

## III

(Forberedende retsakter)

## DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

### DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 27. april 2022

**om et forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2013/36/EU for så vidt angår tilsynsbeføjelser, sanktioner, tredjelandsfilialer og miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici**

(CON/2022/16)

(2022/C 248/03)

#### Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 17. og 21. januar 2022 anmodninger fra 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 for så vidt angår tilsynsbeføjelser, sanktioner, tredjelandsfilialer og miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici <sup>(1)</sup> (herefter »ændringsforslagene til kapitalkravsdirektivet«).

Ændringsforslagene til kapitalkravsdirektivet er tæt forbundet med et andet forslag, som ECB har modtaget en høringsanmodning om, nemlig et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår krav vedrørende kreditrisiko, kreditværdijusteringsrisiko, operationel risiko, markedsrisiko og den nedre grænse for output <sup>(2)</sup> (sammen med ændringsforslagene til kapitalkravsdirektivet herefter »Kommissionens reform af banksektoren«).

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 CRD indeholder bestemmelser, der påvirker ECB's opgaver i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter i henhold til traktatens artikel 127, stk. 6, og Det Europæiske System af Centralbankers bidrag til den smidige gennemførelse af 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 fuldt ud Kommissionens reform af banksektoren, som gennemfører vigtige elementer af den globale reformdagsorden i EU-lovgivningen. Dette vil forstærke EU's fælles regelsæt og stramme regelsættet betydeligt på områder, hvor tilsynsmyndighederne har konstateret mangler, der potentielt kan føre til utilstrækkelig overvågning og dækning af risici.

For det første vil en bedre håndtering af miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici (ESG) ved at indføre strengere krav og ved at udvide de tilsynsmæssige værktøjer på dette område bidrage til at sikre, at institutterne proaktivt udvikler forbedrede risikostyringsrammer, hvorved sandsynligheden for, at de enkelte institutioner og det finansielle system som helhed opbygger uforholdsmæssigt store risici, mindskes.

<sup>(1)</sup> COM(2021) 663 final.

<sup>(2)</sup> COM(2021) 664 final.

For det andet vil en nøjagtig gennemførelse af outputgulvet reducere uberettiget variabilitet i risikovægten <sup>(3)</sup>, og det er glædeligt, at der ikke vil ske dobbelttælling af risici for så vidt angår andre krav, samtidig med at operationel kompleksitet bør undgås.

For det tredje vil harmoniserede bestemmelser om vurderingen af bankernes direktører og nøglemedarbejdere (egnetheds- og hæderlighedsvurderinger) lette tilsynseffektiviteten og forbedre den solide forvaltning.

For det fjerde vil et fælles regelsæt for filialer af tredjelandskoncerner, der opererer i medlemsstaterne, erstatte forskelligartede nationale fremgangsmåder og styrke det indre marked.

For det femte vil en yderligere harmonisering af de nationale beføjelser i forbindelse med erhvervelse af kvalificerede andele, overførsel af aktiver eller passiver, fusioner eller spaltninger samt sanktionsordningen sikre rammens sammenhæng og robusthed.

For det sjette opfordrer ECB til overensstemmelse mellem Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU <sup>(4)</sup> (herefter »kapitalkravsdirektivet«) og Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 <sup>(5)</sup> om spørgsmål vedrørende tilsynsmæssig uafhængighed i almindelighed og interessekonflikter i særdeleshed. For at begrænse mulige interessekonflikter er det vigtigt med en streng, men forholdsmæssig og fleksibel tilgang, der giver mulighed for at tage behørigt hensyn til hver enkelt situation.

Endelig vil tilsynsmyndighedernes mulighed for at inddrage tilladelsen for kreditinstitutter, der er blevet erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende, men som ikke opfylder kriterierne for afvikling, fordi kriteriet om offentlighedens interesse ikke er opfyldt, fremme disse bankers velordnede udtræden af markedet <sup>(6)</sup>.

Udtalelsen adresserer spørgsmål af særlig betydning for ECB, som er blevet opdelt i to afsnit, som fremgår nedenfor.

## 1. Miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici (ESG-risici)

### 1.1. Støtte til ændringsforslagene

ECB glæder sig meget over Kommissionens forslag om at skærpe kravene med hensyn til ESG-risici for kreditinstitutter og det respektive mandat for de kompetente myndigheder. ECB er enig i, at ESG-risici kan have vidtrækkende konsekvenser for stabiliteten i både de enkelte institutioner og det finansielle system som helhed. Kommissionen har med rette fastsat ambitiøse mål for EU's tilpasning til virkningerne af miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici og overgangen til en bæredygtig økonomi, herunder specifikke ændringer af produktionssystemet over en begrænset tidshorisont. Det fremhæves i strategien, at "den europæiske grønne pagts succes afhænger af bidraget fra alle økonomiske interessenter og af deres incitament til at nå vores mål. Med henblik herpå skal de finansielle institutioner omsætte EU's bæredygtighedsmål til deres langsigtede finansieringsstrategier og beslutningsprocesser <sup>(7)</sup>. Omstillingen og de dermed forbundne risici påvirker næsten alle økonomiske sektorer og har omfattende virkninger på tværs af regionerne. De afhænger desuden af dekarboniseringspolitikker, ændringer i forbrugernes og investorernes præferencer samt teknologiske ændringer. Disse omfattende virkninger kræver skræddersyede strategier og øget risikostyringskapacitet for at sikre modstandsdygtigheden af kreditinstitutternes forretningsmodeller på kort, mellemlang og lang sigt og for at undgå ophobning af overdreven overgangsrisiko i deres porteføljer. Det er derfor afgørende, at kreditinstitutterne overvåger risikoen for, at deres porteføljer ikke stemmer overens med EU's omstillingsmål, og dermed fastsætter ambitiøse og konkrete tidsfrister, herunder mellemliggende milepæle, med henblik på deres strategiske planlægning.

