



Bruxelles, den 11.10.2017
COM(2017) 591 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

{SWD(2017) 336 final}

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

I. Indledning

Som Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, understregede det i sin tale om Unionens tilstand den 13. september 2017,¹ skal bankunionen fuldføres, hvis den skal kunne udnytte sit potentiale fuldt ud som led i en stærk økonomisk og monetær union. Sammen med kapitalmarkedsunionen (CMU) vil en fuldført bankunion fremme et stabilt og integreret finansielt system i EU. Den vil gøre Den Økonomiske og Monetære Union mere modstandsdygtig over for negative chok ved at fremme privat risikodeling på tværs af grænser væsentligt, samtidig med at behovet for offentlig risikodeling begrænses.

De finans- og statsgældskrises, som EU har oplevet i løbet af det sidste årti, har vist, at EU's ufuldstændige økonomiske og finansielle rammer hverken var tilstrækkelige til at hindre ustabile politikker i opsvingsårene eller til at sikre effektiv absorbering af negative chok i den efterfølgende makroøkonomiske korrektionsfase. Kriserne har navnlig vist, at der findes uønskede forbindelser mellem nationale banksektorer og deres stater - en såkaldt ond cirkel. Bankunionen blev oprettet med det formål at bryde denne forbindelse og forhindre, at nationale budgetter bruges til at redde nødlidende banker.

Til dette formål var der, baseret på det fælles regelsæt, i Kommissionens køreplan taget højde for tre søjler i bankunionen: en fælles tilsynsmekanisme, en fælles afviklingsmekanisme for banker og en fælles indskudsgarantiordning.

I overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner af 19. oktober 2012 blev der oprettet en fælles tilsynsmekanisme for at sikre tilsyn af højeste kvalitet, gennemføre Unionens politik vedrørende tilsyn med kreditinstitutter på en sammenhængende og effektiv måde og konsekvent anvende det fælles regelsæt. Den fælles tilsynsmekanisme (FTM) blev udformet som et system, der består af de kompetente nationale myndigheder i de deltagende medlemsstater (medlemsstaterne i euroområdet og alle andre medlemsstater, der indgår i et tæt samarbejde med FTM) og Den Europæiske Centralbank (ECB). Til dette formål blev der i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 (i det følgende benævnt FTM-forordningen) overdraget specifikke opgaver til ECB vedrørende tilsyn med kreditinstitutter.

I denne rapport foretages der en vurdering af FTM's oprettelse og funktion med henblik på at bestemme bankunionens første søjles effektivitet. Den indgår som led i en bredere vurdering af de fremskridt, der er gjort i forbindelse med bankunionen som omhandlet i Kommissionens meddelelse om fuldførelse af bankunionen. Rapporten er også Kommissionens første gennemgang af FTM-forordningens anvendelse i henhold til artikel 32 i nævnte forordning.

FTM-forordningen kræver, at Kommissionen foretager en omfattende gennemgang af den generelle anvendelse af FTM-forordningen, med særlig vægt på overvågningen af den potentielle indvirkning på det indre markeds korrekte funktion. Denne rapport indeholder en

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_da.

kort analyse af de centrale aspekter i FTM-forordningen og dens anvendelse og angiver de vigtigste resultater. Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene giver større indsigt i de behandlede emner. Da FTM-forordningen befinder sig på et tidligt stadium, var det ikke alle de aspekter, der er nævnt i Kommissionens gennemgangsmandat som fastsat i artikel 32 i FTM-forordningen, der kunne vurderes med samme detaljeringsgrad. I overensstemmelse med gennemgangsmandatets anvendelsesområde i FTM-forordningen har denne rapport fokus på de lovgivningsmæssige, institutionelle og proceduremæssige rammer for den fælles tilsynsmekanisme. Kommissionen glæder sig over de andre vurderinger, som gennemføres i øjeblikket, såsom Den Internationale Valutafonds igangværende program til vurdering af den finansielle sektor (FSAP), Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA) konvergenskontroller og Den Europæiske Revisionsrets forskellige undersøgelser, som supplerer denne rapport og vil bidrage til en samlet vurdering af den fælles tilsynsmekanisme, hvor der tages højde for de forskellige aspekter og perspektiver.

På baggrund af en dokumentanalyse og interviews med relevante interessenter er Kommissionen nået frem til en overordnet positiv vurdering af FTM-forordningens anvendelse og de første år med ECB som tilsynsførende. Den første søjle i bankunionen er nu fuldt ud gennemført og funktionel, og den giver klare fordele i form af lige konkurrencevilkår og den tillid, som det integrerede tilsyn med kreditinstitutterne medfører.

På nogle områder er der mulighed for en yderligere forbedring af de tilsynsmæssige rammers måde at fungere på. For at tackle nogle af de identificerede problemer indeholder rapporten fortolkninger af de lovgivningsmæssige rammer, henviser til igangværende drøftelser om ændringer af den relevante EU-lovgivning eller stiller forslag til, hvordan ECB kan tage højde for dette i sine aktiviteter. På nuværende tidspunkt finder Kommissionen det ikke nødvendigt at foreslå ændringer til FTM-forordningen.

I denne rapport anerkendes det, at det er lykkedes at indføre bankunionens tilsynssøjle, og at den fungerer fuldt ud og indebærer yderligere tydelige fordele for så vidt angår finansiel stabilitet og markedsintegration. Dette er en vigtig forudsætning for at kunne fuldføre bankunionen inden udgangen af 2019 som omhandlet i Kommissionens meddelelse om fuldførelse af bankunionen, vedtaget samtidig med denne rapport, og i overensstemmelse med opfordringerne i de fem formænds rapport fra 2015² og oplægget om en dybere økonomisk og monetær union (EMU) (i det følgende benævnt "EMU-oplægget").

II. Vurdering af FTM-forordningens anvendelse

Gennemgangen har fokus på de vigtigste aspekter af FTM's funktion som en fælles tilsynsmekanisme for banker. Analysen er struktureret omkring fem overordnede emner, som omfatter de vigtigste emner i det mandat for gennemgangen, der er fastsat i FTM-forordningen:

- styringen af den fælles tilsynsmekanisme
- de vigtigste redskaber, som ECB har udviklet til udførelsen af sine tilsynsopgaver
- ECB's udførelse af sine tilsynsopgaver
- samspillet med relevante EU-organer og internationale organer og

² https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en.

- FTM's omkostningseffektivitet.

En række overordnede spørgsmål går på tværs af disse fem emner og tages derfor i betragtning i hele rapporten for at give et overblik over FTM's funktion. Det gælder navnlig:

- levedygtigheden af den fælles tilsynsmekanisme og effektiviteten af de sikkerhedsforanstaltninger, der er medtaget i FTM-forordningen
- balancen mellem de opgaver og det ansvar, som de forskellige parter har fået overdraget inden for FTM
- FTM's indvirkning på det indre marked og
- tilstrækkeligheden af de redskaber og beføjelser, som ECB har til rådighed til at udføre sine opgaver.

Flere aspekter af det mandat, som Kommissionen har fået i FTM-forordningens artikel 32, kunne ikke vurderes i detaljer, da der på nuværende tidspunkt ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger til at drage egentlige konklusioner. Eftersom der ikke er indgået et tæt samarbejde med medlemsstater uden for euroområdet, er det f.eks. ikke muligt at vurdere virkningen af disse artikler. Når det gælder den potentielle indvirkning på de nationale bankssystemer, er det desuden – selv om visse tendenser kan ses allerede nu – for tidligt at henføre dette til en mulig indvirkning af FTM og at identificere andre mulige indvirkninger på strukturerne i de nationale bankssystemer. Endelig er mandatet til at vurdere de finanspolitiske virkninger, som tilsynsafgørelserne kan have på de deltagende medlemsstater, og virkningen af udviklinger i relation til afviklingsfinansieringsordninger i høj grad blevet berørt af den efterfølgende etablering af den fælles afviklingsmekanisme (SRM), og det er derfor mere hensigtsmæssigt at tage dette i betragtning, når SRM er blevet gennemgået.

A. Styring af den fælles tilsynsmekanisme

For at nå sine overordnede målsætninger om at garantere sikkerheden og soliditeten af EU's bankssystem kræver FTM en effektiv styring og effektive interne procedurer, der afbalanceres ved hjælp af passende ansvarlighed, en retfærdig procedure og uafhængighedsordninger med en klar adskillelse mellem de pengepolitiske og de tilsynsmæssige funktioner samt en effektiv ansvarsfordeling mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder inden for FTM. Dette afsnit giver en oversigt over Kommissionens konstateringer med hensyn til styringen af den fælles tilsynsmekanisme.

Ansvarlighed, retfærdig procedure og uafhængighedsordninger

Kommissionen har vurderet ECB's ansvarlighed under hensyntagen til de politiske, retslige og administrative aspekter. På baggrund af de analyserede oplysninger vurderes det i gennemgangen, at de ansvarlighedsordninger, der gælder for ECB, samlet set er effektive.

