

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 27. travnja 2022.

o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2013/36/EU u pogledu nadzornih ovlasti, sankcija, podružnica iz trećih zemalja i okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika

(CON/2022/16)

(2022/C 248/03)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 17. i 21. siječnja 2022. zahtjeve Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije za davanje mišljenja o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2013/36/EU u pogledu nadzornih ovlasti, sankcija, podružnica iz trećih zemalja, okolišnih, socijalnih i upravljačkih rizika ⁽¹⁾ (dalje u tekstu „predložene izmjene CRD-a”).

Predložene izmjene CRD-a usko su povezane s drugim prijedlogom o kojem je ESB primio zahtjev za savjetovanje, odnosno s Prijedlogom 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 ⁽²⁾ (zajedno s predloženim izmjenama CRD-a „paket bankovnih reformi Komisije”).

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja utemeljena je na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije budući da predložene izmjene CRD-a sadrže odredbe koje utječu na zadaće ESB-a u vezi s bonitetnim nadzorom kreditnih institucija u skladu s člankom 127. stavkom 6. Ugovora i doprinos Europskog sustava središnjih banaka nesmetanom vođenju politika koje se odnose na stabilnost financijskog sustava, kako je navedeno u članku 127. stavku 5. Ugovora. Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

Opće napomene

ESB snažno podržava paket bankovnih reformi Komisije, koji u zakonodavstvo Unije unosi važne elemente plana globalne regulatorne reforme. Time će se učvrstiti jedinstvena pravila EU-a i znatno ojačati regulatorni okvir u područjima u kojima su nadzorna tijela utvrdila nedostatke koji bi mogli dovesti do nedovoljnog praćenja i pokrivanja rizika.

Prvo, poboljšanjem načina na koji se rješavaju okolišni, socijalni i upravljački rizici, uvođenjem strožih zahtjeva i proširenjem nadzornih instrumenata u tom području pomoći će se osigurati da institucije proaktivno razvijaju poboljšane okvire za upravljanje rizicima, čime će se smanjiti vjerojatnost da pojedinačne institucije i financijski sustav u cjelini nakupljaju prekomjerne rizike.

⁽¹⁾ COM(2021) 663 final.

⁽²⁾ COM(2021) 664 final.

Drugo, vjerna primjena minimalne donje granice smanjit će neopravdanu varijabilnost pondera rizika ⁽³⁾ i dobrodošlo je da neće doći do dvostrukog računanja rizika u odnosu na druge zahtjeve, dok bi operativnu složenost trebalo izbjegavati.

Treće, usklađenim odredbama za procjenu direktora banaka i ključnog osoblja (procjene sposobnosti i primjerenosti) olakšat će se djelotvornost nadzora i poboljšati dobro upravljanje.

Četvrto, zajednički skup pravila za podružnice bankarskih grupa iz trećih zemalja koje posluju u državama članicama zamijenit će heterogene nacionalne pristupe i ojačati jedinstveno tržište.

Peto, daljnjim usklađivanjem nacionalnih ovlasti povezanih sa stjecanjem kvalificiranih udjela, prijenosima imovine ili obveza, spajanjima ili podjelama, kao i sustavom sankcioniranja, osigurat će se dosljednost i stabilnost okvira.

Šesto, ESB poziva na dosljednost između Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾ (dalje u tekstu „CRD“) i Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 ⁽⁵⁾ o pitanjima koja se odnose na nadzornu neovisnost općenito, a posebno na sukobe interesa. Pri ograničavanju mogućih sukoba interesa važan je strog, ali proporcionalan i fleksibilan pristup kojim se omogućuje uzimanje u obzir svake pojedinačne situacije.

Naposljetku, dopuštanjem nadzornim tijelima da oduzmu odobrenje za rad kreditnim institucijama za koje je proglašeno da propadaju ili je vjerojatno da će propasti, ali koje ne ispunjavaju uvjete za sanaciju jer nije ispunjen kriterij javnog interesa, olakšat će se uredan izlazak tih banaka s tržišta ⁽⁶⁾.

Ovo mišljenje osvrće se na pitanja koja su od posebnog značaja za ESB, a koja su podijeljena u dva dolje navedena odjeljka.

1. Okolišni, socijalni i upravljački rizici (ESG rizici)

1.1. Potpora predloženim izmjenama

ESB snažno pozdravlja prijedlog Komisije da se poboljšaju zahtjevi u pogledu ESG rizika za kreditne institucije i odgovarajućih ovlasti nadležnih tijela. ESB dijeli mišljenje da ESG rizici mogu imati dalekosežne posljedice za stabilnost pojedinačnih institucija i financijskog sustava u cjelini. Komisija je s pravom postavila ambiciozne ciljeve za prilagodbu EU-a učincima ESG rizika i njegovu tranziciju na održivo gospodarstvo, uključujući posebne promjene njegova proizvodnog sustava tijekom ograničenog vremenskog razdoblja. U strategiji se ističe da „uspješnost europskog zelenog plana ovisi o doprinosu svih gospodarskih dionika i njihovim poticajima za postizanje naših ciljeva. U tu svrhu financijske institucije moraju prenijeti ciljeve održivosti EU-a u svoje strategije dugoročnog financiranja i postupke odlučivanja“ ⁽⁷⁾. Tranzicija i povezani rizici utječu na gotovo sve sektore gospodarstva i imaju široko rasprostranjene učinke diljem regija; oni osim toga ovisi o politikama dekarbonizacije, mijenjanju preferencija potrošača i ulagatelja jednako kao i tehnološkim promjenama. Zbog tih raširenih učinaka potrebne su prilagođene strategije i poboljšane sposobnosti upravljanja rizicima kako bi se osigurala kratkoročna, srednjoročna i dugoročna otpornost poslovnih modela kreditnih institucija i izbjeglo stvaranje prekomjernog rizika tranzicije u njihovim portfeljima. Stoga je ključno da kreditne institucije prate rizik koji proizlazi iz neusklađenosti njihovih portfelja s tranzicijskim ciljevima EU-a, čime se utvrđuju ambiciozni i konkretni rokovi, uključujući prijelazne ključne etape, za potrebe njihova strateškog planiranja.