<sup>(3)</sup> Jf. hvad angår den generelle gennemførelse af outputgulvet Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2022/11 af 24. marts 2022 om et forslag til ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår krav vedrørende kreditrisiko, kreditværdijusteringsrisiko, operationel risiko, markedsrisiko og outputgulvet. Alle ECB's udtalelser er offentliggjort i EUR-Lex.

<sup>(4)</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, 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>(5)</sup> Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT L 287 af 29.10.2013, s. 63).

<sup>(6)</sup> Jf. navnlig ECB's bidrag til Europa-Kommissionens målrettede høring om gennemgangen af rammen for krisestyring og indskudsforsikring, s. 9, der findes på ECB's websted [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(7)</sup> Se Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 6. juli 2021: Strategi for finansiering af omstillingen til en bæredygtig økonomi, COM(2021) 390 final, s. 14.

ECB støtter forslaget om at dække ESG-risici mere eksplicit i tilsynskravene, hvilket vil bidrage til at minimere de trusler, som disse risici udgør for de enkelte institutioner og den finansielle stabilitet. Behovet for bedre bankintern risikostyring og mere tilsyn med disse risici er blevet fremhævet i en nylig tilsynsvurdering fra ECB. Denne omfattende undersøgelse viste, at ingen institution er tæt på fuldt ud at tilpasse sin praksis til de tilsynsmæssige forventninger vedrørende klima- og miljørisici, og at institutionerne selv anser 90 % af deres indberettede praksis for kun delvist eller slet ikke at være i overensstemmelse med ECB's tilsynsmæssige forventninger <sup>(8)</sup>.

ECB anerkender prioriteringen af risici i forbindelse med klima- og miljørisici i forhold til sociale og ledelsesmæssige faktorer, også i lyset af de forskellige metoder. Klima- og miljørisici omfatter navnlig trusler som følge af den nødvendige overgang til en mere bæredygtig økonomi og tilpasningen til forøgede fysiske trusler. Omstillingsrisici og fysiske risici er særlige sammenlignet med andre tilsynsmæssige risici, og efterhånden som de opbygges over tid, er der behov for omhyggelig planlægning og klare afbødningsstrategier, mens der kan være behov for en beslutsom og øjeblikkelig indsats på kort sigt for at afbøde de langsigtede virkninger.

ECB støtter det foreslåede krav om, at kreditinstitutter skal udarbejde specifikke planer for overvågning og håndtering af ESG-risici, der opstår på kort, mellemlang og lang sigt. Dette vil sikre, at kreditinstitutterne måler ESG-risici over længere tidshorisoner og foretager en grundig vurdering af de strukturelle ændringer, der sandsynligvis vil finde sted i de industrier, de eksponeres for, i overensstemmelse med de omstillingsveje, der er fastlagt i EU's retlige ramme <sup>(9)</sup>. Kravet om at udarbejde sådanne planer vil øge gennemsigtigheden vedrørende de risici, som det finansielle system er eksponeret for. Desuden vil det også sikre, at kreditinstitutterne proaktivt, også i forbindelse med EU's omstillingsmål, undersøger, om deres strategier i tilstrækkelig grad tager højde for ESG-relaterede hensyn og dermed også mindsker omdømmemæssige risici eller risici som følge af den hastigt skiftende stemning på markedet.

ECB er klar til at samarbejde med EU-agenturer om at overvåge kreditinstitutternes fremskridt med hensyn til at udarbejde deres specifikke planer (ny artikel 76, stk. 2) og understreger behovet for rettidige foranstaltninger på dette område. ECB mener, at der er behov for at prioritere institutternes modstandsdygtighed og tilpasning til de langsigtede negative virkninger af ESG-risici. De foreslåede retningslinjer fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) om indholdet af institutternes planer (ny artikel 87a, stk. 5, litra b)) vil være særlig vigtige i denne henseende, og ECB er derfor af den opfattelse, at disse retningslinjer bør offentliggøres inden for 12 måneder. Omvendt forekommer en frist på 24 måneder mere hensigtsmæssig for de foreslåede retningslinjer for minimumsstandarder og referencemetoder (ny artikel 87a, stk. 5, litra a)).

Passende intern risikostyring, herunder specifik planlægning, vil også lette de kompetente og makroprudentielle myndigheders vurdering af ESG-risici. I forbindelse med den yderligere formulering af kravet om, at kreditinstitutterne skal styre alle væsentlige risici ved at afprøve deres modstandsdygtighed over for de langsigtede negative virkninger af klima- og miljørisici glæder ECB sig over styrkelsen af de dertil knyttede tilsynsbeføjelser på en måde, der er i overensstemmelse med tidshorisonen for realiseringen af ESG-risici. Dette vil gøre det muligt for ECB mere effektivt at håndtere ESG-risici, først med klima- og miljørisici, der påvirker kreditinstituttets tilsynsmæssige situation (f.eks. kapital og likviditet), også på mellemlang til lang sigt (dvs. 5-10 år). Sådanne krav vil også hjælpe makroprudentielle myndigheder med at afbøde de systemiske konsekvenser af miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici, navnlig ved at analysere deres systemiske aspekter, f.eks. gennem klimastresstest for hele økonomien. Alt dette bør give ECB mere hensigtsmæssige redskaber til sammen med de øvrige relevante myndigheder at bidrage til at forhindre, at der opbygges strandede aktiver på kreditinstitutternes balancer, og sikre komplementaritet mellem de mikroprudentielle og makroprudentielle fremgangsmåder.

