

V Bruseli 28. októbra 2021
(OR. en)

Medziinštitucionálny spis:
2021/0341(COD)

13245/21
ADD 5

EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	28. októbra 2021
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2021) 321 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument Návrh NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 575/2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie, pokiaľ ide o požiadavky na kreditné riziko, riziko úpravy ocenenia pohľadávok, operačné riziko, trhové riziko a minimálnu úroveň výstupov Návrh SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorou sa mení smernica 2013/36/EÚ, pokiaľ ide o právomoci v oblasti dohľadu, sankcie, pobočky z tretích krajín, environmentálne a sociálne riziká a riziká súvisiace s riadením, a ktorou sa mení smernica 2014/59/EÚ

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2021) 321 final.

Príloha: SWD(2021) 321 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 27. 10. 2021
SWD(2021) 321 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 575/2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie, pokiaľ ide o požiadavky na kreditné riziko, riziko úpravy ocenenia pohľadávok, operačné riziko, trhové riziko a minimálnu úroveň výstupov

Návrh SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorou sa mení smernica 2013/36/EÚ, pokiaľ ide o právomoci v oblasti dohľadu, sankcie, pobočky z tretích krajín, environmentálne a sociálne riziká a riziká súvisiace s riadením, a ktorou sa mení smernica 2014/59/EÚ

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

Súhrnný prehľad
Posúdenie vplyvu návrhu, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 575/2013 a smernica 2013/36/EÚ
A. Potreba konať
V čom spočíva problém a prečo ide o problém na úrovni EÚ?
V reakcii na finančnú krízu začala EÚ rozsiahlu reformu prudenciálneho rámca pre banky zameranú na zvýšenie odolnosti bankového sektora EÚ. Jedným z hlavných prvkov reformy bolo vykonávanie medzinárodných noriem dohodnutých Bazilejským výborom pre bankový dohľad, konkrétne tzv. reformy Bazilej III. Vďaka tejto reforme bankový sektor EÚ vstúpil do krízy spôsobenej ochorením COVID-19 na odolnom základe. Hoci je v súčasnosti celková úroveň kapitálu v bankách EÚ v priemere uspokojivá, niektoré problémy, ktoré boli zistené v dôsledku finančnej krízy, sa ešte neriešili. Pretrvávajú najmä dva hlavné problémy. Po prvé, štandardné metódy, ktoré banky používajú na výpočet svojich kapitálových požiadaviek (tzv. štandardizované prístupy), nezachytávajú v dostatočnej miere riziká, ktorým sú banky vystavené (t. j. nie sú dostatočne citlivé na riziko), čo vedie k neprimeraným (privysokým alebo prinízkym) kapitálovým požiadavkám. To môže následne negatívne ovplyvniť činnosti bánk. Po druhé, sofistikované metódy, ktoré môžu používať najmä veľké banky (tzv. prístupy interných modelov), vytvárajú veľmi odlišné kapitálové požiadavky pri podobných alebo dokonca rovnakých rizikách. V dôsledku toho sa ťažko porovnávajú ukazovatele kapitálu medzi bankami a oslabuje sa dôvera v tieto ukazovatele, a tým aj v banky využívajúce interné modely. Okrem toho v prípade určitých druhov aktív nie je k dispozícii dostatok údajov požadovanej kvality na to, aby bolo možné spoľahlivo a dôkladne modelovať kapitálové požiadavky. Banky, ktoré pre tieto aktíva používajú interné modely, preto môžu mať nedostatočný kapitál na pokrytie súvisiacich rizík. Popri potrebe riešiť tieto nedostatky dokončením reformy po kríze dohodnutej na medzinárodnej úrovni predstavuje prechod na udržateľnejšie hospodárstvo riziká pre banky, ktoré bude treba vhodne riadiť, aby sa zabezpečila finančná stabilita. V stratégii pre udržateľné financovanie sa zdôraznila potreba lepšieho začlenenia klimatických a environmentálnych rizík do prudenciálneho rámca EÚ. Samotné súčasné právne požiadavky nestačia na to, aby poskytli stimuly na systematické a konzistentné riadenie environmentálnych a sociálnych rizík a rizík v oblasti správy a riadenia (ESG) zo strany bánk. Ďalšou oblasťou záujmu je riadne presadzovanie prudenciálnych pravidiel. Orgány dohľadu zohrávajú v tejto súvislosti kľúčovú úlohu. Orgány dohľadu musia mať na tento účel k dispozícii potrebné nástroje a právomoci (napr. právomoci udeľovať povolenia bankám a povoľovať ich činnosti, kontrolovať vhodnosť ich vedenia alebo ich sankcionovať v prípade porušenia pravidiel). Hoci právne predpisy EÚ zabezpečujú minimálnu úroveň harmonizácie, súbor nástrojov a postupov dohľadu sa v jednotlivých členských štátoch značne líši. Toto roztrieštené regulačné prostredie v súvislosti s vymedzením určitých právomocí a nástrojov, ktoré majú orgány dohľadu k dispozícii, a ich uplatňovaním v členských štátoch oslabuje rovnaké podmienky na jednotnom trhu a vyvoláva pochybnosti o správnom a obozretnom riadení bánk EÚ a dohľade nad nimi. Obzvlášť naliehavý je tento problém v kontexte bankovej únie. Rozdiely medzi 19 rôznymi právnymi systémami bránia jednotnému mechanizmu dohľadu v účinnom a efektívnom vykonávaní jeho funkcií. Okrem toho si cezhraničné bankové skupiny musia poradiť s viacerými rôznymi postupmi týkajúcimi sa rovnakého prudenciálneho problému, čím sa neprimerane zvyšujú ich administratívne náklady. Ďalším dôležitým nástrojom je trhová disciplína. Aby investori mohli vykonávať svoju úlohu monitorovania správania bánk, potrebujú mať prístup k nevyhnutným informáciám. Súčasná ťažkosť súvisiaca s prístupom k prudenciálnym informáciám oberajú účastníkov trhu o potrebné informácie o prudenciálnej situácii bánk. To v konečnom dôsledku znižuje účinnosť prudenciálneho rámca pre banky

