

Bruselj, 12. marec 2018
(OR. en)

Medinstitucionalne zadeve:

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

DOPIS

Pošiljatelj: predsedstvo

Prejemnik: Svet

Zadeva: Bančni sveženj
– *splošni pristop*

I. UVOD

1. Svet je 17. junija 2016 sprejel sklepe o načrtu za dokončanje bančne unije, v katerih je poudaril, da je treba ukrepe za zmanjšanje tveganja in delitev tveganja izvajati v ustreznem zaporedju.
2. Komisija je 23. novembra 2016 na podlagi načrta Sveta iz leta 2016 sprejela sveženj zakonodajnih predlogov (v nadaljnjem besedilu: bančni sveženj), ki spreminja več trenutno veljavnih zakonodajnih instrumentov na temo bančnih bonitetnih zahtev; konkretno gre za uredbo o kapitalskih zahtevah (CRR), direktivo o kapitalskih zahtevah (CRD), direktivo o sanaciji in reševanju bank (BRRD) in uredbo o enotnem mehanizmu za reševanje (SRMR).

3. Delovna skupina za finančne storitve se je med slovaškim, malteškim, estonskim in bolgarskim predsedovanjem sestala 37-krat, da bi temeljito preučila predloge iz bančnega svežnja.
4. Coreper je na seji 7. marca razpravljal o kompromisnih predlogih predsedstva za pravna besedila o CRR, CRD, BRRD oziroma SRMR, kot so navedeni v dokumentih 6614/18, 6615/18, 6616/18 oziroma 6617/18; podlaga za razpravo je bil dopis predsedstva, v katerem so bila opisana tri politična vprašanja, ki jih je treba rešiti, preden se lahko sprejme splošni pristop.
5. Gre za naslednja vprašanja: implementacija temeljnega pregleda trgovalne knjige, podrejenost za minimalno zahtevo glede kapitala in kvalificiranih obveznosti (MREL) in področje uporabe CRR/CRD.
6. Da bi se upoštevala razprava na seji Coreperja in ohranila splošna uravnoteženost predloga, predsedstvo za rešitev nerešenih vprašanj predlaga pristop, opisan v nadaljevanju.

II. NEREŠENA VPRAŠANJA

A. IMPLEMENTACIJA TEMELJNEGA PREGLEDA TRGOVALNE KNJIGE

Temeljni pregled trgovalne knjige (v nadaljnjem besedilu: FRTB) vsebuje nove mednarodne standarde glede bančnega regulativnega kapitala za tržna tveganja, o katerih se je Baselski odbor dogovoril leta 2016. Kapitalske standarde za tržno tveganje lahko opredelimo kot znesek kapitala, ki ga morajo banke dati na stran, da zavarujejo morebitne izgube iz poslovanja, s čimer pokrijejo tveganja, povezana s spremembami vrednosti instrumentov, s katerimi se trguje (tj. delnic, obveznic), pa tudi valutna tveganja, obrestna tveganja itd. Z bančnim svežnjem, kakršnega je prvotno sprejela Komisija, naj bi v skladu z baselskimi standardi iz leta 2016 in ob upoštevanju več specifičnosti EU v pravo Unije prenesli FRTB

7. Baselski odbor je decembra 2017 objavil izjavo, v kateri je napovedal, da se bo FRTB začel izvajati tri leta pozneje, kot je bilo predvideno. Odbor meni, da so nekateri kapitalski izračuni, določeni v standardih iz leta 2016, neustrezni, in jih želi do decembra 2018 temeljito pregledati.
8. Predsedstvo na podlagi navedenega meni, da ni primerno, da se FRTB implementira, tako kot je bilo prvotno predlagano v bančnem svežnju, saj bi s tem institucije prisilili, da izpolnjujejo zahteve, ki se v kratkem lahko spremenijo.
9. Predsedstvo torej predlaga kompromis, da se FRTB implementira tako, da bo upoštevan odlog, ki ga je Baselski odbor napovedal decembra 2017, da bodo institucije imele dovolj časa, da se pripravijo na nove kapitalske zahteve za tržna tveganja, ter da se mednarodnim akterjem pošlje jasen signal, da je EU še vedno odločena v celoti implementirati FRTB, ko bodo standardi pripravljeni. Predlog predsedstva, ustrezno razviden tudi iz kompromisnega besedila CRR, se glasi:
 - a) uvesti FRTB samo kot zahtevo glede poročanja, dokler traja pregled v Baslu. Institucije bodo morale v tej začetni fazi opraviti kapitalske izračune in zadevne številke sporočiti svojim nadzornikom, vendar ne bodo obvezane hraniti zneska kapitala, dobljenega s temi izračuni, niti razkriti teh izračunov trgu;
 - b) iz osnutka uredbe o spremembi CRR odstraniti tiste dele FRTB, ki se trenutno pregledujejo, Komisiji pa dati mandat, da jih prek delegiranega akta leta 2019 ponovno vključi v CRR. Poročanje se bo začelo šele, ko bo začel veljati delegirani akt;

