

Bruxelles, 31. srpnja 2026.
(OR. en)

12301/26

Međuinstitucijski predmeti:
2023/0111 (COD)
2023/0113 (COD)

EF 219
ECOFIN 1066

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCII, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Konkurentnost bankarskog sektora i jedinstveno bankarsko tržište



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.7.2026.
COM(2026) 615 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I
SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Konkurentnost bankarskog sektora i jedinstveno bankarsko tržište

{SWD(2026) 615 final}

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOJ
SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM
ODBORU I ODBORU REGIJA**

Konkurentnost bankarskog sektora i jedinstveno bankarsko tržište

1. Uloga bankarskog sektora u gospodarstvu EU-a

Banke imaju važnu ulogu u gospodarstvu EU-a, a konkurentan bankarski sektor ključan je za financiranje rasta, inovacija i strateških prioriteta. Konkurentnost banaka ovisi i o uspješnom i stabilnom gospodarstvu. Banke su glavni izvor financiranja za kućanstva, velika trgovačka društva te mala i srednja poduzeća u EU-u. Osim što se tradicionalno bave kreditiranjem, olakšavaju pristup tržištima kapitala tako što poduzećima pomažu da dobiju financiranje vlasničkim kapitalom i zaduživanjem, a štedišama omogućuju ulaganja. U geopolitičkom okruženju koje se brzo mijenja te su raznolike uloge bankarskog sektora još važnije za očuvanje strateške autonomije EU-a. Njihova je uloga ključna za zadovoljavanje sve većih potreba poduzeća u EU-u za financiranjem, prije svega u strateškim sektorima.

Strategija za uniju štednje i ulaganja¹ donesena je kako bi se poboljšao način na koji financijski sustav EU-a olakšava usmjeravanje štednje u produktivna ulaganja. U njoj se predviđa učinkovit i integriran bankarski sektor koji se temelji na jedinstvenim pravilima i dovršenoj bankovnoj uniji. Strategija i pregled prijedlogâ u ovom izvješću usklađeni su s Kompasom konkurentnosti za EU², preporukama iz Lettina³ i Draghijeva⁴ izvješća, Strategijom za jedinstveno tržište⁵, planom „Jedna Europa, jedno tržište”⁶ i Akcijskim planom za temeljito pročišćivanje regulative⁷. Da bi pridonio širem gospodarstvu EU-a, konkurentan bankarski sektor mora moći što neometanije poslovati preko granica, ponuditi veći izbor proizvoda štedišama i ulagačima te dosegnuti odgovarajuću veličinu u skladu s bonitetnim zahtjevima i pravilima tržišnog natjecanja. Osim toga, mora se odlikovati dovoljnom fleksibilnošću, raznolikim poslovnim modelima, mogućnošću poticanja inovacija i otvorenošću prema novim sudionicima.

Bankarski sektor i tržišta kapitala EU-a međusobno su ovisni i trebali bi se razvijati usporedno. Banke mogu doprinijeti razvoju tržišta kapitala EU-a, osobito prekogranično, i pritom ostvariti znatne prihode povezane s investicijskim i korporativnim uslugama. Mogu podupirati ulagače, kojima primjerice mogu nuditi prilagođene proizvode ili usluge pokroviteljstva. S druge strane, zahvaljujući učinkovitijem i integriranijem tržištu kapitala mogu postati konkurentnije na domaćem i međunarodnom tržištu. Ta komplementarnost bankovnog tržišta i tržišta kapitala u EU-u doprinijela bi financiranju gospodarstva, uključujući njegove strateške prioritete, ali i smanjila ovisnost o ključnim financijskim uslugama stranih međunarodnih banaka.

Bankarski sektor koji ostvaruje slabe rezultate ili je nestabilan ne može djelotvorno ispunjavati svoju gospodarsku ulogu i zadovoljiti sve veće potrebe poduzeća u EU-u za ulaganjima. Drugim riječima, bankarski sektor EU-a mora biti dovoljno stabilan i otporan na moguće šokove te imati čvrste temelje (npr. profitabilnost, tržišna vrednovanja, povrat na

¹ Europska komisija (2025.), [Strategija za uniju štednje i ulaganja](#).

² Europska komisija (2025.), [Kompas konkurentnosti za EU](#).

³ Enrico Letta (2024.), [Više od tržišta](#).

⁴ Mario Draghi (2025.), [Budućnost europske konkurentnosti](#).

⁵ Europska komisija (2025.), [Strategija za jednostavno, učinkovito i otporno jedinstveno tržište](#).

⁶ Europska komisija (2026.), [Plan „Jedna Europa, jedno tržište” Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije](#).

⁷ Europska komisija (travanj 2026.), Akcijski plan za temeljito pročišćivanje regulative priložen komunikaciji [Jednostavnija, jasnija i bolje provedena pravila EU-a](#).

kapital, racionalne strukture troškova, pouzdano upravljanje) i adekvatno kalibrirane razine kapitala i likvidnosti. Takva otpornost zapravo se može smatrati neizostavnim aspektom konkurentnosti u bankarskom sektoru.

Ova Komunikacija i popratni radni dokument službi Komisije ispunjavaju obvezu Komisije da ocijeni trenutačnu konkurentnost u bankarskom sektoru EU-a. U odjeljcima u nastavku ističe se znatan napredak u poboljšanju otpornosti i ukupnih rezultata sektora u proteklih 15 godina, navode se glavni problemi koje još treba riješiti i predlaže konstruktivan plan za budućnost. Komunikacija se temelji na sveobuhvatnim savjetovanjima sa svim dionicima kako bi se analiza, procjena i zaključci potkrijepili dokazima, kako je navedeno u popratnom radnom dokumentu službi Komisije.

Pri razmatranju konkurentnosti bankarskog sektora EU-a potrebno je unaprijed uzeti u obzir kompromise povezane s postizanjem raznih ciljeva, uključujući sljedeće:

- *Promicanje inovacija i održivog rasta ne smije narušiti otpornost.* Promicanje inovacija i rasta u gospodarstvu EU-a zahtijevat će odgovornu promjenu pristupa i određeni rebalans regulatornog okvira za banke, što podrazumijeva prelazak s trenutačnog pristupa koji je često nesklon riziku na pristup koji je otvoren odgovornim i izmjerenim rizicima. Komisija pritom ima ključnu ulogu jer vodi računa o odgovarajućoj razini rizika koju cjelokupni sustav može podnijeti. Međutim, potrebno je očuvati otpornost bankarskog sektora jer je to preduvjet za održivi rast.
- *Usklađivanje pravila na razini EU-a podrazumijeva smanjenje diskrecijskih ovlasti na nacionalnoj razini.* Za izgradnju integriranog bankarskog sektora EU-a bit će potrebna istinski jedinstvena pravila, ali to se ne može ostvariti ako se nastave prekomjerna regulacija, razlike u provedbi, udvostručavanje izvješćivanja ili prekoračivanje nacionalnih ovlasti u području spajanja.
- *Integracija bankarskog sektora EU-a mora biti popraćena odgovarajućim zaštitnim mjerama usmjerenima na opravdane razloge za zabrinutost.* Integracija bankarskog sektora zahtijeva promjenu sadašnjeg odnosa između matične države članice i države članice domaćina, a bit će prihvatljiva samo ako je financijska stabilnost podjednako zaštićena u svim državama članicama.
- *Može se očekivati da će mjere poduzete za jačanje konkurentnosti utjecati na razinu kapitalnih zahtjeva za banke.* Poboljšanje integracije tržišta, uklanjanje preklapanja, pojednostavnjenje regulatornog okvira, usklađivanje metodologija za određene zahtjeve ili uvođenje veće proporcionalnosti utjecat će na zahtjeve koji se primjenjuju na neke banke u određenim područjima politike i iziskivat će opreznu kalibraciju s obzirom na svoj ukupni učinak.

Za upravljanje tim kompromisima bit će potrebni tehničko stručno znanje i politička prosudba kako bi se pomno prilagodila ravnoteža između preuzimanja rizika i očuvanja otpornosti u bankarskom sektoru. U tu svrhu donijet će se mjere navedene u ovom izvješću, a Komisija će kontinuirano intenzivnije pratiti konkurentnost bankarskog sektora.

2. Napredak i preostali izazovi na jedinstvenom bankarskom tržištu EU-a

Globalna financijska kriza potaknula je EU da donese jedinstvena pravila za banke i reformira svoj nadzorni, sanacijski i makrobonitetni okvir. U posljednjih 15 godina te su reforme pomogle bankama da postanu otpornije i omogućile djelotvorno upravljanje krizama kad je to bilo potrebno. U okviru bankovne unije jedinstveni nadzorni mehanizam (SSM) izdaje odobrenja svim bankama i izravno nadzire 111 banaka, koje čine više od 85 % ukupne bankovne imovine. Za te je banke jedinstveni sanacijski mehanizam (SRM) zadužen za pripravnost i upravljanje krizama uz potporu Jedinstvenog fonda za sanaciju (SRF), vrijednog više od 81 milijarde EUR. Nacionalni sustavi osiguranja depozita dobro su financirani i ojačani kako bi se omogućile brze isplate, što je dovelo do većeg povjerenja deponenata. Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) ima glavnu ulogu u donošenju jedinstvenih pravila i jačanju konvergencije nadzora u cijelom EU-u, dok Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) služi kao sustav ranog upozoravanja i pomaže u provedbi nacionalnih makrobonitetnih mjera.

