

Brüssel, 21. aprill 2023
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2023/0112 (COD)

8482/23
ADD 2

EF 105
ECOFIN 353
CODEC 652

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	19. aprill 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2023) 226 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanekud: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 2014/59/EL seoses varajase sekkumise meetmete, kriisilahenduse eeltingimuste ja kriisilahenduse meetmete rahastamisega EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EL) nr 806/2014 seoses varajase sekkumise meetmete, kriisilahenduse eeltingimuste ja kriisilahenduse meetmete rahastamisega EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 2014/49/EL seoses hoiuste kaitse ulatuse, hoiuste tagamise skeemide rahaliste vahendite kasutamise, piiriülese koostöö ja läbipaistvusega

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2023) 226 final.

Lisatud: SWD(2023) 226 final

Strasbourg, 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanekud:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 2014/59/EL seoses varajase sekkumise meetmete, kriisilahenduse eeltingimuste ja kriisilahenduse meetmete rahastamisega

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EL) nr 806/2014 seoses varajase sekkumise meetmete, kriisilahenduse eeltingimuste ja kriisilahenduse meetmete rahastamisega

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 2014/49/EL seoses hoiuste kaitse ulatuse, hoiuste tagamise skeemide rahaliste vahendite kasutamise, piiriülese koostöö ja läbipaistvusega

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Kokkuvõte
Mõjuhinna pankade kriisihje- ja hoiusekindlustusraamistiku (pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiiv, ühtse kriisilahenduskorra määrus, hoiuste tagamise skeemi direktiiv) läbivaatamise kohta
A. Vajadus meetmete järele
Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?
Kriisihje- ja hoiusekindlustusraamistik loodi mis tahes suuruses ja ärimudeliga krediidasutuste maksejõuetuse ärahoidmiseks ja haldamiseks. Selle eesmärk on säilitada finantsstabiilsus, kaitsta hoiustajaid, minimeerida avaliku sektori toetuse kasutamist, piirata moraalariski ja tagada siseturul võrdsed tingimused, samal ajal vältides väärtuse vähenemist. Kokkuvõttes jõuti hindamisel järeldusele, et kriisihje- ja hoiusekindlustusraamistik toimib mõne eesmärgi (finantsstabiilsuse kaitsmine) puhul hästi, kuid teiste eesmärkide (maksumaksjate raha ja hoiustajate kaitsmine ning võrdsete tingimuste tagamine siseturul) puhul mitte nii hästi, kui eeldati. Seetõttu on vaja teha parandusi, eelkõige järgmistes küsimustes: - õiguskindlus ja prognoositavus pankade maksejõuetuse haldamisel jätab endiselt soovida. Näiteks võivad avaliku sektori asutuste otsused kriisilahenduse või maksejõuetuse vahendite kasutamise kohta ELi liikmesriikides märkimisväärselt erineda; - pangandussektori rahastatavad turvavõrgud on endiselt ebatõhusad ning kriisilahenduse ja välise kriisilahenduse rahastamisele juurdepääsu tingimused on jätkuvalt erinevad, mis mõjutab stiimuleid ja loob arbitraaživõimalusi, kui otsustatakse kasutada kriisihjevahendit hoiuste paremaks kaitsmiseks; - hoiustajate kaitse on ELi liikmesriikides endiselt ebaühtlane ja ebajärjekindel ning hoiuste tagamise skeemi rahastamine võib osutuda ebapiisavalt kindlaks, eelkõige Euroopa hoiusekindlustusskeemi puudumise korral.
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
Neid küsimusi arvesse võttes on kriisihje- ja hoiusekindlustusraamistiku läbivaatamise eesmärk tagada kõigi raamistiku põhieesmärkide parem täitmine järgmiselt: - finantsstabiilsuse säilitamine ja ühiskonna jaoks kriitiliste pangafunktsioonide jätkuvus; - hoiustajate kaitsmine ja tarbijate kindlustunde tagamine; - siseturu toimimise tagamine ja võrdsete tingimuste kindlustamine kogu ELis; - maksumaksjate raha kasutamise minimeerimine ja turudistsipliini tagamine.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?
Läbivaatamisega muudetakse ELi õigusakte (pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiiv, ühtse kriisilahenduskorra määrus, hoiuste tagamise skeemi direktiiv). Kavandatud muudatused on ELi tasandil põhjendatud, sest riikide finantssektorid on omavahel tihedalt seotud, samuti ülekandumisriski ja ülekanduva mõju tõttu; paljude finantseerimisasutuste äritegevuse piiriülese olemuse tõttu ning süsteemse mõju tõttu, mida mis tahes panga maksejõuetus võib avaldada finantsstabiilsusele (isegi väikestele ja keskmise suurusega pankadele). Üksnes ELi meetmetega saab tagada riiklikele ja Euroopa kriisilahendusametitele asjakohased vahendid ja volitused mis tahes suuruses ja ärimudeliga raskustes olevate pankade nõuetekohaseks haldamiseks. ELi meetmeid saab rakendada ühtlustatud kriisilahendusraamistiku kaudu, kui riiklike maksejõuetusmenetlusi peetakse hoiustajate, maksumaksjate raha ja finantsstabiilsuse kaitsmisel sobimatuks. ELi meetmed võivad tagada ka võrdsed tingimused, parema siseturu pangandusteenuste jaoks ning kõigi hoiustajate ja pankade võrdse kohtlemise kogu ELis. Samal ajal ei kehtestata ELi meetmetega raskustes olevate pankade suhtes teatavat strateegiat, vaid antakse riiklikele ja Euroopa ametiasutustele ühtne raamistik asjakohaste ja proportsionaalsete otsuste tegemiseks igal üksikjuhul eraldi.
B. Lahendused
Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?
Võttes arvesse kriisihjevahendite ja nende rahastamise vahelisi tugevaid seoseid, kaaluti mõjuhinna poliitikavariantide pakette. Nendes poliitikavariantide pakettides on ühendatud kriisihje- ja hoiusekindlustusraamistiku asjakohased ülesehituselemendid, et tagada terviklik ja järjepidev lähenemisviis. Ühiste elementide hulka, mida on käsitletud kaalutud poliitikavariantide pakettides, kuuluvad mõned kavandatud muudatused varajase sekkumise meetmete, maksejõuetute või tõenäoliselt maksejõuetuks jäävate pankade

