

## III

*(Forberedende retsakter)***DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK****DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE****af 8. november 2017****om ændringer til EU's ramme for kapitalkrav til kreditinstitutter og investeringsselskaber****(CON/2017/46)****(2018/C 34/05)****Indledning og retsgrundlag**

Den 2. og den 20. februar 2017 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) en anmodning fra henholdsvis Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 med hensyn til gearingsgrad, net stable funding ratio, krav til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver, modpartskreditrisiko, markedsrisiko, eksponeringer mod centrale modparter, eksponeringer mod kollektive investeringsselskaber, store eksponeringer og indberetnings- og oplysningskrav og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 <sup>(1)</sup> (herefter de »foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen«).

Den 17. og den 20. februar 2017 modtog ECB en anmodning fra henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2013/36/EU med hensyn til fritagne enheder, finansielle holdingselskaber, blandede finansielle holdingselskaber, aflønning, tilsynsforanstaltninger og -beføjelser og kapitalbevaringsforanstaltninger <sup>(2)</sup> (herefter de »foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet«).

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen og til kapitalkravsdirektivet indeholder bestemmelser, der påvirker ECB's opgaver i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter i overensstemmelse med traktatens artikel 127, stk. 6, og Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB) bidrag til den smidige gennemførelse af de kompetente myndigheders politikker vedrørende det finansielle systems stabilitet, som omhandlet i traktatens artikel 127, stk. 5. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

**Generelle bemærkninger**

ECB støtter Kommissionens reform af banksektoren, som vil gennemføre vigtige elementer af den globale reformdagsorden i EU-lovgivningen. Kommissionens forslag forventes at ville styrke den reguleringsmæssige arkitektur i betydelig grad og derved bidrage til at reducere risiciene i banksektoren. Et sådant fremskridt med hensyn til at reducere risici vil bane vej for et sideløbende og tilsvarende fremskridt med hensyn til risikodeling.

Udtalelsen adresserer spørgsmål af særlig betydning for ECB, som er blevet opdelt i to afsnit: 1) ændringer til de eksisterende lovgivnings- og tilsynsmæssige rammer i EU, og 2) gennemførelse af internationalt aftalte tilsynsstandarder.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 850 final.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 854 final.

## 1. Ændringer til de eksisterende lovgivnings- og tilsynsmæssige rammer i EU

### 1.1. Finjusteringer af søjle 2

1.1.1. De foreslåede ændringer til gennemførelsen af søjle 2-kravene inden for Basel III <sup>(1)</sup> i kapitalkravsdirektivet <sup>(2)</sup> (capital requirements directive, CRD) har til formål at opnå større tilsynsmæssig konvergens i EU ved at definere elementerne i kapitalrangeringen klarere, ved at introducere søjle 2-vejledning med hensyn til krav om yderligere kapitalgrundlag og ved at indføre en betydelig stramning af betingelserne, hvorunder de kompetente myndigheder kan udøve deres tilsynsbeføjelser i denne kontekst.

1.1.2. Selv om ECB generelt støtter tilsynsmæssig konvergens, er forslaget om at udarbejde reguleringsmæssige tekniske standarder for krav om yderligere kapitalgrundlag ikke det rette værktøj til at opnå dette mål.

For det første er søjle 2-kravene institutionsspecifikke, hvilket kræver, at de kompetente myndigheder foretager en tilsynsvurdering. Alene at forlade sig på Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA's) reguleringsmæssige tekniske standarder eller at anvende dem til dele af risikoelementerne vil ikke resultere i en institutionsspecifik, risikobaseret tilgang, som tager højde for forskellighederne i institutionernes risikoprofil, og vil faktisk være til hinder for, at de kompetente myndigheder kan holde trit med udviklingen i risici og sektoren.

For det andet fastsætter EBA's retningslinjer om de fælles procedurer og metoder i forbindelse med tilsyns kontrol- og vurderingsprocessen (supervisory review and evaluation process, SREP) <sup>(3)</sup> allerede et fælles grundlag for en konsekvent gennemførelse af SREP i Unionen, som giver et passende råderum til at foretage tilsynsvurdering, der kan suppleres af EBA's peerevalueringer. Konvergens er blevet betydeligt forbedret i de senere år, i takt med at disse retningslinjer <sup>(4)</sup> og ECB's SREP-metodologi, som anvendes konsekvent inden for Den Fælles Tilsynsmekanisme (Single Supervisory Mechanism, SSM) <sup>(5)</sup>, er blevet gennemført.

Under hensyn til denne positive udvikling mener ECB, at den nuværende ramme er passende, og at de eksisterende værktøjer, eventuelt suppleret med yderligere brug af EBA-peerevalueringer, vil være tilstrækkelige til at sikre yderligere konvergens på det fælles marked.

1.1.3. Endvidere giver de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet kreditinstitutterne, og ikke tilsynsmyndighederne, beføjelse til, inden for visse grænser, at beslutte, hvorledes kapitalgrundlaget for at opfylde søjle 2-kravene skal sammensættes, og udelukker et krav om, at søjle 2-kravene skal opfyldes fuldt ud med egentlig kernekapital. ECB mener, at beføjelsen til at fastsætte et krav om, hvorledes et yderligere kapitalgrundlag skal sammensættes, og at kræve, at yderligere kapitalkrav skal opfyldes udelukkende med egentlig kernekapital, fortsat skal ligge hos tilsynsmyndighederne. Set ud fra et tilsynsmæssigt perspektiv har bankkrisen og senere markedsbegivenheder vist, at der kan være betydelige udfordringer forbundet med håndteringen af f.eks. hybride kernekapitalinstrumenter, hvis tabsabsorberende kapacitet ikke er lige så effektiv som egentlig kernekapital, og hvis omkostninger vil lægge yderligere pres på kreditinstitutternes rentabilitet. Derudover har det været ECB's praksis, siden den overtog sine tilsynsopgaver, at lade søjle 2-krav opfylde med egentlig kernekapital. Ved at kræve, at bufferkravene opfyldes alene med egentlig kernekapital, har Unionens lovgivende organer etableret deres præference for kapital af højeste kvalitet. En ændring i denne praksis vil medføre mindre forudsigelighed for kreditinstitutterne og ulige vilkår.

<sup>(1)</sup> Findes på Den Internationale Betalingsbanks websted [www.bis.org](http://www.bis.org).

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

<sup>(3)</sup> Jf. Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds retningslinjer EBA/GL/2014/13 af 19. december 2014 for fælles procedurer og metoder for tilsyns kontrol- og vurderingsprocessen (SREP).

<sup>(4)</sup> Jf. EBA Report on the convergence of supervisory practices (EBA-Op-2016-11) af 14. juli 2016, som findes på EBA's websted [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu).

<sup>(5)</sup> Med hjemmel i artikel 4, stk. 1, litra f), i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 udfører ECB tilsyns kontrol (EUT L 287 af 29.10.2013, s. 63) og har i den forbindelse defineret en fælles SREP-metodologi (se navnlig ECB Guide on Banking Supervision af november 2014, som findes på ECB's websted [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)). Som et resultat heraf er konsistensen i de yderligere krav, der er blevet pålagt signifikante kreditinstitutter, steget markant. Hvad angår signifikante kreditinstitutter inden for SSM, er navnlig korrelationen mellem de samlede SREP-pointtal og kapitalkravene steget fra 26 % før 2014 til 76 % i 2016 (se side 44 i 2016-udgaven af SSM SREP Methodology Booklet, som er tilgængelig på ECB's websted vedrørende banktilsyn på [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu)).

