



Brussel, 12 maart 2018
(OR. en)

Interinstitutionele dossiers:

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

NOTA

van: het voorzitterschap
aan: Raad
Betreft: Bankenpakket
- *Algemene oriëntatie*

I. INLEIDING

1. Op 17 juni 2016 heeft de Raad conclusies aangenomen over de routekaart voor de voltooiing van de bankenunie, waarin werd benadrukt hoe belangrijk het is werk te maken van risico-verminderende en risicodelende maatregelen, in de passende volgorde.
2. In overeenstemming met de routekaart van de Raad van 2016 heeft de Commissie op 23 november 2016 een pakket wetgevingsvoorstellen goedgekeurd (het "bankenpakket") met wijzigingen van diverse momenteel vigerende wetgevingsinstrumenten inzake prudentiële vereisten voor banken, met name de verordening en de richtlijn kapitaalvereisten (de CRR en de CRD), de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (de BRRD) en de verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (de SRMR).

3. De Groep financiële diensten is tijdens het Slowaakse, het Maltese, het Estse en het Bulgaarse voorzitterschap 37 keer bijeengekomen om de voorstellen van het bankenpakket in detail te bespreken.
4. Op 7 maart 2018 heeft het Coreper de compromissen van het voorzitterschap voor de wetgevingsteksten van de CRR, de CRD, de BRRD en de SRMR, respectievelijk vervat in de documenten 6614/18, 6615/18, 6616/18 en 6617/18, besproken aan de hand van een nota van het voorzitterschap met een beschrijving van de drie overblijvende politieke knelpunten die moeten worden opgelost opdat een algemene oriëntatie kan worden bereikt.
5. De drie overblijvende knelpunten zijn: de manier waarop de grondige herziening van de handelsportefeuille moet worden geïmplementeerd, de achterstelling van het MREL, en het toepassingsgebied van de CRR en de CRD.
6. In het licht van de bespreking in het Coreper, en met inachtneming van het algemene evenwicht van het pakket, stelt het voorzitterschap de onderstaande aanpak voor om de drie overblijvende knelpunten op te lossen.

II. OVERBLIJVENDE KNELPUNTEN

A. IMPLEMENTATIE VAN DE GRONDIGE HERZIENING VAN DE HANDELSPORTEFEUILLE

De **grondige herziening van de handelsportefeuille ("GHHP")** bevat de nieuwe internationale normen inzake het toetsingsvermogen van banken voor marktrisico's, zoals in 2016 overeengekomen door het Bazels Comité. De kapitaalnormen voor het marktrisico kunnen worden omschreven als de hoeveelheid kapitaal die banken opzij moeten zetten als bescherming tegen eventuele verliezen ten gevolge van hun handelsactiviteiten, ter dekking van de risico's met betrekking tot veranderingen van de waarde van verhandelde instrumenten (d.w.z. aandelen, obligaties), de wisselkoersrisico's, de renterisico's, enz. Het oorspronkelijk door de Commissie goedgekeurde bankenpakket moest de GHHP overeenkomstig de Bazel-normen van 2016 in de EU-wetgeving omzetten, rekening houdend met een aantal specifieke kenmerken van de EU.

7. In december 2017 heeft het Bazels Comité middels een verklaring aangekondigd dat de implementatie van de GHHP met drie jaar zou worden uitgesteld. Het Comité beschouwt een aantal in de normen van 2016 opgenomen kapitaalberekeningen thans als inadequaats en wil deze vóór eind december 2018 grondig evalueren.
8. Gezien deze ontwikkelingen heeft het voorzitterschap geconcludeerd dat het niet dienstig is de GHHP te implementeren zoals oorspronkelijk in het bankenpakket voorgesteld, omdat zulks instellingen ertoe zou verplichten aan vereisten te voldoen die op korte termijn zullen worden gewijzigd.
9. Het voorzitterschap stelt in het onderhavige compromis derhalve voor de GHHP te implementeren op een manier die rekening houdt met het in december 2017 door het Bazels Comité aangekondigde uitstel, die instellingen voldoende tijd gunt om zich op de nieuwe kapitaalvereisten voor het marktrisico voor te bereiden en die een krachtig signaal naar internationale spelers stuurt dat de EU vastbesloten blijft de GHHP ten volle te implementeren wanneer de normen gereed zijn. Het voorstel van het voorzitterschap, waarmee in de compromistekst over de CRR terdege rekening is gehouden, is als volgt:
 - a) de GHHP nu al invoeren, maar alleen als rapportagevereiste zolang de evaluatie in Bazel gaande is. Tijdens deze eerste fase zullen de instellingen worden verplicht hun kapitaal te berekenen en deze cijfers aan hun toezichthouders te rapporteren, maar niet de hoeveelheid kapitaal aan te houden die het resultaat is van deze berekeningen, noch deze berekeningen aan de markt vrij te geven;
 - b) de delen van de GHHP die momenteel worden geëvalueerd weghalen uit de ontwerpverordening tot wijziging van de CRR, en de Commissie een mandaat geven deze bij gedelegeerde handeling opnieuw in de CRR te introduceren in 2019. De rapportage begint pas wanneer de gedelegeerde handeling in werking treedt;