Osim regulatornih i institucionalnih, temeljite reforme provedene su i u bankarskom sektoru EU-a. Za razliku od razdoblja koje je prethodilo globalnoj financijskoj krizi banke u EU-u danas su otporne te imaju jake kapitalne i likvidnosne pozicije. Tu otpornost redovito potvrđuju testiranja otpornosti na stres na razini EU-a koja provode EBA i Europska središnja banka (ESB), pa tako i najnovije testiranje provedeno 2025.⁸ Što je još važnije, otpornost bankarskog sektora EU-a pokazala se djelotvornom u stvarnim uvjetima za vrijeme pandemije bolesti COVID-19, energetskog šoka nakon opće invazije Rusije na Ukrajinu te previranja u bankarskom sektoru u Sjedinjenim Američkim Državama i Švicarskoj u proljeće 2023. Banke nisu pogoršavale gospodarske poteškoće, nego ublažavale šokove. Banke u EU-u od 2023. ponovno bilježe održivu profitabilnost i ostvaruju povrat na kapital zabilježen prije krize, što je dokaz da otpornost i profitabilnost mogu ići ruku pod ruku.

Bankarski sektor EU-a otporan je i profitabilan, ali je i dalje vrlo fragmentiran među državama članicama i suočen s brojnim problemima koji proizlaze iz regulatornog okvira i njegove provedbe. Te je probleme potrebno otkloniti kako bi banke mogle više sudjelovati u zadovoljavanju znatnih potreba za ulaganjem, koje je Draghi u svojem izvješću procijenio na 1200 milijardi EUR godišnje, kako bi se očuvala konkurentnost, nastavila usporedna tranzicija, ojačale sigurnost i otpornost te zadržala tehnološka suverenost, što bi podrazumijevalo potrebe za ulaganjima, naročito u strateškim sektorima kao što su duboka tehnologija, čista tehnologija, obrana, umjetna inteligencija i biotehnologija.

Komisija je utvrdila **tri glavna problema koji ograničavaju potencijal bankarskog sektora da djelotvorno doprinosi gospodarstvu EU-a.** Prvo, previše je fragmentiran, što sprečava širenje, povećanje učinkovitosti, produktivno iskorištavanje resursa i geografsku diversifikaciju preko državnih granica. Drugo, pri prenošenju međunarodnih standarda u regulatorni okvir EU-a moglo bi se voditi više računa o posebnostima EU-a i postići veća proporcionalnost. Treće, trebalo bi pojednostavniti određene aspekte regulatornog okvira EU-a koji su nepotrebno složeni i opterećujući. Ta tri problema nužno je riješiti kako bi se izgradio bankarski sektor koji

⁸ Za više pojedinosti vidjeti izvješće o testiranju otpornosti na stres na razini EU-a za 2025. koje su proveli EBA ([poveznica](#)) i ESB ([poveznica](#)).

je otporan i bolje doprinosi gospodarstvu EU-a tako što financira održivi rast, inovacije, sigurnost i dugoročno blagostanje.

2.1. Fragmentacija među državama članicama

Prekogranična integracija bankarskog sektora EU-a posljednjih se godina poboljšala, ali je i dalje nedostatna. Integracija se uglavnom svodi na međubankovno tržište, dok su druge prekogranične aktivnosti i dalje vrlo ograničene. Na primjer, prekogranično kreditiranje poduzeća u europodručju obuhvaća svega približno 16 % ukupnog kreditiranja poduzeća⁹. To većinom proizlazi iz poteškoća koje banke imaju u dopiranju do klijenata u drugim državama članicama u kojima nisu fizički prisutne ili pak u širenju poslovanja i uspostavi prisutnosti na novim tržištima, bilo organskim rastom ili prekograničnom konsolidacijom. Od globalne financijske krize bankarski sektor EU-a konsolidirao se gotovo isključivo na domaćem tržištu, a broj prekograničnih spajanja i preuzimanja u EU-u unatoč porastu 2025. općenito se znatno smanjio. Zbog toga su mnoge bankovne grupe u EU-u velike u odnosu na veličinu svojeg domaćeg gospodarstva, ali ne i u odnosu na veličinu gospodarstava EU-a, gospodarstva bankovne unije ili međunarodnih konkurenata.

Fragmentacija u bankarskom sektoru odraz je vrlo izražene nacionalne dimenzije regulatornog okvira EU-a.

- **Za razliku od drugih jurisdikcija, prekogranične bankovne grupe u skladu s regulatornim okvirom EU-a moraju ispunjavati kapitalne i likvidnosne zahtjeve i na konsolidiranoj razini i na razini društava kćeri.** Zbog toga ne mogu centralizirano upravljati većim brojem tih resursa na razini grupe, što ograničava učinkovitost te je *de facto* prepreka prekograničnim spajanjima. Procijenjeno je da bi se uklanjanjem ograničenja likvidnosti koju drže prekogranična društva kćeri bankovnih grupa iz EU-a oslobodila visokokvalitetna likvidna imovina u vrijednosti od otprilike 230 milijardi EUR¹⁰. Ta izražena nacionalna dimenzija bonitetne regulative proizlazi iz zabrinutosti zbog mogućih posljedica propasti banke na gospodarstva država članica u kojima posluju njezina prekogranična društva kćeri. Ta zabrinutost i dalje postoji unatoč provedbi jedinstvenih pravila, znatnoj otpornosti banaka i napretku u izgradnji bankovne unije (koja, doduše, još nije dovršena, osobito zbog nepostojanja mehanizma za osiguranje depozita na razini bankovne unije). Stalnoj fragmentaciji doprinose i drugi bonitetni čimbenici, kao što su različit tretman domaćih i prekograničnih izloženosti unutar grupe, heterogenost i nedostatak predvidljivosti pri određivanju bonitetnih zahtjeva te nedovoljna koordinacija među nadzornim, sanacijskim i makrobonitetnim tijelima.
- **Dodatni su uzroci fragmentacije prekomjerna nacionalna regulacija i razlike u prenošenju pravila EU-a.** Ti elementi narušavaju djelotvornost jedinstvenih pravila, što bankovnim grupama otežava i poskupljuje prekogranično poslovanje. Taj bi učinak

⁹ Europska središnja banka (2026.), [ECB response to the Commission consultation on the competitiveness of the EU banking sector](#).

¹⁰ Europska središnja banka (2026.), [ECB response to the Commission consultation on the competitiveness of the EU banking sector](#).

pak moglo pogoršati sve veće oslanjanje na instrumente neobvezujućeg prava u regulatornom okviru, koje nadležna tijela EU-a i nacionalna nadležna tijela te službenici za praćenje usklađenosti u bankama i vanjski revizori često tumače kao obvezujuća ograničenja.

- **Nacionalne intervencije u spajanja banaka sprečavaju banke da dosegnu odgovarajuću veličinu na razini EU-a.** Neopravdane intervencije na nacionalnoj razini prečesto otežavaju konsolidaciju banaka u EU-u. Zbog toga se te banke ne mogu širiti na razini EU-a¹¹, među ostalim ni prekograničnim spajanjima. To smanjuje njihovu tržišnu vrijednost i otežava im povećanje učinkovitosti, ograničava njihove kapacitete za pružanje ključnih financijskih usluga kućanstvima i poduzećima te im otežava djelotvorno natjecanje na globalnim financijskim tržištima za aktivnosti korporativnog i investicijskog bankarstva.
- **Nacionalna pravila ili razlike u prenošenju pravila EU-a u područjima izvan bonitetne regulative ograničavaju prekogranične bankarske aktivnosti.** Te nebonitetne prepreke uključuju kontrole za sprečavanje pranja novca, građansko pravo, zaštitu podataka, oporezivanje¹², pravo o nesolventnosti i pravila o ovršnom postupku te određena pravila o zaštiti potrošača koja su u određenoj mjeri usklađena na razini EU-a, ali ih države članice provode neujednačeno. Primjena različitih nacionalnih pravila može odvratiti banke od prekograničnog pružanja usluga, pogotovo u poslovanju sa stanovništvom. U današnjem sve digitalnijem okruženju IT platforme koje su banke razvile kako bi zadovoljile potrebe nacionalnog tržišta ključno su ograničenje jer se ne mogu jednostavno primijeniti u cijelom EU-u. To ograničava poslovni model prekograničnog bankarstva, smanjuje tržišno natjecanje među bankama, smanjuje izbor dostupan klijentima i povećava cijene.

