



Strasbourg, den 18.4.2023  
COM(2023) 212 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om den fælles tilsynsmekanisme oprettet ved forordning (EU) nr. 1024/2013**

**DA**

**DA**

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA- PARLAMENTET OG RÅDET

## om den fælles tilsynsmekanisme oprettet ved forordning (EU) nr. 1024/2013

### 1. Indledning

#### 1.1 Rapportens formål

Den fælles tilsynsmekanisme (FTM) blev oprettet i november 2014 som et vigtigt første skridt i retning af bankunionen for at sikre tilsyn af høj kvalitet med kreditinstitutter i EU, gennemføre EU's politik om tilsyn med kreditinstitutter på en logisk og effektiv måde og anvende det fælles regelsæt konsekvent. FTM blev udtænkt som en integreret struktur, der kombinerer Den Europæiske Centralbank (ECB) som overnational myndighed og kompetente nationale myndigheder i de medlemsstater, der er en del af euroområdet, og i de medlemsstater, der har indgået en tæt samarbejdsaftale med ECB.

FTM's funktion og ansvar er baseret på den forordning, der tildeler tilsynsopgaver til ECB, nemlig forordning (EU) nr. 1024/2013 (herefter "FTM-forordningen"). I henhold til denne forordning skal Kommissionen<sup>1</sup> hvert tredje år foretage en bred evaluering af den overordnede anvendelse af FTM-forordningen. Evalueringen har til formål at identificere den potentielle påvirkning af det indre markeds korrekte funktion.

Den første evaluering blev afsluttet i 2017, og Kommissionens rapport blev offentliggjort i oktober 2017<sup>2</sup>. Den anden evaluering skulle foretages i 2020, men blev udskudt til 2022 på grund af covid-19-pandemien og prioritering af arbejdet med bankpakken fra 2021. Kommissionen offentliggør nu sin rapport om den anden evaluering.

#### 1.2 Evalueringens omfang

Evalueringen følger op på resultaterne af FTM-evalueringsrapporten fra 2017 for at vurdere, om de mangler, der blev identificeret på daværende tidspunkt, er blevet behørigt behandlet. Den dækker også områder omfattet af mandatet i FTM-forordningens artikel 32, som ikke blev vurderet under evalueringen i 2017, da der på det tidspunkt ikke var tilstrækkelige oplysninger til rådighed til at drage konklusioner (f.eks. var der ingen aftaler om tæt samarbejde at undersøge). Desuden fokuserer evalueringen på specifikke højt prioriterede udviklinger og risici for den finansielle stabilitet i banksektoren, nemlig:

- vurdering af egnethed og hæderlighed — et vigtigt tilsynsværktøj, der repræsenterer hovedparten af de afgørelser, som ECB's Styrelsesråd har truffet inden for banktilsyn

---

<sup>1</sup> [FTM-forordningens](#) artikel 32.

<sup>2</sup> [FTM-evalueringsrapporten fra 2017](#).

- risici forbundet med klima- og miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige (ESG) faktorer — klimaændringer har stadig større konsekvenser for økonomien og kan udgøre en stor trussel mod den finansielle stabilitet i de kommende år
- risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme — et højt prioriteret punkt på EU's politiske dagsorden
- tredjelandsgrupper i post brexit-sammenhæng — den tilsynsmæssige udfordring, der skyldes, at en række store tredjelandsbanker etablerer nye datterselskaber i EU
- IKT og cyberrisiko — i lyset af den øgede digitalisering af finansielle tjenester og høje geopolitiske spændinger.

Evalueringsprocessen bestod af: i) dokumentationsundersøgelser, ii) input fra FTM, iii) uformelle interviews med alle de kompetente nationale myndigheder, der deltager i FTM, samt med kompetente nationale myndigheder i EU-lande uden for FTM, iv) uformelle interviews med Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) og Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) og v) uformelle drøftelser med banksektoren.

Som en del af dokumentationsundersøgelserne gennemgik Kommissionens team en række offentligt tilgængelige dokumenter samt dokumenter leveret af ECB (f.eks. vejledninger, procedurer og præsentationer). Teamet har også haft adskillige interaktioner med ECB-personale gennem hele processen, herunder et besøg på stedet hos ECB.

Uformelle møder med repræsentanter for alle 21 kompetente nationale myndigheder, der er en del af FTM eller har samarbejdsaftaler med FTM, gav nyttig feedback om FTM's overordnede status set fra de kompetente nationale myndigheders perspektiv, om FTM's aktiviteter og om de prioriterede områder, der er dækket af evalueringen. Desuden var uformelle møder med repræsentanter for de seks kompetente nationale myndigheder i EU, der ikke deltager i FTM, nyttige for at høre deres perspektiv på samarbejdet med FTM.

Kommissionen mødtes også med flere brancheorganisationer<sup>3</sup> for at drøfte deres synspunkter om, hvordan FTM fungerer, og om de prioriterede områder i evalueringsomfanget.

### **1.3 Hovedbudskaber og rapportens opbygning**

Evalueringen får Kommissionen til at konkludere, at FTM generelt fungerer godt. Den er blevet en moden, etableret tilsynsmyndighed, der leverer op til de mål, der blev opstillet, da den blev oprettet. Den er med til at sikre, at bankerne er godt forberedte på økonomiske og finansielle kriser og har finansieringen hertil. Den giver også et proaktivt banktilsyn af god kvalitet, der hurtigt tilpasser sig tilsynsmæssige udfordringer, som vist under covid-19-krisen. Samarbejdet inden for FTM mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder fungerer godt. Lige så positiv er tilbagemeldingen på, hvordan det tætte samarbejde fungerer.

Rapporten er opbygget som følger: Afsnit 2 giver et historisk perspektiv på EU-tilsyn og på FTM's funktionsmåde og dens udvikling hen imod en moden, etableret tilsynsmyndighed. Afsnit 3 fokuserer på samarbejdsaspekter, som er hjørnestenen i FTM. Afsnit 4 undersøger kvaliteten og effektiviteten af tilsynsaktiviteten, især i lyset af den seneste covid-19-krise,

---

<sup>3</sup> Der blev gennemført drøftelser med de vigtigste banksammenslutninger, der er aktive på europæisk plan, såsom European Banking Federation, Association for Financial Markets in Europe, European Savings and Retail Banking Group, European Association of Public Banks og European Federation of Building Societies.

krigen i Ukraine og nye risici. Afsnit 5 omhandler FTM's påvirkning af det indre markedes funktionsmåde. Til sidst opsummeres evalueringens konklusioner i afsnit 6.

## **2. Historisk perspektiv og opfølgning fra den tidligere rapport**

### **2.1 Oversigt**

FTM's start i 2014 markerede en væsentlig ændring i, hvordan banktilsyn ville blive udført i euroområdet. Efter vedtagelsen af FTM-forordningen i 2013 og en vurdering af aktivkvaliteten af signifikante banker i euroområdet påtog ECB i 2014 ansvaret for at føre tilsyn med kreditinstitutter etableret i bankunionen. Den fører direkte tilsyn med signifikante institutioner: Pr. 1. januar 2023 omfatter dette 111 banker i de lande, der deltager i bankunionen. Disse direkte overvågede banker udgør 82 % af de samlede bankaktiver i de deltagende lande<sup>4</sup>. Mindre signifikante institutioner overvåges af de kompetente nationale myndigheder under ECB's tilsyn. Derudover er ECB enekompetent for alle de afgørelser, der skal træffes om fælles procedurer, der gælder for både signifikante institutioner og mindre signifikante institutioner (såsom tilladelser og kvalificerede andele). ECB bevarer også beføjelsen til direkte at føre tilsyn med enhver af de mindre signifikante institutioner for at sikre, at høje tilsynsstandarder anvendes konsekvent i bankunionen<sup>5</sup>. Denne ramme er afhængig af et stærkt centralt organ — ECB's banktilsyn — og af smidig koordinering og samarbejde mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder.

Oprettelsen af FTM krævede en ny ledelsesstruktur og nye processer og værktøjer samt udvikling af en ny måde at tænke banktilsyn på. I de første par år måtte ECB udvikle sit eget tilsynsregelsæt for at indføre tilsynspraksis af høj kvalitet.

I oktober 2020 indførte ECB ændringer i den interne organisation af ECB's banktilsyn. Både kompetente nationale myndigheder og andre interessenter påpegede, at omorganiseringen har forbedret den måde, hvorpå FTM udfører sine tilsynsaktiviteter, og dens evne til at udvikle sig og tilpasse sig udfordringer.

Disse ændringer markerer et yderligere skift i retning af øget risikobaseret tilsyn og en styrkelse af tilsynsstrategien, risikostyringsfunktionen og rollen for tematiske tilsynsgennemgange, som koordineres centralt. Målet var at sikre et mere effektivt tilsyn og større sammenhæng i tilsynsresultaterne og at forbedre gennemsigtigheden og forudsigeligheden af tilsynsforanstaltninger.

### **2.2 Opfølgning på tidligere resultater**

Kommissionens team gennemgik de tiltag, som ECB havde truffet for at imødekomme resultaterne i FTM-evalueringsrapporten fra 2017, og fandt dem generelt effektive. De mest

---

<sup>4</sup> Fortegnelsen over banker under tilsyn (seneste version januar 2023) er tilgængelig her: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/html/index\\_da.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/html/index_da.html).