kindlakstegemist käivitavate tegurite ning hoiuste tagamise skeemi direktiivi teatavate põhimõtete ühtlustamise kohta.

Eri poliitikavariantide paketid keskenduvad peamiselt kriisilahenduse kohaldamisala usaldusväärse ja tõhusa laiendamise võimaluste analüüsimisele, pidades silmas seda, kui ambitsioonikad on kriisilahenduse rahastamise kättesaadavaks muutmise eesmärgid. Eelkõige kaalutakse poliitikavariantidega hoiuste tagamise skeemi vahendite kasutamise lihtsustamist kriisilahenduses, sealhulgas selleks, et olla sillaks vähima kulu testi kaitsemeetme raames, et parandada proportsionaalsust pankade juurdepääsul riiklikele kriisilahendusfondidele / ühtsele kriisilahendusfondile, eelkõige väiksemate ja keskmise suurusega pankade jaoks, kelle puhul kohaldatakse turult väljumise korral üleandmise strateegiaid. Samuti uuritakse neis võimalust kasutada hoiuste tagamise skeemi vahendeid tulemuslikumalt ja tõhusamalt ühtlustatud vähima kulu testi raames muude meetmete puhul kui tagatud hoiuste väljamaksmine maksejõuetuse korral. Selle lähenemisviisi eesmärk on parandada kriisilahendusasutuste stiimulite ühilduvust kõige sobivama kriisiohjevahendi valimisel. Hoiuste tagamise skeemi vahendite kasutamine muude meetmete tarbeks kui tagatud hoiuste väljamaksmine sõltub hoiuste tagamise skeemi nõuete rahuldamisjärkudest. Seepärast analüüsitakse poliitikavariantides ka erinevaid stsenaariume hoiustajate eelisõiguste ühtlustamiseks nõuete rahuldamisjärkude raames.

