

Særberetning

EU's tilsyn med bankers kreditrisiko

ECB intensiverede sin indsats, men bør gøre mere for at øge sin sikkerhed for, at bankerne styrer og dækker deres kreditrisiko korrekt



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-XII
Indledning	01-15
Den Europæiske Centralbanks tilsyn med bankerne	01-09
Kreditrisiko og misligholdte lån i EU	10-15
Revisionens omfang og revisionsmetoden	16-22
Bemærkninger	23-104
ECB's kreditrisikovurderinger er af god kvalitet, men ECB gør ikke effektiv brug af sine værktøjer til at sikre forsvarlig styring og dækning af kreditrisikoen	23-76
ECB's tilsynsmæssige vurderinger af bankernes kreditrisiko har visse mangler, men er generelt af god kvalitet	26-36
Personaletildelingen stod mål med de konstaterede risici, men visse mangler var endnu ikke afhjulpet	37-47
ECB's hørings- og godkendelsesprocesser er grundige, men hindrer, at SREP-afgørelserne sendes rettidigt til bankerne	48-52
ECB gør ikke effektivt brug af sine værktøjer til at sikre, at kreditrisikoen er fuldt dækket af supplerende kapital	53-70
ECB gør ikke effektivt brug af sine tilsynsbeføjelser til at give banker instrukser om bedre styring af deres kreditrisiko	71-76
ECB har intensiveret sin indsats for at afhjælpe tilsynsmæssige betænkeligheder vedrørende gamle misligholdte lån, men gør ikke bedst mulig brug af sine værktøjer	77-104
Konklusioner og anbefalinger	105-121
Bilag	
Bilag I - Opfølgning på særberetning 29/2016 "Den fælles tilsynsmekanisme - God start, men der er behov for yderligere forbedringer"	

Forkortelser

Glossar

Den Europæiske Centralbanks svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Den Europæiske Centralbank (ECB) fører i tæt samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder direkte tilsyn med ca. 110 signifikante banker i bankunionens 21 deltagende medlemsstater. Dette er kendt som den fælles tilsynsmekanisme, som blev oprettet i 2014.

II Tilsynsmyndighederne vurderer ved en årlig proces de risici, bankerne er udsat for (f.eks. kreditrisikoen og risici vedrørende ledelse, likviditet og forretningsmodel), og kontrollerer, at bankerne er rustet til at styre disse risici korrekt. Processen fører til en formel risikovurdering og årlige tilsynsafgørelser. Tilsynsmyndighederne kan enten pålægge bankerne yderligere kapitalkrav (kaldet søjle 2-krav) ud over det lovbestemte minimum (kaldet søjle 1-krav) til dækning af de risici, der ikke er dækket af søjle 1, og/eller anvende tilsynsforanstaltninger, der sikrer, at bankerne foretager korrektioner for at forbedre deres risikostyring og -kontrol.

III En væsentlig kilde til tilsynsmæssige risici for banker er kreditrisiko, som er risikoen for, at låntagere ikke tilbagebetaler deres lån, dvs. misligholder dem. Utilstrækkelige hensættelser til dækning af denne risiko kan - som tidligere kriser har vist - true bankernes levedygtighed. ECB påpegede for nylig, at bankernes fremtidsudsigter er forværret på grund af svækkede økonomiske udsigter og stigende kreditrisiko.

IV Det er afgørende for bankernes levedygtighed, at ECB ikke blot sikrer forsvarlig styring og dækning af kreditrisikoen, men også sikrer, at bankerne rettidigt identificerer og foretager hensættelser til misligholdte lån. Fordi tilliden til banksektoren er meget vigtig, og fordi vi ønskede at informere interessenterne, besluttede vi at foretage denne revision, hvor vi vurderede, om ECB's tilgang til tilsynet med bankernes kreditrisiko og til håndtering af gamle misligholdte lån (lån klassificeret som misligholdte før april 2018) var effektiv i operationel henseende. Vi satte fokus på ECB's indsats i tilsynscyklussen for 2021 og undersøgte en stikprøve på ti banker, hvor der var konstateret udfordringer med misligholdte lån.

V Vores samlede konklusion er, at ECB intensiverede sin indsats for at føre tilsyn med bankernes kreditrisiko og navnlig med misligholdte lån. ECB bør dog gøre mere for at øge sin sikkerhed for, at bankerne styrer og dækker deres kreditrisiko korrekt.

VI Med hensyn til bankerne i vores stikprøve konstaterede vi, at vurderingerne af deres **kreditrisikoniveau og kontrolmiljø** var af god kvalitet trods visse mangler, og at benchmarkingværktøjerne var anvendt korrekt. I forbindelse med tilsyns kontrol- og vurderingsprocessen gjorde ECB imidlertid ikke effektiv brug af sine eksisterende værktøjer og tilsynsbeføjelser til at sikre passende dækning af kreditrisikoen.

VII Den nye metode, der i 2021 blev indført til fastsættelse af de yderligere kapitalkrav (søjle 2-krav), som ECB kan pålægge som tilsynsmyndighed, gav ikke sikkerhed for, at bankernes forskellige individuelle risici var tilstrækkeligt dækket. Desuden anvendte ECB ikke metoden konsekvent, idet den ikke pålagde proportionelt højere søjle 2-krav, jo højere risici bankerne var udsat for. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed har ikke vurderet anvendelsen af ECB's nye metode.

VIII Over for nogle banker eskalerede ECB heller ikke sine tilsynsforanstaltninger, selv om der var en høj og vedvarende kreditrisiko og vedvarende kontrolsvagheder. Tilsynscyklussen for 2021 tog meget lang tid (13 måneder). De endelige afgørelser blev først sendt til bankerne i februar 2022, hovedsagelig fordi dialogfasen og godkendelsesfasen er langvarige. Den lange varighed giver risiko for, at ECB's vurderinger ikke afspejler bankernes faktiske risikoprofiler.

IX Endelig led tilsynet til en vis grad under, at flere nationale tilsynsmyndigheder ikke opfyldte deres forpligtelser til at stille personaleressourcer til rådighed. Endvidere besluttede ECB, at den fra og med 2023 ikke ville øge antallet af ansatte i sin tilsynsdel.

X Det samlede omfang af **gamle misligholdte lån** begyndte at falde i 2015 og fortsatte med at gøre dette som følge af forskellige faktorer, herunder ECB's foranstaltninger. ECB anvendte ikke systematisk sine specifikke tilsynsbeføjelser (den kan kræve en specifik hensættelsespolitik eller justeringer af kapitalgrundlagsberegningerne) til at give banker instrukser om at rette op på tilfælde, hvor den regnskabsmæssige behandling af misligholdte lån ikke blev anset for at være forsigtig ud fra et tilsynsmæssigt perspektiv. I 2018 valgte ECB at meddele bankerne, at den ville pålægge dem et supplerende kapitalkrav (et søjle 2-tillæg), hvis de ikke tog hånd om sådanne misligholdte lån. ECB's tilgang, som blev anvendt på alle banker, fokuserede på rettidig afvikling af gamle misligholdte lån.

XI ECB ønskede at modvirke mange bankers "vent og se"-tilgang og tilskynde dem til at handle proaktivt, uden at den behøvede at gribe ind på en mere kraftfuld facon (dvs. med supplerende søjle 2-tillæg). På grund af sin udformning løste ECB's tilgang ikke problemet med det samme, idet den gav bankerne flere år til at opfylde kravene. Desuden handlede ikke alle banker så proaktivt, som ECB havde forventet. Den tilgang, ECB havde valgt, førte også til ulige behandling af bankerne, da banker med en højere andel af misligholdte lån fik mere tid end andre banker, og bankerne kunne vælge den dækningsmetode, der var mest fordelagtig for dem. Vi konstaterede, at processen resulterede i en vis ineffektivitet, da det var ressourcekrævende for både bankerne og ECB at administrere den.

XII For at styrke den operationelle effektivitet anbefaler vi, at ECB:

- styrker vurderingen af bankernes risici
- strømliner tilsynskontrol- og vurderingsprocessen
- anvender tilsynsforanstaltninger, som i højere grad sikrer, at bankerne styrer og dækker deres risici forsvarligt.

Indledning

Den Europæiske Centralbanks tilsyn med bankerne

01 Der føres tilsyn med bankerne i EU inden for rammerne af den fælles tilsynsmekanisme (SSM), som blev oprettet i 2014. SSM, som er en af søjlerne i bankunionen, omfatter Den Europæiske Centralbank (ECB) i dens rolle som tilsynsmyndighed og de kompetente nationale myndigheder i de deltagende medlemsstater. Disse udgøres af de 20 medlemsstater i euroområdet samt (siden 2020) Bulgarien. I september 2022 førte ECB direkte tilsyn med 110 signifikante institutter (i det følgende benævnt "banker"), som besidder næsten 82 % af bankaktiverne i bankunionen¹. SSM er primært reguleret af [SSM-forordningen](#) og [SSM-rammeforordningen](#).

02 EU's banktilsyn følger en fælles årlig proces, kendt som tilsynskontrol- og vurderingsprocessen (SREP), og har til formål at sikre, at bankerne overholder EU's tilsynskrav. De retningslinjer, som Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) har udsendt, præciserer, hvordan SREP skal udføres. I overensstemmelse med "følg eller forklar"-princippet² skal ECB såvel som de kompetente nationale myndigheder meddele EBA, om de følger retningslinjerne, og hvis ikke, give en begrundelse. Kravene skal sikre, at det europæiske banksystem er sikkert og solidt, og øge den finansielle integration og stabilitet. Det daglige tilsyn varetages af fælles tilsynsteam (JST'er). De omfatter medarbejdere fra både ECB og de kompetente nationale myndigheder, og deres arbejde koordineres og støttes af ECB, herunder af dens horisontale tjenester. De administrative udgifter til ECB's tilsynsopgaver beløb sig i 2021 til 577,5 millioner euro³.

03 SREP anvendes til at sikre, at tilliden til bankerne er berettiget. Hvis der ikke er tillid til et banksystems soliditet, kan bankerne ikke udfylde deres rolle som långivere til realøkonomien, da de i så fald ikke har de nødvendige midler. Denne rolle er særlig vigtig i EU, hvor størstedelen af de små og mellemstore virksomheder - der anses for ryggraden i økonomien - ikke har adgang til kapitalmarkederne. Ønsket om at forsikre

¹ Den Europæiske Centralbanks websted, "Banktilsyn".

² Forordning (EU) nr. 1093/2010 (artikel 16).

³ Årsrapport om ECB's tilsynsvirksomhed 2021, afsnit 6.1.

EU-borgerne om, at de kan have tillid til deres banker, var også en af bevæggrundene for at oprette bankunionen og SSM.

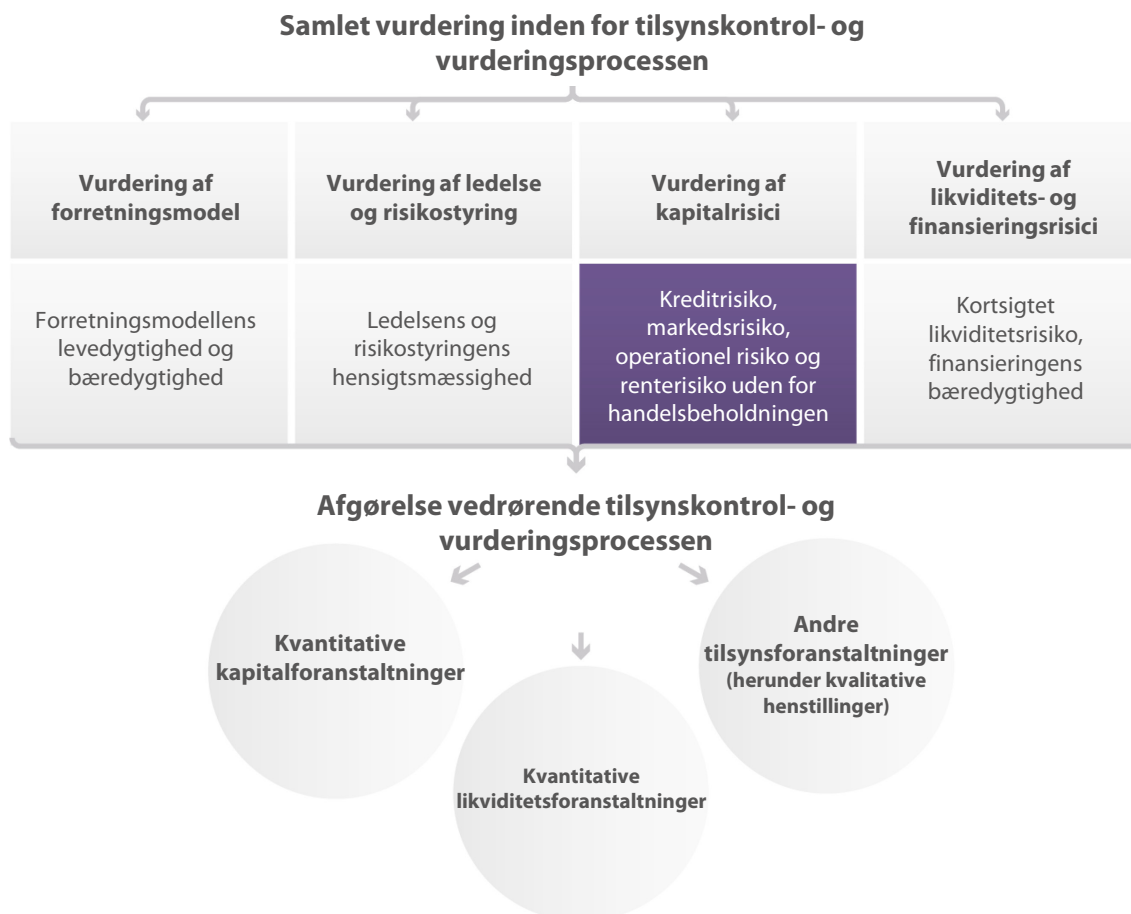
04 SREP-konceptet blev indført første gang med Basel II-aftalerne i 2004. ECB gennemførte sin første SREP i 2014, hvor den var baseret på nationale tilgange. De første SREP-afgørelser blev suppleret med resultaterne af det sundhedstjek, som ECB gennemførte i 2014, den såkaldte "omfattende vurdering". Enhver bank, der underlægges ECB's tilsyn, skal underkastes denne vurdering. Vurderingen omfatter en gennemgang af aktivernes kvalitet med henblik på at øge gennemsigtigheden i bankernes eksponeringer, herunder hvad angår tilstrækkeligheden af værdiansættelsen af aktiver og sikkerhedsstilling samt af de relaterede hensættelser, navnlig til misligholdte lån (NPL). Den anden SREP blev gennemført i 2015, for første gang baseret på en fælles tilgang. Dette var et vigtigt skridt i retning af at opnå lige vilkår inden for bankunionen.

05 Tilsynsmyndighederne gennemfører SREP for at kontrollere, at de risici, som bankerne er eksponeret for, er korrekt styret og dækket af tilstrækkelige kapitalbuffer i tilfælde af, at disse risici bliver til virkelighed. Som led i processen gennemgår tilsynsmyndighederne bankernes risikoprofiler på grundlag af fire forskellige elementer: i) forretningsmodel, ii) ledelse, iii) kapitalrisici og iv) likviditetsrisici. Kreditrisiko er en af de risici, som tilsynsmyndighederne analyserer som led i deres vurdering af kapitalrisici.

06 Tilsynsmyndighederne tildeler scorer for individuelle risici, som munder ud i en samlet SREP-score fra 1 til 4, der afspejler den tilsynsmæssige vurdering af risikoniveauet og kvaliteten af bankernes risikokontrol. Jo højere score, desto højere vurderet risiko.

07 SREP resulterer i tilsynsforanstaltninger, som der træffes afgørelse om efter vurderingen, f.eks. foranstaltninger vedrørende kapital og/eller likviditet eller andre typer tilsynsforanstaltninger (jf. [figur 1](#)).

Figur 1 - Overblik over SREP-vurderingen



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra ECB.