⁽³⁾ U pogledu opće primjene minimalne donje granice, vidi Mišljenje CON/2022/11 Europske središnje banke od 24. ožujka 2022. o Prijedlogu izmjena Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu zahtjeva za kreditni rizik, rizik prilagodbe kreditnom vrednovanju, operativni rizik, tržišni rizik i minimalnu donju granicu. Sva mišljenja ESB-a dostupna su na EUR-Lexu.

⁽⁴⁾ Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL L 176, 27.6.2013., str. 338.).

⁽⁵⁾ Uredba Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL L 287, 29.10.2013., str. 63.).

⁽⁶⁾ Vidi posebno doprinos ESB-a ciljanom savjetovanju Europske komisije o preispitivanju kriznog upravljanja i okvira za osiguranje depozita, str. 9., dostupno na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu

⁽⁷⁾ Vidi Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 6. srpnja 2021.: Strategija za financiranje tranzicije prema održivom gospodarstvu, COM(2021) 390 final, str.14.

ESB podržava prijedlog da se ESG rizici jasnije obuhvate nadzornim zahtjevima, što će pomoći u smanjivanju prijetnji koje ti rizici predstavljaju pojedinačnim institucijama i financijskoj stabilnosti. U nedavnoj nadzornoj procjeni ESB-a istaknuta je potreba za boljim internim upravljanjem rizicima banaka i većom nadzornom kontrolom tih rizika. Ta sveobuhvatna procjena pokazala je da nijedna institucija nije blizu potpunog usklađivanja svojih praksi s nadzornim očekivanjima u pogledu rizika povezanih s klimatskim promjenama i rizika za okoliš te da same institucije smatraju da je 90 % njihove prijavljene prakse samo djelomično usklađeno ili uopće nije usklađeno s nadzornim očekivanjima ESB-a ⁽⁸⁾.

ESB priznaje da su rizici povezani s klimatskim promjenama i rizici za okoliš prioritet u odnosu na socijalne i upravljačke čimbenike, također s obzirom na razlike u metodologijama. Rizici povezani s klimatskim promjenama i rizici za okoliš posebno uključuju prijetnje koje proizlaze iz potrebne tranzicije na održivije gospodarstvo i prilagodbu na sve veće fizičke prijetnje. Rizici povezani s tranzicijom i fizički rizici posebni su u usporedbi s drugim bonitetnim rizicima i s obzirom na to da se s vremenom nakupljaju, potrebno je pažljivo planiranje i jasne strategije ublažavanja, dok će možda biti potrebno odlučno i neposredno kratkoročno djelovanje kako bi se ublažili dugoročni učinci.

ESB podržava predloženi zahtjev da kreditne institucije razviju posebne planove za praćenje i rješavanje ESG rizika koji se pojavljuju u kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Time će se osigurati da kreditne institucije mjere ESG rizike tijekom duljih vremenskih razdoblja i temeljito procjenjuju strukturne promjene do kojih će vjerojatno doći u industrijama kojima su izložene, u skladu s tranzicijskim putovima utvrđenima pravnim okvirom EU-a ⁽⁹⁾. Zahtjevom za izradu takvih planova povećat će se transparentnost u pogledu rizika kojima je financijski sustav izložen. Nadalje, osigurat će se i da kreditne institucije proaktivno preispituju, među ostalim i u vezi s ciljevima tranzicije EU-a, uključuju li njihove strategije u dovoljnoj mjeri razmatranja povezana s ESG-om, čime se ublažavaju reputacijski rizici ili rizici koji proizlaze iz brzo promjenjivog raspoloženja na tržištu.

ESB je spreman surađivati s agencijama EU-a kako bi pratio napredak kreditnih institucija u razvoju njihovih posebnih planova (novi članak 76. stavak 2.) i naglašava potrebu za pravodobnim djelovanjem u tom području. ESB smatra da je potrebno dati prednost otpornosti i prilagodbi institucija dugoročnim negativnim učincima ESG rizika. Predložene smjernice Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) o sadržaju planova institucija (novi članak 87.a stavak 5. točka (b)) bit će posebno važne u tom pogledu te ESB stoga smatra da bi te smjernice trebalo objaviti u roku od 12 mjeseci. S druge strane, rok od 24 mjeseca čini se prikladnijim za predložene smjernice o minimalnim standardima i referentnim metodologijama (novi članak 87.a stavak 5. točka (a)).

Pravilno unutarnje upravljanje rizicima, uključujući posebno planiranje, također će nadležnim i makrobonitetnim tijelima olakšati procjenu ESG rizika. U kontekstu daljnje artikulacije zahtjeva da kreditne institucije upravljaju svim značajnim rizicima testiranjem njihove otpornosti na dugoročne negativne učinke rizika povezanih s klimatskim promjenama i rizika za okoliš, ESB pozdravlja jačanje povezanih nadzornih ovlasti na način koji je u skladu s vremenskim okvirom za ostvarenje ESG rizika. Time će se ESB-u omogućiti učinkovitije rješavanje ESG rizika, počevši od rizika povezanih s klimatskim promjenama i rizika za okoliš, što će srednjoročno i dugoročno (tj. 5 – 10 godina) utjecati na bonitetno stanje kreditne institucije (npr. kapital i likvidnost). Takvi će zahtjevi pomoći makrobonitetnim tijelima i u ublažavanju posljedica ESG rizika na razini cijelog sustava, posebno u analizi njihovih sistemskih aspekata, npr. testiranjem otpornosti na klimatske promjene u cijelom gospodarstvu. Sve bi to ESB-u trebalo pružiti prikladnije alate kako bi se, zajedno s drugim relevantnim tijelima, spriječilo nakupljanje neupotrebljive imovine u bilancama kreditnih institucija i osigurala komplementarnost između mikrobonitetnih i makrobonitetnih pristupa.

