

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 seoses krediidiriski, krediidiäärtuse korrigeerimise riski, operatsiooniriski, tururiski ja minimaalse väljundmäära nõuetega“

(COM(2021) 664 final – 2021/0342 (COD))

(2022/C 290/07)

Raportöör: **Bogdan PREDA**

Konsulterimistaotlused	Euroopa Parlament, 17.1.2022 Euroopa Liidu Nõukogu, 20.1.2022
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 114 ja 304
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	3.3.2022
Vastuvõtmine täiskogus	23.3.2022
Täiskogu istungjärk nr	568
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	154/0/1

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab usaldusväärset, tasakaalustatud ja tulevikku suunatud kapitalipoliitikat, kus riskikaalud põhinevad tegelikel stabiilsusriskidel, võttes samal ajal arvesse vajadust suurendada ELi pankade konkurentsivõimet ja kestliku majanduskasvu rahastamist. Seega kutsub komitee komisjoni üles täiendavalt hindama, mil määral ettepanekud vastavad eespool nimetatud probleemidele.

1.2. Komitee väljendab heameelt Baseli pangajärelevalve komitees kokku lepitud rahvusvaheliste standardite (Basel III standardid) ⁽¹⁾ ülejäänud elementide rakendamise üle nii ajastuse kui ka sisu seisukohast, kuna nende eesmärk on suurendada ELi finantsturu stabiilsust ja seega mitte tekitada Euroopa kodanikele finantsturgudel suuremaid riske.

1.3. Komitee rõhutab, et finantsturgude stabiilsus on majanduse üldise stabiilsuse oluline eeldus, samas kui pangandussektori usaldusväärne reguleerimine ja järelevalve on hädavajalik, et vältida ebastabiilsuse ja kriisi ohtu. Usaldatavusnormatiivide kapitalinõuded on olulised eespool nimetatud eeltingimuste täitmisel, ent komitee kutsub seadusandjaid üles tagama, et ettepanekutes nähakse ette sobiv tasakaal kahe üksteist täiendava eesmärgi vahel, nimelt i) tagada ELi pankade vastupanuvõime suurendamine ning ii) vajadus tagada sektoris rahanduslik usaldusväärsus ja konkurentsivõime, sealhulgas tasakaalustatud kapitalinõuete raamistiku seisukohast, et toetada pankade rolli reaalmajanduse rahastamisel.

1.4. Komitee kutsub komisjoni üles analüüsima korrapäraselt ettepanekute tegelikku mõju, et hinnata, kas nende rakendamine aitab suurendada finantsturgude stabiilsust ja vastupanuvõimet pangandussektoris, võttes samal ajal arvesse ELi pankade konkurentsivõimet. Komitee tunnistab ka seda, et usaldusväärset ja tasakaalustatud omavahendite suhtarvud aitavad kaasa konkurentsivõimele.

⁽¹⁾ <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

Basel III on rahvusvaheliselt kokkulepitud meetmete kogum, mille töötas välja Baseli pangajärelevalve komitee vastusena 2007.–2009. aasta finantskriisile. Meetmete eesmärk on tugevdada pankade reguleerimist, järelevalvet ja riskijuhtimist. Nagu kõik Baseli komitee standardid, on Basel III standardid rahvusvaheliselt tegutsevate pankade suhtes kohaldatavad miinimumnõuded. Liikmed kohustuvad rakendama ja kohaldama standardeid oma jurisdiktsioonis Baseli komitee kehtestatud tähtaja jooksul.

1.5. Komitee hindab kõrgelt komisjoni püüdlusi muuta ELi majandus keskkonnasäästlikumaks ja konkurentsivõimelisemaks, sealhulgas selliste olemasolevate vahendite läbivaatamise ja pideva hindamise kaudu, mille eesmärk on suurendada kestliku rahastamise kasutamist. Finantssektorist võiks saada oluline osaleja CO₂ netonullheitega majanduse kujundamisel. Seetõttu peab komitee kiiduväärseks komisjoni lähenemisviisi tugevdada usaldatavusraamistikus keskendumist keskkonna-, sotsiaalsetele ja juhtimisriskidele (kooskõlas rahvusvaheliste töösuundadega, eelkõige Basel III raamistikus), sealhulgas kliimamuutustega seotud finantsturu riskide parema arvestamise kaudu.