- 1.1.4. Indførelsen af et fælles grundlag for pålæggelse af retningslinjer for kapital vil ganske vist medvirke til, at sådanne retningslinjer gennemføres konsekvent i EU, men ECB mener, at de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet i højere grad bør afspejle behovet for fleksibilitet i fastlæggelsen af søjle 2-retningslinjer. Navnlig bør der tages hensyn til forholdet mellem stresstærsklen og fastsættelsen af søjle 2-retningslinjer. Da stresstests som led i tilsynsprocessen tjener som et udgangspunkt for fastsættelse af søjle 2-retningslinjer, bør de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet, i overensstemmelse med gældende international bedste praksis, også gøre det muligt for de kompetente myndigheder at anvende en fast tærskelværdi i stresstests på tværs af alle kreditinstitutter, der kan være lavere end det samlede SREP-kapitalkrav (TSCR). Flexibiliteten til at anvende en fast tærskelværdi bør være en permanent mulighed. Endvidere bør brugen af det samlede SREP-kapitalkrav (TSCR) tilpasses til den metode, der anvendes i stresstesten. F.eks. kræver brugen af TSCR-tærsklen i et negativt scenarie, at der anvendes en metode baseret på en dynamisk balance. Endvidere bør de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet omfatte en bestemmelse vedrørende gennemgang hvert tredje år.
- 1.1.5. Desuden bør den måde, som søjle 2-retningslinjerne interagerer med de kombinerede bufferkrav på, præciseres yderligere. Navnlig bør potentielle konflikter med det politiske mål med den kontracykliske kapitalbuffer undgås. Dette omfatter at fjerne henvisningen til at imødegå »konjunkturudsving« som et politisk mål med søjle 2-retningslinjerne. Selv om ethvert overlap mellem søjle 2-retningslinjerne og søjle 2-kravene bør undgås, er det desuden nødvendigt, at ændringerne til kapitalkravsdirektivet præciserer, at hvis en stresstest identificerer yderligere typer kreditrisiko i en hypotetisk situation, og disse er en del af søjle 2-kravene, har de kompetente myndigheder stadig mulighed for at træffe foranstaltninger, der imødegår sådanne risici i søjle 2-retningslinjerne.
- 1.1.6. De foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet begrænser de beføjelser, som de kompetente myndigheder har til at kræve, at kreditinstitutterne fremsender supplerende oplysninger eller oplysninger med større hyppighed. Selv om ECB fuldt ud støtter det underliggende mål om at undgå dobbelt indberetning og at sænke indberetningsomkostningerne, er muligheden for at kræve granulære data på ad hoc-basis afgørende for at kunne vurdere kreditinstitutternes risikoprofiler ordentligt, bl.a. med henblik på SREP. Disse risici er vanskelige at tage højde for på forhånd gennem harmoniseret indberetning, særligt som følge af den måde, som kreditinstitutters aktiviteter og risici udvikler sig på. Endvidere vil de kompetente myndigheder altid have behov for at indsamle yderligere granulære oplysninger for i tilstrækkeligt omfang at kunne vurdere kreditinstitutternes styrker og svagheder med hensyn til specifikke risici eller aktivklasser, f.eks. i forbindelse med misligholdte lån. ECB mener derfor, at disse begrænsninger bør fjernes fra de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet.
- 1.1.7. Det bør være tilladt for de kompetente myndigheder at pålægge krav om kapitalgrundlag i alle tilfælde, hvor renterisici er en væsentlig kilde til bekymring og ikke kun, når risiciene overstiger en vis foruddefineret tærskelværdi. Endvidere anføres der, i forbindelse med det mandat, som det foreslås at give EBA til at udarbejde udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder med henblik på at kontrollere kreditinstitutters eksponering mod renterisici som følge af ikke-handelsmæssige aktiviteter, en udtømmende liste over omstændigheder, som kræver, at der iværksættes tilsynsforanstaltninger som følge af en ændring i rentesatserne <sup>(1)</sup>. ECB mener, at de kompetente myndigheder bør gives større fleksibilitet til at træffe tilsynsforanstaltninger.
- 1.1.8. I henhold til de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet skal de kompetente myndigheder høre afviklingsmyndighederne, inden de vedtager eventuelle nye kapitalkrav <sup>(2)</sup>. ECB støtter målet om at opnå en effektiv koordinering med afviklingsmyndighederne, men forslaget om en formel høring af afviklingsmyndighederne, før der fastsættes et krav om yderligere kapitalgrundlag eller udarbejdes retningslinjer, som anført i kapitalkravsdirektivet, vil være en uforholdsmæssig stor byrde og unødvendigt formalistisk i praksis, uden at indholdet af de nuværende ordninger forbedres. Desuden danner det eksisterende Aftalememorandum mellem ECB og Den Fælles Afviklingsinstans <sup>(3)</sup>, som første gang blev gennemført i forbindelse med udviklingen af SREP-afgørelserne i 2016, allerede grundlag for et effektivt samarbejde. Under hensyn til, at retningslinjer for kapital ikke er bindende, bør en afgørelse om at pålægge sådanne retningslinjer fortsat ligge uden for rammerne for fælles afgørelser og kun være omfattet af en pligt til informationsudveksling mellem kollegiemedlemmerne.

<sup>(1)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 98, stk. 5a i kapitalkravsdirektivet.

<sup>(2)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 104c i kapitalkravsdirektivet.

<sup>(3)</sup> Aftalememorandummet af 22. december 2015 mellem Den Fælles Afviklingsinstans og Den Europæiske Centralbank med hensyn til samarbejde og udveksling af oplysninger, som findes på ECB's websted [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

## 1.2. *Samspillet mellem mikro- og makroprudentielle beføjelser*

ECB støtter generelt forslaget om at fjerne søjle 2 som et instrument fra den makroprudentielle værktøjskasse, men gentager sit synspunkt om, at en fjernelse af søjle 2-kravene ikke må resultere i, at myndighederne ikke har tilstrækkelige værktøjer til at udføre deres mandat og opnå deres politiske mål<sup>(1)</sup>. ECB's støtte til forslaget om at fjerne søjle 2-kravene fra den makroprudentielle værktøjskasse er derfor med forbehold af, at værktøjsskassen udvides og gøres operationel. Operationelle og effektive makroprudentielle rammer er særlig vigtige i en monetær union, hvor makroprudentielle politikker er nødvendige for at imødegå lande- eller sektorspecifikke ubalancer, og spiller på den måde en vigtig komplementær rolle i forbindelse med at løse problemet med uensartetheden i medlemslandenes finansielle og økonomiske udvikling, hvilket vil bidrage til at bevare det indre markedes integritet og sikre finansiell stabilitet. Samtidig bør de reviderede rammer undgå at fremme øremærkning af afgørelser, der kan øge risikoen for fragmentering af markedet og skabe hindringer for konsolidering af banksystemet.

