



Bryssel den 11.10.2017  
COM(2017) 591 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**om den gemensamma tillsynsmekanismen enligt förordning (EU) nr 1024/2013**

{SWD(2017) 336 final}

# RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## om den gemensamma tillsynsmekanismen enligt förordning (EU) nr 1024/2013

### I. Inledning

I likhet med vad kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker framhöll i sitt tal om tillståndet i unionen den 13 september 2017<sup>1</sup> måste bankunionen fullbordas för att uppnå sin fulla potential som en del av en stark ekonomisk och monetär union. Jämte kapitalmarknadsunionen kommer en fullbordad bankunion att främja ett stabilt och integrerat finansiellt system i EU. Den kommer att öka EMU:s motståndskraft mot ekonomiska störningar genom att avsevärt underlätta privat riskdelning över gränserna, samtidigt som behovet av offentlig riskdelning minskas.

Det senaste årtiondets ekonomiska kris och statsskuldskris i EU har visat att EU:s ofullständiga ekonomiska och finansiella ram inte har räckt till för att förhindra ohållbara politiska åtgärder under högkonjunkturåren och heller inte att fånga upp ekonomiska störningar under den påföljande makroekonomiska korrigeringsfasen. Kriserna har framför allt visat att det finns icke önskvärda kopplingar mellan de nationella banksektorerna och deras respektive stater – den så kallade *doom loop*. Bankunionen skapades för att bryta denna koppling och förhindra att de nationella budgetarna används till att rädda banker i kris.

För dessa ändamål, och baserat på det enhetliga regelverket, presenterade kommissionens färdplan tre pelare för bankunionen: en gemensam tillsynsmekanism, en gemensam resolutionsmekanism för banker och ett gemensamt system för insättningsgarantier.

I enlighet med Europeiska rådets slutsatser av den 19 oktober 2012 etablerades en gemensam tillsynsmekanism i syfte att tillsynen ska hålla högsta kvalitet, att unionens politik vad gäller tillsyn av kreditinstitut ska genomföras på ett enhetligt och effektivt sätt och att det enhetliga regelverket ska tillämpas på ett enhetligt sätt. Den gemensamma tillsynsmekanismen (nedan kallad *tillsynsmekanismen*) utformades som ett system bestående av nationella behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater (de medlemsstater som ingår i euroområdet och andra medlemsstater som samarbetar nära med tillsynsmekanismen) och Europeiska centralbanken (nedan kallad *ECB*). För detta ändamål tilldelades ECB särskilda uppgifter med avseende på tillsynen av kreditinstitut genom rådets förordning (EU) nr 1024/2013 (nedan kallad *förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen* eller *förordningen*).

I denna rapport lämnas en bedömning av inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen och hur den fungerar, för att fastställa hur effektiv den är som första pelare i bankunionen. Rapporten utgör en del av en bredare bedömning av de framsteg som gjorts i fråga om bankunionen, i enlighet med kommissionens meddelande *Completing the Banking Union*. Rapporten utgör även kommissionens första översyn av tillämpningen av förordningen om den gemensamma tillsynsmekanism i enlighet med dess artikel 32.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017\\_sv](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_sv)

Enligt förordningen ska kommissionen genomföra en bred granskning av den övergripande tillämpningen av den, med tonvikt på vilka potentiella effekter denna kan ha på den inre marknads förmåga att fungera väl. Denna rapport analyserar kort de centrala aspekterna av förordningen och dess tillämpning, och presenterar de huvudsakliga slutsatserna. Kommissionens åtföljande arbetsdokument ger mer inblick med avseende på de ämnen som diskuteras. Med tanke på att tillsynsmekanismen fortfarande är i ett tidigt skede kunde inte alla aspekter som anges i kommissionens granskningsmandat i artikel 32 i förordningen bedöms lika noggrant. På grund av granskningsmandatets omfattning i förordningen fokuserar rapporten på regelverket för tillsynsmekanismen, institutionella ram och förfaranden. Kommissionen välkomnar andra bedömningar som just nu görs – exempelvis den fortlöpande kontrollen inom ramen för IMF:s program för granskning av finanssektorn (FSAP), de konvergenskontroller som görs av Europeiska bankmyndigheten (nedan kallad *EBA*) liksom Europeiska revisionsrättens olika granskningar – som är komplement till denna rapport och som bidrar till en heltäckande bedömning av tillsynsmekanismen och omfattar olika aspekter och perspektiv.

Baserat på dokumentanalyser och intervjuer med berörda parter är kommissionens bedömning av tillämpningen av förordningen och de första åren av ECB:s agerande i egenskap av tillsynsorgan överlag positiv. Bankunionens första pelare har nu genomförts fullständigt och tagits i drift, med tydliga fördelar vad gäller att skapa likvärdiga förutsättningar och förtroende, vilket härrör från den integrerade tillsynen av kreditinstituten.

Inom vissa områden finns det utrymme för ytterligare förbättringar av hur tillsynsramarna fungerar. I syfte att åtgärda en del av de svårigheter man upptäckt tillhandahåller rapporten tolkningar av regelverket samt hänvisar till de pågående diskussionerna om ändringar av relevant unionslagstiftning eller föreslår hur ECB skulle kunna återspegla detta i sin verksamhet. För närvarande anser inte kommissionen att det är nödvändigt att föreslå ändringar i förordningen.

I rapporten bekräftas att inrättandet av bankunionens tillsyns spelar har lyckats, att den till fullo fungerar och att den skapar ett tydligt mervärde när det gäller finansiell stabilitet och marknadsintegration. Detta är en viktig förutsättning inför fullbordandet av bankunionen före utgången av 2019, i enlighet med vad som anges i kommissionens meddelande *Completing the Banking Union*, som antagits samtidigt som denna rapport, och i linje med de uppmaningar som gjordes 2015 i de fem ordförandenas rapport<sup>2</sup> och diskussionsunderlaget om en fördjupning av Ekonomiska och monetära unionen.

## **II. Bedömning av tillämpningen av förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen**

Översynen fokuserar på de viktigaste aspekterna av tillsynsmekanismens funktion som gemensam tillsynsmekanism för banker. Analysen är strukturerad runt fem övergripande teman som täcker de huvudsakliga ämnena i förordningens översynsmandat:

- tillsynsmekanismens styrning,
- de viktigaste redskapen som ECB tagit fram för att utföra sina tillsynsuppgifter,
- ECB:s utförande av tillsynsuppgifterna,

---

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_sv.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_sv.pdf)

- samverkan med relevanta EU-organ och internationella organ, och
- tillsynsmekanismens kostnadseffektivitet.

Ett antal övergripande frågor berör samtliga fem teman och de tas därför i beaktande i hela rapporten för att ge en helhetsbild av hur tillsynsmekanismen fungerar. Dessa gäller särskilt:

- tillsynsmekanismens genomförbarhet och effektiviteten hos de skyddsåtgärder som finns inbyggda i förordningen,
- balansen mellan uppgifterna och ansvarsområdena som tilldelats de olika parterna inom tillsynsmekanismen,
- tillsynsmekanismens inverkan på den inre marknaden, och
- hur lämpliga ECB:s redskap och befogenheter är för att den ska kunna utföra sina uppgifter.

Flera aspekter av det mandatet som kommissionen tilldelats i artikel 32 i förordningen har inte kunnat inte bedömas i detalj eftersom det inte fanns tillräckligt med information tillgänglig för att dra tydliga slutsatser. Då något nära samarbete inte upprättats med medlemsstater utanför euroområdet är det till exempel inte möjligt att bedöma inverkan av de artiklarna. När det gäller den potentiella inverkan på nationella banksystem har några nya tendenser noterats. Det är emellertid för tidigt att avgöra om tillsynsmekanismen är orsaken till dem eller att identifiera andra möjliga effekter på det nationella banksystemets strukturer. Mandatet att bedöma de statsfinansiella effekter som tillsynsbeslut kan ha på deltagande medlemsstater och inverkan av utvecklingar i förhållande till finansieringsarrangemang för resolution har påverkats avsevärt av bildandet av den gemensamma resolutionsmekanismen och det är därför lämpligare att beakta det efter att denna mekanism har granskats.