1.6. Komitee tunneb samuti heameelt Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisalase teabe⁽²⁾ avalikustamise töö üle, mille eesmärk on hinnata nõuetekohaselt pankade keskkonnariske ja nende finantsstrateegiat üleminekuks CO₂ netonullheitega majandusele. Samuti kutsub komitee Euroopa Pangandusjärelevalvet üles kiirendama oma tööd esimese samba raamistiku kontrollimisel, et selgitada välja, kas see võtab piisavalt arvesse kliimarisikude eripära. Makrotasandi usaldatavusnormatiividel, sh kapitalipõhistel normatiividel, võib olla oluline roll kliimamuutustega seotud finantstururiskide paremal arvessevõtmisel. Lisaks kutsub komitee Euroopa Pangandusjärelevalvet üles tõhustama jõupingutusi, et kõrvaldada puudused praeguses keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisalases teabes ELi tasandil, sealhulgas fossiilkütustega seotud varade ja selliste varade kohta, mida mõjutavad pikaajalised ja akuutsed kliimamuutustest tingitud sündmused, et julgustada panku oluliselt laiendama kestliku rahanduse strateegiaid.

2. Sissejuhatus

2.1. Käesoleva arvamuse teema on Euroopa Komisjoni ettepanek võtta vastu i) määrus, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 575/2013⁽³⁾ krediidiasutuste suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta seoses krediidiriski, krediidiväärtuse korrigeerimise riski, operatsiooniriski, tururiski ja minimaalse väljumäära nõuetega (kapitalinõuete määruse ettepanek), ning ii) direktiiv, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL⁽⁴⁾ seoses järelevalvevolituste, sanktsioonide, kolmanda riigi ettevõtja filiaalide ning keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskidega ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/59/EL (kapitalinõuete direktiivi ettepanek).

2.2. Nagu seletuskirjas märgitud, on need kaks õigusakti põhjendatud vajadusega rakendada Basel III standardeid, käsitledes samas ka mitmeid finantsstabiilsuse ja majanduse stabiilse rahastamise seisukohalt olulisi küsimusi COVID-19 kriisi järgse taastumise kontekstis. Nende hulka kuuluvad riskipõhiste kapitalinõuete raamistiku tugevdamine, keskkonna-, sotsiaalsetele ja juhtimisriskidele keskendumise suurendamine usaldatavusraamistikus ning järelevalvevolituste ja -vahendite täiendav ühtlustamine.

3. Üldised märkused

3.1. Komitee rõhutab, et finantsturu stabiilsus on üldise majandusliku stabiilsuse oluline eeldus ja seetõttu on see ühistes avalikes huvides. Väga oluline on pangandussektori usaldusväärne reguleerimine ja järelevalve, et vältida ebastabiilsuse ja kriisi ohtu, samal ajal kui usaldatavusnormatiivide kapitalinõuded on olulised selleks, et vältida avaliku sektori vahendite kasutamist raskustes olevate pankade päästmiseks.

3.2. Basel III standardite usaldusväärne, kuid õiglane rakendamine on oluline Euroopa ettevõtete ja töökohtade seisukohalt, kuid samuti selleks, et soodustada juurdepääsu eluaseme omamisele ja hoogustada ELi ekspordile suunatud majandust, millele toetuvad väga paljud ettevõtjad oma äritegevuse laiendamisel ja väga paljud kodanikud töö saamisel. Samuti rakendatakse kõnealuseid rahvusvahelisi standardeid ELi pangandusmudelil, mis on olemuselt pigem riske vältiv ja vähem sõltuv kapitaliturgudest kui teiste jurisdiktsioonide mudelid.