Mere generelt gentager ECB vigtigheden af en grundig makroprudentiel revision, som fremhævet i ECB's bidrag til Europa-Kommissionens høring om Unionens makroprudentielle politiske ramme. Hvad angår spørgsmålet om at forbedre de makroprudentielle rammers operationelle effektivitet, kræves der i mellemtiden som minimum, at følgende justeringer af de nuværende rammer prioriteres. For det første bør det nuværende hierarki for rækkefølgen af aktiveringsmekanismer (den såkaldte »hækkeorden«) fjernes. Den nuværende hækkeorden skaber negative incitamenter med hensyn til valg af instrumenter og medfører skævhed i form af, at nogle undlader at træffe foranstaltninger. For det andet bør den lange række af underretnings- og aktiveringsprocedurer for makroprudentielle foranstaltninger strømlines, forenkles og harmoniseres. Det vil bl.a. indebære etablering af en enkelt og forenklet aktiveringsprocedure i forbindelse med brugen af de makroprudentielle værktøjer, der er omhandlet i kapitalkravsforordningens<sup>(2)</sup> artikel 458 og en harmonisering af aktiveringsprocedurerne for forskellige kapitalbuffer på en måde, der gør det muligt for de makroprudentielle myndigheder at handle på en effektiv og rettidig måde. I denne henseende bør ændringer for så vidt angår reglerne for den anden buffer for systemisk vigtige institutter og bufferen for systemiske risici overvejes for at præcisere det politiske formål med disse buffer og derved fjerne overlappinger og øge effektiviteten af myndighedernes anvendelse heraf. For det tredje bør processen, som er fastsat i kapitalkravsdirektivets artikel 136, stk. 3, strømlines på en sådan måde, at de enkelte udpegede myndigheder vurderer på kvartalsbasis, hvad der er en passende kontracyklisk buffersats, men kun fastsætter eller genfastsætter satsen, hvis der er sket en ændring i intensiteten af de cykliske systemiske risici. I den forbindelse bør procedurerne for underretning om den kontracykliske buffersats også ændres, således at de udpegede myndigheder i de medlemsstater, der deltager i SSM, også har pligt til at underrette ECB om de oplysninger, der er specificeret i artikel 136, stk. 7, litra a) til g) i kapitalkravsdirektivet. Endelig mener ECB, at det er yderst vigtigt, at de makroprudentielle politiske rammer revideres regelmæssigt under hensyn til udviklingen i den analytiske ramme samt praktiske erfaringer med gennemførelsen af politikkerne. Henset hertil bør der også indføres en bestemmelse om, at der skal foretages en omfattende gennemgang af de makroprudentielle rammer inden for de næste tre år, herunder af omfanget og hensigtsmæssigheden af værktøjsskassen.

## 1.3. *Grænseoverskridende undtagelser fra tilsynskrav*

- 1.3.1. ECB støtter generelt, at der indføres en mulighed for, at en kompetent myndighed på individuelt niveau kan undlade at anvende tilsynskravene på et datterselskab, som har sit hovedkontor i en anden medlemsstat end dets moderselskab, hvilket er i overensstemmelse med oprettelsen af SSM og bankunionen.
- 1.3.2. Yderligere beskyttelsesforanstaltninger og tekniske ændringer kunne adressere potentielle bekymringer om den finansielle stabilitet, som er et resultat af brugen af denne undtagelsesmekanisme for bankunionen, som stadig tager skridt i retning mod fuldførelsen. Særligt de følgende to yderligere indledende betingelser kunne indføres for at datterselskaber drage nytte af undtagelsen: a) datterselskaberne, som er berettiget til undtagelsen skal ikke i sig selv overskride en bestemt tærskelværdi, f.eks. tærskelværdierne for signifikans fastsat i SSMR, og b) undtagelsen bør være underlagt en grænse på 75 %, f.eks. ville minimumskravet for egen kapital kunne reduceres maksimalt fra 8 % til 6 % af den samlede risikoeksponering. I så fald ville det kun være nødvendigt med en garanti i forhold til den del af kapitalgrundlaget, som var omfattet af undtagelsen. Derudover anbefaler ECB, at disse betingelser bør revideres tre år efter deres ikrafttrædelse, og at der særligt bør tages hensyn til, hvorvidt grænsen bør sænkes yderligere i lyset af bankunionens udvikling.

<sup>(1)</sup> Jf. ECB contribution to the European Commission's consultation on the review of the EU macroprudential policy framework af 12. december 2016, som findes på ECB's websted [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

- 1.3.3. De foreslåede ændringer til CRR bør derudover præcisere, at et moderselskabs garanti for et datterselskab på passende vis skal fremgå i de tilsynsmæssige krav for kreditrisici, der finder anvendelse for det pågældende moderselskab. Særligt bør moderselskabet have 100 % af datterselskabets stemmerettigheder.
- 1.3.4. Endelig bør passende overgangsordninger for gennemførelsen af grænseoverskridende undtagelser fra kapital- og likviditetskrav fastsættes under hensyn til det planlagte yderligere forløb for bankunionen, som det er skitseret i Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om bankunionens gennemførelse <sup>(1)</sup> (herefter »meddelelsen om bankunionens gennemførelse«).

#### 1.4. *Gennemførelsen af International Financial Reporting Standard 9 (IFRS 9)*

De foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen indbefatter en indfasningsperiode for hensættelser til forventede tab i henhold til IFRS 9 <sup>(2)</sup> for at begrænse IFRS 9's indvirkning på kreditinstitutternes regulatoriske egentlige kernekapital <sup>(3)</sup>. ECB henstiller, at perioden for overgangsforanstaltningerne i forbindelse med IFRS 9 begynder den 1. januar 2018 med en lineær indfasning <sup>(4)</sup>. Formanden for Rådet opfordres i den forbindelse til, at der fastlægges en hurtig procedure til udarbejdelse af lovgivningen til gennemførelse af overgangsordningen for IFRS 9.

Endvidere bør det være at foretrække, at indfasningen kun gælder for den reduktion i den egentlige kernekapital, som fastsættes den 1. januar 2018 (statisk beregning), og ikke for det forventede tab beregnet i henhold til IFRS 9 på den pågældende indberetningsdag i overgangsperioden (dynamisk beregning), da sidstnævnte beregningsmetode reelt vil forsinke den fulde gennemførelse af IFRS 9 <sup>(5)</sup>.

For at undgå dobbelt medregning af beløb, som tilbageføres til den egentlige kernekapital, henstiller ECB, at overgangsperioden ændres for alle de dele af kapitalkravsforordningen, som bygger på, at den egentlige kernekapital reduceres, f.eks. for henregningen til supplerende kapital, for ikke-fratrukne udskudte skatteaktiver og for reduktioner i eksponeringsværdier for standardmetoden for kreditrisici, gearingsgraden og rammen for store eksponeringer.

Overgangsforanstaltningerne bør være obligatoriske for alle institutter. Ellers vil institutter, der fravælger at anvende dem, kunne tvinge andre institutter til også at fremskynde overgangen, hvilket vil være i strid med hele formålet med at give mere tid til at tilpasse sig til den indledende reduktion i den egentlige kernekapital ved overgangen til IFRS 9.

#### 1.5. *Yderligere reduktioner og reguleringer af den egentlig kernekapital*

ECB glæder sig over Kommissionens præcision af anvendelsesområdet for artikel 104, stk. 1, litra d) i CRD og artikel 16, stk. 2, litra d) i SSMR, som fastsat i rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om den fælles tilsynsmekanisme oprettet ved forordning (EU) nr. 1024/2013 (herefter »rapporten om SSM«) <sup>(6)</sup> og særligt bekræftelsen af, at kompetente myndigheder har lov til at kræve, at et kreditinstitut anvender specifikke justeringer (fradrag, filtre eller lignende foranstaltninger) i forbindelse med beregninger af egenkapital, i tilfælde hvor den regnskabsmæssige behandling, som anvendes af kreditinstituttet, ikke anses som sikker fra et tilsynsmæssigt perspektiv. ECB er af den opfattelse, at en sådan præcisering bør fremgå direkte af teksten i CRD med henblik på at sikre retssikkerheden.

#### 1.6. *Intermediært moderselskab i Unionen*

ECB glæder sig over kravet om etablering af et intermediært moderselskab i EU i tilfælde, hvor to eller flere institutter, som er etableret i Unionen, tilhører den samme bankkoncern i et tredjeland, såfremt visse kriterier er opfyldt, eller en vis tærskelværdi er overskredet <sup>(6)</sup>, da det vil gøre det muligt for den konsoliderende tilsynsmyndighed at vurdere risiciene og den finansielle soliditet for hele bankkoncernen i Unionen og anvende tilsynskrav på et konsolideret niveau.