<sup>5</sup> [FTM-forordningens](#) artikel 6 .

betydningsfulde præsenteres og vurderes nedenfor og andre indgår i særlige afsnit i rapporten (f.eks. vurdering af egnethed og hæderlighed og samarbejde inden for FTM)<sup>6</sup>.

Med hensyn til **godkendelser af interne modeller** indeholdt FTM-evalueringsrapporten fra 2017 en omfattende vurdering af ECB's og de nationale myndigheders proces for godkendelse af nye modeller ("modelgodkendelsesproces") og den igangværende gennemgang af eksisterende (den målrettede gennemgang af interne modeller — TRIM). Den nævnte også eksistensen af et efterslæb i modelgodkendelser på grund af opsætningen af modelgodkendelses- og revisionsfunktionerne, der potentielt øgede varigheden af godkendelser i den indledende fase. På det tidspunkt var FTM overbevist om, at den ville være i stand til at afvikle efterslæbet i fremtiden. Siden da har FTM indført processer for at strømline modelundersøgelser og modelgodkendelsesprocessen. Disse omfatter i) den nye intensitetsramme for modelundersøgelse og en lettere godkendelsesproces for mindre væsentlige anmodninger baseret på EBA's interne vurderingsbaserede reparationsprogram, ii) godkendelse af anmodninger relateret til den nye definition af misligholdelse via eksterne vurderinger, iii) integration af nogle modelgodkendelsesansøgninger under TRIM-undersøgelser og iv) siden 2021 prioritering af vurderingen, for kreditrisiko, af godkendelsesansøgninger i forbindelse med implementeringen af nye EBA-reguleringsprodukter, som kan vurderes via undersøgelser af interne modeller. Disse initiativer har hjulpet med at løse nogle af de bekymringer, der er knyttet til varigheden af modelgodkendelser.

Der er dog en erkendt mangel på kapacitet på FTM-niveau i behandlingen af modelansøgninger og ændringsansøgninger på grund af mangel på ressourcer og på nogle områder specifikke færdigheder (f.eks. markedsrisikomodeller), som stadig resulterer i forsinkelser. Dette aspekt blev fremhævet af både banksektoren og ECB selv. I de seneste år har antallet af modelansøgninger fra de nyetablerede tredjelandsbanker post brexit også bidraget til forsinkelserne i modelgodkendelserne.

Derudover meddelte banker, der ansøgte om modelgodkendelse, i nogle tilfælde myndigheden kort før myndighedens påbegyndelse af modelgennemgangen eller endda i begyndelsen af undersøgelsen, at de ikke havde afsluttet deres modelimplementering som forventet. Dette resulterede i, at missioner blev aflyst, og at FTM ikke kunne omfordele ressourcer med kort varsel til andre missioner.

Dette område er fortsat kritisk, da forsinkelser i godkendelsesprocessen kan resultere i brugen af u hensigtsmæssige modeller eller risikere, at de undervurderes. Det er dog næppe muligt for en tilsynsmyndighed at have tilstrækkelige ressourcer til umiddelbart at reagere på meget varierende krav fra banker i forhold til modelanvendelser, herunder modelændringer.

På området for **tidlige indgrebsforanstaltninger og erklæring om nødlidende eller forventeligt nødlidende institutter** indgik FTM et revideret aftalememorandum med SRB. Det gav mulighed for tættere samarbejde inden for bankkrisestyring. Nogle yderligere skridt til at sikre, at samarbejdet fungerer endnu mere gnidningsløst, er under drøftelse, hvilket viser, at graden af samarbejde mellem ECB og SRB vokser over tid baseret på erfaringer. Et

---

<sup>6</sup> Visse helt specifikke resultater er omfattet af resultaterne i andre afsnit: ineffektiv brug af ressourcer i forhold til beslutningsprocessen [afsnit 3.7 og 4.5], fælles tilsynsteam, der ikke har tilstrækkeligt personale eller sprogkundskaber [afsnit 3.2].

opmærksomhedspunkt er asymmetrien mellem ECB's og SRB's deltagelse i deres respektive forvaltningsorganer. Hvor ECB er en permanent observatør i SRB's eksekutiv- og plenarmøder (som påbudt i artikel 43, stk. 3, i forordningen om den fælles afviklingsmekanisme), kan SRB kun inviteres til tilsynsrådet for FTM som observatør af specifikke dagsordenspunkter. I praksis inviterer ECB SRB til drøftelser om individuelle banker såvel som om horisontale spørgsmål og politiske spørgsmål for at sikre, at SRB deltager i alle drøftelser, der er relevante for dens opgaver. Denne regelmæssige deltagelse af en SRB-repræsentant i tilsynsrådet for FTM bidrager til et godt samarbejde mellem de to organer.

Den første evaluering anerkendte FTM's resultater af anvendelsen af **tilsyns kontrol- og vurderingsprocessen (SREP)** konsekvent og hurtigt ved at inkorporere lovgivningsmæssige udviklinger i dens metodologi. Der er gjort yderligere fremskridt på flere områder, specielt med hensyn til at forbedre kommunikationen med de kompetente nationale myndigheder om de metoder, der anvendes til på horisontalt niveau at justere de SREP-afgørelser, der er foreslået af fælles tilsynshold, og indarbejde EBA-feedback som en del af konvergensvurderingsarbejdet. Den nuværende afprøvning af en SREP-pilotmetodologi, der sigter mod at bruge en basis-SREP som en standardmetodologi, suppleret med en omfattende SREP mindst hvert tredje år, er et eksempel på det yderligere skift i retning af en tilsynsproces, der fokuserer mere på bankers idiosynkratiske risici, ud over en baseline-evaluering, der forventes at være mere passende for SREP'en bankspecifikke karakter. Det er vigtigt, at de beslutninger, der træffes under SREP'en, herunder dem, der er knyttet til benchmarking mod andre banker, kommunikerer til relevante interessenter på en gennemsigtig måde for at sikre kvaliteten af udvekslingerne med banker og deres forståelse af de forventninger og resultater, som tilsynsmyndighederne søger.

Inden for **kreditrisikoområdet**, og især i forhold til misligholdte lån (NPL'er), påpeges det i den første FTM-evalueringsrapport, at ECB kan øge niveauet for hensættelser fra banker, der bruger sine tilsynsværktøjer<sup>7</sup> inden for rammerne af de gældende regnskabsrammer. Evalueringen viser, at ECB overvejende bruger moralsk overtalelse til at tilskynde banker til at anvende forsigtige hensættelsespolitikker til kreditrisiko og angiver tilsynsforventninger som et værktøj til at kommunikere det ønskede resultat. F.eks. sendte ECB i begyndelsen af covid-19-pandemien breve<sup>8</sup> til bankdirektører med yderligere vejledning og tilsynsforventninger om kreditrisikostyring.

Med hensyn til **udveksling af oplysninger med Den Europæiske Revisionsret (ECA)** foreslås det i den første FTM-evaluering, at ECB indfører et mere effektivt system til at udveksle oplysninger med Revisionsretten. Dette blev løst af ECB ved at indgå en interinstitutionel aftale med Revisionsretten om udveksling af oplysninger<sup>9</sup>.

Hvad angår **det administrative klagenævn** understregede den første evaluering de potentielle fordele ved at forbedre afgørelser gennemsigtighed, f.eks. ved at offentliggøre resuméer af afgørelser på ECB's websted under behørig overholdelse af fortrolighedsreglerne.

---

<sup>7</sup> Banktilsynskompetente myndigheder under FTM-rammen har ikke beføjelse til at kræve specifikke hensættelser baseret på regnskabsstandarder. Tilsynsrammen giver dog en liste over tilgængelige værktøjer til at påvirke niveauet af bankers hensættelser, når den regnskabsmæssige behandling ikke er tilstrækkelig forsigtig og potentielt kan udløse tilsynsmæssige risici for de overvågede banker.

<sup>8</sup> [Brev til bankdirektører](#).

<sup>9</sup> Interinstitutionel aftale mellem ECB og Revisionsretten om udveksling af oplysninger: [MOU\\_ECA-ECB.pdf](#).

Gennemsigtigheden er faktisk generelt øget, delvist på grund af flere forklaringer på ECB's banktilsyns websted om det administrative klagenævns funktion i løbet af de seneste par år, herunder om de behandlede spørgsmål og elementer i dets egen retspraksis.

Endelig viste den første evaluering, at ECB kunne have overvejet at integrere mere proportionalitet i sin **gebyrmetode**. Dette er i høj grad opnået gennem revisionen af tilsynsgebyrforordningen<sup>10</sup>, der blev gennemført fra gebyrperioden 2020 og frem. Den nye proces indførte bl.a. metodiske forbedringer, en rabat på minimumsgebyrkomponenten i ECB's tilsyn for mindre signifikante institutter.

### **3. Samarbejdsaspekter**

#### **3.1 Oversigt**

FTM's funktion og institutionens succes med sin førende tilsynsrolle over EU-banker afhænger i høj grad af samarbejde og koordinering mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder og på den løbende udveksling af oplysninger. Evalueringen viser, at ECB i de senere år har været i stand til at forbedre samarbejdet med de kompetente nationale myndigheder og fremme en række organisatoriske og operationelle initiativer, der har til formål at styrke koordinering og kommunikation på de fleste tilsynsområder inden for sine eksisterende personaleressourcer.