3.3. Komitee hindab komisjoni ettepanekuid võtta kasutusele Basel III standardite ülejäänud elemendid, mille eesmärk on piirata õigusliku arbitraazi ohtu ning luua investorite ja reguleerivatele asutustele jaoks usaldust ja prognoositavust. Komitee tunnistab, et EL vajab eeskirju, et tulla toime Euroopa Liidu ees seisvate probleemide (st taastumine, kliima- ja digiprobleemid), tema eripära (pangalaenu on vaieldamatult ELi majanduse peamine rahastamiskanal) ja ambitsioonidega (kapitaliturgude liit ja roheline kokkulepe). Teisest küljest on hädavajalik tagada, et Euroopa kodanikke ja maksumaksjaid ei ohustaks suurenenud finantsturukriisi risk. Seega tuleb saavutada sobiv tasakaal eespool nimetatud probleemide ning Basel III standardite sisu ja nendega ette nähtud kaalutusõiguse vahel. Seetõttu kutsub komitee komisjoni üles täiendavalt hindama Euroopa pankade isearasusi ning neist tulenevat mõju pankadele ja ELi majandusele, tagamaks, et seadusandlikes ettepanekutes saavutatakse nõuetekohane tasakaal Basel III standardite usaldusväärse rakendamise, Basel III standarditega ette nähtud riikliku kaalutusõiguse kasutamise ning vajaduse vahel teha kohandusi, et võtta arvesse nii ELi majanduse kui ka ELi pankade eripära.

⁽²⁾ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/transparency-and-pillar-3>

⁽³⁾ Tuntakse kapitalinõuete määrusena.

⁽⁴⁾ Tuntakse kapitalinõuete direktiivina.

3.4. Komitee märgib, et kõnealuste ettepanekute rakendamine peaks tagama finantsturgude stabiilsuse, kuid ei tohiks kaasa tuua ELi pankade kapitalinõuete põhjendamatu suurenemist, mis läheks komisjoni hinnangus kavandatust kaugemale. Seetõttu kutsub komitee komisjoni üles tagama, et mõju kapitalinõuetele, sealhulgas väikeste ühistupankade ja väikeste pankade kapitalinõuetele, ei oleks liiga koormav ega mõjutaks seega nende konkurentsivõimet, tagades samal ajal finantsturu stabiilsuse.

3.5. Komitee on samuti täielikult teadlik asjaolust, et olemasolevad kapitalinõuded aitavad otsustavalt kaasa pangandussüsteemi kriiside ajal vastupanuvõimelisemaks muutmisele, nagu näitas ka pandeemia. Kapitalisatsiooni praegune tase on võimaldanud Euroopa pankadel pandeemia ajal hästi toime tulla ning jätkata Euroopa majanduse rahastamist ja toetamist, et COVID-19 pandeemiast tulenevale suurele majandusšokile vastu seista. Komitee juhib tähelepanu ka Euroopa Keskpanga olulisele rollile: EKP kehtestas väga toetava poliitika, aidates seeläbi suurendada pankade vastupanuvõimet COVID-19 kriisis.

3.6. Seetõttu kutsub komitee komisjoni üles tagama, et praegustes ettepanekutes tugevdatakse kehtivaid eeskirju, eelkõige kapitalinõuete kontekstis, et jätkuvalt vältida ülemääraste riskide võtmist, kõrget finantsvõimendust ja spekulatiivset käitumist. Arvestades praegust majanduslikku ja sotsiaalset konteksti, on veel palju olulisi riske, millega tuleb nõuetekohaselt tegeleda, näiteks kliimarisikid või viivislaenu. Kapitalinõuded peaksid olema piisavalt kõrged, et ennetada pankrotiohtu ning finantsturgude ebastabiilsust ja kriisi, kuid mitte ülemäärased. Samal ajal tunnistab komitee, et ELi pankadel on keskne roll reaalmajanduse rahastamisel ning digi- ja kestliku ülemineku toetamisel, millel on kaudne mõju tööhõivele ja elatustasemele. Kapitalinõuetega seotud õigusnormides tuleb neid aspekte arvesse võtta.