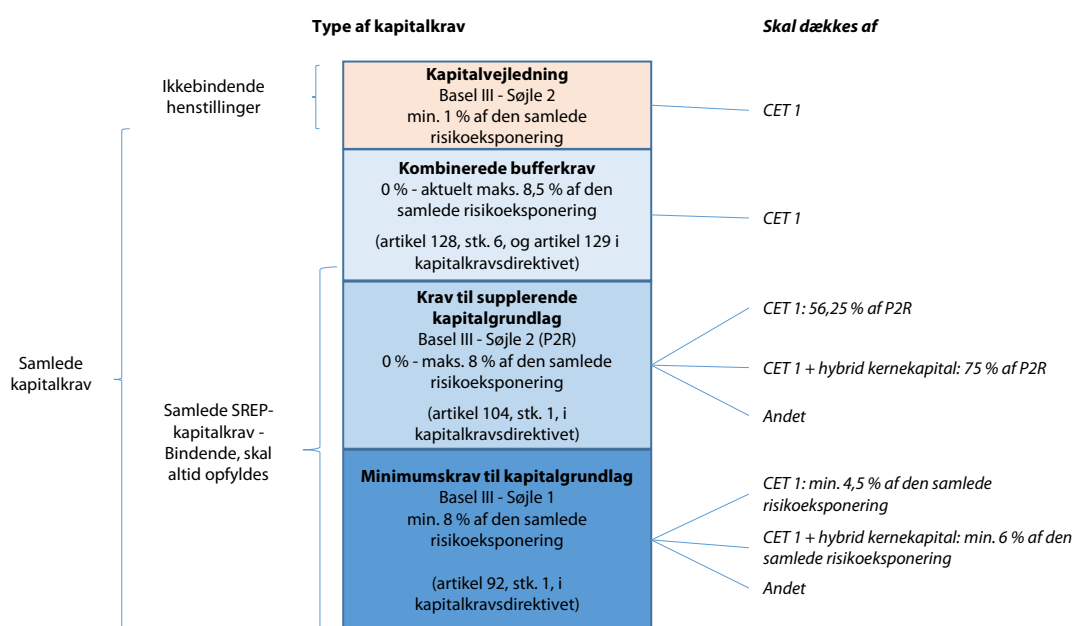
08 SSM-forordningen, som finder anvendelse på ECB (som tilsynsmyndighed), indeholder en ikkeudtømmende liste over de mulige **tilsynsforanstaltninger**, som ECB kan træffe. ECB kan f.eks. kræve, at bankerne styrker deres ordninger, processer og strategier eller har ekstra kapital ud over det lovbestemte minimumskapitalgrundlag, navnlig ved at fastsætte såkaldte søjle 2-krav (P2R). Sidstnævnte er defineret i søjle 1 i Basel III-rammen (dvs. den internationale reguleringsramme for banker), jf. **figur 2**. Basel III-rammen blev gennemført af EU via kapitalkravsforordningen⁴ og kapitalkravsdirektivet⁵.

⁴ Kapitalkravsforordningen.

⁵ Direktiv 2013/36/EU.

09 Der er tre kapitalkomponenter, som skal anvendes til at opfylde de lovgivningsmæssige krav (jf. **figur 2**): egentlig kernekapital (CET 1), hybrid kernekapital og supplerende kapital. CET 1 er den kapital, der har den højeste kvalitet, og den omfatter bl.a. aktier og tilbageholdt overskud. Hvis en bank overtræder kapitalkravene, giver det konsekvenser for den, f.eks. begrænsninger af dens muligheder for at udbetale udbytte.

Figur 2 - Lovgivningsmæssige kapitalkrav



Kilde: Revisionsretten.

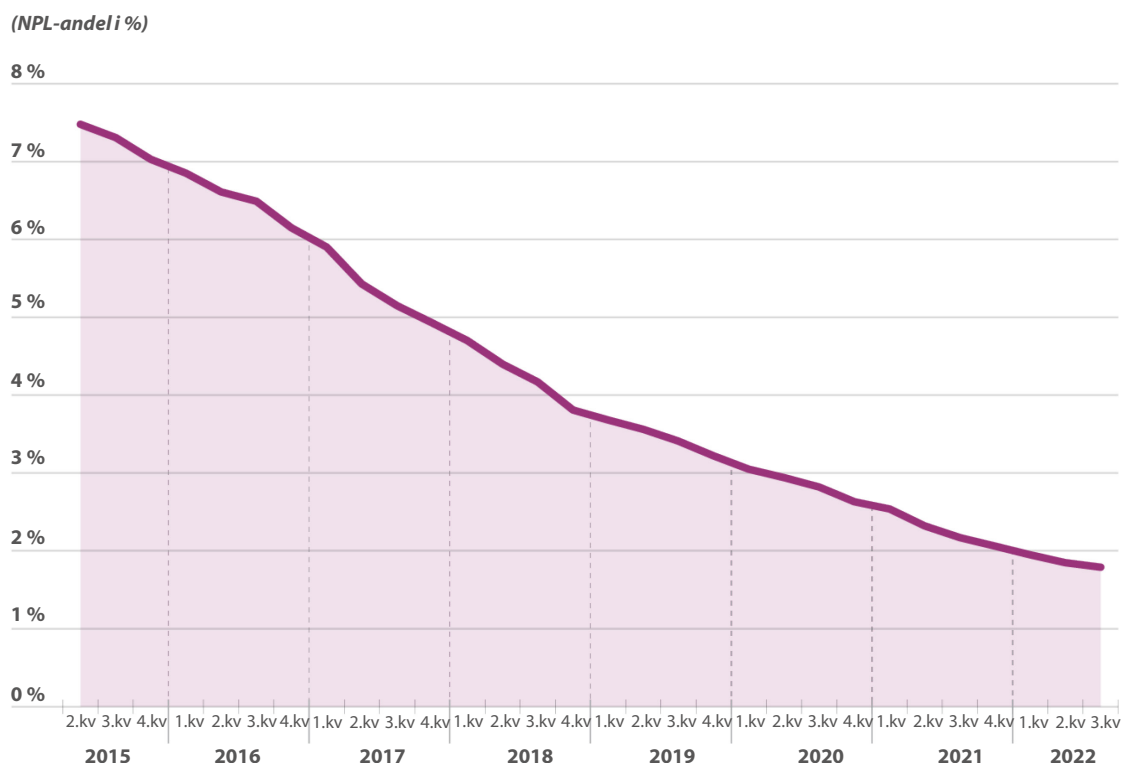
Kreditrisiko og misligholdte lån i EU

10 Når banker yder lån, risikerer de uvægerligt, at låntagerne ikke kan tilbagebetale deres lån. Målet med kreditrisikostyring er at begrænse denne risiko ved nøje at vurdere potentielle låntageres kreditværdighed og ved at opkræve renter, der er høje nok til at dække bankernes risiko for, at deres låntagere misligholder deres lån. Et lån er misligholdt, når det er usandsynligt, at låntageren vil betale af på lånet, eller når forfaldsdatoen på planlagte betalinger er overskredet med mere end 90 dage. I henhold til regnskabsstandarderne skal banker bogføre hensættelser til sådanne misligholdte lån svarende til hele det udestående lån minus eventuelle betalinger, som de på grundlag af tidligere erfaringer med rimelighed kan forvente at modtage i) fra de misligholdende låntagere eller ii) ved realisering af sikkerhedsstillelse.

11 Hvis andelen af misligholdte lån i forhold til de samlede lån (NPL-andelen) er høj, kan det påvirke en banks resultater - og dermed dens rentabilitet - og endda true dens levedygtighed, navnlig hvis den ikke har råd til at foretage tilstrækkelige hensættelser til de misligholdte lån. En bank skal have en forsvarlig risikostyring (bl.a. stærke kreditregler, udlånsmarginer, der er tilstrækkelig høje til at dække tabsomkostninger, og stresstest), da dette er afgørende med hensyn til at forebygge eller mindske en ophobning af misligholdte lån. I tilfælde af forværrede økonomiske forhold, eller hvis der sker et pludseligt fald i boligpriserne, efter at de er blevet uforholdsmæssigt høje, er en forsvarligt styret bank bedre i stand til at afbøde de generelt uundgåelige konsekvenser af et kraftigt stigende niveau af misligholdte lån.

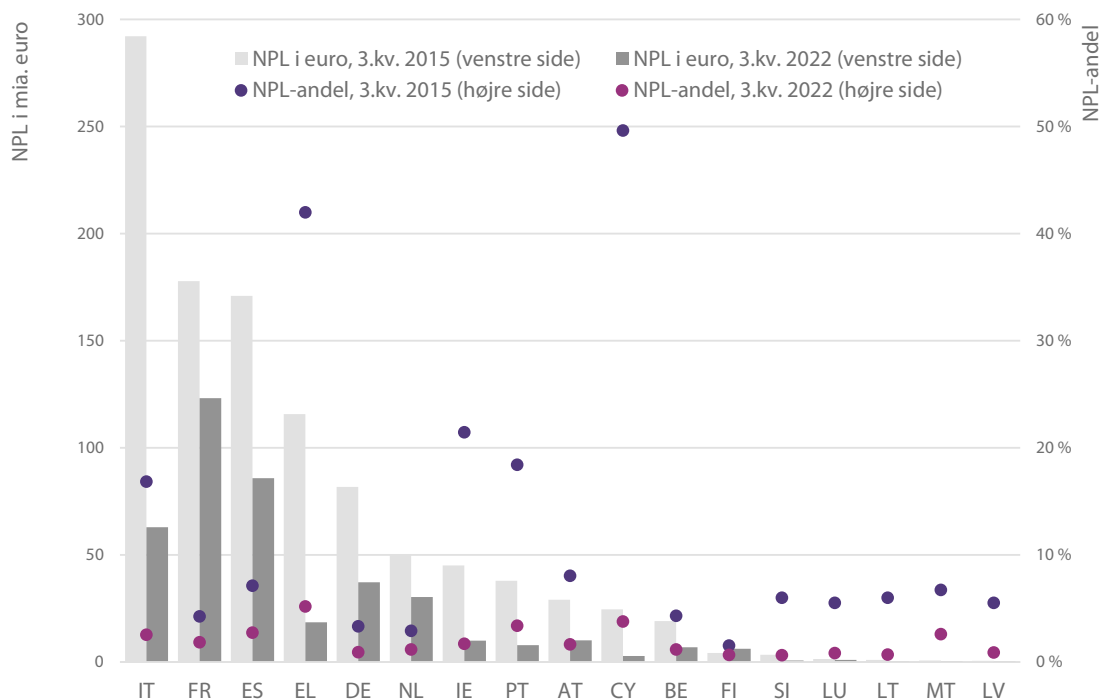
12 En af eftervirkningerne af finanskrisen i 2008 var de høje niveauer af misligholdte lån, der tyngede nogle banker i bankunionen: I slutningen af 2015 var den gennemsnitlige NPL-andel stadig høj, idet den lå over 7 % (jf. [figur 3](#)), og fem af de 20 medlemsstater (jf. punkt [01](#)) havde banksystemer med en NPL-andel på over 10 % (jf. [figur 4](#)).

Figur 3 - NPL-andelen hos de 21 medlemmer af bankunionen



Kilde: ECB's statistikker vedrørende banktilsyn (1. kvartal 2022, NPL-andelen i SSM-landene).

Figur 4 - Udviklingen i misligholdte lån (i euro og som andel af de samlede aktiver i SSM-bankerne)



Note: Der foreligger ikke sammenlignelige data for EE og SK. Startpunktsdata for 4. kvartal 2015 (LU), 2. kvartal 2016 (MT) og 1. kvartal 2016 (SI); slutpunktsdata for 3. kvartal 2021 (LV).

Kilde: ECB's statistikker vedrørende banktilsyn.

13 Håndtering af misligholdte lån blev en politisk prioritet i EU, og den 11. juli 2017 udsendte Rådet [konklusioner om en handlingsplan](#) med henblik på at tackle de høje niveauer af misligholdte lån. Konklusionerne fremhævede behovet for handling med hensyn til banktilsyn, reform af rammerne for insolvens og inddrivelse af gæld, udvikling af sekundære markeder for misligholdte lån og omstrukturering af banksektoren. Et af de vigtigste skridt til at gøre fremskridt med den tredje søjle i bankunionen, et europæisk indskudsforsikringssystem, er at tackle problemet med høje niveauer af misligholdte lån. Fuldførelsen af bankunionen skal mindske banksektorens fragmentering i EU og sikre bankerne retfærdige konkurrencevilkår.

14 ECB spiller en afgørende rolle i denne indsats. For at undgå, at banker bliver nødlidende, fordi deres kreditrisiko ikke er styret og dækket korrekt, skal ECB sikre, at de rettidigt afhjælper deres mangler inden for kreditrisikostyring (f.eks. dårlige kreditregler) og relaterede regnskabspolitikker (identifikation af og hensættelser til misligholdte lån).

15 I tredje kvartal af 2022 var NPL-andelen i bankunionen faldet til 1,8 %. Dette er et markant fald i forhold til 2015. Spredningen mellem medlemsstaterne er faldet betydeligt (men er stadig høj). Den nedadgående tendens skyldes til dels i) fald i omfanget af misligholdte lån som følge af forbedrede økonomiske forhold, ii) lån under offentlige støtteforanstaltninger, som udløber eller står til at udløbe, og iii) salg og securitiseringer (overførsler til nye ejere) af gamle misligholdte lån. Der kan opstå nye misligholdte lån, efterhånden som de covid-19-relaterede støtteforanstaltninger ophører, og de økonomiske udfordringer som følge af krigen i Ukraine og den høje inflation slår igennem. ECB har for nylig påpeget, at kreditrisikoen er stigende, og at faldet i bankernes aktiekurser tyder på, at deres fremtidsudsigter er forværret.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

16 Eftersom misligholdte lån kan udgøre en alvorlig trussel mod bankers levedygtighed, bliver det i lyset af de aktuelle udfordrende økonomiske forhold stadig mere afgørende, at tilsynsmyndighederne gør effektiv brug af deres tilsynsbeføjelser - også for at sikre den finansielle stabilitet. Tilsynsmyndighederne bør navnlig sikre en forsvarlig styring og dækning af kreditrisikoen, herunder ved gennem en grundig og indgribende SREP at sikre, at bankerne rettidigt identificerer og foretager hensættelser til nye misligholdte lån.

17 Siden oprettelsen af SSM har kreditrisiko været en af ECB's tilsynsmæssige prioriteter. Vi besluttede derfor at foretage denne revision, så vi kunne kaste lys over ECB's tilsyn med kreditrisiko i almindelighed og misligholdte lån i særdeleshed.

18 Denne beretning supplerer de beretninger, vi offentliggjorde om ECB's tilsynsaktiviteter i 2016⁶ og 2018⁷. Opfølgningen på vores særberetning fra 2016 er beskrevet i *bilag I*. Vores mandat til at revidere, hvor effektiv ECB's forvaltning er i operationel henseende, er fastsat i den relevante retsakt⁸. I 2019 undertegnede Revisionsretten og ECB et *aftalememorandum*, der specificerer de praktiske ordninger vedrørende udveksling af dokumenter og oplysninger. Vi fik fuld adgang til de dokumenter, vi anmodede om, og ECB's medarbejdere samarbejdede fuldt ud under hele processen.

19 I forbindelse med vores arbejde havde vi stor gavn af en åben og konstruktiv dialog med ECB og dens medarbejdere. ECB's publikationer om tilsyn viser, at den har bevæget sig i retning af større gennemsigtighed (f.eks. i 2020, hvor den for første gang offentliggjorde søjle 2-kravene for hver bank). Dette styrker markedsdisciplinen, den tredje søjle i Basel-rammen for tilsyn og ECB's egen ansvarlighed.

⁶ [Særberetning 29/2016](#) "Den fælles tilsynsmekanisme - God start, men der er behov for yderligere forbedringer".

⁷ [Særberetning 02/2018](#) "Er ECB's krisestyring for banker effektiv i operationel henseende?"

⁸ Artikel 27, stk. 2, i protokol (nr. 4) om statuttene for Det Europæiske System af Centralbanker og ECB og artikel 20, stk. 7, i SSM-forordningen.

20 Ved revisionen undersøgte vi specifikt, om ECB's tilgang til tilsynet med bankernes kreditrisiko og til håndtering af gamle misligholdte lån (lån klassificeret som misligholdte før 2018) var effektiv i operationel henseende. Til det formål vurderede vi forholdet mellem de anvendte ressourcer (dvs. personale, værktøjer og processer) og outputtet ud fra følgende spørgsmål:

- Var ECB's tilgang til tilsynet med kreditrisiko effektiv med hensyn til at sikre, at bankerne styrer og dækker denne risiko forsvarligt?
- Håndterede ECB effektivt tilsynsmæssige betænkeligheder vedrørende gamle misligholdte lån (dvs. lån klassificeret som misligholdte før 2018)?

21 Revisionen havde primært fokus på ECB's tilsynsaktiviteter vedrørende kreditrisiko i løbet af SREP-cyklussen for 2021, men i nogle tilfælde også på foranstaltninger forud for denne cyklus. Vi reviderede aktiviteterne i ECB's horisontale direktorater med ansvar for tilsynsmetoder og inspektioner på stedet samt i de direktorater, der er direkte ansvarlige for tilsynet med specifikke banker.

22 Vi interviewede medarbejdere fra flere fælles tilsynsteam (som omfattede medarbejdere fra både ECB og de kompetente nationale myndigheder) og fra ECB's horisontale tjenester. Vi undersøgte relevant dokumentation om ECB's systemer og foretog en analyse af hele populationen af banker. Med henblik på at besvare vores revisionsspørgsmål undersøgte vi også tilsynssagerne vedrørende en stikprøve på ti banker med et højt niveau af misligholdte lån. Vi sigtede mod i denne stikprøve at inkludere banker med forskellige forretningsmodeller, af forskellig størrelse - fra små til store - og med hjemsted i forskellige medlemsstater. For at få relevant input fra forskelligartede interessenter interviewede vi en industrigruppe og en EU-tilsynsmyndighed uden for bankunionen.