- c) de Commissie verzoeken uiterlijk eind 2020 een verslag in te dienen, en indien passend ook een wetgevingsvoorstel, om de CRR in die zin te wijzigen dat dit rapportagevereiste wordt omgevormd tot een volwaardig kapitaalvereiste. De instellingen zullen slechts op grond van de nieuwe wetgeving aan de GHHP moeten voldoen; en
 - d) tot dat moment het voor de instellingen toepasselijke marktrisicokader zoals het momenteel uit hoofde van de CRR geldt, behouden.
10. Tijdens de vergadering van het Coreper stemden de lidstaten in met het beginsel dat de instellingen pas aan de GHHP als kapitaalvereiste moeten voldoen nadat Bazel gereed is met zijn evaluatie, dat de GHHP derhalve thans alleen als rapportagevereiste moet worden toegepast en dat de CRR op een later moment moet worden gewijzigd via een wijzigingsvoorstel van niveau 1. Verschillende lidstaten stemden in met het voorstel van het voorzitterschap.
11. Andere lidstaten kantten zich tegen: zij willen niet dat een gedelegeerde handeling wordt gebruikt om een in hun ogen essentieel deel van het rapportagevereiste aan te vullen. Deze lidstaten stelden voor om, zoals onder het Estse voorzitterschap was overeengekomen, de volledige GHHP-tekst in de primaire wetgeving te handhaven, alle berekeningen van het toetsingsvermogen inbegrepen, en van de instellingen te verlangen dat zij die berekeningen rapporteren totdat deze als kapitaalvereiste worden ingevoerd bij een niveau 1-wijziging van de CRR. De lidstaten die deze aanpak steunen, vrezen dat het gebruik van een gedelegeerde handeling de vorderingen zou ondermijnen die onder het Estse voorzitterschap zijn gemaakt met betrekking tot de GHHP. Andere lidstaten konden zich echter niet in deze aanpak vinden omdat de rapportage daardoor zou berusten op achterhaalde cijfers.

B. ACHTERSTELLING VAN HET MINIMUMVEREISTE VOOR EIGEN VERMOGEN EN IN AANMERKING KOMENDE PASSIVA (MREL)

In november 2015 heeft de Raad voor financiële stabiliteit (FSB) de norm voor **totale verliesabsorptiecapaciteit (Total Loss Absorption Capacity - TLAC ("de TLAC-norm"))** vastgesteld voor mondiaal systeemrelevante banken (MSB's). Doel is te voorzien in voldoende verliesabsorptiecapaciteit als banken falen.

12. De TLAC-norm moet op 1 januari 2019 worden ingevoerd. De Commissie heeft voorgesteld om de TLAC in de CRR om te zetten in een vereiste inzake verplicht minimumkapitaal en een vereiste inzake achtergestelde schuld. Het bestaande MREL-kader moet ook worden afgestemd op de TLAC. Afwikkelingsautoriteiten zouden de vrijheid moeten hebben om voor MSI's, en ook voor andere banken, extra MREL's te eisen, waaraan moet worden voldaan met voor MREL in aanmerking komende instrumenten die zowel achtergestelde als niet-achtergestelde instrumenten kunnen zijn.
13. De totale hoeveelheid MREL's en het achterstellingsniveau van in aanmerking komende schuld zouden voor een passende verliesabsorptiecapaciteit en voor herkapitalisatie van een bank moeten zorgen.

Achtergestelde instrumenten zijn zo opgevat dat ze in de bail-in vóór niet-achtergestelde verplichtingen komen. Door het hogere risico op potentiële verliezen zijn dergelijke achtergestelde instrumenten voor banken duurder om uit te geven.

