

Bruksela, 28 października 2021 r.
(OR. pl)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0341(COD)

13245/21
ADD 5

EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	28 października 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2021) 321 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych w odniesieniu do wymogów dotyczących ryzyka kredytowego, ryzyka związanego z korektą wyceny kredytowej, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego i dolnego pułapu wyników Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającej dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do uprawnień nadzorczych, sankcji, oddziałów z państw trzecich oraz ryzyk z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego, a także zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2021) 321 final.

Załącznik: SWD(2021) 321 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.10.2021 r.
SWD(2021) 321 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych w odniesieniu do wymogów dotyczących ryzyka kredytowego, ryzyka związanego z korektą wyceny kredytowej, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego i dolnego pułapu wyników

Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającej dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do uprawnień nadzorczych, sankcji, oddziałów z państw trzecich oraz ryzyk z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego, a także zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków dotycząca wniosku zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 i dyrektywę 2013/36/UE.

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

W odpowiedzi na kryzys finansowy UE rozpoczęła szeroko zakrojoną reformę ram ostrożnościowych dla banków, mającą na celu zwiększenie odporności unijnego sektora bankowego. Jednym z głównych elementów reformy było **wdrożenie standardów międzynarodowych uzgodnionych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego**, w szczególności tzw. „reformy Bazylea III”. Reforma ta zapewniła pewną odporność unijnego sektora bankowego w chwili nadejścia kryzysu związanego z COVID-19. Chociaż ogólny poziom kapitału w bankach unijnych jest obecnie – w średnim ujęciu – zadowalający, niektóre problemy stwierdzone w następstwie kryzysu finansowego nie zostały jednak jeszcze rozwiązane. W szczególności utrzymują się dwa główne problemy. Po pierwsze, domyślne metody stosowane przez banki do obliczania swoich wymogów kapitałowych (tzw. „metody standardowe”) nie uwzględniają w wystarczającym stopniu ryzyka, na które narażone są banki (tj. nie są wystarczająco wrażliwe na ryzyko), co prowadzi do nieadekwatnych (zbyt wysokich albo zbyt niskich) wymogów kapitałowych. To z kolei może negatywnie wpływać na działalność banków. Po drugie, skomplikowane metody, z których mogą korzystać głównie duże banki (tzw. „metody modeli wewnętrznych”), prowadzą do bardzo różnych wymogów kapitałowych w odniesieniu do podobnych lub nawet identycznych rodzajów ryzyka. Utrudnia to porównywanie współczynników kapitałowych między bankami i podważa zaufanie do tych współczynników, a tym samym do banków stosujących modele wewnętrzne. Ponadto w przypadku niektórych rodzajów aktywów nie ma wystarczającej ilości danych o wystarczającej jakości, aby umożliwić wiarygodne i solidne modelowanie wymogów kapitałowych. Banki stosujące modele wewnętrzne w odniesieniu do tych aktywów mogą zatem dysponować niewystarczającym kapitałem na pokrycie związanego z nimi ryzyka.

Oprócz konieczności wyeliminowania tych niedociągnięć w drodze ukończenia reformy pokryzysowej uzgodnionej na szczeblu międzynarodowym przejście na bardziej zrównoważoną gospodarkę wiąże się z ryzykiem dla banków, którym będą musiały właściwie zarządzać, aby zapewnić stabilność finansową. W strategii zrównoważonego finansowania podkreślono potrzebę lepszego uwzględnienia ryzyka związanego z klimatem i ryzyka z zakresu ochrony środowiska w unijnych ramach ostrożnościowych. Same obecne wymogi prawne są niewystarczające, aby zapewnić zachęty do **systematycznego i spójnego zarządzania przez banki ryzykami z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego (ryzykami ESG)**.

Innym obszarem zainteresowania jest właściwe egzekwowanie wymogów ostrożnościowych. Kluczową rolę w tym względzie odgrywają organy nadzoru. Organ nadzoru muszą dysponować niezbędnymi narzędziami i uprawnieniami w tym zakresie (np. uprawnieniami do wydawania zezwoleń bankom oraz zezwoleń dotyczących ich działalności, sprawdzania stosowności zarządzania nimi lub nakładania sankcji w przypadku naruszenia przez nie wymogów). Chociaż przepisy UE zapewniają minimalny poziom harmonizacji, zestawy narzędzi i procedur nadzorczych w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się od siebie różnią. To **rozdrobnione środowisko regulacyjne, jeżeli chodzi o określenie niektórych uprawnień i narzędzi dostępnych dla organów nadzoru oraz ich stosowania** w państwach członkowskich, podważa równe warunki działania na jednolitym rynku i budzi wątpliwości co do prawidłowego i ostrożnego zarządzania bankami w UE i nadzoru nad nimi. Problem ten jest szczególnie poważny w kontekście unii bankowej. Różnice między 19 poszczególnymi systemami prawnymi sprawiają, że efektywne i skuteczne wykonywanie funkcji nadzorczych w ramach Jednolitego

Mechanizmu Nadzorczego jest niemożliwe. Ponadto transgraniczne grupy bankowe muszą stosować się do szeregu różnych procedur w odniesieniu do tej samej kwestii ostrożnościowej, co nadmiernie zwiększa ich koszty administracyjne.

