

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu zahtjeva za kreditni rizik, rizik prilagodbe kreditnom vrednovanju, operativni rizik, tržišni rizik i minimalnu donju granicu**

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

(2022/C 290/07)

Izvjestitelj: **Bogdan PREDA**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 17.1.2022. Vijeće Europske unije, 20.1.2022.
Pravna osnova:	članci 114. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.3.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.3.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	568
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	154/0/1

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO se zalaže za čvrstu i uravnoteženu politiku kapitala usmjerenu na budućnost s ponderiranjem rizika na temelju stvarnih rizika za stabilnost, istodobno uzimajući u obzir potrebu za poticanjem konkurentnosti banaka EU-a i povećanjem financiranja održivog rasta. EGSO stoga poziva Komisiju da dodatno razmotri u kojoj mjeri predmetni prijedlozi odgovaraju na navedene izazove.

1.2. EGSO pozdravlja provedbu preostalih elemenata međunarodnih standarda dogovorenih u okviru Bazelskog odbora za nadzor banaka („standardi Basel III“) <sup>(1)</sup> i s obzirom na rokove i s obzirom na sadržaj jer se njima nastoji poboljšati stabilnost financijskog tržišta u EU-u i tako spriječiti izlaganje europskih građana povećanim rizicima na financijskom tržištu.

1.3. EGSO naglašava da je stabilnost financijskog tržišta ključan preduvjet za opću gospodarsku stabilnost, dok su dobro uređenje i nadzor bankarskog sektora bitni za sprečavanje opasnosti od turbulencija i kriza. Bonitetni kapitalni zahtjevi ključni su za postizanje navedenih preduvjeta, pa EGSO poziva zakonodavce da se pobrinu za to da se u prijedlozima predvide odgovarajuća ravnoteža između dvaju komplementarnih ciljeva, a to su: 1) osiguravanje veće otpornosti banaka u EU-u i 2) potreba za osiguravanjem financijske stabilnosti i konkurentnosti u tom sektoru, među ostalim i iz perspektive uravnoteženog okvira o kapitalnim zahtjevima, kako bi se podržala uloga banaka u financiranju realnog gospodarstva.

1.4. EGSO poziva Komisiju da provodi periodične procjene stvarnog učinka prijedlogâ kako bi ocijenila doprinosi li njihova provedba većoj stabilnosti financijskog tržišta i otpornosti bankarskog sektora, uzimajući pritom u obzir konkurentnost banaka EU-a. EGSO isto tako uviđa da zdrave i uravnotežene stope kapitala doprinose konkurentnosti.

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

Basel III međunarodno je dogovoren skup mjera koje je Bazelski odbor za nadzor banaka razvio kao odgovor na financijsku krizu 2007. – 2009. godine. Cilj tih mjera je ojačati reguliranost, nadzor i upravljanje rizicima banaka. Kao i svi standardi Bazelskog odbora, standardi Basel III minimalni su zahtjevi koji se primjenjuju na banke koje posluju na međunarodnoj razini. Članovi tog Odbora predani su provedbi i primjeni standarda u svojim jurisdikcijama unutar vremenskog okvira koji je utvrdio Odbor.

1.5. EGSO izuzetno cijeni nastojanja Komisije da gospodarstvo EU-a učini zelenijim i otpornijim, među ostalim revizijom i stalnom evaluacijom postojećih alata predviđenih za povećanje primjene održivog financiranja. Financijski sektor mogao bi postati ključan za stvaranje gospodarstva s nultom neto stopom emisija ugljika. EGSO stoga pozdravlja pristup Komisije kojim se jača usmjerenost na okolišne, socijalne i upravljačke rizike u bonitetnom okviru (u skladu s međunarodnim područjima djelovanja, konkretno u Baselu III) time što se, među ostalim, u većoj mjeri u obzir uzimaju rizici financijskih tržišta povezani s klimatskim promjenama.

1.6. EGSO također pozdravlja rad Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) na objavljivanju informacija o okolišnim, socijalnim i upravljačkim čimbenicima<sup>(2)</sup> kako bi se omogućila pravilna procjena rizika banaka povezanih s okolišem i njihove financijske strategije za prijelaz na gospodarstvo s nultom stopom emisija ugljika. EGSO također poziva EBA-u da ubrza rad na nadzoru prvog stupa kako bi se utvrdilo jesu li njime u dovoljnoj mjeri obuhvaćene jedinstvene značajke klimatskih rizika. Propisi o makrobonitetnim politikama, uključujući one koji se temelje na kapitalu, mogu imati važnu ulogu u boljem uzimanju u obzir rizika financijskih tržišta povezanih s klimatskim promjenama. Osim toga, EGSO poziva EBA-u da ojača napore za rješavanje nedostataka u aktualnom objavljivanju informacija o ekološkim, socijalnim i upravljačkim čimbenicima na razini EU-a, među ostalim u vezi s imovinom povezanom s fosilnim gorivima i s imovinom podložnom događajima uzrokovanim kroničnim i akutnim klimatskim promjenama, kako bi se potaknulo znatno povećanje strategija održivog financiranja banaka.

