

Brüssel, 28. oktoober 2021
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2021/0341(COD)

13245/21
ADD 5

EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	28. oktoober 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2021) 321 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumentidele: Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 krediidasutuste suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta seoses krediidiriski, kredidiväärtuse korrigeerimise riski, operatsiooniriski, tururiski ja väljundite alampiiri nõuetega Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses järelvalvevolituste, karistuste, kolmandate riikide filiaalide ning keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskidega ning millega muudetakse direktiivi 2014/59/EL

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2021) 321 final.

Lisatud: SWD(2021) 321 final

Brüssel, 27.10.2021
SWD(2021) 321 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumentidele:

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 krediidasutuste suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta seoses krediidiriski, kredidiväärtuse korrigeerimise riski, operatsiooniriski, tururiski ja väljundite alampiiri nõuetega

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 2013/36/EL seoses järelvalvevolituste, karistuste, kolmandate riikide filiaalide ning keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskidega ning millega muudetakse direktiivi 2014/59/EL

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

Kommenteeritud kokkuvõte
Mõjuhinna ettepaneku kohta, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 ja direktiivi 2013/36/EL
A. Vajadus meetmete järele
Mis on probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?
Finantskriisile reageerimiseks alustas EL pankade usaldatavusraamistiku laiaulatuslikku reformi, mille eesmärk on suurendada ELi pangandussektori vastupanuvõimet. Reformi üks põhielemente oli Baseli pangajärelevalve komitees kokkulepitud rahvusvaheliste standardite, eelkõige nn Basel III reformi rakendamine. Tänu sellele reformile oli ELi pangandussektor COVID-19 kriisi puhkedes vastupidav. Kuigi ELi pankade üldine kapitalitase on praegu keskmiselt rahuldav, ei ole mõningaid finantskriisi järel tuvastatud probleeme veel lahendatud. Eelkõige on lahendamata kaks peamist probleemi. Esiteks ei kajasta vaikumisi meetodid, mida pangad kasutavad oma kapitalinõuete arvutamiseks (nn standardmeetodid), piisavalt hästi riske, millele pangad on avatud (st nad ei ole piisavalt riskitundlikud), mis toob kaasa ebapiisavad (kas liiga kõrged või liiga madalad) kapitalinõuded. See omakorda võib negatiivselt mõjutada pankade tegevust. Teiseks tekitavad keerukad meetodid, mida on lubatud kasutada peamiselt suurtel pankadel (nn sisemudeli meetodid), sarnaste või isegi identsete riskide puhul väga erinevaid kapitalinõudeid. See raskendab pankade omavahendite suhtarvude võrdlemist ja vähendab usaldust nende suhtarvude ja seega ka sisemudeleid kasutavate pankade vastu. Lisaks ei ole teatavat liiki varade kohta piisavalt kvaliteetseid andmeid, mis võimaldaksid kapitalinõudeid usaldusväärselt ja kindlalt modelleerida. Pankadel, kes kasutavad nende varade puhul sisemudeleid, ei pruugi seega olla piisavalt kapitali seonduvate riskide katmiseks. Lisaks vajadusele tegeleda nende puudustega, viies lõpule rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud kriisijärgse reformi, toob üleminek kestlikumale majandusele pankade jaoks kaasa riske, mida nad peavad finantsstabiilsuse tagamiseks nõuetekohaselt juhtima. Kestliku rahanduse strateegias rõhutati vajadust integreerida kliima- ja keskkonnariskid paremini ELi usaldatavusraamistikku. Praegustest õiguslikest nõuetest üksi ei piisa, et motiveerida panku keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisriske süstemaatiliselt ja järjepidevalt juhtima. Teine tähelepanu vajav valdkond on usaldatavusnõuete nõuetekohase täitmise tagamine. Järelevalveasutustel on selles oluline roll. Järelevalveasutustel peavad olema selleks vajalikud vahendid ja volitused (nt volitused anda pankadele tegevuslubasid, kontrollida nende juhtkonna sobivust või määrata neile karistusi eeskirjade rikkumise korral). Kuigi ELi õigusaktidega on tagatud ühtlustamise miinimumtase, on järelevalvevahendid ja -menetlused liikmesriigiti väga erinevad. Selline killustatus järelevalveasutuste teatavate volituste ja vahendite määratlemisel ning nende kohaldamisel liikmesriikides õhustab võrdseid tingimusi ühtsel turul ning tekitab kahtlusi seoses ELi pankade kindla ja usaldusväärse juhtimise ja järelevalvega. See probleem on eriti terav pangandusliidu kontekstis. 19 eri õigussüsteemi erinevused takistavad ühtsel järelevalvemehhanismil täitmast oma järelevalveülesandeid tulemuslikult ja tõhusalt. Lisaks peavad piiriülesed pangagrupid kohaldama sama usaldatavusküsimuse puhul mitut erinevat menetlust, mis suurendab põhjendamatult nende halduskulusid. Teine oluline vahend on turudistsipliin. Selleks et investorid saaksid täita oma rolli pankade käitumise jälgimisel, peab neil olema juurdepääs vajalikule teabele. Praegused raskused juurdepääsu saamisel usaldatavusnõuetekohasele teabele, jätavad turuosalisel ilma teabest, mida neil on vaja pankade usaldatavusnõuete täitmise olukorra kohta. See vähendab lõppkokkuvõttes pankade usaldatavusraamistiku tulemuslikkust ja võib tekitada kahtlusi pangandussektori vastupanuvõime osas, eriti stressiperioodidel.