- c) Komisijo pozvati, naj do konca leta 2020 predloži poročilo in mu po potrebi priloži zakonodajni predlog za spremembo CRR, da se ta zahteva glede poročanja pretvori v pravšnjo kapitalsko zahtevo. Od institucije se bo izpolnjevanje FRTB zahtevalo le na podlagi nove zakonodaje;
 - d) do takrat pa naj institucije še naprej upoštevajo okvir tržnega tveganja, kakršen je trenutno v veljavi na podlagi CRR.
10. Države članice so se v okviru Coreperja strinjale z načelom, da bi se moralo od institucij zahtevati izpolnjevanje FRTB kot kapitalske zahteve šele potem, ko bo Baselski odbor zaključil pregled, in da bi morali/bilo treba posledično FRTB najprej uvesti samo kot zahtevo glede poročanja, CRR pa prek predloga o spremembi na ravni 1 spremeniti v poznejši fazi. S predlogom predsedstva se je strinjalo več držav članic.
11. Druge države članice se niso strinjale, saj so imele pomisleke glede tega, da bi se z delegiranim aktom dopolnjevalo nekaj, kar je po njihovem mnenju bistveni del zahteve glede poročanja. Slednje so predlagale, da se namesto tega – skladno z dogovorom, doseženim med estonskim predsedovanjem – ohrani celotno besedilo FRTB na ravni 1 z vsemi tam navedenimi izračuni regulativnega kapitala, in da se od institucij zahteva, naj o teh izračunih poročajo, dokler ne bodo s spremembo CRR na ravni 1 uvedeni kot kapitalske zahteve. Države članice, ki podpirajo ta pristop, so zaskrbljene, da bi z uporabo delegiranega akta lahko izničili napredek, ki je bil v zvezi s FRTB dosežen med estonskim predsedovanjem. Za druge delegacije pa ta pristop ni bil sprejemljiv, saj bi se na ta način poročalo o zastarelih podatkih.

B. PODREJENOST ZA MINIMALNO ZAHTEVO GLEDE KAPITALA IN KVALIFICIRANIH OBVEZNOSTI (MREL)

Odbor za finančno stabilnost je novembra 2015 sprejel standard za **skupno sposobnost pokrivanja izgub (v nadaljnjem besedilu: TLAC – Total Loss Absorption Capacity)** za globalne sistemsko pomembne banke (GSPB). Z njim naj bi zagotovili ustrezno sposobnost pokrivanja izgub v primeru, da banke propadejo.

12. Standard TLAC naj bi se začel izvajati 1. januarja 2019. Komisija je predlagala, da se TLAC v zakonodajo prenese kot minimalna zahteva glede obveznega kapitala in podrejenega dolga prek CRR. Obstoječi okvir MREL je prav tako treba uskladiti s TLAC. Organi za reševanje bi morali imeti diskrecijsko pravico, da za globalne sistemsko pomembne institucije (GSPI) in druge banke zahtevajo dodatno MREL, ki se izpolni z upravičenimi instrumenti v smislu MREL, ki so lahko podrejeni in nepodrejeni.
13. Celotni znesek (obseg) MREL in raven podrejenosti upravičenega dolga naj bi zagotovila ustrezno sposobnost pokrivanja izgub in dokapitalizacijo banke.

