

Bruselj, 29. november 2016
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2016/0365 (COD)

14835/16
ADD 3

EF 360
ECOFIN 1116
CODEC 1735

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	29. november 2016
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2016) 369 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK OCENE UČINKA Spremni dokument Predlog UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o okviru za sanacijo in reševanje centralnih nasprotnih strank ter spremembi uredb (EU) št. 1095/2010, (EU) št. 648/2012 in (EU) 2015/2365

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2016) 369 final.

Priloga: SWD(2016) 369 final



Bruselj, 28.11.2016
SWD(2016) 369 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Predlog UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o okviru za sanacijo in reševanje centralnih nasprotnih strank ter spremembi uredb
(EU) št. 1095/2010, (EU) št. 648/2012 in (EU) 2015/2365**

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

Povzetek

Ocena učinka o predlogu okvira za zagotovitev urejene sanacije in reševanja centralnih nasprotnih strank (CNS)

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava?

Propad finančne institucije lahko povzroči širjenje negativnih vplivov na druge institucije, zlasti kadar je zaradi običajnih insolvenčnih postopkov tako ogrožena stabilnost finančnega sistema kot celote. V takih primerih je lahko država prisiljena reševati institucijo z denarjem davkoplačevalcev, saj bi lahko njeno neukrepanje povzročilo sistemsko krizo in ogromne izgube za gospodarstvo. Da bi se ublažila taka sistemska kriza, je bilo posredovanje države na stroške davkoplačevalcev v zadnjem času potrebno za reševanje številnih bank. Kot odgovor na to se je bistveno okrepila bonitetna ureditev EU za banke, predvsem pa je bil vzpostavljen nov okvir – direktiva o sanaciji in reševanju bank (DSRB) –, ki zadevnim organom daje pooblastila, da lahko zagotovijo urejen propad banke. Od bank zahteva, da se učinkoviteje pripravijo na obvladovanje finančnih težav, pristojnim organom zagotavlja pooblastila za zgodnje posredovanje v banki, ki propada ali bo verjetno propadla, določa skupen nabor instrumentov za reševanje pri upravljanju propada ter morebitne finančne izgube porazdeljuje med deležnike v banki. DSRB tako javnim organom olajšuje prestrukturiranje banke, ki propada ali bo verjetno propadla, hkrati pa čim bolj omejuje morebitne stroške za davkoplačevalce.

