

Bruselj, 28. oktober 2021
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2021/0341 (COD)

13245/21
ADD 5

EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	28. oktober 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2021) 321 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 v zvezi z zahtevami glede kreditnega tveganja, tveganja prilagoditve kreditnega vrednotenja, operativnega tveganja in najmanjše višine kapitalskih zahtev, izračunanih z notranjimi modeli predlogu DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Direktive 2013/36/EU v zvezi z nadzorniškimi pooblastili, sankcijami, podružnicami skupin iz tretjih držav in okoljskimi, socialnimi in upravljavskimi tveganji ter o spremembi Direktive 2014/59/EU

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2021) 321 final.

Priloga: SWD(2021) 321 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.10.2021
SWD(2021) 321 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k

predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 v zvezi z zahtevami glede kreditnega tveganja, tveganja prilagoditve kreditnega vrednotenja, operativnega tveganja in najmanjše višine kapitalskih zahtev, izračunanih z notranjimi modeli

predlogu DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Direktive 2013/36/EU v zvezi z nadzorniškimi pooblastili, sankcijami, podružnicami skupin iz tretjih držav in okoljskimi, socialnimi in upravljavskimi tveganji ter o spremembi Direktive 2014/59/EU

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

Povzetek
Ocena učinka o predlogu spremembe Uredbe (EU) št. 575/2013 in Direktive 2013/36/EU
A. Nujnost ukrepanja
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
EU je v odziv na finančno krizo začela z obsežno reformo bonitetnega okvira za banke s ciljem povečati odpornost bančnega sektorja EU. Eden od glavnih elementov reforme je bila implementacija mednarodnih standardov, o katerih se je dogovoril Baselski odbor za bančni nadzor, konkretnije tako imenovana „reforma Basel III“. Zahvaljujoč tej reformi je bil bančni sektor EU ob začetku koronavirusne krize odpornejši. Vendar pa, čeprav je splošna raven kapitala bank EU zdaj v povprečju zadovoljiva, se nekateri problemi, ki so bili ugotovljeni ob nastopu krize, še niso obravnavali. Zlasti sta še vedno prisotna dva glavna problema. Prvič, privzete metode, ki jih banke uporabljajo za izračun svojih kapitalskih zahtev (t. i. „standardizirani pristopi“), ne zajamejo dovolj dobro tveganj, ki so jim banke izpostavljene (tj. niso dovolj občutljive na tveganje), kar povzroča neustrezne (previsoke ali prenizke) kapitalske zahteve. To lahko negativno vpliva na dejavnosti bank. Drugič, s sofisticiranimi metodami, ki jih lahko uporabljajo predvsem velike banke (t. i. „pristopi notranjih modelov“), se pridobijo zelo različne kapitalske zahteve za podobna ali celo enaka tveganja. Zaradi tega je težko primerjati kapitalske količnike med bankami, kar zmanjšuje zaupanje v te količnike ter s tem v uporabo notranjih modelov bank. Poleg tega je za nekatere vrste sredstev na voljo premalo dovolj kakovostnih podatkov, da bi bilo omogočeno zanesljivo in robustno modeliranje kapitalnih zahtev. Banke, ki uporabljajo notranje modele za ta sredstva, zato morda nimajo dovolj kapitala za kritje povezanih tveganj. Potrebi po odpravi teh pomanjkljivosti z dokončanjem reforme po krizi, dogovorjene na mednarodni ravni, se pridružuje prehod na bolj trajnostno gospodarstvo, ki vključuje tveganja za banke, ki jih bodo morale ustrezno upravljati, da se bo zagotovila finančna stabilnost. Strategija za trajnostno financiranje je poudarila potrebo po večji vključitvi podnebnih in okoljskih tveganj v bonitetni okvir EU. Obstoječe pravne zahteve same ne zadoščajo za zagotavljanje spodbud bankam za sistematično in dosledno upravljanje okoljskih, socialnih in upravljavskih tveganj. Drugo področje, na katerega se osredotoča reforma, je ustrezno izvrševanje bonitetnih pravil. V tem pogledu imajo nadzorniki ključno vlogo. Nadzorniki morajo imeti v ta namen na voljo potrebna orodja in pooblastila (npr. pooblastila za izdajo dovoljenj bankam za opravljanje njihovih dejavnosti, preverjanje ustreznosti njihovega upravljanja ali sankcioniranje v primeru kršitve pravil). Čeprav zakonodaja EU zagotavlja minimalno raven harmonizacije, se orodja in postopki za nadzor med državami članicami zelo razlikujejo. To razdrobljeno regulativno