Navnlig de forskellige processer og procedurer, der er indført for at sikre ansvarlighed over for politiske organer som Europa-Parlamentet, Rådet, Eurogruppen og de nationale parlamenter, bliver ofte anvendt i praksis.

ECB står forholdsvis ofte til regnskab over for Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) via adressater for ECB's tilsynsafgørelser, hvilket viser, at de retslige ansvarlighedsordninger bliver anvendt i praksis. I betragtning af den ansvarlighedsordning, der gælder for ECB, og Domstolens mandat til at prøve lovligheden af ECB's afgørelser har ECB større muligheder for domstolsprøvelse end mange kompetente nationale myndigheder.

Hvad angår den administrative ansvarlighed, er ECB genstand for omfattende supplerende undersøgelser, som foretages af forskellige administrative organer i EU, nemlig Kommissionen, Den Europæiske Revisionsret (Revisionsretten), Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) og Den Europæiske Ombudsmand. ECB har vist, at den tager henstillinger fremsat som følge af sådanne undersøgelser alvorligt, og den lader dem ofte komme til udtryk i tilpasninger af egne regler eller egen adfærd. Endvidere bidrager ECB aktivt til den overvågning, som Den Internationale Valutafond (IMF) foretager i euroområdet medlemsstater, og ECB spiller en afgørende rolle i den igangværende EU/EA-FSAP. Ved denne gennemgang blev der også set på effektiviteten af den eksterne revision, som ECB er underlagt, eftersom omfanget af Revisionsrettens revisionsmandat over for ECB bør tages i betragtning i forbindelse med de overordnede ansvarlighedsordninger, der gælder for ECB i dennes egenskab af tilsynsførende, og i lyset af den omstændighed, at de nationale revisionsorganers mandater over for de kompetente nationale myndigheder er meget forskellige. Samtidig bør det understreges, at ECB i henhold til TEUF er underlagt en forpligtelse til at give Revisionsretten alle dokumenter eller oplysninger, der er nødvendige for, at Revisionsretten kan udføre den opgave, der svarer til dens juridiske mandat. Det ville være positivt, hvis ECB og Revisionsretten indgik en interinstitutionel aftale om, hvordan informationsudvekslingen mere præcist skal foregå, med henblik på at Revisionsretten kan få adgang til alle informationer, der er nødvendige for, at den kan varetage sit revisionsmandat.

De konvergensrapporter, der udarbejdes af EBA, synes at være endnu et effektivt kontrolredskab, som sikrer, at ECB følger det fælles regelsæt. Baseret på anekdotisk evidens lader det dog omvendt til, at EBA's beføjelser til at handle i tilfælde af en overtrædelse af EU-retten er mindre effektive, når det gælder ECB, da beslutningsproceduren i EBA kræver et dobbelt flertal fra de kompetente nationale myndigheder i de deltagende medlemsstater og de kompetente nationale myndigheder i de ikkedeltagende medlemsstater, mens et flertal af de kompetente nationale myndigheder fra de deltagende medlemsstater allerede ville have støttet ECB's afgørelse, da den blev vedtaget af tilsynsrådet og Styrelsesrådet.

Gennemgangen viser også, at uafhængighedsordningerne er tilstrækkelige, og der er ikke fundet nogen dokumentation, som sår tvivl om deres effektivitet.

ECB har sørget for mekanismer for høring, retfærdig procedure og interne klager baseret på detaljerede rammer. Det bifaldes, at ECB udvikler en høringskultur, som er mere vidtrækkende end de formelle forpligtelser, og ECB opfordres til at gøre brug af høringer, når den har til hensigt at bidrage yderligere til harmoniseringen af regler og praksis. Reglerne om en retfærdig procedure lader til at være støttet af solide rammer. Det anses for vigtigt, at ECB rammer den rette balance ved fastsættelsen af tidsfrister eller mærkning af dokumenter som fortrolige, så man undgår unødige begrænsninger af de proceduremæssige rettigheder for de parter, som er berørt af dens beslutninger.

Den tilgængelige mekanisme for klager over afgørelser truffet af ECB – det administrative klagenævn (ABoR) – bruges aktivt af de berørte personer, og ECB fastslår, at dets udtalelser har haft en større indflydelse på ECB's tilsynsarbejde end de individuelle sager, som de vedrører. I denne rapport finder man ingen dokumentation for mangler. Det ville være hensigtsmæssigt at drage fordel af den stadig mere omfattende retspraksis fra ABoR ved at sikre mere gennemsigtighed i det arbejde, som ABoR udfører, f.eks. via en offentliggørelse på ECB's websted af sammenfatninger af ABoR's afgørelser, med behørig iagttagelse af reglerne om fortrolighed.

Beslutningstagning

Kommissionen har nøje undersøgt de styringsordninger, der understøtter ECB's beslutningstagning i forbindelse med tilsynsaktiviteterne.

ECB's besluttende organer består af Styrelsesrådet og direktionen. Styrelsesrådet er også i sidste ende ansvarligt for afgørelser truffet af den fælles tilsynsmekanisme. Med henblik på at afspejle de særlige opgaver, den fælles tilsynsmekanisme har, er der blevet oprettet særlige tilsynsstrukturer (f.eks. tilsynsrådet) og procedurer (f.eks. ikke-indsigelsesprocedure) med henblik på at støtte Styrelsesrådet, når det træffer foranstaltninger vedrørende de opgaver, som ECB har fået overdraget ved FTM-forordningen.

I betragtning af det store antal beslutninger og deres forskellige typologi lader tilsynsrådets og Styrelsesrådets inddragelse i alle beslutninger til at lægge et stort pres på disse to organers ressourcer, der involverer alle de kompetente nationale myndigheder og de nationale centralbanker. Der er store forskelle i tilsynsbeslutningerne, når det gælder kompleksitet, indvirkning og relevans for de enheder, der føres tilsyn med. Sådanne forskelle eksisterer både på tværs af beslutningstyperne (f.eks. SREP-beslutninger i forhold til godkendelser af egentlige kernekapitalinstrumenter) og inden for samme kategori af beslutninger (f.eks. en beslutning vedrørende egnethed og hæderlighed for bestyrelsen i et større moderselskab i forhold til en beslutning vedrørende egnethed og hæderlighed for ledelsen i et integreret datterselskab). Sådanne forskelle blev ikke taget i betragtning i beslutningsprocessen, hvilket førte til en uforholdsmæssig brug af ECB's ressourcer i tilfælde af rutinemæssige beslutninger eller beslutninger med en lavere samlet virkning. Denne situation hindrede ECB's beslutningstagende organer i at fokusere på vigtige tilsynsspørgsmål og krævede ofte en uforholdsmæssigt stor mængde arbejde og ressourcer fra både ECB og de kompetente nationale myndigheder i forbindelse med udarbejdelsen af den formelle beslutningsproces³. For at løse disse problemer har ECB strømlinet beslutningstagningen ved hjælp af skemaer, skriftlige procedurer og sammenlægning af afgørelser, og ECB har vedtaget en delegationsramme for visse rutinemæssige afgørelser eller afgørelser med reduceret potentiel indvirkning⁴. Det er endnu ikke undersøgt, om delegationsrammen vil skabe en passende balance mellem de afgørelser, der delegeres, og dem, der ikke gør, og i sidste ende føre til en bedre udnyttelse af ressourcerne.

Adskillelse af tilsynsfunktioner og pengepolitiske funktioner

³ De kompetente nationale myndigheder har klaget over de ressourcer, de skal afsætte til at udarbejde deres holdning til tilsynsrådet og Styrelsesrådet om spørgsmål, som set ud fra deres synspunkt slet ikke er relevante, og som tidligere blev behandlet på mellemliderniveau i deres organisationer.

⁴ Den Europæiske Centralbanks afgørelse (EU) 2017/933 af 16. november 2016 om de generelle rammer for delegation af beslutningstagende beføjelser for retlige instrumenter i forbindelse med tilsynsopgaver (ECB/2016/40); Den Europæiske Centralbanks afgørelse (EU) 2017/934 af 16. november 2016 om delegation af afgørelser vedrørende signifikansen af enheder under tilsyn (ECB/2016/41); Den Europæiske Centralbanks afgørelse (EU) 2017/935 af 16. november 2016 om delegation af beføjelser til at vedtage afgørelser om egnethed og hæderlighed samt vurdere krav til egnethed og hæderlighed (ECB/2016/42); Den Europæiske Centralbanks afgørelse (EU) 2017/936 af 23. maj 2017 om udpegning af ledere af arbejdsenheder til at vedtage delegerede afgørelser om egnethed og hæderlighed (ECB/2017/16); Den Europæiske Centralbanks afgørelse (EU) 2017/937 af 23. maj 2017 om udpegning af ledere af arbejdsenheder til at vedtage delegerede afgørelser vedrørende signifikansen af enheder under tilsyn (ECB/2017/17).

