

Bruksela, 12 marca 2018 r.
(OR. en)

**Międzyinstytucjonalne numery
referencyjne:**

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

Od: Prezydencja
Do: Rada
Dotyczy: Pakiet bankowy
– *Podejście ogólne*

I. WPROWADZENIE

1. 17 czerwca 2016 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie planu działania na rzecz dokończenia budowy unii bankowej, w których podkreśliła, że należy podjąć – w odpowiedniej kolejności – dalsze działania na rzecz ograniczania i podziału ryzyka.
2. Opierając się na planie działania Rady z 2016 r., 23 listopada 2016 r. Komisja przyjęła pakiet bankowych wniosków ustawodawczych („pakiet bankowy”) zmieniających kilka obecnie obowiązujących instrumentów ustawodawczych poświęconych bankowym wymogom ostrożnościowym, tj. rozporządzenie i dyrektywę o wymogach kapitałowych (CRR i CRD), dyrektywę o naprawie oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD) oraz rozporządzenie o jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR).

3. W trakcie prezydencji słowackiej, maltańskiej, estońskiej i bułgarskiej Grupa Robocza ds. Usług Finansowych zbierała się 37 razy, by analizować wnioski z pakietu bankowego.
4. 7 marca Coreper omówił przygotowane przez prezydencję kompromisowe teksty prawne dotyczące CRR, CRD, BRRD i SRMR w wersjach zamieszczonych, odpowiednio, w dokumentach 6614/18, 6615/18, 6616/18 oraz 6617/18, opierając się na nocie, w której prezydencja przedstawiła trzy nierozstrzygnięte kwestie polityczne, wymagające rozwiązania przed wypracowaniem podejścia ogólnego.
5. Te trzy nierozstrzygnięte kwestie są następujące: sposób wdrażania gruntownego przeglądu portfela handlowego, podporządkowanie MREL oraz zakres CRR/CRD.
6. Mając na uwadze dyskusje na forum Coreperu i przy zachowaniu ogólnej równowagi pakietu, prezydencja proponuje poniżej przedstawione podejście w celu rozwiązania trzech wspomnianych nierozstrzygniętych kwestii.

II. KWESTIE NIEROZSTRZYGNIĘTE

A. WDRAŻANIE GRUNTOWNEGO PRZEGLĄDU PORTFELA HANDLOWEGO

Gruntowny przegląd portfela handlowego (FRTB) wyznacza nowe międzynarodowe standardy – uzgodnione przez komitet bazylejski w 2016 r. – dotyczące bankowego kapitału regulacyjnego z tytułu ryzyk rynkowych. Standardy kapitałowe z tytułu ryzyka rynkowego można zdefiniować jako ilość kapitału, którą banki muszą odłożyć w ramach ochrony przed potencjalnymi stratami wynikającymi z działalności handlowej, a zatem jako zabezpieczenie przed ryzykiem zmian wartości instrumentów będących przedmiotem obrotu (tzn. akcje, obligacje), ryzykiem walutowym, ryzykiem stopy procentowej itp. Pakiet bankowy pierwotnie przyjęty przez Komisję miał wdrożyć FRTB do prawa UE zgodnie ze standardami bazylejskimi z 2016 r., z uwzględnieniem pewnej specyfiki UE.

7. W grudniu 2017 r. komitet bazylejski opublikował oświadczenie, w którym zapowiedział trzyletnie opóźnienie we wdrażaniu FRTB. Obecnie uważa on niektóre obliczenia kapitałowe przewidziane w standardach z 2016 r. za nieodpowiednie i chciałby dokonać gruntownego przeglądu do grudnia 2018 r.
8. W związku z powyższym prezydencja uznała, że nie należy wdrażać FRTB w wersji pierwotnie zaproponowanej w pakiecie bankowym, ponieważ zobowiązywałoby to instytucje do realizacji wymogów, które mogą się niebawem zmienić.
9. Prezydencja przedkłada więc niniejszy kompromis, by wdrożyć FRTB w sposób, który uwzględni opóźnienie zapowiedziane przez komitet bazylejski w grudniu 2017 r., da instytucjom wystarczająco dużo czasu na przygotowania do nowych wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka rynkowego i jasno zasygnalizuje podmiotom międzynarodowym, że UE nadal jest zdecydowana w pełni wdrożyć FRTB, gdy odpowiednie standardy będą gotowe. Propozycja prezydencji, należycie odzwierciedlona w kompromisowym tekście CRR, jest następująca:
 - a) dopóki toczy się przegląd bazylejski, najpierw zastosować FRTB wyłącznie jako wymóg sprawozdawczy. Na tym wstępnym etapie instytucje będą musiały dokonywać obliczeń kapitałowych i przedstawiać ich wyniki swoim organom nadzoru, ale nie będą miały obowiązku utrzymywać ilości kapitału wynikającej z tych obliczeń ani ujawniać ich rynkowi;
 - b) usunąć z projektu rozporządzenia zmieniającego CRR te części FRTB, które obecnie podlegają przeglądowi, i upoważnić Komisję, by dodała je tam z powrotem aktem delegowanym w 2019 r. Sprawozdawczość rozpocznie się dopiero po wejściu w życie aktu delegowanego;

