

Bruxelles, den 12. marts 2018
(OR. en)

Interinstitutionel sag:

2016/0360 (COD)

2016/0361 (COD)

2016/0362 (COD)

2016/0364 (COD)

6921/1/18

REV 1

EF 66

ECOFIN 220

DRS 13

CCG 8

CODEC 336

NOTE

fra: formandskabet

til: Rådet

Vedr.: Bankpakken

– *Generel indstilling*

I. INDLEDNING

1. Den 17. juni 2016 vedtog Rådet konklusioner om en køreplan for fuldførelse af bankunionen, hvori det understregede betydningen af at gennemføre foranstaltninger til risikoreduktion og risikodeling i en hensigtsmæssig rækkefølge.
2. I medfør af Rådets køreplan fra 2016 vedtog Kommissionen den 23. november 2016 en pakke af lovgivningsforslag ("bankpakken") med ændringer af forskellige gældende retsakter, der omhandler tilsynsmæssige krav til banker, navnlig kapitalkravsforordningen og -direktivet (CRR og CRD), direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD) og forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR).

3. Gruppen vedrørende Finansielle Tjenesteydelser mødtes 37 gange under det slovakiske, det maltesiske, det estiske og det bulgarske formandskab for at behandle forslagene i bankpakken.
4. Den 7. marts drøftede Coreper formandskabets kompromiser til lovteksterne om CRR, CRD, BRRD og SRMR, jf. henholdsvis dokument 6614/18, 6615/18, 6616/18 og 6617/18, på grundlag af en note fra formandskabet, der indeholder de tre politiske spørgsmål, der fortsat er udestående, før der kan opnås en generel indstilling.
5. De tre udestående spørgsmål er: hvordan den grundlæggende revision af handelsbeholdningen skal gennemføres, MREL-efterstillelse og anvendelsesområdet for CRR/CRD.
6. Under hensyntagen til drøftelserne i Coreper, samtidig med at den samlede balance i pakken bevares, foreslår formandskabet nedenstående fremgangsmåde til at løse de tre udestående spørgsmål.

II. UDESTÅENDE SPØRGSMÅL

A. GENNEMFØRELSEN AF DEN GRUNDLÆGGENDE REVISION AF HANDELSBEHOLDNINGEN

Den **grundlæggende revision af handelsbeholdningen (FRTB)** fastlægger nye internationale standarder om lovpligtig bankkapital til markedsrisici som vedtaget af Baselkomitéen i 2016. Markedsrisikokapitalstandarder kan defineres som den kapital, som banker skal hensætte som beskyttelse mod potentielle tab som følge af deres handelsvirksomhed, hvorved den dækker risikoen for ændringer i værdien af handlede instrumenter (dvs. aktier og obligationer), valutakursrisiko, renterisiko mv. Hensigten med den bankpakke, som Kommissionen oprindeligt vedtog, er at gennemføre FRTB i EU-retten i overensstemmelse med Baselstandarderne fra 2016 under hensyntagen til en række særlige forhold i EU.

7. I december 2017 offentliggjorde Baselkomitéen en erklæring vedrørende en treårig forsinkelse i gennemførelsen af FRTB. Komitéen anser nu nogle af de kapitalberegninger, der er anført i standarderne fra 2016, for utilstrækkelige og ønsker at foretage en grundig revision inden udgangen af december 2018.
8. I lyset af denne udvikling var formandskabet af den opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt at gennemføre FRTB som oprindelig foreslået i bankpakken, idet institutter ville være forpligtede til at opfylde krav, der kan blive ændret inden for kort tid.
9. Formandskabet foreslår derfor det foreliggende kompromis for at gennemføre FRTB på en måde, der tager hensyn til den forsinkelse, som Baselkomitéen meddelte i december 2017, giver institutter tilstrækkelig tid til at forberede sig til de nye kapitalkrav i relation til markedsrisici og sender et stærkt signal til internationale aktører om, at EU fortsat forpligter sig til at gennemføre FRTB fuldt ud, når standarderne er færdige. Formandskabets forslag, der er behørigt afspejlet i kompromisteksten om CRR, er som følger:
 - a) at FRTB kun fremrykkes som indberetningskrav, mens revisionen pågår i Basel. I denne indledende fase vil institutter skulle foretage kapitalberegninger og indberette tallene til deres tilsynsmyndigheder, men vil ikke være forpligtede til at besidde den kapital, der er resultatet af disse beregninger, eller til at oplyse dem til markedet
 - b) at fjerne de dele af FRTB, der i øjeblikket er under revision, fra udkastet til forordning om ændring af CRR og give Kommissionen mandat til at tilføje dem igen i CRR ved hjælp af en delegeret retsakt i 2019. Indberetning vil først begynde, efter at den delegerede retsakt er trådt i kraft