Kolejnym ważnym narzędziem jest dyscyplina rynkowa. Aby inwestorzy mogli wykonywać swoją rolę polegającą na monitorowaniu zachowania banków, muszą mieć dostęp do niezbędnych informacji. Obecne **trudności związane z dostępem do informacji ostrożnościowych** pozbawiają uczestników rynku potrzebnych im informacji na temat sytuacji ostrożnościowej banków. Prowadzi to w rezultacie do obniżenia skuteczności ram ostrożnościowych dla banków i może budzić wątpliwości co do odporności sektora bankowego, zwłaszcza w okresach występowania warunków skrajnych.

Co należy osiągnąć?

Przedmiotowa inicjatywa ma dwa ogólne cele: przyczynienie się do stabilności finansowej oraz do stabilnego finansowania gospodarki w kontekście ożywienia gospodarczego po kryzysie związanym z COVID-19. Powyższe można podzielić na cele bardziej szczegółowe:

- i) wzmocnienie ram kapitałowych opartych na analizie ryzyka bez ogólnego znacznego zwiększenia wymogów kapitałowych;
- ii) położenie większego nacisku w ramach ostrożnościowych na ryzyka ESG;
- iii) dalsza harmonizacja uprawnień i narzędzi nadzorczych oraz
- iv) zmniejszenie kosztów administracyjnych banków związanych z publicznym ujawnianiem informacji oraz poprawa dostępu do danych ostrożnościowych banków.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Cele, które mają zostać osiągnięte dzięki planowanym środkom, można lepiej osiągnąć na poziomie Unii, a nie poprzez różne inicjatywy krajowe, ponieważ środki te stanowią korektę i aktualizację istniejących przepisów unijnych. Problemy i przyczyny leżące u ich podstaw są takie same we wszystkich państwach członkowskich, a potencjalne różnice dotyczą zachowania i modelu biznesowego poszczególnych banków, a nie ich lokalizacji w Unii.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, to dlaczego?

Scenariusz odniesienia. Scenariusz odniesienia polega na pozostawieniu istniejących przepisów bez zmian.

Warianty strategiczne. W ocenie skutków rozważono następujące ogólne warianty strategiczne:

- w odniesieniu do poprawy obecnych ram ostrożnościowych na potrzeby obliczania wymogów kapitałowych opartych na analizie ryzyka rozważa się następujące warianty: 1) wdrożenie końcowych elementów reformy Bazylea III, zgodnie z dosłowną treścią porozumienia osiągniętego na szczeblu międzynarodowym; 2) wdrożenie ich z pewnymi dostosowaniami w celu uwzględnienia specyfiki UE oraz 3) wdrożenie ich z dostosowaniami i uregulowaniami przejściowymi wprowadzonymi w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 (wariant preferowany);
- w odniesieniu do **specjalnego ujęcia ryzyk ESG w ramach ostrożnościowych** rozważa się następujące warianty: 1) wprowadzenie środków służących lepszemu zarządzaniu przez banki ryzykami ESG (wariant preferowany) oraz 2) dostosowanie minimalnych wymogów kapitałowych w celu odzwierciedlenia ryzyk ESG;

- w odniesieniu do **poprawy spójności stosowania uprawnień nadzorczych** rozważa się następujące warianty: 1) wyjaśnienie i uzupełnienie niektórych przepisów dotyczących uprawnień nadzorczych i uprawnień do nakładania sankcji, przy jednoczesnym pozostawieniu państwom członkowskim dużej elastyczności, oraz 2) zapewnienie większego stopnia harmonizacji przepisów dotyczących uprawnień nadzorczych i uprawnień do nakładania sankcji za sprawą ograniczenia elastyczności przysługującej państwom członkowskim (wariant preferowany) oraz
- w odniesieniu do **zmniejszenia kosztów ujawniania informacji i poprawy dostępu uczestników rynku do informacji ostrożnościowych dotyczących banków** rozważa się wprowadzenie wymogu, by Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) zapewniał pojedynczy punkt dostępu elektronicznego do 1) wyłącznie informacji ilościowych ujawnianych przez banki w UE lub 2) również do informacji jakościowych ujawnianych przez banki w UE (wariant preferowany).

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Ogólnie rzecz ujmując, zainteresowane strony zgadzają się co do konieczności wdrożenia końcowych elementów reformy Bazylea III, ale mają rozbieżne poglądy na temat sposobu, w jaki należy to zrobić. Organy nadzoru przyjmują zachowawcze podejście i wolą dokładne wdrożenie tych standardów, podczas gdy sektor finansowy opowiada się za dokonaniem w nich szeregu korekt i rozłożeniem skutków reformy na kilka lat.

Większość zainteresowanych stron (banków, organów nadzoru, społeczeństw obywatelskich) jest zdania, że wymogi ostrożnościowe dla banków muszą odzwierciedlać ryzyka ESG, a wiele z tych stron zgadza się, że podstawę dla wszelkich zmian wymogów kapitałowych muszą stanowić solidne dowody na istnienie różnic w ryzyku w oparciu o czynniki z zakresu ESG, które to dowody nie są w ich opinii obecnie dostępne.

