



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 28 октомври 2021 г.
(OR. en)

13245/21
ADD 5

Междуетноститутуционално досие:
2021/0341(COD)

EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	28 октомври 2021 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2021) 321 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 що се отнася до изискванията с оглед на кредитния риск, риска от корекция на кредитната оценка, операционния риск и пазарния риск, както и до долната граница на изчисленото капиталово изискване Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2013/36/ЕС по отношение на надзорните правомощия, санкциите, клоновете от трета държава и екологичните, социалните и управленските рискове, както и за изменение на Директива 2014/59/ЕС

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2021) 321 final.

Приложение: SWD(2021) 321 final

Брюксел, 27.10.2021 г.
SWD(2021) 321 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаващ

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 що се отнася до изискванията с оглед на кредитния риск, риска от корекция на кредитната оценка, операционния риск и пазарния риск, както и до долната граница на изчисленото капиталово изискване

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2013/36/ЕС по отношение на надзорните правомощия, санкциите, клоновете от трета държава и екологичните, социалните и управленските рискове, както и за изменение на Директива 2014/59/ЕС

{COM(2021) 663 final} - {SEC(2021) 380 final} - {SWD(2021) 320 final}

Резюме
Оценка на въздействието на предложението за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 и Директива 2013/36/ЕС
А. Необходимост от действия
В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнище ЕС?
В отговор на финансовата криза ЕС предприе широкообхватна реформа на пруденциалната рамка за банките, насочена към повишаване на устойчивостта на банковия сектор в ЕС. Един от основните елементи на реформата се изразява в прилагането на международните стандарти, договорени от Базелския комитет по банков надзор, и по-специално на т.нар. „реформа Базел III“. Благодарение на тази реформа банковият сектор на ЕС разполагаше с устойчива основа, навлизайки в кризата, предизвикана от COVID-19. И въпреки че понастоящем средното равнище на капитала в банките от ЕС е като цяло задоволително, някои от проблемите, установени след финансовата криза, все още не са преодолені. По-специално продължават да съществуват два основни проблема. На първо място, основните методи, използвани от банките за изчисляване на капиталовите им изисквания (т.нар. „стандартизирани подходи“), не отразяват достатъчно добре рисковете, на които банките са изложени (т.е. не са достатъчно чувствителни към риска), което води до неадекватни (твърде високи или твърде ниски) капиталови изисквания. Това на свой ред може да повлияе отрицателно на дейностите на банките. На второ място, усъвършенстваните методи, които повечето големи банки имат право да ползват (т.нар. „подходи на вътрешните модели“), водят до много различни капиталови изисквания за сходни или дори идентични рискове. Това затруднява сравняването на съотношенията на капиталова адекватност между отделните банки и подкопава доверието в тези съотношения и следователно в банките, използващи вътрешни модели. Освен това за определени видове активи няма достатъчно данни със задоволително качество, които да позволят надеждно и стабилно моделиране на капиталовите изисквания. Поради това банките, използващи вътрешни модели за тези активи, може да не разполагат с достатъчно капитал за покриване на свързаните с тях рискове. Освен необходимостта от справяне с тези недостатъци чрез завършване на следкризисната реформа, договорена на международно равнище, преходът към по-устойчива икономика носи рискове за банките, които те ще трябва да управляват правилно, за да осигурят финансова стабилност. В стратегията за финансирането за устойчиво развитие се подчертава необходимостта от по-добро интегриране на рисковете, свързани с климата и околната среда, в пруденциалната рамка на ЕС. Настоящите правни изисквания сами по себе си не са достатъчни, за да осигурят стимули за системното и последователното управление на екологичните, социалните и управленските рискове от страна на банките. Друга приоритетна област е правилното прилагане на пруденциалните правила. Надзорните органи играят решаваща роля в това отношение. Затова те трябва да разполагат с необходимите инструменти и правомощия (напр. за лицензирането на банки и техните дейности, за проверка на пригодността на тяхното управление или за санкционирането им в случай на нарушаване на правилата). Въпреки че законодателството на ЕС гарантира минимално равнище на хармонизиране, наборът от инструменти и процедури за надзор се различава значително в отделните държави членки. Тази раздробена регулаторна среда по отношение на определянето на някои правомощия и инструменти на надзорните органи и на тяхното прилагане в държавите членки подкопава равните условия на конкуренция в рамките на единния пазар и поражда съмнения относно стабилното и благоразумно управление на банките в ЕС и техния надзор. Този проблем е особено остър в контекста на банковия съюз. Различията между 19-те различни правни системи

пречат на единния надзорен механизъм да изпълнява своите надзорни функции ефективно и ефикасно. Освен това трансграничните банкови групи трябва да се справят с редица различни процедури за един и същ пруденциален въпрос, което ненужно увеличава административните им разходи.

Пазарната дисциплина е друг важен инструмент. За да могат инвеститорите да следят поведението на банките, те трябва да имат достъп до необходимата информация. Настоящите **трудности, свързани с достъпа до пруденциална информация**, лишават участниците на пазара от необходимата им информация относно пруденциалното състояние на банките. В крайна сметка това намалява ефективността на пруденциалната рамка за банките и потенциално поражда съмнения относно устойчивостта на банковия сектор, особено в кризисни периоди.

Какво следва да бъде постигнато?

Тази инициатива има две общи цели: да допринесе за финансовата стабилност и за стабилното финансиране на икономиката в контекста на възстановяването след кризата с COVID-19. Те могат да бъдат разбити на по-конкретни цели:

- i) укрепване на рисково-базираната капиталова рамка, без значително увеличаване на цялостните капиталови изисквания;
- ii) засилване на акцента върху екологичните, социалните и управленските рискове в пруденциалната рамка;
- iii) хармонизиране в още по-голяма степен на надзорните правомощия и инструменти; и
- iv) намаляване на административните разходи на банките, свързани с публичните оповестявания, и подобряване на достъпа до пруденциалните данни на банките.

Каква е добавената стойност от действия на равнище ЕС (субсидиарност)?

Целите, преследвани с предвидените мерки, могат да бъдат постигнати най-добре на равнището на Съюза, а не чрез отделни национални инициативи, тъй като те представляват корекции и актуализации на съществуващите правила на ЕС. Тези проблеми и причините за тях са едни и същи във всички държави членки и потенциалните различия се отнасят до поведението и бизнес модела на отделните банки, а не до тяхното местоположение в рамките на Съюза.

Б. Решения

Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант или не? Ако няма такъв, каква е причината?

Базов сценарий. Базовият сценарий се състои в това съществуващите правила да останат непроменени.

Варианти на политиката. В оценката на въздействието са разгледани следните варианти на политиката на високо равнище:

- вариантите, разгледани във връзка с подобряването на настоящата пруденциална рамка за изчисляване на рисково-базираните капиталови изисквания, са: 1) да се приложат окончателните елементи на реформата „Базел III“ буквално както бяха договорени на международно равнище; 2) да се приложат с някои корекции, за да се вземат предвид особеностите на ЕС, и 3) да се приложат с корекциите и с преходните разпоредби, въведени в отговор на кризата с COVID-19 (предпочитан вариант);
- вариантите, разгледани във връзка със **специалното обхващане на екологичните,**

социалните и управленските рискове в пруденциалната рамка, са: 1) да се въведат мерки за по-добро управление на екологичните, социалните и управленските рискове от страна на банките (предпочитан вариант) и 2) да се адаптират минимални капиталови изисквания, които да отразяват екологичните, социалните и управленските рискове;

- вариантите, разгледани във връзка с **подобряването на съгласуваността при прилагането на надзорните правомощия**, са: 1) да се пояснят и да се допълнят някои разпоредби относно правомощията за надзор и налагане на санкции, като същевременно се остави значителна гъвкавост на държавите членки, и 2) да се осигури по-висока степен на хармонизиране на разпоредбите относно правомощията за надзор и налагане на санкции, като се ограничи гъвкавостта на държавите членки (предпочитан вариант); и
- вариантите, разгледани във връзка с **намаляването на разходите за оповестяване и подобряването на достъпа на пазара до пруденциалната информация за банките**, са да се изиска от Европейския банков орган (ЕБО) да предостави единна електронна точка за достъп 1) само до количествените оповестявания на банките в ЕС или 2) и до качествените оповестявания (предпочитан вариант).

Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?

Като цяло заинтересованите страни са съгласни, че е необходимо да се приложат окончателните елементи на реформата „Базел III“, но имат различни позиции относно как това да бъде направено. Надзорните органи възприемат консервативен подход и предпочитат точното прилагане на тези стандарти, докато финансовият сектор се застъпва за извършването на няколко корекции на тези стандарти и за разпределението на въздействията на реформата в рамките на няколко години.

Повечето заинтересовани страни (банки, надзорни органи, представители на гражданското общество) признават, че пруденциалните изисквания за банките трябва да отразяват екологичните, социалните и управленските рискове и много от тях са съгласни, че всяка промяна в капиталовите изисквания трябва да се основава на солидни доказателства за разлики в риска, базирани на екологични, социални и управленски фактори, които те считат, че не са налични понастоящем.

Позициите на надзорните органи и банките относно потенциалните промени в набора от инструменти за надзор и относно пригодната и целесъобразна рамка за оценка зависят до голяма степен от настоящите им практики, но като цяло са подкрепящи.

По отношение на инициативата за централизиране на предоставянето на информация на надзорните органи и публичното оповестяване становищата са също като цяло положителни: повечето от заинтересованите страни в сектора подкрепят този подход, докато надзорните органи посочват необходимостта да се обърне внимание на опасенията относно погрешните очаквания, че Европейският банков орган (ЕБО) ще отговаря за качеството на информацията, оповестявана от банките.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — на основните варианти)?

Изпълнението на предпочитания вариант за прилагане на окончателните елементи на реформата „Базел III“ ще повиши надеждността и стабилността на пруденциалната рамка за банките и по този начин ще подобри устойчивостта на банковия сектор в ЕС. Това би имало положително

въздействие върху насърчаването на икономическия растеж в ЕС в средносрочен и дългосрочен план. По-специално реформите биха намалили силата на бъдещите икономически трусове чрез намаляване както на вероятността, така и на интензитета на банковите кризи в бъдеще.

Освен това другите корекции на пруденциалната рамка i) биха спомогнали да се гарантира, че банките в ЕС управляват правилно прехода към по-устойчива икономика, ii) биха улеснили прилагането на единната нормативна уредба и iii) биха намалили административната и регулаторната тежест за банките и техните надзорни органи.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?

След предвидения преходен период прилагането на предпочитания вариант и съблюдаването на всички мерки в предложението се очаква да доведат до среднопретеглено увеличение на минималните капиталови изисквания за банките в ЕС с от + 6,4 % до + 8,4 % в дългосрочен план (до 2030 г.). В средносрочен план (през 2025 г.) увеличението се очаква да бъде между + 0,7 % и + 2,7 %.

Според прогнозите, предоставени от ЕБО, този ефект би могъл да накара ограничен брой големи банки в ЕС (10 от 99-те банки в тестовата извадка) колективно да наберат допълнителен капитал (по-малко от 27 млрд. евро за 10-те банки), за да изпълнят новите минимални капиталови изисквания съгласно предпочитания вариант. За да се придобие представа за мащаба на тази сума, следва да се има предвид, че 99-те банки в извадката (представляващи 75 % от банковите активи в ЕС) са притежавали общ регулаторен капитал в размер на 1414 млрд. евро в края на 2019 г. и са имали общи печалби в размер на 99,8 млрд. евро през 2019 г.

Въпреки че банките ще понесат еднократни административни и оперативни разходи при прилагането на промените в правилата, опростяванията, произтичащи от няколко от предпочитаните варианти (напр. премахването на подходите на вътрешните модели), се очаква в бъдеще да намалят периодичните разходи.

Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?

Предпочитаните варианти на политиката ще потвърдят съществуващите мерки, насочени към свеждане до минимум на въздействието върху кредитирането на МСП. Те също така не съдържат мерки, които биха имали значително отрицателно въздействие върху кредитирането на МСП. И накрая, предпочитаните варианти, които предвиждат мерки, насочени към намаляване на разходите за спазване на изискванията за банките, по-специално по-малките и по-малко сложните такива, биха могли, ако намаляването на разходите бъде прехвърлено, да намалят разходите по заеми за МСП.

Въпреки че реформата може да увеличи разходите за някои банки в ЕС в краткосрочен план, в средносрочен и дългосрочен план тя ще ги направи по-устойчиви на икономически сътресения, като по този начин ще се възстанови доверието в банковия сектор на ЕС в очите на инвеститорите. Това на свой ред би намалило разходите за тяхното финансиране и следователно би увеличило конкурентоспособността на банките от ЕС по отношение на техните международни партньори.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Не се очаква значително въздействие върху националните бюджети и администрации.

Ще има ли друго значително въздействие?
Не се предвижда друго значително въздействие.
Пропорционалност
Предпочитаните варианти съдържат мерки, считани за строго необходими за постигането на горепосочените цели.
Г. Последващи действия
Кога ще се извърши преглед на политиката?
Оценката на този пакет от мерки се извършва пет години след влизането в сила на законодателството, което е в съответствие с методиката, договорена преди започването на процеса на оценка.