

Bryssel den 12 mars 2018
(OR. en)

Interinstitutionella ärenden:

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**

NOT

från: Ordförandeskapet

till: Rådet

Ärende: Bankpaketet

– *Allmän riktlinje*

I. INLEDNING

1. Den 17 juni 2016 antog rådet slutsatser om en färdplan för att fullborda bankunionen, där man underströk vikten av att vidta åtgärder för att minska och dela risker i lämplig ordning.
2. I enlighet med rådets färdplan från 2016 antog kommissionen den 23 november 2016 ett paket med lagstiftningsförslag (nedan kallat *bankpaketet*), med ändringar av olika nu gällande lagstiftningsinstrument som rör tillsynskrav för bankverksamhet, närmare bestämt kapitalkravsförordningen, kapitalkravsdirektivet, direktivet om återhämtning och resolution av banker och förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen.

3. Arbetsgruppen för finansiella tjänster sammanträdde 37 gånger under det slovakiska, det maltesiska, det estniska och det bulgariska ordförandeskapet för att granska förslagen i bankpaketet.
4. Den 7 mars behandlade Coreper ordförandeskapets kompromissförslag om rättsakterna avseende kapitalkravsförordningen, kapitalkravsdirektivet, direktivet om återhämtning och resolution av banker och förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen, vilka återges i dokumenten 6614/18, 6615/18, 6616/18 respektive 6617/18, på grundval av en not från ordförandeskapet med de tre politiska frågor som återstår att lösa innan en allmän riktlinje kan nås.
5. De tre kvarstående frågorna är följande: sättet att genomföra den genomgripande översynen av handelslagret (*fundamental review of the trading book*), efterställning av MREL och tillämpningsområdet för kapitalkravsförordningen/kapitalkravsdirektivet.
6. Med beaktande av diskussionerna i Coreper och med bibehållen övergripande jämvikt i paketet, föreslår ordförandeskapet följande tillvägagångssätt för att ta itu med de tre kvarstående frågorna.

II. KVARSTÅENDE FRÅGOR

A. GENOMFÖRANDE AV DEN GRUNDLÄGGANDE ÖVERSYNEN AV HANDESLAGRET

Genom **den grundläggande översynen av handelslagret** (*fundamental review of the trading book – FRTB*) fastställs nya internationella standarder för bankers kapitalbas för marknadsrisker i linje med vad Baselkommittén enades om 2016. Standarder för kapital för marknadsrisker kan definieras som det kapital som banker måste avsätta som skydd för potentiella förluster till följd av deras handelsverksamhet, för att därigenom kunna täcka riskerna för förändringar av värdet på de instrument som handlas (t.ex. aktier, obligationer), valutarisker, ränterisker osv. Bankpaketet var i den form det ursprungligen antogs av kommissionen avsett att genomföra FRTB i EU-rätten i överensstämmelse med Baselstandarderna från 2016, med beaktande av ett antal särdrag inom EU.

7. I december 2017 publicerade Baselkommittén ett uttalande där man tillkännagav att genomförandet av FRTB skulle skjutas upp i tre år. Kommittén anser nu att vissa av de kapitalberäkningar som anges i standarderna från 2016 var otillräckliga och vill göra en grundlig översyn senast i december 2018.
8. Mot bakgrund av denna utveckling konstaterade ordförandeskapet att det inte är lämpligt att genomföra FRTB på det sätt som ursprungligen föreslogs i bankpaketet, eftersom det skulle tvinga instituten att uppfylla krav som kommer att förändras på kort sikt.
9. Ordförandeskapet lägger därför fram detta kompromissförslag för att genomföra FRTB på ett sätt som tar hänsyn till den fördröjning som Baselkommittén meddelade i december 2017 och som ger instituten tillräcklig tid för att förbereda sig för de nya kapitalkraven för marknadsrisker och sänder ett tydligt budskap till internationella aktörer om att EU är fortsatt beslutet att genomföra FRTB i dess helhet när standarderna är klara. Ordförandeskapets förslag, som på vederbörligt sätt återges i kompromisstexten om kapitalkravsförordningen, är följande:
 - a) Att FRTB inledningsvis enbart utgör ett rapporteringskrav medan översynen i Basel pågår. Under detta inledande skede kommer instituten att behöva göra kapitalberäkningarna och rapportera siffrorna till sina tillsynsmyndigheter, men de kommer inte att vara skyldiga att inneha det kapital som sådana beräkningar resulterar i eller att offentliggöra dem för marknaden.
 - b) Att stryka de delar av FRTB som för närvarande är föremål för översyn från utkastet till förordning om ändring av kapitalkravsförordningen och att ge kommissionen mandat att föra in dem igen i kapitalkravsförordningen genom en delegerad akt 2019. Rapporteringen ska påbörjas först när den delegerade akten träder i kraft.

