

Brusel 29. listopadu 2016  
(OR. en)

---

**Interinstitucionální spis:  
2016/0365 (COD)**

---

14835/16  
ADD 3

EF 360  
ECOFIN 1116  
CODEC 1735

### **PRŮVODNÍ POZNÁMKA**

---

Odesílatel: Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel,  
za generálního tajemníka Evropské komise

Datum přijetí: 29. listopadu 2016

Příjemce: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie

Č. dok. Komise: SWD(2016) 369 final

Předmět: PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN POSOUZENÍ  
DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO  
PARLAMENTU A RADY o rámci pro ozdravné postupy a řešení krize  
ústředních protistran a změně nařízení (EU) č. 1095/2010,  
(EU) č. 648/2012, a (EU) 2015/2365

---

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2016) 369 final.

---

Příloha: SWD(2016) 369 final



V Bruselu dne 28.11.2016  
SWD(2016) 369 final

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

**SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ**

*Průvodní dokument k*

**návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY**

**o rámci pro ozdravné postupy a řešení krize ústředních protistran a změně nařízení  
(EU) č. 1095/2010, (EU) č. 648/2012, a (EU) 2015/2365**

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

## Souhrnný přehled

Posouzení dopadů k návrhu rámce k zajištění řádných ozdravných postupů a řešení krize ústředních protistran (CCP)

### A. Potřeba opatření

#### Proč? Jaký problém se řeší?

Selhání finanční instituce má potenciál vytvořit náказu pro ostatní instituce, zejména v případě, kdy běžné úpadkové řízení představuje tuto hrozbu pro stabilitu finančního systému jako celku. V těchto případech může být stát nucen zachránit instituci za použití peněz daňových poplatníků, neboť nečinnost státu by mohla mít za následek systémovou krizi a obrovské ztráty pro hospodářství. K záchraně mnoha bank, s cílem zmírnit takovou systémovou krizi, byla v poslední době nutná státní intervence, a to na náklady daňového poplatníka. V reakci na to byla značně posílena obezřetnostní regulace bank v EU a, což je velmi významné, byl vytvořen nový rámec – směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank (BRRD), kterým se příslušné orgány zmocňují k tomu, aby zajistily řádné úpadkové řízení v případě banky. Ukládá bankám, aby se efektivně připravovaly k řešení finančních potíží, poskytuje příslušným orgánům pravomoci pro včasný zásah v bance, která je v úpadku nebo je u ní úpadek pravděpodobný, stanoví společný soubor nástrojů k řešení krize s cílem zvládnout selhání a rozděluje finanční ztráty mezi zúčastněnými stranami v rámci banky. Směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank tudíž usnadňuje ze strany orgánů veřejné správy restrukturalizaci banky, která je v úpadku nebo je u ní úpadek pravděpodobný, a zároveň minimalizuje náklady pro daňové poplatníky.

Ústřední protistrana vstupuje mezi protistrany finančních transakcí, aby přebírala a vykonávala jejich práva a povinnosti, přičemž jedná jako kupující pro každého prodávajícího a jako prodávající pro každého kupujícího u určitého souboru smluv. I když jsou ústřední protistrany oproti bankám vůči selhání méně zranitelné, nejsou imunní. Panuje mezinárodní shoda, že by měla být pečlivě monitorována a řešena systémová finanční rizika u všech finančních institucí, a nikoli pouze u bank<sup>1</sup>. Nedávná krize ukázala, že případné zásahy veřejných orgánů k řešení rizik ve finančních institucích by měly být rychlé a s minimálním využitím prostředků daňových poplatníků. Obecně se uznává, že pro ústřední protistrany je naléhavě třeba celounijního rámce pro ozdravné postupy a řešení krize. Rada pro finanční stabilitu (FSB), mezinárodní seskupení regulačních orgánů na nejvyšší úrovni pracující pod záštitou skupiny G20 s cílem reformovat finanční regulaci v důsledku krize a řešit nově vznikající rizika, tuto práci rovněž vytýčila jako prioritní. Obchodní model ústředních protistran implikuje významnou koncentraci finančních rizik, primárně ze strany bank jako jejich největších uživatelů, ale rovněž ze strany ostatních účastníků finančního trhu. Je ze své podstaty přeshraniční v rámci EU i v rámci globálního trhu. Je navíc jisté, že systémový význam ústředních protistran dále poroste v důsledku závazku skupiny G20 provádět clearing OTC derivátů prostřednictvím ústředních protistran, a tak přenášet rizika vlastní těmto nástrojům mimo banky a soustřeďovat je na protistrany a zajišťovat centralizované řízení těchto rizik. Selhání ústřední protistrany, přestože představuje událost málo pravděpodobnou, by vzhledem k jejímu ústřednímu postavení na trzích, a zejména její přímé vazbě na banky mohlo, nebude-li řádně zvládnuto, způsobit rozsáhlou náказu ve finančním systému. Je proto nutný takový právní rámec, který zmocní relevantní orgány k řádnému vyřešení tohoto rizika pro finanční stabilitu rychlou restrukturalizací a likvidací operací ústřední protistrany v případě hrozícího systémového selhání. Legislativní opatření by navíc měla poskytovat pobídky pro řádné řízení rizik ústřední protistrany a chránit klienty velkých bank, které používají clearingové služby ústřední protistrany, i daňové poplatníky před rozsáhlými ztrátami v případě řešení krize.

#### Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

Nové právní předpisy by zajistily, aby ústřední protistrany byly lépe připraveny zotavit se z finančních potíží, a poskytly by příslušným orgánům nové pravomoci k urychlenému oživení nebo vyřešení krize ústředních protistran, jež jsou v úpadku nebo u nichž je úpadek pravděpodobný, aby se zachovaly jejich klíčové funkce při likvidaci ostatních operací. Zatímco nařízení EU upravující fungování ústředních protistran<sup>2</sup> již přináší významné zlepšení obezřetnostního řízení, tato iniciativa by přispěla k dalšímu posílení finanční stability tím, že by zkoncipovala a po celé EU zharmonizovala nástroje k předcházení krizím a k řešení krizí. Aby se zamezilo zdvojování a zajistila se proporcionalita, budou při koncipování těchto nástrojů řádně zohledněny specifická ústředních protistran i stávající právní rámec.

#### Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?

Finanční trhy EU jsou vysoce integrované. Povolené ústřední protistrany poskytují své služby přes hranice,

<sup>1</sup> Viz např. dopis předsedy Rady pro finanční stabilitu ministrům financí a guvernérům centrálních bank zemí skupiny G20: „Financial Reforms – Finishing the Post-Crisis Agenda and Moving Forward“ (Finanční reformy - dokončit pokrizovou agendu a postoupit vpřed) (únor 2015).

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

<sup>2</sup> Nařízení (EU) č. 648/2012 o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů (EMIR).

