

Særberetning

Den Fælles Afviklingsinstans: Arbejdet på en udfordrende bankunionsopgave er begyndt, men der er langt igen

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



4
1977 - 2017



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. 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 beretning blev udarbejdet af Revisionsafdeling IV - der ledes af Baudilio Tomé Muguruza, medlem af Revisionsretten - der har fokus på områderne regulering af markeder og konkurrenceøkonomi. Revisionsarbejdet blev ledet af Kevin Cardiff, medlem af Revisionsretten, med støtte til udarbejdelsen af beretningen fra kabinetschef Gediminas Mačys og attaché Shane Enright, direktør og ledende administrator Zacharias Koliass samt opgaveansvarlig Helmut Kern. Revisionsholdet bestod af Matthias Blaas, Helmut Frank, Vasileia Kalafati, Anna Ludwikowska, Radek Majer, Heikki Kivisto og Natalie Hagmayer.



Fra venstre til højre: Natalie Hagmayer, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Helmut Kern, Radek Majer, Helmut Frank, Kevin Cardiff, Matthias Blaas, Zacharias Koliass, Vasileia Kalafati, Gediminas Mačys.

INDHOLD

	Punkt
Forkortelser	
Ordliste	
Resumé	I-XI
Indledning	1-12
Bankunionen	1-4
Den Fælles Afviklingsinstans' rolle	5-8
SRB's interaktion med andre myndigheder	9-12
Revisionens omfang og revisionsmetoden	13-23
Revisionens omfang og revisionsmetoden	13-21
Adgang til dokumentation og fortrolighedsspørgsmål	22-23
Bemærkninger	24-142
Afviklingsplaner: stadig under udarbejdelse	24-83
Igangværende planlægning	25-34
Oversigt over afviklingsplanens indhold	35-36
Vigtige elementer i afviklingsplanerne mangler stadig	37-82
Begrænset overholdelse af regelsættet	83
Vejledningen til afviklingsplanlægningen skal forbedres	84-102
Behov for opdateringer og forbedringer af vejledninger og skabeloner	85-93
Politiske noter	94-99
Politik om væsentlige hindringer og MREL	100-101
Forvaltningskontrol og kvalitetssikring	102
SRB er alvorligt underbemandet	103-118
Hele tiden bagud i forhold til ansættelsesmålene	104-114
For lidt personale i personaleafdelingen påvirker ansættelsen	115-118

Rammen for samarbejde med nationale afviklingsmyndigheder og ECB bør forbedres	119-142
Manglende klarhed i samarbejdet med nationale afviklingsmyndigheder	120-129
Mangler i rammen for samarbejdet med ECB	130-142
Konklusioner og anbefalinger	143-158
Der arbejdes fortsat på afviklingsplanlægningen	146-150
Regelsættet for afviklingsplanlægning er endnu ikke færdigt	151
Utilstrækkelige personaleressourcer	152-153
Samarbejdsramme med nationale afviklingsmyndigheder skal forbedres	154
MoU'et med ECB bør forbedres	155
Lovgivningen skaber udfordringer for SRB	156-158

Bilag I - Oversigt over de vigtigste komponenter i det fælles regelsæt

Bilag II - Liste over ikke fremlagt dokumentation

Bilag III - Liste over elementer, der mangler i stikprøvens ledelsesresuméer

SRB's svar

FORKORTELSER

Afviklingsfonden	Den Fælles Afviklingsfond
BRR-direktivet	Direktivet om genopretning og afvikling af banker (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 190)
DGS	Indskudsgarantiordning
DGS-direktivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 149).
EBA	Den Europæiske Banktilsynsmyndighed
ECA	Den Europæiske Revisionsret (Revisionsretten)
ECB	Den Europæiske Centralbank
FOLTF	Nødlidende eller forventeligt nødlidende
FTM	Fælles tilsynsmekanisme
MoU	Aftalememorandum
MREL	Minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver
NCA	National kompetent myndighed
NRA	National afviklingsmyndighed
RC	Afviklingskollegium
SRB	Den Fælles Afviklingsinstans
SREP	Tilsynskontrol- og evalueringsproces
SRM	Den fælles afviklingsmekanisme
SRM-forordningen	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT L 225 af 30.7.2014, s. 1)
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
TRP	Midlertidig afviklingsplan
Årsværk	Omregnet til fuldtidsbeskæftigede