Bemærkninger

ECB's kreditrisikovurderinger er af god kvalitet, men ECB gør ikke effektiv brug af sine værktøjer til at sikre forsvarlig styring og dækning af kreditrisikoen

23 Den årlige SREP er en af tilsynsmyndighedens kerneaktiviteter. Vurderingerne af risiciene for hver bank under tilsyn (jf. [figur 1](#)) foretages eksternt, men også på stedet, hvis det skønnes nødvendigt. De er baseret på en lang række oplysninger af kvantitativ og kvalitativ art. For at sikre en ensartet vurdering på tværs af bankerne bør de fælles tilsynsteam i overensstemmelse med de relevante standarder (jf. punkt [01](#) og [02](#)) sammenligne hver enkelt bank med de andre banker (foretage benchmarking) og tage hensyn til relevante sammenhænge i forbindelse med deres kreditrisikovurderinger.

24 Vurderingen af en bank i et givet år sammenfattes i SREP-afgørelsen, som tilsynsmyndigheden sender til banken (jf. punkt [07](#)). SREP-afgørelserne angiver generelt foranstaltninger, som bankerne skal træffe for at afhjælpe specifikke konstaterede svagheder. Særligt med hensyn til kreditrisiko kan der stilles krav om, at bankerne har ekstra kapital til dækning af risici og/eller afhjælpning af mangler i kreditrisikokontrollen og/eller -styringen.

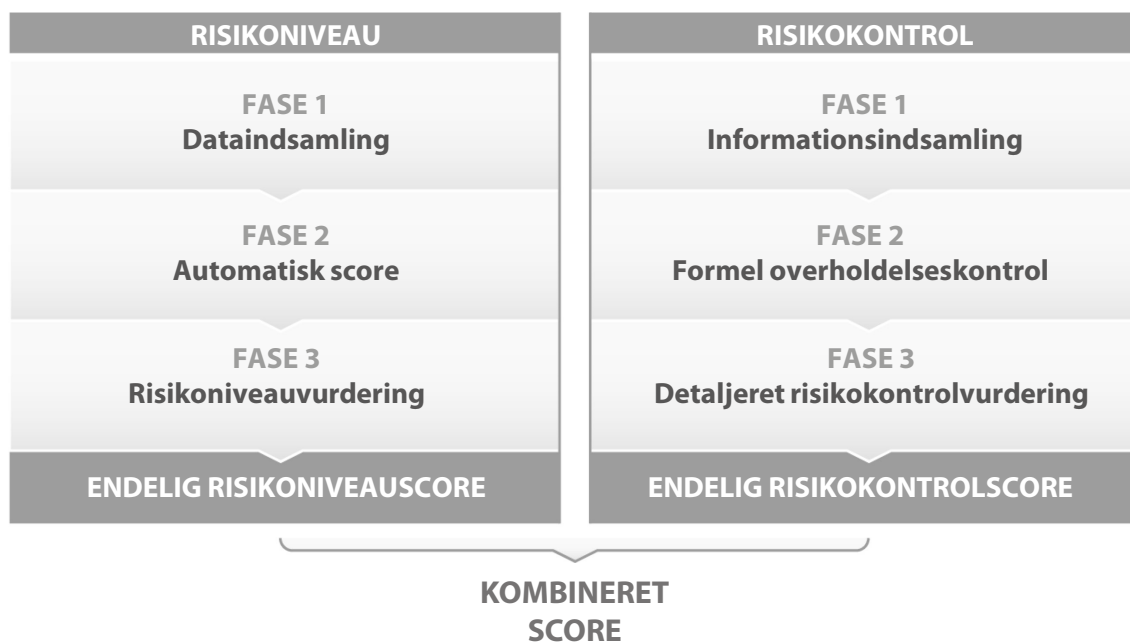
25 I dette afsnit vurderer vi effektiviteten af ECB's gennemførelse af SREP-processen vedrørende kreditrisiko, nærmere bestemt forholdet mellem de anvendte ressourcer og de leverede output med hensyn til kvantitet, kvalitet og rettidighed. Vi vurderede specifikt, om:

- a) ECB's vurdering af bankernes kreditrisiko var fyldestgørende
- b) de tildelte personaleressourcer stod mål med de konstaterede risici
- c) processen for udarbejdelse af SREP-afgørelser var rettidig
- d) ECB sikrede, at de risici, den havde konstateret, var dækket af kapital
- e) ECB gjorde effektiv brug af sine værktøjer til at afhjælpe de svagheder, den havde konstateret på bankniveau.

ECB's tilsynsmæssige vurderinger af bankernes kreditrisiko har visse mangler, men er generelt af god kvalitet

26 Den kreditrisikovurdering, som de fælles tilsynsteam foretager, består både af en vurdering af en banks kreditrisikoniveau (som fører til en risikoscore) og en vurdering af, hvordan banken kontrollerer denne risiko, f.eks. ved hjælp af ledelsesordninger (jf. [figur 5](#)). Efter at der er indsamlet data, begynder vurderingen af risikoniveauet med automatisk beregning af en score for hver bank på grundlag af risikoindikatorer. De fælles tilsynsteam kan i nogen grad afvige fra disse automatisk beregnede scorere, da de kan nedjustere dem med to trin eller opjustere dem med ét trin for at tage hensyn til institutteres særlige karakter og kompleksitet. Dette betegnes som begrænset vurdering og finder sted i fase 3.

Figur 5 - SREP-vurderingsfasen



Kilde: Revisionsretten, baseret på ECB's SREP-manual.

27 Risikokontrolvurderingerne baseres på tjeklister, som de fælles tilsynsteam bruger til at undersøge bankernes overholdelse af de lovgivningsmæssige krav (fase 2), hvorefter der foretages en mere detaljeret vurdering (fase 3). Dette skal gøre det muligt at tage hensyn til bankernes særlige karakter og kompleksitet og samtidig sikre ensartethed på tværs af de tilsynsmæssige vurderinger inden for SSM.

28 Vi undersøgte kreditrisikovurderingerne på grundlag af vores stikprøve på ti banker (jf. punkt 22). Vi undersøgte, om:

- o ECB i sin vejledning til de fælles tilsynsteam konverterede de eksterne standarder (EBA's SREP-retningslinjer og EBA's retningslinjer for styring af misligholdte eksponeringer og eksponeringer med kreditlempelser) for at sikre et konsekvent eksternt tilsyn med kreditrisiko (herunder bankernes forvaltning af misligholdte lån)
- o de fælles tilsynsteam anvendte vejledningen korrekt
- o ECB gjorde god brug af benchmarkingværktøjer for banker.

29 Vi konstaterede, at ECB generelt konverterede de eksterne standarder til operationel vejledning til de fælles tilsynsteam, hovedsagelig gennem sin SREP-manual. For alle SREP-elementerne giver denne manual specifikke instrukser om, hvilke vurderinger der skal foretages af bankerne. Vi bemærker, at tilsynsvurderingerne er baseret på automatisk beregnede scorer, som de fælles tilsynsteam justerer, hvis det er nødvendigt. ECB fastsatte imidlertid ikke objektive kriterier for de fælles tilsynsteams anvendelse af begrænset vurdering (jf. punkt 26). Den angav blot en række faktorer, som de fælles tilsynsteam kan tage i betragtning, og forsøgte ikke at sikre konsekvens på tværs af teamene ved at give instrukser om, hvordan det skal gøres.

30 I forbindelse med deres SREP-vurderinger af bankerne i vores stikprøve opfyldte de fælles tilsynsteam de fleste af kravene fra de relevante standarder. Ikke desto mindre konstaterede vi visse mangler i gennemførelsen af SREP, som beskrives i de følgende punkter.

31 Med hensyn til vurderingen af **kreditrisikoniveauet** (fase 3) konstaterede vi vedrørende alle ti banker i vores stikprøve, at der var elementer, som ECB slet ikke havde vurderet eller ikke havde vurderet i fuld overensstemmelse med de relevante EBA-retningslinjer (jf. punkt 28). F.eks. var der i nogle banker tale om manglende eller ufuldstændig vurdering af de ikkemisligholdte låns kvalitet og de misligholdte låns væsentlighed i hver portefølje. Ganske vist havde halvdelen af bankerne i stikprøven alligevel fået den dårligst mulige risikoniveauscore på 4, men de ufuldstændige vurderinger betyder, at der ikke fuldt ud kan sikres forsvarlig styring og dækning af risiciene.

32 Med hensyn til vurderingen af **kreditrisikokontrollen** konstaterede vi, at:

- o ECB's vejledning til de fælles tilsynsteam om, hvilke spørgsmål (tjeklisten til fase 2 som skitseret i [figur 5](#)) der skulle besvares, var inkonsekvent. Klare instrukser om besvarelse af vigtige spørgsmål (f.eks. om, hvorvidt politikkerne og procedurerne for klassificering af misligholdte lån var på linje med de lovgivningsmæssige krav) blev kun givet til de fælles tilsynsteamvedrørende 22 specifikke banker ud af de 110, der var omfattet af SREP i 2021, herunder to af bankerne i vores stikprøve. Dette indebærer en svækkelse af konsekvensen i vurderingsprocessen på tværs af populationen af banker under tilsyn
- o spørgsmålene i forbindelse med den foreskrevne fase 3-risikovurdering for det meste blev gjort frivillige for de fælles tilsynsteam i 2021. I stedet forventede ECB, at bankerne foretog selvevalueringer af deres rammer for kreditrisikokontrol. Selvevalueringerne blev vurderet af de fælles tilsynsteam, og oplysningerne blev anvendt i kreditrisikovurderingerne. Visse spørgsmål fra den foreskrevne fase 3-risikovurdering var imidlertid ikke dækket af bankernes selvevalueringer. Desuden betød den valgfrie karakter af den foreskrevne fase 3-tjekliste, at ECB ikke kunne kontrollere, om vurderingerne var konsekvente.

33 Vi konstaterede, at de fælles tilsynsteam tildelte tre banker (i vores stikprøve på ti) en risikokontrolscore på 2 eller 3 (bedre end den laveste score på 4), selv om deres vurderinger af risikokontrolmiljøet var ufuldstændige (jf. punkt [32](#)). En positiv risikokontrolscore kan have en indvirkning på tilsynsforanstaltningerne (jf. punkt [07](#)).

34 ECB råder over en bred vifte af visualiserings- og sammenligningsværktøjer til sikring af, at bankerne **benchmarkes** korrekt. Dette giver de fælles tilsynsteam mulighed for at sammenligne deres bank med andre banker med hensyn til en lang række centrale risikoindikatorer. I de SREP-vurderinger, vi undersøgte i forbindelse med vores stikprøve af banker, konstaterede vi, at de fælles tilsynsteam generelt gjorde god brug af disse benchmarkingværktøjer.

35 Der er dog visse mangler med hensyn til, hvordan benchmarkingværktøjerne er kalibreret. Navnlig er den automatisk beregnede risikoniveauscore i fase 2 (jf. punkt [26](#)) kalibreret efter forældede tærskler, hvilket skaber en skævvridning i positiv retning, selv ifølge ECB's interne analyse. Vi konstaterede, at de fælles tilsynsteam derfor foretog systematiske justeringer for at kompensere for denne skævvridning, dvs. nedjusterede scorerne i fasen for begrænset vurdering.

36 Benchmarkingværktøjerne er hovedsagelig selvstændige værktøjer. De er ikke direkte knyttet til SREP-manualens beskrivelse af de fælles tilsynsteams forventede arbejde, og de er ikke godt integreret med det IT-værktøj, som de fælles tilsynsteam anvender ved den kvalitative SREP-vurdering. Dette gør de fælles tilsynsteams arbejde mere besværligt, da de er nødt til at foretage manuelle krydstjek.

Personaletildelingen stod mål med de konstaterede risici, men visse mangler var endnu ikke afhjulpet

37 Vi satte os for at undersøge, om ECB på effektiv vis havde afsat ressourcer til de fælles tilsynsteam og til at føre tilsyn på stedet for at sikre, at tilsynsindsatsen stod mål med de relevante risici.

38 Vi konstaterede, at ECB ved tildelingen af ressourcer til de fælles tilsynsteam anvender en metode (klyngemodellen), som er baseret på bankernes størrelse, kompleksitet og risiko. Klyngemodellen anvendes også til at bestemme intensiteten af det tilsyn, de fælles tilsynsteam regelmæssigt fører med bankerne. En betydelig del (42 %) af de aktiviteter, som de fælles tilsynsteam skal vurdere, er imidlertid ikke planlagt, f.eks. salg af aktiver eller fusioner.

39 I vores stikprøve af banker konstaterede vi, at ikkeplanlagt arbejde (såsom vurdering af et salg af lån eller en securitisering) kan påvirke det planlagte SREP-arbejde. I to af bankerne i vores stikprøve blev de fælles tilsynsteams analyse af bankernes selvevalueringer (jf. punkt **32**, andet led) forsinket på grund af ikkeplanlagte, men presserende opgaver; arbejdet blev dog indhentet senere i SREP-cyklussen. ECB har en proces til dækning af midlertidige ressourcebehov, men de fælles tilsynsteam fandt det besværligt at besætte stillinger tids nok til at kunne udføre det krævede arbejde.

40 På grund af en ændring i processen i 2021 vurderer ECB desuden ikke længere, om de tildelte ressourcer er tilstrækkelige til at udføre specifikke opgaver i overensstemmelse med dens egne standarder. Det betyder, at ECB er ringere i stand til at knytte behov sammen med ressourcer.

41 Vi undersøgte også personaletildelingen til aktiviteter foretaget på stedet, dvs. inspektioner på stedet og undersøgelser af interne modeller:

- o De fælles tilsynsteam kan finde det nødvendigt at anmode om inspektion på stedet for f.eks. at foretage en dybtgående analyse af forskellige risici eller af de

interne kontrolsystemer. Inspektioner på stedet foretages af særlige inspektionsteam.

- ECB undersøger de interne modeller, som bankerne anvender til at fastsætte kapitalkrav, og som skal godkendes af ECB.

42 Med oprettelsen af SSM fik ECB ansvaret for at gennemføre inspektioner på stedet med bistand fra de kompetente nationale myndigheder. I april 2022 var ECB's generaldirektorat med ansvar for aktiviteter på stedet underbemandet: Det havde ledige stillinger svarende til 10 % af de samlede tildelte personaleressourcer på 149 stillinger. Vi pegede allerede på personalemangel som et problem i vores [beretning fra 2016 om oprettelsen af SSM](#)⁹, og en sådan mangel mindsker ECB's evne til at udføre aktiviteter på stedet.

43 Vi konstaterede, at ikke alle prioriterede inspektioner kunne gennemføres i 2021:

- ECB vurderer de fælles tilsynsteams anmodninger om inspektion på stedet og opstiller en prioriteret liste, men den var ikke i stand til at afsætte personale til 10 % af de prioriterede inspektioner på stedet i 2021.
- Forskellen mellem anmodninger og kapacitet var meget større med hensyn til undersøgelser af interne modeller. I 2021 var ECB ikke i stand til at afsætte personale til 26 % af de prioriterede undersøgelser. Det ansvarlige generaldirektorat i ECB sendte i begyndelsen af 2022 tilsynsrådet en advarsel med henvisning til, at denne mangel på ressourcer til undersøgelser af interne modeller udgør en betydelig omdømmemæssig risiko. Tilsynsrådet har endnu ikke truffet foranstaltninger som reaktion på denne advarsel.

44 ECB's centralbank- og tilsynsopgaver er budgetmæssigt formelt adskilt, hvilket har til formål at sikre, at opgaverne kan udføres hver for sig uden at berøre hinanden. Udgifterne til udførelse af ECB's tilsynsopgaver dækkes ved at opkræve årlige tilsynsgebyrer af institutterne under tilsyn. Dette er i overensstemmelse med den relevante standard ([Baselkomitéens hovedprincip 2](#))¹⁰, som kræver, at en tilsynsmyndighed finansieres på en måde, der ikke undergraver dens autonomi eller operationelle uafhængighed.

⁹ [Særberetning 29/2016](#) "Den fælles tilsynsmekanisme - God start, men der er behov for yderligere forbedringer", jf. punkt 160.

¹⁰ Baselkomitéen for Banktilsyn: *Core Principles for Effective Banking Supervision*, princip 2.

45 ECB's styrelsesråd besluttede imidlertid, at det fra og med 2023 ikke ville øge antallet af ansatte i hverken centralbank- eller tilsynsdelen. Dog kan ECB's tilsynsdel (via tilsynsrådets formand og næstformand) anmode om yderligere ressourcer, hvis der tildeles nye eller udvidede opgaver, eller hvis der opstår særlige behov som følge af tilsynsmæssige valg. I den forbindelse bemærker vi, at ECB efter afslutningen af vores revisionsarbejde godkendte ekstra stillinger for at mindske sin afhængighed af eksterne ressourcer til at foretage inspektioner på stedet og undersøgelser af interne modeller. Ovennævnte forhold betyder, at ressourcetildelingen påvirkes af ECB's budgetmæssige overvejelser som centralbank, eftersom det at blive hørt i beslutningsprocessen (formanden og næstformanden for SSM's tilsynsråd høres¹¹) ikke er det samme som at træffe en uafhængig beslutning om tilsynsbudgettet. Dette er ikke i overensstemmelse med den relevante standard (jf. punkt 44), som kræver, at tilsynsressourcerne fastsættes uafhængigt. Vi fremhævede også disse forhold i vores beretning fra 2016 om oprettelsen af SSM¹².

