

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 27 april 2022

om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller tillsynsbefogenheter, sanktioner, filialer från tredjeland och risker avseende miljö, samhällsansvar och bolagsstyrning.

(CON/2022/16)

(2022/C 248/03)

Inledning och rättslig grund

Den 17 och den 21 januari 2022 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europaparlamentet och Europeiska unionens råd om ett yttrande om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller tillsynsbefogenheter, sanktioner, filialer från tredjeland och risker avseende miljö, samhällsansvar och bolagsstyrning ⁽¹⁾ (nedan kallat *förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet*).

Förslaget om ändringar av kapitaltäckningsdirektivet är nära kopplat till ett annat förslag avseende vilket ECB erhållit en begäran om ett yttrande, nämligen förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller krav avseende kreditrisk, kreditvärdighetsjusteringsrisk, operativ risk, marknadsrisk och kapitalgolv ⁽²⁾ (tillsammans med förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet nedan kallat *kommissionens reformpaket för banksektorn*).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eftersom förslaget om ändring av CRD innehåller bestämmelser som har betydelse för ECB:s uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut i enlighet med artikel 127.6 i fördraget samt Europeiska centralbankssystemets medverkan till ett smidigt genomförande av politiken för det finansiella systemets stabilitet i enlighet med artikel 127.5 i fördraget. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

Allmänna kommentarer

ECB är mycket positiv till kommissionens reformpaket för banksektorn som kommer att genomföra viktiga aspekter av den globala reformagendan i unionslagstiftningen. Detta kommer att stärka EU:s enhetliga regelverk och avsevärt stärka reglerna på områden där tillsynsmyndigheterna har identifierat luckor som potentiellt skulle kunna leda till att vissa risker inte uppfattas eller övervakas i otillräcklig omfattning.

Genom att förbättra det sätt på vilket miljö-, samhällsansvars- eller bolagsstyrningsrisker (ESG-risker) hanteras med hjälp av strängare krav och genom att utvidga tillsynsmyndigheternas verktygslåda på detta område bidrar man till att säkerställa att instituten proaktivt utvecklar förbättrar sin riskhantering, vilket minskar sannolikheten för att enskilda institut och det finansiella systemet som helhet ackumulerar alltför stora risker.

⁽¹⁾ COM(2021) 663 final.

⁽²⁾ COM(2021) 664 final.

Ett korrekt genomförande av kapitalgolvet kommer också att minska omotiverade riskviktsvariationer ^(?) och det är bra att risker inte räknas dubbelt i förhållande till andra krav, samtidigt som operativa svårigheter bör undvikas.

Harmoniserade bestämmelser för bedömningen av bankers direktörer och nyckelpersonal (lämplighetsbedömningar) kommer också att förbättra tillsynens effekt och främja en sund styrning.

En gemensam uppsättning regler för filialer till bankkoncerner från tredjeländer som är verksamma i medlemsstaterna kommer också att ersätta olikartade nationella strategier och stärka den inre marknaden.

En ytterligare harmonisering av nationella befogenheter i samband med förvärv av kvalificerade innehav, överföring av tillgångar eller skulder, fusioner eller uppdelningar, samt även sanktionssystemet, kommer att säkerställa konsekvens och stabilitet i regelverket.

ECB efterlyser samstämmighet mellan Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) nr 2013/36 ^(*) (nedan kallat *kapitalkravsdirektivet*) och rådets förordning (EU) nr 1024/2013 ^(?), särskilt i frågor som rör tillsynens oberoende i allmänhet och intressekonflikter. För att begränsa eventuella intressekonflikter är det viktigt med en strikt men proportionell och flexibel strategi som gör det möjligt att ta vederbörlig hänsyn till varje enskild situation.

Slutligen kommer möjligheten för tillsynsmyndigheterna att återkalla en auktorisation för kreditinstitut som fallerar eller sannolikt kommer att falla, men som inte uppfyller kraven för resolution på grund av att kriteriet om allmänintresse inte är uppfyllt, att underlätta för dessa banker att lämna marknaden under ordnade former ⁽⁶⁾.

I detta yttrande behandlas frågor av särskild betydelse för ECB, som har delats upp i de avsnitt som anges nedan.

1. Risker avseende miljö, samhällsansvar och bolagsstyrning (ESG-risker)

1.1 Stöd för de föreslagna ändringarna

ECB är mycket positiv till kommissionens förslag om att skärpa kraven på ESG-risker för kreditinstitut och respektive mandat för behöriga myndigheter. ECB delar uppfattningen att ESG-risker kan få långtgående konsekvenser för stabiliteten för både enskilda institut och det finansiella systemet som helhet. Kommissionen har med rätta satt upp ambitiösa mål för EU:s anpassning till konsekvenserna av ESG-risker och dess övergång till en hållbar ekonomi, med specifika förändringar av dess produktionssystem under en begränsad tidsperiod. Strategin understryker att den europeiska gröna givens framgång beror på alla ekonomiska berörda aktörers bidrag och deras incitament för att uppnå våra mål. Finansinstitutet måste därför införliva EU:s hållbarhetsmål i sina långsiktiga finansieringsstrategier och beslutsprocesser ⁽⁷⁾. Omställningen och de därmed förknippade riskerna påverkar nästan alla sektorer av ekonomin och har omfattande konsekvenser i alla regioner, och är dessutom beroende av strategier för minskade koldioxidutsläpp, förändringar i konsumenternas och investerarnas preferenser samt tekniska förändringar. Dessa omfattande konsekvenser kräver skräddarsydda strategier och förbättrad riskhanteringsförmåga för att säkerställa motståndskraften hos kreditinstitutens affärsmodeller på kort, medellång och lång sikt och för att undvika att alltför stora omställningsrisker byggs upp i deras portföljer. Det är därför av avgörande betydelse att kreditinstitutet bevakar den risk som uppstår till följd av att deras portföljer inte stämmer överens med EU:s övergångsmål och istället sätter upp ambitiösa och konkreta tidsfrister, inbegripet mellanliggande milstolpar, för sin strategiska planering.