ORDLISTE

Afvikling	Afvikling er, når en nødlidende bank likvideres under ordnede forhold for at sikre videreførelsen af dens væsentlige funktioner og bevare den finansielle stabilitet. Afvikling skal også beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige.
Afviklingskollegier	Organer, som består af medlemmer af flere nationale afviklingsmyndigheder og er oprettet for at etablere samarbejde med alle relevante myndigheder i alle faser i afviklingen af en grænseoverskridende bankkoncern.
Bail-in-værktøj	Et afviklingsværktøj, der bruges til at reducere en banks passiver, hvilket medfører, at den nominelle værdi af kundernes indskud og obligationer tvangsreduceres. Passiver, som kan underlægges bail-in-værktøjet, siges at være "bail-in-muliggørende".
Indskudsgarantiordning	En indskudsgarantiordning er en ordning til beskyttelse af indskydere for at sikre, at de er beskyttet op til et bestemt loft og inden for visse grænser mod tab i tilfælde af bankkrak.
Interne afviklingshold	I henhold til SRM-forordningens artikel 83 kan Den Fælles Afviklingsinstans sammensætte interne afviklingshold bestående af dens egne medarbejdere og personale fra de nationale afviklingsmyndigheder, herunder, hvor det er relevant, observatører fra medlemsstater uden for euroområdet. Interne afviklingshold er centrale for samarbejdet og kommunikationen mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder om udarbejdelse af afviklingsplaner. Disse hold oprettes for alle banker under SRB's ansvarsområde og ledes af koordinatore, som udnævnes blandt SRB's ledende personale.
Kerneforretningsområde	En banks vigtigste kilder til indtægter eller overskud.
Kritiske funktioner	Bankaktiviteter, -tjenester eller -operationer, hvis ophør sandsynligvis vil forstyrre den finansielle stabilitet eller tjenester, der spiller en vigtig rolle for realøkonomien.
Minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne forpligtelser	Et krav, som bankerne skal overholde til hver en tid, er at besidde instrumenter, der er nemt "bail-in-muliggørende", for at sikre, at tab kan absorberes, og bankerne rekapitaliseres, hvis de kommer i økonomiske vanskeligheder, og der indledes en afviklingsprocedure.
Tilsyn	Banktilsyn er tilsyn, som de offentlige myndigheder fører med bankers økonomiske resultater og aktiviteter for at sikre, at de fungerer sikkert og forsvarligt i overensstemmelse med regler og bestemmelser.
Væsentlige hindringer	Alvorlige hindringer, der kan hæmme likvidation eller afvikling af en bank, som afviklingsmyndighederne har peget på under vurderingen af bankens afviklingsmuligheder. Afviklingsmyndigheder har vidtrækkende beføjelser til at kræve, at banker afhjælper eller fjerner sådanne hindringer inden for

	en given frist. SRB kan f.eks. kræve, at en bank afsætter specifikke aktiver, begrænser sine aktiviteter eller ændrer sine juridiske eller operationelle strukturer.
--	--

RESUMÉ

I. For at forhindre en gentagelse af 2008-finanskrisen i Europa har EU udviklet nye institutionelle strukturer for at opnå en sikrere finanssektor for det indre marked. De omfatter den fælles tilsynsmekanisme (FTM) og den fælles afviklingsmekanisme (SRM). Denne beretning har fokus på Den Fælles Afviklingsinstans (SRB), som sammen med de nationale afviklingsmyndigheder udgør den fælles afviklingsmekanisme i euroområdet.

II. Der er udarbejdet et "fælles regelsæt" med harmoniseret lovgivning og retningslinjer for afvikling af og tilsyn med banker. Med hensyn til afvikling består det fælles regelsæt af en række elementer, som i fællesskab styrer SRB's arbejde. SRB blev først startet i 2015 og er stadig i det væsentlige i startfasen. Den har måttet påtage sig et meget betydeligt ansvar på meget kort tid.

III. SRB's arbejde skal ses som en del af et system, der også involverer tilsynsmyndigheder (f.eks. ECB) og tilsynsorganer (såsom Den Europæiske Banktilsynsmyndighed).

Tilsynsmyndigheder har ansvaret for det permanente tilsyn med banker under deres ansvarsområde. Hvis genopretnings- eller interventionsforanstaltninger ikke er effektive, vurderes en bank at være "nødlidende eller forventeligt nødlidende", og afviklingsmyndighederne træder til. SRB er med støtte fra nationale afviklingsmyndigheder ansvarlig for beredskabsplanlægning af afviklingen af banker under sit ansvarsområde og for at forvalte bankafviklingsprocedurer efter behov og relevans. Dens ansvarsområde omfatter alle signifikante banker og grænseoverskridende mindre signifikante banker i euroområdet.