okolje pri določitvi nekaterih pooblastil in orodij, ki so na voljo nadzornikom, in njihove uporabe v državah članicah ogroža enakost konkurenčnih pogojev na enotnem trgu ter vzbuja dvome o dobrem in preudarnem upravljanju bank EU in njihovem nadzoru. Ta problem je še posebej pereč v okviru bančne unije. Razlike v 19 različnih pravnih sistemih preprečujejo, da bi enotni mehanizem nadzora uspešno in učinkovito opravljal svoje nadzorne funkcije. Poleg tega morajo čezmejne bančne skupine opraviti številne različne postopke za isto bonitetno vprašanje, s čimer se neupravičeno povečajo upravni stroški. Tržna disciplina je še eno pomembno orodje. Da bi lahko vlagatelji opravljali svojo vlogo, tj. spremljanje obnašanja bank, morajo imeti dostop do potrebnih informacij. Zaradi trenutnih težav v zvezi z dostopom do bonitetnih informacij udeleženci na trgu ne dobivajo potrebnih informacij o bonitetnem položaju bank. To na koncu zmanjša učinkovitost bonitetnega okvira za banke in potencialno vzbuja dvome o odpornosti bančnega sektorja, zlasti v stresnih obdobjih.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Ta pobuda ima dva splošna cilja: prispevati k finančni stabilnosti in prispevati k stabilnemu financiranju gospodarstva med okrevanjem po koronavirusni krizi. Ta splošna cilja je mogoče razdeliti na več specifičnih ciljev: i) okrepitev kapitalskega okvira, ki temelji na tveganju, ne da bi pri tem pomembno povečali kapitalske zahteve v celoti; ii) večji poudarek na okoljskih, socialnih in upravljavskih tveganjih v bonitetnem okviru; iii) nadaljnja harmonizacija nadzorniških pooblastil in orodij; in iv) zmanjšanje upravnih stroškov bank, povezanih z javnim razkritji, in izboljšanje dostopa do bonitetnih podatkov bank.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?
Ker so cilji predlaganih ukrepov namenjeni prilagoditvi in posodobitvi že obstoječih pravil EU, jih je mogoče lažje doseči na ravni Unije in ne z različnimi nacionalnimi pobudami. Ti problemi in vzroki zanje so enaki v vseh državah članicah, morebitne razlike pa so povezane z obnašanjem in poslovnim modelom posameznih bank in ne z njihovo lokacijo v Uniji.
B. Rešitve
Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj?
Osnovni scenarij. Osnovni scenarij je, da ostanejo obstoječa pravila nespremenjena. Možnosti politike. V oceni učinka so obravnavane naslednje možnosti politike na visoki ravni: — v zvezi z izboljšanjem obstoječega bonitetnega okvira za izračun kapitalskih zahtev na podlagi tveganj so obravnavane možnosti: (1) uvedba končnih elementov reforme Basel III v točno taki obliki, kot so bili dogovorjeni na mednarodni ravni; (2) uvedba teh elementov z določenimi prilagoditvami, da se upoštevajo posebnosti EU, (3) uvedba teh elementov z določenimi prilagoditvami in prehodnimi ureditvami, vzpostavljenimi v odziv na koronavirusno krizo (prednostna možnost); — v zvezi z vključitvijo okoljskih, socialnih in upravljavskih tveganj sta obravnavani naslednji možnosti: (1) uvedba ukrepov za boljše upravljanje okoljskih, socialnih in upravljavskih tveganj v bankah (prednostna možnost) ter (2) prilagoditev minimalnih kapitalskih zahtev, da se upoštevajo okoljska, socialna in upravljavska tveganja; — v zvezi z izboljšanjem doslednosti pri izvajanju nadzorniških pooblastil sta obravnavani naslednji možnosti: (1) povečati jasnost in dopolniti nekatere določbe o nadzorniških pooblastilih in pooblastilih za sankcioniranje, pri čemer bi bila državam članicam prepuščena znatna prožnost, ter (2) zagotoviti večjo raven harmonizacije določb o nadzorniških pooblastilih in pooblastilih za sankcioniranje z zmanjšanjem prožnosti za države članice (prednostna možnost); in — v zvezi z zmanjšanjem stroškov razkrivanja in izboljšanjem tržnega dostopa do bonitetnih informacij bank sta obravnavani naslednji možnosti: zahteva, da Evropski bančni organ (EBA) zagotovi enoten elektronski dostop (1) samo do kvantitativnih razkritij bank EU ali (2) tudi do kvalitativnih razkritij bank EU (prednostna možnost).
Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?
Deležniki se na splošno strinjajo, da je treba uvesti končne elemente reforme Basel III, vendar imajo

različna mnenja o tem, kako naj se to izvede. Nadzorniki so konservativni in zagovarjajo natančno izvajanje teh standardov, finančni sektor pa se zavzema za več prilagoditev teh standardov ter razpršitev učinkov reforme na več let.