### **A. tillsynsmekanismens styrning**

För att uppnå de övergripande målen att trygga EU:s banksystems säkerhet och sundhet krävs att tillsynsmekanismen styrs på ett effektivt sätt och förfogar över interna förfaranden, vilket balanseras med ordentliga arrangemang för ansvarsutkrävande, rättssäkerhet och oberoende, där det finns en tydlig åtskillnad mellan de penningpolitiska uppgifterna och tillsynsuppgifterna, och en effektiv ansvarsfördelning mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna inom tillsynsmekanismen. I detta avsnitt sammanfattas kommissionens slutsatser om styrningen av tillsynsmekanismen.

#### ***Arrangemang för ansvarsutkrävande, rättssäkerhet och oberoende***

Kommissionen har bedömt ECB:s ansvar och tagit hänsyn till bankens politiska, rättsliga och administrativa dimensioner. På grundval av den information som analyserats gör kommissionen bedömningen att arrangemangen för ansvarsutkrävande som är tillämpliga på ECB överlag är ändamålsenliga.

I praktiken används ofta i synnerhet de olika processer och förfaranden som ser till att ansvar utkrävs av politiska organ som Europaparlamentet, rådet, Eurogruppen och nationella parlament.

Mottagare av ECB:s tillsynsbeslut drar ofta ECB inför Europeiska unionens domstol, vilket visar att arrangemangen för rättsligt ansvarsutkrävande används i praktiken. Med tanke på den ansvarsordning som är tillämplig på ECB och Europeiska unionens domstols mandat att

granska ECB-beslutens lagenlighet, erbjuder ECB större möjligheter till rättslig granskning än många nationella myndigheter.

I fråga om det administrativa ansvaret är ECB föremål för omfattande kompletterande översyner av olika administrativa organ i EU, nämligen kommissionen, Europeiska revisionsrätten (nedan kallad *revisionsrätten*), EBA och Europeiska ombudsmannen. ECB har visat att man tar rekommendationer i samband med sådana översyner på allvar och använder dem för att anpassa sina egna regler eller sitt eget beteende. ECB bidrar dessutom aktivt till IMF:s övervakningsinsatser i euroområdet medlemsstater och spelar en viktig roll i den fortlöpande granskningen av finanssektorn (FSAP) i EU och euroområdet. Vid översynen undersöktes även hur effektiv den externa granskningen av ECB är, eftersom räckvidden för revisionsrättens revisionsmandat över ECB bör ses inom ramen för de övergripande reglerna för ansvarsutkrävande som är tillämpliga på ECB i dess egenskap av tillsynsorgan, och med tanke på de stora skillnaderna mellan de nationella revisionsorganens mandat över nationella behöriga myndigheter. Samtidigt bör det understrykas att ECB, i enlighet med EUF-fördraget, måste tillhandahålla revisionsrätten de dokument och den information som denna behöver för att utföra det uppdrag som motsvarar dessa rättsliga mandat. Välkommet vore om revisionsrätten och ECB ingår ett interinstitutionellt avtal för att fastställa formerna för informationsutbytet i syfte att ge revisionsrätten tillgång till all information som krävs för att de ska kunna utföra sina revisionsmandat.

Konvergensrapporterna som sammanställs av EBA förefaller vara ett annat effektivt översynsverktyg för att se till att ECB följer det enhetliga regelverket. Anekdotiska belägg verkar dock peka på att EBA:s befogenheter vid överträdelser av unionsrätten inte är så effektiva i fråga om ECB, eftersom det vid EBA:s beslutsfattande krävs dubbel majoritet från deltagande och från icke deltagande medlemsstaters nationella behöriga myndigheter, samtidigt som en majoritet av deltagande medlemsstaters nationella behöriga myndigheter redan har godkänt ECB-beslutet när det antogs av tillsynsnämnden och ECB-rådet.

Översynen visar även att det inrättats lämpliga arrangemang för oberoende, och kommissionen har inte hittat något som ifrågasätter deras ändamålsenlighet.

ECB har inrättat mekanismer för samråd, rättssäkerhet och invändningar baserat på detaljerade ramar. Det är välkommet att ECB utvecklar en samrådkultur bortom de skyldigheter som de formellt sett har, och ECB uppmuntras att använda sig av samråd när de har för avsikt att bidra ytterligare till harmoniseringen av regler och praxis. Rättssäkerhetsregler verkar stödjas av en solid ram. Det anses viktigt att ECB hittar rätt balans när de anger tidsramar eller hemligstämplar dokument, så att man undviker onödiga begränsningar av de processuella rättigheterna för de parter som påverkas av beslutet.

Den tillgängliga mekanismen för invändningar mot ECB:s beslut – den administrativa omprövningsnämnden – används aktivt av de berörda parterna och ECB hävdar att nämndens yttranden har påverkat ECB:s tillsynspraxis bortom de enskilda fall de gäller. I denna granskning hittade kommissionen inga bevis på brister. Man bör utnyttja den växande rättspraxisen i den administrativa omprövningsnämnden genom att säkerställa mer insyn i denna nämnds arbete. Till exempel skulle ECB kunna publicera sammanfattningar av den administrativa omprövningsnämndens beslut på sin webbplats med vederbörligt iakttagande av sekretessregler.

## ***Beslutsfattande***

Kommissionen har noga undersökt de styrformer som ligger till grund för ECB:s beslutsfattande vad avser tillsynsverksamheterna.

ECB:s beslutsfattande organ utgörs av ECB-rådet och direktionen. ECB-rådet är också ytterst ansvarigt för de beslut som fattas genom tillsynsmekanismen. För att tillsynsmekanismen ska kunna sköta sina specifika uppgifter har särskilda tillsynsstrukturer (t. ex. tillsynsnämnden) och förfaranden (t.ex. förfarandet med implicit godkännande) inrättats för att stödja ECB-rådet när de fullföljer de uppdrag som ECB tilldelats genom förordningen.

Med tanke på det stora antalet beslut av varierande typ som kräver medverkan från alla nationella behöriga myndigheter och nationella centralbanker förefaller tillsynsnämndens och ECB-rådets deltagande i varje beslut utgöra en stor påfrestning på dessa två organs resurser. Det finns betydande skillnader mellan tillsynsbesluten vad gäller komplexitet, inverkan på och relevans för de enheter som omfattas av tillsyn. Sådana skillnader finns mellan beslutstyper (t.ex. ÖuP-beslut jämfört med godkännanden av kärnprimärkapitalinstrument) samt inom samma beslutskategori (t.ex. lämplighetsbeslut för styrelsen för ett större moderföretag jämfört med lämplighetsbeslut för ledningen för ett integrerat dotterbolag). Sådana skillnader beaktades inte i beslutsprocessen, vilket ledde till en illa avvägd användning av ECB:s resurser vid rutinbeslut eller beslut med mindre verkningar. Denna situation har hindrat ECB:s beslutsfattande organ från att fokusera på viktiga tillsynsfrågor, och har ofta krävt oproportionerliga arbetsinsatser och resurser från både ECB och nationella myndigheter i förberedelserna av den formella beslutsprocessen<sup>3</sup>. För att åtgärda dessa problem har ECB effektiviserat beslutsfattandet med hjälp av mallar, skriftliga förfaranden och hopslagning av beslut samt antagit en delegeringsram för vissa rutinbeslut och beslut av potentiellt mindre betydelse<sup>4</sup>. Det återstår fortfarande att pröva ut om delegeringsramen ger en lämplig balans mellan beslut som delegeras och beslut som inte delegeras, och om det i slutändan leder till bättre resursanvändning.

## ***Åtskillnad mellan tillsynsuppgifter och penningpolitiska uppgifter***

För att förhindra intressekonflikter mellan ECB:s tillsynsuppgifter å ena sidan och penningpolitik och alla andra uppgifter som ECB utför å andra sidan, krävs enligt förordningen åtskillnad mellan de penningpolitiska uppgifterna och tillsynsuppgifterna.

ECB har infört detta genom ett antal processrättsliga regler som ska säkerställa en organisatorisk åtskillnad inom personal, åtskilda sammanträden och beslutsprocesser för

---

<sup>3</sup> Nationella behöriga myndigheter har framfört klagomål om att de måste lägga stora resurser på att förbereda och lämna sina ståndpunkter till tillsynsnämnden och ECB-rådet i frågor som inte alls är relevanta för dem och som tidigare hanterades på mellannivå i deras organisationer.