Forøgelsen af kvaliteten af samarbejdet med ECB blev generelt rost i drøftelserne med de kompetente nationale myndigheder. Disse fremhævede bl.a. den støtte og uddannelse, der er tilgængelig for de kompetente nationale myndigheder, den konstruktive og pragmatiske udveksling af oplysninger på tværs af netværkene og adgangen til FTM-udviklede IT-værktøjer for at lette konsekvent rapportering og tilsynsgennemgange. Det anerkendes også, at tilsynsaktivitetens øgede kompleksitet, som også er illustreret ved stigningen i antallet af nye tilsynsinitiativer, kræver betydelige ressourcer, både på ECB-niveau og for de kompetente nationale myndigheder. Hvis disse ressourcer ikke er tilgængelige, skal der indføres løsninger til at optimere tilsynsprocesserne.

Øget tilsynsansvar har også fået ECB til at fokusere mere på aspekter, der udgør en større risiko for den globale finansielle stabilitet. Som følge heraf er visse initiativer, som kan være en prioritet for de kompetente nationale myndigheder (f.eks. opdatering af tilsynsvejledningen vedrørende mindre signifikante institutter), i nogle tilfælde blevet forsinket.

Feedback fra brancheforeninger fremhævede nogle områder, som FTM kunne tage fat på for at forbedre udvekslingen med de institutioner, der overvåges, og øge bevidstheden om dens strategi og mål på individuelt niveau og på tværs af branchen. Et område, hvor branchen søger forbedringer, er bedre kommunikation, især i forhold til omfanget af og målene for tematiske gennemgange og undersøgelser, som til tider kan være ressourcekrævende for bankerne og indebære stramme deadlines. Nogle interessenter i banksektoren ønsker også, at resultaterne af den benchmarking, der blev gennemført under SREP'en, og af de tematiske gennemgange, formidles mere systematisk.

#### **3.2 Direkte tilsyn med signifikante institutter**

---

<sup>10</sup> [Tilsynsgebyrforordningen](#).

FTM's direkte tilsyn med signifikante institutter har været **effektivt og rettidigt** selv under ekstraordinære omstændigheder (f.eks. udøvelse af pragmatisk SREP under covid-19-pandemien) og **dækker nye risikotyper** (hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, cyberrisici, ESG).

**Fælles tilsynshold** sammensat af ECB-personale og personale fra kompetente nationale myndigheder udgør det vigtigste element i tilsynet med signifikante institutter. Feedback fra de kompetente nationale myndigheder og banksektoren viser, at den nuværende struktur med tilsyn fra fælles tilsynshold generelt er effektiv med klare rapporteringslinjer og ansvarsområder. I nogle specifikke tilfælde har fælles tilsynshold oplevet at mangle specifikke færdigheder (f.eks. sprog og teknisk ekspertise). FTM vurderer regelmæssigt de typer færdigheder, der mangler i disse teams, så den kan uddanne personale, hvor det er muligt, eller rekruttere nye medarbejdere.

Den **nuværende SREP er ved at udvikle** sig fra en detaljeret og udtømmende øvelse til en mere risikobaseret proces. Dette giver de fælles tilsynshold mere tid til at fokusere på hver signifikant instituts vigtigste idiosynkratiske risici. Den benchmarking, som er udført af ECB's horisontale funktioner i hele SREP'en, muliggør en konsekvent og sammenhængende anvendelse af SREP-afgørelser. Siden den sidste evaluering har de kompetente nationale myndigheder været mere involveret i processen, især med hensyn til de metoder, der anvendes på horisontalt niveau til at justere SREP-afgørelserne foreslået af de fælles tilsynshold.

Derudover har FTM udviklet tilsynsmetoder og -processer, især med hensyn til anvendelsen af **søjle 2-krav og søjle 2-vejledning**, med det formål at følge en harmoniseret tilgang i sit tilsyn. Denne harmonisering af tilsynsprocesser anvendes også på resultaterne af inspektioner på stedet.

Før og under pandemien identificerede ECB gearing af udlånsaktiviteter som en stor sårbarhed for signifikante institutter, der kræver øget kontrol og opfølgning<sup>11</sup>. Den høje vækst i lånoptagning og de betydelige risici, der er forbundet med disse transaktioner, også drevet af en mangel på klausuler og lavere kreditvurderinger samt mangler i bankernes risikostyring, fik ECB til at overveje finansiell gearing som en tilsynsprioritet (2022-2024).

Som reaktion på ændringerne i rentemiljøet prioriterede ECB også gennemgange af renterisikoen og styringen af kreditspændsrisikoen<sup>12</sup> fra andet halvår af 2021. ECB inkluderede disse risici i sine tilsynsprioriteter i 2022.

### 3.3 Indirekte tilsyn med mindre signifikante institutter

Under de bilaterale udvekslinger gav de kompetente nationale myndigheder positiv feedback om kvaliteten af samarbejdet med ECB om tilsynet med mindre signifikante institutter, som

---

<sup>11</sup> ECB offentliggjorde et brev sendt til bankdirektører for signifikante institutioner, der skitserede tilsynsforventninger vedrørende gearede transaktioner ([gearede transaktioner](#)) baseret på vejledningen offentliggjort i 2017.

<sup>12</sup> Dette fokus på renterisikostyring er særligt relevant i forbindelse med de vanskeligheder, som nogle amerikanske mellemstore banker stødte på i marts/april 2023.



bygger videre på et godt resultat vedrørende dette punkt under evalueringen i 2017. De kompetente nationale myndigheder pegede på områder med væsentlige forbedringer:

- en støt stigning i kvaliteten og hyppigheden af drøftelser mellem de kompetente nationale myndigheder og ECB's landeinformationskontorer (i praksis også lettet af det virtuelle arbejdsmiljø)
- oprettelse af topledelsesnetværk til drøftelse af politikimplementering
- bidraget fra nye horisontale FTM-funktioner til den stigende harmonisering af tilsynspraksis
- brugen af informationsstyringssystemportalen til mindre signifikante institutter på frivillig basis.

De tilsynsmetoder, der er aftalt på FTM-niveau for mindre signifikante institutter, vedtages generelt af de kompetente nationale myndigheder med en vis grad af proportionalitet. De kompetente nationale tilsynsmyndigheder har bemærket, at metoden til brug for mindre signifikante institutter, som er afgørende for dem for at sikre ensartede tilsyn, ikke ajourføres i fuldt omfang hvert år (den sidste omfattende revision er fra 2020). Samtidig er specifikke elementer i metoden til brug for de mindre signifikante institutter blevet revideret for nylig, såsom inddragelse af IT-risiko under operationel risiko. Tilsynsvejledning om inddragelse af risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme vil blive integreret i metoden til brug for de mindre signifikante institutter i 2023. Derudover bekræftede de bilaterale udvekslinger med de kompetente nationale myndigheder den forskellige hyppighed af tilsynsgennemgange af mindre signifikante institutter, især af små og ikke-komplekse institutioner.

Nogle af de initiativer, der er indført på frivillig basis, kunne også drage fordel af yderligere mainstreaming, såsom brugen af informationsstyringssystem til alle mindre signifikante institutter med højrisiko og stor indvirkning og til nogle andre elementer af løbende tilsyn med mindre signifikante institutter, hvor risikoprofilen for sådanne mindre signifikante institutter berettiger tæt samarbejde med ECB. Informationsstyringssystemet kan udvides til at omfatte små banker med en højrisikoforretningsmodel, da denne forsigtighedsforanstaltning vil give ECB mulighed for at udøve tættere tilsyn og om nødvendigt overtage det direkte tilsyn med specifikke institutioner.

I forhold til både tilsyn med signifikante institutter og mindre signifikante institutter bemærkede nogle kompetente nationale myndigheder, at den betydelige mængde arbejde, som FTM udfører, i nogle tilfælde kan belaste kompetente nationale myndigheder med færre personaleressourcer, f.eks. på grund af deltagelse i forskellige initiativer, arbejdsgrupper og uddannelsesforløb. For at løse dette har FTM for nylig fokuseret på at skabe regionale ekspertisecentre. Disse har til formål at udvikle bred og dybdegående viden om en bestemt type risiko, finde løsninger til at afbøde den og derefter dele denne viden på tværs af FTM. Et af de eksempler, der allerede er afprøvet, er etableringen af et securitiseringscenter ledet af den franske tilsynsmyndighed (ACPR). Disse centre illustrerer ikke kun det tætte samarbejde mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder, men også målet om at optimere tilgængelige ressourcer og samtidig opnå ensartede resultater på tværs af FTM.

### 3.4 Tætte samarbejdsaftaler

Siden FTM-evalueringen fra 2017 har FTM indgået to tætte samarbejdsaftaler med Bulgarien og Kroatien, hvis myndigheder nu deltager i FTM<sup>13</sup>. De tætte samarbejdsaftaler indeholder et meget specifikt aspekt, da den relevante kompetente myndighed tilslutter sig FTM på et lidt anderledes grundlag sammenlignet med de kompetente nationale myndigheder i de deltagende medlemsstater fra euroområdet. Den væsentligste forskel er, at de nationale kompetente myndigheder i medlemsstaterne i tæt samarbejde deltager i FTM, men hvad angår beslutningstagning handler de på grundlag af instruktioner, som FTM leverer til den kompetente nationale myndighed, og de omsætter disse instruktioner til nationale afgørelser.