Mida tuleks saavutada?
Sellel algatusel on kaks üldeesmärki: edendada finantsstabiilsust ja aidata kaasa majanduse stabiilsele rahastamisele majanduse taastamisel pärast COVID-19 kriisi. Need võib jagada konkreetsemateks eesmärkideks: i) tugevdada riskipõhist kapitaliraamistikku, ilma et kapitalinõuded üldiselt oluliselt suureneksid; ii) suurendada usaldatavusraamistikus keskendumist keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisriskidele; iii) veelgi ühtlustada järelevalvevolitusi ja -vahendeid ning iv) vähendada pankade halduskulusid, mis on seotud avalikustamisega, ja parandada juurdepääsu pankade usaldatavusnõuetega seotud andmetele.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiarsus)?
Kavandatud meetmete eesmarke saab paremini saavutada liidu tasandil kui erinevate riiklike algatustega, kuna need kujutavad endast kehtivate ELi eeskirjade kohandamist ja ajakohastamist. Need probleemid ja nende põhjused on kõigis liikmesriikides samad ning võimalikud erinevused on seotud üksikute pankade käitumise ja ärimudeliga, mitte nende asukohaga liidus.
B. Lahendused
Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?
Baasstsenaarium Baasstsenaarium seisneb selles, et kehtivaid eeskirju ei muudeta. Poliitikavariandid Mõjuhinnaangus kaalutakse järgmisi kõrgetasemelisi poliitikavariante. - Seoses riskipõhiste kapitalinõuete arvutamise praeguse usaldatavusraamistiku parandamisega kaaluti järgmisi variante: 1) rakendada Basel III reformi viimased elemendid täpselt nii, nagu on kokku lepitud rahvusvahelisel tasandil; 2) rakendada need teatavate kohandustega, et võtta arvesse ELi eripärasid ning 3) rakendada need kohanduste ja üleminekukorraga, mis kehtestati COVID-19 kriisile reageerimiseks (eelistatud variant). - Seoses keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisriskide sihtotstarbelise arvessevõtmisega usaldatavusraamistikus kaaluti järgmisi variante: 1) võtta meetmeid keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisriskide paremaks juhtimiseks pankade poolt (eelistatud variant) ja 2) kohandada miinimumkapitalinõudeid, et kajastada keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisriske. - Seoses järelevalvevolituste kohaldamise järjepidevuse parandamisega kaaluti järgmisi variante: 1) selgitada ja täiendada teatavaid järelevalve- ja karistuste määramise volitusi käsitlevaid sätteid, jättes samal ajal liikmesriikidele piisava paindlikkuse, ning 2) tagada järelevalve- ja karistuste määramise volitusi käsitlevate sätete suurem ühtlustamine, vähendades liikmesriikide paindlikkust (eelistatud variant). - Seoses avalikustamiskulude vähendamise ja pankade usaldatavusnõuetekohasele teabele turulepääsu parandamisega kaaluti võimalust nõuda Euroopa Pangandusjärelevalvelt (EBA) ühtset elektroonilist juurdepääsu ainult 1) ELi pankade avalikustatud kvantitatiivsele teabele või 2) ka kvalitatiivsele teabele (eelistatud variant).
Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?
Üldiselt on sidusrühmad nõus, et Basel III reformi viimased elemendid tuleb rakendada, kuid neil on lahknevaid seisukohti selles, kuidas seda tuleks teha. Järelevalveasutused lähtuvad konservatiivsest lähenemisviisist ja eelistavad kõnealuste standardite usaldusväärset rakendamist, samas kui finantssektor

soovib teha nendesse standarditesse mitmeid kohandusi ja hajutada reformi mõju mitme aasta peale.