<sup>(1)</sup> COM (2017) 592 final

<sup>(2)</sup> Jf. International Accounting Standards Board, IFRS 9 Financial Instruments (2014), som findes på [www.ifrs.org](http://www.ifrs.org).

<sup>(3)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 473a i kapitalkravsforordningen.

<sup>(4)</sup> I overensstemmelse med det foreslåede nye punkt 96A i Basel III-dokumentet, se BCBS Standards: Regulatory Treatment of accounting provisions — interim approach and transitional arrangements, marts 2017, som er tilgængelig på BIS' websted [www.bis.org](http://www.bis.org). Ud fra denne bestemmelse fastsættes procenten for hvert år på grundlag af den lineære metode.

<sup>(5)</sup> COM (2017) 591 final.

<sup>(6)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 21b i kapitalkravsdirektivet.

Visse aspekter af de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet kræver dog yderligere præcisering for at undgå regelarbitrage. For det første bør kravet gælde for både kreditinstitutter og filialer i et tredjeland (dvs. også i tilfælde, hvor tredjelandskoncernens aktiviteter i Unionen helt eller delvist udføres gennem filialer). For det andet bør det, så snart et intermediært moderselskab er etableret, være et krav, at de eksisterende filialer af den samme tredjelandsbankkoncern, der overskrider en vis tærskel, genetableres som filialer af et kreditinstitut med tilladelse i Unionen, for at forhindre muligheder for regelarbitrage, da tilsynet med tredjelandsfilialer ikke er harmoniseret. Det er også vigtigt på længere sigt at harmonisere de regulerings- og tilsynsmæssige rammer for tredjelandsfilialer i Unionen. For det tredje bør det, uanset om det intermediære moderselskab i EU er etableret som et finansielt holdingselskab, et blandet finansielt holdingselskab eller et kreditinstitut, sikres, at rammen til afgørelse af, hvorvidt tilsyn skal udøves på konsolideret niveau, ikke medfører et resultat, der ikke er hensigtsmæssigt, og som vil kunne kompromittere de kompetente myndigheders mulighed for at udøve et effektivt tilsyn på individuelt niveau med enheder, der tilhører tredjelandskoncernen. Hvis det intermediære moderselskab i EU er etableret som et kreditinstitut, bør det derfor, og for at skabe lige vilkår, overvejes at indføre et kriterie, der svarer til kriteriet i kapitalkravsdirektivets artikel 111, stk. 5, som for nærværende finder anvendelse på finansielle holdingselskaber og (blandede) finansielle holdingselskaber. Endvidere bør anvendelsesområdet for og processen i forbindelse med gennemførelsen af kapitalkravsdirektivets artikel 111, stk. 5, præciseres. For det fjerde bør det i tilfælde af en konflikt mellem tredjelandets lovgivning og kravet om ét intermediært moderselskab i EU, som vil kunne forhindre eller komplicere overholdelsen af kravet om etablering af det intermediære moderselskab i EU unødigt, undersøges, om det er muligt at indrømme en undtagelse, for, under særlige omstændigheder, at give de kompetente myndigheder en skønsmæssig beføjelse til at tillade, at der etableres to separate intermediære moderselskaber i EU (eller at tillade, at specifikke enheder udskilles fra det intermediære moderselskab i EU). I så tilfælde bør tærsklen for kravet om etablering af et intermediært moderselskab i EU anvendes på niveauet for hele tredjelandskoncernen, før skønnet udøves, således at udøvelsen af dette skøn ikke resulterer i en omgåelse af de gældende tærskler for etablering af et intermediært moderselskab i EU, som fastsat i de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet.

#### 1.7. *Forholdsmæssig indberetning*

Hvad angår indberetningsforpligtelserne for mindre institutter, støtter ECB generelt en forholdsmæssig tilgang. I visse tilfælde bør mindre institutter være underlagt en forenklet rapporteringspligt i overensstemmelse med deres størrelse, kompleksitet og risiko.

Den foreslåede ændring i hyppigheden af den reguleringsmæssige indberetning <sup>(1)</sup> for små kreditinstitutter, er til hinder for, at de kompetente myndigheder kan føre tilstrækkeligt tilsyn med disse kreditinstitutter <sup>(2)</sup>. Reguleringsmæssige rapporter er højst relevante, da de er en af de vigtigste kilder til de oplysninger, der ligger til grund for det løbende tilsyn med mindre institutter. Tilgængeligheden af tilstrækkelige oplysninger gør det muligt for de kompetente myndigheder at tilpasse intensiteten af deres tilsynsmæssige foranstaltninger i forbindelse med sådanne institutter. Endvidere, selvom en nedsættelse af indberetningshyppigheden vil medføre en reduktion i overholdelsesomkostningerne for mindre institutter fra et perspektiv om menneskelige ressourcer, ville det sandsynligvis ikke være mindre byrdefuldt fra et perspektiv om IT, da mindre institutter stadig vil være nødt til at have passende IT-systemer, og størstedelen af disse omkostninger allerede er afholdt.

I stedet for at nedsætte indberetningshyppigheden foreslår ECB, at omfanget af indberetningen ændres for mindre institutter, når EBA har vurderet, hvilken finansiell indvirkning Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014 <sup>(3)</sup> har på institutterne med hensyn til overholdelsesomkostninger og tilsynsmæssige fordele <sup>(4)</sup>.

En konsekvent anvendelse af proportionalitetsprincippet bør tilsigtes mere systematisk i hele kapitalkravsforskriften. Det bør undersøges, om der er specifikke tilfælde, hvor en mere forholdsmæssig behandling vil kunne reducere overholdelsesomkostningerne, uden at det går ud over tilsynsordningen. Der kunne også fastsættes en mere forholdsmæssig tilgang, navnlig inden for områderne intern ledelse, egnethed og hæderlighed, aflønning og videregivelse af oplysninger.

<sup>(1)</sup> Jf. de foreslåede nye artikler 99, stk. 4, artikel 101, stk. 5, 394, stk. 3 og 430, stk. 1, i kapitalkravsforskriften.

<sup>(2)</sup> Dette forslag vil berøre omkring 80 % af alle mindre signifikante institutter.

<sup>(3)</sup> Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014 af 16. april 2014 om gennemførelsesmæssige tekniske standarder for institutters indberetning med henblik på tilsyn i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 (EUT L 191 af 28.6.2014, s. 1).

<sup>(4)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 99, stk. 7, i kapitalkravsforskriften.

### 1.8. *Automatiske restriktioner på udlodninger*

Hvad angår de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet med hensyn til det maksimale udlodningsbeløb, hilser ECB præciseringen vedrørende kapitalrangeringen velkommen. I tillæg hertil foreslår ECB, at alle foreløbige overskud og overskud ved årets udgang, som ikke allerede indgår i den egentlige kernekapital (netto af allerede udbetalte udbetalinger), indregnes i det maksimale udlodningsbeløb, og ikke kun overskud, som er opstået siden den seneste udlodning. Fokuseringen på den seneste udlodning eller betaling sætter en begrænsning for, hvilke overskud der kan anvendes til beregning af det maksimale udlodningsbeløb. Kreditinstitutter træffer ofte beslutning om udbetaling af kuponrenter, udbytte og bonusser på flere forskellige datoer, og jo oftere et kreditinstitut træffer afgørelse om eller foretager udlodning, jo kortere bliver perioden, som overskuddet skabes over, og jo mindre således det overskud, der kan anvendes til beregning af det maksimale udlodningsbeløb. Denne begrænsning er ikke begrundet, hvis det foreløbige overskud eller overskuddet ved årets udgang, som er opstået, men som endnu ikke indgår i den egentlige kernekapital, er højere end de foretagne udlodninger.