Erfaringerne med onboarding af Bulgarien og Kroatien har været positive. De tætte samarbejdsaftaler efterfulgte dybdegående udvekslinger og grundig forberedelse. Dette bidrog til at lette processen, især ved at give de bulgarske og kroatiske myndigheder tilstrækkelig tid til at tilpasse deres politikker og praksis til den nyligt etablerede samarbejdsramme.

På grund af måden, hvorpå de tætte samarbejdsaftaler er udformet, tager beslutningsprocessen baseret på instruktioner mere tid sammenlignet med FTM's interne beslutningstagning. Et eksempel er, at nationale myndigheder normalt modtager instruktioner på engelsk, som derefter skal oversættes til de nationale sprog og gennemføres via nationale retlige instrumenter. Derudover er tilrettelæggelsen af fælles inspektioner på stedet besværlig, fordi FTM-forordningen kun tildeler ECB rollen som "observatør" for inspektioner i lande med tætte samarbejdsaftaler.

De tætte samarbejdsaftaler har dog generelt fungeret godt med hurtige resultater på flere områder efter indgåelsen af aftalerne. Dette omfatter rettidig etablering af direkte kommunikationskanaler mellem de overvågede enheder og de fælles tilsynshold, smidig integration af de overvågede enheder i det centraliserede SREP og FTM ved at udnytte bulgarsk og kroatisk tilsynsekspertise om lokale emner og erfaring med de nationale signifikante institutter.

### 3.5 Samarbejdet med tredjelandes tilsynsmyndigheder og virkningen af brexit

Mange signifikante institutter under tilsyn af FTM har en betydelig international tilstedeværelse. I denne sammenhæng er grænseoverskridende samarbejde og koordinering med henblik på at identificere og afbøde risici for finansiel stabilitet afgørende.

I de seneste år har FTM arbejdet på at uddybe sit strategiske samarbejde med myndigheder i tredjelande om tilsynsspørgsmål. Den har underskrevet mere end 15 aftalememoranda med bank- og markedstilsynsmyndigheder etableret uden for EU, som offentliggøres på ECB's websted med forbehold af partnermyndighedens samtykke. Denne type aftale fremmer et smidigt tilsynssamarbejde og udveksling af oplysninger.

Siden 2016 har internationale banker omorganiseret sig efter brexit for at sikre en fortsat tilstedeværelse i EU. Dette resulterede i omkring 25 brexit-relaterede godkendelsesprocedurer for FTM, som indebar både etablering af nye kreditinstitutter og omstrukturering af eksisterende. FTM var nødt til at løse udfordringen med onboarding på relativt kort tid, hvilket

---

<sup>13</sup> Kroatien blev medlem af euroområdet den 1. januar 2023. Landet blev også fuldt medlem af FTM.

var særligt komplekst for datterselskaber af store internationale banker med forskellige forretningsmodeller.

ECB offentliggjorde sine tilsynsforventninger til bankernes bookingmodeller i august 2018. Disse fokuserede på at sikre, at de nyetablerede enheder under FTM-tilsyn har sunde risikostyrings- og kontrolrammer og er operationelt modstandsdygtige i en krise.

På denne baggrund og som en del af FTM's tilsynsopgaver for at sikre, at tredjelandsdatterselskaber har tilstrækkelig styring og risikostyring, er FTM i gang med at færdiggøre en gennemgang af booking- og risikostyringspraksis på tværs af handelsenheder ("desks mapping review"). Gennemgangen fokuserer på booking- og risikostyringspraksis på tværs af handelsenheder, der er aktive inden for f.eks. markedsskabende aktiviteter, likviditetsstyring og derivater<sup>14</sup> i "indgående" brexit-banker.

Gennemgangen er et vigtigt tilsynsværktøj, der gør det muligt for FTM at kontrollere, om banksektorens praksis konvergerer hen imod ECB's tilsynsforventninger til alle FTM-enheder, herunder EU-datterselskaber af tredjelandsgupper. Den viste, at de fleste "indgående" banker ikke indfrie FTM's forventninger og udviste nogle mangler. FTM har opstillet forskellige risikoindikatorer for hver handelsenhed for bedre at registrere væsentligheden af handelsaktiviteten og alle relevante risici, som den giver anledning til. ECB vil adressere disse mangler i retlige krav til relevante banker i andet kvartal af 2023 med passende indfasning.

### **3.6 Samarbejdet med ikke-banktilsynsmyndigheder**

FTM har indført en række samarbejdsmekanismer med tilsynsmyndighederne for andre enheder i den finansielle sektor, såsom forsikringsselskaber og investeringsselskaber ("ikke-banktilsynsmyndigheder"). Denne form for samarbejde er særlig vigtig, da en række bankkoncerner kontrollerer forsikringsselskaber, investeringsselskaber og andre enheder i den finansielle sektor, der er underlagt finansielt tilsyn af andre tilsynsmyndigheder. Da et betydeligt antal FTM-overvågede kreditinstitutter udsteder værdipapirer på EU-regulerede markeder, har FTM desuden etableret kommunikationskanaler med tilsynsmyndighederne for markeder og værdipapirer.

FTM's primære mål på dette område er at udveksle oplysninger for at sikre, at der kan træffes koordinerede foranstaltninger, hvis det er nødvendigt. Inden for FTM er det generelt de fælles tilsynshold, der sikrer, at oplysningerne flyder korrekt i forhold til ikke-banktilsynsmyndighederne.

Et omdrejningspunkt er, at den effektive udveksling af oplysninger mellem FTM og ikke-banktilsynsmyndighederne afhænger af, hvordan tilsynet med finansmarkederne er organiseret på nationalt plan. Hvor FTM's opgaver kun dækker tilsyn med kreditinstitutter, er de relevante nationale myndigheder, der er ansvarlige for tilsynet med de finansielle sektorer (bankvirksomhed, forsikring, værdipapirer) i nogle medlemsstater integreret i en enkelt tilsynsmyndighed eller opdelt mellem en tilsynsmyndighed og en myndighed for økonomisk adfærd. En mekanisme til udveksling af oplysninger mellem FTM og tredjelandes markedstilsynsmyndigheder kan også være berettiget. Det nye aftalememorandum, der er

---

<sup>14</sup> [The desks mapping review — integrating Brexit banks into European banking supervision.](#)

indgået af U.S. Securities and Exchange Commission og ECB i 2021, tjener som et eksempel i denne henseende.

Desuden er FTM en af nøgleaktørerne i det supplerende tilsyn med finansielle konglomerater. Det er koncerner, der består af en bank-, forsikrings- og investeringsgren, som er underlagt supplerende tilsynsregler som fastsat i direktivet om finansielle konglomerater. Direktivet fastsætter navnlig, at én blandt de sektortilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for de forskellige grene af et konglomerat, udpeges som koordinator<sup>15</sup>. Da FTM fører tilsyn med signifikante institutter, har den ofte til opgave at være koordinerende tilsynsførende for nogle af de største finansielle konglomerater, der er aktive i EU. Indtil for nylig har FTM's fokus på dette område været det daglige tilsyn, nemlig identifikation af prioriterede tilsynsspørgsmål. ECB har siden indgået samarbejdsaftaler med forsikringstilsynsmyndigheder for at fremme samarbejde og udveksling af oplysninger om bank- og forsikringskonglomerater. Derudover samarbejder ECB nu mere aktivt med Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger for at dele ekspertise og oplysninger for bedre at tage hensyn til specifikke risici for konglomerater, og de har etableret en intern formaliseret arbejdsstrøm om finansielle konglomerater.

### **3.7 Fremskridt i samarbejdet på andre områder af det løbende tilsyn**

#### **Egnethed og hæderlighed**

Som anerkendt i den første FTM-rapport udgør vurderinger af egnethed og hæderlighed størstedelen af de afgørelser, som Styrelsesrådet vedtager efter forslag fra ECB's tilsynsråd.

Siden den sidste FTM-evaluering er der gjort betydelige fremskridt med at styrke samarbejdet med de kompetente nationale myndigheder på området for vurdering af egnethed og hæderlighed. Dette er blevet bredt anerkendt af de kompetente nationale myndigheder i drøftelserne under evalueringen. De roser generelt, hvad FTM har opnået, især med hensyn til det risikobaserede beslutningssystem og indførelse af nye IT-værktøjer.