- c) Att uppmäna kommissionen att senast i slutet av 2020 lägga fram en rapport och, om så bedöms lämpligt, ett lagstiftningsförslag om ändring av kapitalkravsförordningen i syfte att omvandla dessa rapporteringsskyldigheter till ett fullvärdigt kapitalkrav. Institutene kommer att vara skyldiga att uppfylla FRTB endast på grundval av den nya lagstiftningen.
- d) Att fram till dess bibehålla de befintliga marknadsriskregler som för närvarande gäller enligt kapitalkravsförordningen och som instituten ska fortsätta att efterleva.
10. I Coreper höll medlemsstaterna med om principen att institut inte ska vara skyldiga att uppfylla FRTB som ett kapitalkrav förrän Baselkommittén har slutfört sin översyn, och i enlighet därmed bör FRTB tidigareläggas som en ren rapporteringsskyldighet och kapitalkravsförordningen ändras vid ett senare tillfälle genom ett ändringsförslag avseende nivå 1. Flera medlemsstater samtyckte till ordförandeskapets förslag.
11. Andra gjorde det inte på grund av farhågor när det gäller användningen av en delegerad akt för att komplettera vad de betraktar som en väsentlig del av rapporteringskravet. Dessa medlemsstater föreslog att man i stället bibehåller hela texten avseende FRTB på nivå 1 i enlighet med överenskommelsen under det estniska ordförandeskapet med alla de kapitalbasberäkningar som ingår där och att man kräver att instituten rapporterar om dessa beräkningar fram till dess att de införs som ett kapitalkrav genom en ändring avseende nivå 1 av kapitalkravsförordningen. De medlemsstater som stöder denna linje är oroliga för att användningen av en delegerad akt skulle innebära en risk för att man annullerar de framsteg som gjorts när det gäller FRTB under det estniska ordförandeskapet. Andra delegationer kunde emellertid inte godta detta tillvägagångssätt, eftersom det skulle leda till att inaktuella uppgifter används vid rapporteringen.

B. EFTERSTÄLLNING AV MINIMIKRAVET FÖR KAPITALBAS OCH KVALIFICERADE SKULDER (MREL)

I november 2015 antog rådet för finansiell stabilitet standarden för **total förlusttäckningskapacitet (TLAC)** för globala systemviktiga banker. Syftet med standarden är att tillhandahålla tillräcklig förlusttäckningskapacitet när banker fallerar.

12. TLAC-standarderna bör genomföras den 1 januari 2019. Kommissionen har föreslagit att TLAC införlivas i kapitalkravsförordningen som minsta obligatoriska kapitalkrav och krav vad gäller efterställda skulder. Den befintliga MREL-ramen behöver också anpassas till TLAC. Resolutionsmyndigheterna bör ha möjligheten att ställa krav på ytterligare MREL för globala systemviktiga institut, och även för andra banker, som ska uppfyllas med MREL-kvalificerade instrument som kan vara både efterställda och icke-efterställda.
13. Det totala beloppet (kvantiteten) vad gäller MREL och efterställningsnivån för kvalificerade skulder bör tillgodose en tillräcklig förlusttäckningskapacitet och rekapitalisering av en bank.

Efterställda instrument är sådana instrument som är utformade för att skrivas ned före skulder med förmånsrätt. På grund av den ökade risken för potentiella förluster är det mer kostsamt för bankerna att utfärda sådana efterställda instrument.