a prípadne vyvoláva pochybnosti o odolnosti bankového sektora, najmä počas období stresu.
Čo by sa malo dosiahnuť?
Táto iniciatíva sleduje dva všeobecné ciele: prispievanie k finančnej stabilite a prispievanie k rovnomernému financovaniu hospodárstva v kontexte obnovy po kríze spôsobenej ochorením COVID-19. Možno ich rozdeliť na konkrétnejšie ciele: i) posilniť rámec pre rizikový kapitál bez výrazného zvýšenia celkových kapitálových požiadaviek; ii) zvýšiť zameranie na riziká ESG v prudenciálnom rámci; iii) ďalej harmonizovať právomoci a nástroje v oblasti dohľadu a iv) znížiť administratívne náklady bánk súvisiace so zverejňovaním informácií a zlepšiť prístup k prudenciálnym údajom bánk.
Aká je pridaná hodnota opatrenia na úrovni EÚ (subsidiarita)?
Ciele sledované plánovanými opatreniami možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie než rôznymi vnútroštátnymi iniciatívami, keďže predstavujú úpravy a aktualizácie už existujúcich pravidiel EÚ. Tieto problémy a základné príčiny sú rovnaké vo všetkých členských štátoch a prípadné rozdiely sa týkajú správania a obchodného modelu jednotlivých bánk, a nie ich umiestnenia v rámci Únie.
B. Riešenia
Aké sú rôzne možnosti na dosiahnutie týchto cieľov? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Ak nie, prečo?
Základný scenár. Základný scenár spočíva v tom, že existujúce pravidlá zostanú nezmenené. Možnosti politiky. V posúdení vplyvu sa berú do úvahy tieto možnosti politiky na vysokej úrovni: - v súvislosti so zlepšením súčasného prudenciálneho rámca na výpočet kapitálových požiadaviek založených na riziku sa berú do úvahy tieto možnosti: 1. vykonať záverečné prvky reformy Bazilej III presne tak, ako sa dohodlo na medzinárodnej úrovni; 2. vykonať ich s určitými úpravami s cieľom zohľadniť osobitosti EÚ a 3. vykonať ich s úpravami a prechodnými opatreniami zavedenými v reakcii na krízu spôsobenú ochorením COVID-19 (uprednostňovaná možnosť); - v súvislosti s cieleným zachytávaním rizík ESG v prudenciálnom rámci sa zvažuje 1. zavedenie opatrení na lepšie riadenie rizík ESG zo strany bánk (uprednostňovaná možnosť) a 2. prispôbenie minimálnych kapitálových požiadaviek tak, aby odrážali riziká ESG; - v súvislosti so zlepšením konzistentnosti uplatňovania právomocí v oblasti dohľadu sa zvažuje 1. objasnenie a doplnenie určitých ustanovení o právomociach v oblasti dohľadu a ukladania sankcií, pričom sa členským štátom ponechá dostatočná flexibilita, a 2. zabezpečenie vyššej úrovne harmonizácie ustanovení o právomociach v oblasti dohľadu a ukladania sankcií obmedzením flexibility členských štátov (uprednostňovaná možnosť) a - v súvislosti so znižovaním nákladov na zverejňovanie informácií a zlepšením prístupu účastníkov trhu k prudenciálnym informáciám bánk sa zvažuje možnosť vyžadovať od Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA), aby poskytol jednotný elektronický prístup 1. len k zverejneniam kvantitatívnych informácií bánk EÚ, alebo 2. aj k zverejneniam ich kvalitatívnych informácií (uprednostňovaná možnosť).
Aké sú názory jednotlivých zainteresovaných strán? Kto podporuje ktorú možnosť?
Zainteresované strany sa celkovo zhodujú, že treba vykonať záverečné prvky reformy Bazilej III, ale

