



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 29 november 2016
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
2016/0365 (COD)**

**14835/16
ADD 3**

**EF 360
ECOFIN 1116
CODEC 1735**

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	29 november 2016
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2016) 369 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN Följedokument till förslaget till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter och om ändring av förordningarna (EU) nr 1095/2010, (EU) nr 648/2012 och (EU) 2015/2365

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2016) 369 final.

Bilaga: SWD(2016) 369 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.11.2016
SWD(2016) 369 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

förslaget till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

**om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter och om ändring av
förordningarna (EU) nr 1095/2010, (EU) nr 648/2012 och (EU) 2015/2365**

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av ett förslag till en ram för att säkerställa en ordnad återhämtning och resolution av centrala motparter

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

Ett finansiellt instituts fallissemang kan få spridningseffekter till andra institut, särskilt när normala insolvensförfaranden utgör ett sådant hot mot stabiliteten i det finansiella systemet som helhet. I dessa fall kan staten tvingas rädda institut med hjälp av skattebetalarnas pengar, eftersom statens passivitet skulle kunna leda till en systemkris och innebära stora förluster för ekonomin. Statliga ingripanden har nyligen krävts, på skattebetalarnas bekostnad, för att rädda många banker i syfte att dämpa en sådan systemkris. Som ett resultat har EU:s tillsynsregler för banker stärkts betydligt och, sist men inte minst, har en ny ram inrättats – direktivet om återhämtning och resolution av banker (BRRD) – för att ge berörda myndigheter befogenhet att säkerställa en banks fallissemang under ordnade former. Direktivet innebär att bankerna måste förbereda sig mer effektivt för att hantera finansiella problem, det ger de behöriga myndigheterna befogenheter för tidigt ingripande när en bank har hamnat eller sannolikt kommer att hamna på obestånd, det fastställer en gemensam uppsättning avvecklingsverktyg för att förvalta och fördela förluster mellan intressenterna i banken. Direktivet om återhämtning och resolution av banker underlättar därmed myndigheters omstrukturering av banker som är på obestånd eller sannolikt kommer att komma på obestånd, och minimerar samtidigt kostnaderna för skattebetalarna.

En central motpart ingriper mellan motparter i finansiella transaktioner för att ta ansvar för och genomföra deras rättigheter och skyldigheter, och agera som köparen till varje säljare och säljaren till varje köpare för ett specificerat antal avtal. Även om de centrala motparterna är mindre utsatta för fallissemang än banker är de inte immuna. Det finns ett internationellt samförstånd om att systemiska finansiella risker i alla finansinstitut, inte enbart banker, bör övervakas noga och åtgärdas¹. Den senaste krisen har visat att eventuella offentliga interventioner för att hantera risker i finansiella institut bör ske snabbt och med minimal användning av skattebetalarnas pengar. Det är allmänt erkänt att en EU-omfattande ram för återhämtning och resolution av centrala motparter är brådskande. Rådet för finansiell stabilitet (FSB), en internationell sammanslutning av tillsynsmyndigheter som arbetar under överinseende av G20 för att reformera det finansiella regelverket till följd av krisen och hantera nya risker, har också prioriterat detta arbete. Affärsmodellen för centrala motparter innebär en betydande koncentration av finansiella risker, främst från banker i egenskap av deras största användare, men även av andra ekonomiska aktörer. Den är till sin natur gränsöverskridande inom EU och på världsmarknaden. Dessutom kommer vissa centrala motparter systemvikt klart att öka ytterligare på grund av G20:s åtagande att cleara OTC-derivat via centrala motparter, vilket överför risker i dessa instrument från banker och koncentrerar dem i centrala motparter och garanterar en centraliserad riskhantering. Även om det är en osannolik företeelse kan en central motparts fallissemang via sin centrala ställning på marknaderna och i synnerhet dess direkta koppling till banker, orsaka omfattande spridningseffekter inom det finansiella systemet om det inte hanteras på ett ordnat sätt. Därför krävs en rättslig ram som ger behöriga myndigheter befogenhet att ta itu med denna risk för den finansiella stabiliteten genom snabb restrukturering och likvidation av en motpart på ett ordnat sätt vid hotande systemfallissemang. Lagstiftningsåtgärderna bör dessutom ge incitament till god riskhantering av centrala motparter och skydda de storbanker som utnyttjar centrala motparter clearingtjänster och skattebetalarna från stora förluster i händelse av resolution.

Vad förväntas detta initiativ uppnå?

Den nya lagstiftningen ska säkerställa att centrala motparter är bättre förberedda på att återhämta sig från finansiella svårigheter och ge lämpliga myndigheter nya befogenheter att snabbt inleda återhämtning eller resolution av centrala motparter som är eller sannolikt kommer att hamna på obestånd, för att bevara deras kritiska funktioner medan andra transaktioner avvecklas. Även om den EU-förordning som reglerar hur centrala motparter fungerar² redan ger betydande förbättringar när det gäller tillsynshantering, skulle detta initiativ bidra till att ytterligare stärka den finansiella stabiliteten genom att utforma och harmonisera verktyg för krisförebyggande och resolution i hela EU. Särdragen hos centrala motparter och det befintliga regelverket kommer att beaktas vid utformningen av dessa redskap för att undvika dubbelarbete och säkerställa proportionalitet.

Vad är mervärdet av åtgärder på EU-nivå?

¹ Se till exempel brevet från FSB:s ordförande till finansministrarna och centralbankscheferna i G20: "Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward" (February 2015).

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

² Förordning (EU) nr 648/2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (nedan kallad *Emir*).