## 2. Uvod

2.1. Predmet ovog mišljenja su prijedlozi Europske komisije za donošenje uredbe o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>(3)</sup> o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije u pogledu zahtjeva za kreditni rizik, rizik prilagodbe kreditnom vrednovanju, operativni rizik, tržišni rizik i minimalnu donju granicu („Prijedlog uredbe o kapitalnim zahtjevima“) i direktive o izmjeni Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća<sup>(4)</sup> u pogledu nadzornih ovlasti, sankcija, podružnica iz trećih zemalja i okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika te o izmjeni Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća („Prijedlog direktive o kapitalnim zahtjevima“).

2.2. Kako je navedeno u obrazloženju, ta su dva normativna akta opravdana potrebom za provedbom standarda Basel III i istodobnim rješavanjem nekoliko pitanja važnih za financijsku stabilnost i stabilno financiranje gospodarstva u kontekstu oporavka nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. To uključuje jačanje okvira za kapital koji se temelji na riziku, stavljanje većeg naglaska na okolišne, socijalne i upravljačke rizike u bonitetnom okviru te daljnje usklađivanje nadzornih ovlasti i alata.

## 3. Opće napomene

3.1. EGSO naglašava da je stabilnost financijskog tržišta ključan preduvjet za opću gospodarsku stabilnost te je stoga u zajedničkom javnom interesu. Dobra regulacija i kvalitetan nadzor bankarskog sektora od vitalne su važnosti za sprečavanje opasnosti od turbulencija i kriza, dok su bonitetni kapitalni zahtjevi ključni za izbjegavanje upotrebe javnih sredstava za sanaciju banaka u poteškoćama.

3.2. Vjerna, ali pravedna provedba standarda Basel III važna je za europska poduzeća i radna mjesta, ali i za poticanje pristupa vlasništvu nad stambenim nekretninama i poticanje gospodarstava EU-a usmjerenih na izvoz, na kojemu se temelji rast brojnih poduzeća i radna mjesta velikog broja građana. Osim toga, ti se međunarodni standardi primjenjuju u bankarskom modelu EU-a koji je po svojoj prirodi nesklon riziku i manje ovisan o tržištima kapitala nego bankarski modeli u drugim jurisdikcijama.

3.3. EGSO pozdravlja prijedloge Komisije o uvođenju preostalih elemenata standarda Basel III, čiji je cilj ograničiti rizik od regulatorne arbitraže te stvoriti povjerenje i osigurati predvidljivost za ulagatelje i regulatorna tijela. EGSO priznaje da su EU-u potrebni propisi namijenjeni svladavanju izazova (oporavak, klima i digitalni izazovi) te prilagođeni posebnim značajkama (bankovni krediti daleko su najčešći kanal financiranja gospodarstva EU-a) i ambicijama (unija tržišta kapitala i zeleni plan) Europske unije. S druge strane, europski građani i porezni obveznici nikako ne smiju biti izloženi povećanim rizicima zbog krize na financijskom tržištu. To znači da je potrebno postići odgovarajuću ravnotežu između izazova i suštine standarda Basel III te u njima predviđenih diskrecijskih prava. Stoga EGSO poziva Komisiju da dodatno ocijeni posebne značajke europskih banaka i posljedice predmetnih zakonodavnih prijedloga na njih i na gospodarstvo EU-a kako bi se osiguralo da se tim prijedlozima postigne odgovarajuća ravnoteža između vjerne provedbe standarda Basel III, primjene nacionalnih diskrecijskih prava predviđenih standardima Basel III i potrebe za predlaganjem prilagodbi kako bi se uzele u obzir posebnosti gospodarstva i banaka EU-a.

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

<sup>(3)</sup> Poznata pod nazivom Uredba o kapitalnim zahtjevima.

<sup>(4)</sup> Poznata pod nazivom Direktiva o kapitalnim zahtjevima.