majú rozdielne názory na to, ako by sa to malo dosiahnuť. Orgány dohľadu uplatňujú konzervatívny prístup a uprednostňujú dôsledné vykonávanie týchto noriem, zatiaľ čo finančný sektor argumentuje v prospech vykonania niekoľkých úprav týchto noriem a rozloženia vplyvov reformy na niekoľko rokov.

Väčšina zainteresovaných strán (banky, orgány dohľadu, občianske spoločnosti) uznáva, že prudenciálne požiadavky na banky musia odrážať riziká ESG, a mnohé z nich súhlasia s tým, že akákoľvek zmena kapitálových požiadaviek musí byť založená na spoľahlivých dôkazoch o rozdieloch rizík na základe faktorov ESG, ktoré v súčasnosti nepovažujú za dostupné.

Názory orgánov dohľadu a bánk na možné zmeny súboru nástrojov dohľadu a rámca pre posudzovanie odbornosti a vhodnosti vo veľkej miere závisia od ich súčasných postupov, ale vo všeobecnosti ich podporujú.

Aj iniciatíva zameraná na centralizáciu podávania správ na účely dohľadu a zverejňovania informácií sa vo všeobecnosti stretla s pozitívnou odozvou: väčšina zainteresovaných strán z odvetvia podporila tento prístup, zatiaľ čo orgány dohľadu poukázali na potrebu riešiť obavy týkajúce sa nesprávnych predpokladov, že Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA) by bol zodpovedný za kvalitu informácií zverejňovaných bankami.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Realizáciou uprednostňovanej možnosti, ktorou je vykonávanie záverečných prvkov reformy Bazilej III, by sa zvýšila spoľahlivosť a stabilita prudenciálneho rámca bánk, a tým aj odolnosť bankového sektora EÚ. To by malo pozitívny vplyv na podporu hospodárskeho rastu v EÚ v strednodobom až dlhodobom horizonte. Reformy by predovšetkým znížili závažnosť budúcich hospodárskych poklesov, keďže by sa nimi obmedzila pravdepodobnosť aj intenzita budúcich bankových kríz.