46 I henhold til de retlige rammer skal de kompetente nationale myndigheder stille personale til rådighed til ECB's aktiviteter inden for eksternt tilsyn og tilsyn på stedet. F.eks. kommer ca. 90 % af de inspektører, der foretager inspektioner på stedet, og ca. to tredjedele af personalet i de fælles tilsynsteam fra kompetente nationale myndigheder. ECB's seneste bemandingsundersøgelse viser, at 9 af de 22 kompetente nationale myndigheder mangler at levere personale svarende til 32 fuldtidsækvivalenter eller 4 % af de samlede bemandingsforpligtelser. Manglen var størst i de fælles tilsynsteam for de største og mest komplekse banker.

47 Der igangsættes en eskaleringsproces, hvis de kompetente nationale myndigheder ikke opfylder deres bemandingsforpligtelser, og det sidste skridt er en formel skrivelse fra ECB til den kompetente nationale myndighed. Selv om der i 2021 var afholdt et møde på højt niveau mellem ECB og to kompetente nationale myndigheder, havde ECB på tidspunktet for vores revision ikke sendt en formel skrivelse til nogen af dem. Ved udgangen af 2021 var der ikke stillet yderligere ressourcer til rådighed.

¹¹ SSM er repræsenteret med én person i ECB's styrelsesråd, der består af i alt 26 medlemmer.

¹² Særberetning 29/2016 "Den fælles tilsynsmekanisme - God start, men der er behov for yderligere forbedringer", punkt 47-52 og 186.

ECB's hørings- og godkendelsesprocesser er grundige, men hindrer, at SREP-afgørelserne sendes rettidigt til bankerne

48 Tilsynsmyndighederne bør bestræbe sig på at sikre, at bankerne modtager tilsynsvejledning rettidigt, og at vurderinger og foranstaltninger er ensartede for alle banker. Vi satte os for at undersøge, om ECB's proces til dette formål var rettidig.

49 ECB's proces for udarbejdelse af SREP-afgørelser - SREP-cyklussen - består af fire hovedfaser:

- vurdering foretaget af de fælles tilsynsteam
- benchmarking og gennemgang foretaget af ECB's horisontale tjenester
- høring af de berørte banker (dialogfase)
- godkendelse.

50 Vurderingsfasen i SREP-cyklussen for 2021 begyndte medio marts, efter at bankerne havde indsendt data, og udkastene til SREP-afgørelser blev færdiggjort i begyndelsen af juli (jf. [figur 6](#)). Derefter påbegyndtes tilsynsdialogen, hvor bankerne blev informeret om de kvantitative og kvalitative foranstaltninger og henstillinger, som ECB agtede at pålægge, og om de vigtigste begrundelser for disse. Tilsynsdialogen blev afsluttet medio september, og de følgende fem måneder gik med formelle skridt såsom den juridiske gennemgang, den formelle "ret til at blive hørt"-procedure, de interne godkendelser og de endelige godkendelser fra [tilsynsrådet](#) og [styrelsesrådet](#). Den formelle "ret til at blive hørt"-procedure blev gennemført på grundlag af udkast til SREP-afgørelser med angivelse af de kvantitative og kvalitative tilsynsforanstaltninger. Bankerne kunne fremsætte formelle bemærkninger til disse udkast.

Figur 6 - SREP for 2021 - tidsplan



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra ECB.

51 Den samlede proces er grundig, men mangler effektivitet, fordi sidste del (dvs. dialogfasen og godkendelsesfasen) er meget tidskrævende og varer ca. dobbelt så lang tid som vurderingsfasen og benchmarkingfasen. I vores stikprøve på ti banker undersøgte vi, i hvilket omfang tilsynsforanstaltningerne var blevet ændret mellem tilsynsdialogen i juli 2021 og den endelige SREP-afgørelse i februar 2022. Vi konstaterede, at der - trods den tid, der var gået, og trods de to gennemførte procedurer (tilsynsdialogen og "ret til at blive hørt"-proceduren) - ikke var sket væsentlige ændringer med hensyn til foranstaltningernes indhold eller antal, og at der kun var foretaget enkelte ændringer af fristerne for gennemførelsen af foranstaltningerne. Eneste undtagelse var det specifikke supplerende søjle 2-krav

vedrørende manglende dækning af misligholdte lån, som blev indført i 2021 (jf. punkt [77-104](#) for nærmere detaljer om dette tillæg).

52 Slutresultatet var, at de endelige SREP-afgørelser i forbindelse med SREP-cyklussen for 2021 først blev sendt til bankerne i februar 2022, 13 måneder efter referencedatoen ultimo december 2020. Der gik således lige så lang tid som i forbindelse med 2018-cyklussen, men længere end i forbindelse med andre tidligere cyklusser som f.eks. 2017, 2019 og 2020, hvor afgørelserne blev udsendt inden årets udgang. 13 måneder er også betydeligt længere tid, end det f.eks. tog den svenske tilsynsmyndighed at udføre en lignende opgave (ni måneder). Processens samlede varighed bevirker, at banker under ECB's tilsyn ikke modtager det formelle, retlige resultat af processen rettidigt. Faktisk kan en banks risici (f.eks. niveauet af misligholdte lån og hensættelser) ændre sig i løbet af dialogfasen og godkendelsesfasen, som er langvarige. Dette øger risikoen for, at en SREP-afgørelse er forældet på det tidspunkt, hvor den formelt udsendes.

ECB gør ikke effektivt brug af sine værktøjer til at sikre, at kreditrisikoen er fuldt dækket af supplerende kapital

53 Ved afslutningen af SREP kan tilsynsmyndigheden pålægge yderligere kapitalgrundlagskrav, kaldet søjle 2-krav (jf. punkt [08](#)). Dette sker, når tilsynsmyndigheden fastslår, at bankens egenkapital ikke sikrer en forsvarlig dækning af de kapitalrisici, som banken er eller kan blive eksponeret for, forudsat at disse risici anses for væsentlige for banken¹³. I henhold til EBA's SREP-retningslinjer¹⁴ skal søjle 2-kravet fastsættes **for de enkelte risici** og dække¹⁵:

- risikoen for uventede tab og for forventede tab, der ikke er tilstrækkeligt dækket af hensættelser, i en periode på 12 måneder (medmindre andet er angivet i kapitalkravsforordningen), kaldet "uventede tab"
- risikoen for undervurdering af risici på grund af mangler i bankernes interne modeller (dvs. statistiske modeller, som bankerne kan anvende til at beregne, hvor meget kapital de har brug for på grundlag af deres risici)

¹³ EBA's SREP-retningslinjer fra 2018, punkt 342; EBA's SREP-retningslinjer fra 2022, punkt 360.

¹⁴ ECB meddelte den 15.2.2019, at den fulgte SREP-retningslinjerne.

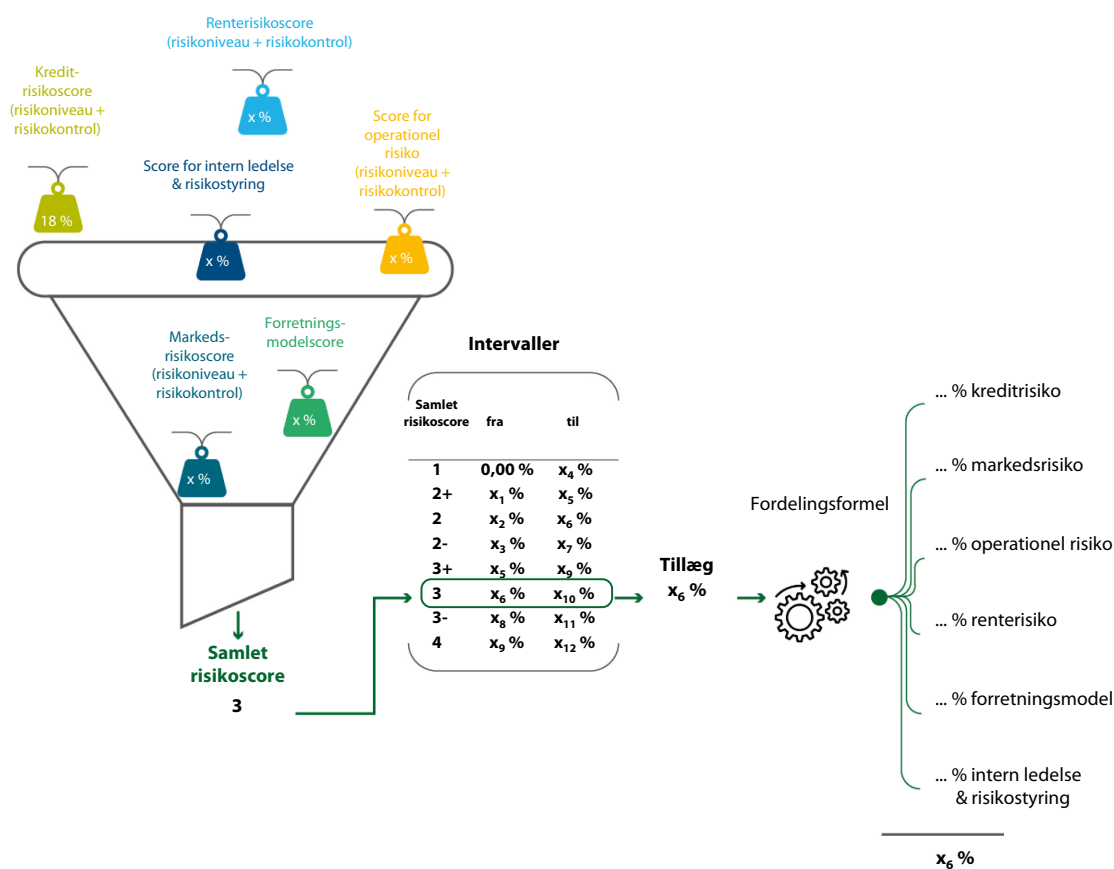
¹⁵ EBA's SREP-retningslinjer fra 2018, punkt 348 og 349; EBA's SREP-retningslinjer fra 2022, punkt 368 og 371.

- o risikoen for mangler i den interne ledelse, herunder i de interne kontrolordninger, og andre mangler.

54 I forbindelse med SREP-cyklussen for 2021 valgte ECB en ny tilgang til beregning af søjle 2-krav, som stadig er ved at blive finjusteret. Dette var en reaktion på en EBA-gennemgang, som konkluderede, at den tidligere tilgang burde forbedres. I den nye tilgang anvendes en firetrinsproces:

- o Udgangspunktet i trin 1 er en samlet risikoscore baseret på SREP-vurderingsfasen. Scoren beregnes automatisk ved at anvende forudfastsatte vægte på de forskellige risikoelementer (elementerne i *figur 1* med undtagelse af likviditetsrisici). På grundlag af denne samlede risikoscore vælger det fælles tilsynsteam et indledende tillæg (angivet som procent af de risikovægtede aktiver). For hver samlet risikoscore (fra 1 (laveste risiko) til 4 (højeste risiko)) har ECB på forhånd fastsat et specifikt tillægsinterval (fra minimum til maksimum). Det fælles tilsynsteam kan i nogen grad justere den automatisk beregnede samlede risikoscore for at tage hensyn til bankens konkrete risikoprofil.
- o På trin 2 anvendes en formel til at opdele det valgte indledende tillæg i op til syv individuelle tillæg for forskellige risici (f.eks. kreditrisiko, operationel risiko, markedsrisiko osv.). I formelen anvendes input fra bankens egen proces til vurdering af den interne kapital (ICAAP), dvs. dens kvantificering af, hvordan dens risici er dækket af dens søjle 1-kapital (jf. punkt *09*).
- o På trin 3 genvurderer det fælles tilsynsteam tillæggene for de enkelte risici (også under hensyntagen til peerbenchmarks og andre standarder).
- o På trin 4 beregnes søjle 2-kravet ved at lægge de individuelle risikotillæg sammen. De endelige tillæg på trin 4 kan være højere eller lavere end dem, der blev valgt på trin 2. Denne proces er illustreret i *figur 7*.

Figur 7 - Processen fra det indledende samlede tillæg til tillæggene for de enkelte risici



Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra ECB.

55 ECB har i de seneste år har taget skridt til at øge gennemsigtigheden (jf. punkt 19), men har endnu ikke offentliggjort hele SREP-metoden. I denne beretning afslører vi ingen oplysninger om de vægte og intervaller, der anvendes i ECB's søjle 2-metode, da ECB anser dem for at være fortrolige.

56 Vi vurderede, om ECB's anvendelse af EBA's SREP-retningslinjer for beregning af søjle 2-krav var effektiv. Vi så navnlig på, hvordan ECB's tilsynsmetode og gennemførelsen heraf sikrer, at konstaterede risici er tilstrækkeligt dækket af kapital.

57 Ifølge de EBA-retningslinjer, der fandt anvendelse på SREP-cyklussen for 2021 (jf. også punkt 53), skulle søjle 2-kravene fastsættes med udgangspunkt i ICAAP-beregningerne, hvis disse blev anset for pålidelige eller delvis pålidelige¹⁶. Hvis ICAAP-beregningerne ikke blev anset for pålidelige, skulle kravene fastsættes med udgangspunkt i resultatet af de tilsynsmæssige benchmarks. ECB fravalgte imidlertid at

¹⁶ EBA's SREP-retningslinjer fra 2018, punkt 350:

bruge ICAAP-beregningerne som udgangspunkt. Vi bemærkede, at ICAAP-beregningernes pålidelighed er lav selv efter syv års SSM-tilsyn, idet ECB i 2021 vurderede, at under halvdelen af bankerne havde pålidelige ICAAP-beregninger. EBA har ikke vurderet anvendelsen af ECB's nye metode, som blev anvendt for første gang i forbindelse med SREP-cyklussen for 2021.

58 I stedet for at bruge ICAAP-beregningerne som udgangspunkt, beregnede ECB den samlede risikoscore ved at anvende vægte på de enkelte risici (som beskrevet i punkt 54). Vægtene blev anvendt på scorerne fra den tilsynsmæssige vurdering af de enkelte risici. I 2021-cyklussen, som var omfattet af vores revision, var vægtene ens for alle banker og afspejlede derfor ikke deres specifikke situation. Vi bemærker, at vægtene blev ændret med henblik på 2022-cyklussen, så de varierer efter bankernes forretningsmodeller. Det fælles tilsynsteam kan i nogen grad justere den automatisk beregnede samlede risikoscore.

59 Som det fremgår af punkterne ovenfor, er ECB's aktuelle metode til beregning af yderligere kapitalkrav **ikke en tilgang baseret på vurdering af de enkelte risici** som krævet i EBA's retningslinjer (jf. punkt 53). Den samlede risikoscore beregnes på grundlag af en tilsynsmæssig vurdering af risikoniveauer, modelsvagheder og andre svagheder i den interne kontrol - dvs. ved kombineret af forskellige risikoscorer - hvilket har følgende konsekvenser:

- De enkelte risikofaktorer kan ikke forbindes direkte med de individuelle risikotillæg.
- Vi fandt ingen tegn på, at ECB havde kvantificeret de forskellige risici for hver bank. Faktisk konstaterede vi, at et eksisterende værktøj til at foretage sådanne kvantificeringer ikke blev brugt i forbindelse med 2021-cyklussen, og at det ikke længere er tilgængeligt i forbindelse med 2022-cyklussen. I stedet for at kvantificere en specifik risiko¹⁷ giver ECB f.eks. en bestemt score for alle risici,

¹⁷ EBA's SREP-retningslinjer fra 2018, punkt 342: "De kompetente myndigheder bør i forbindelse med SREP-kapitalvurderingen undersøge, om instituttets kapitalgrundlag sikrer en forsvarlig dækning af de kapitalrisici, som instituttet er eller kan blive eksponeret for, såfremt disse risici anses for væsentlige for instituttet", og 343: "De kompetente myndigheder bør i denne forbindelse klarlægge og fastsætte omfanget (kvantiteten) og sammensætningen (kvaliteten) af det supplerende kapitalgrundlag, som instituttet skal have for at dække risikoelementer og risici, der ikke er omfattet af artikel 1 i forordning (EU) nr. 575/2013 ("krav om supplerende kapitalgrundlag"), herunder om nødvendigt krav om kapitalgrundlag til dækning af de risici, der er forbundet med model-, kontrol- og ledelsesmæssige mangler eller andre mangler"; EBA's SREP-retningslinjer fra 2022, punkt

som eventuelt kan omfatte denne specifikke risiko og de kontrolsvagheder, som eventuelt kan være forbundet med den.

- Hverken i metoden eller i en risikokortlægning vedrørende dens anvendelse skelnes der eksplicit mellem i) specifikke risici (nærmere bestemt dem, der ikke er omfattet af søjle 1-kapitalkrav, dem, der ikke er tilstrækkeligt dækket, og dem, der slet ikke er dækket) og ii) søjle 2-kravet.

60 Da ECB ikke er i stand til at opdele bankernes kapitaltillæg i tillæg for de enkelte risikofaktorer, har den **ingen sikkerhed for, at de beregnede søjle 2-krav sikrer en forsvarlig dækning** af de risici, der skal dækkes, eller at modelmangler og kontrolsvagheder afhjælpes på passende vis (jf. punkt **53**).