3.4. EGSO napominje da bi se provedbom tih prijedloga trebala očuvati stabilnost financijskog tržišta, ali da ona ne bi smjela dovesti do neopravdanog povećanja kapitalnih zahtjeva za banke iz EU-a povrh onoga što je predviđeno u procjeni Komisije. EGSO stoga poziva Komisiju da se pobrine za to da učinak na kapitalne zahtjeve, uključujući na male zadružne banke i male banke, ne bude preveliko opterećenje kako ne bi utjecao na njihovu konkurentnost, i da istodobno vodi računa o osiguravanju stabilnosti financijskog tržišta.

3.5. EGSO je također u potpunosti svjestan činjenice da su postojeći kapitalni zahtjevi znatno pridonijeli povećanju otpornosti bankarskog sustava tijekom kriza, kao što se pokazalo i u kontekstu pandemije. Naime, trenutna razina kapitalizacije omogućila je europskim bankama da pandemiju bolesti COVID-19 prebrode u dobrom stanju i nastave financirati i podupirati europsko gospodarstvo kako bi podnijelo taj veliki gospodarski šok. EGSO ukazuje i na ključnu ulogu Europske središnje banke, koja je uspostavila izrazito poticajnu politiku i tako pridonijela otpornosti banaka u krizi uzrokovanoj pandemijom COVID-a 19.

3.6. EGSO stoga poziva Komisiju da osigura da se ovim prijedlogom unaprijede postojeća pravila, posebno u kontekstu kapitalnih zahtjeva, kako bi se nastavilo sprečavati prekomjerno izlaganje rizicima, visoka financijska poluga i špekulativno ponašanje. S obzirom na trenutnačan gospodarski i društveni kontekst, postoje brojni veliki rizici koje još treba riješiti na odgovarajući način, kao što su, primjerice, klimatski rizici ili neprihodonosni krediti. Kapitalni zahtjevi trebali bi biti dovoljno visoki da spriječe opasnost od stečaja te turbulencije i krize na financijskom tržištu, ali ne bi smjeli biti pretjerani. EGSO istodobno priznaje da banke u EU-u imaju ključnu ulogu u financiranju realnog gospodarstva i podupiranju digitalne i održive tranzicije, što posredno ima učinak na radna mjesta i životni standard. Regulatorne odredbe koje se odnose na kapitalne zahtjeve moraju uzeti u obzir te aspekte.

3.7. Kad je riječ o okolišnim, socijalnim i upravljačkim rizicima, EGSO ističe da financijska tržišta mogu i trebaju poduprijeti i poboljšati prijelaz na održivije i zelenije gospodarstvo, ali da bankarski sektor ne može sam ostvariti tu dugotrajnu tranziciju. Prema najnovijim pregledima Europskog revizorskog suda više od polovine država članica EU-a i dalje više subvencionira fosilna goriva od obnovljivih izvora energije <sup>(5)</sup>, dok „potpora EU-a ulaganjima mora biti bolje usklađena s načelima održivog financiranja” <sup>(6)</sup>. U tom kontekstu EGSO poziva na potpunu dosljednost industrijskih politika i relevantnih pravnih okvira EU-a i nacionalnih pravnih okvira radi: 1. promicanja prilika za održiva ulaganja kako bi se utjecalo na dodjelu gospodarskih resursa za te namjene; i 2. ukidanja subvencija za fosilna goriva i usklađivanja klimatskih ciljeva s društvenim potrebama. EGSO stoga pozdravlja jačanje odredbi povezanih s okolišnim, socijalnim i upravljačkim čimbenicima u zakonodavnim prijedlozima, ali poziva Komisiju da pojasni primjenjivost odredbi o ovlastima nadzornih tijela da „smanje rizike koji proizlaze iz neusklađenosti institucija s relevantnim ciljevima politike Unije i širih trendova tranzicije koji se odnose na okolišne, socijalne i upravljačke čimbenike” kako bi bilo jasno kako će se te ovlasti izvršavati.

3.8. Osim u objavljivanju informacija i testiranju otpornosti na klimatske promjene, makrobonitetne politike (što obuhvaća i mjere koje se temelje na kapitalu) mogu imati ulogu i u pravilnom uzimanju u obzir okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika banaka i olakšavanju usmjeravanja kreditnih tokova u sektore koji mogu poduprijeti tranziciju na gospodarstvo s nultom stopom emisija ugljika. EGSO stoga preporučuje da EBA i ESB ubrzaju svoj rad:

- i. na okviru prvog stupa kako bi se utvrdilo u kojoj su mjeri postojećim regulatornim okvirom na odgovarajući način obuhvaćeni okolišni, socijalni i upravljački rizici i s njima povezane eventualno potrebne mjere, i
- ii. na ispravnoj i pravodobnoj kalibraciji testiranja otpornosti na okolišne, socijalne i upravljačke rizike.