3.7. Keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskide osas juhib komitee tähelepanu sellele, et finantsturud saavad ja peavad toetama ja edendama üleminekut säästvamale ja keskkonnahoidlikumale majandusele, samas pangandussektor üksi ei suuda seda pikaajalist muutust ellu viia. Euroopa Kontrollikoja viimaste ülevaadete kohaselt subsideerivad enam kui pooled ELi liikmesriigid endiselt rohkem fossiilkütuseid kui taastuvaid energiaallikaid, ⁽⁵⁾ samas kui „ELi investeringutoetus peab olema paremini kooskõlas kestliku rahanduse põhimõtetega“ ⁽⁶⁾. Sellega seoses kutsub komitee üles viima tööstuspoliitika ning asjaomased ELi ja riiklikud õigusraamistikud täielikku kooskõlla i) kestlike investeerimisvõimaluste edendamise, et mõjutada majandusressursside jaotamist selles suunas, ning ii) fossiilkütuste toetuste kaotamisega ja kliimaeesmärkide ühitamisega sotsiaalsete vajadustega. Seepärast väljendab komitee heameelt keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskidega seotud sätete tugevdamise üle õigusaktide ettepanekutes, kuid kutsub komisjoni üles täpsustama nende sätete kohaldatavust, mis käsitlevad järelevalveasutustele antud volitusi, millega taotletakse „liidu keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisteguritega seotud poliitikaeesmärkide ning laiimate üleminekusuundumustega vastuolus tegutsemisest tingitud riskide vähendamist“, et selgitada, kuidas neid volitusi tuleks kasutada.

3.8. Lisaks avalikustamisele ja kliimamuutustega seotud stressitestidele võib makrotasandi usaldatavuspoliitika, sh kapitalipõhised meetmed, aidata nõuetekohaselt arvesse võtta pankade keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskidega seotud riske ning hõlbustada krediitvoogude jaotamist sektorite vahel, mis võivad toetada üleminekut CO₂ netonullheitega majandusele. Seepärast soovib komitee Euroopa Pangandusjärelevalvel ja Euroopa Keskpangal kiirendada oma tööd

i) esimese samba raamistiku alal, et selgitada välja, mil määral võtab praegune reguleeriv raamistik asjakohaselt arvesse keskkonna-, sotsiaalseid ja juhtimisriske ja asjaomasel juhul sellega seotud vajalikke meetmeid, ning

ii) keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskide stressitestimise nõuetekohase ja õigeaegse kalibreerimise alal.

3.9. Komitee kiidab heaks komisjonile antud volitused jälgida standardite rakendamist teistes jurisdiktsioonides, et tagada sidusus asjaomastele sidusrühmadele avalduva mõju ajastuse ja tähtsuse osas, sealhulgas kapitalinõuete suurendamise osas. Komitee hoiatab sellegipoolest ka regulatiivsete standardite allakäiguspiraali või uute viivituste eest standardite jõustumisel, ja juhib tähelepanu konkreetsete eeskirjade kehvemale rakendamisele mõnes jurisdiktsioonis. Sellega võidakse põhjustada tõsisid ülemaailmseid stabiilsusriske.