<sup>4</sup> Europeiska centralbankens beslut (EU) 2017/933 av den 16 november 2016 om en allmän ram för att delegera beslutsbefogenheter för rättsliga instrument som rör tillsynsuppgifter (ECB/2016/40); Europeiska centralbankens beslut (EU) 2017/934 av den 16 november 2016 om delegeringen av beslut om betydelsen av enheter som står under tillsyn (ECB/2016/41), Europeiska centralbankens beslut (EU) 2017/935 av den 16 november 2016 om delegering av befogenheten att anta lämplighetsbeslut och bedömningen av lämplighetskrav (ECB/2016/42); Europeiska centralbankens beslut (EU) 2017/936 av den 23 maj 2017 om att uppdra åt chefer för organisationsenheter att anta delegerade lämplighetsbeslut (ECB/2017/16); Europeiska centralbankens beslut (EU) 2017/937 av den 23 maj 2017 om att uppdra åt chefer för organisationsenheter att fatta delegerade beslut om huruvida enheter som står under tillsyn är betydande (ECB/2017/17).

ECB-rådet, åtskilda rapporteringskanaler, sekretessregler och förlikning vid intressekonflikter. De flesta anställda som utför tillsynsuppgifter finns inom organisatoriskt åtskilda avdelningar, har tydliga rapporteringsvägar till tillsynsnämnden och måste följa stränga sekretessregler. Vissa tjänster som rättsliga tjänster, internrevision eller personalansvar "delas" av de två funktionerna. Detta undergräver inte åtskillnadsprincipen i det fall de endast utför stödfunktioner. Där sådana delade tjänster tillhandahåller råd som är avgörande för ECB:s politiska beslut bör man emellertid överväga förstärkta skyddsåtgärder.

Det förberedande arbetet för de makrotillsynsuppgifter som tilldelats ECB enligt förordningen utförs av den avdelning på ECB som ansvarar för ekonomisk stabilitet, vilken arbetar med både tillsynsuppgifter och andra ECB-uppgifter. Samtidigt ger det specifika förfarande som gäller antagandet av makrobeslut baserat på artikel 5 i förordningen ECB-rådet en mer framträdande roll under hela beslutsprocessen än den roll ECB-rådet har när det tar mikrotillsynsbeslut. ECB:s beslut att utnyttja sakkunskap och kapacitet i sin befintliga avdelning för att förankra sina nya tillsynsuppgifter med avseende på makrobefogenheter är förståeligt. Det är emellertid viktigt att ECB sörjer för att tillsynsnämnden på vederbörligt sätt medverkar i beslutsprocessen och att alla beslut som fattas enligt artikel 5 i förordningen baseras på ett fullständigt utkast som läggs fram av tillsynsnämnden.

### ***Åtskillnad av uppgifter och ansvarsområden mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna***

Som system består tillsynsmekanismen av ECB, som på central nivå fått i uppdrag att se till att systemet fungerar överlag och är effektivt, och de nationella behöriga myndigheterna utgör en decentraliserad nivå. I förordningen anges en tydlig fördelning av ansvarsområden. Den ger de nationella behöriga myndigheterna uppdraget att hjälpa ECB i alla dess tillsynsåtgärder och anger dem som huvudsakligen ansvariga för tillsynen av mindre betydande institut. ECB utför, med hjälp av de nationella behöriga myndigheterna, direkt tillsyn av betydande institut, fattar beslut avseende gemensamma förfaranden, övervakar enhetligheten i de nationella behöriga myndigheternas tillsyn av mindre betydande institut, ger anvisningar till nationella behöriga myndigheter och kan ta över den direkta tillsynen av mindre betydande institut.

Denna fördelning av uppgifter och ansvarsområden verkar fungera bra i praktiken. ECB bygger upp kunskap och expertis i sin ständiga samverkan med de nationella behöriga myndigheterna, och de nationella behöriga myndigheterna utökar sin kunskap genom intensivare samverkan med andra nationella behöriga myndigheter och ECB. I detta skede av tillsynsmekanismen verkar fördelningen av rollerna mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna i stort sett balanserad.

Även om det inte finns några tecken på konflikter eller inkräktande avsikter från ECB:s sida är vissa nationella behöriga myndigheter oroliga för ECB:s roll i förhållande till mindre betydande institut. De nationella behöriga myndigheterna efterlyser förutsägbarhet vad gäller i vilken utsträckning ECB kan påverka tillsynen av mindre betydande institut eller så småningom överta den. De nationella behöriga myndigheterna tilldelas som normalt tillsynen av de mindre betydande instituten, och ECB kan endast utöva sin rätt att överta tillsynen av mindre betydande institut om det är nödvändigt och berättigat att avvika från den regeln. De bestämmelser i förordningen som tilldelar ECB ansvar över mindre betydande institut ska emellertid tolkas som att ECB ges tillräcklig flexibilitet att ingripa när så är nödvändigt för att

de ska kunna utföra sina uppgifter<sup>5</sup>. Därför är möjligheten att ge vägledning och anvisningar till nationella behöriga myndigheter ett viktigt redskap för ECB när de ska se till att tillsynen är enhetlig och effektiv i hela bankunionen. Lika viktig är ECB:s kapacitet att överta tillsynen av mindre betydande institut där så behövs för att kunna garantera en enhetlig tillämpning av höga tillsynsstandarder. ECB:s flexibilitet att använda dess verktyg bör inte begränsas ytterligare.

Vissa frågor uppstår vad avser nationella behöriga myndigheters återstående befogenheter, och hur de kan användas för att kringgå fördelningen av ansvarsområden inom tillsynsmekanismen. Den senaste tidens strukturella marknadsutveckling visar på en tendens där tredjelandskoncerner har allt mer komplexa strukturer i unionen och bedriver verksamhet som kringgår ECB:s tillsyn. ECB skulle till exempel inte ha befogenhet över värdepappersföretag och EU-filialer till institut som har sitt huvudkontor i tredjeland. Detta kan utgöra en lucka i ECB:s övergripande mandat och öppnar dörren för regel- och tillsynsarbiter. En särskild farhåga gäller de största värdepappersföretagen som tillhandahåller viktiga grossistmarknads- och investmentbanktjänster över hela EU, som har ”bankliknande” karaktär. Dessa företag utgör därför en klar risk för den finansiella stabiliteten, med tanke på deras storlek och inbördes förhållanden. Detta är skälet till att de i huvudsak omfattas av samma skyldigheter som kreditinstitut. De godkänns och kontrolleras dock inte nödvändigtvis av samma myndigheter som kreditinstituten, vilket kan skapa olika villkor vid tillämpningen av kraven i kapitalkravsdirektivet och kapitalkravsförordningen. De pågående översynerna av kapitalkravsdirektivet och kapitalkravsförordningen, och av tillsynsbehandlingen av värdepappersföretag kan utgöra ett gott tillfälle att ta upp denna aspekt.

I kommissionens bedömning bekräftas ECB:s specifika skyldighet att tillämpa nationell rätt som införlivar relevanta EU-direktiv och möjligheten för banken att härleda konkreta befogenheter från sådan nationell rätt. Tydliga principer behövs för att klara av en sådan helt ny situation. Det betonas således att ECB:s tillsynsbefogenheter enligt förordningen bör tolkas tillräckligt vitt för att de ska omfatta befogenheter som nationella myndigheter har enligt nationell rätt för tillsynen av kreditinstitut enligt kapitalkravsdirektivet och kapitalkravsförordningen. Eftersom ECB:s befogenheter endast kan utövas inom gränserna för de uppgifter som tilldelas ECB måste man utrona från fall till fall huruvida en specifik befogenhet som tilldelas enligt nationell rätt faller inom ramarna för den specifika uppgift som tilldelats ECB. Med tanke på att en analys från fall till fall är mödosam och inte alltid förutsägbar, föreslår kommittén att man i framtida relevant EU-lagstiftning redogör detaljerat för tillsynsbefogenheter i bestämmelser som är direkt tillämpningsbara.

---

<sup>5</sup> Denna tolkning har nyligen bekräftats av Europeiska unionens domstol som underströk att de nationella behöriga myndigheternas utövande av direkt tillsyn av mindre betydande institut ska övervakas av ECB, vilka, enligt artikel 6.5 a och b i den grundläggande förordningen [förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen], har behörighet att till dessa myndigheter kommunicera följande: ’förfordningar, riktlinjer eller allmänna instruktioner till nationella behöriga myndigheter, enligt vilka de uppgifter som fastställs i artikel 4 [i den förordningen] ... utförs’ och dessutom frånta en nationell myndighet behörigheten att ’besluta att själv direkt utöva alla relevanta befogenheter för ett eller flera kreditinstitut’. Se mål T-122/15, tribunalens dom (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) av den 16 maj 2017 Landescreditbank Baden-Württemberg – Förderbank mot Europeiska centralbanken, punkt 24.