<p>takže selhání ústřední protistrany by znamenalo efekty přelévání mezi členskými státy. Roztříštěnost jednotného trhu EU během nedávné krize jasně ukazuje, jak nebezpečné je pro řešení úpadku finančních institucí s přeshraničním dosahem opírat se výhradně o divergentní režimy členských států. Evropský rámec pro ozdravení a řešení krize ústředních protistran by zajistil účinnější řešení krizí a menší roztříštěnost trhu. Podpořil by koordinované provádění opatření v členských státech, rovné podmínky pro dotčené instituce a rovné zacházení s jejich vlastníky, věřiteli a zákazníky. Stávající unijní a vnitrostátní omezovací předpisy by tak byly rovněž zdokonaleny rámcem EU pro ozdravení a řešení krize.</p>
<p><b>B. Řešení</b></p>
<p><b>Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?</b></p>
<p>Rámec pro ozdravné postupy a řešení krize ústředních protistran může zahrnovat to, že orgán veřejné moci přijme mimořádná opatření ve veřejném zájmu, přičemž může jít proti běžným vlastnickým právům a přiřadit ztráty konkrétním zúčastněným stranám. Možnosti legislativní politiky jsou tudíž vhodnější než možné právně nevynutitelné předpisy.</p>
<p><b>Kdo podporuje kterou možnost?</b></p>
<p>Na základě zpětné vazby od zúčastněných stran, která byla získána v rámci veřejné konzultace Komise a při mezinárodních jednáních pod záštitou Rady pro finanční stabilitu, lze konstatovat, že existuje široká shoda v rámci celého odvětví a mezi orgány, že všechny ústřední protistrany by měly podléhat rámci umožňujícímu jejich řádné ozdravné postupy a případná řešení krize v případě vážných finančních potíží. Zúčastněné strany však mají odlišné preference mezi různými možnostmi přiřazení ztrát (6.6) v závislosti na tom, jak by byly dotčeny.</p>
<p><b>C. Dopady upřednostňované možnosti</b></p>
<p><b>Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?</b></p>
<p>Na rozdíl od bankovního sektoru nezakusily v průběhu nedávné krize ústřední protistrany zásadní problémy. Je tudíž méně empirických důkazů, na jejichž základě by bylo možné vyčíslit výhody rámce EU pro ozdravné postupy a řešení krize ústředních protistran. Přeshraniční operace a koncentrace rizika větších ústředních protistran však napovídají, že dopady úpadku, jenž neproběhl řádným způsobem, na finanční stabilitu by mohly být ještě větší než v případě bank systémového významu. Koncentrace rizik v ústředních protistranách se má nadto podstatně zvýšit v důsledku závazku skupiny G20 zmírnit rizika pro účastníky trhu v rámci dvoustranných derivátových transakcí tím, že tyto účastníci trhu budou muset provádět clearing standardizovaných operací prostřednictvím ústředních protistran. Lepší krizové plánování v rámci ústředních protistran a pravomoci orgánů zasáhnout pomocí standardizovaných nástrojů by měly snížit riziko katastrofálního selhání ústřední protistrany, jež by jinak téměř jistě vyžadovalo záchranu státem s vysokými náklady pro daňového poplatníka. Perspektiva uspořádanějších ozdravných postupů a řešení krize ústřední protistrany bude pravděpodobně přínosem pro finanční odvětví obecně, neboť podníká lepší řízení rizik v rámci protistrany a lepší řízení rizik u expozic bank vůči ústřední protistraně.</p>
<p><b>Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?</b></p>
<p>Počáteční náklady v případě ústředních protistran budou primárně ve formě požadavků na lepší plánování a prevenci selhání. Budou se lišit v závislosti na velikosti, propojenosti, nahraditelnosti a složitosti ústřední protistrany a budou zahrnovat náklady na lidské zdroje, příslušné honoráře za poradenství a právní služby, modernizaci systémů a případné náklady na reorganizaci. Na základě odpovídajících nákladů pro banky se odhaduje, že tyto požadavky se budou pohybovat řádově v milionech u největších institucí a v tisících u menších subjektů. Souhrnně lze konstatovat, že menší počet ústředních protistran, na něž se tyto požadavky vztahují, a menší složitost jejich organizačního modelu oproti bankám by měly mít za následek celkově nižší počáteční náklady. Jako součást posouzení způsobilosti ústředních protistran k řešení krize by orgány mohly požadovat, aby některé z nich posílily svou rozvalu nebo zjednodušily své organizační struktury, avšak takovéto jednotlivé případy by byly charakteru ad hoc a netýkaly by se celého odvětví.</p>
<p><b>Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?</b></p>
<p>Veškeré ústřední protistrany v EU spadají do oblasti působnosti tohoto posouzení dopadů. Pokud jde o nepřímé čisté dopady, měly by mít z celkového posílení finanční stability prospěch malé a střední podniky i ostatní podniky.</p>
<p><b>Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?</b></p>
<p>Jedním z hlavních cílů navrhovaných opatření je, aby se státním rozpočtům ušetřily náklady na poskytování podpory platební schopnosti v případě selhání ústřední protistrany.</p>
<p><b>Očekávají se jiné významné dopady?</b></p>
<p>Může být nezbytné, aby příslušné orgány přijaly mimořádná opatření ve veřejném zájmu s cílem odvrátit hrozbu</p>

finanční paniky v případě, že ústřední protistrana bude v úpadku nebo u ní bude úpadek pravděpodobný. Tato mimořádná opatření by mohla jít proti stanoveným vlastnickým právům. Tato opatření však musí být v souladu s Evropskou úmluvou o lidských právech, a musí být přiměřená, usilovat o zachování hodnoty v obecném zájmu a ponechat dotčené zúčastněné strany v pozici, jež nebude horší, než kdyby ústřední protistrana vstoupila do úpadekového řízení.

#### **D. Návazná opatření**

##### **Kdy bude tato politika přezkoumána?**

Ústřední protistrany by měly sledovat své ozdravné plány a orgány jimi upřednostněné možnosti řešení krize tak, aby bylo zajištěno, že jsou přiměřené, a to průběžně a s přihlédnutím ke všem změnám situace ústřední protistrany a širšímu vývoji trhu. Tento rámeček jako celek by mohl být zrevidován po uplynutí doby 3–5 let.