### 1.9. *Kredit- og modparts kreditrisiko*

1.9.1. Mens niveau 2-lovgivningen i vid udstrækning har præciseret modelleringen af kredit- og markedsrisici samt operationelle risici, mangler disse detaljer stadig med hensyn til modparts kreditrisiko. ECB henstiller, at kapitalkravsforordningen ændres således, at EBA får til opgave at udvikle reguleringsmæssige tekniske standarder med specifikke vurderingskriterier for metoden for interne modeller (Internal Model Method, IMM) og for den avancerede kreditværdijusteringsmetode (Advanced Credit Valuation Adjustment, A-CVA). Disse reguleringsmæssige tekniske standarder skal nærmere præcisere vurderingen af væsentligheden af modelændringer og udvidelser for både IMM og A-CVA. Endelig bør der tilføjes en bestemmelse om, at kreditinstitutter skal indhente forudgående godkendelse fra de kompetente myndigheder for at kunne anvende A-CVA-metoden.

1.9.2. Kreditinstitutter, der allerede har gennemført metoden for interne modeller (IMM), anvender ikke udelukkende denne metode, men anvender også andre (ikke-interne) metoder til beregning af visse af deres eksponeringer. Det giver anledning til bekymring om, at et større antal kreditinstitutter måske ikke vil kunne opfylde kravet om, at IMM ikke må anvendes sideløbende med andre metoder. I den forbindelse bør kapitalkravsforordningen ændres, således at kreditinstitutter får mulighed for at indhente tilladelse til at anvende IMM-metoden på permanent og delvis basis ved beregningen af modparts kreditrisici, på samme måde som de kan for andre typer risici.

1.9.3. Endvidere bør de nuværende regler i kapitalkravsforordningen til fastsættelse af løbetidsparametret udstrækkes til at omfatte derivat- og værdipapirfinansieringstransaktionseksponeringer samt transaktioner uden fast løbetid.

1.9.4. Definitionen af tilsynsdelta for den nye standardmetode til måling af modparts kreditrisikoeksponeringer, som foreslået af Kommissionen, bør tilpasses til de matematisk korrekte standarder fra Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS).

### 1.10. *Behandling af finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber*

1.10.1. ECB støtter harmoniseringen og styrkelsen af tilsynet med finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber. Det er vigtigt, at tiltag til konsolideret tilsyn kan målrettes direkte mod en bankkoncerns moderselskab, uanset om det er et kreditinstitut eller et holdingselskab. I den forbindelse er det grundlæggende mål med tilsynet at sikre, at moderselskabet styrer og koordinerer sine datterselskaber på en måde, som effektivt fremmer det konsoliderede tilsyn. Generelt bør den nye ordning gøre det muligt for at tage specifikt hensyn til et finansielt holdingselskabs eller et blandet finansielt holdingselskabs særlige karakteristika og dets rolle i en koncern for at undgå uforholdsmæssige hindringer for koncernens funktion.

1.10.2. Visse aspekter af de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforordningen kunne med fordel forbedres eller præciseres. Det er f.eks. nødvendigt at præcisere, hvorledes de foreslåede ændringer vedrørende meddelelse af tilladelse til (blandede) finansielle holdingselskaber skal ses i forhold til de eksisterende regler om tilsyn med kvalificerede kapitalandele. Endvidere fremgår det ikke med tilstrækkelig klarhed i de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforordningen, hvilke af de nuværende bestemmelser, der henviser til »kreditinstitut«, der skal forstås som omfattende et finansielt holdingselskab og et blandet finansielt holdingselskab med henblik på konsolideret tilsyn. Det er også nødvendigt med yderligere specifikationer med hensyn til de løbende tilsynsforanstaltninger, som den konsoliderende tilsynsmyndighed kan anvende på et finansielt holdingselskab og et blandet finansielt holdingselskab.

1.10.3. Endvidere er det nødvendigt at tage effekterne af de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivets artikel 111 i betragtning. Det er navnlig bekymrende, at den konsoliderende tilsynsmyndighed kan være beliggende i en anden jurisdiktion end det finansielle holdingselskab eller det blandede finansielle holdingselskab. Den konsoliderende tilsynsmyndighed vil i så fald skulle sikre, at et finansielt holdingselskab eller et blandet finansielt holdingselskab, der er etableret i en anden medlemsstat, overholder konsolideringskravene. De foreslåede ændringer til CRD bør omfatte bestemmelser, som nærmere fastsætter, hvorledes effektivt grænseoverskridende samarbejde skal udføres i et sådant tilfælde.

1.10.4. Endelig bør de foreslåede ændringer til CRD omfatte bestemmelser, som præciserer behandlingen af eksisterende finansielle holdingselskaber og blandede finansielle holdingselskaber, som falder inden for de pågældende bestemmelser.

#### 1.11. *Tilsyn med store grænseoverskridende investeringsselskaber*

Store og komplekse banklignende investeringsselskaber, som tilbyder investeringstjenester, som påvirker deres balance, særligt investeringsselskaber med grænseoverskridende aktiviteter, kan indebære større finansielle risici samt en øget risiko for afsmittende effekter til andre banker. ECB er af den opfattelse, at det konsoliderede tilsyn og solotilsynet med større grænseoverskridende, banklignende investeringsselskaber i EU overvejes yderligere for at sikre forsigtige og konsistente tilsynsstandarder, der står i forhold til de risici, som disse virksomheder kan udgøre. En af mulighederne ville være at ændre CRD/CRR med henblik på at sikre, at store grænseoverskridende investeringsselskaber anses som kreditinstitutter<sup>(1)</sup>. Dette ville være relevant for investeringsselskaber, som hyppigt udfører banklignende aktiviteter af en type, der også udføres af banker. For investeringsselskaber, som ikke er omfattet af denne kategori, bør den nuværende sondring mellem de behandlinger, som reflekteres i nationale ordninger, bibeholdes.

#### 1.12. *Nationale beføjelser*

1.12.1. SSM-forordningen overdrager ECB specifikke opgaver i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter med henblik på at bidrage til kreditinstitutternes sikkerhed og soliditet samt det finansielle systems stabilitet. Disse opgaver udføres, idet der fuldt ud og under stor omhu tages hensyn til det indre markedes enhed og integritet og på ligebehandling af kreditinstitutterne med henblik på at undgå regelarbitrage<sup>(2)</sup>. I forbindelse hermed anvender ECB al relevant EU-ret, og såfremt denne EU-ret består af direktiver, den nationale lovgivning til gennemførelse af disse direktiver<sup>(3)</sup>, navnlig kapitalkravsdirektivet og direktivet om genopretning og afvikling af banker (Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD)<sup>(4)</sup>. Visse tilsynsbeføjelser er dog ikke specifikt omtalt i EU-lovgivningen, og forskelle i de nationale lovgivninger resulterer i asymmetrier i ECB's tilsynsbeføjelser i de enkelte deltagende medlemsstater.