For at undgå interessekonflikter mellem ECB's tilsynsopgaver på den ene side og monetær politik og alle ECB's andre opgaver på den anden side kræver FTM-forordningen en adskillelse af tilsynsfunktioner og pengepolitiske funktioner.

ECB har gennemført dette ved hjælp af et sæt procedureregler, der sikrer organisatorisk adskillelse af personale, differentierede møder og beslutningsprocedurer for Styrelsesrådet samt differentierede rapporteringsveje, fortrolighedsregler og mægling af interessekonflikter. De fleste af de ansatte, der udfører tilsynsopgaver, er placeret inden for organisatorisk adskilte afdelinger, har klare rapporteringsveje til tilsynsrådet og er underlagt strenge fortrolighedsregler. Visse tjenestegrene, f.eks. juridisk tjeneste, intern revision eller menneskelige ressourcer, er "fælles" for de to funktioner. Dette underminerer ikke princippet om adskillelse, eftersom de kun udfører støttefunktioner. Hvis sådanne delte tjenestegrene yder rådgivning, som er afgørende for ECB's politiske beslutningstagning, bør styrkede garantier dog overvejes.

Det forberedende arbejde i forbindelse med de makroprudentielle opgaver, som ECB har fået overdraget i henhold til FTM-forordningen, udføres af ECB's afdeling med ansvar for finansiell stabilitet, som er involveret i både tilsynsopgaverne og andre ECB-opgaver. Samtidig giver den særlige procedure til vedtagelse af makroprudentielle beslutninger, som er baseret på FTM-forordningens artikel 5, Styrelsesrådet en mere fremtrædende rolle i hele beslutningsprocessen end den rolle, som Styrelsesrådet har ved vedtagelsen af mikroprudentielle tilsynsafgørelser. Selv om ECB's beslutning om at udnytte den eksisterende afdelings ekspertise og kapacitet til at forankre sine nye tilsynsopgaver i forbindelse med de makroprudentielle beføjelser er forståelig, er det vigtigt, at ECB sikrer, at tilsynsrådet er behørigt inddraget i beslutningsprocessen, og at alle beslutninger i henhold til FTM-forordningens artikel 5 bygger på et fuldstændigt udkast fra tilsynsrådet.

Fordeling af opgaver og ansvar mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder

Den fælles tilsynsmekanisme som system består af ECB, som på centralt plan har fået overdraget ansvaret for systemets overordnede funktion og effektivitet, og de kompetente nationale myndigheder som et decentraliseret lag. FTM-forordningen fastsætter en klar ansvarsfordeling. Den giver de kompetente nationale myndigheder til opgave at bistå ECB i alle dens tilsynsforanstaltninger og giver dem det primære ansvar for tilsynet med mindre signifikante institutter (LSI'er). ECB fører, med bistand fra de kompetente nationale myndigheder, direkte tilsyn med signifikante institutter (SI'er), vedtager afgørelser om fælles procedurer, overvåger overensstemmelsen af de kompetente nationale myndigheders tilsyn med LSI'er, giver instrukser til de kompetente nationale myndigheder og kan overtage det direkte tilsyn med LSI'er.

Denne fordeling af opgaver og ansvarsområder ser ud til at fungere godt i praksis, hvor ECB opbygger viden og ekspertise i konstant samspil med de kompetente nationale myndigheder, og de kompetente nationale myndigheder styrker deres knowhow på grundlag af et mere intensivt samspil med andre kompetente nationale myndigheder og ECB. På dette stadium af den fælles tilsynsmekanisme synes fordelingen af opgaver mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder overordnet set at være afbalanceret.

Selv om der ikke er noget bevis for en eksisterende konflikt eller indgribende hensigter fra ECB's side, har nogle kompetente nationale myndigheder visse betænkeligheder med hensyn til ECB's rolle i forhold til de mindre signifikante institutter. De pågældende kompetente nationale myndigheder kræver forudsigelighed med hensyn til, hvorvidt ECB kan påvirke

tilsynet med de mindre signifikante institutter eller i sidste ende overtage det. Tilsynet med de mindre signifikante institutter er som standard de kompetente nationale myndigheders opgave, og ECB's ret til at overtage tilsynet med de mindre signifikante institutter kan kun udøves, hvis der er nødvendig og tilstrækkelig grund til at fravige denne regel. De bestemmelser i FTM-forordningen, som tildeler ECB et ansvar i forbindelse med de mindre signifikante institutter, skal dog fortolkes således, at ECB får tilstrækkelig fleksibilitet til at gribe ind, når det er nødvendigt for udførelsen af ECB's opgaver⁵. Muligheden for at give vejledning og instrukser til de kompetente nationale myndigheder er således et vigtigt redskab for ECB til at sikre en konsekvent og effektiv gennemførelse af tilsynet i hele bankunionen. Lige så vigtig er ECB's evne til at overtage tilsynet med de mindre signifikante institutter, hvis dette er nødvendigt for at garantere en konsekvent anvendelse af høje tilsynsstandarder. ECB's fleksibilitet til at anvende disse redskaber bør ikke være underlagt yderligere begrænsninger.

De resterende beføjelser hos de kompetente nationale myndigheder og den måde, hvorpå de kan anvendes til at omgå ansvarsfordelingen inden for den fælles tilsynsmekanisme, giver anledning til nogle spørgsmål. Nylige strukturelle markedsudviklinger viser en tendens til, at koncerner fra tredjelande har stadig mere komplekse strukturer i Unionen og arbejder via enheder, der undgår ECB's tilsyn. F.eks. har ECB ingen beføjelser i forhold til investeringsselskaber eller EU-filialer af institutter, som har deres hovedkontor i tredjelande, hvilket kan udgøre et smuthul i ECB's generelle mandat og åbner døren for regulerings- og tilsynsarbitrage. Der er navnlig betænkeligheder i forbindelse med de største investeringsselskaber, der leverer vigtige engrosmarkeds- og investeringsbanktjenesteydelser i hele EU, og som er har en "banklignende" karakter. Sådanne selskaber udgør derfor en klar risiko for den finansielle stabilitet som følge af deres størrelse og indbyrdes forbindelser. Det er derfor, de i alt væsentligt er omfattet af samme forpligtelser som kreditinstitutterne- Det er imidlertid ikke nødvendigvis de samme myndigheder, der godkender dem og føret tilsyn med dem, som kreditlignestitutterne, hvilket kan skabe ulige konkurrencevilkår med hensyn til anvendelsen af kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforordningen. Den igangværende revision af kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforordningen og af den tilsynsmæssige behandling af investeringsselskaber kan være en god lejlighed til at adressere dette aspekt.

Kommissionen anerkender i sin vurdering det specielle ved ECB's pligt til at anvende national lovgivning, som gennemfører de relevante direktiver, og dens evne til at udlede konkrete beføjelser fra den nationale lovgivning. Der er behov for klare principper for at understøtte en sådan situation, som er uden fortilfælde. Det understreges derfor, at ECB's tilsynsbeføjelser i henhold til FTM-forordningen bør fortolkes så bredt, at de også omfatter de beføjelser, som den nationale lovgivning giver de nationale myndigheder til at udføre tilsynsopgaver i henhold til kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforordningen, for så vidt angår kreditinstitutter. Eftersom ECB's beføjelser kun kan udøves inden for rammerne af de opgaver, som ECB har fået overdraget, skal det fastslås fra sag til sag, hvorvidt en specifik

⁵ Denne fortolkning er for nylig blevet bekræftet af EU-Domstolen, som understregede, at de kompetente nationale myndigheders direkte tilsyn med mindre signifikante institutter er "underlagt ECB, som i henhold til grundforordningens [FTM-forordningens] artikel 6, stk. 5, litra a) og b), har beføjelse til dels til de nævnte myndigheder at udstede »forordninger, retningslinjer eller generelle instrukser [...], i henhold til hvilke de opgaver, der er defineret i [i nævnte forordnings] artikel 4, [...] udføres«, dels at fratage en national myndighed kompetencen ved at »beslutte selv at udøve alle relevante beføjelser direkte for så vidt angår et eller flere af de kreditinstitutter«. Se sag T-122/15, Rettens dom (Fjerde Udvidede Afdeling) af 16. maj 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank mod Den Europæiske Centralbank, præmis 24.

beføjelse, der er tildelt i henhold til national lovgivning, er omfattet af ECB's særlige opgaver eller ej. Da en sådan undersøgelse fra sag til sag er besværlig og ikke altid forudsigelig, foreslås det, at man i fremtidig relevant EU-lovgivning udtrykkeligt fastlægger tilsynsbeføjelserne i umiddelbart gældende bestemmelser.