61 De forudfastsatte intervaller, som de indledende tillæg vælges fra, er ikke blevet ajourført siden 2017, og ECB har endnu ikke analyseret, om intervallerne nøjagtigt afspejler de relevante risici på bankniveau. Vi konstaterede på grundlag af offentlige data, at de søjle 2-krav, der blev pålagt bankerne under ECB's tilsyn som følge af SREP-cykluserne for 2019, 2020 og 2021, lå på mellem 0,75 % og 3,90 %. Der er også store overlapninger mellem de forudfastsatte intervaller (jf. **figur 7**), hvilket betyder, at en bank med en lavere samlet risikoscore kan pålægges et højere søjle 2-tillæg end en bank med en højere samlet risikoscore.

62 Vi undersøgte, om ICAAP-beregningerne spillede en rolle, når der skulle vælges et tillæg i et givet interval. Hvis ECB vurderer, at en ICAAP-beregning er upålidelig, skal det fælles tilsynsteam i henhold til ECB's SREP-manual vælge et tillæg i den højeste del af intervallet. Vi konstaterede dog med hensyn til SREP-cyklussen for 2021, at denne interne vejledning ofte ikke blev fulgt:

- I to tredjedele af de tilfælde, hvor ECB havde konstateret, at bankernes ICAAP-beregninger var upålidelige, valgte de fælles tilsynsteam indledende tillæg, som var lig med eller lavere end midtpunktet i intervallerne. Over halvdelen af bankerne havde upålidelige ICAAP-beregninger (jf. punkt **57**).

368: "Med henblik på det foregående punkt bør de kompetente myndigheder for hver enkelt risiko fastsætte de kapitalbeløb, der anses for passende, ved at identificere, vurdere og kvantificere de risici, som instituttet er eksponeret for, og de bør tage hensyn til et instituts fulde risikoprofil."

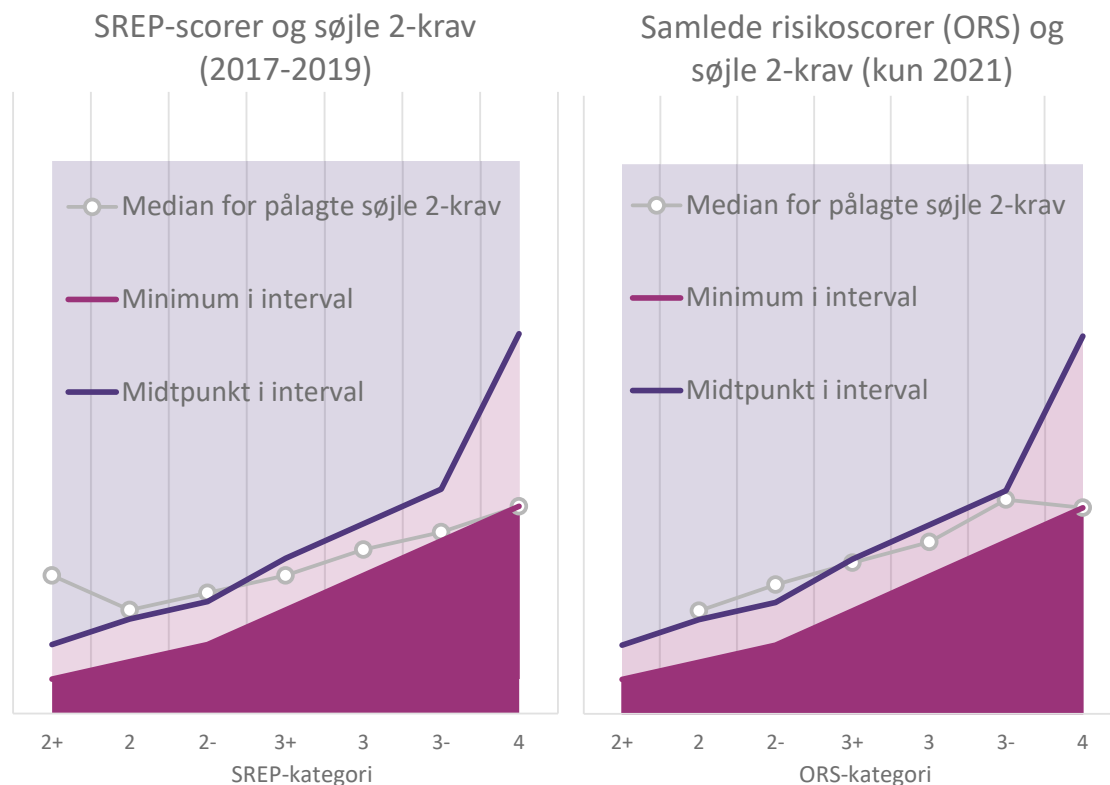
- Tre banker i SSM-populationen for 2021 havde den dårligst mulige samlede risikoscore (4) og upålidelige ICAAP-beregninger. Ikke desto mindre blev de pålagt søjle 2-krav i den allerlaveste del af det fastsatte interval.

63 Vi undersøgte også, hvordan ECB anvendte de forudfastsatte intervaller for **årene 2017-2021**, og om den sikrede konsekvens i pålæggelsen af søjle 2-krav. Vi konstaterede, at de forudfastsatte intervaller ikke blev anvendt konsekvent for henholdsvis banker med lavere risici og banker med højere risici.

64 I henhold til ECB's metode skal søjle 2-kravene stige i takt med de samlede risikoscorer. Som vist i **figur 8** gælder det således, at det teoretiske minimum for søjle 2-krav (dvs. minimum i de forudfastsatte intervaller, jf. punkt **54**) stiger lineært, mens den teoretiske median for søjle 2-krav stiger proportionelt, fordi højere risikoniveauer og større kontrolsvagheder indikerer en større risiko for, at en bank bliver nødlidende. I praksis **førte dårlige samlede risikoscorer dog ikke til proportionelt højere søjle 2-krav**. Vi konstaterede som forventet, at søjle 2-kravene var højere for banker med en SREP-score på 4 end for banker med en SREP-score på 2+ (2+ var den bedste score givet af ECB). Men der var en klar tendens:

- Jo dårligere SREP-scoren var, jo mindre var den gradvise stigning i søjle 2-kravet.
- Jo dårligere SREP-scoren var, jo tættere lå det faktiske søjle 2-krav på det teoretiske minimum, og jo større var afstanden til den teoretiske median.

Figur 8 - SREP-scorer og søjle 2-krav for 2017-2021



Note: På grund af covid-19-pandemien blev der ikke gennemført en fuld SREP-cyklus for 2020, og i SREP-cyklussen for 2021 blev SREP-scoren erstattet af den samlede risikoscore (ORS).

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra ECB.

65 Nærmere bestemt (jf. også [figur 8](#)) konstaterede vi:

- at ECB for banker med lavere risici (SREP-scorer på 1, 2+, 2, 2-) gennemsnitligt havde valgt søjle 2-krav over midtpunktet i det forudfastsatte interval
- at ECB for banker med højere risici (SREP-scorer på 3+, 3, 3-, 4) havde valgt søjle 2-krav under midtpunktet i det forudfastsatte interval - faktisk tæt på eller endog under intervallets minimum
- at ECB ikke for noget år havde pålagt banker med en SREP-score på 4 søjle 2-krav på over 3,90 %. I tre tilfælde blev banker med en SREP-score på 4 pålagt søjle 2-krav under det fastsatte intervals minimum.

66 Vores egen analyse af ICAAP-beregningerne fra de ti banker i vores stikprøve viste, at ECB's søjle 2-krav i fire tilfælde var væsentlig lavere og i to tilfælde væsentlig højere end de krav, bankernes egne ICAAP-beregninger af deres udækkede risici ville have ført til. Endvidere ville det generelt have ført til meget større variation i søjle 2-

kravene, hvis bankernes ICAAP-beregninger var blevet taget i betragtning (uanset deres pålidelighed). Samme konklusion fremgår af en ECB-vurdering af udviklingen i dens metode til fastsættelse af søjle 2-krav. Dette betyder sammen med de ovenfor omtalte forhold (jf. punkt [59-61](#)), at ECB ikke har sikkerhed for, at de forudfastsatte intervaller faktisk afspejler de relevante risici på bankniveau.

67 Til sammenligning kan det nævnes, at mens ECB i 2021-cyklussen pålagde søjle 2-krav på mellem 0,75 % og 3,90 %, pålagde en anden EU-tilsynsmyndighed søjle 2-krav på mellem 0,78 % og 76,10 %, dvs. væsentligt højere end ECB's højeste krav.

68 Endelig bemærker vi, at den begrænsede variation i de forudfastsatte intervaller og det systematiske valg af søjle 2-krav i den laveste del af intervallerne til de svageste banker er en hjælp for de banker, der ikke har tilstrækkelig kapital til at opfylde højere krav (kapitaloverdækning).

69 Vi undersøgte også, i hvilket omfang ECB forsøger at måle **konsekvens over tid** i de søjle 2-krav, som den pålægger. Vi konstaterede, at ECB som led i sin kvalitetssikringsproces foretager en efterfølgende gennemgang af udviklingen i risikoindikatorer, SREP-scorer og søjle 2-krav for bankerne under dens tilsyn. Denne gennemgang omfatter hovedsagelig sammenligning med andre banker i det samme år og samme bank i det foregående år. ECB fokuserer næsten ikke på udviklingen over længere tid, hvor der kan ske store ændringer i de underliggende risikoniveauer.

70 SREP-cyklussen for 2021 var den første, hvor ECB gav bankerne kvalitative oplysninger om de vigtigste faktorer bag søjle 2-kravene. Selve søjle 2-kravet blev meddelt i SREP-afgørelsen, og de vigtigste faktorer bag kravet blev beskrevet i en ledsagende skrivelse. Vi vurderede ikke lovligheden af denne begrundelse, dvs. om den opfylder de standarder, der er fastsat i EU-retten¹⁸. Vi konstaterede dog, at bankerne ikke fik oplyst de specifikke tillæg (procentsatser) for de individuelle risici. Til sammenligning giver en anden EU-tilsynsmyndighed banker mere detaljerede oplysninger om komponenterne i søjle 2-krav. På grund af sin udformning giver ECB's metode faktisk ikke mulighed for at give detaljerede oplysninger om, i) hvilke udækkede risici der bidrog til søjle 2-kravene og i hvilket omfang, eller ii) hvilke faktorer der lå bag eventuelle ændringer fra år til år. EBA's retningslinjer¹⁹

¹⁸ [Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde \(artikel 296\) og den tilhørende retspraksis](#) (f.eks. Rettens dom i [sag T-411/17](#)).

¹⁹ [EBA's SREP-retningslinjer fra 2018](#), punkt 354: "De kompetente myndigheder bør sikre, at de supplerende kapitalgrundlagskrav, der fastsættes for hver risiko, sikrer en forsvarlig

(jf. punkt 57) fastsætter imidlertid, at tilsynsmyndighederne skal give banker **en klar begrundelse** for supplerende kapitalgrundlagskrav **vedrørende de enkelte risici, hvilket ikke er muligt med den nuværende tilgang.**

ECB gør ikke effektivt brug af sine tilsynsbeføjelser til at give banker instrukser om bedre styring af deres kreditrisiko

71 ECB har de nødvendige tilsynsbeføjelser og -værktøjer til at pålægge banker at træffe korrigerende foranstaltninger. Ved hjælp af kvalitative tilsynsforanstaltninger (jf. [figur 1](#)) kan banker pålægges at reducere deres risikoniveau eller styrke deres forvaltnings- og kontrolordninger. Sådanne foranstaltninger fastsættes normalt i SREP-afgørelser og kan have form af krav eller henstillinger. Kvalitative krav anvendes normalt til eskalering i tilfælde af manglende overholdelse af henstillinger. I ekstreme tilfælde kan ECB endda kræve bestyrelsesmedlemmer afskediget eller inddrage bankers licens, hvis deres interne kontrol ikke opfylder de lovgivningsmæssige krav. Vi vurderede for den samlede population af banker under tilsyn, om ECB gjorde effektiv brug af disse foranstaltninger til at reagere på de risici, den havde konstateret.

72 Vi konstaterede, at ECB's SREP-manual og andre vejledninger ikke giver omfattende vejledning i, hvordan de fælles tilsynsteam bør reagere på væsentlige mangler vedrørende kreditrisiko, og at teamene derfor har betydelige skønsbeføjelser. I praksis fremsætter ECB i højere grad henstillinger end krav til banker.

73 Vi konstaterede med hensyn til flere af de banker i vores stikprøve, der fik gentagne henstillinger og/eller havde væsentlige kreditrisikorelaterede mangler i perioden 2019-2021, i) at deres kreditrisikokontrolscore og søjle 2-krav forblev uændrede i perioden, og ii) at foranstaltningerne ikke blev eskaleret. Dette til trods for, at ECB kan anvende kvalitative krav i tilfælde af manglende gennemførelse (jf. punkt 71).

74 Vi så også på det samlede mønster for de banker, der i perioden 2017-2021 fik den dårligste score for kreditrisikokontrol (dvs. 4). I hele populationen under tilsyn var der seks sådanne banker. Som det fremgår af [tabel 1](#), konstaterede vi, at ECB's tilsyn i

dækning af risikoen. De kompetente myndigheder bør til dette formål: a) **give en klar begrundelse**, hvis de supplerende kapitalgrundlagskrav afviger væsentligt fra resultaterne af pålidelige ICAAP-beregninger eller fra benchmarkberegningerne [...]" ; [EBA's SREP-retningslinjer fra 2022](#), punkt 363: "Ved fastsættelsen af krav om yderligere kapitalgrundlag og, hvor det er relevant, vejledning bør de kompetente myndigheder: [...] b) **klart begrunde alle elementer** af krav om yderligere kapitalgrundlag for P2R", og afsnit 7.6.

fem tilfælde ikke afhjalp vedvarende svagheder i bankernes kreditrisikostyring, eftersom scoren forblev dårlig. Det viste sig, at tilsynsforanstaltningerne blev truffet med forsinkelse og endnu ikke havde givet de ønskede forbedringer. Med hensyn til halvdelen af disse seks banker konstaterede vi endvidere, at søjle 2-kravene var forblevet stabile eller endog var faldet.

Tabel 1 - Banker med kreditrisikokontrolscoren 4 og tilsynsforanstaltninger (TF) (2017-2021)

Bank	2017	2018	2019	2020	2021
A	4	4	4	4 (TF)	4
B	4	4	4	4	3
C	3	3	4	4 (TF)	4
D	3	3	4	4 (TF)	4 (TF)
E	2	2	3	3 (TF)	4 (TF)
F	3	3	3	3 (TF)	4 (TF)

Noter:

- (1) Forbedring af scoren er fremhævet med grønt.
 (2) Forværring af scoren er fremhævet med orange.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra ECB.

75 ECB kan også gøre fuld brug af sine tilsynsbeføjelser (jf. punkt **71**), hvis banker ikke opfylder det lovgivningsmæssige krav om at have en fyldestgørende og effektiv ICAAP. Som nævnt i punkt **57** har de fleste af bankerne under direkte tilsyn dog stadig ikke pålidelige ICAAP-beregninger syv år efter oprettelsen af SSM.

76 Dette indikerer svagheder i ECB's effektivitet med hensyn til at give banker instrukser om, hvordan de skal afhjælpe de mangler, den har konstateret, hvilket betyder, at ECB ikke kan sikre, at de konstaterede risici imødegås rettidigt og styres hensigtsmæssigt på bankniveau.

ECB har intensiveret sin indsats for at afhjælpe tilsynsmæssige betænkeligheder vedrørende gamle misligholdte lån, men gør ikke bedst mulig brug af sine værktøjer

77 I henhold til de internationalt anerkendte standarder, [Baselkomitéens hovedprincipper \(navnlig hovedprincip 18\)](#), skal tilsynsmyndigheder vurdere, om banker har hensigtsmæssige politikker og processer til at sikre tidlig identifikation og

håndtering af problematiske aktiver (herunder misligholdte lån) og opretholdelse af tilstrækkelige hensættelser og reserver. Tackling af problemer vedrørende aktivers kvalitet har været en af ECB's vigtigste prioriteter siden oprettelsen af SSM i 2014. ECB har fremhævet **kreditrisikoen og det forhøjede niveau af misligholdte lån som centrale risici** for bankerne i euroområdet. ECB har også påpeget, at bankerne har forskellige tilgange til identifikation, måling, håndtering og afskrivning af misligholdte lån²⁰.

78 Vi vurderede, om ECB's gennemførelse af ovennævnte standarder og den respektive EU-lovgivning var effektiv i operationel henseende. Vores revision fokuserede på **lån, der var klassificeret som misligholdte før april 2018**, også kaldet **gamle misligholdte lån**. Vi vurderede derfor, om ECB:

- a) sørgede for rettidig afhjælpning af tilsynsmæssige betænkeligheder vedrørende gamle misligholdte lån
- b) sikrede ligebehandling
- c) gjorde effektiv brug af tilsynsværktøjerne.