## **B. Tillsynsredskap**

För att utföra sina tillsynsuppgifter har ECB utvecklat och tillämpat ett antal viktiga tillsynsredskap baserat på de befogenheter som den tilldelats i förordningen. I detta avsnitt sammanfattas kommissionens slutsatser om dessa redskap och deras användbarhet för ECB:s utövande av tillsynsuppgifter.

### ***Kategorisering av enheter som är föremål för tillsyn***

För att fastställa ECB:s och de nationella behöriga myndigheternas exakta roller i förhållande till enskilda enheter som är föremål för tillsyn måste ECB, på grundval av förordningen, fastställa huruvida enheterna är betydande eller mindre betydande institut. Startpunkten enligt förordningen är en klassificering baserad på kvantitativa kriterier, men ECB tar även hänsyn till möjliga ”särskilda omständigheter” som skulle rättfärdiga en avvikelse från dessa kriterier. Trots att ECB bara avviker från standardfördelningen undantagsvis skulle mer insyn välkomnas vad gäller den logiska grunden för beslut om omklassificering.

ECB använder även ofta ytterligare underklassificeringar av enheter som är föremål för tillsyn i olika syften, som att fastställa utsträckningen av dess engagemang, utöva vardaglig tillsyn, tillämpa proportionalitet, säkerställa interna jämförelser, fastställa vilken information som ska överföras av nationella behöriga myndigheter etc. Dessa klassificeringar är användbara för ECB när de säkerställer likvärdiga förutsättningar i samband med tillsyn mellan jämförbara institut och effektiv organisering av dess verksamheter. Växelverkan mellan de olika klassificeringarna och deras relevans för olika tillsynsverksamheter är emellertid inte alltid okomplicerad. EC rekommenderas därför förbättra sin kommunikation om de metoder de använder vid klassificeringen, samt om konsekvenserna för de olika kategorierna vad gäller tillsyn.

### ***Gemensamma tillsynsgrupper***

De gemensamma tillsynsgrupperna är representativa för tillsynsmekanismen som system. De utgör det redskap som ECB använder för att utnyttja de nationella behöriga myndigheternas expertis när de utför sina direkta tillsynsskyldigheter gentemot betydande institut. De ansvarar för den fortlöpande tillsynen av de betydande instituten och har tilldelats ansvaret för att utföra de uppgifter som anges i programmet för tillsynsgranskning, för samordningen av inspektioner på plats och för samarbetet med de nationella behöriga myndigheterna.

Utvecklingen av ramen för de gemensamma tillsynsgrupperna har varit en *learning-by-doing process*-process som fortfarande kräver justeringar. Svårigheterna ligger i att de gemensamma tillsynsgrupperna representerar en genuin form av tillsynssamarbete vars resurser måste integreras inom en ny institutionell struktur. Under de första åren av de gemensamma tillsynsgruppernas verksamhet har de visat sig vara funktionella och trovärdiga, och gör det övervägande förberedande arbetet inför tillsynsbesluten. ECB har gjort stora insatser för att utveckla de gemensamma tillsynsgrupperna till ett viktigt redskap för harmoniserad tillsyn i euroområdet. Några betänkligheter uppkom emellertid med avseende på vissa strukturella aspekter av ramen som kunde påverka de gemensamma tillsynsgruppernas effektivitet i praktiken. Detta gällde bland annat rapporteringsvägar som inte är samordnade, språkproblem och otillräcklig personaltilldelning. ECB uppmanas att hantera detta utan fördröjning så att de gemensamma tillsynsgruppernas funktionssätt blir så effektivt som möjligt.

## ***Övergripande funktioner***

Ett av målen med tillsynsmekanismen är att säkerställa harmoniserad tillsyn i bankunionen. För detta ändamål är ett särskilt generaldirektorat värd för de så kallade ”övergripande funktionerna”, vilka definierar ECB:s tillsynspolitik, säkerställer konvergens av tillsynsmetoder bland de gemensamma tillsynsgrupperna och samordnar utförandet av andra viktiga specialiserade uppgifter. Inrättandet av de övergripande funktionerna är välkommet eftersom de är väsentliga när det gäller att säkerställa enhetlighet i tillämpningen av högkvalitativa tillsynsstandarder på alla banker i bankunionen.

För att kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt måste de övergripande funktionerna främja ett balanserat samarbete med nationella behöriga myndigheter. Denna balans har till stor del uppnåtts inom utvecklingen av tillståndspolitik, särskilt genom etableringen av informella stödstrukturer med en rådgivande roll (t.ex. expertnätverk). ECB:s användning av nätverk för att be om nationella behöriga myndigheters åsikt om politiska frågor bör välkommas som ett flexibelt samarbetsredskap inom tillsynsmekanismen. Det finns inget behov av att formalisera alla sådana strukturer, men en tydligare status för stabila och inflytelserika nätverk skulle kunna ge en bättre översikt över deras mandat, styrning och rapporteringsvägar. Dessutom bör man undvika att skapa fler nätverk genom att effektivisera befintliga strukturer och identifiera områden som skulle dra mest fördel av sådana samarbetsstrukturers arbetsresultat.

Vissa nationella behöriga myndigheterna uttryckte kritik av samarbetet med de horisontella funktionerna, särskilt med avseende på hur det övergripande arbetet påverkar de gemensamma tillsynsgruppernas arbetsresultat. För ökad insyn gentemot nationella behöriga myndigheter och för att förhindra flaskhalsar i beslutsfattandet skulle ECB kunna överväga att rapportera mer systematiskt och i god tid till de relevanta gemensamma tillsynsgruppernas samordnare och undersamordnare om ändringar som bankens övergripande funktioner föreslår av utkast till beslut som kommer från de gemensamma tillsynsgrupperna.

## ***Inspektioner på plats***

Inspektioner på plats är ett viktigt redskap för tillsyningsmän när de undersöker efterlevnad och samlar in den information de behöver för att utföra sina uppgifter, direkt på platsen där enheten under tillsyn finns. ECB har gjort goda framsteg med att bygga upp en funktion som kan sköta inspektioner på plats. Regler och förfaranden bidrar redan stort till harmoniseringen av tillsynspraxis inom detta område. Detta kommer att förstärkas ytterligare inom den närmaste framtiden genom ett välkommet gemensamt utbildningsprogram avsett för inspektörerna. ECB bör samarbeta nära med EBA vad gäller dessa utbildningsprogram för att undvika dubbelarbete och säkra samverkansvinster för inspektörer i alla medlemsstater.

Genomförandet av harmoniserade förfaranden uppvisar emellertid fortfarande skillnader, särskilt i samband med kvantifieringen av resultaten från inspektionerna av utredningsgrupper och de gemensamma tillsynsgruppernas reaktion på dessa resultat. ECB bör främja ett enhetligt genomförande av sina gemensamma förfaranden för inspektörer och säkerställa att även resultaten av sådana inspektioner är vederbörligt harmoniserade.

Uppbyggnaden av de team som ska sköta inspektionerna på plats måste också förbättras ytterligare. Detta kan man uppnå genom att öka andelen ECB-personal, och skapa förutsägbarhet för ECB vad gäller tillgängligheten av personal på nationella behöriga myndigheter för inspektioner på plats. De är godtagbart att ECB ibland förlita sig på externa

konserter. Detta gäller särskilt när specifik teknisk kunskap krävs eftersom den inte alltid finns tillgänglig bland resurserna inom tillsynsmekanismen. Användningen av externa experter vid inspektioner på plats bör emellertid begränsas och åtföljas av lämpliga skyddsåtgärder. Externa experter bör till exempel inte leda inspektionerna och bör inte heller utgöra mer än hälften av medlemmarna i gruppen då detta kan ge upphov till potentiell anseenderisk och sekretessproblem för tillsynsmekanismen.

### ***Kollegier***

Överlag är kollegierna fortfarande de forum som samordnar tillsyn av gränsöverskridande bankkoncerner med verksamheter utanför euroområdet. De är för närvarande det huvudsakliga redskapet för samverkan med nationella behöriga myndigheter från icke deltagande medlemsstater, vilka verkar sätta stort värde på ECB som sin nya motpart. ECB har visat sig vara en trovärdig och välorganiserad kollegieordförande och har bidragit med mycket givande synpunkter i kollegiediskussioner. Kollegierna är även ett viktigt redskap för ECB när de utför sina uppgifter i betydande filialer till kreditinstitut i länder utanför euroområdet, för vilka den fungerar som värdtillsynsorgan. ECB bör få beröm för det samarbete den anordnat på så kort tid och uppmuntras att slutföra de kvarstående förhandlingarna med alla relevanta myndigheter.