Hvad angår de makroprudentielle værktøjer glæder ECB sig også over præciseringen i en betragtning til de ændringsforslaget til kapitalkravsdirektivet om, at rammen for den systemiske buffer (SyRB) allerede kan anvendes til at imødegå diverse former for systemiske risici, herunder risici i tilknytning til klimaændringer. I det omfang risici i tilknytning til klimaændringer har potentiale til at få alvorlige negative konsekvenser for det finansielle system og realøkonomien i medlemsstaterne, kan der indføres en SyRB-sats for at afbøde disse risici.

<sup>(8)</sup> *The state of climate and environmental risk management in the banking sector – Report on the supervisory review of banks' approaches to manage climate and environmental risks*, november 2021, som findes på ECB's websted [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(9)</sup> F.eks. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/631 af 17. april 2019 om fastsættelse af præstationsnormer for nye personbilers og nye lette erhvervskøretøjers CO<sub>2</sub>-emissioner og om ophævelse af forordning (EF) nr. 443/2009 og (EU) nr. 510/2011 (EUT L 111 af 25.4.2019, s. 13). Sådanne standarder påvirker kreditinstitutter direkte via deres modparter på kort, mellemlang og lang sigt.

## 1.2. Modstandsdygtighed over for langsigtede negative virkninger af ESG-risici

Med hensyn til scenarier og metoder til vurdering af modstandsdygtigheden over for langsigtede negative virkninger af miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici, navnlig klimaændringer og miljøforringelse, ønsker ECB at understrege, at de udfordringer, de udgør for den finansielle sektor, kun kan vurderes og tackles ved at integrere videnskabelige analyser i beslutningstagningen. Bidraget fra videnskabelig forskning, enheder i den finansielle sektor og miljøagenturer vil i den henseende være af afgørende betydning. ECB glæder sig over Kommissionens tilsagn om at styrke samarbejdet mellem alle relevante offentlige myndigheder, herunder tilsynsmyndigheder, og at et sådant samarbejde har til formål »at bidrage til at fastlægge mellemliggende mål for den finansielle sektor«<sup>(10)</sup>. Ikke desto mindre vil det være nyttigt i betragtningerne til de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet at minde om det tilsagn, der er givet i punkt 5.c i strategien for finansiering af omstillingen til en bæredygtig økonomi (COM(2021) 390 final). Det er navnlig vigtigt at understrege, at Kommissionen har forpligtet sig til at styrke samarbejdet med ECB, Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici, de europæiske tilsynsmyndigheder og Det Europæiske Miljøagentur, og at et sådant samarbejde har til formål at bidrage til at fastlægge mellemliggende mål for den finansielle sektor, bedre at forstå hvorvidt igangværende og fremtidige fremskridt er tilstrækkelige, og dermed gøre det lettere for alle relevante offentlige myndigheder at træffe mere samarbejdsbaserede politiske foranstaltninger, hvor det er nødvendigt. ECB ser gerne en henvisning til en sådan forpligtelse, også i forbindelse med det mandat, der er fastsat i den nye artikel 87a, stk. 5, litra c) i kapitalkravsdirektivet.

## 2. Outputgulv

ECB glæder sig over indførelsen af en nedre produktionsgrænse, som er et vigtigt element i Basel III-reformerne<sup>(11)</sup>. ECB bemærker, at ændringsforslagene til kapitalkravsdirektivet omfatter nogle mekanismer, der styrer samspillet mellem outputgulvet og fastsættelsen af i) tilsynskrav under søjle 2 og ii) makroprudentielle buffere.

ECB er enig i det overordnede mål om at undgå dobbelttælling af risici inden for de mikroprudentielle og makroprudentielle rammer og med den hensigt at sikre, at de respektive krav fortsat er hensigtsmæssige. Hvad angår søjle 2-kravene ønsker ECB at understrege, at der allerede er et generelt krav om at undgå dobbelttælling af risici, og er derfor klar til at sikre, at der ikke sker en sådan dobbelttælling af risici inden for dens ansvarsområde. Med hensyn til makroprudentielle buffere, som anvendes i øjeblikket, omhandler disse makroprudentielle risici, som adskiller sig fra outputgulvets mål om at reducere risikoen for overdreven variabilitet eller manglende sammenlignelighed af risikovægte fra instituttets brug af interne modeller.

Desuden kræves det i forslaget, at den nominelle værdi af søjle 2-kravene ikke øges umiddelbart som følge af, at et institut bliver bundet af outputgulvet. ECB er enig i det underliggende mål og ånden i disse bestemmelser om at neutralisere uberettigede aritmetiske virkninger på søjle 2-kravene som følge af indførelsen af outputgulvet og er klar til at tage de nødvendige skridt til at neutralisere denne virkning.

Det er vigtigt, at de foreslåede mekanismer respekterer eksisterende tilsynspraksis og makroprudentiel praksis og undgår operationel kompleksitet og administrative byrder for de kompetente og makroprudentielle myndigheder. Navnlig med hensyn til søjle 2-kravene er ECB som allerede nævnt af den opfattelse, at de kompetente myndigheder inden for den nuværende lovgivningsmæssige ramme allerede har mandat til at undgå dobbelttælling af risici og uberettigede ændringer i tilsynskravene, og at de retningslinjer, som EBA har udstedt i henhold til kapitalkravsdirektivets artikel 107, stk. 3, udgør et solidt retsgrundlag for at fastsætte en fælles metode til at opnå dette. Selv om ECB derfor ikke mener, at der er behov for en permanent indarbejdelse i niveau 1-lovgivningen af, hvordan der skal tages hensyn til outputgulvet ved fastsættelsen af søjle 2-krav, noterer ECB sig det specifikke lovgivningsforslag om spørgsmålet og understreger behovet for at sikre, at den foreslåede bestemmelse – herunder den midlertidige fastfrysning – ikke permanent griber ind i hverken den nuværende søjle 2-tilgang eller hyppigheden heraf. ECB er af den opfattelse, at den øjeblikkelige neutralisering bør finde sted på det tidspunkt, hvor banken bliver bundet af gulvet. I de efterfølgende år vil eventuelle nødvendige tilpasninger blive foretaget i forbindelse med den regelmæssige tilsynskontrol- og vurderingsproces.