U pogledu makrobonitetnih instrumenata, ESB također pozdravlja pojašnjenje u uvodnoj izjavi predloženih izmjena CRD-a da se okvir zaštitnog sloja za sistemski rizik (SyRB) već može upotrijebiti za rješavanje različitih vrsta sistemskih rizika, uključujući rizike povezane s klimatskim promjenama. Ako rizici povezani s klimatskim promjenama mogu imati ozbiljne negativne posljedice za financijski sustav i realno gospodarstvo u državama članicama, može se uvesti stopa SyRB-a kako bi se ti rizici ublažili.

⁽⁸⁾ Stanje upravljanja klimatskim i okolišnim rizicima u bankarskom sektoru – Izvješće o nadzornom pregledu pristupa banaka upravljanju klimatskim i okolišnim rizicima, studeni 2021., dostupno na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu

⁽⁹⁾ Npr. Uredba (EU) 2019/631 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o utvrđivanju standardnih vrijednosti emisija CO₂ za nove osobne automobile i za nova laka gospodarska vozila te o stavljanju izvan snage uredbi (EZ) br. 443/2009 i (EU) br. 510/2011 (SL L 111, 25.4.2019., str. 13.). Takvi standardi kratkoročno, srednjoročno i dugoročno izravno utječu na kreditne institucije preko njihovih drugih ugovornih strana.

1.2. Otpornost na dugoročne negativne učinke ESG rizika

Kad je riječ o scenarijima i metodama za procjenu otpornosti na dugoročne negativne učinke ESG rizika, posebno klimatskih promjena i uništavanja okoliša, ESB želi naglasiti činjenicu da se izazovi koje oni predstavljaju za financijski sektor mogu procijeniti i riješiti samo uključivanjem znanstvene analize u oblikovanje politika. Doprinos znanstvenih istraživanja, subjekata financijskog sektora i agencija za zaštitu okoliša bit će ključan u tom pogledu. ESB pozdravlja predanost Komisije jačanju suradnje među svim relevantnim javnim tijelima, uključujući nadzorna tijela, te činjenicu da je takva suradnja namijenjena „pomaganju u utvrđivanju prijelaznih ciljeva za financijski sektor”⁽¹⁰⁾. Međutim, bilo bi korisno u uvodnim izjavama predloženih izmjena CRD-a podsjetiti na obvezu preuzetu u okviru mjere 5.c Strategije za financiranje tranzicije prema održivom gospodarstvu (COM(2021) 390 final). Posebno je važno naglasiti da se Komisija obvezala na jačanje suradnje s ESB-om, Europskim odborom za systemske rizike, europskim nadzornim tijelima i Europskom agencijom za okoliš te da je svrha takve suradnje pomoći u utvrđivanju prijelaznih ciljeva za financijski sektor, boljem razumijevanju toga jesu li postojeći i budući napredak dostatni te na taj način olakšati da sva relevantna javna tijela, prema potrebi, u većoj mjeri surađuju u političkom djelovanju. ESB bi pozdravio upućivanje na tu obvezu i u kontekstu ovlaštenja utvrđenog u novom članku 87.a stavku 5. točki (c) CRD-a.

2. Minimalna donja granica

ESB pozdravlja uvođenje minimalne donje granice, što je važan element reforme Basel III⁽¹¹⁾. ESB napominje da predložene izmjene CRD-a uključuju neke mehanizme kojima se uređuje interakcija između minimalne donje granice i utvrđivanja i. nadzornih zahtjeva iz 2. stupa i ii. makrobonitetnih zaštitnih slojeva.

ESB se slaže s općim ciljem izbjegavanja dvostrukog računanja rizika unutar mikrobonitetnog i makrobonitetnog okvira te s namjerom osiguravanja da odgovarajući zahtjevi ostanu primjereni. Kad je riječ o zahtjevima iz 2. stupa, ESB želi naglasiti činjenicu da već postoji opći zahtjev za izbjegavanje dvostrukog računanja rizika te je stoga spreman osigurati da u okviru njegove nadležnosti ne dođe do dvostrukog računanja rizika. U pogledu makrobonitetnih zaštitnih slojeva, kako se trenutno upotrebljavaju, oni se odnose na makrobonitetne rizike koji se razlikuju od cilja minimalne donje granice u pogledu smanjenja rizika prekomjerne varijabilnosti ili nedostatka usporedivosti pondera rizika zbog primjene internih modela od strane institucije.

Nadalje, prijedlogom se zahtijeva da se nominalni iznos zahtjeva iz 2. stupa odmah ne poveća jer je institucija postala obvezana minimalnom donjom granicom. ESB se slaže s temeljnim ciljem i duhom tih odredbi da se neutraliziraju neopravdani aritmetički učinci na zahtjeve iz 2. stupa koji proizlaze iz uvođenja minimalne donje granice te je spreman poduzeti potrebne korake za neutralizaciju tog učinka.