### ***Alternativ och handlingsutrymme***

Under etableringsfasen har ECB lagt ner mycket arbete på att harmonisera tillämpningen av alternativ och handlingsutrymme. Dessa insatser har varit framgångsrika och ska berömmas då de resulterande harmoniserade reglerna om behöriga myndigheters tillämpning av alternativ handlingsutrymme bidrog till att göra förutsättningarna mer likvärdiga i euroområdet för både betydande institut och mindre betydande institut. Det välkomnas att ECB inte har ett alltför brett perspektiv på harmonisering, utan beaktar varje alternativ och handlingsutrymme var för sig inom ramen för olika utgångspunkter i de deltagande medlemsstaterna och de olika behov som karakteriserar de nationella banksektorerna. Det uppskattas också att ECB strävar efter att uppnå likvärdiga förutsättningar genom att utvidga harmoniseringen till tillsynen av mindre betydande institut samtidigt som de beaktar proportionalitet. Det är emellertid beklagligt att målet med att utfärda en harmoniserad standard inte helt har uppnåtts i fråga om alternativ och handlingsutrymme, och att ECB accepterar att olika system existerar samtidigt<sup>6</sup>.

## **C. Resultat av tillsynsuppgifterna**

I kraft av förordningen har ECB tilldelats ett antal specifika tillsynsuppgifter i syfte att säkerställa säkerhet och sundhet för de banker som är under dess tillsyn. Inom ramarna för detta tredje tema har kommissionen bedömt resultatet av de huvudsakliga tillsynsuppgifterna som tilldelats ECB.

### ***Gemensamma förfaranden för tillstånd och bedömning av förvärv***

ECB har tilldelats tre uppgifter med avseende på alla kreditinstitut i bankunionen (betydande institut och mindre betydande institut): tillstånd, återkallande av tillstånd och bedömning av

---

<sup>6</sup> Till exempel är detta fallet vad gäller övergångsordningar för beräkningar av kapitalbasen enligt kapitalkravsförordningen.

förvärv och kvalificerat innehav (kallas för ”gemensamma förfaranden”). Dessa uppgifter är speciella inte bara på grund av det antal enheter som omfattas, utan även på grund av den framträdande roll som tilldelats de nationella behöriga myndigheterna i förberedelsearbetet.

De gemensamma förfarandena för tillstånd och bedömning av förvärv representerar en svår uppgift för ECB med tanke på de snäva tidsfrister som gäller, det höga antalet beslut och svårigheten med att bedöma förslag som förbereds av nationella behöriga myndigheter baserat på 19 olika nationella rättsliga ramar. Dessa förfaranden är beroende av nära samarbete mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna. Sådant samarbete är en skyldighet inom tillsynsmekanismen och bör eftersträvas av alla parter, i god tro och i alla skeden (dvs. både i den inledande fasen för godkännande och i den fortlöpande kontrollen av efterlevnaden). ECB och nationella behöriga myndigheter har gjort ett enastående arbete och skapat redskap och förfaranden som hjälper ECB att utföra sina uppgifter inom den gällande svåra tidsramen. Utvecklingen av gemensamma förfaranden visar att det ömsesidiga förtroendet mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna ökar, vilket medför att tillsynsmekanismen fungerar bättre.

### ***Fortlöpande tillsyn av betydande institut: lämplighetsbedömning***

För att se till att banker hanterar sina risker på ett kvalificerat sätt har ECB fått i uppdrag att göra en bedömning av alla medlemmar i ledningen för betydande institut för att se om de är lämpliga för sina uppgifter. Detta har orsakat en mycket hög operativ börda för tillsynsmyndigheten och ECB-rådet, huvudsakligen på grund av det höga antalet förfaranden och de olika tidsfristerna för förfaranden i nationella system. Av denna anledning valdes detta område för den första testningen av den kommande delegeringsramen, vilken förväntas påskynda beslutsfattandet och minska eftersläpning. Den förenklar emellertid inte den komplicerade analysen för ECB så länge detaljerna i väsentliga bestämmelser arbetas fram på ett icke-harmoniserat sätt.

ECB medverkade aktivt då EBA utvecklade sitt samrådsdokument om ändrade riktlinjer för lämplighetsbedömningar. ECB har samtidigt igångsatt ett eget samråd om en vägledning för lämplighetsbedömningar, vilket slutfördes och publicerades innan EBA slutförde sina riktlinjer. Det är välkommet att det finns en tydlig strävan från ECB:s sida att revidera sina ECB-anvisningar i ljuset av eventuella ändringar i EBA:s riktlinjer för att se till att allt innehåll är enhetligt.

### ***Fortlöpande tillsyn av betydande institut: Godkännanden av kapitalbasen och undantag***

Godkännanden av kapitalinstrument är centrala tillsynsuppgifter som bör tillämpas på samma sätt i hela unionen. Detta område undersöks särskilt noggrant av EBA som har ett allmänt mandat att granska kapitalbasernas kvalitet. Med tanke på EBA:s omfattande sakkunskap vad gäller granskningen av om kapitalinstrument som utfärdats i unionen är förenliga med kapitalkravsförordningens behörighetskriterier för kapitalbaser, är det viktigt att behöriga myndigheter samarbetar nära med EBA inom detta område. Därför uppmanas ECB att fastställa ramar som å ena sidan säkerställer de övergripande granskningarna av alla kapitalbasinstrument som utfärdas av institut under tillsyn av ECB, och som å andra sidan säkerställer ett effektivt och konsekvent samarbete med EBA med avseende på kvalitetsbedömningen av sådana kapitalbasinstrument, i linje med de uppgifter som tilldelats denna myndighet.

Vad gäller användningen av undantag har man observerat att ECB har tillämpat vissa undantag relativt ofta och följt definitionen av villkoren för sådana undantag i ECB:s handbok om de alternativ och det handlingsutrymme som ges genom unionsrätten. Den lagstadgade tillämpningen av undantag är välkommen och ECB bör utveckla den vidare, bland annat genom att göra villkoren för tillämpningen av dem enklare inom kapitalkravsförordningens<sup>7</sup> gränser. De harmoniserade villkoren för tillämpningen av undantag som utvecklats av ECB skulle kunna utvecklas vidare inom ramen för den kontinuerliga strävan att vidareutveckla bankunionen som beaktar möjligheten att tillämpa undantag på gränsöverskridande basis, när detta leder till effektivare kapital- eller likviditetshantering utan att det väcker misstankar.

### ***Fortlöpande tillsyn av betydande institut: interna modeller***

ECB har infört ett stabilt förfarande för bedömning av interna modeller. De tillgängliga bevisen antyder att den process ECB använder för att godkänna interna modeller är noggrann och välhanterad. Detta kommer att förbättra tilltron till de interna modeller, som används av banker som är föremål för tillsynsmekanismens tillsyn, och därmed även investerarnas tilltro till att bankers kapitalkrav är adekvata samt till deras motståndskraft. Den riktade översynen av interna modeller (TRIM-projektet) ses även som en god investering som leder till mer likvärdiga förutsättningar och bättre harmonisering av tillsynsrutinerna.

Införandet av funktioner för godkännande och granskning av modeller var tidskrävande och har lett till en viss eftersläpning i modellgodkännandet samt potentiellt ökat tiden på den inledande fasen av modellgodkännandet. Belägg som tillhandahållits av ECB antyder emellertid att detta snart kommer att lösas. Det ska dessutom understrykas att ECB bidrar med reellt mervärde vad gäller kvaliteten på modelltillsynen tack vare sin omfattande expertis, särskilt i jämförelse med vissa mindre nationella behöriga myndigheter. I jämförelse med större nationella behöriga myndigheter kan ECB även tillhandahålla bättre tillsyn tack vare större team för inbördes bedömning (peer group), något som ger mer detaljerade benchmarking av modeller.

Det är viktigt att tillsynsmekanismen samarbetar med EBA i syfte att dela med sig av bra metoder med behöriga myndigheter även utanför euroområdet och på så sätt bidra till tillsynskonvergens i hela EU:s inre marknad.