2.2. *Provedba međunarodnih standarda u skladu s posebnostima EU-a*

EU primjenjuje međunarodne standarde koje je utvrdio Bazelski odbor za nadzor banaka i preporuke Odbora za financijsku stabilnost. Provedba međunarodnih standarda nužna je za zaštitu financijske stabilnosti i očuvanje jednakih uvjeta. Za razliku od drugih jurisdikcija, međunarodni standardi primjenjuju se na sve banke u EU-u kako bi se očuvao integritet jedinstvenog tržišta. U EU-u posluje više od 4500 banaka i oko 650 bankovnih grupa, koje čine raznolik bankarski ekosustav koji financira gospodarstvo EU-a. Postoje razne banke, od složenih globalnih sistemski važnih banaka koje posluje širom svijeta do manjih banaka s konvencionalnijim ili manje složenim poslovnim modelom koje sudjeluju u financiranju

¹¹ Veličina banke važan je čimbenik za utvrđivanje njezina doprinosa gospodarstvu u nizu područja koja se odnose na aktivnosti investicijskog bankarstva, kao što su pokroviteljstvo izdanja državnih ili korporativnih dužničkih vrijednosnih papira, izdavanje vlasničkih vrijednosnih papira, skrbničke usluge, primarno trgovanje na deviznim tržištima eura i tržištima izvedenica, savjetovanje o spajanju i preuzimanju te strukturiranju poslova, financiranje velikih važnih projekata i drugo.

¹² Europska komisija nedavno je objavila [studiju](#) o trenutnom poreznom okviru financijskog sektora koju je proveo vanjski konzultant. U njoj se analiziraju PDV, od kojeg je oslobođena većina osnovnih financijskih usluga, i sektorski porezi koji se primjenjuju na nacionalnoj razini u EU-u.

lokalnih MSP-ova, uključujući one u slabije razvijenim regijama. Zbog njihove uloge u financiranju gospodarstva EU-a regulatorni okvir trebao bi im omogućiti da financiraju različite vrste trgovačkih društava, od već etabliranih poduzeća do brzorastućih digitalnih poduzeća, uključujući *start-up* i *scale-up* poduzeća. Nadalje, europsko tržište oslanja se na bankovno kreditiranje za financiranje ključnih dugoročnih strateških ulaganja. Unatoč nastojanjima da se ta raznolikost obuhvati regulatornim okvirom mnoga se pravila i dalje primjenjuju bez obzira na veličinu ili poslovne modele, što bankama donosi nepotrebnu složenost i administrativno opterećenje.

Velike banke iz EU-a natječu se na globalnoj razini i moraju poslovati u uvjetima u kojima se međunarodni standardi različito provode ovisno o jurisdikciji. Zbog odstupanja i kašnjenja u provedbi dogovorenih međunarodnih standarda u nekim velikim jurisdikcijama porasla je sumnja u konkurentnost banaka iz EU-a na globalnim tržištima. Komisija će nastaviti motriti međunarodnu situaciju, primjenjivati dostupna regulatorna sredstva i zaštititi financijsku stabilnost kako bi pokušala ublažiti veliku konkurentsku neravnotežu izazvanu neusklađenošću jurisdikcija trećih zemalja s međunarodnim standardima.

Osim toga, regulatorni okvir EU-a i njegova provedba, u kojoj sudjeluju brojna tijela, podrazumijevaju dodatne zahtjeve koji nadilaze međunarodne standarde, što EU uvelike razlikuje od drugih velikih jurisdikcija. S obzirom na obilježja europskog bankarskog sustava te posebnosti regulatornog i nadzornog okvira EU-a potrebno je pomno razmotriti provedbu međunarodnih standarda.

2.3. Nepotrebna složenost regulatornog okvira

Reforme provedene nakon globalne financijske krize znatno su poboljšale otpornost bankarskog sektora EU-a, no regulatorni okvir postao je pretjerano složen.

- **Složenost djelomično proizlazi iz višeslojnog i detaljnog regulatornog okvira.** Okvir se temelji na dvije razine propisa¹³ i dodatnim nadzornim smjernicama¹⁴, koje u mnogim slučajevima postoje usporedno s dodatnim nacionalnim pravilima. Te višestruke razine omogućuju brže i prilagođene izmjene kad god je to nužno bez potrebe za dugotrajnim postupkom zakonodavne izmjene, ali su katkad previše detaljne, pa ih je teško provesti, posebice manjim bankama. Sve veća detaljnost okvira EU-a ujedno je posljedica rada na standardizaciji načina primjene pravila EU-a na nacionalnoj razini. Osim toga, nerijetko i same banke doprinose nepotrebnoj složenosti i detaljnosti tako što preširoko tumače propise ili traže regulatorne i nadzorne smjernice radi svođenja rizika od neusklađenosti na najmanju moguću mjeru.
- **Uzrok složenosti mogu biti i zahtjevi za izvješćivanje i objavljivanje.** Podaci koje dostavljaju banke potrebni su za nadzor banaka i povećanje integriteta tržišta, no zahtjevi za izvješćivanje i objavljivanje u mnogim su slučajevima postali opterećujući, skupi i dvostruki.

¹³ Prva razina obuhvaća „okvirno zakonodavstvo” (uredbe ili direktive), a druga „tehničke mjere” (delegirani i provedbeni akti te regulatorni i provedbeni tehnički standardi).

¹⁴ Treća razina obuhvaća smjernice za „konvergenciju nadzora” (smjernice europskih nadzornih tijela), tumačenja u obliku pitanja i odgovora, mišljenja, preporuke, nadzorne prakse i horizontalna očekivanja.

- **Složenost dodatno pogoršavaju usporedna ili katkad preklapajuća pravila o mikrobonitetnim, makrobonitetnim i sanacijskim aspektima.** Ona su posljedica toga što su se dijelovi bankarskog okvira reformirali u nekoliko navrata i često neovisno jedni o drugima. Nadalje, suzakonodavci su s vremenom u zakonodavstvo EU-a u velikoj mjeri prenijeli ili očuvali nacionalne posebnosti. Preklapanja s raznim zahtjevima koje banke moraju istodobno ispunjavati mogu dovesti do udvostručavanja zahtjeva i ograničavanja iskoristivosti zaštitnih slojeva (pitanje redoslijeda sastavnica kapitala)¹⁵. Nadalje, međudjelovanje pravila u ta tri zasebna, ali međusobno povezana bonitetna područja, često nije optimalno.
- **Zbog velikog broja uključenih aktera ne postoji cjelovit pregled provedbe regulatornog okvira.** U provedbi regulatornog okvira sudjeluju nacionalna nadzorna tijela, makrobonitetna tijela, nacionalna sanacijska tijela, ESB, Jedinstveni sanacijski odbor (SRB), ESRB i EBA, što znatno otežava koordinaciju. Bankovna unija omogućila je jedinstveni nadzor i sanaciju za veće banke obuhvaćene njezinim područjem primjene, zbog čega se situacija poboljšala. Međutim, ne posvećuje se dovoljno pozornosti međudjelovanju zahtjeva koje su utvrdila razna tijela, njihovim kombiniranim učincima i mjeri u kojoj se neučinkovitosti koje iz toga proizlaze prenose na kućanstva i poduzeća u EU-u.

3. Daljnji koraci za bankarski sektor EU-a

Raspon i priroda izazova u bankarskom sektoru EU-a zahtijevaju dosljedne, sveobuhvatne i ambiciozne mjere politike usmjerene na budućnost i temeljene na procjeni učinka, u skladu s načelima bolje regulative. Tek djelomično otklanjanje tih poteškoća neće biti dovoljno da bi se stvorili uvjeti za održivo strukturno i dugotrajno poboljšanje konkurentnosti. Taj bi paket obuhvaćao zakonodavne i nezakonodavne mjere, uključujući mjere za pojednostavnjenje i racionalizaciju regulacije kapitalnih zahtjeva. Predložene mjere će poticati integraciju tržišta uz odgovarajuće zaštitne mjere za financijsku stabilnost u svim državama članicama kako bi provedba međunarodnih standarda bila prilagođenija posebnostima EU-a i u skladu s proporcionalnim pristupom, sa snažnim naglaskom na pojednostavnjenju regulatornog okvira EU-a na temelju budućih prijedloga. To će uključivati formalizaciju promjenu prioriteta mandata EBA-e za tehničke standarde, kako je raspravljeno sa suzakonodavcima.

3.1 Poticanje integracije uz odgovarajuće zaštitne mjere

Neučinkovitosti povezane s fragmentacijom među državama članicama očito narušavaju konkurentnost bankarskog sektora EU-a pasu potrebne mjere u više područja.

- ***Uklanjanje bonitetnih prepreka integraciji***

¹⁵ EBA (lipanj 2026.), [EBA Report on Simplifying the Stacking Order of the EU Prudential and Resolution Framework](#).

