

Bryssel den 28 oktober 2021
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
2021/0341(COD)**

**13245/21
ADD 5**

**EF 318
ECOFIN 1028
CCG 54
CODEC 1374**

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	28 oktober 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2021) 321 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut vad gäller kapitalkrav för kreditrisk, kreditvärdighetsjusteringsrisk, operativ risk, marknadsrisk och output floor Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller tillsynsbefogenheter, sanktioner, tredjelandstillägg och miljömässiga, sociala och styrningsrelaterade risker, och om ändring av direktiv 2014/59/EU

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2021) 321 final.

Bilaga: SWD(2021) 321 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.10.2021
SWD(2021) 321 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut vad gäller kapitalkrav för kreditrisk, kreditvärdighetsjusteringsrisk, operativ risk, marknadsrisk och output floor

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller tillsynsbefogenheter, sanktioner, tredjelandafilialer och miljömässiga, sociala och styrningsrelaterade risker, och om ändring av direktiv 2014/59/EU

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

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av ett förslag till ändring av förordning (EU) 575/2013 och direktiv 2013/36/EU
A. Behov av åtgärder
Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?
Till följd av finanskrisen inledde EU en vittgående reform av tillsynsreglerna för banker i syfte att göra EU:s banksektor mer resiliënt. Ett av de viktigaste inslagen i reformen var genomförandet av internationella standarder som överenskommits i Baselkommittén för banktillsyn, särskilt den s.k. Basel III-reformen. Tack vare denna reform hade EU en resiliënt banksektor när covid-19-krisen bröt ut. Även om den nuvarande kapitalnivån i EU:s banker är tillfredsställande totalt sett så har man ännu inte löst vissa av de problem som identifierades i samband med finanskrisen. Framför allt är det två problem som återstår att lösa. För det första täcker de standardmetoder som bankerna använder sig av för att beräkna sina kapitalkrav (den s.k. schablonmetoden) inte i tillräcklig utsträckning in de risker som bankerna är exponerade för (dvs. de är inte tillräckligt riskkänsliga), vilket leder till felaktiga (antingen alltför höga eller alltför låga) kapitalkrav. Detta kan i sin tur få negativa konsekvenser för bankernas verksamhet. För det andra ger de sofistikerade metoder som framför allt stora banker får använda (s.k. interna modeller) mycket olika kapitalkrav för likartade eller t.o.m. identiska risker. Detta gör att det blir svårt att jämföra kapitalrelationer mellan banker och undergräver förtroendet för dessa kapitalrelationer, och därmed också förtroendet för de banker som använder sig av interna modeller. För vissa typer av tillgångar finns det dessutom inte tillräckligt med uppgifter av tillräckligt god kvalitet för att det ska vara möjligt att göra tillförlitliga och robusta kapitalkravsmodeller. Detta innebär att banker som använder interna modeller för dessa tillgångar eventuellt inte har tillräckligt med kapital för att täcka riskerna för dessa. Förutom behovet av att åtgärda dessa brister genom att fullfölja den reform efter krisen som överenskommits på internationell nivå medför även övergången till en mer hållbar ekonomi risker för bankerna, vilka de måste kunna hantera för att garantera den finansiella stabiliteten. I strategin för hållbar finansiering framhålls det att man i ökad utsträckning måste integrera klimat- och miljörisker i EU:s tillsynsregler. De nuvarande rättsliga kraven räcker inte till för att ge bankerna incitament till att hantera miljömässiga, sociala och styrningsrelaterade risker (ESG-risker) på ett systematiskt och konsekvent sätt. En annan viktig fråga är att se till att tillsynsreglerna verkligen efterlevs. Tillsynsmyndigheterna spelar en viktig roll i detta sammanhang. Tillsynsmyndigheterna måste ha både de verktyg och de befogenheter som krävs för detta ändamål (t.ex. befogenheter att ge oktroy till banker och tillstånd till bankers verksamhet, att kontrollera att bankledningarna är lämpliga och att ålägga bankerna sanktioner om de bryter mot reglerna). Även om EU-lagstiftningen säkerställer en miniminivå av harmonisering så varierar tillsynsverktygen och tillsynsförfarandena mycket mellan medlemsstaterna. Dessa olikheter i medlemsstaternas regelverk när det gäller definitionen av vissa av tillsynsmyndigheternas befogenheter och verktyg, och av tillämpningen av dessa, gör att det inte råder lika villkor på den inre marknaden och att det uppstår tvivel om att EU-banker verkligen har en sund och ansvarsfull ledning och om tillsynen av dem. Detta problem är särskilt kännbart i samband med bankunionen. De skillnader som finns mellan de 19 olika rättssystemen gör att den gemensam tillsynsmekanismens tillsynsfunktion inte kan fungera på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Dessutom måste gränsöverskridande bankgrupper hantera ett antal olika förfaranden för samma tillsynsfråga, vilket medför att de får en orimlig ökning av sina administrativa kostnader. Marknadsdisciplin är ett annat viktigt verktyg. För att investerarna ska kunna utföra sin övervakningsroll