Centralna nasprotna stranka (v nadaljnjem besedilu: CNS) posreduje med nasprotnimi strankami v finančnih transakcijah, tako da prevzame in izvaja njihove pravice in obveznosti, pri čemer za določen sklop pogodb deluje kot kupec za vsakega prodajalca in prodajalec za vsakega kupca. Čeprav so CNS v primerjavi z bankami manj ranljive za propad, pa niso nedovzetne. Obstaja mednarodno soglasje, da je treba sistemska finančna tveganja pazljivo spremljati in obravnavati v vseh finančnih institucijah in ne le v bankah.¹ Nedavna kriza je pokazala, da bi moralo biti vsako javno posredovanje za obravnavo tveganj v finančnih institucijah hitro in čim manj odvisno od davkoplačevalskega denarja. Splošno priznано je, da je vseevropski okvir za sanacijo in reševanje najbolj potreben za CNS. To si je kot prednostno nalogo postavil tudi Odbor za finančno stabilnost, mednarodna skupina regulatorjev na najvišji ravni, ki si pod okriljem G20 prizadeva za reformo finančnega regulativnega okolja zaradi krize in obravnavo nastajajočih tveganj. Poslovni model CNS vključuje precejšnjo koncentracijo finančnega tveganja, predvsem od bank kot njihovih največjih uporabnic, pa tudi od drugih finančnih akterjev. To tveganje je na povezanem evropskem in svetovnem trgu že po naravi čezmejno. Poleg tega se bo sistemska pomembnost CNS prav gotovo še povečala zaradi zaveze skupine G20, da bodo kliring izvedenih finančnih instrumentov, s katerimi se trguje na prostem trgu (OTC), opravljale CNS, s čimer se bodo tveganja, ki so neločljivo povezana s temi instrumenti, prenesla stran od bank in se združila pri CNS, kar bo zagotavljalo njihovo centralizirano upravljanje tveganj. Čeprav je propad CNS malo verjeten, bi lahko neurejeno upravljanje njenega propada glede na osrednji položaj CNS na trgih in zlasti njene neposredne povezave z bankami povzročilo obsežno širjenje negativnih vplivov v finančnem sistemu. Tako je potreben zakonodajni okvir, ki zadevnim organom daje pooblastila, da lahko to tveganje za finančno stabilnost obravnavajo s hitrim prestrukturiranjem in urejenim prenehanjem dejavnosti CNS v primeru grozečega sistemskega propada. Poleg tega bi morali zakonodajni ukrepi zagotoviti spodbude za preudarno upravljanje tveganj CNS ter stranke velikih bank, ki uporabljajo klirinške storitve CNS, in davkoplačevalce zaščititi pred velikimi izgubami v primeru reševanja.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Nova zakonodaja bi zagotovila, da so CNS bolj pripravljene na okrevanje po finančnih težavah, ustreznim organom pa bi dala nova pooblastila za hitro sanacijo ali reševanje CNS, ki propadajo ali bodo verjetno propadle, da se ob prenehanju njihovih drugih dejavnosti ohranijo njihove kritične funkcije. Čeprav uredba EU, ki ureja delovanje CNS², že prinaša pomembne izboljšave bonitetnega upravljanja, bi ta pobuda prispevala k nadaljnji krepitvi finančne stabilnosti z oblikovanjem in usklajevanjem instrumentov za preprečevanje krize in reševanje v EU. Pri oblikovanju takih instrumentov se bodo ustrezno upoštevali posebnosti CNS in veljavni regulativni okvir, da bi se preprečilo podvajanje in zagotovila sorazmernost.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Finančni trgi EU so zelo povezani. CNS z dovoljenjem zagotavljajo čezmejne storitve, tako da bi imel propad CNS učinke prelivanja med državami članicami. Razdrobljenost enotnega trga EU med nedavno krizo jasno kaže, kako nevarno se je pri upravljanju propada finančnih institucij, ki imajo čezmejni doseg, zanašati izključno

¹ Glej na primer dopis predsednika Odbora za finančno stabilnost finančnim ministrom skupine G20 in guvernerjem centralnih bank: „Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward“ (Finančne reforme – dokončanje pokriznega programa in nadaljnji koraki) (februar 2015).

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

² Uredba (EU) št. 648/2012 o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov (v nadaljnjem besedilu: uredba EMIR).

