



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 28. lokakuuta 2021
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2021/0341(COD)

13245/21
ADD 5

EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	28. lokakuuta 2021
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2021) 321 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta luottoriskiä, vastuun arvonoikaisuriskiä, operatiivista riskiä, markkinariskiä ja omien varojen vaatimuksen alarajaa koskevien vaatimusten osalta ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta valvontavaltuuksien, seuraamusten, kolmansien maiden sivuliikkeiden sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien riskien osalta sekä direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2021) 321 final.

Liite: SWD(2021) 321 final

Bryssel 27.10.2021
SWD(2021) 321 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta luottoriskiä, vastuun arvonnoikaisuriskiä,
operatiivista riskiä, markkinariskiä ja omien varojen vaatimuksen alarajaa koskevien
vaatimusten osalta**

**ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI
direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta valvontavaltuuksien, seuraamusten, kolmansien
maiden sivuliikkeiden sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan
liittyvien riskien osalta sekä direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta**

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi ehdotuksesta asetuksen (EU) N:o 575/2013 ja direktiivin 2013/36/EU muuttamiseksi
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Vastauksena finanssikriisiin EU käynnisti pankkien vakavaraisuuskehyksen laajan uudistuksen EU:n pankkialan häiriönsietokyvyn parantamiseksi. Yksi uudistuksen tärkeimmistä osatekijöistä oli Baselin pankkivalvontakomitean sopimien kansainvälisten standardien, erityisesti ns. Basel III -uudistuksen, täytäntöönpano. Toteutetun uudistuksen ansiosta EU:n pankkialan häiriönsietokyky oli covid-19-kriisin alkaessa vankalla pohjalla. Vaikka EU:n pankkien kokonaispääomataso on nyt keskimäärin tyydyttävä, kaikkia finanssikriisin seurauksena havaittuja ongelmia ei ole vielä ratkaistu. Jäljellä on erityisesti kaksi keskeistä ongelmaa. Ensinnäkin oletusmenetelmät, joita pankit käyttävät pääomavaatimustensa laskemiseen (ns. standardimenetelmät), eivät huomioi riittävän hyvin riskejä, joille pankit altistuvat (eli menetelmät eivät ole riittävän riskiherkkiä), mikä johtaa epäasianmukaisiin (joko liian suuriin tai liian pieniin) pääomavaatimuksiin. Tämä puolestaan voi vaikuttaa kielteisesti pankkien toimintaan. Toinen ongelma on, että pitkälle kehitetyt menetelmät, joita useimmat suuret pankit saavat käyttää (ns. sisäisten mallien menetelmät), johtavat samankaltaisten tai jopa identtisten riskien osalta hyvin erilaisiin pääomavaatimuksiin. Tämä vaikeuttaa pankkien vakavaraisuussuhdelukujen vertailua ja heikentää luottamusta näihin lukuihin ja sitä kautta myös sisäisiä malleja käyttäviin pankkeihin. Tietyn tyyppisistä omaisuuseristä ei myöskään ole tarpeeksi riittävän hyvälaatuista dataa pääomavaatimusten luotettavan ja vankan mallinnuksen mahdollistamiseksi. Pankeilla, jotka käyttävät tällaisten omaisuuserien osalta sisäisiä malleja, ei välttämättä ole riittävästi pääomaa kattamaan niihin liittyviä riskejä. Nämä puutteet on korjattava saattamalla päätökseen kansainvälisellä tasolla sovittu finanssikriisin jälkeinen uudistus. Sen lisäksi siirtyminen kestävämpään talouteen merkitsee pankeille riskejä, joita niiden on hallittava asianmukaisesti rahoitusvakauden varmistamiseksi. Kestävän rahoituksen strategiassa korostettiin tarvetta sisällyttää ilmasto- ja ympäristöriskit paremmin EU:n vakavaraisuuskehykseen. Nykyiset lainsäädännölliset vaatimukset eivät yksinään riitä kannustamaan pankkeja ympäristöön, yhteiskuntaan ja hallintotapaan liittyvien riskien (ESG-riskit) järjestelmälliseen ja johdonmukaiseen hallintaan. Vakavaraisuussääntöjen noudattamisen asianmukainen valvonta on toinen osa-alue, johon keskitytään. Valvojilla on tässä suhteessa ratkaiseva rooli. Valvojilla on oltava käytössään tätä varten tarvittavat välineet ja valtuudet (esim. valtuudet myöntää pankeille ja niiden toiminnalle lupia, tarkastaa niiden johdon soveltuvuus tai määrätä niille seuraamuksia, jos ne rikkovat sääntöjä). EU:n lainsäädännöllä varmistetaan vähimmäistason yhdenmukaistaminen, mutta valvontavälineistössä ja -menettelyissä on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Tämä sääntely-ympäristön hajanaisuus valvojien käytettävissä olevien valtuuksien ja välineiden määrittelyssä ja niiden soveltamisessa eri jäsenvaltioissa heikentää tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla ja saa epäilemään, onko EU:n pankkien johtaminen ja valvonta moitteetonta ja varovaista. Tämä ongelma on erityisen akuutti pankkiunionin puitteissa. Erot, joita 19 eri oikeusjärjestyksen välillä on, estävät yhteistä valvontamekanismia suoriutumasta valvontatehtävistään vaikuttavasti ja tehokkaasti. Lisäksi rajojen yli toimivat pankkikonsernit joutuvat tekemisiin useiden erilaisten menettelyjen kanssa saman vakavaraisuusongelman ratkaisemiseksi, mikä lisää kohtuuttomasti niiden hallinnollisia kustannuksia. Toinen tärkeä väline on markkinakuri. Jotta sijoittajat voivat seurata pankkien käyttäytymistä, niiden on saatava tarvittavat tiedot. Tämänhetkiset vakavaraisuustietojen saatavuuteen liittyvät vaikeudet estävät markkinatoimijoita saamasta tarvitsemiaan tietoja pankkien vakavaraisuustilanteesta. Tämä heikentää

