



Bruxelles, den 16.2.2021
COM(2021) 62 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om en mulig udvidelse af gearingsgradbufferrammen til at omfatte O-SII'er og om definitionen og beregningen af det samlede eksponeringsmål, herunder behandlingen af centralbankreserver

DA

DA

Rapportens retsgrundlag og omfang

I henhold til artikel 511 i forordning (EU) nr. 575/2013 (kapitalkravsforordningen eller CRR), som ændret ved forordning (EU) 2019/876 (i det følgende benævnt "CRRII")¹, skal Kommissionen senest den 31. december 2020 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om, hvorvidt:

- a) det er hensigtsmæssigt at indføre et gearingsgradtillæg for andre systemisk vigtige institutter (O-SII'er)^{2,3}, og om, hvorvidt
- b) definitionen og beregningen af det samlede eksponeringsmål, jf. artikel 429, stk. 4, i kapitalkravsforordningen, herunder behandlingen af centralbankreserver, er hensigtsmæssig.

Kommissionen skal tage hensyn til den internationale udvikling og internationalt vedtagne standarder i denne rapport og overveje at fremsætte et lovgivningsforslag.

Gearingsgradtillæg for andre systemisk vigtige institutter

Gearingsgradbufferkravet for G-SII'er er blevet indført i EU-lovgivningen i overensstemmelse med en aftale fra Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS) fra december 2017⁴. Til dato findes der ikke et tilsvarende krav om en gearingsgradbuffer for de ca. 160 EU-institutter, der på nuværende tidspunkt er identificeret som O-SII'er.⁵

Behovet for at vurdere hensigtsmæssigheden af at indføre en gearingsgradbuffer for O-SII'er skyldes, at der med CRRII blev indført et gearingsgradbufferkrav for institutter, der er udpeget som globale systemisk vigtige institutter (G-SII'er). I EU er der i øjeblikket otte G-SII'er. For disse institutter er bufferkravet fastsat til 50 % af deres risikobaserede G-SII-buffersats⁶ og finder anvendelse oven i det fremtidige minimumskrav til gearingsgraden⁷ (søjle 1-kravet) og kravet om yderligere kapitalgrundlag for at imødegå risikoen for overdreven gearing⁸ (søjle 2-kravet).

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/876 af 20. maj 2019 om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår gearingsgrad, net stable funding ratio, krav til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver, modpartskreditrisiko, markedsrisiko, eksponeringer mod centrale modparter, eksponeringer mod kollektive investeringsordninger, store eksponeringer og indberetnings- og oplysningskrav, og forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 150 af 7.6.2019, s. 1).

² O-SII'er er defineret i artikel 131 i direktiv 2013/36/EU (kapitalkravsdirektivet eller CRD), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/878 af 20. maj 2019 (EUT L 176 af 27.6.2019, s. 338).

³ Kreditinstitutter er underlagt et krav om en gearingsgrad på mindst 3 %, som træder i kraft den 28. juni 2021. Gearingsgradkravet har til formål at bevare den finansielle stabilitet ved at fungere som en bagstopper for risikobaserede kapitalkrav og ved at begrænse opbygningen af overdreven gearing under økonomiske opsving, og det supplerer de risikobaserede kapitalkrav.

⁴ Se Baselkomitéen for Banktilsyn (2017): Basel III: Finalising post-crisis reforms, s. 140-141.

⁵ Se <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/other-systemically-important-institutions-o-siis->.

⁶ Se artikel 92, stk. 1a, i kapitalkravsforordningen.

⁷ Se artikel 92, stk. 1, litra d), og artikel 429a, stk. 7, i kapitalkravsforordningen, alt efter hvad der er relevant.

⁸ Se artikel 104, stk. 1, litra a), i kapitalkravsdirektivet.