Bankovne grupe u EU-u moraju ispunjavati bonitetne zahtjeve na svim razinama, od glavnog matičnog društva do svakog društva kćeri. U pravu EU-a postoje iznimke od tih pravila, ali uglavnom vrijede ako se društvo kći nalazi u istoj državi članici kao i matično društvo. Bonitetni zahtjevi za prekogranične grupe doprinose povjerenju država članica domaćina u lokalnu financijsku stabilnost, ali mogu otežati učinkovitu alokaciju resursa unutar tih grupa i u konačnici utjecati na njihove ukupne rezultate i otpornost. Nadzorna tijela prekograničnih grupa trebala bi imati ovlasti osigurati učinkovitiju raspodjelu likvidnosti i kapitala između matičnog društva i njegovih društava kćeri, među ostalim u stresnim situacijama. Tako bi se omogućila učinkovitija alokacija resursa unutar prekograničnih bankovnih grupa, što bi podrazumijevalo više mogućnosti za ekonomije razmjera i diversifikaciju rizika (osobito kad je riječ o izloženosti prema državama¹⁶) te niže troškove za kućanstva i poduzeća. Zahvaljujući tomu povećala bi se opća konkurentnost bankarskog sektora i potaknulo financiranje najvažnijih prioriteta EU-a. Način na koji prekogranične grupe strukturiraju svoje operacije trebao bi se temeljiti na poslovnim odlukama u skladu s bonitetnim zahtjevima i zahtjevima politike tržišnog natjecanja bez neopravdanog zadiranja nacionalnih tijela.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- *Predložiti mjere koje bi prekograničnim grupama omogućile da povećaju učinkovitost raspodjele kapitala i likvidnosti. Nadzorna tijela na razini grupe trebala bi biti ovlaštena provjeravati ispunjavaju li se zahtjevi na razini matičnog društva i tražiti od njega da pravodobno i izvršivo dodijeli dovoljna sredstva svojim društvima kćerima u redovnom poslovanju i kriznim situacijama. Pri izvršavanju tih ovlasti trebala bi voditi računa o raznolikosti prekograničnih bankovnih grupa, uključujući prirodu društava kćeri unutar grupe, njihovu otpornost te razinu integracije i obveza preuzetih unutar grupa. Osim toga, izvršavanje tih ovlasti trebalo bi se temeljiti na odgovarajućim zaštitnim mjerama u pogledu zaštite vjerovnika i deponenata.*
- *Predložiti mjere za primjenu sličnog regulatornog tretmana izloženosti unutar grupe¹⁷ na razini država članica i EU-a.*
- *Predložiti daljnje mjere za smanjenje rizika od prekomjerne koncentracije izloženosti prema državama i dodatno potaknuti banke na diversifikaciju portfelja državnih obveznica.*
- *Koristiti provedbene ovlasti ako ustanovi da su države članice prekršile pravo Unije, prije svega u slučaju intervencija u spajanja i preuzimanja koje bi mogle ugroziti slobodno kretanje usluga i kapitala, kao i slobodu poslovnog nastana utvrđenu u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije. U novom nacrtu smjernica o*

¹⁶ Claudia Buch (2026.), [The bank-sovereign nexus:securing progress by completing the banking union](#), govor u kojem se napominje i da se sklonost banaka izloženostima prema vlastitoj državi u posljednjih nekoliko godina smanjila, ponajprije velikih banaka pod nadzorom SSM-a.

¹⁷ Bilo koja imovina, obveza ili financijski odnos između subjekata unutar iste grupe.

koncentracijama¹⁸ pojašnjava se u kojim okolnostima države članice smiju intervenirati u transakcije koje podliježu kontroli koncentracija na razini EU-a.

➤ *Donošenje odgovarajućih zaštitnih mjera*

Mjere za uklanjanje bonitetnih prepreka integraciji moraju biti popraćene odgovarajućim zaštitnim mjerama za financijsku stabilnost u cijelom EU-u. I dalje je prisutna bojazan da bi društva kćeri prekograničnih bankovnih grupa mogla biti pogođena manjkom kapitala i likvidnosti, osobito u kriznim vremenima, zbog čega bi nacionalna tijela morala upravljati njihovom propašću bez dostatne potpore matičnog društva.

Mnoge prekogranične grupe posluju u okviru strategije sanacije s *jedinstvenom točkom pristupanja*, u kojoj se mjere za upravljanje krizama primjenjuju na razini matičnog društva, dok se društvima kćerima pomaže tako što se gubici prenose na matično društvo, a kapital na njih. Ako potpora na razini grupe izostane, društva kćeri, pogotovo ako su važna za lokalna gospodarstva, mogla bi postati ranjiva, što bi moglo potaknuti intervenciju nacionalnog sustava osiguranja depozita (SOD)¹⁹. Da bi se uklonili ti rizici, potrebno je izgraditi povjerenje među tijelima, a u tu svrhu potrebni su planovi za kapital, likvidnost, oporavak i sanaciju koji su dovoljno učinkoviti da omoguće odgovarajuće pružanje usluga i spriječe nepovoljne ishode. Bili bi potrebni i mehanizmi za financijsku stabilnost prekogranične grupe u cjelini nakon što se dovrši sanacija, a grupa pokuša ponovno pristupiti financijskim tržištima. Te zaštitne mjere mogu pružiti SSM i SRM uz potporu jedinstvenih pravila. Tri četvrtine osiguranih depozita u bankovnoj uniji sad su pod izravnim nadzorom SSM-a i SRB-a te se drže u bankama za koje je predviđena sanacija na razini EU-a, a ne likvidacija u okviru nacionalnih postupaka u slučaju nesolventnosti. Te banke imaju odgovarajuću sposobnost pokrivanja gubitaka i mogući pristup SRF-u, čime se već postiže visok stupanj podjele gubitaka u bankarskom sektoru. Komisija će istodobno posvetiti dužnu pažnju državama članicama koje nisu dio bankovne unije, a koje djeluju u okviru različitih institucionalnih aranžmana.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- ***Zamijeniti prijedlog o EDIS-u iz 2015. novim prijedlogom za preispitivanje i pojednostavnjenje strukture okvira za osiguranje depozita kako bi se bolje uskladile odgovornosti za mjere za upravljanje krizama i osiguranje depozita te njihovo financiranje u okviru postojećih sigurnosnih mreža bankovne unije na središnjoj i nacionalnoj razini. Prijedlogom će se ujedno pokušati smanjiti preostala izloženost SOD-ova manjcima likvidnosti. Cilj će biti pobrinuti se da propast prekogranične grupe ne prouzroči poremećaje u pojedinim državama članicama ni obveze na teret SOD-ova i nacionalnih proračuna, kao i da se osigura jednaka zaštita osiguranih***

¹⁸ U smjernicama se ističe da su prema pravu EU-a takve intervencije dopuštene samo iz posebnih razloga, a zaštita tržišnog natjecanja nije jedan od njih. Intervencije bi trebale biti ograničene na ono što je neophodno za zaštitu stvarnih legitimnih interesa i moraju biti u skladu s načelima proporcionalnosti i nediskriminacije. [Novi nacrt smjernica Komisije o koncentracijama](#), str. 90.

¹⁹ Osim toga, iako su SOD-ovi potpuno uspostavljeni, a neki od njih premašuju minimalnu ciljnu razinu, i dalje bi mogli biti osjetljivi na lokalne šokove koji proizlaze iz propasti jedne ili više manjih banaka, što može dovesti do manjkova likvidnosti koji bi ih mogli prisiliti da se oslone na javnu potporu.

depozita u cijeloj bankovnoj uniji. Tako će se općenito smanjiti složenost koja proizlazi iz trenutnog razgraničenja između SOD-ova i fondova za sanaciju.

- *Predložiti mjere za poboljšanje predvidljivosti strategija sanacije grupe i založiti se za integriraniju raspodjelu sredstava unutar prekograničnih grupa, među ostalim u stresnim razdobljima.*
- *Podržati postojeću suradnju odgovarajućih institucija i država članica na jačanju vjerodostojnih i predvidljivih zaštitnih mehanizama financiranja za postizanje likvidnosti u sanaciji uz odgovarajuće zaštitne mjere u skladu s europskom dimenzijom sanacije i nadzora u bankovnoj uniji te međunarodnim standardima.*

➤ *Uklanjanje nebonitetnih prepreka integraciji*

Postoje i nebonitetne prepreke integraciji, koje povećavaju troškove prekograničnog poslovanja banaka. Bez usklađenog okvira EU-a nacionalni zakoni o nesolventnosti i dalje su fragmentirani i ograničavaju prekogranično poslovanje banaka, npr. kad je riječ o aspektima koji utječu na zapljenu kolaterala za kredite na temelju zakona o stečaju. Suzakonodavci su ostvarili napredak u određenim područjima, kao što je uspostava ujednačene hijerarhije vjerovnika u okviru za upravljanje krizama i osiguranje depozita. Međutim, države članice do danas nisu postigle konsenzus o strukturiranim i ambicioznijim pokušajima usklađivanja zakonodavstva o nesolventnosti na razini Unije. Komisija je spremna i zalaže se za daljnje usklađivanje tog zakonodavstva.