IV. TEUF giver Den Europæiske Revisionsret fuld adgang til den del af den reviderede enheds dokumentation, som er nødvendig for revisionen. I løbet af denne revision fik vi omfattende dokumentation fra SRB's ledelse og medarbejdere, hvilket gjorde os i stand til at drage konklusionerne i denne rapport med sikkerhed. Ikke al den efterspurgte dokumentation blev dog udleveret.

V. Vi konstaterede, at opgaven forbundet med at oprette SRB fra bunden på meget kort tid har været en meget stor udfordring. Vi fandt mangler i SRB's udarbejdelse af afviklingsplaner. Disse svagheder skal udbedres, både i SRB og i de lovgivnings- og samarbejds mæssige ordninger, der gælder for den, men de skal ses i opstartssammenhæng.

VI. SRB har endnu ikke fuldført afviklingsplanlægningen for bankerne under sit ansvarsområde. Den har arbejdet længe og hårdt på at sikre, at der i det mindste foreligger foreløbige versioner af afviklingsplanerne for de fleste banker, men en stor del af de standarder, der er fastlagt i det fælles regelsæt, var ikke opfyldt i de planer, der blev vedtaget i 2016. Det har afhjulpet dette problem noget, at der er adgang til yderligere baggrundsoplysninger, men der er fortsat væsentlige mangler i forhold til lovkravene.

VII. SRB bør først fastsætte, hvornår den første afviklingsplan, der er i fuld overensstemmelse med det fælles regelsæt, skal udarbejdes for alle banker under dens ansvarsområde. Den skal derefter arbejde hen imod udarbejdelsen af disse planer ved at prioritere dem med hensyn til deres risikograd. Hver plan skal behandle den pågældende banks afviklingsmuligheder og gennemførligheden og troværdigheden af de valgte afviklingsstrategier.

VIII. For at sikre, at banksektoren har tilstrækkelig tabsabsorberende kapacitet, skal SRB desuden færdiggøre et regelsæt og en vejledning til afviklingsplanlægningen, herunder en politik til fastsættelse af minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne forpligtelser. Vejledende noter og SRB's afviklingsplanlægningsvejledning skal udfærdiges eller opdateres efter behov.

IX. SRB har fra starten haft svært ved at ansætte nok personale med de nødvendige færdigheder. Forsinkelser i ansættelse af personale har haft en negativ indflydelse på alle områder af SRB's aktiviteter på trods af medarbejdernes engagement og motivation. SRB skal fremskynde sin ansættelsesindsats og give personalefunktionen de ressourcer, der er nødvendige for at imødekomme ansættelsesbehovet, især hvor det drejer sig om mere specialiserede og ledende stillinger. Hvis personalemålene ikke kan nås, eller hvis der er behov for midlertidige foranstaltninger, bør SRB overveje alternative løsninger.

X. Fordelingen af operationelle opgaver mellem nationale myndigheder og SRB, herunder ansvarsfordelingen, er stadig uklar, og interne afviklingshold er underbemandede. SRB må finde en løsning på disse problemer hurtigst muligt.

XI. SRB har opnået betydelig erfaring med at omsætte de juridiske rammer i praksis. På baggrund af denne erfaring bør SRB opfordre lovgiveren til at foretage justeringer, som vil

øge effektiviteten af deres arbejde og systemiske bidrag. Dette bør omfatte ændringer, der påvirker dens ansvarsområde samt adgang til og udveksling af oplysninger med ECB (især i forbindelse med aftalememorandummet). Der bør også stilles et værktøj til betalingsudsættelse til rådighed for SRB.