EU-lovgiver kan ønske at give EBA et specifikt mandat til at udarbejde retningslinjer for, hvordan de kompetente myndigheder bør håndtere virkningen af outputgulvet, når de fastsætter søjle 2-krav, som defineret i Kommissionens forslag til forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 (artikel 465, stk. 1). Såfremt EU-lovgiver ønsker at medtage en lovgivningsmæssig henvisning til dette spørgsmål, har ECB også fremsat forslag i det tekniske

<sup>(10)</sup> Se Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 6. juli 2021: Strategi for finansiering af omstillingen til en bæredygtig økonomi, COM(2021) 390 final, s. 17.

<sup>(11)</sup> Jf. også udtalelse CON/2022/11, som indeholder mere detaljerede bemærkninger til gennemførelsen af outputgulvet, navnlig med hensyn til dets anvendelsesniveau og overgangsordninger.

arbejdsdokument om, hvordan lovforslaget kan ændres for at respektere både den nuværende søjle 2-tilgang og hyppigheden heraf, samtidig med at samspillet mellem outputgulvet og søjle 2-kravene udtrykkeligt reguleres i niveau 1-teksten.

Med hensyn til SyRB er ECB meget betænkelig over det foreslåede krav om en obligatorisk revision af dens kalibrering, som omfatter et dynamisk loft over bufferen, som fastfryser den på niveauet før outputgulvet indtil en sådan revision er afsluttet og resultatet er offentliggjort.

Der er tre årsager til disse betænkeligheder.

For det første øger den foreslåede obligatoriske revision rammens kompleksitet og den administrative byrde, da den indebærer, at myndighederne vil være nødt til at revidere kalibreringen af SyRB for hvert enkelt kreditinstitut, der individuelt bliver bundet af outputgulvet. For det andet er en midlertidig og institutspecifik revision af SyRB i strid med bufferens makroprudentielle karakter og dens anvendelse i hele (del-)sektoren. Dette ville skabe en uberettiget særbehandling af et individuelt kreditinstitut, der er berørt af en SyRB og bliver bundet af outputgulvet. For det tredje indeholder kapitalkravsdirektivet allerede passende bestemmelser om regelmæssig revision af kapitalbufferne, som er tilstrækkelige til at sikre eventuelle nødvendige ændringer i de gennemførte satser.

ECB har lignende betænkeligheder med hensyn til det foreslåede krav om at revidere kalibreringen af bufferen for andre systemisk vigtige institutter (O-SII), når outputgulvet bliver bindende. I lighed med revisionen af SyRB øger denne forpligtelse til at revidere O-SII-bufferen rammens kompleksitet og den administrative byrde. Desuden indeholder kapitalkravsdirektivet allerede bestemmelser om regelmæssige revisioner af O-SII-bufferen.

I stedet for den foreslåede revisionsmekanisme for SyRB, når outputgulvet bliver bindende for et kreditinstitut, foreslår ECB, at der indsættes en udtrykkelig præcisering, hvorefter SyRB ikke må anvendes til at imødegå den risiko, der opfanges af outputgulvet, uanset om outputgulvet bliver bindende for et bestemt institut eller ej. Denne præcisering bør helst indsættes som en betragtning, men kan også indsættes i en artikel i kapitalkravsdirektivet. Den bør tage højde for eventuelle betænkeligheder med hensyn til, om risici kan medregnes to gange under produktionsgulvet og SyRB. Den samme begrundelse og præcisering kan også anvendes i forbindelse med O-SII-bufferen.

### 3. Egnethed og hæderlighed

#### 3.1. Støtte til ændringsforslagene

ECB glæder sig meget over Kommissionens forslag om at revidere rammen for egnethed og hæderlighed. Tilsyn med egnetheden og hæderligheden af bestyrelsesmedlemmerne i kreditinstitutter er et vigtigt tilsynsredskab, som er afgørende for at forbedre kreditinstitutternes ledelse. God regeringsførelse i kreditinstitutter øger deres modstandsdygtighed over for negative markedsudviklinger og er en central forudsætning for finansiell stabilitet. Inden for rammerne af sine tilsynsaktiviteter ser ECB stadig et betydeligt behov for at udbedre mangler og hæve grænsen for kvaliteten af forvaltningsrammerne <sup>(12)</sup> og glæder sig derfor meget over den styrkelse af tilsynsværktøjerne, som Kommissionen har foreslået. Den nuværende ramme for egnethed og hæderlighed skiller sig ud som et af de mindst harmoniserede områder af tilsynslovgivningen på grund af forskellene i de nationale lovgivninger til gennemførelse af kapitalkravsdirektivet. Disse forskelle hæmmer effektiviteten af ECB's tilsyn med egnethed og hæderlighed og har været til hinder for de lige konkurrencevilkår i EU. Kommissionens forslag udgør et stort skridt fremad, da de vil sikre et mere konsekvent og effektivt tilsyn med bestyrelsesmedlemmer og personer med nøglefunktioner, idet der fokuseres på de vigtigere spørgsmål i forbindelse med tilsyn. Dette er navnlig tilfældet i forbindelse med spørgsmål som i) fastsættelsen af klare frister og procedurer for alle medlemsstater, ii) nødvendigheden af, at der opstår nye faktiske omstændigheder for at vurdere forlængelser af embedsperioden, iii) obligatoriske forudgående vurderinger for de mest virkningsfulde institutioner, iv) vurderingen af personer med nøglefunktioner, v) fjernelse af formandens undtagelse fra kapitalkravsdirektivet artikel 88 og vi) kreditinstitutets ansvar for at sikre deres bestyrelsesmedlemmers egnethed.