3.9. EGSO pozdravlja mandat dodijeljen Komisiji za praćenje provedbe standarda u drugim jurisdikcijama kako bi se osigurala dosljednost u pogledu vremenskog okvira i važnosti učinka na relevantne dionike, među ostalim u pogledu povećanja kapitalnih zahtjeva. Međutim, EGSO također upozorava na opadanje regulatornih standarda i daljnje kašnjenje u stupanju standarda na snagu, što ukazuje na lošiju provedbu određenih pravila u nekim jurisdikcijama. To bi moglo izazvati ozbiljne globalne rizike za stabilnost.

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

<sup>(6)</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_22/SR\\_sustainable-finance\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_22/SR_sustainable-finance_EN.pdf).

#### 4. Posebne napomene

4.1. EGSO posebno pozdravlja sljedeće prijedloge iz prijedloga Komisije, ali preporučuje da se analizira nekoliko daljnjih tehničkih poboljšanja:

- i. **primjena minimalne donje granice na najvišoj razini konsolidacije s mehanizmom preraspodjele koji se temelji na riziku** (kako bi se zajamčila odgovarajuća kapitalizacija društava kćeri u EU-u) jer bi se time osigurala međunarodna dosljednost, ali i izbjegli negativni učinci koje bi imala primjena na razini subjekta;
- ii. **posebna poboljšanja u pogledu minimalne donje granice u specijaliziranom financiranju** (članak 495.b) treba pohvaliti, ali bi ih trebalo dodatno ocijeniti iz perspektive postizanja veće dosljednosti u pogledu donjih pragova na ulazne veličine, uzimajući u obzir posebnosti potkategorijâ specijaliziranog financiranja, dok donje granice parametara u okviru standardiziranog pristupa ne odgovaraju stvarnim rizicima ili odražavaju stabilnost tih vrsta financiranja;
- iii. **zadržavanje pomoćnih faktora za mala i srednja poduzeća i infrastrukturu, kao i izuzeća od prilagodbe kreditnom vrednovanju** (članci 501. i 501.a) iznimno se cijeni jer su to važni alati kojima banke mogu nastaviti podupirati važne segmente europskog gospodarstva, posebno u kontekstu oporavka od pandemije bolesti COVID-19. Međutim, EGSO poziva Komisiju da ocijeni mogućnost da dodatno pojasni i pojednostavi kriterije za pomoćni faktor za infrastrukturu kako bi se potaknulo financiranje infrastrukturnih projekata, istodobno uzimajući u obzir povezanu riziku i štiteći financijsku stabilnost;
- iv. **pojednostavljenje pristupa odnosnih izloženosti u postupanju s investicijskim fondovima (subjekti za zajednička ulaganja) u načelu je dobro osmišljeno**, ali EGSO smatra da je potrebna daljnja korelacija povezanih pravila i ograničenja upravljanja (npr. oslanjanje na podatke trećih strana pri izračunu kapitalnog zahtjeva za tržišni rizik u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja);
- v. **zadržavanje pondera rizika od 100 % za dugoročna strateška vlasnička ulaganja banaka je potrebno**, ali EGSO smatra da ga treba primijeniti na sve banke, bez obzira na to jesu li one obuhvaćene standardiziranim pristupom ili pristupom internih modela;
- vi. **poticaji bankama da preusmjere resurse na gospodarstvo s nultom stopom emisija ugljika** i suradnja s klijentima ključni su za financiranje zelene tranzicije. U tom pogledu, kako bi se ubrzao i poboljšala ta neophodna promjena, EGSO smatra da je ključno da EU i države članice provedu veliku promjenu u poticajima i stimulacijskim mjerama za temeljno gospodarstvo kako su izravno prenesene u industrijske politike i relevantne okvire. S obzirom na navedeno, EGSO traži od Komisije da dodatno ocijeni odredbe povezane s okolišnim, socijalnim i upravljačkim aspektima u Prijedlogu Uredbe o kapitalnim zahtjevima i Prijedlogu Direktive o kapitalnim zahtjevima.