- c) zwrócić się do Komisji, by do końca 2020 r. przedstawiła sprawozdanie, w stosownych przypadkach wraz z wnioskiem ustawodawczym zmieniającym CRR w celu przekształcenia wspomnianych wymogów sprawozdawczych w pełny wymóg kapitałowy. Instytucje będą musiały spełnić wymóg FRTB wyłącznie na podstawie nowych przepisów prawnych; oraz
 - d) do tego czasu zachować dla instytucji ramy ryzyka rynkowego obowiązujące obecnie na mocy CRR, by nadal się do nich stosowały.
10. Na posiedzeniu Coreperu państwa członkowskie zgodziły się z zasadą, że instytucje powinny być zobligowane do przestrzegania FRTB jako wymogu kapitałowego dopiero wtedy, gdy komitet bazylejski zakończy przegląd, i w związku z tym należy stosować FRTB najpierw tylko jako wymóg sprawozdawczy, a CRR zmienić na późniejszym etapie za pomocą wniosku zmieniającego w ramach poziomu 1. Kilka państw członkowskich zgodziło się z propozycją prezydencji.
11. Inne państwa członkowskie nie zgodziły się z nią z powodu wątpliwości co do użycia aktu delegowanego dla uzupełnienia czegoś, co uważają za jeden z zasadniczych elementów wymogu sprawozdawczego. Te państwa członkowskie proponowały, by w zamian zachować cały tekst FRTB w ramach poziomu 1 uzgodniony za prezydencji estońskiej wraz ze wszystkimi obliczeniami kapitału regulacyjnego tam zawartymi i wymagać od instytucji sprawozdań na temat tych obliczeń, do czasu aż zostaną one wprowadzone jako wymóg kapitałowy na mocy zmiany CRR w ramach poziomu 1. Państwa członkowskie popierające to podejście mają obawy, że użycie aktu delegowanego skutkuje zniweczeniem postępów poczynionych w zakresie FRTB w trakcie prezydencji estońskiej. Inne delegacje jednakże nie były w stanie zaakceptować tego podejścia, gdyż skutkowałoby ono sprawozdaniami na temat nieaktualnych danych liczbowych.

B. MINIMALNY WYMÓG W ZAKRESIE FUNDUSZY WŁASNYCH I ZOBOWIĄZAŃ Kwalifikowalnych (MREL): PODPORZĄDKOWANIE

W listopadzie 2015 r. Rada Stabilności Finansowej (FSB) przyjęła standard **TLAC** („całkowita zdolność do pokrycia strat”) dla globalnych banków o znaczeniu systemowym (G-SIBs). W razie upadku banku ma on zapewnić odpowiednią zdolność do pokrycia strat.

12. Standard TLAC powinien zostać wdrożony 1 stycznia 2019 r. Komisja zaproponowała, by TLAC przetransponować w CRR jako minimalne wymogi w zakresie kapitału obowiązkowego i długu podporządkowanego. Do TLAC należy też dostosować obecne ramy MREL. Organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji powinny móc wymagać dodatkowego MREL dla G-SIBs oraz dla innych banków: do spełnienia tego wymogu służyłyby instrumenty kwalifikowalne MREL – podporządkowane lub niepodporządkowane.
13. Ogólna ilość MREL oraz poziom podporządkowania zobowiązań kwalifikowalnych powinny zapewniać odpowiednią zdolność do pokrycia strat i pozwalać na dokapitalizowanie banku.