^(?) Vad gäller det allmänna genomförandet av kapitalgolvet se Europeiska centralbankens yttrande CON/2022/11 av den 24 mars 2022 om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller krav avseende kreditrisk, kreditvärdighetsjusteringsrisk, operativ risk, marknadsrisk och kapitalgolv. Alla ECB:s yttranden finns i EUR-Lex.

^(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

^(?) Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽⁶⁾ Se särskilt ECB:s bidrag till Europeiska kommissionens riktade samråd om översynen av ramen för krishantering och insättningsgaranti, s. 9, som finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu

⁽⁷⁾ Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén av den 6 juli 2021 - Strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi, COM(2021) 390 final, s. 14.

ECB stöder förslaget om att mer uttryckligen täcka ESG-risker i tillsynskraven, vilket kommer att bidra till att minimera de hot som dessa risker utgör för enskilda institut och den finansiella stabiliteten. Behovet av en förbättrad bankintern riskhantering och mer tillsyn över dessa risker har framhållits i ECB:s nyligen genomförda tillsynsbedömning. Den omfattande granskningen visade att inget institut är nära att fullt ut anpassa sin verksamhet till tillsynsförväntningarna avseende klimatrelaterade och miljömässiga risker och att instituten själva anser att 90 procent av deras rapporterade praxis endast delvis eller inte alls överensstämmer med ECB:s förväntningar på tillsynsområdet ⁽⁸⁾.

ECB uppmärksammar att klimatrelaterade och miljömässiga risker prioriteras framför faktorer som berör samhällsansvar och bolagsstyrning, även mot bakgrund av skillnaderna i metod. Klimatrelaterade och miljömässiga risker omfattar framför allt hot som härrör från den nödvändiga övergången till en mer hållbar ekonomi och anpassningen till ökande fysiska hot. Omställningsrisker och fysiska risker är speciella jämfört med andra tillsynsrisiker och eftersom de byggs upp över tid krävs noggrann planering och tydliga begränsningsstrategier, samtidigt som det kan krävas beslutsamma och omedelbara kortsiktiga åtgärder för att mildra de långsiktiga effekterna.

ECB stöder det föreslagna kravet på kreditinstitut att utarbeta särskilda planer för att övervaka och hantera ESG-risker som uppstår på kort, medellång och lång sikt. Detta kommer att säkerställa att kreditinstitut mäter ESG-risker över längre tidsperioder och gör en noggrann bedömning av de strukturella förändringar som sannolikt kommer att ske inom de branscher som de är exponerade mot, i enlighet med de omställningsbanor som fastställs i EU:s rättsliga ram ⁽⁹⁾. Kravet på att utarbeta sådana planer kommer att öka förståelsen för de risker som det finansiella systemet är utsatt för. Dessutom kommer den att säkerställa att kreditinstitut proaktivt, även i förhållande till EU:s omställningsmål, ser över huruvida deras strategier i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till ESG-relaterade aspekter och därigenom minskar anseenderisker eller risker som uppstår till följd av snabbt föränderliga stämningar på marknaden.

ECB är redo att samarbeta med EU-organ för att övervaka kreditinstitutens framsteg med att utveckla sina specifika planer (ny artikel 76.2) och betonar behovet av snabba åtgärder på detta område. ECB ser ett behov av att prioritera institutens motståndskraft och anpassning till de långsiktiga negativa effekterna som utgår från ESG-risker. Europeiska bankmyndighetens (EBA) föreslagna riktlinjer för innehållet i institutens planer (ny artikel 87a.5 b) kommer att vara särskilt viktiga i detta avseende, och ECB anser därför att dessa riktlinjer bör offentliggöras inom 12 månader. Omvänt förefaller en tidsfrist på 24 månader mer lämplig för de föreslagna riktlinjerna om minimistandarder och referensmetoder (ny artikel 87a.5 a).

En god intern riskhantering, inbegripet specifik planering, kommer också att underlätta behöriga myndigheters och makrotillsynsmyndigheters bedömning av ESG-risker. I samband med den ytterligare utformningen av kravet på att kreditinstitut ska hantera alla väsentliga risker genom att testa sin motståndskraft mot de långsiktiga negativa effekterna av klimatrelaterade och miljömässiga risker välkomnar ECB förstärkningen av de relaterade tillsynsbefogenheterna på ett sätt som är förenligt med det tidsperspektiv under vilket ESG-risker kan uppstå. Detta kommer att göra det möjligt för ECB att mer effektivt hantera ESG-risker, till att börja med klimatrelaterade och miljömässiga risker, som påverkar kreditinstitutets tillsynssituation (t.ex. kapital och likviditet) även på medellång till lång sikt (dvs. 5–10 år). Sådana krav kommer också att hjälpa makrotillsynsmyndigheterna att mildra de systemomfattande konsekvenserna av ESG-risker, särskilt genom att analysera deras systemaspekter, t.ex. genom klimatstresstester i hela ekonomin. Allt detta bör ge ECB bättre verktyg för att tillsammans med andra berörda myndigheter bidra till att förhindra att strandade tillgångar byggs upp i kreditinstitutens balansräkningar och säkerställa att makrotillsynen och makrotillsynen kompletterar varandra.