viime kädessä pankkien vakavaraisuuskehyksen vaikuttavuutta ja saattaa herättää epäilyjä pankkialan häiriönsietokyvystä erityisesti stressikausina.

Mitä on tarkoitus saada aikaan?

Aloitteella on kaksi yleistä tavoitetta: rahoitusvakauden edistäminen ja talouden vakaan rahoittamisen edistäminen covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen yhteydessä. Nämä voidaan jakaa täsmällisempiin tavoitteisiin:

- i) riskiperusteisen pääomakehyksen vahvistaminen korottamatta merkittävästi pääomavaatimuksia kokonaisuudessaan;
- ii) ESG-riskien parempi huomiointi vakavaraisuuskehysessä;
- iii) valvontavaltuuksien ja -välineiden yhdenmukaistamisen jatkaminen; ja
- iv) pankeille tietojen julkistamista aiheutuvien hallinnollisten kustannusten vähentäminen ja pankkien vakavaraisuustietojen saatavuuden parantaminen.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Koska suunnitelluilla toimenpiteillä mukautetaan ja päivitetään voimassa olevia EU:n sääntöjä, tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla kuin erilaisilla kansallisilla aloitteilla. Nämä ongelmat ja niiden taustasyöt ovat samat kaikissa jäsenvaltioissa, ja mahdolliset erot liittyvät yksittäisten pankkien käyttäytymiseen ja liiketoimintamalliin eivätkä niiden sijaintipaikkaan unionissa.

B. Ratkaisut

Mitkä ovat vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Perusskenaario Perusskenaariossa nykyiset säännöt jätetään ennalleen.