Važno je da se predloženim mehanizmima poštuju postojeće nadzorne i makrobonitetne prakse te da se izbjegnu operativne složenosti i administrativna opterećenja za nadležna i makrobonitetna tijela. Konkretno, u pogledu zahtjeva iz 2. stupa, kako je već navedeno, ESB smatra da su nadležna tijela već ovlaštena, u postojećem regulatornom okviru, da izbjegavaju dvostruko računanje rizika i neopravdane promjene bonitetnih zahtjeva te da smjernice koje je EBA donijela na temelju članka 107. stavka 3. CRD-a pružaju čvrstu pravnu osnovu za uspostavu zajedničke metodologije za postizanje tog cilja. Iako ESB stoga ne vidi potrebu da se u zakonodavstvo prve razine trajno uključi način koji bi trebalo uzeti u obzir minimalnu donju granicu pri utvrđivanju zahtjeva iz 2. stupa, prima na znanje poseban zakonodavni prijedlog o tom pitanju i naglašava potrebu da se osigura da predložena odredba, uključujući privremeno zamrzavanje, trajno ne utječe na trenutni pristup iz 2. stupa i njegovu učestalost. ESB smatra da bi do trenutačne neutralizacije trebalo doći u trenutku kada banka postane obvezana donjom granicom. U narednim godinama sve potrebne prilagodbe provest će se u kontekstu redovitog postupka nadzorne provjere i ocjene.

Zakonodavci EU-a možda će EBA-i htjeti dati posebnu ovlast za izradu smjernica o tome kako bi nadležna tijela trebala postupati s učinkom minimalne donje granice pri utvrđivanju zahtjeva iz 2. stupa, kako je definirano u Komisijinu Prijedlogu uredbe o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 (članak 465. stavak 1.). Ako zakonodavci EU-a žele uključiti zakonodavno upućivanje na to pitanje, ESB je u tehničkom radnom dokumentu iznio i prijedloge o

⁽¹⁰⁾ Vidi Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 6. srpnja 2021.: Strategija za financiranje tranzicije prema održivom gospodarstvu, COM(2021) 390 final, str.17.

⁽¹¹⁾ Vidi i Mišljenje CON/2022/11, u kojem se iznose detaljnije primjedbe o provedbi minimalne donje granice, posebno u pogledu razine primjene i prijelaznih aranžmana.

tome kako bi se zakonodavni nacrt mogao izmijeniti kako bi se njime poštovali trenutačni pristup iz 2. stupa i njegova učestalost, a istodobno je izričito uredio interakciju između minimalne donje granice i zahtjeva iz 2. stupa u tekstu prve razine.

Kad je riječ o SyRB-u, ESB izražava veliku zabrinutost u pogledu predloženog zahtjeva za obvezno preispitivanje njegove kalibracije, što uključuje dinamičnu gornju granicu zaštitnog sloja, zamrzavanjem zaštitnog sloja na razini prije minimalne donje granice dok se takvo preispitivanje ne dovrši i ishod ne objavi.

Postoje tri razloga za tu zabrinutost.

Prvo, predloženim obveznim preispitivanjem povećava se složenost okvira i administrativnog opterećenja jer se podrazumijeva da bi nadležna tijela trebala preispitati kalibraciju SyRB-a za svaku kreditnu instituciju koja postaje pojedinačno vezana minimalnom donjom granicom. Drugo, privremena gornja granica i preispitivanje SyRB-a specifično za instituciju u suprotnosti su s makrobonitetnom prirodom zaštitnog sloja i njegovom (pod)sektorskom primjenom. Time bi se uspostavio neopravdan poseban tretman pojedinačne kreditne institucije na koju utječe SyRB i koja postaje vezana minimalnom donjom granicom. Treće, CRD već sadržava odgovarajuće odredbe za redovito preispitivanje zaštitnih slojeva kapitala, koje su dovoljne za osiguranje svih potrebnih promjena provedenih stopa.

ESB ima sličnu zabrinutost u pogledu predloženog zahtjeva za preispitivanje kalibracije zaštitnog sloja ostalih sistemski važnih institucija (OSV) kada minimalna donja granica postane obvezujuća. Slično preispitivanju SyRB-a, tom se obvezom preispitivanja zaštitnog sloja za OSV instituciju povećava složenost okvira i administrativno opterećenje. Nadalje, redovita preispitivanja zaštitnog sloja za OSV instituciju već su predviđena CRD-om.

Umjesto predloženog mehanizma preispitivanja SyRB-a kada minimalna donja granica postane obvezujuća za kreditnu instituciju, ESB predlaže umetanje izričitog pojašnjenja u kojem se navodi da se SyRB ne smije upotrebljavati za rješavanje rizika koji je obuhvaćen minimalnom donjom granicom, bez obzira na to postaje li minimalna donja granica obvezujuća za određenu instituciju ili ne. To bi se pojašnjenje po mogućnosti trebalo umetnuti kao uvodna izjava, ali bi se moglo umetnuti i u članak CRD-a. Njime bi se trebali riješiti svi mogući razlozi za zabrinutost da bi se rizici mogli dvostruko računati na temelju minimalne donje granice i SyRB-a. Isto rasuđivanje i pojašnjenje moglo bi se primijeniti i u pogledu zaštitnog sloja za OSV instituciju.