När det gäller makrotillsynens verktygslåda välkomnar ECB också förtydligandet i ett skäl i förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet att ramen för systemriskbufferten (SyRB) redan kan användas för att hantera olika typer av systemrisker, inbegripet risker i samband med klimatförändringar. I den mån risker i samband med klimatförändringar kan få allvarliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet och den reala ekonomin i medlemsstaterna, kan en SyRB-värde införas för att minska dessa risker.

⁽⁸⁾ *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, tillgänglig på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.

⁽⁹⁾ T.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/631 av den 17 april 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon och om upphävande av förordningarna (EG) nr 443/2009 och (EU) nr 510/2011 (EUT L 111, 25.4.2019, s. 13). Sådana standarder påverkar kreditinstitutet direkt, via deras motparter, på kort, medellång och lång sikt.

1.2 Motståndskraft mot långsiktiga negativa effekter som utgår från ESG-risker

När det gäller scenarier och metoder för att bedöma motståndskraften mot långsiktiga negativa konsekvenser av ESG-risker, särskilt klimatförändringar och miljöförstöring, vill ECB framhålla att de utmaningar som dessa innebär för finanssektorn endast kan bedömas och hanteras genom att integrera vetenskapliga analyser i det politiska beslutsfattandet. Bidrag från vetenskaplig forskning, enheter i den finansiella sektorn och miljöorgan kommer att spela en avgörande roll i detta avseende. ECB välkomnar kommissionens åtagande att stärka samarbetet mellan alla relevanta offentliga myndigheter, inklusive tillsynsmyndigheter, och att ett sådant samarbete syftar till att "hjälpa till att fastställa mellanliggande mål för den finansiella sektorn" ⁽¹⁰⁾. Det skulle dock vara lämpligt att i skälen till förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet påminna om åtagandet i punkt 5 c i Strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi, (COM (2021) 390 final). Det är särskilt viktigt att betona att kommissionen har åtagit sig att stärka samarbetet med ECB, Europeiska systemrisknämnden, de europeiska tillsynsmyndigheterna och Europeiska miljöbyrån och att ett sådant samarbete är avsett att bidra till att fastställa delmål för finanssektorn, bättre förstå huruvida aktuella och framtida framsteg är tillräckliga och därmed underlätta för alla berörda offentliga myndigheter att vid behov samarbeta bättre kring gemensamma åtgärder. ECB skulle välkomna en hänvisning till ett sådant åtagande även inom ramen för det mandat som inrättas i den nya artikel 87a.5 c i kapitalkravsdirektivet.

2. Kapitalgolv

ECB välkomnar att man inför ett kapitalgolv, som är en viktig aspekt av Basel III-reformerna ⁽¹¹⁾. ECB noterar att förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet innehåller vissa mekanismer som styr samspelet mellan kapitalgolvet och fastställandet av i) tillsynskrav inom andra pelaren och ii) buffertar ur makrotillsynsperspektiv.

ECB instämmer i det övergripande målet att undvika dubbelräkning av risker inom ramen för mikrotillsyn och makrotillsyn och i syfte att säkerställa att respektive krav förblir lämpliga. När det gäller kraven i pelare 2 vill ECB understryka att det redan finns ett allmänt krav på att undvika dubbelräkning av risker och är redo att se till att ingen sådan dubbelräkning av risker sker inom dess ansvarsområde. När det gäller makrotillsynsbuffertar, som för närvarande används, tar dessa upp makrotillsynsrisker som skiljer sig från kapitalgolvetns mål att minska risken för alltför stora variationer eller bristande jämförbarhet mellan riskvikter pga. att ett institut använder av interna modeller.

Dessutom kräver förslaget att det nominella beloppet för kraven i andra pelaren inte omedelbart ökar till följd av att ett institut blir bundet av kapitalgolvet. ECB instämmer i det underliggande målet och andemeningen i dessa bestämmelser om att neutralisera omotiverade aritmetiska effekter på kraven i andra pelaren till följd av införandet av kapitalgolvet och är redo att vidta de åtgärder som krävs för att neutralisera denna effekt.

Det är viktigt att de föreslagna mekanismerna respekterar befintlig tillsyns- och makrotillsynspraxis och undviker operativa svårigheter och administrativa bördor för behöriga myndigheter och makrotillsynsmyndigheter. Särskilt när det gäller kraven i andra pelaren anser ECB, som nämnts ovan, att behöriga myndigheter redan i det nuvarande regelverket fått i uppdrag att undvika dubbelräkning av risker och omotiverade ändringar av tillsynskraven, och att de riktlinjer som EBA utfärdar enligt artikel 107.3 i kapitalkravsdirektivet utgör en stabil rättslig grund för att inrätta en gemensam metod för att uppnå detta. Även om ECB därför inte ser behovet av att i lagstiftningen på nivå 1 permanent förankra hur kapitalgolvet bör beaktas när man fastställer kraven i andra pelaren, noterar ECB det specifika lagstiftningsförslaget i denna fråga och betonar behovet av att säkerställa att den föreslagna bestämmelsen – inbegripet den tillfälliga frysningen – inte permanent inkräktar på både den nuvarande strategin för andra pelaren och dess frekvens. ECB anser att den omedelbara neutraliseringen bör ske vid den tidpunkt då banken blir bunden av golvet. Under de påföljande åren kan eventuella nödvändiga justeringar göras inom ramen för den regelbundna tillsyns- och utvärderingsprocessen.