Podrejeni instrumenti so instrumenti, ki se za reševanje z lastnimi sredstvi uporabijo pred nadrejenimi obveznostmi. Zaradi povečanega tveganja za nastanek izgub imajo banke pri izdajanju teh podrejenih instrumentov višje stroške.

14. Komisija je predlagala, da bi MREL razdelili na „zahtevo“ in „navodila“. Komisija je koncept navodil za MREL predlagala, da bi lahko uvedli sorazmerno lestvico ukrepov posredovanja, ki bi bili na voljo organom za reševanje ob kršitvi MREL. Tako bi bile omejitve diskrecijskih izplačil (npr. dividend in variabilnih prejemkov) uvedene šele v poznejši fazi, ko bi kršitev MREL dosegla določeno raven.

15. V tem kontekstu je Coreper razpravljal o treh vprašanjih: o prožnosti pri določitvi stopnje podrejenosti, področju uporabe obvezne podrejenosti in prehodnih obdobjih.

i. Prožnost pri določitvi stopnje prilagodljivosti

16. Komisija je predlagala, naj imajo organi za reševanje diskrecijsko pravico, da zahtevajo podrejenost za MREL, če in kolikor bi bilo to potrebno za zagotovitev, da upniki v postopku reševanja ne bi bili obravnavani slabše kot v postopkih zaradi insolventnosti. To je poznano kot načelo „noben upnik ne sme biti na slabšem“.
17. Bolgarsko predsedstvo predlaga, da se odstrani koncept navodil ter blažilnik za zaupanje trga prestavi iz navodil v zahtevo MREL, da bi tako upoštevali pomisleke držav članic, ki so se zavzemale za strožje zahteve in več prožnosti za organe za reševanje. Ker naj bi s tem svežnjem zmanjšali tveganje, poleg tega predlaga, da se organom za reševanje omogoči več prožnosti pri določanju višine blažilnika za zaupanje trga.

Blažilnik za zaupanje trga je del zahteve MREL, ki naj bi instituciji omogočil, da po rešitvi še naprej posluje in ohrani zadostno zaupanje trga.

18. Pri določanju zahteve MREL bi moral organ upoštevati tudi pravilo 8 % vseh obveznosti in kapitala za dostop do sklada za reševanje. Kot protiutež tem strožjim zahtevam je bila organom za reševanje zagotovljena omejena prožnost, tako da lahko določijo prag za diskrecijska izplačila v primeru kršitve ravni MREL.

ii. Obvezna podrejenost za banke na najvišji ravni in GSPI

19. Bolgarsko predsedstvo je za banke na najvišji ravni (s konsolidirano bilanco stanja na ravni skupine v postopku reševanja nad 75 milijardami EUR) uvedlo novo minimalno zahtevo glede obvezne podrejenosti. Ta spodnji prag zagotavlja, da imajo te institucije minimalno raven podrejenosti, temelječo na priporočilih Evropskega bančnega organa (EBA). Ena država članica, ki jo je podprlo več drugih, je predlagala, naj imajo organi za reševanje možnost, da strožje pogoje, predvidene za banke na najvišji ravni, pod določenimi pogoji, opredeljenimi v besedilu na ravni 1, določijo tudi za druge banke.
20. S spremembami okvira podrejenosti želi predsedstvo ustreči tako državam članicam, ki se zavzemajo za to, da bi imeli organi za reševanje široko diskrecijsko pravico zahtevati dodatno podrejenost za GSPI in banke na najvišji ravni, kot tudi državam članicam, ki so zahtevale določeno zaščito in varovala glede tega, koliko podrejene MREL lahko organi za reševanje zahtevajo od institucij.
21. Predsedstvo meni, da bi ustrezno ravnotežje pomenilo, da imajo organi za reševanje diskrecijsko pravico zahtevati dodatno podrejenost v višini do 8 % vseh obveznosti in kapitala ali do zneska, temelječega na profilu tveganja institucij, če je ta višji. Za GSPI in banke na najvišji ravni je diskrecijska pravica širša. Za vse druge banke pa ta pravica temelji na oceni verjetnosti, da bodo kršile načelo „noben upnik ne sme biti na slabšem“, in se lahko uveljavlja do enake ravni 8 % vseh obveznosti in kapitala ali ustreznega zneska, če je ta višji. Za najbolj tvegane banke (t. i. mejne banke) ali v primeru, da obstajajo znatne ovire za rešljivost, je poleg tega mogoče zahtevati višje ravni podrejenosti.