Ďalšie úpravy prudenciálneho rámca by okrem toho i) pomohli zabezpečiť, aby banky v EÚ náležite riadili prechod na udržateľnejšie hospodárstvo, ii) uľahčili uplatňovanie jednotného súboru pravidiel a iii) znížili administratívne zaťaženie a zaťaženie vyplývajúce z dodržiavania predpisov pre banky a ich orgány dohľadu.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Očakáva sa, že vykonávanie uprednostňovanej možnosti a zohľadnenie všetkých opatrení uvedených v návrhu povedie k váženému priemernému zvýšeniu minimálnych kapitálových požiadaviek bánk EÚ o + 6,4 % až + 8,4 % v dlhodobom horizonte (do roku 2030) po plánovanom prechodnom období. V strednodobom horizonte (v roku 2025) sa očakáva, že nárast sa bude pohybovať od + 0,7 % do + 2,7 %.

Podľa odhadov, ktoré poskytol EBA, by tento vplyv mohol viesť k tomu, že obmedzený počet veľkých bánk v EÚ (10 z 99 bánk v testovanej vzorke) kolektívne získa dodatočné kapitálové prostriedky (menej ako 27 miliárd EUR pre 10 bánk) s cieľom splniť nové minimálne kapitálové požiadavky v rámci uprednostňovanej možnosti. Aby sme túto sumu uviedli do kontextu, 99 bánk vo vzorke (predstavujúcich 75 % bankových aktív EÚ) malo na konci roka 2019 v držbe celkovú sumu regulátorného kapitálu v hodnote 1414 miliárd EUR a v roku 2019 dosiahlo zisk v celkovej výške 99,8 miliardy EUR.

Zatiaľ čo bankám by vznikli jednorazové administratívne a prevádzkové náklady na vykonanie zmien

pravidiel, očakáva sa, že vďaka zjednodušeniam vyplývajúcim z niekoľkých uprednostňovaných možností (napr. odstránenie prístupov interných modelov) by sa v porovnaní so súčasnosťou znížili opakujúce sa náklady.
Aký je vplyv na MSP a konkurencieschopnosť?
Uprednostňované možnosti politiky by potvrdili existujúce opatrenia zamerané na minimalizáciu vplyvu na poskytovanie úverov MSP. Zároveň neobsahujú opatrenia, ktoré by mali výrazne negatívny vplyv na poskytovanie úverov MSP. Uprednostňované možnosti, ktoré zahŕňajú opatrenia zamerané na zníženie nákladov na dodržiavanie predpisov pre banky, najmä pre menšie a menej zložité banky, by mohli v prípade prenesenia zníženia nákladov znížiť náklady MSP na prijaté úvery a pôžičky. Hoci táto reforma môže v krátkodobom horizonte zvýšiť náklady niektorých bánk EÚ, v strednodobom až dlhodobom horizonte by sa zvýšila ich odolnosť voči hospodárskym otrasom, čím by sa v očiach investorov obnovila dôvera v bankový sektor EÚ. Tým by sa následne znížili náklady na ich financovanie, čím by sa zvýšila konkurencieschopnosť bánk EÚ vo vzťahu k medzinárodným bankám.
Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
Neočakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty ani verejnú správu.
Očakávajú sa iné významné vplyvy?
Neočakávajú sa žiadne iné významné vplyvy.
Proporcionalita?
Uprednostňované možnosti obsahujú opatrenia, ktoré sa považujú za nevyhnutne potrebné na dosiahnutie uvedených cieľov.
D. Nadväzné opatrenia
Kedy sa táto politika preskúma?
Hodnotenie vplyvu tohto balíka sa uskutoční päť rokov po tom, ako právne predpisy nadobudnú účinnosť, čo je v súlade s metodikou odsúhlasenou pred začatím hodnotenia.