79 Den 20. marts 2017 offentliggjorde ECB sin [vejledning om misligholdte lån](#), som den beskriver som et tilsynsværktøj, der præciserer de tilsynsmæssige forventninger vedrørende identifikation, håndtering, måling og afskrivning af misligholdte lån på områder, som de eksisterende forordninger, direktiver og retningslinjer ikke dækker eller ikke behandler specifikt nok. I vejledningen angiver ECB:

- i detaljer, hvad den forventer af bankerne med hensyn til gennemførelsen af **regnskabsstandarderne**, navnlig hvordan der skal foretages hensættelser til misligholdte lån, hvordan sikkerhedsstillelse vedrørende misligholdte lån skal værdiansættes, hvordan tab på sikrede og usikrede lån skal anslås, og hvordan misligholdte lån skal afskrives. Det fastslås i vejledningen, at hensættelser spiller en afgørende rolle med hensyn til at sikre banksystemets sikkerhed og styrke, og at tilsynsmyndighederne skal træffe afgørelse om hensættelsernes **tilstrækkelighed og rettidighed**
- hvilke elementer, der skal indgå i de **strategier for nedbringelse af misligholdte lån**, som banker med **høje niveauer af misligholdte lån** forventes at forelægge for ECB. Bankerne skal fastsætte mål for nedbringelse af misligholdte lån over en

²⁰ ECB, *Guidance to banks on non-performing loans*, 2017, s. 5.

realistisk, men tilstrækkelig ambitiøs tidshorisont. I SREP-cyklussen for 2021 anså ECB 39 banker for at have høje niveauer af misligholdte lån.

80 ECB meddelte os, at vejledningen tages i betragtning i forbindelse med SREP og er af ikkebindende karakter. Vi konstaterede, at ECB ikke desto mindre forventer, at banker på tilsynsmyndighedernes anmodning forklarer og begrundede eventuelle afvigelser, og angiver, at manglende overholdelse kan udløse tilsynsforanstaltninger. Selv om vejledningen ikke er retligt bindende, har den således *de facto* pålagt nye forpligtelser.

81 I henhold til EU's retlige ramme har ECB - i overensstemmelse med sit mikrotilsynsmandat - **beføjelser²¹ til at kræve en specifik i) hensættelsespolitik eller ii) behandling af aktiver.** Sidstnævnte betyder, at ECB kan kræve, at kreditinstitutter anvender specifikke justeringer (fradrag, filtre eller lignende foranstaltninger) på deres beregninger af kapitalgrundlaget, hvis deres regnskabsmæssige behandling ikke anses for at være forsigtig ud fra et tilsynsmæssigt perspektiv. Kommissionen gav i sin [SSM-gennemgang fra 2017](#) udtryk for, at anvendelsen af denne beføjelse er særlig vigtig med henblik på håndtering af problemet med misligholdte lån. Dette synspunkt blev gentaget af EU-lovgiverne, da de i april 2019 vedtog²² en "tilsynsmæssig bagstopperordning" for lån udstedt efter den 26. april 2019, som udtrykkeligt ikke omfattede gamle misligholdte lån.

82 ECB's SREP-manual nævner ikke denne beføjelse specifikt, selv om den ved flere lejligheder fremhæver, at de fælles tilsynsteam er ansvarlige for at **vurdere, om bankernes hensættelser er tilstrækkelige og rettidige.** Ifølge regnskabsstandarderne skal der bogføres hensættelser svarende til det samlede forventede tab i løbetiden²³. Det forventede tab i løbetiden bør beregnes på grundlag af et **realistisk** skøn over de fremtidige betalinger, en bank stadig kan modtage (f.eks. ved realisering af sikkerhedsstillelse). Under visse omstændigheder gør denne beføjelse det også muligt at mindske de tilsynsmæssige betæneligheder, når regnskabsstandarderne ikke sikrer fuld dækning af risiciene, f.eks. når banker er stærkt afhængige af sikkerhedsstillelse, der sjældent realiseres. Vi fandt imidlertid **ingen tegn på, at ECB seriøst havde overvejet at anvende denne specifikke beføjelse på en systematisk måde** vedrørende banker under tilsyn, hvor det måtte være nødvendigt.

²¹ ECB's tilsynsbeføjelser er fastsat i SSM-forordningens [artikel 16](#), stk. 2, litra d).

²² [Forordning \(EU\) 2019/630](#), betragtning 6.

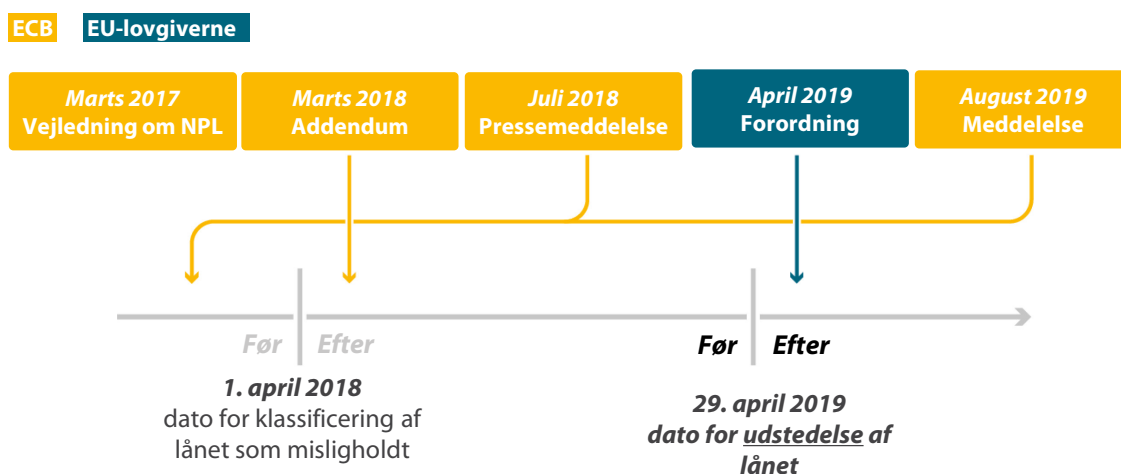
²³ [International Financial Reporting Standard 9 Finansielle instrumenter \(IFRS 9\)](#), afsnit 5.5 *Værdiforringelse*.

83 Hvad angår de fælles tilsynsteams opgave med at sikre i) rettidige og tilstrækkelige hensættelser til misligholdte lån, ii) bankernes overholdelse af regnskabsstandarderne samt iii) forsvarlighed i bankernes kreditforvaltning (bl.a. kreditregler, prisfastsættelse, håndtering af restancer, risikostyring) henvises der til punkt **71-76**, som omhandler brugen af tilsynsforanstaltninger. Med hensyn til vores stikprøve af banker konstaterede vi navnlig, at **ECB i praksis ikke i)** brugte tilsynsforanstaltninger til at pålægge bankerne at bogføre yderligere hensættelser, eller ii) pålagde CET 1-fradrag (jf. punkt **09**).

84 I 2017-vejledningen blev det bebudet, at ECB som næste skridt ville sætte større fokus på at styrke rettidigheden af hensættelser og afskrivninger. I 2018 og 2019 suppleredes vejledningen således med såkaldte dækningsforventninger (begivenhedernes forløb er vist i **figur 9**):

- o I marts 2018 vedtog ECB et **addendum**, der kun finder anvendelse på **nye misligholdte lån (lån klassificeret som misligholdte fra og med 1. april 2018)**. Vedrørende lån udstedt **efter den 26. april 2019** og relaterede misligholdte lån vedtog EU-lovgiverne i april 2019 en "**tilsynsmæssig bagstopperordning**", som indebærer, at der foretages CET 1-fradrag, når misligholdte lån ikke er tilstrækkeligt dækket af hensættelser eller andre justeringer (jf. punkt **81**).
- o Den 11. juli 2018 meddelte ECB i en pressemeddelelse, at dækningsforventninger også fandt anvendelse på gamle misligholdte lån (**lån klassificeret som misligholdte før april 2018**). Nærmere oplysninger om anvendelsen blev givet i en **meddelelse** i august 2019.

Figur 9 - Kronologi over reglerne vedrørende misligholdte lån



Kilde: Revisionsretten, baseret på ECB-publikationer og lovgivning.

85 Dækningsforventningerne skulle **imødegå tilsynsmæssige risici vedrørende det forhøjede niveau af misligholdte lån**, som ECB havde konstateret (jf. punkt 77). Vi anerkender ECB's valg af politik. Vi vurderede ikke rationalet bag dette valg eller dets legitimitet. I stedet fokuserede vores revision på politikens gennemførelse og effekt. Politikens erklærede mål²⁴ var:

- at hjælpe bankerne til at **afvikle misligholdte lån**
- at forhindre en **stor ophobning** af ikkedækkede gamle misligholdte lån på bankernes balancer i fremtiden
- at sikre, at bankerne ikke **ophober** gamle misligholdte lån **med utilstrækkelig hensættelsesdækning**.

86 Dækningsforventningerne **gælder alle banker** under ECB's tilsyn. Selv om ECB's dækningsforventninger kaldes ikkebindende (jf. punkt 80), bliver banker, som ikke opfylder dem, pålagt et supplerende søjle 2-krav (kaldet et søjle 2-tillæg), **uanset om disse banker har høje niveauer af misligholdte lån eller ej** (jf. punkt 79, andet led).

87 Med dækningsforventningerne indførtes begrebet **gradvise hensættelser (kalenderhensættelser)** for første gang på EU-niveau. Tidsplanerne (kalenderne) for opnåelse af fuld tilsynsmæssig hensættelsesdækning blev baseret på en ECB-vurdering, der tog hensyn til den potentielle indvirkning på hver enkelt bank, og bankerne blev inddelt i tre grupper baseret på deres respektive NPL-andele ved udgangen af 2017. For hver af de tre grupper fastsatte ECB forskellige frister: fra udgangen af 2024 til 2026 for sikrede lån og fra udgangen af 2023 til 2025 for usikrede lån. Med den valgte tilgang forsøgte ECB at finde en balance mellem opnåelse af fuld dækning og spredning af den finansielle byrde for bankerne over tid.

88 ECB valgte at presse på for en gradvis forøgelse af hensættelserne over flere år, indtil der opnås fuld dækning, for at forhindre bankerne i som tidligere at anlægge en "vent-og-se"-tilgang og for at bidrage til opfyldelse af hovedmålet om at afvikle misligholdte lån.

²⁴ Angivet i [addendummet fra 2018](#) og [meddelelsen fra 2019](#).

89 Dækningsforventningerne blev baseret på en konstatering af, at jo længere et lån har været misligholdt, jo større er risikoen for, at de forventede fremtidige pengestrømme ikke realiseres, og jo lavere er inddrivelsessatsen. **Det var ikke ECB's primære mål at imødegå tilfælde**, hvor bankers afhængighed af sikkerhedsstillelse og mangel på regelmæssige betalinger udgør en tilsynsmæssig risiko, dvs. **hvor hensættelsesniveauet er bekymrende**, men bankerne blev opfordret til at bogføre så store hensættelser som muligt i henhold til den gældende regnskabsstandard, dvs. baseret på et realistisk skøn over det forventede tab i løbetiden (jf. punkt **82**), eller til på eget initiativ at justere deres (lovpligtige) kapital (frivillige CET 1-fradrag). **De internationale regnskabsstandarder kræver fuld hensættelse** til de forventede tab i løbetiden, **så snart** et lån misligholdes (og justeringer, når de økonomiske forhold ændrer sig).

90 ECB ønskede at forhindre en "vent-og-se"-tilgang og presse på for rettidig afvikling (jf. punkt **88**), men den **gav bankerne flere år** til at opfylde forventningerne (jf. punkt **87**). Den fandt det også nødvendigt at give bankerne både en senere startdato (dvs. 2020) og en indfasningsperiode. Dette til trods for, at over halvdelen af de gamle misligholdte lån allerede havde været misligholdt i fem år eller mere, da de blev omfattet af ECB's dækningsforventninger. Selv om et sikret lån f.eks. allerede havde været misligholdt i syv år eller mere i marts 2018, ville fuld dækning først være påkrævet i 2026.

91 Den senere startdato skulle bl.a. give bankerne incitament til proaktivt at afvikle misligholdte lån, uden at ECB behøvede at træffe tilsynsforanstaltninger. Denne metode **fungerede dog ikke som forventet**, idet mange banker først reagerede ved udsigten til **for første gang at blive pålagt et søjle 2-tillæg i SREP-cyklussen for 2021**. En mere systematisk anvendelse af ECB's tilsynsbeføjelser (jf. punkt **81**) **allerede fra 2017** med fokus på de banker, hvor der var konstateret utilstrækkeligt dækkede misligholdte lån, kunne have givet hurtigere resultater for banker, hvor dækningen reelt var for lav, det være sig ud fra et regnskabsmæssigt eller et tilsynsmæssigt perspektiv. ECB's tilgang **løste på grund af sin udformning ikke problemet med det samme, men gav i stedet mulighed for en gradvis udvikling**.

92 Desuden indebar tilgangen, at **bankerne ikke blev behandlet ens**. For det første fik de banker, der havde de højeste niveauer af utilstrækkeligt dækkede misligholdte lån, endnu mere tid (op til to år) end de banker, der havde en højere oprindelig dækning (jf. punkt **87**).

93 For det andet giver ECB's tilgang bankerne mulighed for at vælge den metode, der er mest fordelagtig for dem. Som vist i **tabel 2** er der forskellige metoder til at opnå dækning af misligholdte lån.

Tabel 2 - Metoder til opnåelse af dækning og disse metoders effekt

Hvordan?	Hvad betyder det? (beskrivelsen er ikke udtømmende)
Hensættelser	Udgifter, der reducerer en banks fortjeneste eller øger dens tab og generelt reducerer det tilbageholdte overskud (balancen). Det tilbageholdte overskud er en komponent i den lovpligtige CET 1-kapital (jf. punkt 09).
CET 1-fradrag (søjle 1)	Dette fradrag reducerer den lovpligtige CET 1-kapital, der er til rådighed til at opfylde kapitalkravene.
Søjle 2-tillæg	Dette kapitalkrav skal dækkes af: <ul style="list-style-type: none"> — den lovpligtige CET 1-kapital (56,25 %) og — andre kapitalkomponenter. Jf. figur 2.

Kilde: Revisionsrettens analyse.

94 Et søjle 2-tillæg lader den disponible kapital urørt; det øger kun kapitalkravet. Desuden skal et søjle 2-tillæg kun dækkes af CET 1-kapitalen med 56,25 % (jf. **tabel 2**). CET 1-kapital er lovpligtig kapital af højeste kvalitet²⁵. Derfor er et søjle 2-tillæg ofte billigere end de øvrige instrumenter, dvs. CET 1-fradrag og hensættelser. De to sidstnævnte har begge en direkte og mere negativ indvirkning på den CET 1-kapital, der er til rådighed til dækning af lovpligtige kapitalkrav.

95 For det tredje konstaterede vi, at tilgangen med søjle 2-krav på grund af sin udformning fører til forskellig behandling af de banker, der proaktivt har foretaget fradrag eller bogført hensættelser før referencedatoen (31. december i det foregående år, f.eks. december 2020 i forbindelse med SREP-cyklussen for 2021), og de banker, der ikke har truffet foranstaltninger. Dette skyldes, at søjle 2-tillægget først træder i kraft med SREP-afgørelsen, normalt ca. et år efter referencedatoen. Der sker også forskelsbehandling, når banker for at undgå pålæggelse af et søjle 2-tillæg reducerer en oprindelig dækningsmangel ved at træffe foranstaltninger (hovedsagelig

²⁵ CET 1-kapitalprocenten eller den egentlige kernekapitalprocent - dvs. forholdet mellem en banks kernekapital og dens risikovægtede aktiver - er det vigtigste parameter, da det afspejler bankens samlede finansielle styrke.

hensættelser) det følgende år. ECB tager sådanne yderligere foranstaltninger i betragtning, før den fastsætter det endelige søjle 2-tillæg, og giver dermed også disse banker et ekstra år.

96 Om dækningsforventningerne fungerer efter hensigten, kan først vurderes, når anvendelsen af dem er afsluttet **ved udgangen af 2026**, dvs. ni år efter udsendelsen af vejledningen om misligholdte lån. Vi har hverken vurderet årsagssammenhængen mellem ECB's foranstaltninger og faldet i omfanget af misligholdte lån eller vurderet **effekten af andre faktorer** (jf. punkt **15**), men det siger sig selv, at ECB's foranstaltninger bidrog til det støtte fald i de seneste fem år (jf. **figur 4**).

97 Et af fokusområderne i vores revision var processen for anvendelse af dækningsforventningerne i 2021, hvor ECB pålagde søjle 2-tillæg for første gang. I SREP-cyklussen for 2021 (baseret på data for udgangen af 2020, jf. punkt **91**) pålagde den 22 ud af 110 banker søjle 2-tillæg for manglende dækning. De fleste banker havde således opfyldt ECB's dækningsforventninger ved at bogføre hensættelser ved udgangen af 2020. Halvdelen af de banker, der blev pålagt et søjle 2-tillæg, reducerede deres dækningsmangler betydeligt, hovedsagelig ved at bogføre hensættelser eller foretage CET 1-fradrag i løbet af 2021. I sidste ende var hensættelser det mest anvendte værktøj til opfyldelse af forventningerne.