B. Tilsynsredskaber

Til udførelsen af sine tilsynsopgaver har ECB udviklet og anvendt en række vigtige tilsynsredskaber på grundlag af de beføjelser, som FTM-forordningen giver den. I dette afsnit opsummeres Kommissionens konklusioner om disse redskaber og deres nytte for ECB's udførelse af tilsynsopgaverne.

Kategorisering af de enheder, der føres tilsyn med

For at fastlægge den nøjagtige rolle, som ECB og de kompetente nationale myndigheder skal spille med hensyn til de individuelle enheder under tilsyn, skal ECB i henhold til FTM-forordningen fastslå, om enhederne er signifikante eller mindre signifikante institutter. Udgangspunktet i FTM-forordningen er en klassificering baseret på kvantitative kriterier, men ECB skal også tage hensyn til eventuelle "særlige omstændigheder", som kunne berettige en afvigelse fra disse kriterier. Selv om ECB kun undtagelsesvist afviger fra standardtildelingen, ville en større gennemsigtighed blive hilst velkommen, når det gælder argumenterne for en omklassificering af afgørelser.

ECB bruger også ofte yderligere underklassificeringer af de enheder, der føres tilsyn med, til forskellige formål, såsom fastlæggelse af forpligtelsernes omfang, udøvelse af det daglige tilsyn, anvendelse af proportionalitetsprincippet, sikring af gruppesammenligning, fastlæggelse af, hvilke oplysninger de kompetente nationale myndigheder skal fremsende osv. Disse klassificeringer er nyttige for ECB, når den skal sikre lige tilsynsvilkår mellem sammenlignelige institutter og en effektiv tilrettelæggelse af sine aktiviteter. Samspillet mellem de forskellige klassificeringer og deres relevans for forskellige tilsynsaktiviteter er imidlertid ikke altid ligetil. Det anbefales derfor, at ECB forbedrer sin kommunikation om de metoder, der ligger til grund for disse klassificeringer, og om de forskellige kategoriers konsekvenser, hvad angår tilsynsforanstaltningerne.

Fælles tilsynshold (JST)

De fælles tilsynshold (JST) er repræsentative for den fælles tilsynsmekanisme som system. De udgør det redskab, som ECB bruger til at trække på ekspertisen hos de kompetente nationale myndigheders personale, når ECB skal udføre sine direkte tilsynsopgaver over for de signifikante institutter. De er ansvarlige for det løbende tilsyn med de signifikante institutter og har fået overdraget ansvaret for gennemførelsen af de opgaver, der er nævnt i tilsynsprogrammet, koordineringen af kontrol på stedet og samarbejdet med de kompetente nationale myndigheder.

Udviklingen af rammerne for de fælles tilsynshold har været en "learning by doing"-proces, der stadig er genstand for tilpasninger. Udfordringerne skyldes, at de fælles tilsynshold udgør en egentlig form for tilsynssamarbejde, der kræver integration af ressourcerne inden for en ny institutionel struktur. I løbet af de første år, de blev anvendt, viste de fælles tilsynshold sig at være funktionelle og troværdige, og de udførte størstedelen af det grundlæggende arbejde i

forbindelse med tilsynsafgørelserne. ECB har gjort en betydelig indsats for at gøre de fælles tilsynshold til et vigtigt redskab for harmoniseret tilsyn i euroområdet. Der opstod imidlertid visse problemer med hensyn til nogle af rammens strukturelle aspekter, som kunne påvirke de fælles tilsynsholds effektivitet i praksis, såsom ukoordinerede rapporteringsveje, sprogproblemer og utilstrækkelig personaletildeling. ECB opfordres til at løse disse problemer i tide for at sikre, at de fælles tilsynshold fungerer effektivt.

Horisontale funktioner

Et af målene med den fælles tilsynsmekanisme er at sikre et harmoniseret tilsyn i bankunionen. Med henblik herpå er et særligt generaldirektorat ansvarligt for de såkaldte "horisontale funktioner", som definerer ECB's tilsynspolitikker, sikrer konvergensen i de fælles tilsynsholds tilgang til tilsynet og samordner gennemførelsen af andre vigtige specialiserede opgaver. Oprettelsen af de horisontale funktioner hilses velkommen, eftersom dette er af afgørende betydning for at sikre en konsekvent anvendelse af tilsynsstandarder af høj kvalitet for alle banker i bankunionen.

For at være effektive i udførelsen af deres opgaver skal de horisontale funktioner fremme et afbalanceret samarbejde med de kompetente nationale myndigheder. Denne balance er i stor udstrækning blevet opnået inden for tilsynspolitikens udvikling, navnlig gennem indførelsen af uformelle støttestrukturer med en rådgivende rolle (f.eks. ekspertnetværk). ECB's anvendelse af netværk for at anmode de kompetente nationale myndigheder om input til politiske spørgsmål bør hilses velkommen som et fleksibelt samarbejdsredskab inden for den fælles tilsynsmekanisme. Selv om der ikke er behov for at formalisere alle strukturer af denne art, kunne en klarere status for stabile og indflydelsesrige netværk give et bedre overblik over deres mandat, ledelse og rapporteringsveje. Desuden bør man undgå et stort antal netværk ved at strømline de eksisterende strukturer og identificere de områder, der ville have størst gavn af outputtet fra sådanne samarbejdsstrukturer.

Nogle kompetente nationale myndigheder udtrykte kritik af samarbejdet med de horisontale funktioner, navnlig med hensyn til den måde, som det horisontale arbejde påvirker outputtet fra de fælles tilsynshold på. For at skabe øget gennemsigtighed i forhold til de kompetente nationale myndigheder og undgå flaskehalse i beslutningsprocessen kunne ECB overveje at rapportere mere systematisk og rettidigt til de relevante koordinatore og underkoordinatore fra de fælles tilsynshold om de ændringer, som ECB's horisontale funktioner foreslår til udkast til afgørelser fra de fælles tilsynshold.

Kontrol på stedet

Kontrol på stedet er et vigtigt redskab for tilsynsmyndighederne, når det gælder om at undersøge overholdelsen og indsamle de oplysninger, der er nødvendige for udøvelsen af deres hverv, direkte på det sted, hvor enheden under tilsyn er etableret. ECB har gjort gode fremskridt med hensyn til at etablere sin funktion for kontrol på stedet. Reglerne og procedurerne har allerede givet en betydelig harmonisering af tilsynspraksis på dette område. Den vil blive yderligere styrket i den nærmeste fremtid af et kærkomment FTM-uddannelsesprogram for inspektører, der foretager kontrol på stedet. ECB bør arbejde tæt sammen med EBA om et sådant uddannelsesprogram for at undgå overlapninger og sikre synergieffekterne for inspektører i alle medlemsstater.

Gennemførelsen af de harmoniserede procedurer viser dog stadig nogle forskelle, navnlig i forbindelse med opgørelsen over resultaterne af undersøgelsesholdenes kontrol og de fælles

tilsynsholds reaktioner på disse resultater. ECB bør fremme en konsekvent gennemførelse af sine fælles procedurer for kontrol på stedet og sikre, at også resultatet af sådanne kontroller bliver behørigt harmoniseret.

Der er desuden stadig behov for yderligere forbedringer med hensyn til bemanningen af de hold, der udfører kontrol på stedet. Dette kunne opnås ved at øge andelen af ECB's personale og sørge for forudsigelighed for ECB, hvad angår adgangen til de kompetente nationale myndigheders personale med henblik på kontrolbesøg. Det er acceptabelt, at ECB undertiden bruger eksterne konsulenter, især når der er brug for specifik teknisk viden, som det ikke altid er let at finde hos FTM-ressourcerne. Brugen af eksterne eksperter ved kontrol på stedet bør dog begrænses og være ledsaget af passende beskyttelsesforanstaltninger. F.eks. bør eksterne eksperter ikke stå i spidsen for de hold, der udfører kontrol på stedet, og de bør ikke udgøre mere end halvdelen af et holds medlemmer, da dette kunne give anledning til potentielle omdømmerisici og fortrolighedsproblemer for den fælles tilsynsmekanisme.

Kollegier

Overordnet set forbliver kollegierne det forum, der skal koordinere tilsynet med grænseoverskridende bankkoncerner, som har aktiviteter uden for euroområdet. De er i øjeblikket det vigtigste redskab til kommunikation med de kompetente nationale myndigheder fra ikkedeltagende medlemsstater, som synes at skatte ECB højt som deres nye modpart. ECB har vist sig at være en troværdig, velorganiseret leder af kollegierne og har bidraget med input af høj kvalitet til kollegiernes drøftelser. Kollegierne er også et vigtigt redskab for ECB til at udføre sine opgaver i forbindelse med signifikante filialer af kreditinstitutter fra lande uden for euroområdet, for hvilke den fungerer som værtslandets tilsynsmyndighed. ECB bør roses for de samarbejdsaftaler, den har indgået på kort tid, og den opfordres til at afslutte de resterende forhandlinger med alle relevante myndigheder.