Poliitikavariandid loovad tulemusi, mis ulatuvad kriisilahenduse rahastamise mõningasest paranemisest ja proportsionaalsest kriisilahenduse kohaldamisalast (variant 2) kuni rahastamisvalemi ambitsioonikamate parandusteni, mis annab võimaluse kriisilahenduse kohaldamisala ulatuslikumaks laiendamiseks nii, et see hõlmaks rohkem väiksemaid ja keskmise suurusega panku (variant 3) võrreldes variantidega 1 (baasstsenaarium) ja 2. Variant 4 hõlmab kriisiohje- ja hoiusekindlustusraamistiku ambitsioonikat reformi, sealhulgas Euroopa hoiusekindlustusskeemi (Euroopa hoiusekindlustusskeemi vahepealne hübriidmudel, mis erineb komisjoni 2015. aasta ettepanekust). Kuigi eurorühm ei ole veel jõudnud üksmeelele Euroopa hoiusekindlustusskeemiga seotud edasises tegevuses, tunnustavad enamik ELi liikmesriike ja Euroopa Parlament tehnilisel tasandil tehtud tööd ning Euroopa hoiusekindlustusskeemi loomise tähtsust raamistiku stabiilsuse ja pangandusliidu väljakujundamise seisukohast. Seetõttu on see poliitikakujundamise tehnilise terviklikkuse ja järjepidevuse tagamiseks sellesse varianti lisatud, kuigi seda on praeguses etapis peetud poliitiliselt teostamatuks.

Kriisiohje- ja hoiusekindlustusraamistiku ambitsioonikad, kuid realistlikud parandused variandi 3 raames, eelkõige selle rahastamisvalem koos proportsionaalse kriisilahenduse kohaldamisala ja ühtlustatud stiimulitega otsuste tegemiseks parima kriisilahenduse vahendi kohta väiksemate ja keskmise suurusega pankade puhul, teevad sellest eelistatud variandi (juhul, kui puudub poliitiline kokkulepe Euroopa hoiusekindlustusskeemi kohta).

Kes millist varianti toetab?

Enamik ELi liikmesriike toetab põhimõtet, mille kohaselt laiendatakse kriisilahenduse kohaldamisala teatavatele väiksematele ja keskmise suurusega pankadele juhul, kui kriisilahendus aitaks kõige paremini saavutada raamistiku eesmärgi, selgitades välja avaliku huvi hinnangu, tingimusel et seda liiki pankadele on tagatud usaldusväärne juurdepääs rahastamisele kriisilahenduse korral. Riigid pooldavad eeskirjade suuremat proportsionaalsust, et kindlustada hoiuste tagamise skeemi abil juurdepääs rahastamisele ühtlustatud vähima kulu testi alusel ning säilitada kohustuste ja nõudeõiguste teisendamise minimaalne juurdepääsutingimus kriisilahenduse rahastamisele.

Hoiustajad ja tarbijad toetavad üldiselt raamistikku, mille puhul on kriisilahendusega hõlmatud rohkem panku, mis saavad kasu pangandussektori rahastatavatest turvavõrkudest, mis vähendaks hoiustega seoses tekkida võiva kahju riske, samal ajal kahandades maksumaksjate raha kasutamist.

Pangad peavad üldiselt kriisiohje- ja hoiusekindlustusraamistiku selgemaks muutmist kasulikuks, kuid samas väljendasid nad oma muret. Ühelt poolt on mõned väiksemad pangad mures võimalike kulude pärast, mis võivad kaasneda kriisilahenduse kohaldamisala laiendamisega koos võimaliku (proportsionaalse) omavahendite ja kõlblike kohustuste miinimumnõudega ning pangandussektori rahastatavate turvavõrkude laialdasema kasutamisega. Teiselt poolt toetavad suuremad pangad kriisilahenduse laiemat kohaldamist ja rõhutavad vajadust luua omavahendite ja kõlblike kohustuste miinimumnõude puhvrid. Siiski suhtuvad nad kriitiliselt turvavõrkude kasutamise võimalusse, eelkõige väiksemate ja keskmise suurusega pankade kriisilahenduse tarbeks.