Toimintavaihtoehdot Vaikutustenarvioinnissa tarkastellaan seuraavia korkean tason toimintavaihtoehtoja:

- nykyisen vakavaraisuuskehyksen parantamiseksi riskiperusteisten pääomavaatimusten laskemisen osalta on harkittu seuraavia vaihtoehtoja: 1) pannaan täytäntöön Basel III -uudistuksen loputkin osat siinä täsmällisessä muodossa, josta on sovittu kansainvälisellä tasolla; 2) pannaan ne täytäntöön tiettyin mukautuksin EU:n erityispiirteiden huomioon ottamiseksi ja 3) pannaan ne täytäntöön covid-19-kriisin seurauksena käyttöön otetuin mukautuksin ja siirtymäjärjestelyin (parhaaksi arvioitu vaihtoehto);
- **ESG-riskien huomioon ottamiseksi vakavaraisuuskehysessä** on harkittu 1) toimenpiteitä, joiden avulla pankit voivat paremmin hallita ESG-riskejä (parhaaksi arvioitu vaihtoehto), ja 2) vähimmäispääomavaatimusten mukauttamista ESG-riskien huomioon ottamiseksi;
- **valvontavaltuuksien soveltamisen johdonmukaisuuden parantamiseksi** on harkittu 1) tiettyjen valvonta- ja seuraamusvaltuuksia koskevien säännösten selventämistä ja täydentämistä niin, että samalla jäsenvaltioille jää runsaasti liikkumavaraa ja 2) valvonta- ja seuraamusvaltuuksia koskevien säännösten laajempaa yhdenmukaistamista, jossa kavennetaan jäsenvaltioiden liikkumavaraa (parhaaksi arvioitu vaihtoehto); ja
- **tietojen julkistamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi ja pankkien vakavaraisuustietojen saatavuuden parantamiseksi markkinoilla** on harkittu, että Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) edellytetään tarjoavan sähköisen pääsyn 1) ainoastaan EU:n pankkien määrällisiin tietoihin tai 2) myös laadullisiin tietoihin (parhaaksi arvioitu vaihtoehto).

Mitkä ovat eri sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmät ovat yleisesti yhtä mieltä siitä, että Basel III -uudistuksen loputkin osat on pantava täytäntöön, mutta niillä on eriäviä näkemyksiä siitä, miten tämä olisi tehtävä. Valvojat noudattavat varovaista lähestymistapaa ja pitävät parempana kyseisten standardien uskollista täytäntöönpanoa, kun taas rahoitusala kannattaa useita mukautuksia näihin standardeihin ja uudistuksen vaikutusten jakamista usealle vuodelle.

Useimmat sidosryhmät (pankit, valvojat, kansalaisjärjestöt) tunnustavat, että pankkien vakavaraisuusvaatimuksissa on otettava huomioon ESG-riskit, ja monet ovat yhtä mieltä siitä, että pääomavaatimusten muutosten on perustuttava vankkaan näyttöön ESG-tekijöihin perustuvista riskieroista, jota ei niiden mielestä ole tällä hetkellä saatavilla.

Valvojien ja pankkien näkemykset mahdollisista muutoksista valvontavälineistöön ja soveltuvuusarviointikehykseen riippuvat pitkälti niiden nykyisistä käytännöistä, mutta yleisesti ottaen ne kannattavat muutoksia.

Kaiken kaikkiaan sidosryhmät suhtautuvat myönteisesti myös aloitteeseen keskittää valvontaraportointi ja julkistaminen: suurin osa alan sidosryhmistä kannatti tätä lähestymistapaa, mutta valvojat huomauttivat, että on tarpeen vastata huoliin, jotka liittyvät vääriin odotuksiin siitä, että Euroopan pankkiviranomainen (EPV) olisi vastuussa pankkien julkistamien tietojen laadusta.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Basel III -uudistuksen loppuosien täytäntöönpanon kannalta parhaaksi arvioidun vaihtoehdon toteuttaminen lisäisi pankkien vakavaraisuuskehysten luotettavuutta ja vakautta ja lisäisi siten EU:n pankkialan häiriönsietokykyä. Tällä olisi myönteisiä vaikutuksia talouskasvun edistämiseen EU:ssa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Uudistukset vähentäisivät erityisesti tulevien talouden laskusuhdanteiden vakavuutta vähentämällä tulevien pankkikriisien todennäköisyyttä ja voimakkuutta.