Enamik sidusrühmi (pangad, järelevalveasutused, kodanikuühiskonna organisatsioonid) tunnistab, et pankade usaldatavusnõuded peavad kajastama keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisriske, ning paljud on nõus, et kapitalinõuete mis tahes muutmine peab põhinema kindlatel tõenditel riskierinevuste kohta, mis põhinevad keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisteguritel, mis nende arvates ei ole praegu kättesaadavad.

Järelevalveasutuste ja pankade seisukohad järelevalvevahendite ning sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise raamistiku võimalike muudatuste kohta sõltuvad suuresti nende praegustest tavadest, kuid on üldiselt toetavad.

Arvamused on positiivsed ka järelevalvealase aruandluse ja avalikustamise tsentraliseerimise algatuse suhtes: enamik sektori sidusrühmi toetas lähenemisviisi, samas kui järelevalveasutused osutasid vajadusele tegeleda valede ootustega, et pankade avaldatud teabe kvaliteedi eest vastutab Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA).

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud variandi rakendamine Basel III reformi viimaste elementide elluviimiseks suurendaks pankade usaldatavusraamistiku usaldusväarsust ja kindlust ning suurendaks seega ELi pangandussektori vastupanuvõimet. Sellel oleks positiivne mõju ELi majanduskasvu edendamisele keskpikas ja pikas perspektiivis. Eelkõige aitaksid reformid leevendada tulevasi majanduslangusi, vähendades tulevaste panganduskriiside tõenäosust ja ulatust.

Lisaks aitaksid usaldatavusraamistiku muud kohandused i) tagada, et ELi pangad juhiks nõuetekohaselt üleminekut kestlikumale majandusele, ii) hõlbustada ühtsete eeskirjade kohaldamist ja iii) vähendada pankade ja nende järelevalveasutuste haldus- ja nõuete täitmisega seotud koormust.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Eelistatud variandi rakendamine ja kõigi ettepanekus esitatud meetmete arvessevõtmine peaks pärast kavandatud üleminekuperioodi tooma kaasa ELi pankade miinimumkapitalinõuete kaalutud keskmise suurenemise 6,4 % kuni 8,4 % pikas perspektiivis (2030. aastaks). Keskpikas perspektiivis (2025. aastal) jääb kasv vahemikku 0,7 % kuni 2,7 %.

EBA esitatud hinnangute kohaselt võib see mõju viia selleni, et piiratud arv suuri ELi panku (10 testivalimi 99 pangast) peavad kaasama täiendavat kapitali (vähem kui 27 miljardit eurot 10 panga puhul), et täita eelistatud variandi kohaseid uusi miinimumkapitalinõudeid. Võrdluseks võib välja tuua, et valimisse kuuluval 99 pangal (kelle arvele jääb 75 % ELi pankade varadest) oli 2019. aasta lõpus 1 414 miljardi euro väärtuses regulatiivset kapitali ja 2019. aastal oli nende kogukasum 99,8 miljardit eurot.

Kuigi pangad kannaksid eeskirjade muutmise tõttu ühekordseid haldus- ja tegevuskulusid, peaksid mitme eelistatud variandiga (nt sisemiselt modelleeritud meetodite kaotamine) kaasnevad lihtsustused vähendama korduvkulusid võrreldes praegusega.

Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?
Eelistatud poliitikavalikud kinnitaksid olemasolevaid meetmeid, mille eesmärk on minimeerida mõju VKEdele laenamisele. Samuti ei sisalda need meetmeid, millel oleks märkimisväärne negatiivne mõju VKEdele laenamisele. Eelistatud variandid, mis hõlmavad meetmeid, mille eesmärk on vähendada pankade, eelkõige väiksemate ja vähem keerukate pankade puhul nõuete täitmisega seotud kulusid, võiksid kuluvähenduse edasikandumise korral vähendada VKEde laenukulusid. Kuigi reform võib mõne ELi panga kulusid lühiajaliselt suurendada, muudaks see nad keskpikas ja pikas perspektiivis majandusšokkidele vastupidavamaks, taastades seeläbi investorite usalduse ELi pangandussektori vastu. See omakorda vähendaks pankade rahastamiskulusid ja suurendaks seega ELi pankade konkurentsivõimet rahvusvahelisel tasandil.
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Märkimisväärset mõju riigieelarvetele ega ametiasutustele ei ole ette näha.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Ühtegi muud olulist mõju ei ole ette näha.
Proportsionaalsus?
Eelistatud variandid sisaldavad meetmeid, mida peetakse eespool nimetatud eesmärkide saavutamiseks tingimata vajalikuks.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Selle paketi mõju hinnatakse viis aastat pärast õigusaktide jõustumist, mis on kooskõlas enne hindamise käivitamist kokkulepitud meetodiga.