Opinie organów nadzoru i banków na temat potencjalnych zmian w zestawie narzędzi nadzoru i ramach oceny kompetencji i reputacji zależą w dużej mierze od ich obecnych praktyk, ale ogólnie strony te wspierają rzezczone zmiany.

Również opinie wyrażane w odniesieniu do inicjatywy centralizacji sprawozdawczości nadzorczej i publicznego ujawniania informacji są ogólnie pozytywne: większość zainteresowanych stron z sektora poparła to podejście, natomiast organy nadzoru wskazały na potrzebę zajęcia się obawami dotyczącymi błędnych oczekiwań co do tego, że Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) będzie odpowiedzialny za jakość informacji ujawnianych przez banki.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wdrożenie preferowanego wariantu w celu wdrożenia końcowych elementów reformy Bazylea III zwiększyłoby wiarygodność i solidność ram ostrożnościowych banków, a tym samym odporność unijnego sektora bankowego. Miałoby to pozytywne skutki dla pobudzenia wzrostu gospodarczego w UE w perspektywie średnio- i długoterminowej. W szczególności reformy zmniejszyłyby dotkliwość przyszłego pogorszenia koniunktury gospodarczej dzięki obniżeniu zarówno prawdopodobieństwa wystąpienia, jak i intensywności przyszłych kryzysów bankowych.

Ponadto inne dostosowania ram ostrożnościowych (i) pomogłyby zapewnić, by banki w UE właściwie zarządzały przejściem na bardziej zrównoważoną gospodarkę, (ii) ułatwiłyby stosowanie jednolitego

zbioru przepisów oraz (iii) zmniejszyłyby obciążenia administracyjne i obciążenia związane z przestrzeganiem przepisów dla banków i ich organów nadzoru.
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Oczekuje się, że wdrożenie preferowanego wariantu i uwzględnienie wszystkich środków zawartych we wniosku doprowadzi do średniego ważonego wzrostu minimalnych wymogów kapitałowych dla banków w UE o +6,4 % do +8,4 % w perspektywie długoterminowej (do 2030 r.), po planowanym okresie przejściowym. Oczekuje się, że w perspektywie średnioterminowej (w 2025 r.) wzrost ten wyniesie od +0,7 % do +2,7 %. Według szacunków EUNB wpływ ten mógłby doprowadzić do tego, że ograniczona liczba dużych banków w UE (10 z 99 banków uwzględnionych w próbie badawczej) zbiorowo pozyska dodatkowe kwoty kapitału (niespełna 27 mld EUR w przypadku rzeczonych 10 banków) w celu spełnienia nowych minimalnych wymogów kapitałowych w ramach preferowanego wariantu. Aby rozpatrzyć tę kwotę z odpowiedniej perspektywy, należy wskazać, że 99 banków objętych próbą (reprezentujących 75 % unijnych aktywów bankowych) posiadało na koniec 2019 r. całkowitą kwotę kapitału regulacyjnego w wysokości 1 414 mld EUR, a ich łączny zysk w 2019 r. wyniósł 99,8 mld EUR. Podczas gdy banki poniosłyby jednorazowe koszty administracyjne i operacyjne w związku z wprowadzeniem zmian w przepisach, oczekuje się, że uproszczenia wynikające z kilku preferowanych wariantów (np. likwidacja metod modeli wewnętrznych) zmniejszą w porównaniu z obecną sytuacją koszty powtarzające się.
Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?
Preferowane warianty strategiczne potwierdzałyby istniejące środki mające na celu zminimalizowanie wszelkiego wpływu na udzielanie kredytów MŚP. Nie obejmują one również środków, które miałyby znaczący negatywny wpływ na udzielanie kredytów MŚP. Ponadto preferowane warianty, w których przewidziano środki mające na celu zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez banki, w szczególności w przypadku banków mniejszych i mniej złożonych, mogłyby – w razie przeniesienia redukcji kosztów – obniżyć koszty finansowania zewnętrznego ponoszone przez MŚP. Podczas gdy omawiana reforma może zwiększyć koszty dla niektórych banków w UE w perspektywie krótkoterminowej, w perspektywie średnio- i długoterminowej poprawi ich odporność w obliczu wstrząsów gospodarczych, a tym samym przyczyni się do odbudowy zaufania do unijnego sektora bankowego w oczach inwestorów. To z kolei obniżyłoby koszty ich finansowania, a tym samym zwiększyłoby konkurencyjność unijnych banków w środowisku międzynarodowym.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Nie przewiduje się znaczących skutków dla budżetów i administracji krajowych.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Nie przewiduje się żadnych innych znaczących skutków.
Proporcjonalność
Preferowane warianty obejmują środki, które uznaje się za absolutnie niezbędne do osiągnięcia

wskazanych wyżej celów.

D. Działania następne

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Ocena skutków omawianego pakietu zostanie przeprowadzona pięć lat po wejściu w życie przepisów, co jest zgodne z metodyką uzgodnioną przed rozpoczęciem oceny.