1.12.2. ECB har allerede undersøgt anvendelsesområdet for og omfanget af de eksisterende tilsynsbeføjelser og har udviklet en metode til sikring af, at ECB's beføjelser fortolkes konsekvent. Selv om ECB's kompetencer er afklaret på denne måde, vil et fælles retsgrundlag i EU-retten for disse eksisterende tilsynsbeføjelser udløse et krav om, at de gennemføres og bidrage til at præcisere fortolkningen af, hvorvidt en specifik beføjelse i henhold til national ret falder inden for en specifik opgave, som er overdraget ECB. Endvidere vil det fremme lige vilkår i tilsynet med bankerne i EU gennem harmoniseringen af de kompetente myndigheders tilsynsbeføjelser. For at opnå dette bør EU-retten omfatte en klar henvisning til yderligere tilsynsbeføjelser på en række områder for at undgå retlig usikkerhed med hensyn til ECB's direkte tilsynsbeføjelser og for at sikre lige vilkår med hensyn til tilsynsbeføjelser i hele bankunionen. Disse områder vedrører primært erhvervelser i tredjelande, fusioner, aktivoverførsler og andre strategiske beslutninger, ændring af kreditinstitutternes vedtægter og deres aktionærovevrenskomster med hensyn til udøvelsen af stemmerettigheder, kreditgivning til nærtstående parter, kreditinstitutters outsourcing af aktiviteter, eksterne revisorers tilsynsbeføjelser og yderligere beføjelser vedrørende udstedelse af tilladelser til kreditinstitutter.

#### 1.13. *Vurdering af egnethed og hæderlighed samt personer med nøglefunktioner*

1.13.1. Kapitalkravsdirektivet indeholder i øjeblikket ingen krav om, hvilken procedure de kompetente myndigheder skal følge ved deres vurdering af medlemmerne af ledelsesorganer. National praksis varierer derfor betydeligt med hensyn til, hvornår vurderingen foretages, tidsfristerne herfor, og om den foretages før eller umiddelbart efter en udpegning. ECB henstiller, at EU-retten ændres for yderligere at harmonisere processen for »vurdering af egnethed og hæderlighed«.

<sup>(1)</sup> Jf. meddelelse om bankunionens gennemførelse, s. 19, og rapporten om SSM, s. 8.

<sup>(2)</sup> Jf. artikel 1, stk. 1, i SSM-forordningen.

<sup>(3)</sup> Jf. artikel 4, stk. 3, i SSM-forordningen.

<sup>(4)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 190).



1.13.2. Personer med nøglefunktioner har en vigtig indflydelse på den daglige ledelse af kreditinstituttet og dets overordnede ledelsesstruktur. ECB henstiller, at EU-retten ændres, således at den omfatter en definition af personer med nøglefunktioner, og at definitionen af øverste ledelse præciseres. For at harmonisere de nationale fremgangsmåder bør der endvidere indføjes en bestemmelse om de beføjelser, som tilkommer de kompetente myndigheder i forbindelse med deres vurdering af personer med nøglefunktioner i signifikante institutter.

#### 1.14. *Udveksling af oplysninger*

Den nuværende EU-ramme indeholder kun få specifikke henvisninger til behovet for samarbejde mellem de kompetente myndigheder, der har ansvar for at føre tilsyn, og de myndigheder, der bekæmper hvidvask<sup>(1)</sup>. Der er heller ingen udtrykkelige bestemmelser, der regulerer samarbejdet mellem de kompetente myndigheder, der har ansvar for at føre tilsyn, og de myndigheder, der har ansvar for at anvende reglerne om strukturel adskillelse. ECB foreslår, at bestemmelserne om udveksling af fortrolige oplysninger i kapitalkravsdirektivet ændres for udtrykkeligt at foreskrive samarbejde med disse andre myndigheder.

#### 1.15. *Håndhævelses- og sanktionsordning*

Listen over overtrædelser, for hvilke der i henhold til kapitalkravsdirektivet kan pålægges sanktioner, omfatter ikke en række vigtige overtrædelser, f.eks. med hensyn til søjle 1-kapitalkrav, tilsynsforordninger og -afgørelser udstedt af en kompetent myndighed, kravet om at ansøge om forudgående tilladelse og pligten til at underrette den kompetente myndighed. Medlemsstaterne kan derfor efter eget skøn vælge, om de vil give de kompetente myndigheder en beføjelse til at pålægge administrative bøder i disse tilfælde. Det kan føre til inkonsekvens mellem medlemsstaterne og underminere en effektiv håndhævelse af tilsynskravene. For at modvirke dette foreslår ECB at udvide listen over overtrædelser, for hvilke der kan pålægges sanktioner.

#### 1.16. *Valgmuligheder og skøn*

1.16.1. De nationale valgmuligheder og skøn inden for tilsynslovgivningen er til hinder for realiseringen af et fælles regelsæt på EU-plan og tilføjer et ekstra lag af kompleksitet og omkostninger, samtidig med at det skaber muligheder for regelarbitrage. Navnlig medlemsstaternes valgmuligheder skaber hindringer for, at Den Fælles Tilsynsmekanisme fungerer effektivt, da der skal tages hensyn til forskellige lovgivninger og forskellig praksis i de deltagende medlemsstater. Den samtidige og divergerende udøvelse af sådanne valgmuligheder resulterer i et reguleringsmæssigt kludetæppe, der kan stå i vejen for et velfungerende ECB-tilsyn i de deltagende medlemsstater og med hensyn til eksponeringer relateret til tredjelande.

1.16.2. I visse tilfælde påvirker disse forskelle også tilsynsbeføjelserne. De uberettigede valgmuligheder og skøn, som ikke er begrundet set ud fra et tilsynsmæssigt perspektiv, bør derfor harmoniseres direkte i niveau 1-lovgivningen. Tilsvarende bør indførelsen af nye valgmuligheder og skøn modvirkes, som det f.eks. ses i de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen med hensyn til aktieinvesteringer i fonde.

#### 1.17. *Kapitalgrundlagskrav for eksponeringer mod centrale modparter (CCP'er)*

ECB støtter indførelsen af en på forhånd defineret undtagelsesperiode i de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen med hensyn til kapitalkravet for eksponeringer mod centrale modparter. En sådan på forhånd defineret undtagelsesperiode vil gøre det muligt for institutterne at vurdere, hvorvidt en central modpart fra et tredjeland, der har ansøgt i overensstemmelse med artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012<sup>(2)</sup>, kan anerkendes som en kvalificeret central modpart. En sådan undtagelsesperiode er vigtig for at give institutterne retlig sikkerhed med hensyn til behandlingen af deres eksponeringer inden for en relevant tidshorizont. ECB mener dog, at en maksimal periode på fem år efter datoen for indgivelse af en ansøgning om anerkendelse (såfremt Kommissionen ikke allerede har vedtaget en gennemførelsesretsakt), er for lang i lyset af de eventuelle følger, som eksponeringer mod ikke-ankendte tredjelands-CCP'er kan have for den finansielle stabilitet. ECB foreslår derfor, at der fastsættes en kortere maksimal undtagelsesperiode for eksponeringer mod tredjelands-CCP'er, som endnu ikke er anerkendt i henhold til artikel 25 i forordning (EU) nr. 648/2012.

<sup>(1)</sup> Hverken kapitalkravsdirektivet eller Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF og Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73) foreskriver specifikt et samarbejde af denne art.

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 af 4. juli 2012 om OTC-derivater, centrale modparter og transaktionsregistre (EUT L 201 af 27.7.2012, s. 1).

## 2. Gennemførelse af internationalt vedtagne tilsynsstandarder

ECB hilser gennemførelsen af internationalt vedtagne tilsynsstandarder i EU-retten velkommen. Som følge af den indbyrdes forbundethed med det globale finansielle system er det nødvendigt med globale standarder for at sikre sammenlignelighed og lige konkurrencevilkår.

### 2.1. Gearingsgrad

2.1.1. ECB støtter indførelsen af et gearingsgradkrav i EU-retten, og at det fastsættes til 3 %, som er i overensstemmelse med BCBS-standarderne og EBA's henstillinger<sup>(1)</sup>. ECB anbefaler, at den detaljerede gennemførelse af standarderne for gearingsgrader i EU tager behørigt hensyn til resultatet af de igangværende internationale diskussioner, navnlig inden for BCBS, såvel som yderligere udviklinger på internationalt niveau.