I henhold til CRRII skulle gearingsgradbufferen for G-SII'er finde anvendelse fra den 1. januar 2022. Forordning (EU) 2020/873 udsatte imidlertid anvendelsesdatoen for gearingsgradbufferen for G-SII'er med et år til den 1. januar 2023⁹ for at give institutterne yderligere kapacitet til at reagere omgående og effektivt på konsekvenserne af covid-19. Dette var i overensstemmelse med den reviderede tidsplan for gennemførelsen, som Gruppen af Centralbankchefer og Tilsynschefer, som er tilsynsorganet for BCBS, nåede til enighed om¹⁰.

Ifølge kapitalkravsforordningen skal Kommissionen overveje at indføre et gearingsgradbufferkrav for O-SII'er på to forskellige datoer. Ud over ovennævnte rapport, som skal foreligge ved udgangen af 2020, kan et sådant krav for O-SII'er undersøges som led i den omfattende 2022-revision af den makroprudentielle værktøjskasse inden for banksektoren, jf. artikel 513 i kapitalkravsforordningen¹¹. Denne revision skal ske senest den 30. juni 2022. I lyset af udsættelsen af anvendelsesdatoen for gearingsgradbufferen for G-SII'er mener Kommissionen, at indførelsen af et yderligere bufferkrav for O-SII'er snarere bør vurderes som en del af Kommissionens rapport i henhold til artikel 513 i kapitalkravsforordningen. I denne vurdering vil Kommissionen skulle tage hensyn til, at O-SII'er er en forskelligartet gruppe af institutter, hvor nogle har samme størrelse og aktivitet som G-SII'er, mens andre er betydeligt mindre og mere fokuserede på hjemmemarkedet. Denne heterogenitet i O-SII-gruppen berettiger en omhyggelig vurdering af, om det er hensigtsmæssigt at udvide gearingsgradbufferkravet for G-SII'er til også at omfatte denne gruppe.

En udvidelse af gearingsgradbufferen kan faktisk have bredere konsekvenser, som skal tages i betragtning i forbindelse med andre mulige ændringer af de makroprudentielle rammer for banksektoren, der kan anses for nødvendige, navnlig i lyset af erfaringerne fra den nuværende krise. Det er derfor mere hensigtsmæssigt at overveje at udvide gearingsgradbufferkravet til O-SII'er i forbindelse med den omfattende 2022-revision af den makroprudentielle værktøjskasse inden for banksektoren.

Definition og beregning af det samlede eksponeringsmål

CRRII ændrede beregningen af gearingsgraden¹² for at bringe den europæiske ramme i overensstemmelse med den reviderede internationale standard som indeholdt i Basel III's lovgivningsmæssige reformpakke efter krisen fra 2017. Disse ændringer blev bl.a. indført for at sikre lige vilkår på internationalt plan for institutter, der er etableret i Unionen, men som også opererer uden for Unionen¹³.

⁹ Se betragtning 17 og artikel 2, stk. 2, i forordning (EU) 2020/873 (EUT L 204 af 26.6.2020, s. 4).

¹⁰ Se pressemeddelelsen "Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19" fra BCBS af 27. marts 2020, som er tilgængelig på: <https://www.bis.org/press/p200327.htm>.

¹¹ Se artikel 513, stk. 1, litra e), i kapitalkravsforordningen, som pålægger Kommissionen at vurdere, om gearingsgradbufferkravet som omhandlet i artikel 92, stk. 1a, i kapitalkravsforordningen bør udvides til at omfatte andre systemisk vigtige institutter end G-SII'er, hvorvidt dets kalibrering bør være forskellig fra kalibreringen for G-SII'er, samt om dets kalibrering bør afhænge af instituttets systemiske betydning.

¹² Se artikel 1, litra 117), i CRRII.

¹³ Se betragtning 8 i CRRII.

Siden vedtagelsen af CRRII har BCBS yderligere revideret et specifikt aspekt af sin ramme for gearingsgrad. For at lette leveringen af kundeclearingstjenester blev **behandlingen af kundeclearede derivater** med henblik på gearingsgrad ændret i juni 2019¹⁴. I henhold til de reviderede regler er behandlingen af disse derivater generelt tilpasset den behandling, der er omhandlet i standardmetoden for modpartskreditrisiko (SA-CCR) i den risikobaserede ramme. Ændringen gør det muligt for institutterne at udligne genanskaffelsesomkostningerne og den potentielle fremtidige eksponering for kundeclearede derivater med kontante og ikke-kontante former for adskilt initialmargin samt kontant og ikke-kontant variationsmargin modtaget fra en kunde.