Lisäksi muut vakavaraisuuskehukseen tehtävät mukautukset i) auttaisivat varmistamaan, että EU:n pankit hoitavat asianmukaisesti siirtymistä kestävämpään talouteen, ii) helpottaisivat yhteisen sääntökirjan soveltamista ja iii) vähentäisivät pankeille ja niiden valvojille aiheutuvaa hallinnollista ja säännösten noudattamisesta aiheutuvaa rasitetta.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon toteuttamisen ja kaikkien ehdotukseen sisältyvien toimenpiteiden odotetaan johtavan siihen, että suunnitellun siirtymäkauden jälkeen EU:n pankkien vähimmäispääomavaatimusten painotettu keskimääräinen kasvu on pitkällä aikavälillä (vuoteen 2030 mennessä) 6,4–8,4 prosenttia. Keskipitkällä aikavälillä (vuonna 2025) kasvun odotetaan olevan 0,7–2,7 prosenttia.

EPV:n arvioiden mukaan tämä vaikutus voisi johtaa siihen, että pieni joukko suuria EU:n pankkeja (testiotoksessa 10 pankkia 99:stä) keräisi kollektiivisesti lisää pääomaa (alle 27 miljardia euroa 10 pankille) täyttääkseen parhaaksi arvioidun vaihtoehdon mukaiset uudet vähimmäispääomavaatimukset. Määrän suhteuttamiseksi todettakoon, että otokseen valituilla 99 pankilla (joiden osuus EU:n pankkien

varallisuudesta oli 75 %) oli vuoden 2019 lopussa lakisääteistä pääomaa yhteensä 1 414 miljardia euroa, ja niiden yhteenlasketut voitot vuonna 2019 olivat 99,8 miljardia euroa.

Vaikka pankeille aiheutuisi kertaluonteisia hallinnollisia ja toiminnallisia kustannuksia sääntöjen muutosten täytäntöönpanosta, monista parhaiksi arvioituista vaihtoehdoista seuraavan yksinkertaistumisen (esim. sisäisesti mallinnettujen menetelmien poistaminen) odotetaan vähentävän toistuvia kustannuksia nykyiseen verrattuna.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Parhaaksi arvioituissa toimintavaihtoehdoissa vahvistetaan voimassa olevat toimenpiteet, joilla pyritään minimoimaan vaikutukset luotonantoon pk-yrityksille. Ne eivät myöskään sisällä toimenpiteitä, joilla olisi merkittävä kielteinen vaikutus pk-yritysten luototukseen. Lisäksi parhaiksi arvioituilla vaihtoehdoilla, joilla pyritään vähentämään sääntöjen noudattamisesta pankeille – ja erityisesti pienemmille ja yksinkertaisemmille pankeille – aiheutuvia kustannuksia, voitaisiin alentaa pk-yritysten lainakustannuksia, jos pankit siirtävät kustannussäästöt edelleen asiakkailleen.

Uudistus saattaa lisätä joidenkin EU:n pankkien kustannuksia lyhyellä aikavälillä, mutta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä se parantaisi niiden kykyä selviytyä talouden häiriöistä ja palauttaisi näin sijoittajien luottamusta EU:n pankkialaan. Tämä puolestaan vähentäisi niiden varainhankintakustannuksia ja lisäisi siten EU:n pankkien kilpailukykyä suhteessa muihin kansainvälisiin pankkeihin.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon ei uskota kohdistuvan merkittäviä vaikutuksia.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Toimenpiteellä ei pitäisi olla muita merkittäviä vaikutuksia.

Suhteellisuusperiaate

Parhaiksi arvioidut vaihtoehdot sisältävät toimenpiteitä, joiden katsotaan olevan ehdottoman välttämättömiä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Tämän paketin vaikutuksia arvioidaan viiden vuoden kuluttua kyseisten säädösten voimaantulosta, mikä on yhdenmukaista ennen arvioinnin käynnistämistä sovittujen menetelmien kanssa.