EU:s lagstiftare kan vilja ge EBA ett särskilt mandat att utarbeta riktlinjer för hur behöriga myndigheter bör hantera effekterna av kapitalgolvet när de fastställer kraven i andra pelaren, i enlighet med kommissionens förslag till förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 (artikel 465.1). Om EU:s lagstiftare vill införa en rättslig hänvisning till denna fråga har ECB också lagt fram förslag i det tekniska arbetsdokumentet om hur utkastet till

⁽¹⁰⁾ Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén av den 6 juli 2021 - Strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi, COM(2021) 390 final, s. 17.

⁽¹¹⁾ Se även yttrande CON/2022/11, som innehåller mer detaljerade kommentarer om genomförandet av det kapitalgolvet, särskilt när det gäller dess tillämpningsnivå och övergångsarrangemang.

förslag skulle kunna ändras för att respektera både den nuvarande strategin för andra pelaren och dess frekvens, samtidigt som den också uttryckligen reglerar samspelet mellan kapitalgolvet och kraven enligt andra pelaren i nivå 1-texten.

När det gäller SyRB hyser ECB stor oro när det gäller det föreslagna kravet på en obligatorisk översyn av kalibreringen, som inbegriper ett dynamiskt tak på bufferten som fryser denna till nivån som gällde före kapitalgolvet införande fram till dess att en översyn har slutförts och resultatet offentliggjorts.

Det finns tre skäl till denna oro.

För det första ökar den föreslagna obligatoriska översynen ramverkets komplexitet och den administrativa bördan, eftersom den innebär att myndigheterna skulle behöva se över kalibreringen av SyRB för varje individuellt kreditinstitut som blir bundet av kapitalgolvet. För det andra strider ett tillfälligt tak och en institutspecifik översyn av SyRB mot buffertens makrotillsynskaraktär och dess tillämpning på (del-) sektorer. Detta skulle leda till en omotiverad individuell behandling av ett enskilt kreditinstitut som påverkas av SyRB och blir bundet av kapitalgolvet. För det tredje innehåller kapitalkravsdirektivet redan tillräckliga bestämmelser för regelbunden översyn av kapitalbuffertar, vilket är tillräckligt för att säkerställa eventuella nödvändiga ändringar av de tillämpade räntesatserna.

ECB hyser liknande farhågor när det gäller det föreslagna kravet att se över kalibreringen av bufferten för andra systemviktiga institut (O-SII) när kapitalgolvet blir bindande. I likhet med översynen av SyRB ökar denna skyldighet att se över bufferten för andra systemviktiga institut regelverkets komplexitet och den administrativa bördan. Dessutom föreskriver kapitalkravsdirektivet redan en regelbunden översyn av bufferten för andra systemviktiga institut.

I stället för den föreslagna mekanismen för att se över SyRB när kapitalgolvet blir bindande för ett kreditinstitut, föreslår ECB att det införs ett uttryckligt förtydligande som anger att SyRB inte får användas för att hantera den risk som fångas upp av kapitalgolvet, oavsett om kapitalgolvet blir bindande för ett visst institut eller inte. Detta förtydligande bör helst införas som ett skäl, men skulle också kunna införas i en artikel i kapitalkravsdirektivet. Den bör ta itu med alla eventuella farhågor om att risker skulle kunna dubbelräknas enligt kapitalgolvet och SyRB. Samma resonemang och förtydligande skulle också kunna tillämpas när det gäller bufferten för andra systemviktiga institut.

3. Lämplighet

3.1 Stöd för de föreslagna ändringarna

ECB välkomnar kommissionens förslag om att se över ramverket för lämplighetsbedömningar. Granskningen av lämpligheten hos ledamöter i kreditinstitutens styrelser är ett viktigt tillsynsverktyg som är nödvändigt för att förbättra styrningen av kreditinstituten. God styrning i kreditinstitut ökar deras motståndskraft mot en ogynnsam marknadsutveckling och är en viktig förutsättning för finansiell stabilitet. Inom ramen för sin tillsynsverksamhet ser ECB fortfarande ett stort behov av att täppa till luckor och höja ribban i fråga om kvaliteten på regelverket för styrning⁽¹²⁾, och välkomnar därför den förstärkning av tillsynsmyndigheternas verktygslåda som kommissionen föreslår. Den aktuella ramverket för lämplighetsbedömningar är ett av de minst harmoniserade områdena inom tillsynslagstiftningen på grund av skillnaderna mellan den nationella lagstiftning som genomför kapitalkravsdirektivet. Dessa skillnader minskar effektiviteten i ECB:s lämplighetsbedömningar och har förhindrat att samma villkor gäller inom hela EU. Kommissionens förslag utgör ett stort steg framåt, eftersom de skulle säkerställa en mer konsekvent, effektiv och ändamålsenlig tillsyn av styrelseledamöter och ledande befattningshavare, med fokus på de viktigare tillsynsfrågorna. Detta gäller särskilt frågor som i) fastställande av tydliga tidsfrister och förfaranden för alla medlemsstater, ii) behovet av nya omständigheter för att bedöma förnyelsen av mandattiden, iii) obligatoriska förhandsbedömningar för de mest betydelsefulla instituten, iv) bedömning av ledande befattningshavare, v) strykning av undantag avseende entlediganden av VD/ordföranden från artikel 88 i kapitalkravsdirektivet och vi) kreditinstitutets ansvar för att se till att deras styrelseledamöter är lämpliga.