### ***Fortlöpande tillsyn av betydande institut: Översyns- och utvärderingsprocess (ÖuP)***

ECB har på mycket kort tid tillämpat en enhetlig ÖuP på alla betydande institut baserat på gemensamma metoder där man använder bästa praxis. 2015 och 2016 års ÖuP har främjat högre kapitalnivåer i banker, och ytterligare stärkt stabiliteten och motståndskraften i euroområdets banksektor. Dessutom har ECB visat sig vara en anpassningsbar organisation som tar åt sig lärdomar genom att åtgärda brister och snabbt införliva utvecklingen av regelverket i sina metoder. I detta avseende är ECB:s resultat i förhållande till ÖuP anmärkningsvärda och ECB:s insatser är mycket välkomna.

---

<sup>7</sup> Särskilt vad gäller undantag avseende likviditet på gränsöverskridande nivå.

ECB bör fortsätta att samarbeta med kommissionen och EBA när de vidareutvecklar sina metoder och processer, särskilt vad gäller tillämpningen av de vägledande riktlinjerna för den andra pelaren. ECB uppmuntras även att i sina ÖuP-metoder införliva den återkoppling de får från EBA inom ramen för sitt konvergensbedömningsarbete.

Tack vare att ECB:s övergripande funktioner granskar ÖuP-beslut kan ÖuP tillämpas konsekvent och denna granskning bidrar även till att liknande ÖuP-resultat uppnås för liknande institut. Det är viktigt att bibehålla rätt balans och att strävan efter enhetlighet inte leder till att resultaten inskränkas till ett mycket snävt fält vilket de facto bortser från ÖuP:s bankspecifika natur. Dessutom uppmuntras ECB att förbättra kommunikationen med nationella behöriga myndigheter vad gäller de metoder som används för att justera ÖuP-beslut som de gemensamma tillsynsgrupperna föreslår på den övergripande nivån.

### ***I synnerhet gäller följande: möjlighet att påverka bankernas avsättningar för nödlidande lån***

ECB uppmuntras slutligen att tillämpa samtliga tillsynsbefogenheter så att risker kan hanteras med det lämpligaste tillsynsredskapet. Med befintliga befogenheter kan den behöriga myndigheten påverka en banks avsättningsnivå inom gränserna för gällande redovisningsram och tillämpa nödvändiga justeringar (avdrag och liknande behandlingar), exempelvis om redovisningsbestämmelserna inte är tillräckliga ur ett tillsynsperspektiv<sup>8</sup>. Detta är särskilt viktigt när det gäller att ta itu med nödlidande lån, vilket också framhålls av EU:s handlingsplan för nödlidande lån<sup>9</sup>.

### ***Fortlöpande tillsyn av betydande institut: verkställighet och sanktioner***

Under sin etableringsfas fokuserade ECB på att inhämta kunskap om den rådande tillsynssituationen hos de enheter som omfattas av tillsyn, och banken tillgrip vid relativt få tillfällen sin sanktionerings- och verkställighetsbefogenheter. Sanktionerings- och verkställighetsramens effektivitet måste därmed bedömas närmare när man har skaffat sig mer omfattande praktisk erfarenhet. För att sanktioneringsramen ska kunna genomföras på ett effektivt sätt är det avgörande att både ECB och de nationella behöriga myndigheterna fortsätter att samarbeta i god tro.

Viss uppenbar asymmetri (till exempel sanktionsbefogenheternas omfattning jämfört med tillsynsbefogenheterna), bristen på en gemensam uppsättning av verkställighets- och sanktioneringsåtgärder, samt en bred marginal vid tolkningen av befintliga EU-sanktionsregler kan redan noteras. De har potentialen att påverka likvärdigheten i

---

<sup>8</sup> Sådana befogenheter anges i artikel 16.2 d i förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen, vilken har samma ordalydelse som artikel 104.1 d eller kapitalkravsdirektivet. De utgör inte redovisningsbefogenheter som ger ECB rätt att ålägga en specifik bestämmelse, men ECB kan påverka en banks avsättningspolicy inom gränserna för redovisningsstandarderna, till exempel där en sådant ram lämnar utrymme för flexibilitet vad gäller att välja policy eller kräver subjektiva uppskattningar och den specifika implementering som valts av institutet inte är ändamålsenlig eller tillräckligt aktsam från ett tillsynsperspektiv. ECB har dessutom möjligheten att kräva att kreditinstitut ska tillämpa specifika justeringar (avdrag, filter och liknande åtgärder) vid beräkningar av kapitalbaser om den redovisningsbehandling som tillämpas av banken anses vara oaktsam från ett tillsynsperspektiv.

<sup>9</sup> Handlingsplan för hantering av nödlidande lån i Europa – Rådets slutsatser (11 juli 2017), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11173-2017-INIT/sv/pdf>

förutsättningarna och måste övervakas noggrant så att de inte hindrar ECB att utöva sina tillsynsuppgifter.

### ***Tillsyn av de nationella behöriga myndigheternas tillsyn av mindre betydande institut***

Det finns en stor variation bland de mindre betydande instituten och man har avsiktligt gett de nationella behöriga myndigheterna i uppdrag att sköta den direkta tillsynen. ECB:s roll har varit att övervaka de nationella behöriga myndigheternas beteende och tillsyn för att säkerställa enhetliga tillsynsresultat och en konsekvent tillämpning av höga tillsynsstandarder. ECB:s tillsynsroll är avgörande i utformandet av sådant beteende då de ska säkerställa ett enhetligt och konsekvent genomförande av tillsynsregler. ECB kan ta över den direkta tillsynsrollen gentemot mindre betydande institut i de fall detta är nödvändigt för att säkerställa enhetlig tillämpning av höga tillsynsstandarder. Mot bakgrund av denna ram måste ECB hitta en balans mellan harmonisering å ena sidan och flexibilitet och proportionalitet å andra sidan. Harmonisering innebär att säkerställa en tillräckligt hög konvergensnivå med avseende på den tillsynsmetod som tillämpas på mindre betydande institut överallt i de deltagande medlemsstaterna och mellan mindre betydande institut och betydande institut inom de deltagande medlemsstaterna. Detta medför en utveckling av gemensamma metoder för tillsyn av mindre betydande institut vad gäller nationella behöriga myndigheters kärnkompetenser.

Flexibilitet och proportionalitet innebär att nationella behöriga myndigheter kan anpassa sin tillsyn till respektive instituts storlek, komplexitet och risk. I detta sammanhang är det särskilt mycket välkommet att ECB strävar efter att utveckla en ÖuP-metod för mindre betydande institut som är baserad på ÖuP-metoder för betydande institut, men som införlivar bestämmelser som ger utrymme för proportionalitet och tillsynsflexibilitet.

### ***Utförandet av makrotillsynsfunktioner***

Makrotillsynsbefogenheterna och redskapen i kapitalkravsdirektivet och kapitalkravsförordningen är relativt nya och de nationella behöriga myndigheterna och de utsedda myndigheterna har endast begränsad erfarenhet av att tillämpa dem. ECB:s ytterligare makrotillsynsbefogenheter kan endast bedömas ordentligt inom ramen för en mer omfattande analys av användningen av makrotillsynsbefogenheter av nationella myndigheter. I detta skede verkar det inte finnas några större hinder för att ECB ska delta i samordningen av makrotillsynsåtgärder inom bankunionen, eller för att de ska utöva sina extra befogenheter. Förfarandenas tidsramar är mycket snäva men – precis som i andra fall – går det att klara av dem med lämpligt samarbete i god tid.

Det finns emellertid vissa öppna frågor angående makrotillsynsredskapens omfattning, samt samverkan mellan de olika redskap som kan användas i makrotillsynssyften och relevanta myndigheters motsvarande kompetenser. En aspekt (nämligen användningen av åtgärder inom den andra pelaren i makrotillsynssyfte) övervägs för närvarande av medlagstiftarna på grundval av kommissionens förslag från november 2016 om översynen av kapitalkravsdirektivet där ändringar föreslås för att förbjuda användningen av pelare 2-krav för att hantera makrotillsynsrisker och systemrisker.