Pravila o sprečavanju pranja novca i neka pravila o zaštiti potrošača uvelike su usklađena u cijelom EU-u, ali ih države članice često različito primjenjuju. Poduzeti su daljnji zakonodavni koraci kako bi se postigla viša razina usklađenosti, primjerice u vezi s nedavnom uspostavom Tijela za sprečavanje pranja novca (AMLA) i u okviru nove Direktive o potrošačkim kreditima, koja se primjenjuje od 20. studenog 2026.²⁰

Nebonitetne prepreke mogu odvratiti banke od nuđenja bankarskih proizvoda (npr. depoziti ili krediti za stanovništvo) u cijelom EU-u i izazvati dodatne troškove, naročito troškove prilagodbe IT sustava nacionalnim pravnim porecima 27 država članica. Digitalizacija i tehnološki napredak u pružanju bankarskih usluga (tj. otvoreno bankarstvo, tokenizacija imovine, učinak umjetne inteligencije, uključujući pristup visokokvalitetnim podacima, prilagodba pravila novim poslovnim modelima kao što su platforme za depozite, aplikacije za klijente, elektroničke lisnice) mogu ojačati konkurentnost.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- *Suradivati s Tijelom za sprečavanje pranja novca u provedbi jedinstvenih pravila EU-a o sprečavanju pranja novca, koja će se od 10. srpnja 2027. izravno primjenjivati u*

²⁰ Direktivom (EU) 2023/2225 Europskog Parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive 2008/48/EZ (SL L, 2023/2225, 30.10.2023.) potpuno se usklađuju pravila o zaštiti potrošača u području potrošačkih kredita kako bi svi potrošači u Uniji uživali jednako visoku razinu zaštite interesa i kako bi se stvorilo unutarnje tržište koje dobro funkcionira.

državama članicama, te uskladiti zahtjeve politike „upoznaj svog klijenta” i prijavu sumnjivih aktivnosti u Uniji.

- *Nastaviti pratiti nacionalnu primjenu pravila o zaštiti potrošača kako bi se olakšala i potaknula prekogranična aktivnost, potrošačima omogućio lakši pristup široj ponudi bankarskih usluga te očuvala odgovarajuća razina zaštite.*
- *Procijeniti jesu li pravila o zaštiti potrošača prekomjerno regulirana ili primjenjuju li se na način kojim se nepotrebno fragmentira tržište.*
- *Nastaviti pratiti potencijal digitalizacije i utjecaj informacijske tehnologije na bankarski sektor kako bi regulatorni okvir bio dovoljno fleksibilan da omogućiti digitaliziranje bankarske usluge, potakne inovacije i očuva kibernetičku otpornost.*

3.2 Provedba međunarodnih standarda vodeći računa o posebnostima EU-a i proporcionalnosti

EU je vjerno prenio međunarodne standarde, ali je u određenim područjima uspostavio prekomjernu regulaciju s obzirom na to da ih primjenjuje na svim razinama konsolidacije i na sve banke, a ne samo na velike banke koje posluju na međunarodnoj razini. Taj pristup urodio je znatnim povećanjem otpornosti, no postoji mogućnost da su zbog njega zanemarene određene posebnosti EU-a.

➤ *Provedba međunarodnih standarda u skladu s posebnostima EU-a*

EU je 1. siječnja 2025. uključio sporazum Basel III u pravo EU-a, pri čemu su predviđene brojne prijelazne mjere. Kao jedno od najvećih bankarskih tržišta, nadzorna tijela EU-a i Komisija sudjeluju u oblikovanju međunarodnih standarda i trebala bi proaktivno raditi na tome da se u globalnim okvirima uzmu u obzir različite tržišne okolnosti, uključujući okolnosti u europskom bankarskom sektoru. Osim toga, pri prenošenju međunarodnih standarda u pravo EU-a trebalo bi voditi računa o posebnostima bankarskog sektora EU-a kako bi se izbjegli neproporcionalni učinci na određene aktivnosti ili banke te kako bi okvir učinkovito i uravnoteženo ispunjavao bonitetne ciljeve.

Ključno je da na međunarodnoj razini vladaju jednaki uvjeti. Budući da se drugdje još čeka provedba, Komisija je poduzela korake za odgodu početka primjene određenih aspekata bazelskog okvira tržišnog rizika (temeljito preispitivanje knjige trgovanja) u EU-u do 1. siječnja 2027. Osim toga, 4. lipnja 2026. donijela je delegirani akt kako bi ublažila neke učinke primjene tog okvira do kraja 2029., koji Vijeće i Europski parlament trenutačno razmatraju.

EU postupno uvodi minimalnu donju granicu²¹ zajedno s nizom prijelaznih mjera čija je svrha bankama i tijelima omogućiti da se postupno prilagode sporazumu iz Basela. S druge strane, treće zemlje primjenjuju razne pristupe, uključujući potpuno ukidanje minimalne donje granice. Dionici sa sjedištem u EU-u iznijeli su različita stajališta o budućnosti minimalne donje granice, među ostalim o odgovarajućoj razini kalibracije, razini na kojoj bi se taj zahtjev trebao primjenjivati (pojedinačna ili konsolidirana), opsegu rizika obuhvaćenih okvirom i načinu njegova međudjelovanja s temeljnim standardiziranim pristupom, npr. u područjima kao što su specijalizirano, projektno i trgovinsko financiranje.

Unatoč pomoćnom faktoru za MSP-ove bonitetni tretman trgovačkih društava bez rejtinga strukturni je problem za regulatorni okvir EU-a. Budući da se poduzeća u EU-u, prije svega MSP-ovi, uglavnom oslanjaju na bankovno financiranje, a ne na tržišta kapitala, velika većina nema vanjski kreditni rejting. Komisija će stoga ocijeniti mogućnost uklanjanja potrebe za vanjskim rejtingom kako bi se takvim poduzećima olakšao pristup bankovnom financiranju. Takvom bi se ocjenom trebalo ispitati i bi li predložena politika mogla odvratiti poduzeća od traženja kreditnog rejtinga, čime bi se ugrozila transparentnost i dugoročni rast dubljih tržišta vlasničkih i korporativnih obveznica u EU-u te smanjile dostupne informacije za banke za procjenu rizika poduzeća. Trebalo bi razmotriti strateški, dugoročni pristup kako bi se postigao temeljni cilj unije za štednju i ulaganja, a to je promicanje raznovrsnijih izvora financiranja putem jedinstvenog tržišta kapitala. .

Osim toga, bonitetni tretman izloženosti osiguranih stambenim nekretninama potrebno je oprezno kalibrirati. Zahtjevi u tom području mogu utjecati na pristup stambenom financiranju, uključujući stambenu ponudu, i funkcioniranje određenih tržišnih segmenata, pri čemu okvir mora ostati osjetljiv na rizike. Trebalo bi imati na umu da bi zbog mjera za povećanje hipotekarnog pozajmljivanja mogle porasti cijene stambenih objekata u uvjetima ograničene ponude, čime bi se pogoršala cjenovna pristupačnost i ugrozio njihov željeni cilj.

U drugim bi se područjima mogle razmotriti izmjene bonitetnog okvira, npr. tretmana imovine u obliku softvera, kako bi se povećala međunarodna konkurentnost i potaknula digitalizacija. U skladu s pravilima EU-a banke velik dio ulaganja u softver moraju odbiti od osnovnog kapitala. U skladu s tim pristupom softver se smatra fizičkim troškom, a ne konkurentnom poslovnim imovinom, pa mnogi smatraju da su zato banke u EU-u u nepovoljnom položaju u odnosu na konkurente u drugim jurisdikcijama. Doduše, razboritost pristupa EU-a može se smatrati i prednošću u trenutku kad razvoj umjetne inteligencije dovodi u pitanje vrijednost imovine u obliku softvera. U širem smislu, bonitetni okvir trebao bi bolje uvažavati ulogu nematerijalne imovine u suvremenom gospodarstvu.

Naposljetku, konkurentnost bankarskog sektora EU-a nadilazi pitanje bonitetnih aspekata, tehnologije i inovacija. Ovisi i o sposobnosti banaka da privuku, zadrže i nagrade visokokvalificirane stručnjake na globalnom tržištu talenata. U tom kontekstu

²¹ Minimalna donja granica je regulatorna zaštitna mjera koja ograničava u kojoj mjeri banke mogu smanjiti kapitalne zahtjeve primjenom internih modela rizika u odnosu na standardizirane pristupe.