över bankernas beteende måste de ha tillgång till nödvändiga uppgifter. De **svårigheter som i dagsläget finns vad gäller tillgång till tillsynsuppgifter** gör att marknadsaktörerna inte får den information de behöver om bankernas tillsynssituation. Detta leder i förlängningen till att tillsynsreglerna för bankerna blir mindre effektiva och kan eventuellt ge upphov till tvivel angående banksektorns resiliens, särskilt i stressutsatta perioder.

Vad vill man uppnå?

I detta initiativ eftersträvas två allmänna mål, dvs. att bidra till den finansiella stabiliteten och att bidra till en stabil finansiering av ekonomin i samband med återhämtningen efter covid-19-krisen. Dessa kan brytas ner till följande mer specifika mål:

- i) Stärka de riskbaserade kapitalkravsreglerna utan att avsevärt höja kapitalkraven totalt sett.
- ii) Lägga ökad vikt vid ESG-risker i tillsynsreglerna.
- iii) Ytterligare harmonisera tillsynsbefogenheter och tillsynsverktyg.
- iv) Minska bankernas administrativa kostnader för offentliggörande och förbättra tillgången till bankernas tillsynsuppgifter.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?

De mål som eftersträvas med de planerade åtgärderna kan uppnås bättre på unionsnivå än genom olika nationella initiativ, eftersom det rör sig om anpassningar och uppdateringar av befintliga EU-regler. Problemen och de bakomliggande orsakerna är desamma i alla medlemsstater och eventuella skillnader beror på enskilda bankers beteenden och affärsmodeller och inte på var i unionen de är belägna.

B. Lösningar

Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det något rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Referensscenario: Referensscenariot innebär att befintliga regler lämnas oförändrade.

Alternativ. Följande överordnade alternativ beaktas i konsekvensbedömningen:

- Vad gäller en förbättring av de befintliga tillsynsreglerna med avseende på beräkningen av riskbaserade kapitalkrav, är alternativen 1) att genomföra de sista delarna av Basel III-reformen såsom de bokstavligen överenskommits på internationell nivå, 2) att genomföra dem med vissa anpassningar för att ta hänsyn till specifika särdrag för EU och 3) att genomföra dem med anpassningarna och det övergångsarrangemang som införts till följd av covid-19-krisen (rekommenderat alternativ).
- Vad gäller ett **specifikt hänsynstagande till ESG-risker i tillsynsreglerna** är alternativen 1) att införa åtgärder för att förbättra bankernas förvaltning av ESG-risker (rekommenderat alternativ) och 2) anpassa minimikapitalkraven så att de återspeglar ESG-risker.
- Vad gäller en **mer enhetlig tillämpning av tillsynsbefogenheterna** är alternativen 1) att förtydliga och komplettera vissa bestämmelser om tillsyns- och sanktionsbefogenheter, samtidigt som medlemsstaterna ges en betydande flexibilitet och 2) att öka harmoniseringen av bestämmelserna om tillsyns- och sanktionsbefogenheter genom att snäva in medlemsstaternas flexibilitet (rekommenderat alternativ).
- Vad gäller en **minskning av kostnaderna för offentliggörande och en förbättrad tillgång för marknaden till bankernas tillsynsuppgifter** är alternativen att begära att Europeiska bankmyndigheten (EBA) tillhandahåller en gemensam elektronisk åtkomstpunkt för EU-bankernas

1) kvantitativa offentlighöanden uteslutande eller 2) även deras kvalitativa offentlighöanden (rekommenderat alternativ).

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

Berörda parter är generellt sett eniga om att det är nödvändigt att genomföra de sista delarna av Basel III-reformen, men de har olika åsikt om hur detta bör ske. Tillsynsmyndigheterna har en försiktig inställning och föredrar ett strikt genomförande av dessa standarder, under det att finansindustrin i stället förordar flera anpassningar av dessa standarder och en utspridning av reformen över flera år.

Flertalet berörda parter (banker, tillsynsmyndigheter, det civila samhället) erkänner att tillsynsreglerna för banker måste återspegla ESG-risker och många instämmer i att alla eventuella ändringar av kapitalkraven måste grund sig på solid bevisning för riskskillnader baserade på ESG-faktorer, vilket de dock anser inte finns att tillgå i dagsläget.