14. De Commissie heeft voorgesteld het MREL op te splitsen in een vereiste en een richtsnoer. Het concept MREL-richtsnoer werd door de Commissie voorgesteld om een evenredig en getrappt scala aan interventie maatregelen voor de afwikkelingsautoriteiten op het ogenblik van een inbreuk op het MREL tot stand te brengen. Aldus zouden beperkingen op discretionaire uitkeringen (bv. dividenden en variabele beloning) in een later stadium worden toegepast wanneer de inbreuk op het MREL een bepaald niveau bereikt.

15. In dit verband zijn in het Coreper drie kwesties besproken: flexibiliteit bij het bepalen van het achterstellingsniveau, het bereik van de verplichte achterstelling, en overgangperiodes.

i. Flexibiliteit bij het bepalen van het achterstellingsniveau

16. De Commissie heeft voorgesteld dat de afwikkelingsautoriteiten de vrijheid zouden hebben om voor het MREL achterstelling te verlangen wanneer en in de mate waarin dit nodig is om ervoor te zorgen dat schuldeisers tijdens een afwikkeling niet slechter worden behandeld dan tijdens een insolventieprocedure. Dit staat bekend als het beginsel dat geen enkele schuldeiser slechter af mag zijn (no creditor worse off - NCWO).

17. Het Bulgaarse voorzitterschap heeft voorgesteld het begrip "richtsnoer" te schrappen en de marktvertrouwenbuffer (market confidence buffer - MCB) uit het richtsnoer over te brengen naar het MREL-vereiste, om tegemoet te komen aan de bedenkingen van de lidstaten, die om striktere vereisten en meer flexibiliteit voor de afwikkelingsautoriteiten vroegen. Gezien het risicobeperkende karakter van dit pakket heeft het Bulgaarse voorzitterschap bovendien voorgesteld de afwikkelingsautoriteiten meer flexibiliteit te geven bij het vaststellen van het niveau van de MCB.

De **marktvertrouwenbuffer** is het deel van het MREL-vereiste dat bedoeld is om de instelling in staat te stellen te blijven werken en voldoende marktvertrouwen te behouden na de afwikkeling.

18. Bij de vaststelling van het MREL-vereiste moet de autoriteit ook worden verplicht rekening te houden met de regel van 8% van de totale passiva en het eigen vermogen voor toegang tot het afwikkelingsfonds. Ter compensatie van deze hogere vereisten hebben afwikkelingsautoriteiten beperkte flexibiliteit gekregen met betrekking tot het opleggen van beperkingen op discretionaire uitkeringen in geval van niet-inachtneming van MREL-niveaus.

ii. Verplichte achterstelling voor topbanken en MSI's

19. Het Bulgaarse voorzitterschap heeft een nieuw minimumvereiste voor verplichte achterstelling ingevoerd voor topbanken (met een geconsolideerde balans op het niveau van de af te wikkelen groep van meer dan 75 miljard EUR). Deze ondergrens zorgt ervoor dat dergelijke instellingen op basis van aanbevelingen van de Europese Bankautoriteit (EBA) een minimaal niveau van achterstelling hebben. Eén lidstaat stelde, gesteund door een aantal andere delegaties, dat de afwikkelingsautoriteiten in staat zouden moeten zijn de strengere voorwaarden voor topbanken toe te passen op andere banken op basis van bepaalde voorwaarden in de niveau 1-tekst.
20. De wijzigingen van het voorzitterschap aan het achterstellingskader zijn bedoeld om zowel tegemoet te komen aan de lidstaten die wensen dat afwikkelingsautoriteiten over veel vrijheid beschikken om voor MSI's en topbanken een aanvullende achterstelling te verlangen, als aan de lidstaten die om een aantal waarborgen en vangnetten hebben verzocht met betrekking tot de vraag in welke mate afwikkelingsautoriteiten achtergestelde MREL's kunnen verlangen van instellingen.
21. Het voorzitterschap is van oordeel dat het juiste evenwicht zou betekenen dat afwikkelingsautoriteiten de vrijheid krijgen om een aanvullende achterstelling te eisen van maximaal 8% van de totale passiva en het eigen vermogen of een bedrag op basis van het risicoprofiel van de instellingen, naargelang wat het hoogst is. Voor MSI's en topbanken is deze vrijheid groter. Voor alle andere banken berust de vrijheid op de beoordeling van een eventuele inbreuk op het NCWO-beginsel, en tot dezelfde niveaus (8% van de totale passiva en het eigen vermogen of de formule, naargelang wat het hoogst is). Bovendien kunnen hogere niveaus van achterstelling worden verlangd voor de meest risicovolle banken of wanneer er wezenlijke belemmeringen voor afwikkelbaarheid zijn vastgesteld (banken die "uitschieters" genoemd worden).