iii. Prehodna obdobja

22. Predsedstvo meni, da bi morali institucijam dopustiti dovolj časa, da odpravijo morebitne pomanjkljivosti pri upravičenih instrumentih v smislu MREL. Kompromisni predlog predsedstva organom hkrati omogoča, da v upravičenih primerih terjajo izpolnjevanje zahtev pred iztekom prehodnih obdobj.
23. Dokončna odločitev o prehodnih obdobjih pa bi morala temeljiti na političnih odločitvah glede umerjanja in nadrejenosti MREL.

C. IZVZETJA IZ PODROČJA UPORABE CRR/CRD

24. V skladu s členom 2(5) CRD je več pravnih oseb izrecno izvzetih iz CRD in CRR, posledično pa tudi iz okvira za reševanje. Te pravne osebe so večinoma kreditne zadrage ter spodbujevalne in razvojne banke. Če ne bi bile izvzete, bi štele za „kreditne institucije“ in bi torej v skladu s CRR/CRD potrebovale licenco in bi jih bilo treba nadzirati.
25. Tri države članice so zaprosile, da bi na seznam izjem dodali njihove nacionalne razvojne banke, in velika večina držav članic je njihovo prošnjo podprla. Velika podpora je bila izražena tudi za izvzetje kreditnih zadrug iz dveh držav članic, kar bi bilo potrebno zaradi skladnosti z drugimi že izvzetimi kreditnimi zadrugami.
26. Ena država članica je zaprosila za izvzetje 14 spodbujevalnih bank (ene nacionalne in 13 regionalnih). Ena nacionalna spodbujevalna banka iz te države je že izvzeta iz CRR/CRD. Delovna skupina o tej prošnji ni mogla doseči dogovora. Mnenja držav članic na seji Coreperja so bila deljena: ene države članice bi izvzetje odobrile v celoti, druge pa zadevni državi članici ne bi odobrile nobene nove izjeme.

III. ZAKLJUČEK

27. Svet naj:

A. IMPLEMENTACIJA FRTB

- odloči o pristopu k uvajanju zahtev glede poročanja v sklopu FRTB, bodisi:
 - i) z delegiranim aktom na podlagi dokončnih številk Baselskega odbora, kot predlaga predsedstvo, bodisi
 - ii) na podlagi sedanjih izračunov, ki so navedeni v poročilu estonskega predsedstva o napredku, kot predlagajo nekatere delegacije.

B. PODREJENOST ZA MINIMALNO ZAHTEVO GLEDE KAPITALA IN KVALIFICIRANIH OBVEZNOSTI (MREL)

- se dogovori o predloženem kompromisnem predlogu, pri tem pa odloči o delih, ki so v nadaljevanju zapisani v oglatih oklepajih:
 - a) obvezna podrejenost za GSPI po standardu TLAC [**14,5 RWA** (tveganju prilagojena sredstva) + **3,5**-odstotni popravek na podlagi načela „noben upnik ne sme biti na slabšem“]
 - (b) obvezna podrejenost za banke na najvišji ravni (13,5 % RWA – poročilo EBA)
 - (c) omejena prožnost, ki organom omogoča, da zahtevajo višjo raven podrejenosti za vse banke:
 - i) v višini do 8 % vseh obveznosti in kapitala ali [**X**] % RWA
 - ii) pod jasnimi pogoji (ocena načela „noben upnik ne sme biti na slabšem“ [**npr. tako da javna sredstva niso izpostavljena izgubam**])
 - d) prožnost za organe za reševanje, tako da lahko zahtevajo višjo raven podrejenosti [**do določene ravni**] za mejne banke, ki so določene glede na tveganje, ki ga predstavljajo, ter glede na možnost odprave ovir za rešljivost

C. IZVZETJA IZ PODROČJA UPORABE CRR/CRD

odloči, ali naj se na prošnjo ene od držav članic izvzame 14 spodbujevalnih bank, kot je navedeno v odstavku 26.