ECB udgør sammen med de kompetente nationale myndigheder netværket for vurdering af egnethed og hæderlighed, der arbejder på at udvikle og opdatere de relevante vejledninger og skabeloner for at gøre vurderingerne og godkendelsesprocessen for vurderingsprocedurer vedrørende egnethed og hæderlighed inden for det løbende tilsyn mere konsekvente, strømlinede og effektive. Disse dokumenter dækker vigtige elementer såsom i) interviewskabeloner til forskellige lederstillinger, herunder for nøglefunktionsindehavere, ii) udarbejdelse af vejledning for at sikre, at der anvendes konsekvent ordlyd i alle procedurer og afgørelser vedrørende egnethed og hæderlighed, iii) en vejledning om vurdering af egnethed og hæderlighed, der giver en beskrivelse af FTM-gældende politikker, praksis og processer ved vurdering af egnetheden af medlemmer af ledelsesorganerne i betydelige kreditinstitutter og iv) en håndbog til støtte for sagsbehandlere hos det fælles tilsynshold og de kompetente

---

<sup>15</sup> Direktivet om finansielle konglomerater fastlægger en ramme for tilsynssamarbejdet mellem alle de tilsynsmyndigheder, der er involveret i tilsynet med enhederne i et finansielt konglomerat. Direktivet opstiller også kriterierne for udpegnings af en "koordinator", som er den tilsynsførende, der fører an i udøvelsen af de supplerende tilsynsbeføjelser.

nationale myndigheder i den daglige anvendelse af FTM's holdninger vedrørende egnethed og hæderlighed, når de udarbejder et udkast til en vurdering af egnethed og hæderlighed.

Siden den forrige FTM-evaluering har FTM optimeret sine handlinger for at træffe afgørelser om egnethed og hæderlighed mere effektivt. Den har forenklet beslutningsprocessen ved at indføre både en delegationsproces og en fast-track-proces for mindre komplekse afgørelser og har fokuseret på at udvikle passende IT-værktøjer til at klare antallet af vurderinger af egnethed og hæderlighed og samtidig sikre et effektivt tilsyn. I nogle få specifikke tilfælde har den overvejet ad hoc-løsninger, der tager sigte på at løse spørgsmål om egnethed og hæderlighed, der er specifikke for nogle medlemsstater, og undersøger gennemførelsen af vellykkede tilgange til lignende sager.

Derudover indførte FTM den alternative proces for vurdering af egnethed og hæderlighed i 2018. Dette er en fast-track-beslutningsprocedure for at øge effektiviteten, forkorte behandlingstiden for afgørelser om vurdering af egnethed og hæderlighed og give mulighed for et mere risikobaseret fokus. Under denne procedure er den kompetente nationale myndighed, i stedet for at den arbejder på et foreløbigt forslag og på en fælles vurdering fra den kompetente nationale myndighed/ECB, ansvarlig for at udarbejde forslaget sammen med medlemmet fra det fælles tilsynshold. Forslaget forelægges derefter direkte for FTM-sekretariatet til kvalitetskontrol og for ECB's øverste ledelse til vedtagelse<sup>16</sup>.

For at strømline vurderingen af egnethed og hæderlighed og styre den store mængde information har FTM arbejdet på at forbedre sine IT-værktøjer. FTM er begyndt at bruge informationsstyringssystemportalen, der blev introduceret i begyndelsen af 2021 for at understøtte tilsynsprocessen, for at gøre det muligt for banker at overføre alle nødvendige dokumenter til ansøgninger om vurdering af egnethed og hæderlighed direkte og på en sikker måde. Relevante oplysninger om processen vedrørende vurdering af egnethed og hæderlighed, såsom opdaterede procedurer og skabeloner, uploades til det interne netværk for at give de kompetente nationale myndigheder let adgang til den seneste dokumentation.

Hvad angår værktøjer, der er specielt udviklet til at understøtte vurderingen af egnethed og hæderlighed, afprøver FTM et maskinlæringsværktøj med to kompetente nationale myndigheder for at lette læsningen og vurderingen af spørgeskemaer vedrørende vurderingen af egnethed og hæderlighed og signalere potentielle bekymringer på et tidligt tidspunkt i processen. Målet er at indføre værktøjet bredt inden første halvdel af 2023.

Selv om de fremskridt, der er gjort sammen med de kompetente nationale myndigheder<sup>17</sup>, anerkendes, er der stadig udfordringer, især på grund af manglen på harmonisering mellem nationale rammer og eksistensen af nationale særtræk. Dette er blevet fremhævet af nogle kompetente nationale myndigheder, som påpegede grænserne for FTM's indsats uden yderligere harmonisering. Bankpakken, som Kommissionen foreslog i oktober 2021, indeholder et forslag om yderligere at harmonisere de lovgivningsmæssige rammer for vurderinger af egnethed og hæderlighed. Pakken bliver nu drøftet i Europa-Parlamentet og Rådet.

---

<sup>16</sup> Denne procedure, som oprindeligt gjaldt for 11 medlemsstater og institutter med samlede aktiver under 3 mia. EUR, blev i 2022 udvidet til alle medlemsstater i FTM og til institutter med samlede aktiver op til 10 mia. EUR.

<sup>17</sup> Den gennemsnitlige behandlingstid for egnetheds- og hæderlighedsvurderinger for medlemmer af ledelsesorganet er faldet med 33 % fra 164 dage i 2017 til 110 dage i 2021. Den samlede behandlingstid for egnetheds- og hæderlighedsprocedurerne gennemført i 2021 var 3,7 måneder i gennemsnit.

## **Håndhævelses- og sanktionsbeføjelser**

I FTM-evalueringsrapporten fra 2017 påpeges det, at der er behov for mere praktisk erfaring for at vurdere ECB's håndhævelses- og sanktionsbeføjelser. Omkring 8 år efter oprettelsen har FTM vist, at den gradvist har erhvervet denne erfaring. Den seneste FTM-rapport om sanktionsaktiviteter<sup>18</sup> viser, at håndhævelsen hovedsageligt har rettet sig mod brud på tilsynskrav på området intern styring (i overensstemmelse med FTM's tilsynsprioriteter for 2021). Derudover viser den en stigning i sanktionsaktiviteter, der retter sig mod overtrædelser af tilsynsrapporteringsforpligtelser. Med hensyn til metode offentliggjorde ECB en vejledning om fastsættelse af administrative sanktioner i marts 2021, hvilket forbedrede gennemsigtigheden.

Blandt sine håndhævelsesbeføjelser kan ECB anvende tvangsbøder<sup>19</sup>, hvis der er en vedvarende overtrædelse af en forordning eller en tilsynsafgørelse fra ECB. Hidtil er dette håndhævelsesværktøj blevet brugt af ECB i et begrænset antal tilfælde.

FTM anvender sine sanktionsbeføjelser inden for grænserne af gennemførelsen af kapitalkravsdirektiverne i de deltagende medlemsstaters nationale love. Forskellene i medlemsstaternes gennemførelse af vigtige elementer i sanktionsordningen underminerer imidlertid ECB's evne til konsekvent at anvende passende sanktioner.

Forslaget om bankpakken søger at harmonisere visse tilsyns- og sanktionsbeføjelser i EU. For det første har den til formål at udvide omfanget af sanktionsbeføjelserne ved at supplere listen over overtrædelser, der er underlagt administrative sanktioner og bøder, med yderligere tilsynskrav. For det andet har den til formål at give de kompetente nationale myndigheder større beføjelser til at håndhæve regler ved at indføre tvangsbøder i lovgivningen, så kreditinstitutterne hurtigt overholder tilsynskravene. CRD VI-forslaget vil derfor give tilsynsmyndighederne effektive, forholdsmæssige og afskrækkende håndhævelses- og sanktionsværktøjer.

## **4. Banktilsyn tilpasser sig nye udfordringer**

### **4.1 Oversigt**

De udfordringer, som banksektoren siden den globale finanskrisen har stået over for, har understreget vigtigheden af at styrke tilsynspraksis for den samlede økonomi. Effektivt banktilsyn af høj kvalitet, grænseoverskridende og tværsektoriel tilsynskommunikation og -samarbejde er afgørende for at sikre, at risici for kreditinstitutternes sikkerhed og soliditet og for finansiell stabilitet hurtigt identificeres og håndteres. For at opnå dette skal tilsynsmyndighederne nøje definere deres mål, udvikle og vedligeholde en fremadskuende vurdering af risiciene for finansiell stabilitet og følge en proaktiv integreret tilgang til banktilsyn og deres evne til at ekstrapolere på tværs af den finansielle sektor for at opnå de ønskede mål.

---

<sup>18</sup> [Sanktionsrapporten fra 2021](#).

<sup>19</sup> [FTM-rammeforordningens](#) artikel 129 giver FTM mulighed for at anvende tvangsbøder.

I evalueringen vurderes fire områder med udfordringer for tilsyn:

- reaktion på covid-19-krisen
- overvågningen af IT- og cyberrisici
- tilsynsmæssige udfordringer relateret til klimarisici
- tilsynsmæssige udfordringer i forbindelse med hvidvask af penge.

FTM's reaktion på krigen i Ukraine blev kun vurderet indirekte under denne evaluering ud fra virkningen af den øgede geopolitiske risiko med hensyn til bankernes finansielle stabilitet og banktilsyn, især hvad angår cyberrisiko og kreditrisiko. Det kan bemærkes, at FTM i lighed med sin reaktion på covid-19-pandemien, reagerede hurtigt og omfattende<sup>20</sup> for at afbøde nøglerisici. Disse risici omfattede en række overvågede bankers eksponeringer i forhold til Rusland, virkningen af sanktioner, cyberangreb og de forværede makroøkonomiske udsigter som følge af den nye energikrise. FTM har i sine tilsynsprioriteter for 2023-2025 identificeret krigen i Ukraine og de nye risici som et af dens vigtigste fokusområder<sup>21</sup>. FTM har vist, at den var i stand til at tilpasse sig en ny type krise kort efter covid-19-pandemien, selv om det stadig er for tidligt at vurdere den langsigtede effekt af de trufne foranstaltninger.