<p>na različne nacionalne ureditve. Evropski okvir za sanacijo in reševanje CNS bi zato zagotovil učinkovitejše krizno upravljanje in manjšo razdrobljenost trga. Spodbujal bi usklajeno izvajanje ukrepov v državah članicah, enake konkurenčne pogoje za zadevne institucije ter enako obravnavno njihovih lastnikov, upnikov in strank. Tako bi se z okvirom EU za sanacijo in reševanje okreplila tudi veljavna evropska in nacionalna bonitetna pravila.</p>
<p>B. Rešitve</p>
<p>Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?</p> <p>Okvir za sanacijo in reševanje CNS bo verjetno vključeval javni organ, ki bo sprejemal izredne ukrepe v javnem interesu, pri čemer bo ta morda prevladal nad običajnimi lastninskimi pravicami, in porazdeljeval izgube med določene deležnike. Zato imajo zakonodajne možnosti politike prednost pred možnimi nezavezujočimi ukrepi.</p>
<p>Kdo podpira katero možnost?</p> <p>Glede na povratne informacije deležnikov, pridobljene na podlagi javnega posvetovanja Komisije in mednarodnih razprav pod okriljem Odbora za finančno stabilnost, v sektorju in med organi prevladuje splošno soglasje, da bi moral za vse CNS veljati okvir, ki v primeru resnih finančnih težav omogoča njihovo urejeno sanacijo in morebitno reševanje. Vendar deležniki dajejo prednost različnim možnim načinom porazdeljevanja izgub (6.6), odvisno od tega, kako bi to vplivalo nanje.</p>
<p>C. Učinki prednostne možnosti</p>
<p>Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?</p> <p>V nasprotju z bančnim sektorjem se CNS med nedavno krizo niso srečevale z večjimi težavami. Posledično je manj empiričnih dokazov, s katerimi bi količinsko opredelili koristi okvira EU za sanacijo in reševanje CNS. Vendar čezmejne dejavnosti in združevanje tveganja večjih CNS kažejo, da bi lahko imel neurejen propad še večje posledice za finančno stabilnost kot v primeru sistemsko pomembne banke. Poleg tega naj bi se združevanje tveganja v CNS bistveno povečalo zaradi zaveze G20, da tveganja za udeležence na trgu pri dvostranskih poslih z izvedenimi finančnimi instrumenti zmanjša z zahtevo, naj kliring standardiziranih poslov opravljajo CNS. Z boljšim kriznim načrtovanjem v CNS in pooblastili organom za posredovanje s standardiziranimi instrumenti bi se moralo zmanjšati tveganje za neugoden propad CNS, ki bi jo sicer skoraj gotovo morala reševati država, kar bi povzročilo precejšnje stroške za davkoplačevalce. Možnost bolj urejene sanacije in reševanja CNS bo verjetno koristila finančnemu sektorju na splošno, saj bo spodbudila boljše upravljanje tveganj v CNS in izpostavljenosti bank do CNS.</p>
<p>Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?</p> <p>Vnaprejšnji stroški za CNS bodo predvsem v obliki zahtev za boljše načrtovanje in preprečevanje propada. Razlikovali se bodo glede na velikost, medsebojno povezanost, zamenljivost in kompleksnost CNS ter bodo vključevali kadrovske stroške, honorarje za svetovalne in pravne storitve, stroške nadgradnje sistemov in stroške morebitne reorganizacije. Na podlagi ustreznih stroškov za banke se ocenjuje, da bodo te zahteve izražene v milijonih za največje institucije in v tisočih za manjše subjekte. Skupno bi morali biti vnaprejšnji stroški na splošno nižji zaradi manjšega števila CNS, za katere veljajo te zahteve, in njihove nižje ravni organizacijske zapletenosti v primerjavi z bankami. Organi bi lahko v okviru ocenjevanja in lajšanja rešljivosti CNS od nekaterih CNS zahtevali, naj okrepijo svojo bilanco stanja ali racionalizirajo svoje organizacijske strukture, vendar bi bili to <i>ad hoc</i> primeri in ne bi veljali za celotni sektor.</p>
<p>Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?</p> <p>Ta ocena učinka zajema vse CNS v EU. V smislu posrednih neto učinkov se pričakuje, da bo splošna okrepitev finančne stabilnosti koristila MSP in drugim podjetjem.</p>
<p>Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?</p> <p>Eden od glavnih ciljev predlaganih ukrepov je, da se nacionalnim proračunom prihranijo stroški zagotavljanja podpore za solventnost v primeru propada CNS.</p>
<p>Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?</p> <p>Pristojni organi bodo morda morali sprejeti izredne ukrepe v javnem interesu, da bi preprečili nevarnost finančne panike v primeru propada ali verjetnega propada CNS. Taki izredni ukrepi bi lahko prevladali nad vzpostavljenimi lastninskimi pravicami. Vendar morajo biti vsi taki ukrepi v skladu z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, torej morajo biti sorazmerni, ohranjati vrednost v splošnem interesu in prizadetih deležnikov ne smejo postavljati v slabši položaj, kot če bi bil za CNS uveden insolvenčni postopek.</p>
<p>D. Spremljanje</p>
<p>Kdaj se bo politika pregledala?</p> <p>CNS bi morale spremljati svoje načrte sanacije in organi svoje prednostne možnosti reševanja, s čimer bi zagotovili njihovo stalno ustreznost glede na morebitne spremembe položaja CNS in razvoj dogodkov na širšem trgu. Celoten okvir bi bil lahko pregledan po treh do petih letih.</p>