14. Kommissionen föreslog att MREL delas upp i "krav" och "vägledning". Begreppet MREL-vägledning föreslogs av kommissionen i syfte att inrätta en proportionerlig steg av interventionsåtgärder som resolutionsmyndigheter ska ha tillgång till när ett MREL-krav inte uppfylls. Därmed skulle restriktioner vad gäller diskretionär vinstutdelning (t.ex. utdelningar och rörlig ersättning) tillämpas vid ett senare tillfälle när icke-uppfyllandet av MREL-krav når en viss nivå.

15. I detta sammanhang diskuterades tre frågor i Coreper: flexibilitet vid fastställandet av efterställning, tillämpningsområdet för obligatorisk efterställning och övergångsperioder.

i. Flexibilitet vid fastställandet av efterställningsnivå

16. Kommissionen föreslog att resolutionsmyndigheterna ska ha möjlighet att begära efterställning för MREL för att säkerställa att borgenärer inte behandlas sämre vid en resolution än vid insolvensförfaranden, när så är nödvändigt och i den utsträckning som krävs. Detta är vad som kallas principen om "inte sämre villkor för borgenär".
17. Det bulgariska ordförandeskapet har föreslagit att begreppet vägledning stryks och att marknadsförtroendebufferten flyttas från vägledningen till MREL-kravet för att ta hänsyn till oron inom medlemsstaterna, vilka efterfrågat striktare krav och ytterligare flexibilitet för resolutionsmyndigheterna. Med tanke på att detta paket syftar till att minska riskerna har det bulgariska ordförandeskapet dessutom föreslagit att flexibiliteten utökas för resolutionsmyndigheterna när det gäller fastställande av nivån för marknadsförtroendebufferten.

Marknadsförtroendebufferten är en del av MREL-kravet som utformats för att göra det möjligt för instituten att fortsätta vara verksamma och upprätthålla ett tillräckligt marknadsförtroende efter resolution.

18. När myndigheterna fastställer MREL-kravet bör de också vara skyldiga att ta hänsyn till regeln om 8 % av den totala summan av skulder och kapitalbas för tillgång till resolutionsfonden. För att kompensera för dessa högre krav har resolutionsmyndigheterna tilldelats en begränsad flexibilitet när det gäller att införa restriktioner på diskretionär vinstutdelning när MREL-nivåerna inte uppfylls.

ii. Obligatorisk efterställning för toppnivåbanker och globala systemviktiga institut

19. Det bulgariska ordförandeskapet har infört ett nytt minimikrav på obligatorisk efterställning för toppnivåbanker (med en konsoliderad balansräkning på resolutionskoncernnivå på över 75 miljarder euro). Denna nedre gräns säkerställer att sådana institut har en miniminivå av efterställning baserad på rekommendationer från Europeiska bankmyndigheten (EBA). En medlemsstat föreslog med stöd av flera andra medlemsstater att resolutionsmyndigheterna bör kunna föreskriva att de strängare villkoren för toppnivåbanker också ska gälla andra banker på grundval av vissa villkor som anges i nivå 1-texten.
20. Ordförandeskapets ändringar av ramen för efterställning syftar till att tillmötesgå både de medlemsstater som vill att resolutionsmyndigheterna ska ha stort utrymme att kräva ytterligare efterställning för globala systemviktiga institut och toppnivåbanker och de medlemsstater som har begärt vissa skydds- och säkerhetsmekanismer för hur mycket efterställd MREL resolutionsmyndigheterna kan kräva från instituten.
21. Ordförandeskapet anser att en lämplig avvägning vore ett utrymme för resolutionsmyndigheterna att kräva ytterligare efterställning upp till det högre alternativet av 8 % av den totala summan av skulder och kapitalbas eller ett belopp baserat på institutens riskprofil. För globala systemviktiga institut och toppnivåbanker är utrymmet för fri bedömning större. För alla andra banker är utrymmet för fri bedömning baserat på en bedömning av en möjlig överträdelse av principen om "inte sämre villkor för borgenär" och upp till samma nivåer (antingen 8 % av den totala summan av skulder och kapitalbas eller formeln, beroende på vad som är högst). Högre nivåer av efterställning kan dessutom krävas för de mest riskutsatta bankerna eller i fall där väsentliga hinder för möjligheten till resolution har identifierats (dvs. banker som uppvisar avvikande värden, *outlier banks*).

iii. Övergångsperioder

22. Ordförandeskapet anser att instituten bör ges tillräckligt med tid för att hantera möjliga brister i instrument som är kvalificerade för MREL. Ordförandeskapets kompromissförslag ger dock även myndigheterna möjlighet att kräva efterlevnad tidigare än i slutet av övergångsperioden, när så är motiverat.
23. De slutliga besluten om övergångsregler bör dock styras av resultaten av politiska beslut om kalibrering och efterställning vad gäller MREL.