#### 4.2 Reaktion på covid-19-pandemien

Fra et banktilsynsperspektiv udgjorde udbruddet af covid-19-pandemien en væsentlig test af FTM's evner til hurtigt at tilpasse sig tilsynsmæssige udfordringer. Som anerkendt af de kompetente nationale myndigheder og banksektorens anses FTM's reaktion på pandemien for at have været hurtig og smidig. De redskaber, som tilsynsmyndighederne havde til rådighed, var tilstrækkelige og effektive til at imødegå virkningen af krisen som en del af den bredere offentlige politiks reaktion på pandemien. Samarbejdet mellem ECB, de kompetente nationale myndigheder og de europæiske tilsynsmyndigheder fungerede også godt under krisen.

Selv om det kan være vanskeligt at vurdere de nøjagtige virkninger af individuelle kapital- og likviditetstiltag — der blev truffet finanspolitiske og monetære støtteforanstaltninger på samme tid på EU-plan og nationalt plan — har følgende foranstaltninger truffet af FTM for at imødegå pandemiens følgevirkninger vist sig at være effektive:

- *Operationelle hjælpeforanstaltninger*: Disse foranstaltninger, som banksektoren anså for at være særligt nyttige, såsom længere tidsfrister for at overholde tilsynsforpligtelser (f.eks. til gennemførelse af afhjælpningsforanstaltninger, der stammer fra nylige inspektioner på stedet og undersøgelser af interne modeller), blev truffet rettidigt og gav bankerne den nødvendige kapacitet til at håndtere krisens umiddelbare følgevirkninger.
- *Løbende overvågning af bankers risici*: Udbruddet af pandemien understregede behovet for at intensivere og udbyde tilsynet med kreditrisikostyring. Et stort flertal af de kompetente nationale myndigheder roste den indsigt, som blev opnået gennem bankernes svar på "Kære bankdirektør"-brevet.
- *Anbefalingen om udbytteudlodning*: ECB's anbefaling om udbytte til betydelige institutioner var effektiv og bevarede 28 mia. EUR af kapital i banker, der fungerede

<sup>20</sup> [Supervisors' reaction to the war in Ukraine \(europa.eu\)](#).

<sup>21</sup> [ECB Banking Supervision: FTM's tilsynsprioriteter for 2023-2025](#).

som en ekstra kapitalbuffer under hele pandemien. Mindre signifikante institutters praktiske anvendelse af anbefalingen var mindre effektiv, selv om den blev fulgt af alle kompetente nationale myndigheder, idet et betydeligt antal mindre signifikante institutter stadig udbetalte udbytte<sup>22</sup> — en problemstilling rejst af interessenter i lyset af lige konkurrencevilkår.

- *Bufferanvendelighed:* Under covid-19-pandemien tillod ECB banker at hente midler fra deres søjle 2-garantifonde og bruge kapital- og likviditetsbufferne til at modstå en potentiel forringelse af deres balancer og deres likviditetspositioner. I betragtning af omfanget af de offentlige og monetære støtteforanstaltninger, der blev truffet, stod bankerne ikke over for store tab, og de gjorde desuden ikke brug af deres bufferne på grund af restriktioner for maksimalt udlodningsbeløb<sup>23</sup> og opfattede markedsbegrænsninger (f.eks. potentielle stigmatiseringseffekter på markedet).

Covid-19-pandemien har belyst områder inden for banktilsyn, der kunne forbedres. Blandt disse har erfaringerne med en "pragmatisk" SREP givet værdifuld indsigt til potentielle forenklinger af den almindelige SREP under normale forhold. På kreditrisikoområdet afslørede covid-19-pandemien væsentlige mangler i bankernes kreditrisikostyring, som var mindre fremtrædende på tilsynsmyndighedernes radar før pandemien på grund af de lave NPL-forhold<sup>24</sup> (f.eks. afvigelser i kreditrisikopolitikker for kreditlempelse og politikker for identifikation af usandsynlig tilbagebetaling og nedskrivning). Foranstaltninger, der træffes for at afhjælpe disse mangler, vil forblive et område med øget tilsyns kontrol i fremtiden.

### 4.3 IKT/cyberrisiko

Blandt de risici, der er dukket op i de sidste 5-10 år som følge af den stigende digitalisering af finansielle tjenester og den eksponentielle vækst i datamængder, der bruges af banker, har forbedring af IKT- og cyberrisikotilsyn været en prioritet på tilsynsdagsordenen. Cyberrisici og outsourcingrisici er blevet nævnt som de to vigtigste emner. FTM har anerkendt dette og identificeret IKT-/cyberrisikotilsyn som et højt prioriteret område på kort til mellemlang sigt.

Evalueringen viste, at FTM har tilstrækkelige formelle tilsynsbeføjelser til at håndtere IKT/cyberrisici — i endnu højere grad med den kommende forordning om digital operationel modstandskraft i den finansielle sektor. Rammerne for tilsyn med IKT og cyberrisici anses for at være passende i lyset af hidtil observerede cyberangreb. Der blev anmodet om et cyberrisikoscenario i genopretningsplanerne for 2022/23, og en cyberrisikostresstest overvejes for 2024 for at vurdere bankernes beredskabsniveau over for cyberhændelser.

Bankers outsourcing af IT-tjenester giver anledning til bekymring over koncentrationsrisici (afhængighed af et lille antal udbydere), afhængighed af koncerninterne enheder i tredjelande (på grund af potentielle geopolitiske risici) og risikoen for, at der opstår kæder af outsourcete

---

<sup>22</sup> 925 mindre signifikante institutter udbetalte udbytte mellem marts 2020 og september 2021 for et samlet beløb på 2,9 mia. EUR.

<sup>23</sup> Kapitalkravsdirektivet indførte begrebet maksimalt udlodningsbeløb, som kræver, at tilsynsmyndigheder automatisk begrænser indtjeningsudlodninger, hvis en banks samlede kapital falder under summen af dens søjle 1- og søjle 2-krav og kapitaldirektivets bufferkrav.

<sup>24</sup> Det er værd at bemærke, at før pandemiens udbrud gennemførte ECB adskillige tilsynsinitiativer for at lette reduktionen og den forsigtige forvaltning af beholdningen af misligholdte lån i EU's banksektor. Den gav tilsynsvejledning om passende klassificering, forvaltning og nedskrivning af NPL'er. Den oplyste også bankspecifikke tilsynsforventninger til nedskrivning af misligholdte lån. Samlet set har ECB's NPL-strategi bidraget til at reducere NPL'er i hele EU's banksektor.



aktiviteter. ECB har derfor anmodet signifikante institutter om på årsbasis at indsende et register over alle deres outsourcingaftaler. Målet er at give ECB de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere de risici, der er forbundet med outsourcingaftaler, med det endelige mål at opdyrke mere robuste outsourcingaftaler i alle signifikante institutter. Desuden er ECB og de kompetente nationale myndigheder i stand til at udføre horisontale analyser af outsourcingrisici. Dette gør det muligt for fælles tilsynshold at benchmarke deres bankers outsourcingrisici i forhold til deres peers og generelt vurdere den finansielle sektors sammenkoblinger med tredjepartstjenesteudbydere og den potentielle koncentrationsrisiko på institutions- og sektorniveau. Fristen for den første indsendelse var i juli 2022, og ECB har allerede afsluttet sin første horisontale analyse. Den vil indgå i fremtidige tilsynsaktiviteter.

Med hensyn til samarbejdet mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder viste gennemgangen, at samarbejdet fungerede godt. Mange kompetente nationale myndigheder roste FTM-netværkets arbejde med cyberrisici, hvor oplysninger udveksles regelmæssigt mellem de kompetente nationale myndigheder og ECB. Nogle kompetente nationale myndigheder nævnte, at ECB's rolle i tilsynet med mindre signifikante institutter inden for dette emne kunne styrkes, f.eks. ved at udvikle bedste praksis for mindre signifikante institutter. ECB kunne også skabe yderligere klarhed, når den iværksætter et nyt initiativ for signifikante institutter, hvis de kompetente nationale myndigheder forventer, at det også vil blive udvidet til tilsyn med mindre signifikante institutter.

Et centralt tema, der fremgik af evalueringen, var manglen på IKT-ressourcer, cyberrisikoressourcer og ekspertise i tilsynssamfundet både på niveauet for kompetente nationale myndigheder og ECB-niveau. I betragtning af konkurrencen fra andre markedsaktører om at tiltrække talenter på dette område, kan rekruttering af specialister være vanskelig. Uddannelse af personale både hos ECB og i de kompetente nationale myndigheder er vigtig, men vil kun delvist løse problemet.