Komisija procjenjuje moguće prilagodbe okvira primitaka. Ažurirana pravila o primicima mogla bi doprinijeti poticanju konkurentnosti bankarskog sektora EU-a, pri čemu politike primitaka pritom ne bi poticale prekomjerno preuzimanje rizika.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- *Iznijeti jasne prijedloge o minimalnim donjim granicama i njezinim prijelaznim odredbama o trgovačkim društvima bez rejtinga i hipotekarnom pozajmljivanju na konkurentnost banaka u EU-u, kao i o međudjelovanju te granicama s drugim dijelovima okvira, uključujući mjere za postizanje odgovarajuće ravnoteže između otpornosti i šireg financiranja gospodarstva.*
- *Nastaviti pratiti provedbu međunarodnih standarda u svim jurisdikcijama i primjenjivati dugoročni strateški pristup EU-a kapitalnim zahtjevima za tržišni rizik na temelju stečenog iskustva i razmatranja o jednakosti uvjeta.*
- *Ocijeniti regulatorni tretman strateških ulaganja u okviru specijaliziranog financiranja, uključujući projektno financiranje infrastrukture i energetske tranzicije, te regulatorni tretman trgovinskog financiranja kako bi europske banke mogle pomoći europskim poduzećima i povećati sigurnost lanca opskrbe.*
- *Predložiti reviziju bonitetnog tretmana ulaganja banaka u imovinu u obliku softvera kako bi bio bonitetno prihvatljiv i prilagođen digitalnom okruženju i okruženju kibernetičkih rizika te da na odgovarajući način potiče banke na ulaganje u inovacije i digitalnu otpornost.*
- *Razmotriti moguća područja djelovanja kako bi se poduzećima čije se poslovanje temelji na intelektualnom vlasništvu i općenito nematerijalnom gospodarstvu omogućio pristup kreditiranju, među ostalim pozivanjem relevantnih dionika da uzmu u obzir programe izgradnje kapaciteta, okvire za vrednovanje i mehanizme podjele rizika. Pritom će se uzeti u obzir predstojeće mjere povezane s intelektualnim vlasništvom iz Strategije za start-up i scale-up poduzeća, kao što je Europski akt o inovacijama.*
- *Ocijeniti moguće prilagodbe postojećeg okvira primitaka za preuzimatelje značajnog rizika i njegov učinak na bankarski sektor EU-a. Komisija ocjenjuje kako smanjiti nepotrebno opterećenje i složenost, ublažiti neželjene učinke na platne strukture, spriječiti narušavanje tržišnog natjecanja za specijalizirane talente i prilagoditi okvir sistemskim rizicima.*

➤ *Postizanje proporcionalnosti u regulatornom okviru*

Europa treba velike banke koje mogu konkurirati na međunarodnoj razini na tržištima na kojima je ekonomija razmjera ključna, ali imaju koristi i od manjih, lokalno usmjerenijih banaka. Manje banke imaju ulogu u podupiranju prioriteta ulaganja EU-a i financiranja MSP-ova na lokalnoj razini, među ostalim u slabije razvijenim regijama, oslanjajući se na blizinu i, u konačnici, potičući ponudu zajmova.

Posebnosti manjih i jednostavnih banaka uzimaju se u obzir u regulatornom okviru EU-a, ali njegova složenost može i dalje neproporcionalno utjecati na manje banke. Sustav koji je bolje prilagođen malim i jednostavnim bankama trebao bi biti osjetno jednostavniji i podrazumijevati manje troškove usklađivanja te pritom očuvati primjerene zahtjeve koji se temelje na riziku, zaštititi financijsku stabilnost i zadržati poticaje za poboljšanje praksi upravljanja rizikom.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- *Predložiti sustav u Uredbi o kapitalnim zahtjevima (CRR) koji omogućuje jasnije prepoznavanje malih i jednostavnijih banaka u regulatornom okviru, neovisno o njihovoj pravnoj i organizacijskoj strukturi, uz moguću prilagodbu postojećih kriterija i pragova kako bi bili u skladu sa stvarnim stanjem u bankarskom sektoru EU-a te smanjenje broja zahtjeva, njihovu prilagodbu i pojednostavnjenje u odgovarajućim bonitetnim, makrobonitetnim i sanacijskim okvirima. Takav bi sustav EBA-i ujedno omogućio način rada na mjerama druge i treće razine koji je prilagođeniji malim i manje složenim bankama uz manje zahtjeva i postupaka.*
- *U kontekstu dovršetka bankovne unije Komisija će nastaviti dijalog s SSM-om i SRB-om o učinkovitoj primjeni proporcionalnosti, među ostalim u vezi s posebnim okolnostima kojima se opravdava kvalifikacija kreditnih institucija kao manje značajnih, unatoč ispunjavanju zadane kriterije značajnosti iz Uredbe o SSM-u.*

Osim toga, investicijska društva doprinose raznolikosti i dubini tržišta kapitala jer nude usluge koje dopunjuju usluge kreditnih institucija i konkuriraju im, kao što su osiguravanje likvidnosti, doprinos učinkovitoj raspodjeli kapitala te poticanje izdavanja vlasničkih i dužničkih vrijednosnih papira. Potrebno je ukloniti i sve neopravdane prepreke u regulatornom okviru koje otežavaju doprinos investicijskih društava. EBA i ESMA u zajedničkom mišljenju o funkcioniranju bonitetnog okvira za investicijska društva²² zaključile su da regulativa ispunjava prvotne ciljeve, ali i predložile ciljane izmjene.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- *Predložiti ciljane izmjene bonitetnog okvira za investicijska društva, uključujući strukture pragova i zahtjeva za upravljanje i primitke, te preispitati kalibraciju kapitalnih i likvidnosnih zahtjeva.*

3.3 Pojednostavnjenje regulatornog okvira

Pojednostavnjenje regulatornog okvira bankama i nadzornim tijelima može donijeti konkretne koristi bez ugrožavanja otpornosti. Okvir je postao složeniji zbog uzastopnih revizija mikrobonitetnih, sanacijskih i makrobonitetnih pravila, koje su se često provodile neovisno jedna o drugoj i bez obraćanja dovoljne pozornosti na njihovo međudjelovanje. Zbog toga su potrebne mjere za otklanjanje prekomjerne detaljnosti, preklapanja i nedosljednosti unutar i među raznim skupovima pravila. Međutim, smanjenje nepotrebne složenosti ne bi

²² Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (2025.), [The EBA and ESMA recommend targeted revisions to the investment firms' prudential framework](#).

smjelo dovesti do deregulacije koja u osnovi narušava otpornost bankarskog sektora jer je otpornost preduvjet za njegovu konkurentnost.

Nadalje, izvješćivanje u okviru regulatornog okvira postalo je nepotrebno opterećujuće i skupo. U regulatornom okviru trebalo bi smanjiti ili ukloniti zahtjeve za izvješćivanje koji proporcionalno ne doprinose poboljšanju otpornosti i integracije.

➤ *Mikrobonitetna pravila*

Mikrobonitetna pravila obuhvaćaju zahtjeve u sklopu prvog stupa, zahtjeve u sklopu drugog stupa i preporuku u sklopu drugog stupa. Zahtjevima u sklopu prvog stupa određuju se propisane razine kapitala koje banka mora držati. Zahtjevima u sklopu drugog stupa određuju se razine kapitala za određenu banku, dok je preporuka u sklopu drugog stupa jedinstvena za određenu banku, ali nije obvezujuća, nego odražava očekivanja nadzornih tijela o ukupnoj razini kapitala koju bi banke trebale održavati kako bi prebrodile stresna razdoblja. Osim zahtjeva koji se temelje na riziku nadzorna tijela mogu utvrditi i zahtjeve za omjer financijske poluge u sklopu drugog stupa.

Postoji zabrinutost zbog trenutačne strukture i primjene zahtjeva i preporuka u sklopu drugog stupa, posebice zbog mogućih preklapanja s drugim zahtjevima, što može dovesti do dvostrukog računanja. Razlog za zabrinutost je i ograničena transparentnost metodologija za određivanje zahtjeva i preporuka u sklopu drugog stupa, zbog čega se traže jasnije obrazloženje odluka, veća jasnoća i poticaji za korektivne mjere te bolje razmatranje temeljnih rizika.

SSM se već obvezao na provedbu niza poboljšanja zahtjeva i preporuka u sklopu drugog stupa. Nedavno je uveo novu metodologiju za zahtjeve u sklopu tog stupa i predložio program reformi čiji je cilj općenito povećati učinkovitost, djelotvornost i usmjerenost bonitetnog nadzora na rizike. Te su reforme važan korak za uspostavu primjerenog okvira za nadzornu provjeru. Kako bi se upotpunile aktualne mjere, moglo bi se razmotriti poduzimanje daljnjih koraka kako bi nadzorni zahtjevi i dalje bili proporcionalni i utemeljeni na riziku te kako bi se izbjegla nepotrebna složenost ili preklapanja s drugim aspektima okvira za kapital.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- *Predložiti mjere za poboljšanje funkcioniranja preporuke u sklopu drugog stupa radi njezine ciljane primjene.*
- *Predložiti ukidanje kapitalnih zahtjeva u sklopu drugog stupa povezanih s omjerom financijske poluge.*

➤ *Sanacijska pravila*

U skladu sa sanacijskim pravilima EU-a banke moraju imati minimalni iznos regulatornog kapitala i prihvatljivih obveza (minimalni zahtjev za regulatorni kapital i prihvatljive obveze, MREL) kako bi mogle pokriti gubitke u slučaju propasti. MREL je povećao otpornost banaka u EU-u, ali njegov postojeći model postao je složen, a u nekim slučajevima dovodi do udvostručavanja, osobito zbog različitih kriterija prihvatljivosti i kalibracije između zahtjeva za MREL i zahtjeva za ukupni kapacitet pokrivanja gubitaka

(TLAC) povezanih s međunarodnim standardima. Osim što ograničava predvidljivost i dosljednost, ta složenost nepovoljno utječe na jednake uvjete među bankama u EU-u.