Unionens finansmarknader är mycket integrerade. Auktoriserade centrala motparter tillhandahåller sina tjänster över gränserna och följaktligen skulle en konkurs leda till spridningseffekter mellan medlemsstaterna. Fragmenteringen av EU:s inre marknad under den senaste krisen visar tydligt på faran att enbart förlita sig på olika nationella ordningar för att hantera fallissemang i finansinstitut med gränsöverskridande räckvidd. En europeisk ram för återhämtning och resolution av centrala motparter skulle säkerställa en effektivare krishantering och mindre fragmentering av marknaden. Den kommer att främja ett samordnat genomförande av åtgärder i medlemsstaterna, lika konkurrensvillkor för de berörda instituten och lika behandling av deras ägare, borgenärer och kunder. På så sätt kommer befintliga europeiska och nationella stabilitetsregler också förbättras genom EU:s ramverk för återhämtning och resolution.
B. Lösningar
Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför? En återhämtnings- och resolutionsram för centrala motparter kommer sannolikt att medföra att en offentlig myndighet vidtar extraordinära åtgärder i allmänhetens intresse som eventuellt åsidosätter normal äganderätt och fördelar förlusterna till vissa intressenter. Lagstiftningsåtgärder är därmed att föredra framför rättsligt icke-bindande åtgärder.
Vem stöder vilka alternativ? På grundval av återkoppling från berörda parter genom ett offentligt samråd genomfört av kommissionen och internationella diskussioner under ledning av rådet för finansiell stabilitet, råder bred enighet inom industrin och myndigheter om att alla centrala motparter bör omfattas av en ram som möjliggör en ordnad återhämtning och en eventuell resolution i händelse av allvariga ekonomiska svårigheter. De berörda parterna har dock olika preferenser bland de olika alternativen för förlustallokering (6.6), beroende på hur de skulle påverkas.
C. De rekommenderade alternativens konsekvenser
Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om sådana alternativ finns, annars för huvudsakliga alternativ)? I motsats till banksektorn upplevde centrala motparter inga stora problem under den senaste krisen. Följaktligen finns mindre erfarenhetsmässiga bevis för att kvantifiera fördelarna med EU:s ramar för återhämtning och resolution av centrala motparter. De gränsöverskridande transaktionerna och riskkoncentrationen i större centrala motparter tyder på att konsekvenserna av en oordnad konkurs för den finansiella stabiliteten skulle vara ännu större än i fråga om systemviktiga banker. Dessutom kommer riskkoncentrationen i centrala motparter att öka väsentligt på grund av G20-ländernas åtagande att minska marknadsaktörernas risker i bilaterala derivattransaktioner genom att lägga dem att clara standardiserade transaktioner via centrala motparter. Förbättrad planering av centrala motparter och befogenheter för myndigheterna att ingripa med standardiserade verktyg bör minska risken för en katastrofartad konkurs, vilket med största sannolikhet skulle kräva ett undsättningslån från staten till avsevärd kostnad för skattebetalarna. Utsikterna till en mer ordnad återhämtning och resolution av centrala motparter kommer sannolikt att gynna den finansiella sektorn mer generellt, genom att gynna en bättre riskhantering inom den centrala motparten och av bankernas exponering mot den centrala motparten.
Vad är kostnaderna för de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, annars för huvudsakliga alternativ)? De direkta kostnaderna för centrala motparter kommer främst att vara i form av krav på bättre planering och förebyggande av fallissemang. Dessa kommer att variera beroende på storlek, sammankoppling, utbytbart och komplexitet, och omfatta kostnader för mänskliga resurser, tillämpliga konsult- och rättsliga kostnader, systemuppggraderingar och kostnader för eventuell omorganisation. På grundval av motsvarande kostnader för bankerna beräknas dessa krav motsvara miljonbelopp för de största instituten och tusentals för mindre företag. Sammanlagt bör det mindre antal centrala motparter som omfattas av dessa krav och deras lägre organisatoriska komplexitet jämfört med banker leda till generellt lägre kostnader i inledningsskedet. Som en del av bedömningen och underlättandet av deras resolution skulle myndigheterna kunna avkräva vissa av dem att stärka sin balansräkning eller anpassa sina organisationsstrukturer, men detta skulle vara särskilda fall och inte gälla hela sektorn.
Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag? Alla centrala motparter i EU omfattas av denna konsekvensbedömning. När det gäller indirekta nettoeffekter förväntas små och medelstora företag samt andra företag dra nytta av en övergripande förstärkning av den finansiella stabiliteten.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad? Ett av de främsta målen i de föreslagna åtgärderna är att undanta de nationella budgetarna från kostnaderna för solvensstöd i händelse av konkurs hos en central motpart.
Uppstår andra betydande konsekvenser?

Det kan vara nödvändigt för de behöriga myndigheterna att vidta extraordinära åtgärder i allmänhetens intresse för att avvärja finansiell panik i händelse av att en central motpart fallerar eller sannolikt kommer att falla. Sådana exceptionella åtgärder kan åsidosätta etablerad äganderätt. Sådana åtgärder måste dock vara förenliga med Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och därmed vara proportionella, syfta till att bevara värdet i det allmänna intresset och inte lämna berörda parter i en sämre ställning än om den centrala motparten hade försatts i konkurs.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Centrala motparter bör övervaka sina återhämtningsplaner och föredragna rekonstruktionsalternativ för att säkerställa att de fortlöpande är ändamålsenliga och mot bakgrund av eventuella förändringar i de centrala motparternas situation och den allmänna marknadsutvecklingen. Regelverket som helhet kan komma att ses över efter en 3–5 årsperiod.