3. Sposobnost i primjerenost

3.1. Potpora predloženim izmjenama

ESB snažno pozdravlja prijedlog Komisije da se revidira okvir za sposobnost i primjerenost. Nadzor sposobnosti i primjerenosti članova upravnog odbora kreditnih institucija ključni je nadzorni alat koji je ključan za poboljšanje upravljanja kreditnim institucijama. Dobro upravljanje kreditnim institucijama povećava njihovu otpornost na nepovoljna tržišna kretanja i ključan je preduvjet za financijsku stabilnost. U okviru svojih nadzornih aktivnosti ESB i dalje smatra da je potrebno popuniti praznine i povećati kvalitetu okvira upravljanja⁽¹²⁾, te stoga snažno pozdravlja jačanje nadzornih instrumenata kako je predložila Komisija. Postojeći okvir za sposobnost i primjerenost ističe se kao jedno od najmanje usklađenih područja nadzornog prava zbog razlika u nacionalnim zakonima kojima se provodi CRD. Te razlike otežavaju učinkovitost nadzora ESB-a u pogledu sposobnosti i primjerenosti te ometaju ravnopravne uvjete unutar EU-a. Prijedlozi Komisije važan su korak naprijed jer bi se njima osigurao dosljedniji, učinkovitiji i djelotvorniji nadzor članova odbora i nositelja ključnih funkcija, s naglaskom na važnija pitanja za bonitetni nadzor. To se posebno odnosi na pitanja kao što su i. utvrđivanje jasnih rokova i postupaka za sve države članice; ii. potreba nastanka novih činjenica kako bi se procijenila obnova mandata; iii. obvezna *ex ante* procjena za najutjecajnije institucije; iv. procjena nositelja ključnih funkcija; v. uklanjanje izuzeća za glavnog izvršnog direktora-predsjednika iz članka 88. CRD-a i vi. odgovornost kreditnih institucija za osiguravanje prikladnosti njihovih članova odbora.

ESB smatra da bi odgovarajuća razina proporcionalnosti trebala biti ugrađena u novi okvir, koji bi također imao koristi od još proporcionalnijeg pristupa procjenama sposobnosti i primjerenosti koje provode nadležna tijela. Iako se u predloženom okviru općenito već primjenjuje primjereno razmjern pristup procjenama sposobnosti i primjerenosti

⁽¹²⁾ Nedostaci u upravljačkim kapacitetima upravljačkih tijela među ključnim su slabostima kreditnih institucija navedenih u nadzornim prioritetima ESB-a za razdoblje od 2022. do 2024., na kojima će se temeljiti postupak nadzorne provjere i ocjene, dostupnim na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu

(među ostalim ograničavanjem *ex ante* procjena na velike institucije), ESB je otvoren za daljnje istraživanje i raspravu o mogućnostima kako bi se osigurala odgovarajuća razina proporcionalnosti novog okvira. Konkretno, proporcionalnost omogućuje nadležnim tijelima da svoje resurse usmjere na najvažnije procjene.

Naposljetku, ESB napominje da *ex ante* procjene sposobnosti i primjerenosti predviđene predloženim izmjenama CRD-a ne utječu na zakonska prava određenih tijela da imenuju predstavnike u odbore nadziranih subjekata u skladu s nacionalnim pravom.

Neovisno o općenito snažnoj potpori predloženim izmjenama, ESB u nastavku i u tehničkom radnom dokumentu iznosi niz primjedbi o određenim aspektima.

3.2. *Pojašnjenje da su predložene ex ante procjene sposobnosti i primjerenosti samo postupovne prirode: Uvodna izjava 38. predloženih izmjena CRD-a*

U uvodnoj izjavi 38. naglašava se važnost procjene prikladnosti članova upravljačkog tijela velikih institucija prije nego što ti članovi preuzmu svoje dužnosti. Iako ESB snažno podupire predviđenu proporcionalnu *ex ante* procjenu, moglo bi se dodatno pojasniti da su predložene odredbe o *ex ante* procjeni sposobnosti i primjerenosti uglavnom postupovne i ne utječu na nacionalna zakonska prava određenih tijela ili pravnih subjekata da imenuju predstavnike u upravljačka tijela nadziranih subjekata u skladu s primjenjivim nacionalnim pravom. Stoga ESB predlaže uvođenje dodatnog pojašnjenja uvodne izjave 38., čiji je cilj uvjeriti države članice da predložene izmjene CRD-a ne utječu na zakonska prava koja se temelje na primjenjivom nacionalnom pravu. Međutim, trebalo bi uspostaviti odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se osigurala prikladnost tih predstavnika, kao što su učinkovit nadzor prikladnosti upravljačkog tijela u cjelini (kolektivna prikladnost) i mjere praćenja za rješavanje mogućih sukoba interesa i pitanja povezanih s mogućnošću posvećivanja dovoljno vremena i iskustvom, prema potrebi.

3.3. *Uvođenje dvodnevnog roka za potvrdu o primitku: novi članak 91.b stavak 3. i članak 91.d stavak 3. CRD-a*

Predloženi rok od samo dva dana za pisanu potvrdu o primitku u praksi bi bio iznimno zahtjevan za sva uključena nadležna tijela zbog vrlo velikog priljeva zahtjeva za provjeru sposobnosti i primjerenosti te opsežne dokumentacije koju je potrebno provjeriti. Konkretno, u mnogim slučajevima u kojima se prijava odnosi na više odabranih kandidata, taj rok možda neće biti ostvariv nadzornim tijelima. Općenito, ta odredba može ugroziti poštovanje zadanog roka za postupke procjene sposobnosti i primjerenosti.

ESB stoga poziva na brisanje dvodnevnog roka.

3.4. *Ovlast za izradu provedbenih tehničkih standarda (ITS) za standardne obrasce, predloške i postupke za pružanje informacija: novi članak 91.b stavak 10. i članak 91.d stavak 8. CRD-a*

ESB je odgovoran za učinkovito i dosljedno funkcioniranje jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM). U tom je pogledu postignut napredak u okviru SSM-a u pogledu dosljedne uporabe obrazaca i informatičkih rješenja u svrhu obrade aplikacija za sposobnost i primjerenost. ESB stoga naglašava da bi ITS trebao biti usklađen s tim naporima za usklađivanje i da bi mogao iskoristiti već razvijenu infrastrukturu.