⁽⁵⁾ <https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=60760>

⁽⁶⁾ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_22/SR_sustainable-finance_ET.pdf

4. Konkreetsed märkused

4.1. Komitee tervitab eelkõige komisjoni ettepanekus esitatud järgmisi ettepanekuid, kuid soovib analüüsida mitmeid täiendavaid tehnilisi parandusi:

- i) **minimaalse väljundmäära nõuete kohaldamine iga pangagrupi kõrgeimal konsolideerimistasandil koos riskipõhise ümberjaotamismehhanismiga** (tagamaks tüürettevõtjate piisav kapitaliseeritus ELis), kuna see mitte ainult ei tagaks rahvusvahelist järjepidevust, vaid väldiks ka negatiivseid tagajärgi, mida põhjustaks nõuete kohaldamine panga tasandil;
- ii) **konkreetsed parandused minimaalse väljundmäära nõuete osas eriotstarbeliste laenude andmisel** (artikkel 495b) on teretulnud, kuid neid tuleks täiendavalt hinnata, et saavutada suurem sidusus minimaalse sisendmäära nõuete osas, võttes arvesse eriotstarbeliste laenude alamklasside eripära, samas kui standardmeetodi kohased parameetrite alampiirid ei vasta tegelikele riskidele ega kajasta seda liiki rahastamise usaldusväärset;
- iii) **VKEde ja taristu toetuskoefitsientide säilitamine koos krediiväärtuse korrigeerimise eranditega** (artikkel 501/501a) on väga hinnatud, kuna need on olulised vahendid, mis võimaldavad pankadel jätkata Euroopa majanduse oluliste segmentide toetamist, eriti COVID-19 järgseks taastumiseks. Komitee kutsub siiski komisjoni üles hindama võimalust veelgi täpsustada ja lihtsustada taristu toetuskoefitsiendi kriteeriume, et suurendada taristu rahastamist, võttes samal ajal arvesse sellega seotud riske ja tagades finantsstabiilsuse;
- iv) **investeeringufondide käsitlemisel on aluspositsioonide arvessevõtmise meetodi tõhustamine põhimõtteliselt hästi kavandatud**, kuid komitee on seisukohal, et on vaja asjakohaste juhtimiseeskirjade ja piirangute täiendavat kooskõla (näiteks vajadus tugineda kolmandate isikute esitatud andmetele omavahendite nõude arvutamisel investeeringufondidega seotud tururiski suhtes);
- v) **100 % riskikaalu säilitamine pankade pikaajalistes strateegilistes omakapitaliinvesteeringutes on vajalik**, kuid komitee on seisukohal, et seda tuleks kohaldada õiglaselt kõigi pankade suhtes, olenemata sellest, kas nende suhtes kohaldatakse standard- või sisemudelitel põhinevat meetodit;
- vi) **stiimulid pankadele, et suunata ressursid CO₂ netonullheitega majandusse**, ja klientidega suhtlemine on roheülemineku rahastamisel võtmetähtsusega. Sellega seoses on komitee arvates sellise vajaliku ülemineku kiirendamiseks ja edendamiseks oluline, et EL ja liikmesriigid teeksid suuri muudatusi alusmajanduse stiimulites ja takistustes, mis on üle võetud tööstuspoliitikasse ja asjaomastesse raamistikesse. Komitee palub komisjonil eespool esitatut silmas pidades täiendavalt hinnata kapitalinõuete määruse ja kapitalinõuete direktiivi ettepaneku keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisalaseid sätteid.

4.2. Samal ajal soovib komitee ettepanekutes uuesti kaaluda mitmeid küsimusi. Komitee rõhutab sellega seoses, et üldine avalik huvi tagada finantsturgude stabiilsus on esmatähtis ja seoses sellega tuleb saavutada sobiv tasakaal teiste poliitiliste eesmärkidega, samas kui finantsstabiilsuse ohtuseadmist tuleb täielikult vältida. Basel III standardite kasutuselevõtt ELis ei tohi kahjustada eesmärki suurendada finantsturgude stabiilsust, et olla tulevikus paremini valmis majanduslikuks ebastabiilsuseks ja kriisideks. Lisaks peaksid kavandatud meetmed igal juhul tagama, et pankade kapitaliseeritust parandatakse veelgi, tagades samal ajal ka nende konkurentsivõime:

- i) **Tuleks loobuda reitingutel põhineva tingimuslikkuse kasutamisest üleminekulahenduse puhul, mille eesmärk on vähendada minimaalse väljundmäära nõuete mõju reitinguta äriühingutele** (artikli 465 lõige 3). Selle põhjuseks on välisreitingute vähenemine katvus ELi turul ja välisreitingutele liigse tuginemise vältimine kooskõlas reitinguagentuuride direktiiviga.
- ii) Mis puudutab **üleminekukorda seoses elamukinnisvarale seatud hüpoteekide minimaalse väljundmäära nõudega**, siis kutsub komitee komisjoni üles hindama võimalust vaadata see läbi mitmest vaatenurgast (laenusumma ja tagatisvara väärtuse suhtarv, riskimeetodite asümmeetria, riskitundlikkus), et vältida soovimatuid tagajärgi elamukinnisvarale seatud hüpoteekide kättesaadavusele. Sellega seoses tuleks mis tahes läbivaatamisel siiski arvesse võtta ka vajadust vältida kinnisvaramullide ohtu.

- iii) **Sisereitingute meetodit (IRB) käsitlevad sätted tuleks täiendavalt läbi vaadata**, võimaldades kasutada tegelikke tähtaegu kindlaksmääratavate tähtaegade asemel, et kajastada tegelikku kaasnevat riski.
- iv) Tehingutega seotud tingimuslike kirjete (nt täitmisgarantiid, pakkumisgarantiid, tagatised) **tehingute ümberhindlustegurid tuleks jätta 20 % tasemele**, kuna sellel on ELi majanduses keskne roll ja kuna see peaks olema kooskõlas asjaomase turu tegelike makseviivitusi käsitlevate andmetega.
- v) **Kapitaliturgudega seotud sätteid tuleks täiendavalt hinnata**, et vältida riikide ja äriühingute riskimaandamis-, likviidsus- ja rahastamiskulude ebaproportsionaalse mõjutamise ohtu ning aidata seeläbi suurendada ELi äri- ja investeerimispankade suutlikkust konkureerida ELi ja rahvusvahelistel turgudel.
- vi) **Tuleks muuta konsolideeritud kapitali vähemusosaluste tegeliku panuse arvutamist**, mis on praegu vastuolus kapitaliturgude liidu eesmärkidega, kahjustades huvi äriühingute noteerimise vastu.

4.3. Komitee rõhutab, et kliimamuutused põhjustavad riske, mis juba mõjutavad panku ja millel võib olla suur mõju pankade finantsstabiilsusele, kui nendega ei tegeleta nõuetekohaselt nii regulatiivsel kui ka panganduse tasandil. Sellega seoses peab komitee kiiduväärseks Baseli komitee ja Euroopa ametiasutuste tööd kliimaga seotud finantsriskide valdkonnas praeguse raamistiku võimalike lünkade kindlakstegemisel ja selliste lünkade kõrvaldamiseks võetavate võimalike meetmete kaalumisel. Lisaks kutsub komitee komisjoni üles tagama, et keskkonnasäästlikumale majandusele ülemineku rahastamise asjakohase raamistiku edasiarendamisel järgitakse täielikult topeltolulisuse põhimõtet.

4.4. Komitee kutsub komisjoni üles hindama proportsionaalsuse põhimõtte kohaldatavust pankade suhtes, kes oma suuruse, rolli ja süsteemsete riskide poolest on väikesed (vastavalt väikese ja mittekeeruka üksuse määratlusele kapitalinõuete määruuses), kuid kes endiselt peavad täitma rangemaid nõudeid, sealhulgas avalikustamis- ja kapitalinõudeid, kuna nad kuuluvad „suurde“ pangandusgruppi. Proportsionaalsuse põhimõtte hindamisel tuleb siiski arvesse võtta, et suurde pangandusgruppi kuuluvate väiksemate pankade käsutuses on rohkem vahendeid avalikustamis- ja kapitalinõuete täitmiseks.

Brüssel, 23. märts 2022

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Christa SCHWENG