### **D. Förhållande till andra relevanta organ**

När ECB utför sina tillsynsuppgifter samverkar de med andra europeiska och internationella organ. Effektiv samordning är nödvändig för att tillsynsmekanismen ska kunna utöva sitt

mandat och det bidrar även till effektiv bankkrishantering och bredare tillsynskonvergens på EU-nivå och internationell nivå. Det fjärde temat i kommissionens översyn fokuserar på samverkan mellan ECB och EBA, Europeiska systemrisknämnden (nedan kallad *ESRB*), den gemensamma resolutionsnämnden, internationella standardiseringsaktörer (rådet för finansiell stabilitet (nedan kallad FSB) och Baselkommittén för banktillsyn samt kommissionen med tanke på dess roll när det gäller de frågor som omfattas av tillsynsmekanismen och dessa övriga organ.

### ***Samverkan med Europeiska bankmyndigheten – tillsynskonvergens och stresstester***

Förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen innebar ingen förändring av EBA:s roll och befogenheter. Den är fortfarande det regleringsorgan som ansvarar för att vidareutveckla och hantera det enhetliga regelverket för EU:s banksektor och för att säkerställa konsekvent tillämpning av det enhetliga regelverket. ECB måste följa EBA:s regler. Det ska emellertid påpekas att ECB måste genomföra EBA:s regler genom sina egna instrument, vilket kan påverka EBA med tanke på att tillämpningen av ECB-instrumenten utvidgats till 19 medlemsstater. Det skulle vara tillrådligt att ECB i sina egna regler regelbundet hänvisar till EBA:s motsvarande regler, inklusive de regler som antas i form av förordningar, eller till EBA:s relevanta fortlöpande arbetsprocesser. Det skulle också vara tillrådligt att ECB samordnar sina egna genomförandeinitiativ med EBA:s med avseende på både innehåll och tidsramar. För att undvika överlappningar och bristande överensstämmelse av tolkningen av det enhetliga regelverket uppmanas ECB dessutom att arbeta i nära samarbete med EBA och sträva efter att det egna *Vanliga frågor och svar*-verktyget tar upp ämnen som bör hanteras av EBA eller motsäger svar som redan lämnats av EBA.

Det är glädjande att ECB:s avsikt är att se till att tillsynsmekanismen helt följer med EBA:s riktlinjer och rekommendationer. ECB uppmanas att fortsätta att sträva efter full överensstämmelse med EBA:s riktlinjer och rekommendationer, och också med återkopplingen från EBA:s konvergensarbete.

Införandet av tillsynsmekanismen har gett möjligheter att gå fortare framåt i strävan efter tillsynskonvergens. ECB underlättar ofta samordningen av de ståndpunkter som framförs av nationella behöriga myndigheter i tillsynsmekanismen i samband med EBA:s regelarbete och tillhandahåller värdefull expertis på alla nivåer i beslutsprocessen. ECB uppmanas att hela tiden vara proaktiv i alla EBA:s arbetsprocesser, särskilt då den uttryckligen efterfrågar detta.

ECB medverkar också i hög grad inom ramen för de EU-omfattande stresstesten. Med tanke på att stresstesten är en gemensam uppgift där ansvarsområdena är tydligt distribuerade måste alla behöriga myndigheter (inklusive ECB) och EBA arbeta i nära samarbete med varandra.

### ***Samarbete med Europeiska systemrisknämnden – makrotillsynskonvergens***

Samordning mellan ECB i dess egenskap av tillsynsorgan och ESRB är nödvändigt för bättre koherens mellan ECB:s uppgifter och EU:s övergripande makrotillsynssamordning inom ESRB. Samverkan och samordningen mellan ESRB:s och tillsynsmekanismens tekniska kommittéer har blivit bättre med tiden, särskilt vad gäller informationsdelning och att undvika dubbelarbete, men deras räckvidd och fokus skiljer sig fortfarande åt. Översynen av ESRB-



förordningarna<sup>10</sup> har medfört förslag om en formalisering av ECB:s institutionella representation i i fråga om tillsyn i ESRB:s styrningsstruktur och en ytterligare förbättrad samordning av verksamheten.

### ***Samarbete med den gemensamma resolutionsnämnden – tidigt ingripande och utlösande av resolution***

Sedan den etablerades i januari 2016 som bankunionens resolutionsmyndighet måste tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsnämnden arbeta i nära samarbete. Ett samförståndsavtal has ingåtts som möjliggör utbyte av den information som den gemensamma resolutionsnämnden behöver för att förbereda och vidta resolutionsåtgärder. Åtgärderna 2017 avseende flera banker i kris visade att samarbetet fungerade väl. Erfarenheterna från de senaste fallen kommer att hjälpa alla berörda aktörer att ytterligare förbättra den praktiska tillämpningen av reglerna och systemets funktion. Bland de frågor som rör den gemensamma tillsynsmekanismen avses här exempelvis de praktiska formerna för samarbete och utbyte av information mellan alla de EU-organ och nationella organ som medverkar i ett tidigt ingripande och i resolution, där förfarandena leder fram till ett beslut om huruvida en bank håller på att falla eller sannolikt kommer att falla samt användningen av översyner av tillgångarnas kvalitet för att avgöra om villkoren för en förebyggande rekapitalisering är uppfyllda. Allteftersom praktiska erfarenheter skaffas är det viktigt att samarbetsramen ständigt bedöms och om nödvändigt förbättras. Kommissionen fortsätter därför samordningen med tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsnämnden vad gäller rekonstruktionsmekanismens övergripande funktion, och även med tanke på EU:s regelram om statligt stöd.

När ECB planerar åtgärder för tidigt ingripande med avseende på ett institut under tillsyn som den gemensamma resolutionsnämnden är resolutionsmyndighet för, ska sådana åtgärder meddelas den gemensamma resolutionsnämnden. Denna kan då förbereda för resolutionen för det berörda institutet och tillsammans med ECB ska de noggrant övervaka efterlevnaden av de tidiga ingripandena. Vissa inkonsekvenser har observerats i den rättsliga ramen för åtgärder för tidigt ingripande. De skulle kunna lösas genom att man förtydligar användningen av befogenheter för tidigt ingripande där de överlappar tillsynsbefogenheterna. Man skulle även kunna tänka sig att införliva befogenheter för tidigt ingripande direkt i den förordning som fastställer den gemensamma resolutionsmekanismen och på så sätt ge ECB möjligheten att använda befogenheter som anges i direkt tillämplig unionsrätt. Innan dessa förtydliganden hunnit göras i lagen, bl.a. vad gäller de fall som utlöser ingripande, rekommenderas ECB att vidareutveckla sin krishanteringsstrategi och särskilt att definiera omständigheter som kräver ett tidigt ingripande och tydligt meddela gemensamma resolutionsnämnden alla åtgärder som vidtagits avseende institut vars finansiella situation försämras – allt för att möjliggöra en mer effektiv samordning.

---

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd ("ESRB-förordningen") och rådets förordning (EU) nr 1096/2010 av den 17 november 2010 om tilldelning till Europeiska centralbanken av särskilda uppgifter angående Europeiska systemrisknämndens verksamhet ("ECB/ESRB-förordningen"). Den 20 september 2017 lade kommissionen fram lagstiftningsförslag om en formalisering av rollen för ECB:s tillsynsnämnd i ESRB. Se [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538_en).

Slutligen har ECB, som behörig myndighet, befogenhet att besluta när ett institut under dess tillsyn fallerar eller sannolikt kommer att falla. Detta beslut är en förutsättning för att resolutionen ska utlösas och man bör undersöka hur detta utövas i framtida översyner av den gemensamma resolutionsmekanismen.

### ***Deltagande i Baselkommittén för banktillsyn och rådet för finansiell stabilitet – internationell konvergens i regelverket***

Det är välkommet att ECB har tilldelats och aktivt använder sin medlemskapsstatus i de relevanta internationella standardiseringsorganen, rådet för finansiell stabilitet och Baselkommittén för banktillsyn. Som medlem kan ECB aktivt bidra till den internationella standardisering som är relevant för banksektorn på ett mer inflytelserikt sätt än EBA eller kommissionen, vilka bara har observatörsstatus i Baselkommittén för banktillsyn. Det är fortfarande svårt att uppnå fullständig samstämmighet mellan europeiska medlemmars synpunkter i Basel, men ECB:s insatser i detta avseende, i samarbete med kommissionen, är viktiga och bör därför uppmuntras.

### **E. Tillsynsmekanismens kostnadseffektivitet**

Detta avsnitt fokuserar på tillsynsmekanismens kostnadseffektivitet och bedömer utvecklingen av tillsynsprocessens effektivitet och tillsynens kostnad under de första åren som tillsynsmekanismen funnits till.