S obzirom na navedeno, ESB predlaže da se u relevantne odredbe ili uvodne izjave umetne upućivanje kojim se EBA potiče da se pri izradi ITS-a osloni na najbolje postojeće prakse i alate.

3.5. *Postupovne posljedice kada nadzirani subjekti ne poštuju obveze i rokove: novi članak 91.b stavak 7. i članak 91.d stavak 6. CRD-a*

Nadzorne ovlasti koje su na raspolaganju nadzornim tijelima u slučajevima kada subjekti ne odgovore na zahtjeve za dodatne informacije u zadanom roku ne uključuju ovlast nadležnih tijela da utvrde da je zahtjev nepotpunim, čime se zahtijeva podnošenje novog zahtjeva. ESB stoga poziva na uvođenje dodatne pravne osnove kojom bi se nadležnim tijelima omogućilo da zahtjev smatraju nepotpunim, zbog čega ga je potrebno ponovno podnijeti. Time bi se osigurala postupovna posljedica kršenja rokova za dostavu dodatne dokumentacije ili informacija, ne dovodeći u pitanje mogućnost subjekta da podnese novi zahtjev, čime se pokreće novi postupak.

S obzirom na navedeno, ESB predlaže dodavanje takve dodatne postupovne posljedice u novi članak 91.b stavak 4. i članak 91.d stavak 4. CRD-a.

3.6. *Mogućnost produljenja razdoblja procjene ako se informacije traže od drugih strana*

Novim člankom 91.b stavkom 4. i člankom 91.d stavkom 4. CRD-a omogućuje se produljenje razdoblja procjene ako nadležna tijela zatraže dodatnu dokumentaciju ili informacije od subjekata, ali ne i ako dokumentaciju ili informacije zahtijevaju druge strane, npr. pravosudna tijela i/ili druga nadzorna tijela. Potonje je vrlo česta pojava koja često troši više vremena.

ESB stoga predlaže da se te odredbe izmijene kako bi se obuhvatile i situacije u kojima se dokumentacija ili informacije zahtijevaju od drugih subjekata/tijela.

3.7. *Mogućnost za subjekte da provode (interne) procjene prikladnosti članova odbora nakon što su preuzeli svoje dužnosti: novi članak 91.a stavak 2. CRD-a*

Novim člankom 91.a stavkom 2. drugim podstavkom CRD-a omogućuje se imenovanje članova upravljačkog tijela u hitnim situacijama bez ikakve procjene primjerenosti. ESB je zabrinut da ta mogućnost može dovesti do imenovanja neprikladnih kandidata, također zbog dvosmislenosti na kojoj se temelji tumačenje pojmova „nužno potrebno” i „odmah” koji se upotrebljavaju u tom kontekstu.

Stoga ESB predlaže da se od subjekata zahtijeva da provedu procjenu primjerenosti prije nego što članovi upravljačkog tijela preuzmu svoje dužnosti čak i u iznimnim slučajevima. Međutim, u takvom bi scenariju mogla biti opravdana blaža procjena pod uvjetima koje treba navesti u smjernicama koje je izradila EBA. Tim bi se smjernicama također dale smjernice o slučajevima koji bi se mogli smatrati hitnima, tj. kada je nužno odmah zamijeniti članove odbora.

4. **Zahtjevi za podružnice iz trećih zemalja**

Usklađivanje okvira za podružnice iz trećih zemalja važno je kako bi se uspostavio sveobuhvatan pregled djelatnosti grupa iz trećih zemalja u EU-u, uskladile prakse unutar EU-a i osigurali jednaki uvjeti za grupe iz trećih zemalja u EU-u i europske kreditne institucije izbjegavanjem mogućnosti regulatorne arbitraže, a istodobno se ne bi spriječio pristup grupama iz trećih zemalja financijskom tržištu EU-a osnivanjem podružnica. ESB smatra da je ključno relevantnim nadležnim tijelima osigurati učinkovite nadzorne alate. Usklađivanje okvira za podružnice iz trećih zemalja ujedno je prilika za usklađivanje zahtjeva EU-a s usporedivim standardima u drugim velikim jurisdikcijama i održavanje globalne otvorenosti jedinstvenog tržišta.

U tom kontekstu ESB pozdravlja usklađene minimalne standarde za izdavanje odobrenja za rad i oduzimanje odobrenja za rad podružnicama, kao i u području unutarnjeg upravljanja i kontrole rizika te povećane usklađene izvještajne zahtjeve. ESB također pozdravlja ovlast nadležnih tijela da od podružnica iz trećih zemalja zahtijevaju osnivanje društva kćeri u slučajevima od systemske važnosti, što ne bi trebalo podlijevati automatskom pokretanju nego mehanizmu za nadzornu procjenu otvorenog ishoda, nakon što se dosegnu određeni pragovi. Osim toga, novim okvirom omogućit će se sveobuhvatan nadzor pojačanom suradnjom među nadzornim tijelima, primjerice uključivanjem podružnica iz trećih zemalja iz 1. razreda u kolegije nadzornih tijela. U tom pogledu ESB također cijeni napore Komisije da osigura odgovarajuće sudjelovanje nadzornih tijela drugih subjekata grupe (tj. društava kćeri) u odlukama koje utječu na strukturu poslovanja grupa iz trećih zemalja u EU-u.

Osim toga, ESB podupire pojašnjenje da podružnice iz trećih zemalja mogu obavljati samo djelatnosti za koje su dobile odobrenje za rad i isključivo na području države članice koja je izdala takvo odobrenje te da je izričito zabranjeno prekogranično obavljanje takvih djelatnosti na području Unije.