98 Generelt lå bankernes søjle 2-tillæg for gamle misligholdte lån på mellem 0,01 % og 0,30 %. Vi konstaterede, at de:

- udgjorde en meget lille del af bankernes samlede kapitalkrav. Disse var efter SREP-cyklussen for 2021 i gennemsnit på 13,50 %
- også var meget små i forhold til de "almindelige" søjle 2-tillæg: De var i gennemsnit på 2,24 % i SSM-populationen, og det største pålagte tillæg var på 3,90 % (jf. punkt **61**). Samlet set steg søjle 2-kravene med 0,20 procentpoint i forhold til det foregående år, hovedsagelig grundet pålæggelsen af søjle 2-tillæg for manglende opfyldelse af ECB's dækningsforventninger.

99 Processen for beregning af et søjle 2-tillæg omfatter en række trin:

- 1) Beregning af dækningsmanglen før undtagelser (= dækningsforventningerne minus den disponible dækning (f.eks. hensættelser)).
- 2) Kortlægning og analyse af potentielle undtagelser.
- 3) Beregning af dækningsmanglen efter undtagelser.

- 4) Hensyntagen til justeringer foretaget efter referencedatoen (f.eks. yderligere hensættelser eller afhændelser af misligholdte lån).
- 5) Beregning og pålæggelse af det endelige søjle 2-tillæg.

100 Ud over at opfylde deres almindelige rapporteringsforpligtelser skulle bankerne indsende specifikke data med henblik på fastsættelse af dækningsforventningerne og kapitalkravene til opnåelse af tilsynsmæssig hensættelsesdækning. Bankerne kunne også påpege tilfælde, hvor anvendelsen af dækningsforventningerne ville resultere i en dækning på mere end 100 %. Desuden kunne bankerne anmode om undtagelser, f.eks. om udelukkelse af misligholdte lån, for hvilke der blev foretaget regelmæssige rentebetalinger og afdrag på hovedstol, der ville føre til fuld tilbagebetaling.

101 ECB skulle ved anvendelse af sine standardprocedurer kontrollere, om bankernes rapportering var plausibel. Potentielle undtagelser blev vurderet ved en blanding af automatiserede analyser og individuelle analyser for at sikre, at de tilsynsmæssige forventninger var hensigtsmæssige i alle tilfælde, og navnlig for at efterprøve, om kriterierne for en undtagelse var opfyldt. I sidste ende blev kun 18 % af de undtagelser, bankerne havde anmodet om, accepteret af ECB, og de tegnede sig for ca. 12,3 % af reduktionen af de (oprindelige) dækningsmangler.

102 Derudover tog ECB hensyn til justeringer efter referencedatoen ved beregningen af dækningsmanglerne efter undtagelser, før den pålagde søjle 2-tillæg ved SREP-afgørelserne. Sådanne justeringer kunne have form af væsentligt øgede hensættelser (jf. punkt 95), kapitalfradrag, fuldstændige afskrivninger eller afhændelser af misligholdte lån foretaget efter den 31. december 2020, og de tegnede sig for 46,1 % af reduktionen af dækningsmanglerne.

103 For banker, der blev pålagt et søjle 2-tillæg, var processen somme tider ikke afsluttet efter vedtagelsen af den endelige SREP-afgørelse (jf. tidsplanen i figur 6). Ved anvendelse af en særlig rapportmodel kunne de ansøge om yderligere justeringer i årets løb.

104 ECB har specifikke IT-værktøjer til at analysere de indsendte rapporter og sætte fokus på de sager, der skal følges op på sammen med bankerne, men hele processen var ressource- og tidskrævende, navnlig vurderingen af undtagelser. Vi konstaterede således, at i alt 55 rapporter var blevet genindsendt af 33 banker, og at antallet af genindsendelser siden 1. maj 2021 også har været højt.

Konklusioner og anbefalinger

105 Vores samlede konklusion er, at ECB intensiverede sin indsats for at føre tilsyn med bankernes kreditrisiko og navnlig med misligholdte lån. ECB bør dog gøre mere for at øge sin sikkerhed for, at bankerne styrer og dækker deres kreditrisiko korrekt. Dette er vigtigt, fordi dårlig kontrol og manglende dækning af kreditrisiko kan undergrave bankernes og det finansielle systems levedygtighed.

106 Fundamentet for et effektivt tilsyn med bankerne er en omfattende vurdering inden for rammerne af tilsynskontrol- og vurderingsprocessen (SREP). Generelt konverterede ECB de eksterne standarder til vejledning, som de tilsynsførende kunne anvende, men en del af denne vejledning (navnlig vedrørende vurdering af kreditrisikokontrol) førte til inkonsekvens i de fælles tilsynsteams vurderinger. Med hensyn til de faktiske vurderinger af bankernes kreditrisiko konstaterede vi, at der var visse mangler i udførelsen af vurderingerne, men at de for det meste var i overensstemmelse med de relevante standarder (jf. punkt [26-33](#)).

107 ECB's benchmarkingværktøjer er godt udformet og bruges af de fælles tilsynsteam til at sætte bankspecifikke tilsynsresultater i perspektiv. Vi konstaterede dog, at visse værktøjer anvender forældede tærskler og ikke er tilstrækkeligt integreret med andre systemer, som de fælles tilsynsteam bruger til at udføre og dokumentere deres SREP-vurderinger, hvilket gør de fælles tilsynsteams arbejde mere besværligt (jf. punkt [34-36](#)).

108 Den relevante standard kræver, at tilsynsressourcer fastsættes uafhængigt på en måde, der ikke undergraver tilsynsmyndighedens autonomi eller operationelle uafhængighed. ECB besluttede imidlertid, at den fra og med 2023 ikke ville øge antallet af ansatte i hverken centralbank- eller tilsynsdelen. Tilsynsrådets formand og næstformand kan dog under særlige omstændigheder anmode om yderligere ressourcer, men den endelige beslutning træffes af ECB's styrelsesråd. Eftersom ECB ikke længere vurderer forholdet mellem behov og ressourcer, har den desuden ingen sikkerhed for, at de planlagte opgaver udføres i overensstemmelse med dens egne standarder (jf. punkt [37-40](#), [44](#) og [45](#)).

109 Hertil kommer, at 9 af de 22 nationale tilsynsmyndigheder (kompetente nationale myndigheder) fortsat ikke har opfyldt deres forpligtelser til at levere personale til de fælles tilsynsteam, og at ECB's eskaleringsforsøg ikke har skaffet flere ressourcer fra de kompetente nationale myndigheder. Flere af dem leverer heller ikke

tilstrækkeligt personale til inspektioner på stedet, og aktiviteterne ligger derfor under det niveau, ECB selv betragter som nødvendigt (jf. punkt [41-43](#), [46](#) og [47](#)).

Anbefaling 1 - Styrke vurderingen af bankernes risici

ECB bør gøre processen for tilsynsmæssig vurdering mere effektiv ved:

- a) at forbedre den vejledning og de benchmarkingprocesser, den udarbejder til de tilsynsførende (navnlig vedrørende vurdering af kreditrisikokontrol), og etablere en kvalitetssikringsproces for at sikre, at kreditrisikovurderingerne er fuldstændige
- b) at beskytte sin operationelle uafhængighed som tilsynsmyndighed ved:
 - i) at fastsætte og bevilge et bemandingsniveau for tilsynspersonalet baseret på de faktiske behov, uafhængigt af centralbankdelens personalestrategi
 - ii) at gøre konsekvent brug af de eksisterende eskaleringsprocedurer for at tilskynde de nationale tilsynsmyndigheder til at opfylde deres forpligtelser til at levere personale.

Måldato for gennemførelsen: 4. kvartal 2023 (vedrørende SREP-cyklussen for 2024) for anbefaling 1 a); 2. kvartal 2024 for anbefaling 1 b).

110 De endelige SREP-afgørelser for 2021 blev udsendt 13 måneder efter referencedatoen, hvilket betyder, at processen varede længere end i de foregående år, og at ECB brugte længere tid end andre tilsynsmyndigheder. Dette lange forløb betød, at de endelige afgørelser var baseret på risikovurderinger, der ikke længere var aktuelle (jf. punkt [50](#) og [52](#)), og at der ikke blev sikret rettidig og tilstrækkelig styring og dækning af risiciene.

111 SREP-cyklussens dialogfase og godkendelsesfase førte til ineffektivitet i processen. Disse faser tog tilsammen dobbelt så lang tid som vurderingsfasen og benchmarkingfasen. Procedurerne for høring af bankerne (tilsynsdialogen og "ret til at blive hørt"-perioden) var mere formelle end substantielle, og der blev kun foretaget meget få ændringer i forhold til det, ECB uformelt havde meddelt bankerne et halvt år før udsendelsen af de endelige SREP-afgørelser (jf. punkt [51](#)).

Anbefaling 2 - Strømline tilsynskontrol- og vurderingsprocessen

ECB bør gøre tilsynscyklussen mere effektiv ved at forkorte dialogfasen og godkendelsesfasen og udsende de endelige afgørelser inden for 10 måneder efter referencedatoen.

Måldato for gennemførelsen: 4. kvartal 2023 (vedrørende SREP-cyklussen for 2024).

112 ECB anvendte i 2021 en ny metode til at beregne, hvor meget kapital ud over det lovbestemte minimum en bank skal have til at dække konstaterede risici (søjle 2-kravet). Denne metode og dens anvendelse indebærer, at de individuelle risici (herunder kreditrisikoen) ikke klart forbindes med det pålagte søjle 2-krav, og vi fandt ingen tegn på, at ECB havde kvantificeret de forskellige risici for hver bank (jf. punkt [53-60](#) og [70](#)). ECB har derfor ingen sikkerhed for, at risiciene er fuldt dækket.

113 For de enkelte risikoscorer har ECB på forhånd fastsat intervaller, som de tilsynsførende skal vælge søjle 2-krav inden for. Disse forudfastsatte intervaller har ingen direkte forbindelse til risiciene, og der er store overlapninger mellem intervallerne, hvilket betyder, at en bank med en lavere risiko kan pålægges et højere søjle 2-tillæg end en bank med en højere risiko. Bankerne med de højeste risici blev af ECB konsekvent pålagt søjle 2-krav i den allerlaveste del af de forudfastsatte intervaller (jf. punkt [61](#) og [63-68](#)). Dette hjalp banker, som ikke ville have haft tilstrækkelig kapital til at opfylde højere krav.

114 En fyldestgørende kapitalvurderingsproces på bankniveau er afgørende for risikostyring. Vi konstaterede, at ECB ikke systematisk forhøjede søjle 2-kravene, når den konstaterede, at bankernes egne vurderinger af den interne kapital (ICAAP-beregninger) var upålidelige, og desuden blev den interne vejledning ikke fulgt (jf. punkt [62](#)).

115 ECB pålægger også bankerne kvalitative foranstaltninger. Disse foranstaltninger er instrukser til bankerne om at tage særlige skridt til at håndtere identificerede risici. I populationen af banker under tilsyn så vi det mønster, at ECB ikke i tilstrækkelig grad eskalerede sine tilsynsforanstaltninger, når kreditrisikoen var høj og vedvarende (jf. punkt [71-76](#)), og at den derfor ikke sikrede, at denne risiko blev styret korrekt af bankerne.

116 I de seneste år har ECB lagt pres på bankerne i EU's banksystem for at få dem til at håndtere gamle misligholdte lån. Omfanget af gamle misligholdte lån er faldet i årevis, også siden 2017. Vi har ikke vurderet årsagssammenhængen mellem ECB's

politik (navnlig dens dækningsforventninger) og faldet i omfanget af misligholdte lån, men det siger sig selv, at ECB's foranstaltninger var blandt de faktorer, der bidrog til faldet. Om politikken i sidste ende er en succes, kan først vurderes, når den er fuldt gennemført ved udgangen af 2026, dvs. ni år efter udsendelsen af vejledningen om misligholdte lån (jf. punkt [15](#), [84](#) og [96](#)).

117 ECB har tilsynsbeføjelser til at ændre bankernes hensættelsespolitik, når de ikke har fyldestgørende processer og data til identificering og måling af gamle misligholdte lån. I medfør af SSM-forordningens artikel 16, stk. 2, litra d), kan ECB bl.a. kræve, at banker anvender specifikke justeringer (såsom fradrag) på deres beregninger af kapitalgrundlaget, hvis deres regnskabsmæssige behandling ikke anses for at være forsigtig ud fra et tilsynsmæssigt perspektiv, f.eks. hvis de er stærkt afhængige af sikkerhedsstillelse, der sjældent realiseres. Som Kommissionen fremhævede i sin SSM-gennemgang fra 2017, er dette særlig vigtigt i forbindelse med håndtering af misligholdte lån. Vi konstaterede, at ECB ikke systematisk havde brugt sine beføjelser til dette formål (jf. punkt [79-83](#)).

118 ECB udformede og gennemførte en bredere politik, som fandt anvendelse på alle bankerne og satte fokus på rettidig afvikling af gamle misligholdte lån for at få dem fjernet fra bankernes balancer og forhindre ophobning af sådanne lån i fremtiden. Til opnåelse af dette gjorde ECB især brug af såkaldte dækningsforventninger. Dens tilgang omfattede pålæggelse af søjle 2-tillæg, hvis bankerne ikke afviklede gamle misligholdte lån over tid eller opnåede dækning på anden vis (ved supplerende (regnskabsmæssige) hensættelser, tilsynsmæssige CET 1-fradrag, afskrivninger eller afhændelser af misligholdte lån). Formålet var at modvirke mange bankers "vent og se"-tilgang og tilskynde dem til at handle proaktivt, uden at den behøvede at gribe ind på en mere kraftfuld facon. Det var ikke som sådan et politisk mål at pålægge søjle 2-tillæg (jf. punkt [84-86](#) og [88](#)).

119 ECB's tilgang fungerede dog ikke som forventet, idet mange banker først reagerede ved udsigten til for første gang at blive pålagt et søjle 2-tillæg i SREP-cyklussen for 2021. En tidligere og mere systematisk anvendelse af ECB's tilsynsbeføjelser allerede fra 2017 kunne have givet hurtigere resultater for banker, hvor dækningen reelt var for lav, det være sig ud fra et regnskabsmæssigt eller et tilsynsmæssigt perspektiv. ECB's tilgang løste på grund af sin udformning ikke problemet med det samme, men gav i stedet mulighed for en gradvis udvikling (jf. punkt [87](#) og [89-91](#)).

120 Udformningen af ECB's tilgang til pålæggelse af søjle 2-tillæg fører også til ulige behandling af bankerne. For det første: ECB fastsætter de lempeligste

dækningsforventninger for de banker, der har de højeste niveauer af misligholdte lån, og den giver dem længst tid til at opfylde forventningerne - op til ni år efter udsendelsen af vejledningen om misligholdte lån. For det andet: Sammenlignet med banker, der proaktivt dækker potentielle dækningsmangler, får banker, der efter referencedatoen stadig har mangler, 13 måneder ekstra af ECB til at dække dem. For det tredje: ECB's tilgang giver bankerne mulighed for at vælge den dækningsmetode, der er mest fordelagtig for dem (bogføring af hensættelser, reduktion af CET 1-kapitalen eller accept af et søjle 2-tillæg) (jf. punkt [92-95](#)).

121 Den tilgang, ECB havde valgt, krævede supplerende rapportering fra alle bankerne, også dem, der havde lave niveauer af misligholdte lån. Processen for pålæggelse af søjle 2-tillæg (anvendt for første gang i 2021) var kompleks og ressourcekrævende for de tilsynsførende og bankerne, og den resulterede i en vis ineffektivitet. De fleste banker (ca. 80 %) opfyldte ECB's dækningsforventninger ved at bogføre hensættelser før SREP-cyklussen eller foretage yderligere justeringer i det efterfølgende år. I sidste ende var det kun en begrænset del af bankerne, der blev pålagt søjle 2-tillæg, og tillæggene var små sammenlignet med de samlede kapitalkrav (jf. punkt [97-104](#)).

Anbefaling 3 - Anvende tilsynsforanstaltninger, som i højere grad sikrer, at bankerne styrer og dækker deres risici forsvarligt

ECB bør gøre tilsynsprocessen mere effektiv og gennemsigtig ved:

- a) at ændre metoden til beregning af søjle 2-krav med henblik på at opnå sikkerhed for tilstrækkelig dækning af alle relevante risici, herunder ved:
 - i) at identificere og kvantificere de individuelle risici som krævet i EBA's retningslinjer
 - ii) at pålægge kapitalkrav, der sikrer tilstrækkelig dækning af disse individuelle risici, navnlig hvis de er høje og vedvarende
 - iii) i SREP-afgørelserne at angive klare begrundelser for søjle 2-kravene vedrørende de enkelte risici for at sikre fuld gennemsigtighed over for bankerne
- b) at gøre **fuld** brug af sine tilsynsbeføjelser, når en bank ikke effektivt afhjælper vedvarende kontrolsvagheder (herunder vedrørende hensættelser)
- c) at offentliggøre sin metode til beregning af søjle 2-krav.

Måldato for gennemførelsen: 4. kvartal 2024.







Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 18. april 2023.