ECB mener, at der bør indarbejdes et passende proportionalitetsniveau i den nye ramme, som også ville drage fordel af en endnu mere forholdsmæssig tilgang til kompetente myndigheders egnetheds- og hæderlighedsvurderinger. Selv om den foreslåede ramme generelt allerede anvender en behørigt forholdsmæssig tilgang til vurderinger af egnethed og hæderlighed (herunder ved at begrænse forhåndsvurderinger til store institutter), er ECB åben over for at undersøge

<sup>(12)</sup> Mangler i ledelsesorganernes styringskapacitet er blandt de vigtigste sårbarheder i de kreditinstitutter, der er opført i ECB's tilsynsprioriteter for 2022-2024, og som vil danne grundlag for tilsyns kontrol- og vurderingsprocessen, som findes på ECB's websted [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

og drøfte muligheder for at sikre et passende proportionalitetsniveau i den nye ramme yderligere. Navnlig gør proportionalitetsprincippet det muligt for de kompetente myndigheder at målrette deres ressourcer til de vigtigste vurderinger.

Endelig bemærker ECB, at de forudgående vurderinger af egnethed og hæderlighed, der er omhandlet i ændringsforslaget til kapitalkravsdirektivet, ikke berører visse organers lovbestemte ret til at udpege repræsentanter til bestyrelserne i enheder under tilsyn i henhold til national lovgivning.

Uagtet den generelle stærke støtte til ændringsforslagene fremsætter ECB både nedenfor og i det tekniske arbejdsdokument en række bemærkninger til specifikke aspekter.

3.2. *Præcisering af, at de foreslåede forudgående vurderinger af egnethed og hæderlighed kun er af proceduremæssig karakter: Betragtning 38 til ændringsforslaget til kapitalkravsdirektivet*

I betragtning 38 fremhæves betydningen af egnethedsvurderingen af store institutters medlemmer af ledelsesorganet, inden disse medlemmer tiltræder deres stilling. ECB støtter kraftigt den påtænkte forholdsmæssige forudgående vurdering, men det kan præciseres yderligere, at de foreslåede bestemmelser om forudgående vurdering af egnethed og hæderlighed for det meste er proceduremæssige og ikke berører visse organers eller juridiske enheders nationale lovbestemte rettigheder til at udpege repræsentanter til ledelsesorganer i enheder under tilsyn i henhold til gældende national lovgivning. ECB foreslår derfor, at der indføres en yderligere præcisering af betragtning 38, som har til formål at forsikre medlemsstaterne om, at eventuelle lovfæstede rettigheder baseret på gældende national lovgivning ikke berøres af ændringsforslaget til kapitalkravsdirektivet. Ikke desto mindre bør der indføres passende sikkerhedsforanstaltninger for at sikre disse repræsentanters egnethed, f.eks. et effektivt tilsyn med ledelsesorganets egnethed som helhed (kollektiv egnethed) og opfølgende foranstaltninger til håndtering af potentielle interessekonflikter og spørgsmål vedrørende tidsforpligtelse og erfaringer, hvor det er nødvendigt.

3.3. *Indførelse af en tidsfrist på 2 dage for kvittering for modtagelse: ny artikel 91b, stk. 3, og artikel 91d, stk. 3, i kapitalkravsdirektivet*

Den foreslåede tidsfrist på kun 2 dage for den skriftlige kvittering for modtagelse vil i praksis være yderst vanskelig at overholde for alle involverede kompetente myndigheder på grund af den meget store tilstrømning af ansøgninger om egnethed og hæderlighed og den omfattende dokumentation, der skal kontrolleres. I de mange tilfælde, hvor ansøgningen vedrører flere udnævnte personer, er denne tidsfrist måske ikke mulig for tilsynsmyndighederne at overholde. Overordnet set kan denne bestemmelse bringe overholdelsen af den fastsatte tidsfrist for procedurer for egnethed og hæderlighed i fare.

ECB opfordrer derfor indtrængende til, at tidsfristen på 2 dage udgår.

3.4. *Mandat til at udarbejde gennemførelsesmæssige tekniske standarder (ITS) vedrørende standardformularer, -modeller og -procedurer for levering af oplysninger: ny artikel 91b, stk. 10, og artikel 91d, stk. 8, i kapitalkravsdirektivet*

ECB er ansvarlig for Den Fælles Tilsynsmekanismes (SSM) effektive og konsekvente virkemåde. I den forbindelse er der gjort fremskridt inden for den fælles tilsynsmekanisme med hensyn til konsekvent anvendelse af formularer og IT-løsninger med henblik på behandling af ansøgninger om egnethed og hæderlighed. ECB understreger derfor, at ITS bør være i overensstemmelse med denne harmoniseringsindsats og muligvis kan fungere som løftestang for den infrastruktur, der allerede er udviklet.

I lyset af ovenstående foreslår ECB, at der i de relevante bestemmelser eller betragtninger indsættes en henvisning, der tilskynder EBA til at bygge videre på den bedste eksisterende praksis og de bedste eksisterende værktøjer i forbindelse med udviklingen af ITS.