Sanacijska pravila sadržavaju i dodatne odredbe preuzete iz sustava regulatornog kapitala, koje znaju biti prekomjerno složene za instrumente MREL-a. Na primjer, sustav prethodnog odobrenja, čija je svrha zaštita sposobnosti banaka da pokriju gubitke, uzrokuje administrativno opterećenje za banke i sanacijska tijela. SRB je predložio novi pojednostavnjeni pristup kako bi se ubrzalo izdavanje tih odobrenja za banke koje žele otkupiti ili zamijeniti instrumente MREL-a, no potrebna su daljnja poboljšanja.

Osim utvrđivanja zahtjeva MREL-a SRB i nacionalna sanacijska tijela dužni su osmisлити planove sanacije za banke. Riječ je o dugotrajnom i zahtjevnom postupku koji nije u skladu s činjenicom da su planovi sanacije banaka nakon višestrukih revizija danas mnogo razrađeniji i mogli bi se pojednostavniti kako bi banke i tijela mogli usmjeriti resurse u njihovu operacionalizaciju i ispitivanje.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- *Predložiti reviziju okvira MREL-a, uključujući uklanjanje nepotrebnih odstupanja od standarda TLAC te uvođenje jednostavnije, automatiziranije i predvidljivije kalibracije, kako bi se bolje uskladio s međunarodnim standardima. Revidirani okvir očuvat će otpornost okvira za sanaciju, zadržati poticaje za provedivost sanacije i zajamčiti proporcionalnost zahtjeva, u prvom redu za manje banke.*
- *Predložiti pojednostavnjeni postupak izdavanja odobrenja bankama u stabilnom financijskom položaju kako bi se ubrzalo odobravanje otkupa i upravljanje obvezama, smanjili troškovi usklađivanja, povećala fleksibilnost te očuvali provedivost sanacije i poštovanje standarda TLAC.*
- *Predložiti da određene procjene u fazi planiranja sanacije, uključujući procjene učestalosti ciklusa planiranja ili povezane postupke donošenja, postanu proporcionalnije jer su aktivnosti planiranja sanacije napredovale od uvođenja okvira za upravljanje krizama.*

➤ **Makrobonitetna pravila**

Nacionalna tijela odgovorna su za određivanje makrobonitetnih mjera, pri čemu uzimaju u obzir posebnosti svojih bankarskih sektora i gospodarskih ciklusa, a na raspolaganju imaju skup mjera koji uključuje zaštitne slojeve kapitala, paket mjera za prilagodbu pondera rizika i mjere za zajmoprimce. Najučinkovitije su makrobonitetne mjere zaštitni slojevi kapitala, koji se utvrđuju povrh zahtjeva u sklopu prvog i drugog stupa. Banke se mogu osloniti na njih u razdoblju financijskih poteškoća kako bi izbjegle razduživanje i nastavile kreditiranje gospodarstva. Taj decentralizirani okvir postao je posebno složen zato što ne postoji usklađena metodologija na razini EU-a, što se ogleda u velikom broju zaštitnih slojeva kapitala, njihovoj strukturi prilagođenoj posebnim rizicima i događajima, nacionalnom diskrecijskom pravu pri određivanju razine zaštitnih slojeva i utvrđivanju banaka na koje se primjenjuju. Izostanak predvidljivosti i dosljednosti u primjeni tog okvira može nepovoljno utjecati na poslovne odluke banaka, pogotovo o prekograničnim aktivnostima, konsolidaciji ili

reorganizaciji. Osim toga, višeslojno upravljanje u kojem sudjeluju tijela EU-a i država članica dodatno povećava složenost. Ti su problemi potvrđeni u preporukama ESB-ove radne skupine na visokoj razini za pojednostavnjenje²³ i odgovorima u okviru ciljanog savjetovanja.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- ***Predložiti reviziju makrobonitetnog okvira kako bi se uspostavio jednostavniji paket instrumenata te postigla veća konvergencija i dosljednost u primjeni makrobonitetnih instrumenata u cijelom EU-u. Konkretnije, trebalo bi smanjiti broj zaštitnih slojeva (protuciklički zaštitni sloj, zaštitni sloj za sistemski rizik) i poboljšati njihovu strukturu i kalibraciju. Okvir za ostale sistemski važne institucije trebalo bi uskladiti, za što je potrebno otkloniti nedostatke u postupku njihova utvrđivanja i kalibracije zaštitnih slojeva.***

➤ ***Međudjelovanje mikrobonitetnih, sanacijskih i makrobonitetnih pravila***

Više relevantnih tijela neovisno provodi mikrobonitetna, makrobonitetna i sanacijska pravila, a međudjelovanje tih pravila često dovodi do dvostrukih i nedosljednih zahtjeva. To preopterećuje banke zbog preklapanja slojeva kapitala koji su uvedeni u različite svrhe, ali u nekim slučajevima mogu se odnositi na iste rizike i nametnuti nepoželjna ograničenja za korištenje zaštitnih slojeva kapitala u stresnim razdobljima. Na primjer, ako se određeni instrumenti dvostruko uračunavaju za potrebe ispunjavanja zahtjeva za zaštitne slojeve kapitala i drugih minimalnih zahtjeva (omjer financijske poluge i MREL-a), banke možda neće moći koristiti zaštitne slojeve bez kršenja tih zahtjeva. Korištenje zaštitnih slojeva mogu otežati i percepcija ulagača i briga zbog profitabilnosti. Da bi se svladale te poteškoće, relevantna tijela trebala bi zauzeti sveobuhvatan pristup utvrđivanju mikrobonitetnih, sanacijskih i makrobonitetnih zahtjeva. Tijela bi trebala zadržati diskrecijsko pravo, ali utvrđivanje zahtjeva trebalo bi biti predvidljivije i transparentnije kako bi banke mogle učinkovitije planirati kapital i kako bi se povećala transparentnost na financijskom tržištu.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- ***Predložiti prikladnije mehanizme koordinacije među tijelima zaduženima za provedbu mikrobonitetnih, sanacijskih i makrobonitetnih pravila kako bi se zahtjevi utvrđivali dosljedno, a odgovornost za njih ojačala i učinila jasnijom. Tijela će morati unaprijediti koordinaciju i razmjenu informacija vodeći računa o ukupnim potrebama za kapitalom cijelog sustava i pojedine banke.***
- ***Preispitati postupak izmjene, prema potrebi, tehničkih standarda u cijelom okviru, pooštriti zahtjev za procjene učinka koje provodi EBA i poboljšati mehanizme odgovornosti/kontrole načina na koji se mandati odobravaju i primjenjuju.***
- ***Predložiti da se određena mikrobonitetna, sanacijska i makrobonitetna pravila prenesu u izravno primjenjive propise kako bi se povećala jasnoća i konvergencija nadzora te smanjilo administrativno opterećenje banaka.***

²³

Europska središnja banka (2025.), [Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework](#).

➤ **Pojednostavnjenje zahtjeva za izvješćivanje i objavljivanje**

Zahtjevi za izvješćivanje i objavljivanje neophodni su za uredno funkcioniranje bankarskog sektora, no okvir za izvješćivanje postao je veliko opterećenje za banke. Ukupni troškovi izvješćivanja za banke u EU-u, koji obuhvaćaju sve rashode povezane sa sustavom za izvješćivanje (osoblje, IT, pravne, računovodstvene, revizijske i savjetodavne usluge), procijenjeni su na 11,2 milijarde EUR godišnje²⁴. Teret izvješćivanja proizlazi iz čestih promjena zahtjeva za izvješćivanje, nepotrebne složenosti, nedostatka jasnoće i dosljednosti te udvostručavanja izvješćivanja zbog ograničene razmjene podataka među tijelima.

Već su poduzeti važni koraci za pojednostavnjenje i racionalizaciju zahtjeva za izvješćivanje u skladu s Komisijinom strategijom za nadzorne podatke²⁵. To uključuje zakonodavne izmjene za pojednostavnjenje ponovne upotrebe nadzornih podataka za potrebe objave i druge mjere za znatno smanjenje tereta izvješćivanja za male i jednostavne institucije (podatkovni centar u sklopu trećeg stupa), Uredbu o boljoj razmjeni podataka, u skladu s kojom će se smanjiti dvostruki zahtjevi za podatke te tražiti od tijela EU-a da redovito preispituju i uklanjaju suvišne zahtjeve za izvješćivanje i dodatno porade na integriranom izvješćivanju²⁶, kao i paket Omnibus I te pojednostavnjenja taksonomije EU-a i europskih standarda izvješćivanja o održivosti²⁷. Nakon što se uspostavi, jedinstvena europska pristupna točka ujedno će poboljšati pristupačnost i smanjiti udvostručavanje jer će olakšati centralizirani elektronički pristup javnim podacima o bankama i njihovim proizvodima. Komisija će nastaviti surađivati s EBA-om kako bi osigurala da su bonitetni zahtjevi za izvješćivanje i objavljivanje razmjerni i usklađeni sa širim okvirom održivosti.