iii. Overgangperiodes

22. Het voorzitterschap is van oordeel dat instellingen voldoende tijd moeten krijgen om eventuele tekorten aan voor MREL in aanmerking komende instrumenten te verhelpen. Het compromis van het voorzitterschap voorziet evenwel ook in flexibiliteit voor de autoriteiten om in gerechtvaardigde gevallen te eisen dat vóór het einde van de overgangperiodes aan de vereisten wordt voldaan.
23. Definitieve beslissingen over de overgangperiodes dienen echter te worden genomen in het licht van de uitkomst van de politieke besluiten inzake de kalibratie en achterstelling van MREL's.

C. VRIJSTELLINGEN VAN HET TOEPASSINGSGEBIED VAN DE CRR/CRD

24. Krachtens het huidige artikel 2, lid 5, van de CRD is een aantal rechtspersonen expliciet vrijgesteld van zowel de CRD als de CRR, en bijgevolg ook van het afwikkelingskader. Die echtspersonen zijn voor het grootste deel kredietverenigingen en stimulerings- en ontwikkelingsbanken. Zonder vrijstelling zouden zij als "kredietinstellingen" worden aangemerkt, en dus uit hoofde van de CRR/CRD een vergunning moeten hebben en onder toezicht moeten staan.
25. Drie lidstaten hebben gevraagd hun nationale ontwikkelingsbanken toe te voegen aan de lijst van vrijstellingen, hetgeen door een grote meerderheid van de lidstaten werd gesteund. Er was ook brede steun om de kredietverenigingen van twee lidstaten vrij te stellen met het oog op consistentie met andere momenteel vrijgestelde kredietverenigingen.
26. Een andere lidstaat had gevraagd 14 stimuleringsbanken vrij te stellen (1 nationale en 13 regionale). In deze lidstaat is reeds een nationale stimuleringsbank vrijgesteld van de CRR/CRD. De groep kon het niet eens worden over dit verzoek. In het Coreper waren de lidstaten verdeeld over de vraag of de vrijstelling volledig moet worden verleend, dan wel of er helemaal geen nieuwe vrijstelling moet worden verleend aan die lidstaat.

III. CONCLUSIE

27. De Raad wordt verzocht:

A. IMPLEMENTATIE VAN DE GHHP

- een besluit te nemen over de aanpak inzake het nu al invoeren van de GHHP als rapportagevereiste, hetzij:
 - i) via een gedelegeerde handeling op basis van de definitieve cijfers van Bazel, zoals het voorzitterschap voorstelt; hetzij
 - ii) op grond van de huidige berekeningen als vervat in het voortgangsverslag van het Estse voorzitterschap, zoals sommige delegaties voorstellen.

B. ACHTERSTELLING VAN HET MINIMUMVEREISTE VOOR EIGEN VERMOGEN EN IN AANMERKING KOMENDE PASSIVA (MREL)

- overeenstemming over het ingediende compromis te bereiken, en daarbij een besluit over de punten tussen vierkante haken (hieronder) te nemen:
 - a) verplichte achterstelling voor MSI's die zijn onderworpen aan de TLAC-norm [**14,5% van de risicogewogen activa + 3,5% speling op basis van het NCWO-beginsel**]
 - b) verplichte achterstelling voor topbanken (13,5% van de risicogewogen activa - EBA-verslag)
 - c) beperkte flexibiliteit voor de autoriteiten om hogere achterstellingsniveaus te eisen voor alle banken:
 - i) tot 8% van de totale passiva en het eigen vermogen of [**X**]% van de risicogewogen activa, naargelang wat het hoogst is
 - ii) onder duidelijke voorwaarden (beoordeling van het NCWO-beginsel, [**bv. voorkomen dat overheidsmiddelen aan verliezen worden blootgesteld**])
 - d) flexibiliteit van de afwikkelingsautoriteiten om hogere achterstellingsniveaus [**tot een bepaald niveau**] te eisen voor banken die uitschieters zijn, naargelang hun risicoprofiel, en de mogelijkheid om belemmeringen voor afwikkelbaarheid aan te pakken.

C. VRIJSTELLINGEN VAN HET TOEPASSINGSGBIED VAN DE CRR/CRD

- te besluiten of de 14 stimuleringsbanken, conform het in punt 26 bedoelde verzoek van een lidstaat, moeten worden vrijgesteld.