3.5. *Proceduremæssige konsekvenser, hvis enheder under tilsyn ikke overholder forpligtelser og frister: ny artikel 91b, stk. 7, og artikel 91d, stk. 6, i kapitalkravsdirektivet*

De tilsynsbeføjelser, som tilsynsmyndighederne har i tilfælde, hvor enheder ikke besvarer anmodninger om yderligere oplysninger inden for den fastsatte tidsfrist, omfatter ikke de kompetente myndigheders beføjelse til at erklære ansøgningen ufuldstændig og dermed kræve, at der indgives en ny ansøgning. ECB opfordrer derfor til, at der indføres et yderligere retsgrundlag, der gør det muligt for de kompetente myndigheder at betragte en ansøgning som ufuldstændig med det deraf følgende behov for fornyet indgivelse. Dette vil sikre, at der er en proceduremæssig konsekvens for overskridelse af tidsfristerne for fremlæggelse af yderligere dokumentation eller oplysninger, uden at dette berører enhedens mulighed for at indgive en ny ansøgning og dermed indlede en ny procedure.

I lyset af ovenstående foreslår ECB at tilføje en sådan yderligere proceduremæssig konsekvens i ny artikel 91b, stk. 4, og artikel 91d, stk. 4, i kapitalkravsdirektivet.

### 3.6. *Mulighed for at forlænge vurderingsperioden, hvis der anmodes om oplysninger fra andre parter*

Ny artikel 91b, stk. 4, og artikel 91d, stk. 4, i kapitalkravsdirektivet giver mulighed for at forlænge vurderingsperioden, hvis de kompetente myndigheder anmoder om yderligere dokumentation eller oplysninger fra enheder, men ikke hvis andre parter, f.eks. retslige myndigheder og/eller andre tilsynsmyndigheder, anmoder om dokumentation eller oplysninger. Sidstnævnte er en meget almindelig begivenhed, som ofte tager længere tid.

ECB foreslår derfor, at disse bestemmelser ændres, så de også omfatter situationer, hvor der kræves dokumentation eller oplysninger fra andre enheder/myndigheder.

### 3.7. *Mulighed for enheder til at foretage den (interne) egnethedsvurdering af bestyrelsesmedlemmer efter de er indtrådt i deres stillinger: ny artikel 91a, stk. 2, i kapitalkravsdirektivet*

En ny artikel 91a, stk. 2, andet afsnit, i kapitalkravsdirektivet giver mulighed for i hastende tilfælde at udnævne medlemmer af ledelsesorganet uden nogen form for egnethedsvurdering. ECB er bekymret for, at denne mulighed kan føre til udnævnelse af uegnede kandidater, også på grund af den tvetydighed, der ligger til grund for fortolkningen af udtrykkene »strengt nødvendigt« og »umiddelbart«, som anvendes i den sammenhæng.

ECB foreslår derfor, at enheder skal foretage en egnethedsvurdering, inden medlemmerne af ledelsesorganet tiltræder deres stilling, selv i de mest ekstraordinære tilfælde. I et sådant scenarie kan det ikke desto mindre være berettiget at foretage en lempeligere vurdering på betingelser, der skal præciseres i retningslinjer udarbejdet af EBA. Disse retningslinjer vil også give vejledning i sager, der kan anses for at være presserende, dvs. når det er strengt nødvendigt straks at udskifte bestyrelsesmedlemmer.

## 4. **Krav til filialer i tredjelande (TCB'er)**

Harmoniseringen af TCB-rammen er vigtig for at skabe et samlet overblik over tredjelandskoncerners aktiviteter i EU, for at tilpasse praksis inden for EU og for at sikre lige vilkår for tredjelandskoncerner i EU og europæiske kreditinstitutter ved at undgå muligheder for regelarbitrage og samtidig ikke forhindre tredjelandskoncerners adgang til EU's finansielle marked gennem oprettelse af filialer. ECB er af den opfattelse, at det er afgørende at give de relevante kompetente myndigheder effektive tilsynsværktøjer. Harmoniseringen af TCB-rammen er også en mulighed for at tilpasse EU's krav til sammenlignelige standarder i andre større jurisdiktioner og opretholde det indre markeds globale åbenhed.

På den baggrund glæder ECB sig over de harmoniserede minimumsstandarder for tilladelse og inddragelse af tilladelser til filialer samt inden for intern ledelse og risikokontrol og de øgede harmoniserede indberetningskrav. ECB glæder sig også over de kompetente myndigheders beføjelse til at kræve, at TCB'er opretter et datterselskab i tilfælde af systemisk betydning, som ikke bør være omfattet af en automatisk udløser, men snarere af en åben tilsynsmekanisme, når visse tærskler er nået. Desuden vil de nye rammer give mulighed for omfattende tilsyn gennem øget samarbejde mellem tilsynsmyndigheder, f.eks. ved at medtage klasse 1-TCB'er i tilsynskollegier. I den forbindelse værdsætter ECB også Kommissionens bestræbelser på at sikre en passende inddragelse af tilsynsmyndighederne for andre koncernenheder (dvs. datterselskaber) i de beslutninger, der påvirker strukturen af tredjelandskoncerners aktiviteter i EU.

ECB støtter desuden præciseringen af, at TCB'er kun må udøve de aktiviteter, de er godkendt til, og udelukkende på den medlemsstats område, der har givet en sådan tilladelse, og at det udtrykkeligt er forbudt at udøve sådanne aktiviteter på tværs af grænserne på Unionens område.

Ud over sin stærke støtte til forslaget foreslår ECB ændringer på følgende områder.