Det skulle krävas en längre observationsperiod för en grundligare analys av tillsynsmekanismens bidrag till den inre marknadens förmåga att fungera väl. Trots de utmaningar man oundvikligen stött på under de första åren som tillsynsmekanismen har fungerat, observerade emellertid majoriteten av de banker som är under direkt tillsyn av ECB en förbättring av tillsynskvaliteten under 2015, särskilt vad gäller enhetlig tillsyn över en bankkoncerns olika enheter. Denna positiva utveckling har även bekräftats av de nationella behöriga myndigheterna som noterade tydliga förbättringar av hur tillsynskollegierna fungerar tack vare ECB:s effektiva ledarskap. Betydande institut har rapporterat om bättre samverkan med ECB under 2016.

Samtidigt har tillsynsavgifterna ökat sedan tillsynsmekanismens start eftersom anslagen till uppbyggnadsresurser på ECB-nivå inte kompenseras med någon en minskning av anslagen för resurser och kostnader i de nationella behöriga myndigheterna. År 2016 ökade avgifterna något jämfört med 2015, vilket beror på att ECB utökade sin personal.

Den befintliga ramen för tillsynsavgifter innebär ett tydligt, öppet och enkelt sätt att distribuera avgifter till institut under tillsyn. Att använda de genomsnittliga riskvägda tillgångarna som fördelningsnyckel för avgifter bland de banker som är under tillsyn är rätt metod att tillämpa med tanke på den kvarstående osäkerheten om i vilket utsträckning de riskvikter banker tillämpar återspeglar deras faktiska risker. ECB:s befintliga avgiftsmetod tillåter proportionalitet genom att den delar upp budgeten för betydande institut och mindre betydande institut beroende på kostnadstilldelning. Denna budgetdelning innebär att avgifterna, som en del av de totala tillgångar som betalas, är ungefär två gånger lägre för mindre betydande institut än för betydande institut.

I den kommande översynen av avgiftsmetoderna bör ECB beakta huruvida proportionaliteten kan ökas, t.ex. genom en eventuell åtskillnad mellan mindre betydande institut med hög prioritet, för vilka tillsynen är mer resursintensiv, och andra mindre betydande institut.

Det har observerats att ECB har infört ett fungerande system för resultatmätning. Med hjälp av systemet kan man spåra utvecklingen i olika tillsynsprocesser och andra interna processer, och det tillhandahåller en nödvändig bas för att bedöma kostnadseffektivitet och effektivitet. Detta är ett lovvärt initiativ som skulle kunna förbättras ytterligare så att det omfattar alla aspekter av ECB:s tillsynsaktiviteter och så småningom även omfattar de nationella behöriga myndigheterna.

### III. Slutsatser

På basis av den analys som återspeglas såväl i denna rapport som i kommissionens avdelningars åtföljande arbetsdokument visar kommissionens översyn att inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen överlag varit framgångsrikt. Vissa organisatoriska svårigheter kunde noteras i inledningsskedet, men ECB och de nationella behöriga myndigheterna har hanterat dem väl och visat att de har god förmåga att reagera och anpassa sig.

ECB har, med stöd av de nationella behöriga myndigheterna, infört de nödvändiga förfaranden och redskap som möjliggjorde en smidig överföring av tillsynsbefogenheter över betydande institut och ECB:s utövande av sina samordnings- och tillsynsfunktioner. På basis av denna ram har ECB till fullo tagit på sig sin tillsynsroll och på två år lyckats etablera ett gott rykte som en effektiv och noggrann tillsynsmyndighet. Detta är en anmärkningsvärd prestation, särskilt med tanke på att tidsramarna innebar en stor utmaning och att den bakomliggande tillsynssituationen i de 19 deltagande medlemsstaterna såg mycket olika ut.

Förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen bygger på ECB:s styrningsstruktur såsom den finns fastställd i fördraget och avsikten var att införa praktiskt genomförbara förfaranden för beslutsfattande som återspeglar tillsynsmekanismens egenskaper. Förhoppningen är att denna aspekt kommer att förbättras genom den nya delegeringsramen som kommer att göra det möjligt för chefer på mellannivå inom ECB att fatta rutin- eller tillsynsbeslut som har ringare verkningar.

Inga större problem har upptäckts vad gäller ECB:s oberoende. Vad gäller åtskillnadsprincipen bör ECB se till att alla skyddsåtgärder finns på plats och tillämpas, särskilt vad gäller tjänster som stödjer både ECB:s tillsynsuppgifter och alla andra uppgifter som utförs av ECB. ECB uppmanas även att se till att tillsynsnämnden i lämplig utsträckning medverkar i makrotillsynsbesluten.

Tillsynsmekanismens inledningsfas var viktig för att vinna alla relevanta intressenters förtroende. För att bygga upp detta förtroende blev ECB i dess roll som tillsynsorgan upprepade gånger bedömd och betraktad som ansvarig av politiska, rättsliga och administrativa organ. Mekanismerna som håller ECB ansvarig har använts intensivt och regelbundet, och därvid har inte några större brister uppdagats i ECB:s sätt att utföra sina tillsynsuppgifter. Vissa meningsskiljaktigheter uppkom angående revisionsrättens mandat att granska ECB. Detta problem förväntas få sin lösning genom utlovat bättre samarbete i samband med den revisionsrättens kommande andra granskning.

En grundläggande dimension av tillsynsmekanismen utgörs av samverkan mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna. Bortsett från en viss inledande osäkerhet med avseende på tillsynsbefogenheter i nationell lagstiftning har inga större problem vad gäller fördelningen av arbetsuppgifter och ansvarsområden upptäckts i förordningen. I praktiken har samordningen utvecklats gradvis och förtroendet mellan de olika parterna har växt parallellt med allt fler

gemensamma erfarenheter. De nationella behöriga myndigheterna i deltagande medlemsstater visade sin villighet att samarbeta effektivt med ECB och hjälpa dem att utveckla tillsynspolitik och genomföra tillsynsbeslut. Ett samarbete i god tro mellan ECB och nationella behöriga myndigheter är avgörande och alla parter är välkomna att fortsätta detta lojala samarbete.

Förhållandet mellan ECB och EBA utgör en annan viktig aspekt av tillsynsmekanismens funktion inom ramen för den inre marknaden. I denna översyn noterades en positiv samverkansdynamik som gynnar båda parter och uppmuntrar ECB att fortsätta sitt samarbete och sin samordning med EBA, särskilt vad gäller genomförandet av det enhetliga regelverket.

Effektiviteten av tillsynen av banker i euroområdet har redan förbättrats under tillsynsmekanismens första år. För betydande institut är ramverket mer harmoniserat, och tillsynen baseras på gemensamma metoder som tillämpas konsekvent. Tillsynskvaliteten anses ha ökat inom flera viktiga tillsynsområden, särskilt ÖuP, interna modeller, lämplighetsbedömningar och kollegiernas verksamhet. ECB vidtog även viktiga åtgärder för att harmonisera tillsynsmetoder för mindre betydande institut men mer tid behövs för att öka harmoniseringsnivån och främja användningen av gemensamma bästa praxis vid tillsynen av mindre betydande institut. Överlag har likvärdigheten i förutsättningarna mellan mindre betydande institut i de deltagande medlemsstaterna samt mellan betydande institut och mindre betydande institut i deltagande medlemsstater påverkats positivt. Med tanke på den mycket positiva bedömningen av ECB:s roll i tillsynskollegierna och dess viktiga bidrag till diskussionerna i EBA har det dessutom haft en positiv spridningseffekt på hela den interna marknaden.

Överlag verkar tillämpningen av förordningen fungera väl i praktiken och det behövs inga större förändringar av den rättsliga ramen i detta skede. De brister som noterats i denna rapport kan huvudsakligen rättas till genom att ECB vidtar åtgärder eller genom ändringar i relevant unionslagstiftning som just nu diskuteras av Europaparlamentet och rådet inom ramen för de förslag som lades fram av kommissionen i november 2016. Vissa aspekter av tillämpningen av förordningen måste övervakas ytterligare och bedömas mer noggrant när mer erfarenhet med tillsynsmekanismen har förvärvats.

Kommissionens slutsats är att inrättandet av bankunionens tillsynspelare har lyckats, att den fungerar väl och visar på avsedd verkan. Den gemensamma tillsynsmekanismen utgör ett stabilt och tillförlitligt element i bankunionen som skulle kunna visa sin fulla potential i samband med en fullbordad bankunion.