Instrumenty podporządkowane to te, które mają podlegać umorzeniu lub konwersji przed zobowiązaniami uprzywilejowanymi. Z powodu większego ryzyka potencjalnych strat emisja takich instrumentów podporządkowanych jest dla banków bardziej kosztowna.

14. Komisja zaproponowała, by podzielić MREL na wymóg i wytyczne. Koncepcję wytycznych MREL Komisja zaproponowała, by ustanowić proporcjonalną hierarchię środków interwencyjnych dostępnych organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w razie naruszenia MREL. Tym samym ograniczenia wypłat uznaniowych (np. dywidendy i wynagrodzenie zmienne) byłyby stosowane na późniejszym etapie, gdy naruszenie MREL osiągnie określony poziom.

15. W tym kontekście na forum Coreperu debatowano nad trzema kwestiami: elastycznością w określaniu poziomu podporządkowania, zakresem podporządkowania obowiązkowego oraz okresami przejściowymi.

i. Elastyczność w określaniu poziomu podporządkowania

16. Komisja zaproponowała, by organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogły wymagać podporządkowania w odniesieniu do MREL, jeżeli i w takim stopniu, w jakim jest to konieczne, w celu zapewnienia, by wierzyciele nie byli traktowani gorzej w procedurze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji niż w postępowaniu upadłościowym. To tzw. zasada niepogarszania sytuacji wierzycieli (NCWO).
17. Prezydencja bułgarska zaproponowała, by odstąpić od koncepcji wytycznych i przenieść bufor zaufania rynku (MCB) z wytycznych do wymogu MREL, po to by uwzględnić wątpliwości państw członkowskich, które domagały się surowszych wymogów i większej elastyczności dla organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ponadto z uwagi na ograniczający ryzyko charakter pakietu prezydencja bułgarska zaproponowała, by dać większą elastyczność organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w zakresie ustalania poziomu MCB.

Bufor zaufania rynku to element wymogu MREL mający pozwolić instytucji kontynuować działalność i zachować dostateczne zaufanie rynku po restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

18. Ustalając wymóg MREL, organ powinien też mieć obowiązek uwzględnić regułę 8% łącznych zobowiązań i funduszy własnych (TLOF), umożliwiającą dostęp do funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Aby zrekompensować te wyższe wymogi, organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji otrzymały ograniczoną swobodę, jeżeli chodzi o nakładanie restrykcji na wypłaty uznaniowe w razie naruszenia poziomów MREL.

ii. Obowiązkowe podporządkowanie dla największych banków i GSII

19. Prezydencja bułgarska wprowadziła nowy minimalny wymóg obowiązkowego podporządkowania dla największych banków (o skonsolidowanym bilansie powyżej 75 mld EUR na poziomie grupy objętej restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją). Dzięki temu pułapowi instytucje takie będą dysponowały minimalnym poziomem podporządkowania opartym na zaleceniach Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB). Jedno państwo członkowskie, popierane przez kilka innych, zaproponowało, by organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji miały możliwość nakładania surowszych warunków, które są przewidziane dla największych banków, na inne banki w oparciu o określone warunki przedstawione w tekście w ramach poziomu 1.
20. Zmiany prezydencji do ram podporządkowania mają wyjść naprzeciw zarówno państwom członkowskim, które chciałyby, aby organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji miały szeroką swobodę wymagania dodatkowego podporządkowania dla GSII i największych banków, jak i tym państwom członkowskim, które chciałyby pewnych zabezpieczeń czy mechanizmów ochronnych względem tego, jakiej ilości podporządkowanych MREL organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogą żądać od instytucji.
21. Prezydencja uważa, że odpowiednio wyważonym rozwiązaniem byłaby swoboda organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji co do wymagania dodatkowego podporządkowania maksymalnie do poziomu 8% TLOF lub kwoty opartej na profilu ryzyka instytucji (zależnie od tego, która z tych wartości byłaby wyższa). Dla GSII i największych banków zakres swobody jest szerszy. Dla wszystkich innych banków zakres swobody jest oparty na ocenie potencjalnego naruszenia zasady NCWO i sięga tego samego poziomu (wyższy z dwóch: 8% TLOF lub wzór). Ponadto wyższych poziomów podporządkowania można wymagać w odniesieniu do banków narażonych na największe ryzyko lub wtedy, gdy stwierdzono znaczne przeszkody dla przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (chodzi o najbardziej nietypowe banki).