Enamik ELi liikmesriike pooldab Euroopa hoiusekindlustusskeemi ning peab kahetsusväärseks, et käesoleva läbivaatamise käigus jäeti kasutamata kriisiohje- ja hoiusekindlustusraamistikuga kaasneva sünergia rakendamise võimalus. Üldiselt pooldab ka pangandussektor Euroopa hoiusekindlustusskeemi, eelkõige

võimalikku kulutõhusust, mis võib kaasa tuua väiksemad osamaksed turvavõrkudesse.
C. Eelistatud poliitikavariandi mõju
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?
Kõigi kolme poliitikavariandi paketi eesmärk on luua stiimulitel põhinev raamistik, soodustades kriisilahenduse vahendite järjekindlat kohaldamist, suurendades õiguskindlust ja prognoositavust, luues võrdsed tingimused, hõlbustades juurdepääsu ühistele turvavõrkudele, samal ajal säilitades mõned alternatiivid väljaspool kriisilahendust riiklike maksejõuetusmenetluste raames. Kuid kavandatud poliitikavariantide pakettide abil saavutatakse need eesmärgid erinevas ulatuses ja nende poliitiline teostatavus on erinev.
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?
Kolme poliitikavariandi eri elemendid tooksid kaasa erineva kulutaseme ja kulude jaotuse. Kriisilahendusega hõlmatud pangad täidaksid jätkuvalt nõuet tagada piisaval tasemel kahjumi katmise võime ja nad muutuksid kriisilahenduskõlblikumaks. Igal üksikjuhul hinnatakse eraldi, kas kriisilahenduse kohaldamisala laiendamine tooks kaasa suuremad kulud pankadele, kelle puhul kaalutakse likvideerimist, kuid kes viiakse üle kriisilahenduse alla. Leevendav tegur üldsuse ja kogu ühiskonna jaoks oleks vara väärtuse säilitamine (seoses üleandmise strateegiate hõlbustamisega koos nõuetekohase turult lahkumisega), maksumaksjate raha vähesem kasutamine ning hoiustajate kohustuste ja nõudeõiguste teisendamise vältimine hoiuste tagamise skeemi ulatuslikuma kasutamise abil vähima kulu testi alusel. Hoiuste tagamise skeemi vahendite ja riiklike kriisilahendusfondide / ühtse kriisilahendusfondi kasutamine võib siiski kaasa tuua ka pangandussektori <i>ex post</i> osamaksete täiendava vajaduse, mida Euroopa hoiusekindlustusskeemi puudumise korral ei kompenseeritaks pankade poolt turvavõrkudesse tehtavate osamaksete vähendamise teel. Tarbijate ja hoiustajate (sealhulgas väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEde)) jaoks peaksid kulud olema piiratud ja saadav kasu peaks neid selgelt ületama, seda eelkõige tänu hoiustajate suuremale kaitsele, finantsstabiilsusele, väärtuse paremale säilitamisele panganduse kriitiliste funktsioonide kaitsmise ja maksumaksjate raha kasutamise vähendamise kaudu.
Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?
Võttes arvesse pankade keskset rolli tarbijatele ja VKEdele rahastamis- ja finantsteenuste osutamisel, peaks pangandussektori suurem stabiilsus kriisiohje- ja hoiusekindlustusraamistiku reformi kaudu kasu tooma neile rühmadele nii seoses nende juurdepääsuga rahastamisele kui ka nende kui hoiustajate kaitsega.
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Kriisiohje- ja hoiusekindlustusraamistiku reformi eesmärk on veelgi vähendada maksumaksjate raha kasutamist pankade maksejõuetuse menetlustes. Ühelt poolt võib halduskoormus haldusasutuste jaoks mõnevõrra suureneda (kriisilahendusametite jaoks, s.t tuleb koostada rohkem kriisilahenduskavasid ja teha rohkem haldusotsuseid). Teiselt poolt saaksid haldusasutused kasu suuremast õiguskindlusest ja tulemuste prognoositavusest kriisilahenduse meetmete rakendamisel või asjakohaste kriisiohjevahendite kohaldamisel väljaspool kriisilahendust.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Ei.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Viis aastat pärast õigusakti rakendamise tähtaega korraldatakse selle täielik hindamine, et teha kindlaks, kui tõhus ja tulemuslik see on olnud käesolevas aruandes esitatud eesmärkide saavutamisel, ning otsustada, kas on vaja uusi meetmeid või muudatusi.