Nadalje, EBA je već provela nekoliko bitnih mjera za smanjenje tereta izvješćivanja za banke. Uz dodatne mjere predložene 2026. očekuje se da će se broj točaka podataka u okvirima EU-a za izvješćivanje smanjiti za 50 %²⁸. Unatoč tom napretku dionici potvrđuju potrebu za daljnjim pojednostavnjenjem, pri čemu su prioriteti integracija izvještavanja, proporcionalnost i tehnološki napredak.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- ***Podržati prelazak s aktualnog pristupa izvješćivanju na integrirano bonitetno, statističko i sanacijsko izvješćivanje s pouzdanim upravljačkim aranžmanima i zajedničkim rječnikom podataka kao temeljima i potaknuti relevantna tijela da u skladu sa savjetima Zajedničkog odbora za izvješćivanje banaka nastave s tehničkim radom i ostvare konkretna poboljšanja.***
- ***Uzimajući u obzir sve dostupne opcije za poboljšanje konkurentnosti bankarskog sektora EU-a, uključujući potencijalnu reviziju mandata EBA-e, prema potrebi***

²⁴ Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (2021.), [Study of the cost of compliance with supervisory reporting requirements](#).

²⁵ Europska komisija (2021.), [Strategija za nadzorne podatke u području financijskih usluga EU-a](#).

²⁶ SL L, 2025/2088, 21.10.2025., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2088/oj>

²⁷ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni direktiva (EU) 2022/2464 i (EU) 2024/1760 u pogledu datuma od kojih države članice trebaju primjenjivati određene zahtjeve za korporativno izvješćivanje o održivosti i dužnu pažnju za održivo poslovanje, [COM/2025/80 final](#).

²⁸ Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (2026.), [Efficient reporting:simpler, smarter, proportionate](#).

predložiti ciljane zakonodavne izmjene kako bi se EBA ovlastila da na tehničkoj razini dodatno unaprijedi proporcionalnost, jednostavnost i automatizaciju, među ostalim u području pragova značajnosti za manje pogreške u izvješćivanju i druge aspekte koji neopravdano povećavaju teret izvješćivanja.

- *Predložiti izmjene Uredbe o EBA-i u pogledu akata druge razine, odražavajući one koje su uvedene u prijedlog o izmjeni Uredbe o ESMA-i u okviru paketa za integraciju tržišta i nadzor (MISP). Pozvati EBA-u da izmijeni svoj jedinstveni interaktivni pravilnik izravnim povezivanjem svih smjernica treće razine te pitanja i odgovora s odgovarajućim odredbama pravnog okvira na svojim internetskim stranicama, čime bi se poboljšala dostupnost i transparentnost. U okviru tog postupka EBA bi mogla revidirati postojeća te ukloniti zastarjela pitanja i odgovore.*
- *Pomoći EBA-i i drugim tijelima da redovito preispituju, smanjuju i uklanjaju dvostruka izvješćivanja u skladu s Uredbom o boljoj razmjeni podataka.*
- *Suradivati s nacionalnim tijelima na ograničavanju dodatnog nacionalnog izvješćivanja, koje znatno povećava složenost i teret za izvještajne subjekte. Potaknuti nacionalna tijela da u potpunosti iskoriste mogućnost razmjene podataka na temelju Uredbe o boljoj razmjeni podataka.*

4. Konkurentnost kao zajednička odgovornost

Kako bi bankarski sektor EU-a postao konkurentniji, svi relevantni dionici moraju promijeniti pristup. Rizicima bankarskog sektora mora se dobro upravljati, posebice u trenutačnim okolnostima u kojima se tradicionalnim rizicima povezanim s kreditima, poslovanjem i tržišnim kretanjima pridružuju noviji rizici povezani s kibernetičkom aktivnošću, geopolitičkim napetostima te okolišnim i klimatskim prijetnjama. Međutim, upravljanje rizikom trebalo bi obuhvatiti bitne prijetnje i odmaknuti se od pristupa koji se strogo temelje na usklađenosti kako bi pristup upravljanju rizikom bio učinkovitiji, cjelovitiji i ciljaniji.

Komisija bi trebala proaktivnije pratiti i voditi računa o odgovarajućoj ravnoteži između preuzimanja rizika i financijske stabilnosti kako okvir i njegova primjena ne bi remetili konkurentnost i rast. Regulatorna i nadzorna tijela ponajprije bi se trebala baviti najvažnijim rizicima za ukupnu financijsku stabilnost i izbjegavati kulturu nulte stope tolerancije na rizik jer bi to bankama moglo otežati da doprinose gospodarskoj aktivnosti. Oblikovatelji politika trebali bi se suzdržati od zadržavanja nacionalnih posebnosti koje fragmentiraju tržište. Mehanizme odgovornosti trebalo bi upotrebljavati u najvećoj mogućoj mjeri i ojačati ako se pokažu nedjelotvornima.

Komisija je glavna institucija EU-a odgovorna za izvršavanje mandata EU-a u području konkurentnosti i tržišnog natjecanja. Komisija će u budućnosti posvetiti više pozornosti redovitom preispitivanju funkcioniranja europskog bankarskog sustava i njegova utjecaja na unutarnje tržište kako bi se očuvala djelotvornost, proporcionalnost i doprinos nadzornih i sanacijskih aktivnosti urednom funkcioniranju jedinstvenog tržišta i konkurentnosti EU-a²⁹.

²⁹ Članak 32. Uredbe (EU) br. 1024/2013 i članak 94. Uredbe (EU) br. 806/2014.

Komisija surađuje s EBA-om kako bi osigurala da su njezine nadzorne smjernice razmjerne, posebno kada podliježu postupcima usklađivanja i objašnjenja.

Banke, njihovi viši rukovoditelji i osoblje te revizori i računovođe moraju biti spremni sudjelovati u tom kulturnom pomaku i preuzeti veću odgovornost za primjenu propisa na temelju značajnosti. Regulatorna i nadzorna tijela trebala bi primjenjivati proporcionalniji pristup i nastojati smanjiti složenost, trajanje i detaljnost svojih mjera bez obzira na to je li riječ o propisima, smjernicama ili pitanjima i odgovorima, a banke trebaju prestati stalno tražiti smjernice radi postizanja još većeg stupnja pravne sigurnosti. Usklađivanje sa zakonom trebalo bi temeljiti na njegovu temeljnom sadržaju, a ne ga izvršavati samo kao formalnost. Svi dijele odgovornost za promjenu praksi koje su zajednički dovele do hiperpreskriptivnog i previše složenog bankarskog okruženja u kojem prevladava nesklonost riziku.

U tom kontekstu Komisija će poduzeti sljedeće:

- *Surađivati s EBA-om, nadzornim tijelima i sudionicima na tržištu kako bi se zahtjevi koje je potrebno ispuniti jasnije razlikovali od neobvezujućih smjernica za usklađivanje načina na koji se zahtjevi primjenjuju.*
- *Razmotriti da se EBA-i i ESRB-u dodijeli mandat za redovitu izradu izvješća o adekvatnosti kapitalnih zahtjeva za banke u cijelom EU-u kako bi se unaprijedili postojeći postupci odgovornosti (pred Europskim parlamentom i nacionalnim parlamentima, kao i Vijećem i nacionalnim vladama).*
- *Suradivati s tijelima EU-a i država članica u nastojanju da nadzorne prakse ostanu neutralne u odnosu na organizacijski model banke i da ne odvrćaju od prekograničnih bankarskih aktivnosti, među ostalim od poslovanja preko podružnica i slobodnog pružanja usluga.*
- *Organizirati redovite rasprave s SSM-om i SRB-om, a po mogućnosti i s drugim relevantnim dionicima, o funkcioniranju bankarskog sustava i učinku nadzornih i sanacijskih mjera na uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.*

5. Angažman i sljedeći koraci

Komisija je u ovoj Komunikaciji predstavila daljnje korake za stvaranje konkurentnijeg bankarskog sektora EU-a, koji će učinkovitije povezati štednju s ulaganjem, bolje iskoristiti potencijal prekograničnih i domaćih tržišta te kućanstvima i poduzećima omogućiti najširi izbor mogućnosti financiranja, niže troškove i najviše povrate. Konkurentniji bankarski sektor mora biti otporan, profitabilan i otvoren za tržišno natjecanje i inovacije. Za realizaciju tih koraka bit će potrebni velika i sveobuhvatna reforma usmjerena na budućnost i poboljšanja s velikim učinkom.

Komisija prima na znanje ambiciju suzakonodavaca da reformiraju bankarski okvir i povećaju konkurentnost banaka EU-a, kako je navedeno u zaključcima Europskog vijeća iz prosinca 2025.³⁰ i ožujka 2026.³¹ te u godišnjem izvješću Parlamenta o bankovnoj uniji³².

Komisija stoga potiče sve dionike da ambiciozno provedu potrebne reforme i pozdravlja povratne informacije o ovoj Komunikaciji dok priprema mjere koje će predložiti u prvom tromjesečju 2027.

³⁰ Europsko vijeće (prosinac 2025.), [Zaključci o pojednostavnjenju propisa Unije o financijskim uslugama](#).

³¹ [Zaključci sa sastanka Europskog vijeća](#) (ožujak 2026.).

³² Europski parlament (travanj 2026.), [Bankovna unija – godišnje izvješće za 2025.](#)