På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
formand




Bilag


Bilag I - Opfølgning på særberetning 29/2016 "Den fælles tilsynsmekanisme - God start, men der er behov for yderligere forbedringer"


Rettidighed:  rettidig;  forsinket;  fristen ikke udløbet;  ingen opfølgning, fordi ECB afviste anbefalingen;  ingen frist fastsat for gennemførelsen;  ECB valgte ikke at gennemføre efter nærmere analyse.



Anbefaling	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
1	X				ECB foretog en omfattende analyse af rammerne for delegering, bl.a. med hensyntagen til nationale beføjelser. ECB udarbejdede også en omfattende liste over dokumenter vedrørende beslutningstagning og relevante skabeloner.	
2 i)		X			ECB foretog en omfattende risikoanalyse, og der blev indført nogle beskyttelsesforanstaltninger (f.eks. adskilte rapporteringslinjer for nogle tjenester). I analysen blev nogle GD'er (f.eks. GD for	


Anbefaling	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
<p>behovene forbundet med tilsynsfunktionen afspejles fyldestgørende.</p>					<p>Makroprudentiel Politik og Finansiell Stabilitet og GD for Økonomi) ikke klassificeret som delte ECB-tjenester, men kun opført under centralbankfunktionen (dvs. pengepolitikken), selv om de også leverer input til tilsynssiden i forbindelse med stresstest. Dette er ikke i sig selv uforeneligt med adskillelsesprincippet. Men der blev ikke foretaget en risikoanalyse af disse forhold, og det blev ikke overvejet at indføre beskyttelsesforanstaltninger og overvågning af regeloverholdelsen (f.eks. hvis deling af kreditrisikobenchmarks anvendt til makroprudentielle formål kan påvirke politikvalg vedrørende banktilsyn). Der findes ingen særlige organisatoriske instrukser om, hvordan en sådan overvågning skal foretages eller dokumenteres, og hvordan der skal rapporteres</p>	

Anbefaling		Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
						om risici vedrørende delte tjenester med hensyn til adskillelsesprincippet i SSM-forordningens artikel 25, stk. 2.	
2 ii)	Sikring af, at der er etableret adskilte rapporteringslinjer, når der er tale om specifikke tilsynsressourcer.				X	Anbefalingen blev afvist, og der blev ikke arbejdet videre med den.	
2 iii)	Stærkere involvering af tilsynsrådet i budgetopstillingsprocessen og den dertil knyttede beslutningsproces.				X	Anbefalingen blev afvist, og der blev ikke arbejdet videre med den.	
3	Tildeling af tilstrækkelige ressourcer til intern revision for at sikre dækning af områder med høj og mellemhøj risiko.		X			Den interne revision vedrørende tilsynsemner blev mere indgribende, og ressourcesituationen blev forbedret. Tidsregistreringen blev afskaffet. ECB anslår, at der i gennemsnit bruges ca. ti fuldtidsækvivalenter på SSM-relaterede opgaver og tre på planlægning, risikoovervågning og eventuelle administrative undersøgelser. Efter en	



Anbefaling		Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
						<p>individuel risikoanalyse omfatter arbejdet kun udvalgte emner vedrørende højrisikoområderne (f.eks. kun krisestyingsrelaterede vurderinger af, om banker er nødlidende eller forventeligt nødlidende). Ud fra en foreløbig vurdering virker dette rimeligt, men ressourcesituationen bør fortsat overvåges nøje med henblik på vurdering af, om der sikres en rimelig dækning af områderne med høj og mellemløjt risiko.</p>	
4	Samarbejde med Revisionsretten.	X				<p>Revisionen vedrørende ECB's krisestyring fandt sted, før aftalememorandummet mellem Revisionsretten og ECB blev undertegnet i oktober 2019. I forbindelse med de revisioner, der har fundet sted efter undertegnelsen af aftalememorandummet, har ECB givet Revisionsretten de oplysninger, der var</p>	

Anbefaling		Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
						nødvendige for, at den kunne udføre sit arbejde.	
5	Formalisering af ordninger for måling og offentliggørelse af tilsynsresultater samt for anvendelse af spørgeundersøgelser.			X		De offentliggjorte oplysninger og indikatorer i ECB's årsrapport om banktilsyn (herunder oplysninger om tilsynsprioriteter og risici) forklarer tilsynsaktiviteten og giver bankrelaterede oplysninger med henblik på at tegne et samlet billede, der gør det muligt at vurdere tilsynsresultaterne. Der er behov for at fokusere endnu mere på sammenholdelse af tilsynsprioriteter/mål og resultater samt på udfald. Der er oprettet adskillige nye arbejdsområder, herunder et pilotprojekt til effektivitetsmåling af tilsynet med mindre signifikante institutter. Tilsynsrådet vedtog i december 2018 en ramme for en brancheundersøgelse, men undersøgelsen er endnu ikke gennemført.	



Anbefaling		Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
6	Ændring af SSM-rammeforordningen for at formalisere de kompetente nationale myndigheders forpligtelser og sikre, at alle kompetente nationale myndigheder deltager fuldt ud og proportionelt i de fælles tilsynsteams arbejde.			X		ECB var i 2017 af den opfattelse, at en ændring af SSM-rammeforordningen nok ikke blev nødvendig. EU-lovgiverne har ikke foretaget nogen ændringer. ECB mener, at SSM bør fungere efter princippet om samarbejde i god tro. Nærmere oplysninger er givet i punkt 41-43 om de ressourcer, der er afsat til aktiviteter på stedet, og i punkt 46-47 om de kompetente nationale myndigheders tilrådighedsstillelse af ressourcer. Jf. også anbefaling 1 b) ii) , hvor vi opfordrer ECB til at gøre konsekvent brug af de eksisterende eskaleringsprocedurer for at tilskynde de nationale tilsynsmyndigheder til at opfylde deres forpligtelser.	
7	Udvikling af rolle- og teamprofiler og metoder til at vurdere egnetheden af ansatte fra de kompetente nationale myndigheder og			X		Der blev udviklet en omfattende rolleprofil (med 15 specialiseringer). Der blev ikke udviklet rolleprofiler for direktører og kontorchefer.	


	Anbefaling	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
	deres efterfølgende resultater.					Der er udviklet teamprofiler, som endnu ikke er formelt godkendt, men de anvendes i praksis af ECB. Der er stadig ikke udviklet en procedure for vurdering af resultater præsteret af JST-medlemmer, som ikke er ECB-ansatte; der gives kun feedback til den kompetente nationale myndigheds JST-underkoordinator om teampræstationerne. Denne feedback har således ingen indvirkning på de kompetente nationale myndigheds individuelle præstationsbedømmelser. Der er ingen procedure for afvisning af foreslåede JST-medlemmer. Overordnet set forlader ECB sig på de kompetente nationale myndigheds vilje og evne til at samarbejde i god tro.	
8	Etablering og vedligeholdelse af en centraliseret, standardiseret og omfattende database			x		ECB gjorde status over de eksisterende muligheder for samarbejde med de kompetente nationale	

Anbefaling	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
<p>over JST-ansattes kompetencer og erfaring (ansatte fra både de kompetente nationale myndigheder og ECB).</p>					<p>myndigheder. Set fra et juridisk synspunkt havde det været muligt at oprette en database, men de kompetente nationale myndigheder afviste denne idé. En videndelingsplatform for ansatte fra ECB og de kompetente nationale myndigheder - SSMnet - blev lanceret i juni 2021. Den har en brugerprofilfunktion til registrering af kontaktoplysninger, jobtitler og eventuelle yderligere frivillige oplysninger (om ekspertise, tidligere erfaring og uddannelse). Dette initiativ er et godt udgangspunkt under de givne omstændigheder, selv om platformen i øjeblikket ikke er en omfattende database over kompetencer og erfaring. Hvis platformen skal kunne bruges til at finde egnede medarbejdere, er det nødvendigt, at de ansatte fra ECB og de kompetente nationale myndigheder gør</p>	

Anbefaling		Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
						brug af SSMnet-profilfunktionen.	
9	Indførelse af en undervisningsplan vedrørende banktilsyn. Sikring af obligatorisk deltagelse svarende til behovene og overvejelse af et certificeringsprogram.		X			Der blev udviklet et veludformet uddannelsesprogram med indholdsorienterede kurser. Den stigende deltagelse i de seneste år er en væsentlig præstation. På nuværende tidspunkt er ingen af kurserne obligatoriske. SSM-uddannelsesteamet har dog siden december 2021 arbejdet på at revidere det eksisterende SSM-introduktionsprogram og begyndte i februar 2023 at arbejde på et nyt program vedrørende grundlæggende SSM-kvalifikationer, som omfatter obligatoriske kurser med opt-out-muligheder for ansatte med bestemte profiler, som allerede har visse kvalifikationer.	
10	Udvikling og indførelse af en risikobaseret metode til at fastsætte mål for antallet af ansatte og			X		ECB fastsatte mål for antallet af ansatte vedrørende hver bankklynge og anvendte indtil 2019 disse mål som	

Anbefaling	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
<p>sammensætningen af kompetencer for at sikre, at ressourcerne er tilpasset størrelsen og kompleksiteten af samt risikoprofilen for institutionen under tilsyn.</p>					<p>benchmarks med henblik på konstatering af eventuelle personalemangler. Målene er ikke blevet formelt backtestet, men deres rimelighed er blevet vurderet kvalitativt på grundlag af JST-bemandingsundersøgelsen.</p> <p>Der gives nærmere oplysninger om ECB's adskillelse af pengepolitik og banktilsyn i punkt 45. Der gives nærmere oplysninger om de kompetente nationale myndigheders tilrådighedsstillelse af ressourcer i punkt 46 og 47.</p> <p>Samlet set ligger de kompetente nationale myndigheders deltagelse i JST'er på det ønskede niveau (mellem 25 % og 80 % af personernes aktivitet er afsat til JST-arbejdet, og resten er afsat til de nationale kompetente myndigheders arbejde). I 2021 fik personaleundersøgelsen</p>	

Anbefaling		Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
						<p>tilføjet en kvalitativ dimension.</p> <p>I nogle kompetente nationale myndigheder er JST-medlemmernes deltagelse i JST-arbejdet lav, hvilket ifølge ECB skyldes bankernes fremtrædende position i værtslandet. I disse tilfælde inddrages de kompetente nationale myndigheders ansatte i tilsynet med en bank på koncernniveau, ud over at de selvstændigt fører tilsyn med dens datterselskab i deres eget land.</p>	
11	Revision og ajourføring af klyngemodellen.	X				<p>Klyngemodellen er risikobaseret og ajourføres hyppigt. Gennemførelsen var kun lidt forsinket i forhold til måldatoen.</p>	
12	Væsentlig styrkelse af ECB's tilstedeværelse ved inspektioner på stedet. Flere inspektioner på stedet ledet af en kompetent national myndighed fra et			X		<p>Med oprettelsen af et særskilt Generaldirektorat for Inspektioner på Stedet og Undersøgelser af Interne Modeller styrkedes ECB's kapacitet til inspektioner på stedet. ECB-personalets</p>	

Anbefaling		Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed
	andet land end hjem- eller værtslandet.					<p>bidrag til inspektioner på stedet faldt dog mellem 2016 og 2022. Til gengæld steg antallet af ECB-ledede inspektioner betydeligt. Der skete væsentlige forbedringer med hensyn til grænseoverskridende aktiviteter, men de folkesundhedsmæssige restriktioner i forbindelse med covid-19-pandemien førte til et fald i antallet af besøg på stedet i 2020 og 2021.</p> <p>Der gives nærmere oplysninger om ECB's og de kompetente nationale myndigheders kombinerede kapacitet i punkt 46 (bl.a. om beslutningen fra december 2022 om at øge ECB's ressourcer), og konsekvenserne for aktiviteterne på stedet er beskrevet i punkt 43.</p>	
13	Opfølgning på svagheder i det IT-system, der anvendes ved inspektioner på stedet. Fortsatte bestræbelser på	X				De nye IT-funktioner afhjælper de konstaterede svagheder. Det nye uddannelsesprogram for	

Anbefaling	Fuldt gennemført	Gennemført i de fleste henseender	Gennemført i nogle henseender	Ikke gennemført	Bemærkninger	Rettidighed	
	at forbedre inspektørernes kompetencer og kvalifikationer.					inspektører med ansvar for inspektioner på stedet er hensigtsmæssigt.	

Kilde: Revisionsretten.

Forkortelser

CET 1: Egentlig kernekapital

EBA: Den Europæiske Banktilsynsmyndighed

ECB: Den Europæiske Centralbank

ICAAP: Proces til vurdering af den interne kapital

JST: Fælles tilsynsteam

NPL: Misligholdt lån

ORS: Samlet risikoscore

P2R: Søjle 2-krav

SREP: Tilsynskontrol- og vurderingsproces

SSM: Den fælles tilsynsmekanisme

Glossar

Egentlig kernekapital: Kapital af højeste kvalitet (dvs. med lavest sandsynlighed for indfrielse), som finansieringsinstitutter kan anvende straks og uden begrænsning til dækning af risici eller tab på det tidspunkt, hvor sådanne indtræder.

Forventede kredittab: En banks forventninger om mangler i inddrivelsen af kontraktlige pengestrømme.

Fradrag i egentlig kernekapital: Korrektion af lovpligtig kapital ved anvendelse af tilsynsbeføjelser for at afspejle økonomiske realiteter, som der ikke er taget højde for.

Hensættelser: Et regnskabsudtryk for beløb opført på balancen som bedste skøn vedrørende en sandsynlig fremtidig forpligtelse, hvis indfrielsestidspunkt eller størrelse er usikker.

Kapitalkrav: Det minimum af kapital, som en bank skal have i forhold til sine risikovægtede aktiver ("søjle 1"), plus supplerende kapital beregnet på grundlag af bankens risikoprofil ("søjle 2").

Kapitaloverdækning: Forskellen mellem i) en banks samlede kapitalkrav og ii) dens kapitalprocent.

Kapitalprocent: Forholdet mellem en banks kapital og dens risikovægtede aktiver.

Komponenter i lovpligtig kapital: Kernekapital (omfattende egentlig kernekapital og hybrid kernekapital) og supplerende kapital.

Lovpligtig kapital: Den ved lov fastsatte kapital, som en bank eller et andet finansieringsinstitut skal have.

Mikrotilsyn: Banktilsyn med fokus på de enkelte finansieringsinstitutter som komponenter i et finansielt system.

Misligholdt lån: Lån, som har været i restance i mere end 90 dage og næppe vil blive tilbagebetalt, eller som er værdiforringet.

Regnskabsstandarder: Et fælles sæt principper og krav, som danner grundlag for regnskabspolitikker og -praksis.

Sikkerhedsstillelse: Et aktiv, der stilles som sikkerhed ved optagelse af et lån, og som fortabes i tilfælde af misligholdelse.

Supplerende kapital: Kapital med lettere indfrielse, som finansieringsinstitutter skal have til at dække tab i tilfælde af, at de bliver nødlidende.

Søjle 2-krav: Et bankspecifikt kapitalkrav til dækning af risici, som er undervurderet eller ikke dækket af minimumskapitalkravet (søjle 1-kravet).

Søjle 2-tillæg: Et supplerende søjle 2-krav til banker, som efter ECB's vurdering ikke har foretaget tilstrækkelige hensættelser set fra et tilsynsmæssigt perspektiv.

Den Europæiske Centralbanks svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2023-12>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2023-12>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi, der ledes af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Mihails Kozlovs, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Edite Dzalbe, attaché Laura Graudina, ledende administrator Marion Colonerus, opgaveansvarlig Shane Enright og revisorerne Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan og Giorgos Tsikkos.



Fra venstre til højre: Marion Colonerus, Ioannis Sterpis, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Mihails Kozlovs, Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Laura Graudina, Giorgos Tsikkos.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2023

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

— Figur 7 - Ikoner: Disse figurer er udformet ved anvendelse af ressourcer fra <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-9945-9	1977-5636	doi:10.2865/102366	QJ-AB-23-012-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-9959-6	1977-5636	doi:10.2865/670891	QJ-AB-23-012-DA-Q

Den Europæiske Centralbank (ECB) fører tilsyn med store banker i bankunionen og vurderer i den forbindelse deres tilsynsmæssige risici. Disse omfatter bl.a. kreditrisiko, som er risikoen for, at misligholdte lån kan true bankernes levedygtighed og somme tider hele det finansielle system.

Vi konstaterede, at ECB har intensiveret sin indsats, men at den bør gøre mere for at øge sin sikkerhed for, at bankerne styrer og dækker deres kreditrisiko korrekt. Dens nye metode til fastsættelse af yderligere kapitalkrav (søjle 2-krav) giver ikke sikkerhed for, at de individuelle risici er dækket fuldt ud, og metoden blev ikke anvendt konsekvent: Banker med højere risiko blev ikke pålagt proportionelt højere kapitalkrav. ECB gjorde ikke effektiv brug af sine eksisterende værktøjer og tilsynsbeføjelser til at sikre passende dækning af bankernes kreditrisiko.

Vi anbefaler, at risikovurderingerne styrkes, at tilsyns kontrol- og vurderingsprocessen strømlines, og at der anvendes bedre tilsynsforanstaltninger til sikring af effektiv risikostyring.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors