

Brusel 28. října 2021
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2021/0341(COD)

13245/21
ADD 5

EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	28. října 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2021) 321 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se mění nařízení (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce, pokud jde o požadavky na úvěrové riziko, riziko úvěrové úpravy v ocenění, operační riziko, tržní riziko a minimální úroveň výstupů návrhu SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění směrnice 2013/36/EU, pokud jde o pravomoci dohledu, sankce, pobočky ze třetích zemí a environmentální, sociální a správní rizika, a směrnice 2014/59/EU

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2021) 321 final.

Příloha: SWD(2021) 321 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.10.2021
SWD(2021) 321 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

**návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se mění
nařízení (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce, pokud jde
o požadavky na úvěrové riziko, riziko úvěrové úpravy v ocenění, operační riziko, tržní
riziko a minimální úroveň výstupů**

**návrhu SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění
směrnice 2013/36/EU, pokud jde o pravomoci dohledu, sankce, pobočky ze třetích zemí
a environmentální, sociální a správní rizika, a směrnice 2014/59/EU**

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

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů návrhu, kterým se mění nařízení (EU) č. 575/2013 a směrnice 2013/36/EU
A. Potřeba opatření
V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?
V reakci na finanční krizi zahájila EU rozsáhlou reformu obezřetnostního rámce pro banky, jejímž cílem je zvýšit odolnost bankovního sektoru EU. Jedním z hlavních prvků reformy bylo provádění mezinárodních standardů dohodnutých Basilejským výborem pro bankovní dohled, konkrétně tzv. „reformy Basel III“. Díky této reformě měl bankovní sektor EU při vstupu do krize COVID-19 odolné základy. Zatímco celková úroveň kapitálu v bankách EU je nyní v průměru uspokojivá, některé problémy, které byly zjištěny v důsledku finanční krize, však dosud nebyly vyřešeny. Přetrvávají zejména dva hlavní problémy. Za prvé, výchozí metody, které banky používají k výpočtu svých kapitálových požadavků (tzv. „standardizované přístupy“), dostatečně nezachycují rizika, jimž jsou banky vystaveny (tj. nejsou dostatečně citlivé na rizika), což vede k nepřiměřeným (příliš vysokým, nebo příliš nízkým) kapitálovým požadavkům. To pak může negativně ovlivnit činnost bank. Za druhé, sofistikované metody, které mohou používat většinou velké banky (tzv. „přístupy interního modelu“), vytvářejí velmi rozdílné kapitálové požadavky pro podobná, nebo dokonce stejná rizika. Kvůli této skutečnosti je porovnání kapitálových poměrů mezi bankami obtížné a podkopává důvěru v tyto poměry, a tudíž i důvěru v banky používající interní modely. U některých typů aktiv navíc neexistuje dostatek údajů o dostatečné kvalitě, které by umožnily spolehlivé a hodnověrné modelování kapitálových požadavků. Banky, které pro tato aktiva používají interní modely, proto nemusí mít dostatečný kapitál na pokrytí souvisejících rizik. Kromě potřeby řešit tyto nedostatky dokončením pokrizové reformy, která byla dohodnuta na mezinárodní úrovni, představuje přechod k udržitelnějšímu hospodářství pro banky rizika, která budou muset patřičným způsobem zvládnout, aby zajistily finanční stabilitu. Strategie udržitelného financování zdůraznila potřebu lepšího začlenění klimatických a environmentálních rizik do obezřetnostního rámce EU. Stávající právní požadavky samy o sobě nepostačují k tomu, aby poskytovaly pobídky k systematickému a důslednému řízení environmentálních, sociálních a správních rizik ze strany bank. Další oblastí zájmu je řádné prosazování obezřetnostních pravidel. V tomto ohledu hrají orgány dohledu klíčovou úlohu. Orgány dohledu musí mít za tímto účelem k dispozici nezbytné nástroje a pravomoci (např. pravomoc poskytovat bankám a jejich činností oprávnění, kontrolovat vhodnost jejich vedení nebo jim ukládat sankce v případě porušení pravidel). Zatímco právní předpisy EU zajišťují minimální úroveň harmonizace, soubor nástrojů a postupů v oblasti dohledu se v jednotlivých členských státech značně liší. Toto roztržité regulační prostředí, pokud jde o vymezení některých pravomocí a nástrojů, které mají orgány dohledu k dispozici, a jejich uplatňování napříč členskými státy, narušuje rovné podmínky na jednotném trhu a vyvolává pochybnosti o řádném a obezřetném řízení bank v EU a dohledu nad nimi. Tento problém je obzvláště naléhavý v kontextu bankovní unie. Rozdíly mezi devatenácti různými právními systémy brání tomu, aby jednotný mechanismus dohledu vykonával své funkce dohledu účinně a efektivně. Kromě toho se přeshraniční bankovní skupiny musí zabývat řadou různých postupů pro tentýž obezřetnostní problém, což nepřiměřeně zvyšuje jejich administrativní náklady. Dalším důležitým nástrojem je tržní disciplína. Aby investoři mohli vykonávat svou úlohu při sledování chování bank, potřebují mít přístup k nezbytným informacím. Současné obtíže související s přístupem k obezřetnostním informacím připravují účastníky trhu o informace, které o obezřetnostní situaci bank potřebují znát. V konečném důsledku to snižuje účinnost obezřetnostního rámce pro banky a potenciálně

vyvolává pochybnosti o odolnosti bankovního sektoru, zejména v krizových obdobích.
Čeho by mělo být dosaženo?
Tato iniciativa sleduje dva obecné cíle: přispět k finanční stabilitě a přispět ke stabilnímu financování ekonomiky v souvislosti s oživením po krizi COVID-19. Lze je rozdělit na konkrétnější cíle: i) posílit kapitálový rámec založený na riziku, aniž by došlo k výraznému celkovému zvýšení kapitálových požadavků; ii) posílit zaměření na environmentální, sociální a správní rizika v obezřetnostním rámci; iii) dále harmonizovat pravomoci a nástroje dohledu a iv) snížit administrativní náklady bank související se zveřejňováním informací a zlepšit přístup k obezřetnostním údajům bank.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?
Cílů sledovaných zamýšlenými opatřeními lze lépe dosáhnout na úrovni Unie než prostřednictvím různých vnitrostátních iniciativ, neboť znamenají úpravy a aktualizace stávajících pravidel EU. Tyto problémy a základní příčiny jsou ve všech členských státech stejné a možné rozdíly se týkají chování a obchodního modelu jednotlivých bank, nikoli jejich umístění v Unii.
B. Řešení
Prostřednictvím kterých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?
Základní scénář. Základní scénář spočívá v tom, že stávající pravidla zůstanou nezměněna. Možnosti politiky. V posouzení dopadů jsou zvažovány tyto možnosti politiky na vysoké úrovni: - pokud jde o zlepšení stávajícího obezřetnostního rámce pro výpočet kapitálových požadavků založených na riziku, zvažovanými možnostmi jsou: 1) provést konečné prvky reformy Basel III právě tak, jak byly dohodnuty na mezinárodní úrovni; 2) provést je s určitými úpravami s cílem zohlednit specifika EU a 3) provést je s úpravami a přechodnými opatřeními zavedenými v reakci na krizi COVID-19 (upřednostňovaná možnost), - v souvislosti s cíleným zachycováním environmentálních, sociálních a správních rizik v obezřetnostním rámci jsou zvažovanými možnostmi 1) zavést opatření pro lepší řízení environmentálních, sociálních a správních rizik bankami (upřednostňovaná možnost) a 2) upravit minimální kapitálové požadavky tak, aby odrážely environmentální, sociální a správní rizika, - pokud jde o zlepšení soudržnosti při uplatňování pravomocí dohledu, zvažovanými možnostmi jsou 1) vyjasnění a doplnění některých ustanovení o pravomocích v oblasti dohledu a sankcí a zároveň ponechání dostatečné flexibility členským státům a 2) zajištění větší úrovně harmonizace ustanovení o pravomocích v oblasti dohledu a sankcí, a to omezením flexibility členských států (upřednostňovaná možnost), a - pokud jde o snížení nákladů na zpřístupnění informací a zlepšení tržního přístupu k obezřetnostním informacím bank, jsou zvažovány možnosti požadovat, aby Evropský orgán pro bankovnínictví (EBA) poskytoval jednotný elektronický přístup 1) pouze ke zpřístupněným kvantitativním informacím bank v EU nebo 2) také ke zpřístupněným kvalitativním informacím bank v EU (upřednostňovaná možnost).
Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Zúčastněné strany se celkově shodují na nutnosti provést závěrečné prvky reformy Basel III, avšak mají rozdílné názory na to, jak by se toho mělo dosáhnout. Orgány dohledu uplatňují konzervativní přístup a dávají přednost důslednému provádění těchto standardů, zatímco finanční odvětví se vyslovuje pro provedení několika úprav těchto standardů a rozložení dopadů reformy na několik let.

