabilitu ministrom financií a guvernérom centrálnych bánk krajín skupiny G20: „Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward“ (Finančné reformy – dokončenie programu na obdobie po kríze a napredovanie) (február 2015).

² <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Chair-letter-to-G20-February-2015.pdf>.

Nariadenie (EÚ) č. 648/2012 o mimoburzových derivátoch, centrálnych protistranách a archívoch obchodných údajov (nariadenie EMIR).

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?
Finančné trhy EÚ sú vysoko integrované. Autorizované centrálné protistrany poskytujú svoje služby cez hranice, takže pri zlyhaní centrálnej protistrany by sa účinky presahovania prejavili medzi členskými štátmi. Fragmentácia jednotného trhu EÚ počas nedávnej krízy jasne poukazuje na nebezpečenstvo spoliehania sa výlučne na rozdielne vnútroštátne režimy na riadenie zlyhania finančných inštitúcií s cezhraničným dosahom. Európsky rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií centrálnych protistrán by preto zabezpečil účinnejšie krízové riadenie a menšiu fragmentáciu trhu. Podporil by koordinovaný výkon opatrení v členských štátoch, rovnaké podmienky pre príslušné inštitúcie a rovnaké zaobchádzanie s ich vlastníckymi, veriteľskými a zákazníkmi. Takto by sa prostredníctvom rámca ozdravenia a riešenia krízových situácií EÚ zlepšili aj existujúce prudenciálne pravidlá EÚ a vnútroštátne prudenciálne pravidlá.
B. Riešenia
Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?
Súčasťou rámca ozdravenia a riešenia krízových situácií centrálnych protistrán môže byť to, že orgán verejnej moci prijme mimoriadne opatrenia vo verejnom záujme, ktoré môžu potláčať bežné vlastnícke práva a rozdeľovať straty medzi konkrétne zainteresované strany. V súlade s tým sa uprednostňujú legislatívne možnosti politiky pred možnými právne nezáväznými opatreniami (soft-law).
Kto podporuje ktorú možnosť?
Na základe spätnej väzby od zainteresovaných strán získanej prostredníctvom verejných konzultácií Komisie a medzinárodných diskusií pod záštitou Rady pre finančnú stabilitu existuje v rámci odvetvia a medzi orgánmi rozšírený konsenzus, že všetky centrálné protistrany by mali podliehať rámcu, ktorý umožňuje ich riadené ozdravenie a potenciálne riešenie krízových situácií v prípade vážnych finančných ťažkostí. Zainteresované strany však uprednostňujú rôzne možnosti týkajúce sa rozdeľovania strát (6.6) v závislosti od toho, ako ich ovplyvnia.
C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti
Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Na rozdiel od bankového sektora centrálné protistrany nemali počas nedávnej krízy väčšie problémy. V dôsledku toho existuje menej empirických dôkazov, pomocou ktorých možno vyčíslieť výhody rámca ozdravenia a riešenia krízových situácií EÚ pre centrálné protistrany. Cezhraničné operácie a koncentrácia rizík väčších centrálnych protistrán však naznačujú, že dôsledky neriadeného zlyhania na finančnú stabilitu by mohli byť ešte väčšie než v prípade systémovo významnej banky. Koncentrácia rizík v centrálnych protistránach sa okrem toho bude podstatne zvyšovať z dôvodu záväzku skupiny G20 zmierniť riziká pre účastníkov trhu v dvojstranných derivátových transakciách, v ktorom sa od nich požaduje, aby zúčtovali štandardizované transakcie prostredníctvom centrálnych protistrán. Lepším krízovým plánovaním v rámci centrálnych protistrán a právomocí orgánov na intervenciu so štandardizovanými nástrojmi by sa malo znížiť riziko katastrofického zlyhania centrálnej protistrany, čo by si inak takmer s istotou vyžiadalo záchranu zo strany štátu so značnými nákladmi pre daňovníkov. Vyhliadky na lepšie riadené ozdravenie a riešenie krízových situácií centrálnej protistrany pravdepodobne finančnému sektoru vo všeobecnosti prospejú, a to stimulovaním lepšieho riadenia rizík v rámci centrálnej protistrany a bankových expozícií voči centrálnej protistrane.
Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Počiatočné náklady centrálnych protistrán budú hlavne v podobe požiadaviek na lepšie plánovanie a predchádzanie zlyhaniu. Tieto požiadavky sa budú líšiť podľa veľkosti, prepojenosti, zastupiteľnosti a zložitosti centrálnej protistrany a budú zahŕňať náklady na ľudské zdroje, príslušné poplatky za konzultácie a právne služby, náklady na modernizáciu systémov a možnú reorganizáciu. Na základe príslušných nákladov pre banky sa výška nákladov na tieto požiadavky odhaduje v miliónoch pre najväčšie inštitúcie a v tisícoch v prípade menších subjektov. Celkovo menší počet centrálnych protistrán podliehajúcich týmto požiadavkám a ich nižšia úroveň organizačnej zložitosti v porovnaní s bankami by mali priniesť celkovo nižšie počiatočné náklady. V rámci posudzovania a uľahčovania riešiteľnosti krízovej situácie centrálnych protistrán by orgány mohli požadovať, aby určité centrálné protistrany posilnili svoju súvalu alebo zefektívnili svoje organizačné štruktúry, išlo by však o <i>ad hoc</i> prípady a netýkalo by sa to celého sektora.
Aký to bude mať vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?
Do tohto posúdenia vplyvu patria všetky centrálné protistrany z EÚ. Z hľadiska nepriamych čistých vplyvov sa očakáva, že MSP a iné podniky budú z celkového posilnenia finančnej stability prosperovať.
Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
Jedným z hlavných cieľov navrhovaných opatrení je ušetriť štátnym rozpočtom náklady na poskytovanie podpory

platobnej schopnosti v prípade zlyhania centrálnej protistrany.
Očakávajú sa iné významné vplyvy?
Mohlo by byť potrebné, aby príslušné orgány prijali mimoriadne opatrenia vo verejnom záujme, aby odvrátili hrozbu finančnej paniky v prípade, ak centrálna protistrana zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá. Takéto mimoriadne opatrenia by mohli prevážiť nad uznávanými vlastníckymi právami. Všetky takéto opatrenia však musia byť v súlade s Európskym dohovorom o ľudských právach, a teda musia byť primerané, musia sa snažiť o zachovanie hodnoty v celkovom záujme a ponechať dotknuté zainteresované strany v pozícii, ktorá nie je horšia než v prípade, keby sa centrálna protistrana dostala do konkurzného konania.
D. Nadväzné opatrenia
Kedy sa táto politika preskúma?
Centrálne protistrany by mali monitorovať svoje plány ozdravenia a orgány svoje uprednostňované možnosti riešenia krízových situácií, aby sa zabezpečilo, že budú neustále primerané so zreteľom na akékoľvek zmeny týkajúce sa situácie centrálnych protistrán a širšieho vývoja na trhu. Celý rámec by mohol podliehať preskúmaniu po 3 – 5 rokoch.