2.1.2. Den foreslåede ændring til kapitalkravsforordningen fjerner imidlertid de kompetente myndigheders nuværende skønsbeføjelse til at undtage koncerninterne eksponeringer, som allerede er undtaget fra risikovægte eksponeringer opstået igennem pass-through af regulerede opsparingsprodukter<sup>(2)</sup>, fra eksponeringsmålet bag gearingsgraden, og indfører i stedet automatiske undtagelser for disse eksponeringer<sup>(3)</sup>. ECB er af den opfattelse, at kreditinstitutter kun bør have lov til at ekskludere disse eksponeringer fra gearingsgraden, hvis forudgående godkendelse meddeles af den kompetente myndighed efter en vurdering af de underliggende gearingsrelaterede risici, som det er tilfældet i henhold til gældende EU-ret. For så vidt angår signifikante institutter i SSM er vurderingen baseret på ECB's vejledning om valgmuligheder og skøn, der gives i henhold til EU-retten<sup>(4)</sup>.

2.1.3. Hvis undtagelsen af eksponeringer, der er opstået gennem offentligt støttet eksportkredit<sup>(5)</sup>, skal opretholdes, bør den begrænses til den nødvendige udstrækning for så vidt det er berettiget på grund af EU-dækkende nødvendighed frem for nationale præferencer, da den udgør en afvigelse fra BCBS-standarderne. Den automatiske undtagelse af eksponeringer, der er opstået gennem støttelån fra eksponeringsforanstaltningen<sup>(6)</sup> afviger også fra BCBS-standarderne og strider imod tankegangen om, at gearingsgraden skal være en ikke-risikobaseret foranstaltning. Endvidere er den automatiske undtagelse ikke i overensstemmelse med EBA's henstillinger og gør det vanskeligt at foretage en effektiv sammenligning af gearingsgrader på tværs af markedet. Endelig bevirker formuleringen af en række undtagelser, som flere steder er uklare med hensyn til de betingelser, der skal være opfyldt, at institutterne kan fortolke undtagelserne på forskellige måder, hvilket kan resultere i, at de får et større anvendelsesområde og ikke er målrettet mod meget specifikke tilfælde.

2.1.4. ECB støtter indførelsen af et gearingsgradsgebyr specifikt for globale systemisk vigtige institutter (G-SII'er), hvis udformning og kalibrering bør baseres på de internationale standarder, når disse er endeligt udformet. Yderligere krav for globale systemisk vigtige institutter bør afspejle deres systemiske relevans og danne grundlag for den yderligere tabsabsorberende kapacitet, der er nødvendig for at sikre supplerende beskyttelse mod deres eventuelle konkurs.

2.1.5. De foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen indeholder også en bestemmelse om, at institutter kan reducere eksponeringsmålet med initialmargenen i tilfælde af derivateksponeringer i forbindelse med clearing for kunder, hvilket er et andet element, der afviger fra BCBS-standarderne. Behandlingen af initialmargenen i disse transaktioner er et følsomt emne, der i øjeblikket er ved at blive undersøgt på internationalt plan. Gennemførelsen i Unionen bør afspejle konklusionerne af denne undersøgelse, når den er afsluttet<sup>(7)</sup>.

2.1.6. De foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen fastholder den nuværende fremgangsmåde til beregning af gearingsgraden på grundlag af balancen i slutningen af kvartalet<sup>(8)</sup>. ECB anbefaler at ændre bestemmelsen under hensyn til de igangværende internationale diskussioner vedrørende referenceperioden til beregning af gearingsgraden.

2.1.7. Spørgsmålet om, hvordan centralbankreserver skal behandles med henblik på at beregne eksponeringen for gearingsgraden er et andet følsomt spørgsmål, som i øjeblikket er under revidering på internationalt niveau. Gennemførelsen af gearingsgraden i EU-retten bør tage hensyn til reviderings konklusioner, når den er afsluttet.

<sup>(1)</sup> EBA Report on the leverage ratio requirements under Article 511 of the CRR (No. EBA-Op-2016-13), af 3. august 2016, som findes på EBA's websted [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu).

<sup>(2)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 429a, stk. 1, litra j), i kapitalkravsforordningen.

<sup>(3)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 429a i kapitalkravsforordningen.

<sup>(4)</sup> Jf. ECB's vejledning om valgmuligheder og skøn, der gives i henhold til EU-retten (konsolideret version), november 2016, som findes på ECB's websted om banktilsyn på [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu).

<sup>(5)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 429a, stk. 1, litra f), i kapitalkravsforordningen.

<sup>(6)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 429a, stk. 1, litra e), i kapitalkravsforordningen.

<sup>(7)</sup> Jf. BCBS's konsultationspapir: Revisions to the Basel III leverage ratio framework af 25. april 2016, som findes på BIS's websted [www.bis.org](http://www.bis.org).

<sup>(8)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 429, stk. 2, i kapitalkravsforordningen læst i sammenhæng med artikel 14, stk. 2, i gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014.

2.1.8. ECB er enig i EBA's anbefalinger om, at centrale modparter ikke bør være undergivet et krav om gearingsgrad, selv hvis de pågældende enheder har banktilladelse i nogle medlemsstater. Undtagelsen af disse centrale modparter fra gearingsgraden er berettiget på baggrund af de specifikke sikkerhedsforanstaltninger, der pålægges centrale modparter i medfør af forordning (EU) nr. 648/2012, og på baggrund af det faktum at centrale modparter passiver, såsom marginer i form af indskud, hovedsageligt akkumuleres med henblik på risikostyringsformål frem for finansiering af investeringsaktiviteter.

## 2.2. Net stable funding ratio (NSFR)

2.2.1. De foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen afviger fra BCBS-standarderne med hensyn til behandlingen af aktiver, der anses for likvide aktiver af høj kvalitet på niveau 1, ved at anvende en RSF-faktor på 0 % og ikke 5 % <sup>(1)</sup>. ECB foreslår at fastholde et krav om stabil finansiering for likvide aktiver af høj kvalitet på niveau 1 (ekskl. kontantbeholdninger og centralbankreserver, som skal være omfattet af en RSF-faktor på 0 %), da disse aktiver er genstand for visse prisrisici over en tidshorisont på et år, også selv om der ikke foreligger et stressscenario. Det er ikke hensigtsmæssigt at indføre den samme behandling som i forbindelse med likviditetsdækningsgraden som følge af de forskellige tidsfrister for de to standarder.

2.2.2. De foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen afviger også fra BCBS-standarderne med hensyn til behandlingen af den fremtidige finansieringsrisiko for derivater <sup>(2)</sup>. ECB glæder sig over det mandat, som EBA har fået til at aflægge rapport til Kommissionen om muligheden for at vedtage en mere risikofølsom foranstaltning <sup>(3)</sup> som følge af, at BCBS-standarderne ikke er tilstrækkeligt risikofølsomme <sup>(4)</sup>. De foreslåede overgangsordninger indeholder dog visse begrebsmæssige mangler, der åbner op for regelarbitrage, og deres indvirkning på kreditinstitutterne er endnu ikke blevet vurderet. Indtil der er blevet identificeret en mere hensigtsmæssig metode foreslår ECB derfor, at overgangsordningen bringes i overensstemmelse med BCBS-standarderne.