iii. Okresy przejściowe

22. Prezydencja jest zdania, że instytucje powinny dostać wystarczająco dużo czasu, by zaradzić potencjalnym niedoborom instrumentów kwalifikowalnych MREL. Kompromis prezydencji daje też organom elastyczność, by w uzasadnionych przypadkach mogły wymagać spełnienia wymogów wcześniej niż przed upływem okresów przejściowych.
23. Ostateczne decyzje co do przepisów przejściowych powinny jednak zależeć od wyniku decyzji politycznych dotyczących kalibracji i podporządkowania MREL.

C. WYŁĄCZENIA Z ZAKRESU CRR/CRD

24. Na mocy obecnego art. 2 ust. 5 CRD pewne podmioty prawne są jednoznacznie wyłączone zarówno z CRD, jak i CRR, a zatem i z ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Podmioty te to głównie unie kredytowe oraz banki rozwoju. W sytuacji braku wyłączenia kwalifikowałyby się one jako „instytucje kredytowe” i wymagałyby licencji i nadzoru w ramach CRR/CRD.
25. Trzy państwa członkowskie wystąpiły o dodanie ich krajowych banków rozwoju do wykazu wyłączeń, co poparła zdecydowana większość państw członkowskich. Duże było także poparcie dla wyłączenia unii kredytowych z dwóch państw członkowskich dla spójności z innymi obecnie wyłączonymi uniami kredytowymi.
26. Inne państwo członkowskie wystąpiło o wyłączenie 14 banków rozwoju (jednego krajowego i 13 regionalnych). Jeden krajowy bank rozwoju tego państwa jest już wyłączony w ramach CRR/CRD. Grupie roboczej nie udało się porozumieć w sprawie tego wniosku.
Na posiedzeniu Coreperu zdania państw członkowskich były podzielone między przyznaniem wyłączenia w całości lub nieprzyznaniem nowego wyłączenia temu państwu członkowskiemu wcale.

III. PODSUMOWANIE

27. Rada jest proszona o:

A. WDROŻENIE FRTB

- podjęcie decyzji w sprawie podejścia do zastosowania najpierw wymogów sprawozdawczych FRTB albo:
 - i) w drodze aktu delegowanego w oparciu o ostateczne dane liczbowe komitetu bazylejskiego, jak proponuje prezydencja, albo
 - ii) w oparciu o aktualne obliczenia przedstawione w sprawozdaniu z postępu prac przygotowanym przez prezydencję estońską, jak proponują niektóre delegacje.

B. MINIMALNY WYMÓG W ZAKRESIE FUNDUSZY WŁASNYCH I ZOBOWIĄZAŃ KWALIFIKOWALNYCH (MREL): PODPORZĄDKOWANIE

- uzgodnienie przedłożonego kompromisu, z jednoczesnym podjęciem decyzji w sprawie punktów przedstawionych poniżej w nawiasach kwadratowych:
 - a) Obowiązkowe podporządkowanie dla GSII mających zezwolenie **[14,5% RWA + 3,5%]** w odniesieniu do standardu TLAC w oparciu o NCWO
 - b) Obowiązkowe podporządkowanie dla największych banków (13,5% RWA – sprawozdanie EUNB)
 - c) Ograniczona swoboda wymagania przez organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wyższych poziomów podporządkowania dla wszystkich banków:
 - i) maksymalnie do wartości wyższej spośród: 8% TLOF lub **[X]% RWA**
 - ii) na jasnych warunkach (ocena NCWO **[np. unikać narażania środków publicznych na straty]**)
 - d) Swoboda wymagania przez organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wyższych poziomów podporządkowania **[do pewnego maksymalnego poziomu]** dla najbardziej nietypowych banków zdefiniowanych na podstawie stopnia ich narażenia na ryzyko i możliwości zaradzenia przeszkodom w przeprowadzeniu skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

C. WYŁĄCZENIA Z ZAKRESU CRR/CRD

- podjęcie decyzji o tym, czy wyłączyć 14 banków rozwoju zgodnie z wnioskiem jednego z państw członkowskich, o czym mowa w pkt 26.