Osim što snažno podupire prijedlog, ESB predlaže izmjene u sljedećim područjima.

Kako bi se osiguralo da je obuhvaćena stvarna veličina djelatnosti podružnice, čime bi se pomoglo izbjeći da grupe iz trećih zemalja upotrebljavaju posebne prakse knjiženja kako bi ostale ispod pragova, važno je da se u obzir uzme ne samo imovina koja je knjižena u podružnici, nego i imovina koju potječe podružnica, ali se knjiži na daljinu na drugu lokaciju, u mjeri u kojoj se ta praksa smatra izvedivom na temelju novog zakonodavstva. Iako predložene izmjene

CRD-a uključuju ovlast EBA-e za izradu regulatornih tehničkih standarda o aranžmanima za knjiženje, ESB smatra da bi bilo učinkovitije u sam CRD uključiti i izravno pojašnjenje načina izračuna imovine podružnice za potrebe procjene pragova (npr. za klasifikaciju podružnica u 1. razred i za procjenu sistemske važnosti).

Nadalje, ESB predlaže da se agregirane informacije o imovini i obvezama koje drže ili knjiže društva kćeri grupe iz treće zemlje i podružnice iz trećih zemalja u Uniji, o kojima podružnice iz trećih zemalja moraju izvješćivati svoje nadležno tijelo, također stave na raspolaganje nadležnim tijelima koja su odgovorna za nadzor društava kćeri te grupe iz treće zemlje. Ovim će se prijedlogom omogućiti sveobuhvatan pregled i analiza europskog otiska grupa iz trećih zemalja. U tu svrhu ESB također predlaže da se proširi opseg tog izvještajnog zahtjeva koji se odnosi na usluge koje pruža glavno društvo kako bi se obuhvatilo i izravno pružanje prekograničnih investicijskih usluga grupe iz treće zemlje i investicijskih usluga koje pruža grupa iz treće zemlje na temelju obrnutog nuđenja.

5. Izravno pružanje bankovnih usluga u EU-u od strane društava iz trećih zemalja

5.1. Zahtjev za osnivanje podružnice za pružanje bankovnih usluga od strane društava iz trećih zemalja: novi članak 21.c CRD-a

ESB pozdravlja pojašnjenje iz novog članka 21.c CRD-a da, kako bi pružala bankarske usluge unutar Unije, društva iz trećih zemalja moraju osnovati podružnicu ili osnovati društvo kćer na bilo kojem području Unije kako bi se izbjeglo da neregulirane i nenadzirane djelatnosti stvaraju rizike za financijsku stabilnost u EU-u.

Međutim, ESB smatra da je opseg osnovnih bankovnih usluga uključenih u novi članak 21.c CRD-a nejasan. Stoga ESB poziva zakonodavna tijela Unije da pojasne tekst novog članka 21.c CRD-a, a posebno da osiguraju jasan popis osnovnih bankovnih usluga uključenih u ovaj članak, uzimajući u obzir i postojeće zahtjeve u drugim pravima EU-a kojima se uređuju određene usluge, kao što su platne usluge i elektronički novac, kao i učinak novog članka na likvidnost globalnih financijskih tržišta.

6. Nadzorne ovlasti

ESB pozdravlja predložene izmjene CRE-a u pogledu nadzornih ovlasti budući da dodatno usklađuju tri vrste ovlasti, zahtijevajući od nadležnih tijela da procijene i. stjecanje udjela u subjektima financijskog i nefinancijskog sektora; ii. značajne prijenose imovine i iii. spajanja/podjele. Postojeće razlike u nacionalnim ovlastima u ta tri aspekta i činjenica da ESB trenutačno izvršava takve ovlasti samo ako su dostupne u skladu s nacionalnim pravom dovode do nejednakih uvjeta i smanjuju učinkovitost nadzornih aktivnosti ESB-a u okviru SSM-a. Zajedničkim skupom pravila o temeljnim bonitetnim ovlastima istodobno će se poticati usklađivanje na unutarnjem tržištu i povećati ukupna kvaliteta i učinkovitost nadzora. Potrebna je daljnja koordinacija tih novih nadzornih ovlasti i ovlasti koje su već predviđene CRD-om. U tu svrhu ESB u tehničkom radnom dokumentu daje neke preporuke za izradu nacрта.

ESB posebno pozdravlja činjenicu da se u prijedlogu Komisije prepoznaje potreba za usklađivanjem ovlasti predviđenih u glavi III. poglavljima 3., 4. i 5. CRD-a u pogledu stjecanja kvalificiranog udjela u kreditnoj instituciji i stjecanja značajnog udjela od strane institucije. Međutim, tim usklađivanjem ne bi se trebala predvidjeti samo razmjena informacija među nadležnim tijelima, nego i postupak i vremenski raspored relevantnih postupaka koji se odvijaju istodobno za istu operaciju.

Osim tog postupovnog usklađivanja, trebalo bi jasno razlikovati pojam „kvalificirani udjel”, koji bi trebao biti usmjeren na učinak stjecanja na ciljanu kreditnu instituciju, i „značajno stjecanje”, koji bi trebao biti usmjeren na utjecaj stjecanja na stjecatelja.

Nadalje, u skladu sa svojim ranije izraženim stajalištem ⁽¹³⁾, ESB potiče uključivanje dodatnih nadzornih ovlasti u pogledu i. izmjene statuta kreditnih institucija, ii. transakcija s povezanim osobama i iii. aranžmana o značajnoj eksternalizaciji. Usklađivanje tih ovlasti i dalje je potrebno te bi pridonijelo daljnjem napretku prema istinskim jedinstvenim pravilima i smanjenju regulatorne rascjepkanosti u SSM-u.