2.2.3. Hvad angår behandlingen af sikrede udlånstransaktioner, anvender de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen en lavere RSF-faktor på sikrede og usikrede transaktioner med finansielle modparter med en resterende løbetid på mindre end seks måneder, end hvad der er fastsat i BCBS-standarderne <sup>(5)</sup>. Der bør foretages en holistisk gennemgang af de faktorer, der anvendes på alle sikrede transaktioner, som indgår i NSFR, baseret på en dybtgående analyse, for at fastslå, hvorvidt faktorerne for specifik sikkerhed og løbetider er kalibreret hensigtsmæssigt. Indtil en sådan gennemgang er foretaget, foreslår ECB, at RSF-faktorerne i henhold til BCBS-standarderne anvendes.

2.2.4. De foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen omfatter en undtagelse fra NSFR-kravet for aktiver og forpligtelser direkte knyttet til dækkede obligationer, der opfylder kriterierne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/65/EF <sup>(6)</sup> og for soft-bullet og betingede pass-through-obligationer, der opfylder visse kriterier med hensyn til løbetidstriggere <sup>(7)</sup>. ECB støtter EBA's henstilling om, at kun fuldt matchede dækkede pass-through-obligationer bør undtages, da de ikke udgør nogen finansieringsrisiko for den udstedende bank <sup>(8)</sup>. Derimod foreslår ECB, at andre dækkede obligationer ikke bør undtages fra NSFR, da disse obligationer, på samme måde som med andre langfristede forpligtelser, har betydelige finansieringsrisici, der ikke imødegås af deres strukturelle egenskaber. Under hensyn til, hvor vigtige dækkede obligationer er i forbindelse med bankfinansiering, vil en de facto-undtagelse af de fleste udestående dækkede obligationer resultere i en betydelig udvanding af tilsynsstandarderne.

<sup>(1)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 428r, stk. 1, litra a), i kapitalkravsforordningen og punkt 37 i BCBS's dokument »Basel III: the net stable funding ratio«, oktober 2014 (herefter »BCBS's NSFR-ramme«), som findes på BIS's websted [www.bis.org](http://www.bis.org).

<sup>(2)</sup> Jf. de foreslåede nye artikler 428u, stk. 2, og artikel 428x, stk. 2, 3 og 4, i kapitalkravsforordningen.

<sup>(3)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 510, stk. 4, i kapitalkravsforordningen.

<sup>(4)</sup> Jf. Eurosystemets bidrag til Europa-Kommissionens DG FIS consultation paper on further considerations for the implementation of the net stable funding ratio in the European Union af 14. september 2016.

<sup>(5)</sup> Jf. de foreslåede nye artikler 428s, litra b), og artikel 428u, stk. 1, litra a) og b), i kapitalkravsforordningen og punkt 38 og 39b i BCBS NSFR-rammen.

<sup>(6)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/65/EF af 13. juli 2009 om samordning af love og administrative bestemmelser om visse institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter) (EUT L 302 af 17.11.2009, s. 32).

<sup>(7)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 428f, stk. 2, litra c), og d) i kapitalkravsforordningen.

<sup>(8)</sup> Jf. henstilling nr. 6 i EBA Report on Net Stable Funding Requirements under Article 510 of the CRR (EBA Op/2015/22), af 15. december 2015, som findes på EBA's websted [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu).

### 2.3. Gennemgående undersøgelse af handelsbeholdningen

2.3.1. ECB glæder sig over forslaget om at gennemføre den nye BCBS-standard om markedsrisiko, som er et resultat af den gennemgående undersøgelse af handelsbeholdningen, i EU-lovgivningen <sup>(1)</sup>. ECB anbefaler, at den detaljerede gennemførelse af FRTB-standarden i Unionen, særligt de passende overgangsordninger, tager behørigt hensyn til resultatet af de igangværende internationale diskussioner, navnlig i BCBS, såvel som yderligere udviklinger på internationalt niveau. Derudover er den forventede gennemførelsesperiode på to år måske ikke tilstrækkelig lang til, at institutterne kan dokumentere deres overholdelse af modelkravene og til, at tilsynsmyndighederne kan vurdere og godkende risikomodellerne. Dette skyldes, at de tekniske specifikationer for en række vigtige aspekter af metoden for interne modeller først vil blive fastsat i reguleringsmæssige tekniske standarder, som først vil være tilgængelige længe efter, at de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen er trådt i kraft. Det vil af den grund være tilrådeligt at forlænge gennemførelsesfasen

2.3.2. Den foreslåede overgangsordning, der indfører en betydelig nedadrettet recalibrering (med 35 %) af FRTB-kapitalkravet over en periode på tre år, vækker dog bekymring, da det vil kunne medføre kapitalkrav for markedsrisiko, som ligger betydeligt under det nuværende niveau for specifikke institutter. En overgangsperiode kan ganske vist bidrage til at afbøde indvirkningen på kreditinstitutternes kapitalkrav, men ECB foreslår, at overgangskalibreringen udfases gradvist, efter en forud defineret plan, og kombineres med et gulv for at forhindre, at kapitalkravene for markedsrisiko falder til under det nuværende niveau.

Hvad angår de yderligere ændringer til rammen for markedsrisiko, mener ECB, med det formål at opnå større proportionalitet, at de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen, hvorefter institutter med mindre handelsaktiviteter kan anvende forenklede metoder, er hensigtsmæssige, så længe tærsklen for anvendelse holdes på det niveau, der fremgår af forslaget. Den foreslåede forenklede standardmetode bør dog være tilstrækkelig risikofølsom og føre til kapitalkrav, der er hensigtsmæssige set i forhold til de nye metoder, der finder anvendelse på større kreditinstitutter. I den forbindelse bør fremtidige revisioner af kapitalkravsforordningen tage højde for relevante udviklinger på BCBS-niveau.

2.3.3. De foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen indarbejder ikke visse nøgleelementer i BCBS-standarderne, såsom specifikationen af testen til fastsættelse af, hvilke aktiver der kan reklassificeres til resultatopgørelsen, direkte i niveau 1-lovgivningen, hvorved de overlades til fremtidige delegerede retsakter. ECB foreslår, at disse elementer indarbejdes direkte i kapitalkravsforordningen, således at kun de tekniske specifikationer gennemføres i tekniske standarder.

2.3.4. De foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen giver kreditinstitutterne en betydelig grad af modelleringsfrihed, hvilket kan føre til alvorlige forskelle i tilsynspraksis og modelberegningen af risici. For at imødegå dette foreslår ECB, at der i kapitalkravsforordningen indarbejdes begrænsninger for modeller, der er udviklet som led i den gennemgående undersøgelse af handelsbeholdningen på grundlag af sammenlignende undersøgelser.

2.3.5. I modsætning til BCBS-standarderne giver de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen kreditinstitutterne mulighed for uden begrænsninger at vælge de handelsenheder, for hvilke de vil anmode om godkendelse af en metode for interne modeller, og de handelsenheder, for hvilke de vil fastholde standardmetoden. For at undgå tilsynsarbitrage bør de kompetente myndigheder have mulighed for at fastsætte, på grundlag af den metode, som kreditinstitutterne har valgt for sammenlignelige handelsenheder, hvilke handelsenheder, der efter deres mening bør være omfattet af metoden for interne modeller.

Konkrete ændringsforslag til de foreslåede forordninger og direktiver fremsættes med en begrundelse herfor i et separat teknisk arbejdsdokument vedlagt en forklarende tekst. Det tekniske arbejdsdokument er ikke vedtaget af Styrelsesrådet. Det tekniske arbejdsdokument er tilgængeligt på engelsk på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 8. november 2017.

Mario DRAGHI  
Formand for ECB

<sup>(1)</sup> BCBS Standards: Minimum capital requirements for market risk, januar 2016, findes på BIS' hjemmeside [www.bis.org](http://www.bis.org).