Vilka åsikter tillsynsmyndigheter och banker har på möjliga ändringar av tillsynsverktygslådan och ramen för bedömning av lämplighet beror till stor del på vilka förfaranden de har i dagsläget, men generellt sett var de positiva.

Generellt sett var inställningen även positiv till initiativet att centralisera tillsynsrapportering och offentlighöanden. Majoriteten av berörda aktörer i industrin stödde detta initiativ, under det att tillsynsmyndigheterna pekade på att man måste se till att det inte felaktigt antas att det är Europeiska bankmyndigheten (EBA) som ansvarar för kvaliteten på de uppgifter som bankerna offentlighöar.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vilka är fördelarna med det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för huvudalternativen)?

Om man genomför det rekommenderade alternativet att genomföra de sista delarna av Basel III-reformen så kommer detta att leda till att tillsynsreglerna för banker blir tillförlitligare och mer robusta, vilket i sin tur leder till att EU:s banksektor blir mer resilient. Detta kommer att leda till den positiva konsekvensen att den ekonomiska tillväxten i EU främjas på medellång och lång sikt. Framför allt kommer reformerna att göra att framtida ekonomiska nedgångar blir mindre djupa tack vare att sannolikheten för framtida bankkriser minskar och att dessa blir mindre allvarliga.

De andra anpassningarna av tillsynsreglerna kommer dessutom i) att hjälpa bankerna i EU att hantera övergången till en mer hållbar ekonomi väl, ii) att underlätta tillämpningen av det enhetliga regelverket och iii) att minska den administrativa bördan och regelbördan för bankerna och deras tillsynsmyndigheter.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för de huvudsakliga alternativen)?

Om man genomför det rekommenderade alternativet och tar hänsyn till alla åtgärderna i förslaget förväntas detta leda till en vägd genomsnittlig ökning av EU-bankernas minimikapitalkrav på mellan +6,4 % till +8,4 % på lång sikt (till 2030), efter den planerade övergångsperioden. På medellång sikt (till 2025) förväntas ökningen uppgå till mellan +0,7 % och +2,7 %.

Enligt EBA:s uppskattningar skulle denna konsekvens kunna leda till att ett begränsat antal större EU-banker (10 av de 99 bankerna i stickprovet) kollektivt kommer att anskaffa ytterligare kapital (mindre än 27 miljarder euro för de 10 bankerna) för att kunna uppfylla det nya minimikapitalkrav som följer av det

rekommenderade alternativet. För att sätta detta belopp i ett perspektiv kan det nämnas att de 99 bankerna i stickprovet (vilka svarar för 75 % av EU:s banktillgångar) hade ett totalt lagstadgat kapital på 1 414 miljarder i slutet av 2019 och deras sammanlagda vinst uppgick till 99,8 miljarder euro för 2019.

Bankerna skulle visserligen få både administrativa engångskostnader och driftskostnader för att genomföra ändringarna av reglerna, men de förenklingar som flera av de rekommenderade alternativen innebär (avskaffande av interna modeller) förväntas å andra sidan minska bankernas återkommande kostnader jämfört med idag.

Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?

De rekommenderade alternativen skulle bekräfta befintliga åtgärder som syftar till att minimera all eventuell inverkan på utlåningen till små och medelstora företag. De innehåller inte heller några åtgärder som kommer att leda till betydande negativa konsekvenser för utlåningen till små och medelstora företag. De rekommenderade alternativ som innehåller åtgärder som syftar till att minska efterlevnadskostnaderna för bankerna, särskilt för små och mindre komplexa banker, kan i det fall dessa kostnadsminskningar förs vidare leda till lägre lånekostnader för små och medelstora företag.

Även om reformen kan leda till ökade kostnader för vissa EU-banker på kort sikt så kommer den på medellång till lång sikt att göra att de blir mer resilienta vid ekonomiska chocker, vilket medför att investerarna får ett ökat förtroende för EU:s banksektor. Detta kommer i sin tur att leda till minskade finansieringskostnader, vilket gör att bankerna i EU kommer att bli mer konkurrenskraftiga i förhållande till sina internationella konkurrenter.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Medlemsstaternas budgetar och förvaltningar väntas inte påverkas i någon betydande grad.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Inga andra betydande konsekvenser förväntas.

Proportionalitetsprincipen

Det rekommenderade alternativet innehåller åtgärder som anses vara absolut nödvändiga för att uppnå de ovanstående målen.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Effekterna av detta åtgärds paket kommer att utvärderas fem år efter det att lagstiftningen har trätt i kraft och i enlighet med den metod som man kommit överens om före utvärderingens start.