7. Administrativne sankcije

Predložene izmjene CRD-a odražavaju stajalište ESB-a o tom pitanju ⁽¹⁴⁾. Pozdravljaju se svi napori za daljnje usklađivanje i jačanje ovlasti sankcioniranja i provedbe na razini Unije, čime će se potaknuti učinkovita provedba bonitetnih zahtjeva u Uniji. Posebno se napominje da su provedbene ovlasti nadležnih tijela pojačane uvođenjem mogućnosti izricanja periodičnih penala kao nove provedbene mjere usmjerene na ponovnu uspostavu usklađenosti s bonitetnim zahtjevima te da se takvom mjerom ne dovodi u pitanje naknadna mogućnost sankcioniranja nastanka povrede. Stoga je ključno da se razlika između te nove provedbene mjere, administrativnih kazni i drugih administrativnih mjera u okviru CRD-a odrazi i u prenošenju država članica u nacionalno pravo. Osim toga, ESB također pozdravlja proširenje popisa povreda koje podliježu administrativnim sankcijama i pojašnjenje definicije „ukupnog godišnjeg prometa“.

8. Nadzorno ocjenjivanje

ESB pozdravlja predložene izmjene članka 78. CRD-a, a posebno činjenicu da se tim izmjenama proširuje opseg nadzornog ocjenjivanja na modele koje kreditne institucije upotrebljavaju za izračun očekivanih kreditnih gubitaka u skladu s MSFI-jem 9. To je vrlo važno kako bi se osigurala stabilnost modela kojima se, među ostalim, koriste kreditne institucije koje nemaju odobrene interne modele za utvrđivanje kapitalnih zahtjeva za kreditni rizik. Dodavanje alternativnog standardiziranog pristupa za tržišni rizik opsegu nadzornog ocjenjivanja također je dobrodošlo kao dopuna informacijama iz pristupa internih modela i kao dodatni korak prema potpunoj provedbi bazelskog okvira tržišnog rizika u EU-u.

Nadalje, ESB pozdravlja prijedlog da se EBA-i omogući fleksibilnost za provođenje ocjenjivanja svake dvije godine. ESB preporučuje da se EBA-i omogući još veća fleksibilnost u određivanju učestalosti tih ocjenjivanja. ESB također predlaže jasnije definiranje ocjenjivanja.

Naposljetku, ESB predlaže da se od institucija ne bi trebalo zahtijevati da rezultate svojih izračuna dostavljaju nadležnim tijelima svake godine, tj. i u godinama u kojima EBA ne provodi ocjenjivanje. Umjesto toga, ESB predlaže usklađivanje učestalosti podnošenja i procjene, čime se smanjuje teret izvješćivanja za institucije.

9. Objavljivanje

ESB pozdravlja cilj novog integriranog središta kojim upravlja EBA za objave kreditnih institucija u okviru 3. stupa, čiji je cilj smanjiti opterećenje za banke i svim dionicima olakšati upotrebu informacija iz 3. stupa. Nadzorna tijela imala bi koristi od centraliziranog središta za objavljivanje jer bi im se olakšalo osiguranje kvalitetnih informacija iz 3. stupa.

Predlaže se primjena drukčijeg pristupa u odnosu na kvantitativno javno objavljivanje malih i jednostavnih institucija i većih kreditnih institucija. Za male i jednostavne institucije EBA će se koristiti nadzornim izvješćivanjem za sastavljanje odgovarajuće (kvantitativne) javne objave na temelju unaprijed definiranog raspoređivanja, dok će za veće institucije EBA primiti potpune datoteke za objavu „u elektroničkom obliku“ te će ih morati objaviti istog dana kada ih primi. Taj drugačiji pristup ne čini se opravdanim. Isti pristup za kvantitativne objave mogao bi se primijeniti na sve kreditne institucije, bez obzira na njihovu veličinu i složenost, s ciljem smanjenja tereta izvješćivanja za sve kreditne institucije. ESB napominje i da vremenski okvir u kojem EBA objavljuje informacije iz 3. stupa na centraliziranom središtu ne omogućuje usklađivanje nadzornog izvješćivanja i objave informacija u okviru 3. stupa, što bi moglo

⁽¹³⁾ Vidi stavak 1.12.2 Mišljenja CON/2017/46 Europske središnje banke od 8. studenoga 2017. o izmjenama okvira Unije za kapitalne zahtjeve kreditnih institucija i investicijskih društava (SL C 34, 31.1.2018, str. 5.).

⁽¹⁴⁾ Vidi stavak 1.15 Mišljenja CON/2017/46.

dovesti do dodatnog radnog opterećenja za nadzorna tijela i do nedostatka jasnoće za ulagatelje i druge korisnike informacija iz 3. stupa. Nadalje, kvalitativne objave i neke kvantitativne objave ne mogu se izdvojiti iz nadzornog izvješćivanja na temelju unaprijed definiranog raspoređivanja. To se pitanje odnosi i na male i jednostavne institucije te na druge institucije. Stoga bi trebalo pojasniti postupak podnošenja takvih objava EBA-i. Dodatna razmatranja u pogledu predviđenog centraliziranog središta za objavljivanje u okviru 3. stupa navedena su u kontekstu Mišljenja CON/2022/11.

Na mjestima gdje ESB preporučuje izmjenu predloženih izmjena CRD-a, poseban prijedlog nacrtu naveden je u posebnom tehničkom radnom dokumentu uz obrazloženje dano u tu svrhu. Tehnički radni dokument dostupan je na engleskom jeziku na EUR-Lexu.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 27. travnja 2022.

Predsjednica ESB-a
Christine LAGARDE