C. UNDANTAG FRÅN TILLÄMPNINGSOMRÅDET FÖR KAPITALKRAVSFÖRORDNINGEN/KAPITALKRAVSDIREKTIVET

24. I nuvarande artikel 2.5 i kapitalkravsdirektivet anges ett antal juridiska personer som uttryckligen ska undantas från såväl kapitalkravsdirektivet som kapitalskravsförordningen, och som därmed inte heller ska omfattas av resolutionsramen. Dessa juridiska personer är för det mesta kreditföreningar samt investerings- och utvecklingsbanker. I avsaknad av ett undantag skulle de uppfylla kraven för kreditinstitut och därmed omfattas av kapitalskravsförordningens/kapitalkravsdirektivets tillstånds- och tillsynskrav.
25. Tre medlemsstater begärde att deras nationella utvecklingsbanker ska läggas till på förteckningen över undantag, vilket stöddes av en stor majoritet av medlemsstaterna. Förslaget om att göra undantag för kreditföreningar från två medlemsstater, i linje med andra kreditföreningar som för närvarande är undantagna, fick också stort stöd.
26. En annan medlemsstat har begärt att 14 investeringsbanker ska undantas (en nationell och 13 regionala). Denna medlemsstat har redan en nationell investeringsbank som är undantagen från kapitalskravsförordningens/kapitalkravsdirektivets krav. Arbetsgruppen kunde inte bifalla denna begäran. Medlemsstaterna hade delade åsikter i Coreper om huruvida ett fullständigt undantag skulle beviljas eller huruvida något nytt undantag inte skulle beviljas den medlemsstaten.

III. SLUTSATSER

27. Rådet uppmanas att

A. GENOMFÖRANDET AV FRTB

- besluta om tillvägagångssättet att tidigarelägga FRTB-rapporteringskraven antingen
 - i) genom en delegerad akt på grundval av de slutliga Baselsiffrorna, enligt ordförandeskapets förslag, eller
 - ii) på grundval av de nuvarande beräkningarna i linje med det estniska ordförandeskapets lägesrapport, som några delegationer har föreslagit,

B. EFTERSTÄLLNING AV MINIMIKRAVET FÖR KAPITALBAS OCH KVALIFICERADE SKULDER (MREL)

- nå en överenskommelse om det kompromissförslag som lagts fram och fatta beslut om de punkter som anges inom hakparenteser nedan, nämligen
 - a) obligatorisk efterställning för globala systemviktiga institut med TLAC-standardens [**14,5 % av riskvägda tillgångar + 3,5 %**] tolerans baserat på principen om att ingen borgenär får hamna i en sämre position,
 - b) obligatorisk efterställning för toppnivåbanker (13,5 % av riskvägda tillgångar – EBA-rapport),
 - c) begränsad flexibilitet för myndigheterna att kräva högre nivåer av efterställning för alla banker
 - i) upp till det högre alternativet av 8 % av den totala summan av skulder och kapitalbas eller [**X**] % av riskvägda tillgångar,
 - ii) utifrån tydliga villkor (bedömning baserad på principen om att ingen borgenär får hamna i en sämre position [**t.ex. undvikande av att allmänna medel utsätts för förlustrisker**]),
 - d) resolutionsmyndigheternas flexibilitet att kräva högre efterställningsnivåer [**upp till en viss nivå**] för banker som uppvisar avvikande värden [*outlier banks*] och som definieras utifrån sin risk och möjligheten att komma till rätta med hinder för möjligheten till resolution,

C. UNDANTAG FRÅN TILLÄMPNINGSOMRÅDET FÖR KAPITALKRAVSFÖRORDNINGEN/KAPITALKRAVSDIREKTIVET

- besluta om huruvida 14 utvecklingsbanker ska undantas i enlighet med den begäran från en medlemsstat som avses i punkt 26.