ECB anser att en lämplig nivå av proportionalitet bör ingå i det nya regelverket, vilket också skulle gynnas av en ännu mer proportionerlig strategi för lämplighetsbedömningar av de behöriga myndigheterna. Även om den föreslagna ramen i allmänhet redan har en väl avvägd strategi för lämplighetsbedömningar (bl.a. genom att begränsa förhandsbedömningar till stora institut) är ECB öppen för att ytterligare undersöka och diskutera olika sätt att säkerställa en

⁽¹²⁾ *Deficiencies in management bodies' steering capabilities are among the key vulnerabilities of credit institutions listed in the ECB's supervisory priorities for 2022-2024, which will inform the supervisory review and examination process*, finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu

lämplig nivå av proportionalitet i det nya regelverket. I synnerhet bidrar proportionalitet till att de behöriga myndigheterna kan inrikta sina resurser på de viktigaste bedömningarna.

Slutligen noterar ECB att de lämplighetsbedömningar i förväg som framgår av förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet inte påverkar vissa organs lagstadgade rätt att utse företrädare till styrelser i enheter som står under tillsyn enligt nationell lagstiftning.

Trots det övergripande starka stödet för de föreslagna ändringarna lämnar ECB, både nedan och i det tekniska arbetsdokumentet, ett antal kommentarer om specifika aspekter.

3.2 Förtydligande av att den föreslagna förhandsbedömningen av lämpligheten endast är av processuell karaktär: Skäl 38 i förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet

I skäl 38 betonas vikten av en lämplighetsbedömning av medlemmar i ledningsorganen för stora institut innan dessa medlemmar tillträder sin tjänst. Även om ECB starkt stöder den planerade proportionella förhandsbedömningen, skulle man kunna ytterligare förtydliga att de föreslagna bestämmelserna om förhandsbedömningen av lämpligheten främst är förfarandemässiga och inte påverkar vissa organs eller rättsliga enheters nationella lagstadgade rättigheter att utse företrädare till styrelser i enheter som står under tillsyn enligt nationell lagstiftning. ECB föreslår därför att det införs ett ytterligare förtydligande av skäl 38, som syftar till att försäkra medlemsstaterna om att eventuella lagstadgade rättigheter som grundar sig på tillämplig nationell lagstiftning inte ska påverkas av förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet. Det bör dock finnas lämpliga skyddsmekanismer för att säkerställa dessa företrädares lämplighet, såsom en effektiv övervakning av ledningsorganets lämplighet som helhet (kollektiv lämplighet) samt uppföljningsåtgärder för att hantera potentiella intressekonflikter och frågor som rör tidsåtgång och erfarenhet.

3.3 Införande av en tidsfrist på 2 dagar för mottagningsbevis - de nya artiklarna 91b.3 och 91d.3 i kapitalkravsdirektivet

Den föreslagna tidsfristen på endast 2 dagar för mottagningsbevis skulle i praktiken vara mycket svår att uppfylla för alla berörda behöriga myndigheter på grund av det mycket stora antalet ansökningar om lämplighetsbedömningar som inkommer och den omfattande dokumentation som måste kontrolleras. I de många fall där ansökan gäller flera personer som utnämns kan det hända att tillsynsmyndigheterna inte kan tillämpa denna tidsfrist. På det hela taget kan denna bestämmelse äventyra den fastställda tidsfristen för lämplighetsbedömningar.

ECB föreslår därför att tidsfristen på 2 dagar stryks.

3.4 Mandat att utveckla tekniska genomförandestandarder för standardformulär, mallar och förfaranden för tillhandahållande av information: de nya artiklarna 91b.10 och 91d.8 i kapitalkravsdirektivet

Det är Europeiska centralbankens ansvar att säkerställa att den gemensamma tillsynsmekanismen fungerar på ett effektivt och enhetligt sätt. I detta avseende har framsteg gjorts inom den gemensamma tillsynsmekanismen när det gäller konsekvent användning av formulär och it-lösningar för att behandla ansökningar om lämplighetsbedömningar. ECB understryker därför att de tekniska genomförandestandarderna bör vara förenliga med denna harmonisering och eventuellt skulle kunna fungera som hävstång för den infrastruktur som redan har utvecklats.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår ECB att det i de relevanta bestämmelserna eller skälen införs en hänvisning som uppmuntrar EBA att bygga vidare på bästa befintliga praxis och verktyg när man utvecklar tekniska genomförandestandarder.