Večina deležnikov (banke, nadzorniki, civilna družba) priznava, da morajo bonitetne zahteve za banke upoštevati okoljska, socialna in upravljavska tveganja, in mnogi se strinjajo, da mora vsaka sprememba kapitalskih zahtev temeljiti na trdnih dokazih o razlikah med tveganji na podlagi okoljskih, socialnih in upravljavskih dejavnikov, za katere menijo, da trenutno niso na voljo.

Mnenja nadzornikov in bank o morebitnih spremembah orodij za nadzor ter okvira za ocenjevanje sposobnosti in primernosti so v veliki meri odvisna od njihovih trenutnih praks, vendar jih na splošno podpirajo.

Na splošno pozitivna so tudi mnenja glede pobude za centralizacijo nadzorniškega poročanja in javnega razkrivanja: večina deležnikov iz sektorja podpira tak pristop, nadzorniki pa so opozorili na potrebo po obravnavi pomislekov o zmotnih pričakovanjih, da bo Evropski bančni organ (EBA) odgovoren za kakovost informacij, ki jih razkrijejo banke.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Uporaba prednostne možnosti, tj. uvedbe končnih elementov reforme Basel III, bi povečala zanesljivost in stabilnost bonitetnega okvira za banke ter s tem povečala odpornost bančnega sektorja EU. To bi prispevalo k spodbujanju gospodarske rasti v EU na srednji do dolgi rok. Reforme bi zlasti zmanjšale resnost prihodnjih recesij, saj bi zmanjšale tako verjetnost kot intenzivnost prihodnjih bančnih kriz.

Poleg tega bi druge prilagoditve bonitetnega okvira (i) pomagale zagotoviti, da banke EU ustrezno upravljajo prehod na bolj trajnostno gospodarstvo, (ii) olajšale izvajanje enotnih pravil ter (iii) zmanjšale upravno breme in breme, povezano z zagotavljanjem skladnosti s predpisi, za banke in njihove nadzornike.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Izvedba prednostne možnosti in upoštevanje vseh ukrepov v predlogu naj bi privedla do tehtanega povprečnega povečanja minimalnih kapitalskih zahtev bank EU za +6,4 % do +8,4 % na dolgi rok (do leta 2030), po predvidenem prehodnem obdobju. Na srednji rok (do leta 2025) naj bi povečanje znašalo med +0,7 % in +2,7 %.

Glede na ocene EBA bi lahko ta učinek povzročil, da manjše število večjih bank EU (10 od 99 v preskusnem vzorcu) skupno poveča dodatne zneske kapitala (za manj kot 27 milijard EUR za 10 bank), da bodo izpolnjevale nove minimalne kapitalske zahteve v okviru prednostne možnosti. Za primerjavo, 99 bank v vzorcu (ki predstavljajo 75 % sredstev bančnega sektorja EU) je na koncu leta 2019 imelo skupaj za 1414 milijard EUR regulativnega kapitala, v letu 2019 pa je zabeležilo skupni dobiček v višini 99,8 milijarde EUR.

Čeprav bi imele banke z uvedbo spremenjenih pravil enkratne upravne in operativne stroške, bodo poenostavitve, ki jih vsebuje več prednostnih možnosti (npr. odprava pristopov notranjih modelov), po pričakovanjih zmanjšale ponavljajoče se stroške v primerjavi s sedanjimi.

Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?
Prednostne možnosti politike bi potrdile obstoječe ukrepe, namenjene zmanjšanju morebitnih učinkov na posojanje MSP. Prav tako ne vsebujejo ukrepov, ki bi imeli znatne negativne učinke na posojanje MSP. In končno, prednostne možnosti, ki obravnavajo ukrepe za zmanjšanje stroškov bank za zagotavljanje spoštovanja predpisov, zlasti za manjše in manj kompleksne banke, bi, če bi se ti prihranki pri stroških prenesli naprej, lahko zmanjšale stroške izposojanja za MSP. Čeprav lahko reforma na kratek rok poveča stroške za nekatere banke EU, bi jih na srednji in dolgi rok naredila odpornejše na gospodarske šoke, s čimer bi se povrnilo zaupanje vlagateljev v bančni sektor EU. To bi zmanjšalo stroške njihovega financiranja in s tem povečalo konkurenčnost bank EU v primerjavi z njihovimi mednarodnimi vrstnicami.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Znatni učinki na nacionalne proračune in uprave se ne pričakujejo.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Predvideni niso nobeni drugi znatni učinki.
Sorazmernost?
Prednostne možnosti vsebujejo ukrepe, ki se štejejo za nujno potrebne za dosego zgornjih ciljev.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Ocena učinka tega svežnja se bo izvedla pet let po začetku veljavnosti zakonodaje, kar je skladno z metodologijo, dogovorjeno pred začetkom postopka ocenjevanja.