Valgmuligheder og skøn

I opstartsfasen har ECB gjort en bemærkelsesværdig indsats for at harmonisere udøvelsen af valgmuligheder og skøn. Denne indsats var vellykket og fortjener ros, eftersom de heraf følgende harmoniserede regler om de kompetente myndigheders udøvelse af valgmuligheder og skøn har bidraget til at forbedre de lige konkurrencevilkår i euroområdet for både signifikante institutter og mindre signifikante institutter. Det bifaldes, at ECB ikke har en bred tilgang til harmonisering, men ser individuelt på hver enkelt mulighed og hvert enkelt skøn inden for rammerne af de forskellige udgangspunkter i de deltagende medlemsstater og de forskellige behov, der kendetegner de nationale banksektorer. Det værdsættes ligeledes, at ECB stræber efter at opnå lige konkurrencevilkår ved at udvide harmoniseringen til at omfatte tilsyn med mindre signifikante institutter under behørig hensyntagen til proportionalitetsprincippet. Det er imidlertid beklageligt, at målsætningen om udarbejdelse af en fuldt harmoniseret standard ikke er nået for visse valgmuligheder og skøn, idet ECB accepterer, at forskellige ordninger vil eksistere side om side⁶.

C. Udførelse af tilsynsopgaver

⁶ F.eks. i forbindelse med overgangsordningerne for kapitalgrundlagsberegninger i henhold til kapitalkravsforordningen.

FTM-forordningen gav ECB nogle specifikke tilsynsopgaver med henblik på at garantere bankernes sikkerhed og soliditet under dens tilsyn. I forbindelse med dette tredje emne har Kommissionen vurderet resultaterne af de vigtigste tilsynsopgaver, der er overdraget til ECB.

Fælles procedurer for tilladelser og vurdering af erhvervelser

ECB har fået tildelt tre opgaver, som berører alle kreditinstitutter i bankunionen (signifikante institutter og mindre signifikante institutter): tilladelse, inddragelse af tilladelse og vurdering af erhvervelser og kvalificerede andele (kaldet "fælles procedurer"). Disse opgaver er ikke kun specielle på grund af det brede anvendelsesområde med hensyn til de enheder, der er omfattet, men også på grund af den fremtrædende rolle, som de kompetente nationale myndigheder har fået, når det gælder om at udføre det forberedende arbejde.

De fælles procedurer for tilladelser og vurdering af erhvervelser er en udfordrende opgave for ECB, i betragtning af de stramme frister, det store antal afgørelser og den kompleksitet, der er forbundet med vurderingen af de forslag, som de kompetente nationale myndigheder har udarbejdet ud fra 19 forskellige nationale lovgivninger. Disse procedurer er uløseligt knyttet til et tæt samarbejde mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder. Et sådant samarbejde er en forpligtelse inden for rammerne af den fælles tilsynsmekanisme og bør tilstræbes af alle parter i god tro og på alle stadier (dvs. både på det indledende godkendelsesstadium og i forbindelse med den løbende kontrol af overholdelsen). ECB og de kompetente nationale myndigheder har udført et bemærkelsesværdigt stykke arbejde og har været i stand til at udvikle nogle redskaber og procedurer, som hjælper ECB med at udføre sine opgaver inden for den begrænsede tidsramme. Udviklingen af de fælles procedurer viser, at den gensidige tillid mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder er stigende, hvilket giver et konstruktivt bidrag til driften af den fælles tilsynsmekanisme.

Løbende tilsyn med signifikante institutter: vurdering af egnethed og hæderlighed

For at sikre, at bankerne styrer deres risici på en kvalificeret måde, har ECB til opgave at vurdere alle medlemmer af et signifikant instituts ledelse, hvad angår deres egnethed og hæderlighed ved udførelsen af deres opgaver. Dette har medført en meget høj arbejdsbyrde for tilsynsrådet og Styrelsesrådet, primært på grund af det store antal sager og de forskellige proceduremæssige tidsfrister, der er fastsat i de nationale ordninger. Derfor blev dette område valgt til den første afprøvning af den kommende delegationsramme, som forventes at fremskynde beslutningstagningen og mindske efterslæbet. Det vil dog ikke forenkle analysekompleksiteten for ECB, så længe detaljerne i de grundlæggende bestemmelser udvikler sig på en ikkeharmoniseret måde.

ECB blev inddraget aktivt, da EBA udarbejdede sit høringsdokument om reviderede retningslinjer for vurderinger af egnethed og hæderlighed. Samtidig har ECB udarbejdet sin egen høring om en vejledning om vurdering af egnethed og hæderlighed, som blev færdiggjort og offentliggjort inden færdiggørelsen af EBA's retningslinjer. Det bifaldes, at der er en klar vilje fra ECB til at revidere ECB's vejledning i lyset af eventuelle ændringer til de færdige EBA-retningslinjer, således at man sikrer en fuldstændig ensretning af indholdet.

Løbende tilsyn med signifikante institutter: godkendelser af kapitalgrundlag og undtagelser

Godkendelser af kapitalinstrumenter afspejler centrale tilsynsopgaver, som bør udføres konsekvent i hele Unionen. Dette område er blevet særligt nøje undersøgt af EBA, som har en generel beføjelse til at gennemgå kapitalgrundlagets kvalitet. I betragtning af EBA's

omfattende ekspertise med at undersøge foreneligheden af kapitalinstrumenter udstedt i hele Unionen ud fra kapitalkravsforordningens kriterier for kapitalgrundlag er det vigtigt, at de kompetente myndigheder arbejder tæt sammen med EBA på dette område. Derfor opfordres ECB til at etablere en ramme, der sikrer både den interne horisontale kontrol af alle kapitalgrundlagsinstrumenter udstedt af institutter, som ECB fører tilsyn med, og et effektivt og konsekvent samarbejde med EBA, for så vidt angår kvalitetsvurderingen af sådanne kapitalgrundlagsinstrumenter, i overensstemmelse med EBA's opgaver.

Hvad angår anvendelsen af undtagelser, kan det konstateres, at ECB har anvendt visse undtagelser forholdsvis hyppigt efter fastlæggelsen af betingelser for sådanne undtagelser i ECB's vejledning om valgmuligheder og skøn. En forsigtig anvendelse af de undtagelser, der er taget højde for i lovgivningen, hilses velkommen og bør fortsættes af ECB, bl.a. ved yderligere at lette betingelserne for deres udøvelse⁷ inden for kapitalkravsforordningens grænser. Der kan bygges videre på de harmoniserede betingelser for anvendelsen af undtagelser, som er fastlagt af ECB, i forbindelse med de igangværende bestræbelser på at videreudvikle bankunionen, hvor man overvejer muligheden for at anvende undtagelser på tværs af grænserne, når dette medfører en mere effektiv forvaltning af kapital eller likviditet uden at give anledning til tilsynsmæssige betænkeligheder.

Løbende tilsyn med signifikante institutter: interne modeller

Det er lykkedes ECB at etablere en solid procedure til vurdering af interne modeller. Som helhed tyder de foreliggende oplysninger på, at ECB's proces til godkendelse af interne modeller er stringent og veladministreret. Den vil forbedre troværdigheden af de interne modeller, som anvendes af banker under FTM's tilsyn, og dermed investorenes tillid til tilstrækkeligheden af de kapitalkrav, der stilles til bankerne, og i sidste ende deres modstandsdygtighed. Den målrettede gennemgang af interne modeller (TRIM-projektet) betragtes også som en god tilsynsinvestering, der fører til nogle mere lige konkurrencevilkår og en større harmonisering af tilsynsmetoderne.

Oprettelsen af modelgodkendelses- og gennemgangsfunktionerne var tidskrævende, har medført et vist efterslæb i modelgodkendelserne og har potentielt øget modelgodkendelsernes varighed i den indledende fase. Dokumentation fra ECB tyder dog på, at dette ikke længere vil være tilfældet i nærmeste fremtid. Det skal desuden understreges, at ECB med sin store ekspertise giver en reel merværdi i modeltilsynets kvalitet, navnlig i forhold til nogle af de små kompetente nationale myndigheder. Også sammenlignet med de større kompetente nationale myndigheder kan ECB sørge for et bedre tilsyn på grund af sin større fagfællegruppe, der giver mulighed for en mere detaljeret benchmarking af modellerne.

Det er vigtigt, at man i den fælles tilsynsmekanisme samarbejder med EBA for at dele god praksis med de kompetente myndigheder uden for euroområdet og derved bidrage til tilsynsmæssig konvergens, ikke blot i euroområdet, men i hele EU's indre marked.

Løbende tilsyn med signifikante institutter: tilsyns- og evalueringsprocessen (SREP)

⁷ Navnlig med hensyn til grænseoverskridende likviditetsundtagelser.