- c) at Kommissionen opfordres til inden udgangen af 2020 at forelægge en rapport sammen med et lovgivningsforslag, hvis det findes passende, om at ændre CRR med henblik på at omdanne dette indberetningskrav til et fuldgældigt kapitalkrav. Institutter vil først skulle opfylde FRTB på grundlag af den nye lovgivning, og
 - d) at institutter indtil dette tidspunkt fortsat skal overholde den eksisterende markedsrisikoramme, som i øjeblikket er gældende i henhold til CRR.
10. I Coreper var medlemsstaterne enige i princippet om, at institutter først bør være forpligtede til at opfylde FRTB som et kapitalkrav, når Baselkomitéen har afsluttet sin revision, og at FRTB følgelig kun bør fremrykkes som et indberetningskrav, og CRR bør ændres på et senere tidspunkt via et ændringsforslag på niveau 1. Flere medlemsstater tilsluttede sig formandskabets forslag.
11. Andre medlemsstater tilsluttede sig det ikke, da de er betænkelige ved anvendelse af en delegeret retsakt til supplerende af, hvad de betragter som en væsentlig del af indberetningskravet. Disse medlemsstater foreslog i stedet at beholde hele FRTB-teksten på niveau 1 som aftalt under det estiske formandskab med alle beregningerne af lovpligtig kapital heri og kræve, at institutter indberetter disse beregninger, indtil de indføres som et kapitalkrav via en niveau 1-ændring af CRR. De medlemsstater, der støtter denne fremgangsmåde, frygter, at anvendelse af en delegeret retsakt kan risikere at gå ud over de fremskridt, der er gjort med FRTB under det estiske formandskab. Andre delegationer kunne dog ikke acceptere denne fremgangsmåde, da den vil resultere i indberetning af forældede tal.

**B. MINIMUMSKRAV TIL KAPITALGRUNDLAG OG EFTERSTILLELSE AF
NEDSKRIVINGSRELEVANTE PASSIVER (MREL)**

I november 2015 vedtog Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB) standarden **samlet tabsabsorberende evne (TLAC)** for globale systemisk vigtige bankers (G-SIB'er). Den tager sigte på at tilvejebringe en tilstrækkelig tabsabsorberende evne, når banker er nødlidende.

12. TLAC-standardens bør indføres den 1. januar 2019. Kommissionen har foreslået, at TLAC gennemføres som minimumskrav til obligatorisk kapital og efterstillet gæld i CRR. Den nuværende MREL-ramme skal også tilpasses til TLAC. Afviklingsmyndighederne bør have skønsmagt til at kræve yderligere MREL for G-SII'er og også for andre banker, som skal opfyldes med MREL-relevante instrumenter, der både kan være efterstillede og ikkeefterstillede.
13. Den samlede størrelse (mængde) af MREL og omfanget af efterstilling af nedskrivningsrelevant gæld bør sikre en passende tabsabsorberende evne og rekapitalisering af en bank.

Efterstillede instrumenter er instrumenter, der er beregnet til at være omfattet af bail-in inden ikkeefterstillede forpligtelser. På grund af den øgede risiko for potentielle tab er efterstillede instrumenter dyrere for banker at udstede.