Většina zúčastněných stran (banky, orgány dohledu, občanská společnost) uznává, že obezřetnostní požadavky na banky musí odrážet environmentální, sociální a správní rizika, a řada z nich se shoduje na tom, že jakákoli změna kapitálových požadavků musí být založena na spolehlivých důkazech o rozdílech v rizicích na základě environmentálních, sociálních a správních faktorů, které podle jejich názoru nejsou v současné době k dispozici.

Názory orgánů dohledu a bank na možné změny souboru nástrojů dohledu a rámce pro posuzování vhodnosti a přiměřenosti do značné míry závisí na jejich současné praxi, ale obecně souhlasí.

Názory jsou celkem vzato rovněž kladné, pokud jde o iniciativu centralizovat podávání zpráv pro účely dohledu a veřejně zpřístupňovat informace: většina zúčastněných stran z odvětví tento přístup podpořila, zatímco orgány dohledu poukázaly na potřebu řešit obavy týkající se nesprávných očekávání, že Evropský orgán pro bankovníctví (EBA) bude odpovědný za kvalitu informací zpřístupňovaných bankami.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Provedení upřednostňované možnosti s cílem provést závěrečné prvky reformy Basel III by zvýšilo spolehlivost a robustnost obezřetnostního rámce pro banky, a tudíž zvýšilo odolnost bankovního sektoru EU. Mělo by pozitivní účinky na podporu hospodářského růstu v EU ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Reformy by zejména snížily závažnost budoucích hospodářských útlumů tím, že sníží pravděpodobnost i intenzitu budoucích bankovních krizí.

Další úpravy obezřetnostního rámce by navíc i) pomohly zajistit, aby banky v EU náležitě řídily přechod k udržitelnějšímu hospodářství; ii) usnadnily uplatňování jednotného souboru pravidel a iii) snížily u bank a jejich orgánů dohledu administrativní zátěž a zátěž spojenou s dodržováním předpisů.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Očekává se, že provedení upřednostňované možnosti a zohlednění všech opatření obsažených v návrhu povede v dlouhodobém horizontu (do roku 2030) po plánovaném přechodném období k váženému průměrnému zvýšení minimálních kapitálových požadavků bank v EU o +6,4 % až +8,4 %. Ve střednědobém horizontu (v roce 2025) se očekává, že se tento nárůst bude pohybovat mezi +0,7 % a +2,7 %.

Podle odhadů poskytnutých orgánem EBA by tento dopad mohl vést k tomu, že omezený počet velkých bank v EU (10 z 99 bank v testovaném vzorku) společně získá další objem kapitálu (méně než 27 miliard EUR pro 10 bank) s cílem splnit nové minimální kapitálové požadavky v rámci upřednostňované možnosti. Aby byla tato částka dána do souvislosti, 99 bank ve vzorku (představujících 75 % bankovních aktiv EU) drželo na konci roku 2019 celkovou částku regulačního kapitálu v hodnotě 1 414 miliard EUR a v roce 2019 mělo kombinovaný zisk ve výši 99,8 miliardy EUR.

Zatímco bankám by vznikly jednorázové administrativní a provozní náklady na provedení změn pravidel,

očekává se, že zjednodušení vyplývající z několika upřednostňovaných možností (např. odstranění interně modelovaných přístupů) sníží ve srovnání se současností opakující se náklady.
Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?
Upřednostňované možnosti politiky by potvrdily stávající opatření zaměřená na minimalizaci dopadu na poskytování úvěrů malým a středním podnikům. Rovněž neobsahují opatření, která by měla významný negativní dopad na poskytování úvěrů malým a středním podnikům. Upřednostňované možnosti, které zohledňují opatření zaměřená na snížení nákladů bank na dodržování předpisů, zejména u menších a méně komplexních bank, by v případě přenesení snížení nákladů mohly snížit výpůjční náklady malých a středních podniků. Ačkoli reforma může v krátkodobém horizontu zvýšit náklady některých bank v EU, ve střednědobém až dlouhodobém horizontu by díky ní byly odolnější vůči hospodářským otřesům, čímž by se obnovila důvěra v bankovní sektor EU v očích investorů. Na druhé straně by to snížilo náklady na jejich financování, a zvýšilo by tak konkurenceschopnost bank v EU ve vztahu k jejich mezinárodním protějškům.
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?
Neočekávají se žádné významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány.
Očekávají se jiné významné dopady?
Žádné jiné významné dopady se neočekávají.
Proporcionalita?
Upřednostňované možnosti obsahují opatření, která jsou považována za nezbytně nutná k dosažení výše uvedených cílů.
D. Návazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána?
Hodnocení dopadu tohoto balíčku bude provedeno pět let po vstupu právních předpisů v platnost, což je v souladu s metodikou dohodnutou před zahájením hodnocení.