ECB har været i stand til inden for en meget kort tidsfrist at anvende en ensartet tilsyns- og evalueringsproces for alle signifikante institutter ud fra en fælles metode, der omfatter bedste praksis. Tilsyns- og evalueringsprocessen i 2015 og 2016 har fremmet øgede kapitalniveauer i bankerne, hvilket styrker stabiliteten og modstandsdygtigheden i euroområdet banksektor yderligere. ECB har desuden vist sig at være en fleksibel og lydhør organisation, da den har afhjulpet manglerne og hurtigt indarbejdet den lovgivningsmæssige udvikling i sine metoder. I den forbindelse er ECB's resultater med hensyn til tilsyns- og evalueringsprocessen bemærkelsesværdige, og ECB's indsats er meget værdsat.

ECB bør fortsætte sit konstruktive samarbejde med Kommissionen og EBA, når ECB videreudvikler sine metoder og processer, navnlig når det gælder anvendelsen af søjle 2-vejledningen. ECB opfordres desuden til at modtage feedbacken fra EBA i sin SREP-metode i forbindelse med konvergensvurderingsarbejdet.

Gennemgangen af SREP-beslutningerne, som foretages af ECB's horisontale funktioner, giver mulighed for en konsekvent anvendelse af tilsyns- og evalueringsprocessen og bidrager til at opnå lignende SREP-resultater for tilsvarende institutter. Det er vigtigt, at den rette balance opretholdes, og at bestræbelserne på at skabe konsekvens ikke fører til resultater, der er begrænset til en meget snæver margen, som reelt ikke tager hensyn til tilsyns- og evalueringsprocessens bankspecifikke karakter. Desuden opfordres ECB til at forbedre kommunikationen med de kompetente nationale myndigheder, når det gælder metoderne til at tilpasse SREP-beslutninger foreslået af de fælles tilsynshold på horisontalt plan.

Navnlig gør følgende sig gældende: mulighed for at få indflydelse på bankers hensættelser til dækning af misligholdte lån

Endelig opfordres ECB til at anvende hele den brede vifte af tilsynsbeføjelser, således at risici kan tackles ved hjælp af de mest passende tilsynsredskaber. De eksisterende beføjelser omfatter den kompetente myndigheds mulighed for at få indflydelse på omfanget en banks hensættelser inden for de gældende regnskabsreglers grænser og foretage de nødvendige tilpasninger (fradrag og lignende behandlinger), f.eks. hvis de regnskabsmæssige hensættelser ikke er tilstrækkelige set fra et tilsynsmæssigt synspunkt⁸. Dette er navnlig vigtigt i forbindelse med behandling af misligholdte lån, som fremhævet i EU's handlingsplan for misligholdte lån⁹.

Løbende tilsyn med signifikante institutter: håndhævelse og sanktioner

⁸ Disse beføjelser er fastsat i FTM-forordningens artikel 16, stk. 2, litra d), der har samme ordlyd som artikel 104, stk. 1, litra d), i kapitalkravsforordningen. De udgør ikke regnskabsmæssige beføjelser, som giver ECB mulighed for at kræve en specifik hensættelse, men de gør det muligt for ECB at få indflydelse på hensættelsespolitikken for en bank inden for regnskabsstandardernes grænser, f.eks. når sådanne rammer giver mulighed for fleksibilitet i udvælgelsen af politikker eller kræver subjektive skøn, og den konkrete gennemførelse, som instituttet har valgt, ikke er tilstrækkelig eller tilstrækkeligt forsigtig set ud fra et tilsynsmæssigt synspunkt. De gør det endvidere muligt for ECB at kræve, at kreditinstitutterne anvender specifikke tilpasninger (fradrag, filtre eller lignende foranstaltninger) ved kapitalgrundlagsberegninger, hvor den regnskabsmæssige behandling, som banken anvender, ikke anses for at være fornuftig set ud fra et tilsynsmæssigt synspunkt.

⁹ Handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa - Rådets konklusioner (11. juli 2017), http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-11173-2017-INIT

I opstartsfasen fokuserede ECB på at tilegne sig viden om den tilsynsmæssige situation for de enheder, der føres tilsyn med, og udøvede relativt få gange sine sanktions- og håndhævelsesbeføjelser. Effektiviteten af sanktions- og håndhævelsesrammerne skal derfor vurderes nærmere, når der er opnået en mere omfattende praktisk erfaring. For at sanktionsrammen kan gennemføres på en effektiv måde, er det vigtigt, at både ECB og de kompetente nationale myndigheder fortsat samarbejder i god tro.

Nogle åbenlyse forskelle (f.eks. et andet anvendelsesområde for sanktionsbeføjelser end for tilsynsbeføjelser), manglen på et fælles sæt håndhævelses- og sanktionsforanstaltninger samt en stor fortolkningsmargen i EU's eksisterende sanktionsregler kan allerede konstateres. Disse kan potentielt få indvirkning på de lige konkurrencevilkår og skal overvåges nøje, når det gælder konsekvenserne for effektiviteten af ECB's udførelse af tilsynsopgaver.

Overvågning af de kompetente nationale myndigheders tilsyn med mindre signifikante institutter

Sektoren for mindre signifikante institutter er meget forskellig og blev med vilje overladt til de kompetente nationale myndigheders direkte tilsyn, mens ECB er ansvarlig for at overvåge de kompetente nationale myndigheders tilsyn for at sikre konsekvens i tilsynsresultaterne og en konsekvent anvendelse af høje tilsynsstandarder. ECB's overvågningsrolle er afgørende for udformningen af en sådan adfærd, eftersom den sikrer en ensartet og konsekvent gennemførelse af tilsynsreglerne. Hvis det er nødvendigt for at sikre en konsekvent anvendelse af høje tilsynsstandarder, kan ECB overtage det direkte tilsyn med de mindre signifikante institutter. I betragtning af denne ramme er ECB nødt til at finde en balance mellem harmonisering på den ene side og fleksibilitet og proportionalitet på den anden side. Harmonisering betyder, at man sikrer en tilstrækkelig grad af konvergens i den tilsynsmæssige tilgang til de mindre signifikante institutter i alle deltagende medlemsstater og mellem mindre signifikante institutter og signifikante institutter i de deltagende medlemsstater. Dette indebærer en fastlæggelse af fælles tilgange til tilsynet med mindre signifikante institutter, når det gælder de kompetente nationale myndigheders kernekompetencer.

Fleksibilitet og proportionalitet betyder, at de kompetente nationale myndigheder er i stand til at tilpasse deres tilsynsaktiviteter til de respektive institutters størrelse, kompleksitet og risikoniveau. I den forbindelse er navnlig ECB's bestræbelser på at udvikle en SREP-metode for mindre signifikante institutter, der er baseret på SREP-metoden for signifikante institutter, men omfatter elementer, der giver mulighed for proportionalitet og tilsynsfleksibilitet, meget velkomne.

Udførelse af makroprudentielle funktioner

De makroprudentielle beføjelser og redskaber i kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforordningen er relativt nye, og de kompetente nationale myndigheder og de udpegede myndigheder har begrænset erfaring med deres anvendelse. ECB's supplerende makroprudentielle beføjelser kan kun vurderes korrekt i forbindelse med en mere omfattende analyse af de nationale myndigheders anvendelse af makroprudentielle beføjelser. På nuværende tidspunkt synes der ikke at være nogen større hindringer for, at ECB deltager i koordineringen af makroprudentielle foranstaltninger inden for bankunionen eller udøver sine supplerende beføjelser. Procedurernes tidsfrister er en stor udfordring, men kan – ligesom i andre tilfælde – håndteres ved hjælp af et rettidigt samarbejde.

Der er imidlertid nogle ubesvarede spørgsmål med hensyn til de makroprudentielle redskabers anvendelsesområde og samspillet mellem de forskellige redskaber, der kan anvendes til makroprudentielle formål, og de tilsvarende kompetencer hos de relevante myndigheder. Et aspekt, nemlig anvendelsen af søjle 2-foranstaltninger til makroprudentielle formål, som for øjeblikke behandles af Europa-Parlamentet og Rådet på grundlag af Kommissionens forslag fra november 2016 om en revision af kapitalkravsdirektivet, hvor de foreslåede ændringer tager sigte på at forbyde brugen af søjle 2-kravene til at tackle makroprudentielle og systemiske risici.

D. Forbindelse med andre relevante organer

Når ECB udfører sine tilsynsopgaver, arbejder den tæt sammen med andre europæiske og internationale organer. Et effektivt samarbejde er nødvendigt for at sikre, at den fælles tilsynsmekanisme udøver sit mandat og samtidig bidrager til en effektiv bankkrisestyring og en større tilsynsmæssig konvergens på EU-plan og internationalt plan. Det fjerde emne i Kommissionens gennemgang er at fokusere på samspillet mellem ECB og EBA, Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB), Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) og de internationale standardiseringsorganer (Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB) og Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS)) samt Europa-Kommissionen i kraft af dens rolle i forhold til de spørgsmål, der dækkes af den fælles tilsynsmekanisme og de øvrige organer.