14. Kommissionen har foreslået at dele MREL op i "krav" og "retningslinjer". Begrebet MREL-retningslinjer blev foreslået af Kommissionen med henblik på at opstille en forholdsmæssig rangstige af interventionsforanstaltninger, der er til rådighed for afviklingsmyndighederne på tidspunktet for manglende opfyldelse af MREL. Restriktioner for fakultative udlodninger (dvs. udbytte og variabel aflønning) vil således finde anvendelse på et senere tidspunkt, når den manglende opfyldelse af MREL når et vist niveau.

15. I denne forbindelse blev tre spørgsmål drøftet i Coreper: fleksibilitet med hensyn til fastsættelse af graden af efterstillelse, omfanget af obligatorisk efterstillelse og overgangsperioder.

i) Fleksibilitet med hensyn til fastsættelse af graden af efterstillelse

16. Kommissionen har foreslået, at afviklingsmyndighederne får skønsbeføjelse til om nødvendigt at kræve efterstillelse af MREL op til det niveau, der er nødvendigt for at sikre, at kreditorer ikke udsættes for dårligere behandling i forbindelse med afvikling end ved insolvensbehandling. Dette kaldes princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere.
17. Det bulgarske formandskab har foreslået at fjerne begrebet retningslinjer og flytte markedstillidsbufferen fra retningslinjerne til MREL-kravet for at tage hensyn til betænkelighederne hos de medlemsstater, der har anmodet om strengere krav og yderligere fleksibilitet for afviklingsmyndighederne. Derudover har det bulgarske formandskab i betragtning af den risikobegrænsende karakter af denne pakke foreslået at øge afviklingsmyndighedernes fleksibilitet med hensyn til fastsættelse af størrelsen af markedstillidsbufferen.

Markedstillidsbufferen er den del af MREL-kravet, der er beregnet til at gøre det muligt for et institut at fortsætte driften og bevare tilstrækkelig markedstillid efter afvikling.
--

18. Ved fastsættelsen af MREL-kravet bør myndigheden også være forpligtet til at tage hensyn til reglen om 8 % af de samlede passiver og kapitalgrundlaget for få adgang til Afviklingsfonden. For at kompensere for disse højere krav gives afviklingsmyndighederne en vis fleksibilitet med hensyn til at pålægge restriktioner for fakultative udlodninger, når niveauet for MREL ikke er opfyldt.

ii) Obligatorisk efterstillelse for førende banker og G-SII'er

19. Det bulgarske formandskab har indført et nyt obligatorisk minimumsefterstillelseskrav for førende banker (med en konsolideret balance på afviklingskoncernniveau på over 75 mia. EUR). Denne bundgrænse sikrer, at sådanne institutter har et minimumsniveau af efterstillelse, der bygger på henstillinger fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA). En medlemsstat, der støttes af flere andre medlemsstater, har foreslået, at afviklingsmyndighederne bør kunne pålægge andre banker de strengere betingelser, som førende banker skal underlægges, på visse betingelser, som anføres i niveau 1-teksten.
20. Formandskabets ændringer til efterstillelsesrammen sigter mod at imødekomme både de medlemsstater, der ønsker, at afviklingsmyndighederne har vid skønsbeføjelse til at kræve yderligere efterstillelse for G-SII'er og førende banker, og de medlemsstater, der har anmodet om en vis beskyttelse og et vist værn mod, hvor meget efterstillet MREL afviklingsmyndighederne kan kræve fra institutter.
21. Formandskabet mener, at den rette balance vil indebære skønsbeføjelse for afviklingsmyndighederne til at kræve yderligere efterstillelse af op til 8 % af de samlede passiver og kapitalgrundlaget eller et beløb, der bygger på de pågældende institutters risikoprofil, alt efter hvad der er højest. For G-SII'er og førende banker er skønsbeføjelsen videre. For alle andre banker bygger skønsbeføjelsen på en vurdering af den potentielle tilsidesættelse af princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere, og op til de samme niveauer (8 % af de samlede passiver og kapitalgrundlaget eller formelen, alt efter hvad der er højest). Desuden kan en højere grad af efterstillelse kræves for de mest risikobehæftede banker, eller hvis der er konstateret væsentlige hindringer for afviklingsmuligheder (såkaldte ekstreme banker).