Markedsdeltagerne har knyttet den tidligere behandling af kundeclearede derivater til den øgede koncentration i leveringen af clearingtjenester¹⁵. Derfor anses en revision for at være af afgørende betydning, da den fjerner et incitament for institutterne til at tilbyde kundeclearingstjenester ved at sænke deres variable omkostninger uden at have en væsentlig indvirkning på deres samlede modstandsdygtighed. Ændringen bør lette leveringen af clearingtjenester, hvilket er i overensstemmelse med målet med de reformer, der blev vedtaget efter den globale finanskriser, for at skabe incitamenter til centralt at klare over-the-counter-derivater.

Den reviderede BCBS-bestemmelse om clearing af kunder finder anvendelse fra den 1. januar 2023. I modsætning til BCBS's behandling skal ikke-kontante variationsmarginer i henhold til den reviderede europæiske ramme for gearingsgrad, som finder anvendelse fra den 28. juni 2021, stadig ikke anvendes til at udligne genanskaffelsesomkostningerne¹⁶. For at give europæiske institutter samme incitament til at tilbyde kundeclearingstjenester og sikre lige vilkår på internationalt plan bør behandlingen af kundeclearede derivater iht. kapitalkravsforordningen bringes i overensstemmelse med den reviderede internationale standard. For at sikre en rettidig tilpasning agter Kommissionen at medtage revisionen i det kommende lovgivningsforslag, der tager sigte på at gennemføre de sidste elementer i Basel III-reformen.

Som anført i begyndelsen af denne rapport har Kommissionen i henhold til artikel 511 i kapitalkravsforordningen også mandat til at rapportere om hensigtsmæssigheden af **behandlingen af centralbankreserver** med henblik på gearingsgraden. På grundlag af den reviderede Basel-standard fra 2017¹⁷ havde CRRII indført en skønsbeføjelse i den europæiske ramme for gearingsgrad for midlertidigt at udelukke visse centralbankeeksponeringer fra et instituts samlede eksponeringsmål under ekstraordinære omstændigheder¹⁸. Denne skønsbeføjelse har til formål at lette en effektiv transmission af pengepolitiske foranstaltninger. I henhold til den oprindelige udligningsmekanisme, der er fastsat i CRRII, skulle enhver virkning

¹⁴ Se Baselkomitéen for Banktilsyn (2019): Behandling af gearingsgrad for kundeclearede derivater, juni 2019, tilgængelig på: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d467.pdf>.

¹⁵ Se BCBS, CPMI, FSB og IOSCO (2018): Incitamenter til central clearing af over-the-counter-derivater (OTC-derivater): En evaluering af virkningerne af G20-reformerne af finanslovgivningen efter gennemførelsen, november 2018, tilgængelig på: www.bis.org/publ/othp29.pdf.

¹⁶ Se artikel 429c, stk. 3, i kapitalkravsforordningen.

¹⁷ Se Baselkomitéen for Banktilsyn (2017): Basel III: Finalising post-crisis reforms, s. 144.

¹⁸ Se artikel 429a, stk. 1, litra n), og stk. 5 til 7, i kapitalkravsforordningen, som ændret ved CRRII.

af udelukkelsen af centralbankreserver neutraliseres fuldt ud ved en strengt forholdsmæssig stigning i et instituts individuelle gearingsgradkrav.

Covid-19-krisen har gjort det klart, at en sådan udligningsmekanisme ville have været for restriktiv, og at dens anvendelse ikke ville have lettet en effektiv transmission af pengepolitikken. Eftersom undtagelsen for centralbankreserver ville være blevet fuldstændig neutraliseret af en stigning i gearingsgradkravet, ville institutterne have været begrænset med hensyn til omfanget af stigningen i deres centralbankreserver. Dette kan til gengæld have afholdt institutterne fra at trække på centralbankernes likviditetsfaciliteter i en stresssituation i det omfang, det er nødvendigt, hvilket har hæmmet den effektive transmission af pengepolitiske foranstaltninger. På grund af deres begrænsede råderum til at kontrollere omfanget af centralbankens reserver under en krise¹⁹ kunne instituttet have været tvunget til at nedgeare ved at sælge aktiver eller reducere udlånsniveauet til realøkonomien, eller begge dele.