Samspil med Den Europæiske Banktilsynsmyndighed – tilsynskonvergens og stresstest

FTM-forordningen ændrede ikke rollen og beføjelserne hos EBA, som stadig er det fællesskabsorgan, der har ansvaret for gennemførelsen og forvaltningen af det fælles regelsæt for banksektoren i EU samt for at sikre en konsekvent anvendelse af det fælles regelsæt. ECB er forpligtet til at overholde EBA's bestemmelser. Det skal dog bemærkes, at ECB skal gennemføre EBA's bestemmelser ved hjælp af sine egne instrumenter, hvilket kan berøre EBA, eftersom ECB's instrumenter er udvidet til at omfatte 19 medlemsstater. Det er tilrådeligt, at ECB i sine egne regler, herunder dem, der vedtages i form af forordninger, regelmæssigt henviser til de tilsvarende EBA-bestemmelser eller til de relevante igangværende EBA-arbejdsgange. Det er ligeledes tilrådeligt, at ECB nøje koordinerer sine egne gennemførelsesinitiativer, hvad angår både indhold og tidsplan, med EBA's gennemførelsesinitiativer. For at undgå overlapninger og uoverensstemmelser i fortolkningen af det fælles regelsæt opfordres ECB desuden til at arbejde tæt sammen med EBA og gøre alt for at undgå, at dens eget Q&A-redskab dækker spørgsmål, der bør løses af EBA, eller modsiger de svar, som EBA allerede har givet.

ECB's hensigt om at sikre den fælles tilsynsmekanismes fulde overensstemmelse med EBA's retningslinjer og henstillinger hilses velkommen. ECB opfordres kraftigt til fortsat at stræbe efter fuld overensstemmelse med EBA's retningslinjer og henstillinger, bl.a. med feedback fra EBA's konvergensarbejde.

Samtidig har indførelsen af den fælles tilsynsmekanisme givet lejlighed til at gøre hurtigere fremskridt i bestræbelserne på at opnå tilsynskonvergens. ECB fremmer ofte samordningen af de kompetente nationale myndigheders holdninger i den fælles tilsynsmekanisme, når det gælder EBA's udarbejdelse af regulering, og yder værdifuld ekspertise på alle niveauer af beslutningsprocessen. ECB opfordres til konsekvent at være proaktiv i alle EBA's arbejdsgange, navnlig når EBA udtrykkeligt beder om dette.

ECB er også stærkt involveret i stresstesten for hele EU. Eftersom stresstesten er en fælles opgave, hvor ansvaret er klart fordelt, er det nødvendigt, at alle de involverede kompetente myndigheder (herunder ECB) og EBA arbejder tæt sammen.

Samarbejdet med Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici – makroprudentiel konvergens

Samarbejdet mellem ECB i sin egenskab af tilsynsførende og ESRB er nødvendigt for at sikre sammenhængen mellem ECB's opgaver og EU's overordnede makroprudentielle koordinering inden for ESRB. Samspillet og samarbejdet mellem ESRB's og FTM's tekniske udvalg er blevet bedre med tiden, især med hensyn til informationsdeling og undgåelse af overlappning, men deres anvendelsesområde og fokus er fortsat forskellige. Ved revisionen af ESRB-forordningerne¹⁰ foreslås det at formalisere den institutionelle repræsentation af ECB som tilsynsførende i ESRB-forvaltningsstrukturen og yderligere styrke koordineringen af deres aktiviteter.

Samarbejdet med Den Fælles Afviklingsinstans – tidlig indgriben og udløsning af afvikling

Efter oprettelsen af Den Fælles Afviklingsinstans i januar 2016 som bankunionens afviklingsmyndighed er den fælles tilsynsmekanisme og Den Fælles Afviklingsinstans nødt til at arbejde tæt sammen. Der er undertegnet et aftalememorandum, som giver mulighed for udveksling af de oplysninger, der er nødvendige for, at Den Fælles Afviklingsinstans kan forberede og træffe afviklingsforanstaltninger. Foranstaltningerne i 2017 i forbindelse med flere nødlidende banker viste, at samarbejdet er velfungerende. Erfaringerne fra de seneste sager vil gøre det lettere for alle de involverede aktører yderligere at forbedre anvendelsen af reglerne i praksis og systemets funktion. For så vidt angår de FTM-relaterede spørgsmål drejer det sig f.eks. om den praktiske fremgangsmåde ved samarbejde og udveksling af informationer mellem alle de europæiske og nationale organer, som er involveret i tidlig indgriben og afvikling, de procedurer, der fører til en beslutning om, hvorvidt en bank er nødlidende eller kan blive nødlidende, samt brugen af kvalitetsvurderinger af aktiver for at afgøre, om betingelserne for en forebyggende rekapitalisering er opfyldt. Med den stadig større erfaring, som indhøstes i praksis, er det vigtigt konstant at vurdere — og om nødvendigt forbedre — samarbejdsrammerne. Kommissionen vil fortsætte sin koordinering med den fælles tilsynsmekanisme og Den Fælles Afviklingsinstans med dette for øje med hensyn til den fælles afviklingsmekanismes overordnede funktion, herunder også under hensyntagen til EU's statsstøttere.

Når det er planlagt, at ECB skal træffe foranstaltninger til tidlig indgriben med hensyn til et tilsynsbelagt institut, som Den Fælles Afviklingsinstans er afviklingsmyndighed for, skal sådanne foranstaltninger meddeles til Den Fælles Afviklingsinstans, som kan forberede afviklingen af det pågældende institut, og som sammen med ECB nøje skal overvåge overholdelsen af foranstaltningerne til tidlig indgriben. Der er konstateret visse

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1092/2010 af 24. november 2010 om makrotilsyn på EU-plan med det finansielle system og om oprettelse af et europæisk udvalg for systemiske risici ("ESRB-forordningen") og Rådets forordning (EU) nr. 1096/2010 af 17. november 2010 om overdragelse til Den Europæiske Centralbank af specifikke opgaver i relation til Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici's funktionsmåde ("ECB/ESRB-forordningen"). Den 20. september 2017 fremsatte Kommissionen lovgivningsforslag med henblik på at formalisere ECB's tilsynsråds rolle i ESRB. Jf. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538_en.

uoverensstemmelser i de lovgivningsmæssige rammer for foranstaltninger til tidlig indgriben, og de kunne håndteres ved at præcisere brugen af beføjelser til tidlig indgriben, når de overlapper tilsynsbeføjelserne. Endvidere kunne det overvejes at indarbejde beføjelser til tidlig indgriben i selve forordningen om den fælles afviklingsmekanisme for at give ECB mulighed for at anvende de beføjelser, der er fastsat i den umiddelbart gældende EU-ret. Indtil der er foretaget sådanne præciseringer i loven, også med hensyn til, hvilke tilfælde der udløser tidlig indgriben, anbefales det, at ECB ser nærmere på sin krisestyringsstrategi og især definerer de omstændigheder, der kræver foranstaltninger til tidlig indgriben, og klart underretter Den Fælles Afviklingsinstans om alle foranstaltninger rettet mod institutter, hvis finansielle situation forværres, for at muliggøre et mere effektivt samarbejde.

Endelig har ECB som den kompetente myndighed beføjelse til at foretage vurderingen af, om et institut under dens tilsyn er nødlidende eller forventeligt nødlidende (FOLF). Denne vurdering er en forudsætning for udløsning af afvikling, og den måde, som den udøves på, bør behandles i fremtidige revisioner af den fælles afviklingsmekanisme.

Deltagelse i Baselkomitéen for Banktilsyn og Rådet for Finansiell Stabilitet – international lovgivningsmæssig konvergens

Det bifaldes, at ECB har opnået og aktivt bruger sin medlemskabsstatus i de relevante internationale standardiseringsorganer, Rådet for Finansiell Stabilitet og Baselkomitéen for Banktilsyn. I denne egenskab kan ECB aktivt bidrage til de internationale standarder, der er relevante for banksektoren, på en mere indflydelsesrig måde end EBA eller Kommissionen, som kun har observatørstatus i Baselkomitéen. Det er stadig en udfordring at opnå en fuld ensretning af de europæiske medlemmers input i Basel, men ECB's indsats i den henseende i samarbejde med Kommissionen er vigtig og bør derfor fremmes.

E. Den fælles tilsynsmekanismes omkostningseffektivitet

I dette afsnit fokuseres der på den fælles tilsynsmekanismes omkostningseffektivitet, og der foretages en vurdering af udviklingen i tilsynsprocessens effektivitet og i tilsynsomkostningerne i de første år af den fælles tilsynsmekanismes eksistens.