iii) Overgangsperioder

22. Formandskabet mener, at institutter bør indrømmes tilstrækkelig tid til at afhjælpe den potentielle mangel på MREL-relevante instrumenter. Formandskabets kompromis skaber dog også fleksibilitet for myndighederne til at kræve opfyldelse inden udløbet af overgangsperioderne, når det er berettiget.
23. De endelige beslutninger om overgangsperioder bør imidlertid være afhængige af resultatet af de politiske beslutninger vedrørende MREL-kalibrering og -efterstilling.

C. UNDTAGELSER FRA ANVENDELSESOMRÅDET FOR CRR/CRD

24. I henhold til den gældende artikel 2, stk. 5, i CRD er en række retlige enheder udtrykkelig undtaget fra både CRD og CRR og som følge heraf også fra afviklingsrammen. Disse retlige enheder er for hovedpartens vedkommende låneforeninger, erhvervsfremmende banker og udviklingsbanker. I mangel af en undtagelse vil de blive betragtet som "kreditinstitutter" og vil således skulle have tilladelse og være underlagt tilsyn i henhold til CRR/CRD.
25. Tre medlemsstater har anmodet om at tilføje deres nationale udviklingsbanker på listen over undtagelser, hvilket et stort flertal af medlemsstaterne har bakket op om. Der er også stor opbakning til at undtage låneforeninger fra to medlemsstater for at sikre overensstemmelse med andre låneforeninger, der i øjeblikket er undtaget.
26. En anden medlemsstat har anmodet om at undtage 14 erhvervsfremmende banker (1 national og 13 regionale). Denne medlemsstat har allerede en national erhvervsfremmende bank, der er undtaget fra CRR/CRD. Gruppen kunne ikke nå til enighed om denne anmodning. Medlemsstaternes holdninger i Coreper var delt mellem at indrømme undtagelsen fuldt ud eller slet ikke at indrømme en ny undtagelse til denne medlemsstat.

III. KONKLUSION

27. Rådet opfordres til at:

A. GENNEMFØRELSE AF FRTB

- træffe afgørelse om tilgangen til fremrykning af FRTB-indberetningskravene, enten
 - i) gennem en delegeret retsakt på grundlag af de endelige Baseltal som foreslået af formandskabet eller
 - ii) på grundlag af de aktuelle beregninger som anført i det estiske formandskabs fremskridtsrapport som foreslået af visse delegationer

B. MINIMUMSKRAV TIL KAPITALGRUNDLAG OG EFTERSTILLELSE AF NEDSKRIVINGSRELEVANTE PASSIVER (MREL)

- nå til enighed om det forelagte kompromis og træffe afgørelse om elementerne i skarp parentes nedenfor:
 - a) obligatorisk efterstillelse for G-SII'er efter TLAC-standarden [**14,5 % risikovægtede aktiver + 3,5 %**] tillæg baseret på princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere
 - b) obligatorisk efterstillelse for førende banker (13,5 % af risikovægtede aktiver – EBA-rapport)
 - c) afgrænset fleksibilitet for myndighederne til at kræve en højere grad af efterstillelse for alle banker
 - i) på op til 8 % af de samlede passiver og kapitalgrundlaget eller [**X**] % af de risikovægtede aktiver, alt efter hvad der er højest
 - ii) på klart fastsatte betingelser (vurdering efter princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere, [**f.eks. undgåelse af, at offentlige midler udsættes for tab**]))
 - d) fleksibilitet for afviklingsmyndighederne til at kræve en højere grad af efterstillelse [**op til et vist niveau**] for ekstreme banker defineret i henhold til deres risikobetonethed og muligheden for at fjerne hindringer for afvikling

C. UNDTAGELSER FRA ANVENDELSESOMRÅDET FOR CRR/CRD

- beslutte, om de 14 erhvervsfremmende banker skal undtages, jf. den anmodning fra en medlemsstat, der er omhandlet i punkt 26.