I lyset af disse resultater og på grundlag af et forslag fra Kommissionen af 28. april 2020²⁰ blev behandlingen af centralbankreserver revideret af medlovgiverne²¹. I henhold til denne reviderede behandling vil det individuelle gearingsgradkrav for et institut, der gør brug af skønsbeføjelsen, kun blive justeret én gang, dvs. på det tidspunkt, hvor det gør brug af skønsbeføjelsen. Justeringen baseres på en gennemsnitsværdi af instituttets anerkendte centralbankreserver og dets samlede eksponeringsmål på den dato, hvor de ekstraordinære omstændigheder anses for at være begyndt. Den justerede gearingsgrad finder anvendelse i hele den periode, hvor der gøres brug af skønsbeføjelsen, og ændres ikke som under den tidligere udligningsmekanisme.

Ovennævnte revision, som også vil finde anvendelse fra den 28. juni 2021, som forudset i den oprindelige CRRII-tidsplan, bør øge effektiviteten af skønsbeføjelsen og give de kompetente myndigheder mere fleksibilitet til at handle hensigtsmæssigt og målrettet i forbindelse med eventuelle fremtidige chok og kriser. For at sikre, at denne skønsbeføjelse er til rådighed under den nuværende covid-19-pandemi, og indtil den reviderede behandling finder anvendelse, blev der desuden indført en overgangsbeføjelse til midlertidigt at udelukke visse centralbankreserver i den europæiske ramme for gearingsgrad²².

Konklusion

Kommissionen finder det ikke hensigtsmæssigt at indføre et gearingsgradtillæg for andre systemisk vigtige institutter (O-SII'er) i den nuværende situation. Dette spørgsmål bør

¹⁹ Med hensyn til dette aspekt bemærkede Den Europæiske Centralbank, at "(...) en stigning i centralbankernes likviditet som følge af pengepolitikens gennemførelse vil føre til en stigning i mængden af reserver i banksystemet, som det er tilfældet med de nyligt bebudede pengepolitiske foranstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen. Mens individuelle kreditinstitutter er i stand til at omfordele disse reserver, vil banksystemet ikke være i stand til at undgå at have disse ekstra reserver og den tilknyttede stigning i det samlede eksponeringsmål for gearingsgraden.", Den Europæiske Centralbanks udtalelse af 20. maj 2020 om ændringer af Unionens tilsynsmæssige rammer som reaktion på covid-19-pandemien (CON/2020/16) 2020/C 180/04, EUT C 180 af 29.5.2020, s. 4.

²⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 og (EU) 2019/876 for så vidt angår tilpasninger som reaktion på covid-19-pandemien, 28. april 2020, COM/2020/310 final, tilgængelig på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0310>.

²¹ Se betragtning 9 og artikel 1, litra 4), i forordning (EU) 2020/873.

²² Se artikel 500b i kapitalkravsforordningen.

undersøges som led i den omfattende revision af den makroprudentielle værktøjskasse inden for banksektoren senest den 30. juni 2022, jf. artikel 513 i kapitalkravsforordningen.

Kommissionen finder det hensigtsmæssigt at justere beregningen af det samlede eksponeringsmål, der er omhandlet i artikel 429, stk. 4, i kapitalkravsforordningen, for at bringe behandlingen af kundeclearede derivater i overensstemmelse med internationalt vedtagne standarder.

Lovgiveren har allerede revideret behandlingen af centralbankreserver ved forordning (EU) 2020/873. I mangel af yderligere international udvikling i behandlingen af centralbankreserver og i lyset af denne nylige revision mener Kommissionen ikke, at der er behov for yderligere ændringer.