En længere observationsperiode er nødvendig for en mere tilbundsående analyse af den fælles tilsynsmekanismes bidrag til et velfungerende indre marked. På trods af udfordringerne i de første år, hvor den fælles tilsynsmekanisme var i drift, bemærkede et stort flertal af bankerne under ECB's direkte tilsyn en forbedring i tilsynskvaliteten i 2015, navnlig med hensyn til den tilsynsmæssige konsekvens på tværs af enhederne i en bankkoncern. Denne positive udvikling er også blevet bekræftet af de kompetente nationale myndigheder, som har observeret markante forbedringer i tilsynskollegiernes drift takket være ECB's effektive ledelse. Endvidere har signifikante institutter givet udtryk for et bedre samspil med ECB i 2016.

Samtidig steg tilsynsgebyrerne efter den fælles tilsynsmekanismes start, eftersom bidragene til ressourceopbygning på ECB-plan ikke modsvares af en nedsættelse af bidragene til ressourcer og omkostninger for de kompetente nationale myndigheder. Også i 2016 steg gebyrerne en smule i forhold til 2015, hvilket skyldtes personaleforøgelsen i ECB.

Den nuværende ramme for tilsynsgebyrerne udgør en klar, gennemsigtig og enkel måde at distribuere gebyrerne på til de institutter, der føres tilsyn med. At anvende gennemsnittet af bankens risikovægtede aktiver og samlede aktiver som en gebyrfordelingsnøgle for de banker,

der føres tilsyn med, er den rigtige vej frem i betragtning af den fortsatte usikkerhed vedrørende, i hvilket omfang bankerne anvender risikovægte, der afspejler deres faktiske risikoniveau. ECB's aktuelle gebyrmetode sikrer proportionaliteten ved at opdele budgettet for signifikante institutter og mindre signifikante institutter alt efter omkostningsfordelingen. Denne opdeling af budgettet har sikret, at gebyrerne, som en andel af de samlede aktiver, er ca. to gange lavere for mindre signifikante institutter end for signifikante institutter.

I sin kommende revision af gebyrmetoden bør ECB overveje, om der kan indføres mere proportionalitet, f.eks. ved eventuelt at skelne mellem mindre signifikante institutter med høj prioritet, hvor tilsynet er mere ressourcekrævende, og andre mindre signifikante institutter.

Det skal bemærkes, at ECB har indført et velfungerende system til måling af resultater, som gør det muligt at spore de opnåede fremskridt i de forskellige tilsynsprocesser og andre interne processer, og som udgør et nødvendigt grundlag for vurderingen af omkostningseffektiviteten og måleffektiviteten. Det er et prisværdigt initiativ, som kunne forbedres yderligere ved at medtage alle aspekter af ECB's tilsynsaktiviteter og i sidste ende også de kompetente nationale myndigheder.

III. Konklusioner

Kommissionens gennemgang viser – på baggrund af analysen i denne rapport og i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – at oprettelsen af den fælles tilsynsmekanisme generelt har været vellykket. I begyndelsen kunne der observeres visse organisatoriske vanskeligheder, men ECB og de kompetente nationale myndigheder har håndteret dem fint og har vist, at de i høj grad er i stand til at reagere og tilpasse sig.

ECB har med støtte fra de kompetente nationale myndigheder oprettet de nødvendige procedurer og redskaber, som har muliggjort en problemfri overdragelse af tilsynsbeføjelserne over for signifikante institutter og ECB's udførelse af sine koordinerings- og tilsynsfunktioner. På grundlag af disse rammer har ECB til fulde påtaget sig sin tilsynsrolle og har på to år formået at skabe sig et godt omdømme som en effektiv og omhyggelig tilsynsmyndighed. Dette er et bemærkelsesværdigt resultat, navnlig i en kontekst, hvor tidsfristerne var ekstremt udfordrende, og de underliggende tilsynsmæssige realiteter i de 19 deltagende medlemsstater var meget forskelligartede.

Ved at tage udgangspunkt i ECB's ledelsesstruktur, der er fastsat i traktaten, havde FTM-forordningen til formål at indføre brugbare beslutningsprocedurer, som afspejler den fælles tilsynsmekanismes kendetegn. Forhåbningen er, at dette aspekt vil blive væsentligt forbedret ved hjælp af den nye delegationsramme, som gør det muligt for mellemliggende ledelsesniveauer i ECB at vedtage rutinemæssige eller tilsynsmæssige afgørelser, der har en mindre indvirkning.

Der er ikke konstateret nogen væsentlige problemer i forbindelse med ECB's uafhængighed. Hvad angår adskillelsesprincippet, bør ECB sikre, at alle beskyttelsesforanstaltninger er på plads og bliver anvendt, navnlig med hensyn til de tjenestegrene, der understøtter både ECB's tilsynsmæssige funktion og alle ECB's andre funktioner. ECB opfordres også til at sikre en passende inddragelse af tilsynsrådet i den makroprudentielle beslutningstagning.

Denne indledende fase af den fælles tilsynsmekanisme var vigtig for at vinde alle de relevante interessenters tillid. For at skabe en sådan tillid er ECB i sin egenskab af tilsynsførende blevet vurderet gentagne gange og holdt ansvarlig af politiske, retslige og administrative organer.

Anvendelsen af mekanismer til at holde ECB ansvarlig har været omfattende og regelmæssig, og den viste ingen væsentlige mangler i den måde, som ECB udfører sine tilsynsopgaver på. Der opstod visse uoverensstemmelser vedrørende omfanget af Revisionsrettens mandat til at kontrollere ECB – et problem, som forventes at blive løst gennem tilsagnet om et bedre samarbejde i forbindelse med den anden revision, der skal foretages af Revisionsretten.

En grundlæggende dimension af den fælles tilsynsmekanisme består af samspillet mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder. Bortset fra en vis indledende usikkerhed med hensyn til de tilsynsbeføjelser, der er fastsat i national lovgivning, er der ikke konstateret nogen større problemer med fordelingen af opgaver og ansvarsområder i FTM-forordningen. I praksis har samarbejdet udviklet sig gradvist, og tilliden mellem de forskellige parter er blevet opbygget lidt efter lidt sideløbende med de stadig flere fælles erfaringer. De kompetente nationale myndigheder i de deltagende medlemsstater har vist deres vilje til at samarbejde effektivt med ECB og bistå den med at udvikle tilsynspolitikker og gennemføre tilsynsforanstaltninger. Et loyalt samarbejde mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder er afgørende, og alle parter opfordres til fortsat at samarbejde loyalt.

Forholdet mellem ECB og EBA udgør et andet vigtigt aspekt af den fælles tilsynsmekanismes måde at fungere på i forbindelse med det indre marked. I denne gennemgang har man konstateret et positivt samspil, som er til gensidig gavn, og ECB opfordres til fortsat samarbejde og koordinering med EBA, navnlig når det gælder gennemførelsen af det fælles regelsæt.

Effektiviteten af tilsynet med bankerne i euroområdet er allerede blevet bedre i de første år af den fælles tilsynsmekanismes drift. De lovgivningsmæssige rammer er i højere grad harmoniseret for signifikante institutter, og tilsynet er baseret på fælles metoder, der anvendes på en ensartet måde. Kvaliteten af tilsynet opfattes som værende forbedret i forhold til flere centrale tilsynsområder, ikke mindst tilsyns- og evalueringsprocessen, interne modeller, vurderinger af egnethed og hæderlighed og kollegiernes funktion. ECB har også taget vigtige skridt i retning af at harmonisere tilsynspraksisserne for mindre signifikante institutter, men der er behov for mere tid, hvis man skal øge harmoniseringsniveauet og fremme brugen af fælles bedste praksis i forbindelse med tilsynet med de mindre signifikante institutter. Overordnet set er der en positiv indvirkning på de lige konkurrencevilkår mellem signifikante institutter i de deltagende medlemsstater og mellem signifikante institutter og mindre signifikante institutter i de deltagende medlemsstater. På baggrund af den meget positive vurdering af ECB's rolle i tilsynskollegierne og dens betydelige bidrag til drøftelserne i EBA er der desuden nogle positive afsmittende virkninger i hele det indre marked.

Det lader generelt til, at anvendelsen af FTM-forordningen fungerer godt i praksis, og at det på nuværende tidspunkt ikke er nødvendigt med nogen større lovgivningsmæssige ændringer. De mangler, der er konstateret i denne rapport, kan hovedsageligt afhjælpes gennem foranstaltninger, der træffes af ECB, eller ved at indføre de ændringer af den relevante EU-lovgivning, der i øjeblikket drøftes af Europa-Parlamentet og Rådet i forbindelse med de forslag, som Kommissionen stillede i november 2016. Visse aspekter af FTM-forordningens anvendelse bør fortsat overvåges og vurderes nærmere, lige så snart der er opnået mere erfaring med den fælles tilsynsmekanisme.

Kommissionen konkluderer, at det er lykkedes at etablere bankunionens tilsynssøjle, at den er velfungerende, og at den har vist sig at være effektiv. FTM udgør et solidt og troværdigt element i bankunionen og har mulighed for at vise sit fulde potentiale i forbindelse med en fuldført bankunion.