#### **4.4 Klimaændringer**

Betydningen af risici relateret til klimaændringer for stabiliteten af det finansielle system og derfor for tilsyn har fået FTM til at øge sit engagement betydeligt på dette område ved at tage flere tilsynsinitiativer. Disse initiativer, der er gennemført længe før lignende foranstaltninger truffet af tilsynsmyndigheder i de fleste andre jurisdiktioner uden for EU, er eksempler på FTM's tilpasningsevne og evne til proaktivt at håndtere nye tilsynsudfordringer. Det er med til at øge den generelle opfattelse af FTM som en frontløber på dette nye risikoområde.

At være på forkant med tilsynsindsatsen inden for klimaændringsrisici indebærer at finde passende løsninger på en række globale problemer, man normalt ikke støder på, når man håndterer traditionelle risici. Disse problemer omfatter den fremadrettede karakter af klimarelaterede risici og manglen på let tilgængelige, detaljerede og sammenlignelige data.

For at hjælpe med at afbøde dette formidlede FTM i 2020, i form af en vejledning, tilsynsmæssige forventninger til, hvordan banker bør håndtere og åbent oplyse om klimarelaterede risici. ECB vurderede overholdelsen af disse forventninger, men der var også en selvevalueringsøvelse, som bankerne skulle udføre. Som supplement til disse øjeblikke offentliggør ECB regelmæssige opdateringer om de fremskridt, bankerne har gjort med hensyn til at oplyse om klima- og miljørisici, og giver markedsdeltagere eksempler på bedste praksis. Desuden gennemførte ECB en stresstestøvelse for klimarisici i 2022 for at

vurdere, hvor forberedt bankerne er på at håndtere finansielle og økonomiske chok som følge af klimarisici. Dette tilskyndede også bankerne til aktivt at indsamle oplysninger og udvikle indikatorer for deres eksponeringer. Resultaterne indikerer, at bankerne i øjeblikket ikke har robuste stresstrammer for klimarisici og mangler relevante oplysninger. I 2022 gennemførte ECB også de første inspektioner på stedet, som var målrettet klimarisici.

FTM-evalueringen fremhævede det gode samarbejde mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder om risici relateret til klimaændringer. Som et eksempel på tovejsudveksling af oplysninger og samarbejde om klimarelaterede risici har ECB udnyttet den relevante tilsynspraksis, der allerede findes hos nogle kompetente nationale myndigheder, og udvidet den til hele FTM. Dette har tilskyndet til yderligere dialog og som følge heraf konsensus om bedste praksis. Kvaliteten og omfanget af samarbejdet om disse emner blev bredt anerkendt af de kompetente nationale myndigheder under evalueringen. Generelt er de kompetente nationale myndigheder meget tilfredse med den anvendte tilsynsmæssige tilgang, idet der er enighed om behovet for at tage en trinvis tilgang til klimarelaterede risici for støt at øge bevidstheden herom i sektoren og gennemføre de nødvendige ændringer.

ECB har støttet de kompetente nationale myndigheder ved at tilbyde uddannelsesprogrammer. Der er også blevet oprettet horisontale teams og et fælles netværk dedikeret til klimarisici. De kompetente nationale myndigheder brugte disse til at give input til ECB's klimarelaterede produkter, såsom dens vejledning om tilsynsmæssige forventninger og om indførelsen af klimarisikostresstesten i 2022. ECB har også givet de kompetente nationale myndigheder mulighed for at lade mindre signifikante institutter deltage i nogle af deres øvelser, f.eks. den tematiske evaluering i 2022 af klimarelaterede og miljømæssige risici.

Samtidig har nogle kompetente nationale myndigheder udviklet og offentliggjort deres egne retningslinjer for ESG-risici til overvågede mindre signifikante institutter, som supplerer ECB's egne retningslinjer til signifikante institutter. Selv om det ikke påpeges i evalueringen, at dette fører til væsentligt forskellige forventninger til mindre signifikante institutter, blev det konstateret, at det på trods af en række tiltag truffet af ECB — i vejledningen om klimarelaterede risici, i flere rundbordsdiskussioner om klimarelaterede risikotilsyn og i en statusopgørelse og benchmarking af kompetente nationale myndigheders tilgange til klimarelateret risikotilsyn — er opfattelsen, at koordineringen mellem de kompetente nationale myndigheder af deres tilgang til mindre signifikante institutter om dette emne kan forbedres yderligere. Manglende koordinering på niveauet for mindre signifikante institutter kan føre til forskellige tilsynsmæssige forventninger og praksis for mindre signifikante institutter. ECB kan benchmarke denne tilsynspraksis for at sikre, at de tilsynsmæssige tilgange til dette nye risikoområde harmoniseres yderligere. Resultatet af denne benchmarkanalyse kan derefter integreres i tilsynsmetoden for mindre signifikante institutter for at sikre en konsekvent tilgang til tilsynspraksis.

De fælles tilsynshold gennemførte den tematiske evaluering af klima- og miljørelaterede risici i 2022 og roste støtten modtaget fra horisontale funktioner i ECB, især i lyset af evalueringen, der blev udført samtidig med SREP'en. Et vigtigt næste skridt vil være integrationen af klimarisici i den almindelige SREP for at sikre, at klimarisikotilsyn bliver en del af den almindelige tilsynsproces. FTM arbejder i denne anledning på at opdatere sin tilsynsmetodologi.

#### 4.5 Bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT)

Ud over den direkte negative indvirkning, som hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (ML/TF) har på samfundet, har en sådan adfærd også potentiale til at udhule tilliden til individuelle banker og den finansielle sektor som helhed, skade dens omdømme og potentielt påvirke dens stabilitet og korrekte funktion. Brud på AML/CFT-krav er ofte blevet forbundet med mangler i den interne risikostyringskontrol i banker. Sættet af rapporter<sup>25</sup> offentliggjort i 2019 af Kommissionen om AML/CFT illustrerer klart flere tilfælde af tilsyn, der ikke forhindrede ML/TF-risici.

Det er derfor vigtigt, at tilsynsmyndighederne tager hensyn til tilsynsmæssige implikationer af ML/TF-risici, og at de og AML/CFT-myndighederne samarbejder på en effektiv måde. Når ECB udfører sine tilsynsopgaver, skal ECB tage hensyn til ML/TF-risici set ud fra den undersøgte enheds tilsynsmæssige soliditet, da dens ECB-mandat er begrænset af det faktum, at ECB ikke er AML/CFT-tilsynsmyndigheden.

Siden den sidste FTM-evaluering har adskillige ændringer af EU-lovgivningen yderligere tydeliggjort samspillet mellem tilsyn og AML/CFT-tilsyn og har givet tilsynsmyndigheder mandat til at handle på AML/CFT-relaterede oplysninger på områder som SREP'en, udstedelse af tilladelser og vurderinger af egnethed og hæderlighed<sup>26</sup>.

Siden 2019 og som et resultat af lovændringerne har ECB systematisk reflekteret over den tilsynsmæssige betydning af ML/TF-risici som en del af SREP'en<sup>27</sup>. ECB har indgået en multilateral aftale med en række AML/CFT-tilsynsmyndigheder for kredit- og finansielle institutioner i EØS-medlemsstater, hvilket har bidraget til at øge udvekslingen af oplysninger. Siden 2019 har antallet af AML/CFT-tilsynsmyndigheder, der har underskrevet den multilaterale aftale med ECB, oversteget 50.

Desuden har ECB forbedret sin egen beslutningsproces for deling af ML/TF-relevante oplysninger med AML/CFT-tilsynsmyndigheder siden den seneste rapport fra Den Europæiske Revisionsret om AML<sup>28</sup>, som påpegede nogle forsinkelser i ECB's kommunikation af relevante ML/TF-oplysninger til AML/CFT-tilsynsmyndighederne. I 2019 etablerede ECB en horisontal enhed med fokus på AML/CFT-emner ud fra et tilsynsmæssigt perspektiv og fungerer som et centralt kontaktpunkt for forskellige myndigheder<sup>29</sup>. Enheden yder teknisk support og en fælles metodologi om AML/CTF-spørgsmål for at bistå de fælles tilsynshold, hvilket sikrer bedre koordinering og en konsekvent tilsynsmæssig tilgang<sup>30</sup>. F.eks. giver den horisontale enhed en liste over tilsynsmæssige advarselssignaler, som de fælles tilsynshold integrerer i SREP'er, hvilket fører til den proaktive afspejling af tilsynsmæssige følger af potentielle ML/TF-risici i

---

<sup>25</sup> [Report assessing recent alleged money-laundering cases involving eu credit institutions.pdf](#).

<sup>26</sup> Se navnlig kapitalkravsdirektivets artikel 91 og 97 som ændret ved kapitalkravsdirektiv V.

<sup>27</sup> ECB's gennemførelse af SREP-retningslinjerne i 2019 afspejler dens årvågne tilgang til ML/TF-risici.

<sup>28</sup> ECB har indført en forenklet proces for udveksling af oplysninger i henhold til AML-aftalen efter Revisionsrettens revision (se [EU's indsats for at bekæmpe hvidvask af penge i banksektoren er fragmenteret, og gennemførelsen er utilstrækkelig](#)).

<sup>29</sup> AML/CFT-myndigheder og finansielle efterretningsenheder.