For at sikre, at den faktiske størrelse af en filials aktiviteter registreres, og dermed bidrage til at undgå, at tredjelandskoncerner anvender særlige bogføringspraksisser til at holde sig under tærsklerne, er det vigtigt, at der ikke blot tages hensyn til de aktiver, der er reserveret i filialen, men også til de aktiver, der stammer fra filialen, men som er bogført et andet sted, i det omfang denne praksis anses for at være mulig i henhold til den nye lovgivning. Selv om ændringsforslagene til kapitalkravsdirektivet omfatter et mandat for EBA til at udarbejde reguleringsmæssige tekniske

standarder for bogføringsordninger, er ECB af den opfattelse, at det ville være mere effektivt også at medtage en direkte præcisering i selve kapitalkravsdirektivet af, hvordan en filials aktiver beregnes med henblik på at vurdere tærsklerne (f.eks. for klassificering af filialer som klasse 1 og for vurderingen af systemisk betydning).

ECB foreslår endvidere, at de aggregerede oplysninger om aktiver og passiver, som besiddes eller bogføres af en tredjelandskoncerns datterselskaber og filialer i tredjelande i Unionen, som tredjelandets filialer skal indberette til deres kompetente myndighed, også bør stilles til rådighed for de kompetente myndigheder, der er ansvarlige for tilsynet med datterselskaberne i den pågældende tredjelandskoncern. Dette forslag vil give mulighed for en omfattende oversigt over og analyse af tredjelandskoncerners europæiske fodaftryk. Med henblik herpå foreslår ECB også, at anvendelsesområdet for dette rapporteringskrav vedrørende tjenesteydelser, der leveres af hovedvirksomheden, udvides til også at omfatte tredjelandskoncernens direkte levering af grænseoverskridende investeringstjenester og de investeringstjenester, der leveres af tredjelandskoncernen på grundlag af omvendt hvervning.

## 5. Tredjelandsvirksomheders direkte levering af banktjenesteydelser i EU

### 5.1 *Krav om etablering af en filial til tredjelandsvirksomheders levering af banktjenesteydelser: ny artikel 21c i kapitalkravsdirektivet*

ECB glæder sig over præciseringen i den nye artikel 21c i kapitalkravsdirektivet om, at tredjelandsvirksomheder for at kunne levere banktjenesteydelser inden for Unionen enten skal etablere en filial eller oprette et datterselskab på et af Unionens områder for at undgå uregulerede og ukontrollerede aktiviteter, der skaber risici for den finansielle stabilitet i EU.

ECB mener imidlertid, at omfanget af de centrale banktjenesteydelser, der er omfattet af den nye artikel 21c i kapitalkravsdirektivet, er uklart. ECB opfordrer derfor Unionens lovgivende organer til at præcisere ordlyden af den nye artikel 21c i kapitalkravsdirektivet og navnlig til at udarbejde en klar liste over centrale banktjenesteydelser, der er omfattet af denne artikel, idet der også tages hensyn til eksisterende krav i anden EU-lovgivning, der regulerer særlige tjenester, såsom betalingstjenester og elektroniske penge, samt den nye artikels indvirkning på likviditeten på de globale finansielle markeder.

## 6. Tilsynsbeføjelser

ECB glæder sig over de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet hvad angår tilsynsbeføjelser, idet de harmoniserer tre typer af beføjelser yderligere ved at kræve, at den kompetente myndighed vurderer i) erhvervelsen af besiddelser i enheder i den finansielle sektor, væsentlige overførsler af aktiver og iii) fusioner/spaltninger. Den nuværende forskel i de nationale beføjelser på disse tre områder og det forhold, at ECB i øjeblikket kun udøver sådanne beføjelser, når de er tilgængelige i henhold til national lovgivning, fører til ulige vilkår og gør ECB's tilsynsforanstaltninger inden for den fælles tilsynsmekanisme mindre effektive. Et fælles sæt regler om centrale tilsynsbeføjelser vil samtidig fremme harmoniseringen i det indre marked og øge tilsynets overordnede kvalitet og effektivitet. Der er behov for yderligere koordinering mellem disse nye tilsynsbeføjelser og de beføjelser, der allerede er fastsat i kapitalkravsdirektivet. Med henblik herpå fremsætter ECB nogle anbefalinger i det tekniske arbejdsdokument.

ECB glæder sig navnlig over, at det i Kommissionens forslag anerkendes, at det er nødvendigt at tilpasse de beføjelser, der er fastsat i kapitalkravsdirektivets afsnit III, kapitel 3, 4 og 5, vedrørende erhvervelse af en kvalificeret andel i et kreditinstitut og et instituts erhvervelse af en væsentlig kapitalandel. Denne tilpasning bør dog ikke kun give mulighed for udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder, men også fastsætte bestemmelser om processen og tidspunktet for de relevante procedurer, der finder sted samtidig for den samme operation.

Ud over denne proceduremæssige tilpasning bør der skelnes klart mellem begrebet »kvalificeret deltagelse«, som bør fokusere på virkningen af en erhvervelse på målkreditinstituttet, og en »væsentlig erhvervelse«, som bør fokusere på en erhvervelses indvirkning på erhververen.



I overensstemmelse med sin tidligere udtrykte holdning <sup>(13)</sup> opfordrer ECB desuden til, at der medtages yderligere tilsynsbeføjelser vedrørende i) ændring af kreditinstitutters vedtægter, ii) transaktioner med nærtstående parter og iii) væsentlige outsourcingordninger. Harmoniseringen af disse beføjelser er fortsat nødvendig og vil bidrage til yderligere fremskridt hen imod et ægte fælles regelsæt og mindske den lovgivningsmæssige fragmentering på tværs af SSM.