4.2. EGSO u međuvremenu predlaže da se u okviru prijedlogâ ponovno razmotri niz pitanja. EGSO u tom kontekstu naglašava da je zajednički javni interes za očuvanje stabilnosti financijskog tržišta glavni prioritet te da je u tom pogledu potrebno postići odgovarajuću ravnotežu s drugim ciljevima politike, pri čemu apsolutno treba izbjeći ugrožavanje financijske stabilnosti. Prilagodba standarda Basel III u EU-u ne smije ugroziti cilj povećanja stabilnosti financijskog tržišta kako bismo u budućnosti bili bolje pripremljeni za gospodarska previranja i krize. Nadalje, predloženim bi mjerama u svakom slučaju trebalo osigurati daljnje jačanje kapitalizacije banaka, osiguravajući pritom njihovu konkurentnost:

- i. **Ukidanje uvjetovanosti koja se temelji na prihvaćanju rejtinga za prijelazno rješenje za smanjenje učinka minimalne donje granice na trgovačka društva bez rejtinga** (članak 465. stavak 3.). Razlog tome je slaba pokrivenost tržišta EU-a vanjskim rejtingima i izbjegavanje prekomjernog oslanjanja na vanjske rejtinge, u skladu s Direktivom o agencijama za kreditni rejting.
- ii. Kad je riječ o **prijelaznom uređenju za minimalne donje granice za hipotekarne kredite za stambene nekretnine**, EGSO poziva Komisiju da razmotri mogućnost njihove revizije s obzirom na razne aspekte (omjer kredita i vrijednosti nekretnine, asimetrija između metodologija rizika, osjetljivost na rizik) kako bi se izbjegle neželjene posljedice na pristup hipotekarnim kreditima za stambene nekretnine. Međutim, pri svakoj reviziji u tom pogledu trebalo bi uzeti u obzir i potrebu za izbjegavanjem rizika od stvaranja balona na tržištu nekretnina.

- iii. **Daljnja revizija odredbi o pristupu zasnovanom na internim rejting-sustavima (IRB)** kojim se omogućuje upotreba stvarnih umjesto fiksnih rokova dospjeća kako bi se odrazio stvarni ugrađeni rizik.
- iv. **Zadržavanje kreditnih konverzijskih faktora (CCF) na 20 %** za nepredviđene stavke povezane s transakcijom (npr. jamstva za dobro izvršenje posla, ponudbena jamstva, varanti) zbog njihove ključne uloge u gospodarstvu EU-a kako bi bili u skladu sa stvarnim podacima o neispunjavanju obveza relevantnog tržišta.
- v. **Odredbe povezane s tržištem kapitala trebalo bi dodatno ocijeniti** kako bi se izbjegli rizici od nerazmjernog učinka na zaštitu od rizika, likvidnost i troškove financiranja za države i poduzeća te kako bi se na taj način doprinijelo jačanju sposobnosti korporativnih investicijskih banaka iz EU-a da se natječu na tržištima EU-a i međunarodnim tržištima.
- vi. **Izmjena izračuna stvarnih manjinskih udjela u konsolidiranom kapitalu**, što je trenutačno u suprotnosti s ciljevima unije tržišta kapitala, čime se narušava zanimanje društava za uvrštavanje na burzu.

4.3. EGSO naglašava da klimatske promjene dovode do rizika koji već utječu na banke i koji bi mogli imati velike posljedice za financijsku stabilnost banaka ako se na odgovarajući način ne riješe i na regulatornoj razini i na razini banaka. U tom pogledu EGSO cijeni rad Bazelskog odbora i europskih vlasti na financijskim rizicima povezanim s klimom, na utvrđivanju mogućih nedostataka u postojećem okviru i na razmatranju mogućih mjera za uklanjanje tih nedostataka. Osim toga, EGSO poziva Komisiju da se pobrine za to da se pri daljnjem razvoju relevantnog okvira za financiranje tranzicije na zelenije gospodarstvo u potpunosti poštuje načelo dvostrukog aspekta materijalnosti.

4.4. EGSO poziva Komisiju da ocijeni primjenjivost načela proporcionalnosti u pogledu banaka koje su u smislu veličine, uloge i izloženosti sistemskim rizicima male (prema definiciji malog i jednostavnog subjekta u Uredbi o kapitalnim zahtjevima), ali koje i dalje moraju ispunjavati strože zahtjeve, uključujući zahtjeve u pogledu objavljivanja informacija i kapitalne zahtjeve, jer su dio „velike” bankarske grupe. Međutim, pri svakoj ocjeni načela proporcionalnosti mora se uzeti u obzir da manje banke koje su dio velike bankarske grupe imaju na raspolaganju više resursa za ispunjavanje zahtjeva u vezi s objavljivanjem i kapitalnim zahtjevima.

Bruxelles, 23. ožujka 2022.

*Predsjednica*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Christa SCHWENG