<sup>30</sup> De nye EBA-retningslinjer om SREP sikrer også en konsekvent og harmoniseret tilsynstilgang til ML/TF-risici ([Guidelines for common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process \(SREP\) and supervisory stress testing | Den Europæiske Banktilsynsmyndighed](#)).

tilsyn. Den yder også støtte til tilsyn med mindre signifikante institutter i forbindelse med ECB's tilsynsfunktion.

ECB deltager også som observatør i AML/CFT-tilsynskollegier. Som beskrevet i en EBA-rapport<sup>26</sup> giver en sådan deltagelse en yderligere kanal for udveksling af oplysninger mellem ECB og AML/CFT-tilsynsmyndighederne om de signifikante institutioner, for hvilke sådanne kollegier er oprettet. Desuden er ECB, som tilsynsmyndighed, bidragsyder til EBA's AML/CFT-database (EuReCA).

Der skal dog stadig gøres fremskridt på dette område med hensyn til at harmonisere tilsynstilgange til ML/TF-risici. Da hver AML/CFT-myndighed har sin egen metode til at vurdere ML/TF-risici, skal ECB forholde sig til forskellige metoder. Det kan øge risikoen for uoverensstemmelser med hensyn til, hvordan ML/TF-risici håndteres, og hvordan deres tilsynsmæssige følger afspejles på tværs af enheder under tilsyn.

For at afhjælpe disse mangler foreslog Kommissionen<sup>31</sup> at oprette en EU AML/CFT-myndighed (AMLA), der kommer til at spille en vigtig rolle med hensyn til at styrke samarbejdet og lette udvekslingen af oplysninger mellem alle de involverede tilsynsmyndigheder, hvor det er relevant, og derfor føre til yderligere forbedringer af, hvordan ML/TF-risicis tilsynsmæssige følger afspejles i tilsyn.

## 5. FTM's påvirkning af det indre markeds funktion

Bankunionens gennemførelse er fortsat en af EU's politiske prioriteter. Der er allerede gjort betydelige fremskridt hen imod et mere samlet bankmarked ved oprettelsen af FTM og den fælles afviklingsmekanisme. De blev oprettet for at overvinde de problemer, der blev fremhævet af tidligere finansielle kriser. I nogle tilfælde førte disse til opdelingen af integrerede grænseoverskridende bankkoncerner langs nationale grænser for at håndtere bankkriser med nationale ressourcer. FTM etablerede et stærkt banktilsyn for hele bankunionen, som hjælper med at imødegå fragmenteringen af bankmarkedet og forfølge ægte europæiske interesser. Vedholdende politiske udfordringer med at gennemføre bankunionen har dog indtil videre vist sig at være en hindring for at skabe et fuldt effektivt indre marked for bankvirksomhed.

På denne baggrund er der grænser for den påvirkning, som FTM's effektivitet alene kan have på det indre marked. De centraliserede banktilsynsaktiviteter, som FTM har udført siden starten, herunder dem, som er en reaktion på de seneste års kriser, kan ses som et væsentligt bidrag til at opbygge tillid mellem medlemsstaterne ved at sikre, at EU's banksektor er mere robust og ved at forbedre samarbejdet om banktilsyn i hele EU<sup>32</sup>. Det fremgik da også af udvekslinger med de kompetente nationale myndigheder, at der var sket klare fremskridt med at integrere dem i beslutningsprocessen om tilsynsspørgsmål, og at kommunikationen og deltagelsen i definitionen af tilsynsprioriteter og -strategi samt sammenlægningen af tilsynsressourcer til grænseoverskridende inspektioner var forbedret. Derudover bidrog FTM

---

<sup>31</sup> [Kommissionens forslag om oprettelse af Myndigheden for Bekæmpelse af Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme.](#)

<sup>32</sup> I denne forbindelse har ECB for nylig vedtaget et aftalememorandum med de seks kompetente nationale myndigheder i EU-lande uden for FTM som fastsat i FTM-forordningens artikel 3, stk. 6.

til en effektiv risikoreduktion i EU's banksektor og opnåede betydelige fremskridt med at forbedre bankernes risikostyring af misligholdte lån<sup>33</sup>. Selv om FTM er fortsat med at fungere bedre i de senere år og har modnet og udviklet sig som en institution, er dens påvirkning af det indre markeds korrekte funktion fortsat begrænset af bankunionens politiske udfordringer. I praksis udmønter disse sig i en vis grad af markedssegmentering langs nationale grænser og også i begrænset konsolidering mellem banker baseret i forskellige medlemsstater.

En bekymring, der blev rejst, da FTM blev oprettet, fokuserede på risikoen for, at den kunne skabe forskellige integrationsmønstre mellem banker i de deltagende medlemsstater og banker i ikke-deltagende medlemsstater, og dermed fragmentere det indre marked. I praksis er denne bekymring ikke blevet til virkelighed, dels fordi integrationen i banksystemet i de deltagende medlemsstater stadig er utilstrækkelig, dels fordi samarbejdet mellem ECB og de kompetente myndigheder i ikke-deltagende medlemsstater har været gnidningsløst, især gennem kollegier og informationsudvekslinger understøttet af solide rammer (aftalememoranda).

## 6. Konklusioner

Den analyse, der blev foretaget under evalueringen og fremlagt i denne rapport, understøtter forestillingen om, at FTM har udviklet sig til en moden og velfungerende organisation. Mere end otte år efter oprettelsen har FTM vist sig at være en respekteret tilsynsmyndighed, der er i stand til at leve op til sit mandat som fastsat i FTM-forordningen.

Siden den sidste evaluering af FTM har FTM fortsat forbedret sin tilsynspraksis og yderligere etableret sin myndighed. I de senere år har den udviklet en mere harmoniseret, gennemsigtig og sammenlignelig tilsynspraksis, f.eks. for fastlæggelse af bankers søjle 2-krav og søjle 2-vejledning samt for de vurderinger af egnethed og hæderlighed, som foretages. Disse forbedringer har haft en positiv indvirkning på det tætte samarbejde mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder, som er en vigtig og unik dimension af FTM. Den feedback, der blev modtaget under evalueringen, var meget positiv om dette samarbejde og understregede den gensidige tillid, der eksisterer mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder, herunder dem, der deltager i FTM gennem tæt samarbejde. Dette giver igen FTM mulighed for at videreudvikle sin risikobaserede tilgang til tilsyn, som vist med SREP-pilotøvelsen. Dette resulterer i en mere effektiv ressourcefordeling.

FTM har også vist sig at være i stand til hurtigt at tilpasse sig til nye tilsynsmæssige udfordringer såvel som til uventede uønskede hændelser. Gennemgangen viste, at FTM generelt blev rost, herunder af banksektoren, for dens hurtige og agile tilgang til at håndtere udfordringerne skabt af covid-19-krisen. Samtidig viser FTM sig at være proaktiv og i stand til at anlægge en fremadskuende tilgang til banktilsyn, som illustreret af dens indsats på området for klimarelaterede risici.

Gennemgangen har også fremhævet nogle områder, som vil kræve fortsat fokus. For det første står FTM over for udfordringer med hensyn til tilgængeligheden af de færdigheder, der kræves for at udføre tilsyn på højt specialiserede områder. Dette begrænser muligheden for at prioritere

---

<sup>33</sup> Ifølge ECB's data er mængden af misligholdte lån i EU's banksektor faldet med 64 % siden 2015. Linket er tilgængeligt her: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp230208~4ee762ce05.da.html>.

arbejdet inden for områder som IKT/cyberrisici og vurderinger af interne modeller. For det andet understregede evalueringens resultater vigtigheden af ekstern kommunikation og samarbejde. Mens gennemsigtigheden over for enheder under tilsyn om tilsynsinitiativer er blevet forbedret, er kommunikationen med relevante interessenter fortsat vigtig for at sikre, at de forstår forventningerne og de resultater, som tilsynsmyndighederne ønsker. I de senere år har FTM også lagt en stor indsats i sit samarbejde med andre tilsynsmyndigheder, såsom den fælles afviklingsmekanisme, Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, myndigheder for bekæmpelse af hvidvask af penge, ikke-banktilsynsmyndigheder og tilsynsmyndigheder fra tredjelande. Til dette formål har FTM etableret aftalememoranda med mange af dem. I de kommende år er det vigtigt at sikre, at disse bliver brugt effektivt, især i forhold til samarbejde med ikke-banktilsyn, hvilket resulterer i bedre tilsynsresultater. For det tredje vedrører et sidste område, som vil kræve yderligere opmærksomhed, men som falder uden for FTM's kontrol, harmoniseringen af visse lovgivningsområder. I evalueringen fremhæves de vanskeligheder, som FTM står over for på områderne vurdering af egnethed og hæderlighed, sanktionsbeføjelser og bekæmpelse af hvidvask af penge, hvor FTM i høj grad er afhængig af national lovgivning. Tilsyn ville drage fordel af en mere harmoniseret retlig ramme, da dette ville imødekomme bekymringer om ulige vilkår inden for FTM.

Samlet set har evalueringen ikke identificeret områder, der vil kræve større ændringer af FTM-forordningen på nuværende tidspunkt. Kommissionen konkluderer på grundlag af den indsigt, der er opnået under evalueringen, at tilsynssøjlen i bankunionen nu er veletableret og fungerer effektivt. Den bør derfor skabe tillid til de muligheder, som en gennemført bankunion kan give, ikke mindst for det indre marked.