## 7. Administrative sanktioner

De foreslåede ændringer af kapitalkravsdirektivet afspejler ECB's holdning til spørgsmålet <sup>(14)</sup>. Alle bestræbelser på at harmonisere og styrke sanktions- og håndhævelsesbeføjelserne på EU-plan yderligere hilses velkommen, idet de vil fremme en effektiv håndhævelse af tilsynskravene i Unionen. Det skal navnlig bemærkes, at de kompetente myndigheders håndhævelsesbeføjelser styrkes ved at indføre muligheden for at pålægge tvangsbøder som en ny håndhævelsesforanstaltning, der har til formål at genoprette overholdelsen af tilsynskravene, og at en sådan foranstaltning ikke berører den efterfølgende mulighed for at sanktionere overtrædelser. Det er derfor afgørende, at sondringen mellem denne nye håndhævelsesforanstaltning, administrative sanktioner og andre administrative foranstaltninger i henhold til kapitalkravsdirektivet også afspejles i medlemsstaternes gennemførelse i national lovgivning. ECB glæder sig desuden over, at listen over overtrædelser, der er omfattet af administrative sanktioner, udvides, og at definitionen af »samlet årlig omsætning« præciseres.

## 8. Tilsynsmæssig benchmarking

ECB glæder sig over de foreslåede ændringer af kapitalkravsdirektivets artikel 78 og især over, at disse ændringer udvider anvendelsesområdet for tilsynsmæssig benchmarking til modeller, der anvendes af kreditinstitutter til at beregne forventede kredittab i henhold til IFRS9. Dette er meget vigtigt for at sikre robustheden af de modeller, der bl. a. anvendes af kreditinstitutter, som ikke har godkendt interne modeller til fastsættelsen af deres kapitalkrav for kreditrisiko. Tilføjelsen af den alternative standardmetode for markedsrisiko til anvendelsesområdet for tilsynsmæssig benchmarking hilses også velkommen som et supplement til oplysningerne fra den interne modelmetode og som et yderligere skridt hen imod fuld gennemførelse af Basel-markedsrisikorammen i EU.

ECB glæder sig endvidere over forslaget om at give EBA fleksibilitet til at gennemføre benchmarking hvert andet år. ECB anbefaler, at EBA får endnu større fleksibilitet til at fastsætte hyppigheden heraf. ECB foreslår også, at de defineres mere klart.

Endelig foreslår ECB, at institutterne ikke bør være forpligtet til årligt at forelægge resultaterne af deres beregninger for de kompetente myndigheder, dvs. også i de år, hvor EBA ikke gennemfører den. I stedet foreslår ECB, at hyppigheden for indsendelse og vurdering tilpasses, hvilket mindsker indberetningsbyrden for institutterne.

## 9. Oplysninger

ECB glæder sig over målet med det nye integrerede knudepunkt, der forvaltes af EBA for kreditinstitutters oplysninger under søjle III, som har til formål at mindske byrden for bankerne og lette alle interessenters brug af søjle III-oplysninger. Tilsynsmyndighederne kan drage fordel af et centraliseret knudepunkt for offentliggørelse, da det vil gøre det lettere for dem at sikre kvaliteten af søjle III-oplysninger.

Forslaget går ud på at anvende en anden metode i forbindelse med kvantitativ offentliggørelse af små og ikkekomplekse institutter (SNCI'er) og større kreditinstitutter. For SNCI'er vil EBA anvende tilsynsmæssig indberetning til at udarbejde den tilsvarende (kvantitative) offentliggørelse på grundlag af en foruddefineret kortlægning, mens EBA for større institutter vil modtage de fulde filer til offentliggørelse »i elektronisk format« og skal offentliggøre filerne samme dag, som den modtager dem. Denne forskellige tilgang synes ikke at være berettiget. Den samme metode for kvantitative oplysninger kan anvendes på alle kreditinstitutter, uanset deres størrelse og kompleksitet, med det formål at reducere indberetningsbyrden for alle kreditinstitutter. Tidsplanen for EBA's offentliggørelse af søjle III-oplysninger om det centraliserede knudepunkt gør det heller ikke muligt at foretage en afstemning mellem tilsynsrapportering og søjle III-oplysninger, hvilket kan føre til en yderligere arbejdsbyrde for

<sup>(13)</sup> Jf. afsnit 1.12.2 i Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2017/46 af 8. november 2017 om ændringer til EU's ramme for kapitalkrav til kreditinstitutter og investeringsselskaber (EUT C 34 af 31.1.2018, s. 5).

<sup>(14)</sup> Jf. afsnit 1.15 i udtalelse CON/2017/46.

tilsynsmyndighederne og manglende klarhed hos investorer og andre brugere af søjle III-oplysninger. Desuden kan kvalitative oplysninger og visse kvantitative oplysninger ikke udledes af tilsynsmæssig indberetning på grundlag af den foruddefinerede kortlægning. Dette spørgsmål vedrører både SNCI'er og andre institutioner. Derfor bør proceduren for indgivelse af sådanne oplysninger til EBA præciseres. Yderligere overvejelser vedrørende den planlagte centraliserede oplysningsknudepunkt under søjle III fremgår af udtalelse CON/2022/11.

Hvor ECB anbefaler, at ændringsforslagene til CRD revideres, vedlægges som bilag et ændringsforslag med en begrundelse herfor i et separat teknisk arbejdsdokument. Det tekniske arbejdsdokument er tilgængeligt på engelsk på EUR-Lex.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 27. april 2022.

Christine LAGARDE  
*Formand for ECB*

---