3.5 Förfarandemässiga konsekvenser om enheter som står under tillsyn inte fullgör skyldigheter och tidsfrister: de nya artiklarna 91b.7 och 91d.8 i kapitalkravsdirektivet

Tillsynsmyndigheternas befogenheter i de fall där enheter inte svarar på en begäran om ytterligare information inom den angivna tidsfristen omfattar inte de behöriga myndigheternas befogenhet att förklara att en ansökan är ofullständig och därför kräva att en ny ansökan lämnas in. ECB föreslår därför att det införs en ytterligare rättslig grund som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att fatta beslut om att en ansökan är ofullständig, vilket innebär att den måste lämnas in på nytt. Detta skulle säkerställa att det finns en konsekvens om tidsfristerna för tillhandahållande av ytterligare dokumentation eller information överskrids, utan att det påverkar enhetens möjlighet att lämna in en ny ansökan och därigenom inleda ett nytt förfarande.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår ECB att en sådan ytterligare förfarandemässig konsekvens läggs till i de nya artiklarna 91b.4 och 91d.4 i kapitalkravsdirektivet.

3.6 *Möjlighet att förlänga bedömningsperioden när information begärs från andra parter*

De nya artiklarna 91b.4 och 91d.4 i kapitalkravsdirektivet gör det möjligt att förlänga bedömningsperioden om de behöriga myndigheterna begär ytterligare dokumentation eller information från enheter, men inte om dokumentation eller information begärs av andra parter, t.ex. rättsliga myndigheter och/eller andra tillsynsmyndigheter. Det senare är en mycket vanlig företeelse som ofta tar längre tid.

ECB föreslår därför att dessa bestämmelser ändras så att de även omfattar situationer där dokumentation eller information krävs från andra enheter/myndigheter.

3.7 *Möjlighet för enheter att utföra den (interna) lämplighetsbedömningen av styrelsemedlemmar efter deras tillträde – ny artikel 91a.2 i kapitalkravsdirektivet*

En ny artikel 91a.2 andra stycket i kapitalkravsdirektivet gör det möjligt att i brådskande fall utse ledamöter i ledningsorganet utan någon typ av lämplighetsbedömning. ECB är oroad över att denna möjlighet kan leda till att olämpliga kandidater utses, även på grund av den tvetydighet som ligger till grund för tolkningen av begreppen "absolut nödvändigt" och "omedelbart" som används i detta sammanhang.

ECB föreslår därför att enheter bör åläggas att utföra en lämplighetsbedömning innan ledamöterna i ledningsorganet tillträder sin post även i de mest exceptionella fallen. I ett sådant scenario kan det dock vara motiverat med en mindre omfattande bedömning, på villkor som specificeras i riktlinjer som utarbetas av EBA. Dessa riktlinjer skulle också gå vägledning i fall som kan betraktas som brådskande, dvs. när det är absolut nödvändigt att omedelbart ersätta styrelseledamöter.

4. **Krav avseende filialer från tredjeland**

Harmoniseringen av regelverket avseende filialer från tredjeland är viktig för att skapa en heltäckande bild av den verksamhet som bedrivs av grupper från tredjeländer i EU, anpassa praxis inom EU och säkerställa lika villkor för grupper från tredjeländer i EU och europeiska kreditinstitut genom att undvika möjligheter till regelarbitrage, samtidigt som man inte hindrar grupper från tredjeländer från tillträde till EU:s finansmarknad genom att etablera filialer. ECB anser att det är viktigt att förse de relevanta behöriga myndigheterna med effektiva tillsynsverktyg. Harmoniseringen av regelverket avseende filialer från tredjeland är också ett tillfälle att anpassa EU:s krav till jämförbara standarder i andra större jurisdiktioner och upprätthålla den inre marknadens globala öppenhet.

Mot denna bakgrund välkomnar ECB de harmoniserade minimistandarderna för auktorisation och återkallande av tillstånd för filialer, samt för intern styrning och riskkontroller samt de ökade harmoniserade rapporteringskraven. ECB välkomnar också de behöriga myndigheternas befogenhet att kräva att filialer från tredjeland etablerar ett dotterbolag om dessa är systemviktiga, som inte bör initieras automatiskt utan snarare av en tillsynsmekanism med öppet resultat när vissa tröskelvärden uppnås. Dessutom kommer det nya regelverket att möjliggöra en omfattande tillsyn genom ökat samarbete mellan tillsynsmyndigheter, till exempel genom att inkludera filialer från tredjeland i klass 1 i tillsynskollegierna. I detta avseende uppskattar ECB också kommissionens ansträngningar för att säkerställa att tillsynsmyndigheterna för andra enheter inom en grupp (dvs. dotterbolag) på lämpligt sätt involveras i de beslut som påverkar verksamhetsstrukturen för grupper från tredjeland i EU.

Därutöver stöder ECB förtydligandet att filialer från tredjeland endast får bedriva den verksamhet för vilken de har auktoriserats och endast inom territoriet för den medlemsstat som har beviljat denna auktorisation, och att det uttryckligen är förbjudet att bedriva sådan verksamhet över gränserna inom unionens territorium.

Utöver sitt starka stöd för förslaget föreslår ECB ändringar på följande områden.

För att säkerställa att den faktiska storleken på en filials verksamhet fångas upp och på så sätt undvika att grupper från tredjeländer använder särskilda bokföringsmetoder för att hålla sig under tröskelvärdena, är det viktigt att inte bara de tillgångar som bokförs i filialen beaktas, utan även de tillgångar som härrör från filialen men som bokförs på distans till en annan plats, i den mån detta anses genomförbart enligt den nya lagstiftningen. Trots att förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet innehåller ett mandat för EBA att utveckla tekniska tillsynsstandarder för bokföringsar-

rangemang, anser ECB att det skulle vara mer effektivt att i själva kapitalkravsdirektivet inkludera ett direkt förtydligande av hur en filials tillgångar ska beräknas i syfte att bedöma tröskelvärden (t.ex. för klassificeringen av filialerna som klass 1 och för bedömningen av systemviktigheten).

Därutöver föreslår ECB att den aggregerade information om tillgångar och skulder som innehas eller bokförs av dotterföretag och filialer från tredjeland i unionen, som filialerna från tredjeland är skyldiga att rapportera till sin behöriga myndighet, också bör göras tillgänglig för de behöriga myndigheter som ansvarar för tillsynen av dotterföretagen till den gruppen från tredjeland. Detta förslag kommer att möjliggöra en omfattande översikt och analys av vilken närvaro grupper från tredjeländer har i Europa. I detta syfte föreslår ECB också att tillämpningsområdet för detta rapporteringskrav avseende tjänster som tillhandahålls av huvudföretaget utökas så att det även omfattar direkta gränsöverskridande investeringstjänster som grupper från tredjeländer tillhandahåller och sådana investeringstjänster som tillhandahålls av gruppen från tredjeland pga. kundinitierade kontakter.

5. Direkt tillhandahållande av banktjänster i EU av företag i tredje land

5.1 *Krav att etablera en filial för tillhandahållande av banktjänster av företag i tredjeland: ny artikel 21c i kapitalkravsdirektivet*

ECB välkomnar förtydligandet i den nya artikeln 21c i kapitalkravsdirektivet att företag från tredje land, för att kunna tillhandahålla banktjänster inom unionen, antingen måste etablera en filial eller grunda ett dotterbolag unionens territorium, för att undvika oreglerad och okontrollerad verksamhet som skapar risker för den finansiella stabiliteten inom EU.

ECB anser dock att tillämpningsområdet för de grundläggande banktjänsterna som ingår i den nya artikeln 21c i kapitalkravsdirektivet är oklart. ECB uppmanar därför unionens lagstiftande organ att förtydliga ordalydelsen i den nya artikeln 21c i kapitalkravsdirektivet och särskilt att tillhandahålla en tydlig förteckning över grundläggande banktjänster som ingår i denna artikel, med beaktande även av befintliga krav i annan EU-lagstiftning som reglerar särskilda tjänster, t.ex. betaltjänster och elektroniska pengar, samt den nya artikelns inverkan på likviditeten på de globala finansmarknaderna.

6. Tillsynsbefogenheter

ECB välkomnar förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet vad gäller tillsynsbefogenheter eftersom de ytterligare harmoniserar tre typer av befogenheter, genom att kräva att den behöriga myndigheten bedömer i) förvärv av innehav i en finansiell eller icke-finansiell enhet, ii) betydande överföringar av tillgångar samt iii) fusioner eller delningar. De nuvarande skillnaderna i nationella befogenheter i dessa tre avseenden och det faktum att ECB för närvarande endast utövar sådana befogenheter när dessa finns tillgängliga enligt nationell lagstiftning leder till en snedvridning av konkurrensen och gör ECB:s tillsynsåtgärder inom den gemensamma tillsynsmekanismen mindre effektiva. En gemensam uppsättning regler om grundläggande tillsynsbefogenheter kommer samtidigt att främja harmonisering på den inre marknaden och öka tillsynens övergripande kvalitet och effektivitet. Det behövs ytterligare samordning mellan dessa nya tillsynsbefogenheter och de befogenheter som redan föreskrivs i kapitalkravsdirektivet. I detta syfte ger ECB några redaktionella rekommendationer i det tekniska arbetsdokumentet.

ECB välkomnar särskilt att kommissionen i sitt förslag beaktar behovet av att anpassa de befogenheter som föreskrivs i avdelning III, kapitlen 3, 4 och 5 i kapitalkravsdirektivet när det gäller förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut och instituts förvärv av ett betydande innehav. Denna anpassning bör dock inte bara omfatta ett informationsutbyte mellan de behöriga myndigheterna, utan även ange förfarandet och tidpunkten för de relevanta förfaranden som genomförs samtidigt för samma transaktion.

Utöver denna förfarandetekniska anpassning bör en tydlig åtskillnad göras mellan begreppen "kvalificerat innehav", som bör inriktas på vilka effekter ett förvärv har för målstaten, och "väsentligt förvärv" som bör inriktas på vilka effekter ett förvärv har för förvärvaren.

I linje med sin tidigare uttalade ståndpunkt ⁽¹³⁾ uppmuntrar ECB dessutom att man inkluderar ytterligare tillsynsbefogenheter när det gäller i) ändringar av kreditinstituts bolagsordning, ii) transaktioner med närstående parter och iii) väsentliga arrangemang avseende utkontraktering. Harmoniseringen av dessa befogenheter är nödvändig och skulle vara ytterligare ett steg mot ett enhetligt regelverk samtidigt som det minskar fragmenteringen av regelverket inom den gemensamma tillsynsmekanismen.

7. Administrativa sanktioner

Förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet speglar ECB:s ståndpunkt i frågan ⁽¹⁴⁾. Alla ansträngningar för att ytterligare harmonisera unionens befogenheter att sanktionera och kräva efterlevnad välkomnas, eftersom de kommer att främja ett effektivt genomförande av tillsynskraven inom unionen. Det bör särskilt noteras att de behöriga myndigheternas efterlevnadsbefogenheter förstärks genom att det införs en möjlighet att förelägga återkommande viten som ett nytt verkställighetsverktyg för att återställa efterlevnaden av tillsynskrav och att en sådan åtgärd inte påverkar möjligheten att därefter bestraffa överträdelsen. Det är därför viktigt att åtskillnaden mellan denna nya verkställighetsåtgärd, administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder enligt kapitalkravsdirektivet också omfattas av medlemsstaternas införlivande i sin nationella lagstiftning. ECB välkomnar också att förteckningen över överträdelser som är föremål för administrativa sanktioner utvidgas och att definitionen av "total årsomsättning" förtydligas.

8. Tillsynsmyndigheternas riktmärkning

ECB välkomnar de föreslagna ändringarna av artikel 78 i kapitalkravsdirektivet och särskilt det faktum att dessa ändringar utvidgar tillämpningsområdet för tillsynsmyndigheternas riktmärkning till modeller som används av kreditinstitut för att beräkna förväntade kreditförluster enligt IFRS 9. Detta är mycket viktigt för att säkerställa att de modeller som används av bl.a. kreditinstitut som inte har godkända interna modeller för att beräkna sina kapitalkrav för kreditrisk är robusta. Det faktum att den alternativa schablonmetoden för marknadsrisk inkluderas i tillsynsmyndigheternas riktmärkning välkomnas också som ett komplement till informationen från metoden med interna modeller och som ett ytterligare steg mot ett fullständigt genomförande av *Basel market risk framework* i EU.

ECB välkomnar också förslaget att ge EBA flexibilitet att genomföra en riktmärkning två gånger per år. ECB rekommenderar att EBA ges ännu större flexibilitet när det gäller att fastställa frekvensen för detta arbete. ECB föreslår också att arbetet definieras tydligare.

Slutligen föreslår ECB att instituten inte bör vara skyldiga att årligen lämna in resultaten av sina beräkningar till de behöriga myndigheterna, dvs. även under de år då EBA inte genomför någon riktmärkning. I stället föreslår ECB att frekvensen för inlämning och bedömning samordnas, vilket minskar rapporteringsbördan för instituten.

9. Offentliggörande

ECB välkomnar målet för det nya integrerade nav som förvaltas av Europeiska bankmyndigheten för kreditinstituts offentliggörande av information inom den tredje pelaren, som syftar till att minska bördan för bankerna och underlätta användningen av information från den tredje pelaren för alla berörda parter. Tillsynsmyndigheterna kan gynnas av ett centraliserat nav för offentliggörande eftersom det skulle underlätta för dem att säkerställa kvaliteten på informationen inom tredje pelaren.

Förslaget är att tillämpa ett annat tillvägagångssätt när det gäller det kvantitativa offentliggörandet av små och icke-komplexa institut och större kreditinstitut. För små och icke-komplexa institut kommer EBA att använda tillsynsrapportering för att sammanställa motsvarande (kvantitativa) offentliggörande utifrån en fördefinierad kartläggning, medan EBA för större institut kommer att erhålla hela filen för offentliggörande "i elektroniskt format" och för att sedan offentliggöra filerna samma dag som de erhållits. Det förefaller omotiverat att ha olika tillvägagångssätt. Samma metod för kvantitativa upplysningar skulle kunna tillämpas på alla kreditinstitut, oavsett storlek och komplexitet, i syfte att minska rapporteringsbördan för alla kreditinstitut. Tidsfristen för EBA:s offentliggörande av information inom den tredje pelaren i det centraliserade navet möjliggör heller inte någon avstämning mellan tillsynsrapportering

⁽¹³⁾ Se punkt 1.12.2 i Europeiska centralbankens yttrande CON/2017/46 av den 8 november 2017 om ändringar av unionens ramverk för kapitalkrav avseende kreditinstitut och värdepappersföretag (EUT C 34, 31.1.2018, s. 5).

⁽¹⁴⁾ Se punkt 1.15 i yttrande CON/2017/46.

och offentliggörande av information inom tredje pelaren, vilket kan medföra en extra arbetsbelastning för tillsynsmyndigheterna och skapa förvirring för investerare och andra användare av information inom tredje pelaren. Vissa kvalitativa och vissa kvantitativa offentliggöranden kan inte extraheras från tillsynsrapporteringen utifrån av en fördefinierad kartläggning. Denna fråga berör både små och icke-komplexa institut och andra institut. Därför bör förfarandet för att inlämna sådan information till EBA klargöras. Ytterligare överväganden om den planerade centraliserade navet för offentliggörande för tredje pelaren framgår av yttrande CON/2022/11.

I de fall där ECB rekommenderar att förslaget om ändringar av kapitalkravsdirektivet ska ändras anges ett specifikt förslag i ett separat tekniskt arbetsdokument som åtföljs av en förklaring. Det tekniska arbetsdokumentet finns på engelska på i EUR-Lex.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 27 april 2022.

Christine LAGARDE
ECB:s ordförande