INDLEDNING

Bankunionen

1. For at forhindre en gentagelse af 2008-finanskrisen i Europa har EU søgt at udvikle en række politikker for at opnå en sikrere finanssektor for det indre marked. De omfatter stærkere kapital- og likviditetsregler for banker, harmoniserede regler for styring af nødlidende banker og forbedret beskyttelse for indskydere. Samlet udgør dette nye lovgivningsgrundlag og de ledsagende organer og myndigheder den såkaldte bankunion.
2. Bankunionen har to institutionelle søjler. Den første er fælles tilsyn med banker gennem den fælles tilsynsmekanisme (FTM). Den anden er en procedure for likvidation af banker¹ under ordnede forhold: den fælles afviklingsmekanisme (SRM). Der er foreslået en tredje søjle i form af en europæisk indskudsforsikringsordning. Denne beretning har fokus på Den Fælles Afviklingsinstans (SRB), som sammen med de nationale afviklingsmyndigheder i euroområdet udgør den "centraliserede afviklingsbeføjelse" gennem den fælles afviklingsmekanisme til håndtering af nødlidende banker.
3. SRB og de nationale afviklingsmyndigheder er ansvarlige for i fællesskab at styre bankafviklingsprocesserne. Formålet med en afvikling er at sikre, at bankens kritiske funktioner kan videreføres. Hvis banken ikke har nogen kritiske funktioner, og dens sammenbrud ikke vil udgøre en risiko for den finansielle stabilitet, vil den blive likvideret ved almindelig insolvensbehandling. Princippet bag den nye retlige ramme går ud på at minimere forekomsten af destabiliserende og forstyrrende bankkrak og samtidig yde kreditorerne passende beskyttelse gennem et sæt EU-regler og nationale regler. Hvis den gennemføres korrekt, vil den bidrage til at begrænse skatteomkostningerne og øge den finansielle stabilitet, som understøtter den økonomiske vækst.
4. EU har siden 2013 udarbejdet et sæt harmoniserede regler for tilsyn med og afvikling af banker. De betegnes under ét "det fælles regelsæt". Specielt med henblik på afvikling (jf.

¹ Betegnelsen "bank" dækker i denne beretning de enheder, der er nævnt i SRM-forordningens artikel 2.

oplysningerne i **bilag I** omfatter det fælles regelsæt forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRM-forordningen), direktivet om bankgenopretning og -afvikling (BRR-direktivet), Kommissionens delegerede forordninger samt standarderne og retningslinjerne for Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA).

Den Fælles Afviklingsinstans' rolle

5. SRB er ansvarlig for afvikling, om nødvendigt, af alle signifikante banker i euroområdet samt mindre signifikante banker, der arbejder på tværs af grænserne². En grænseoverskridende mindre signifikant bank består af et moderselskab, der er beliggende i euroområdet, og mindst ét datterselskab beliggende i en anden medlemsstat i euroområdet. Pr. januar 2017 omfattede SRB 141 banker, der tegnede sig for over 80 % af de samlede bankaktiver i euroområdet. De nationale afviklingsmyndigheder er ansvarlige for afviklingen af alle andre banker på nationalt plan, ca. 3 250 juridiske enheder³.

6. SRB's hovedopgaver er:

- a) at udarbejde afviklingsplaner for alle banker under sit ansvarsområde og fastsætte niveauet af passiver og kapitalgrundlag af en art, som måske omfattes af bail-in ved afvikling (en sikkerhedsbuffer, som betegnes minimumskravet til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne forpligtelser (MREL))
- b) at træffe afviklingsafgørelser om, hvad der skal gøres i forbindelse med en bankafvikling
- c) at sørge for harmonisering og konsekvens i den fælles afviklingsmekanisme
- d) at administrere Den Fælles Afviklingsfond (Afviklingsfonden), som rent økonomisk understøtter afviklingsprocesserne under visse omstændigheder⁴.

² SRM-forordningens artikel 7, stk. 2, og <https://srb.europa.eu/en/node/44>

³ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>

⁴ Afviklingsfonden består af bidrag fra banker i euroområdet. I det omfang, tab overføres til Afviklingsfonden, kan denne kun anvendes, hvis aktionærer eller kreditorer, herunder

7. SRB blev oprettet i august 2014 i medfør af SRM-forordningen og blev en uafhængig instans i januar 2015. Den blev midlertidigt forvaltet af Kommissionen (i nogle få måneder), før dens bestyrelsesmedlemmer tiltrådte. Den har hovedkontor i Bruxelles og havde ca. 170 medarbejdere ved udgangen af 2016. Den er i det væsentlige en startup.

8. SRB træffer sine afgørelser ved eksekutivmøder og plenarmøder. I de førstnævnte deltager formanden, næstformanden og fire faste medlemmer (som ikke er repræsentanter for de nationale afviklingsmyndigheder). Formanden (eller næstformanden) og de fire faste observatører stemmer på eksekutivmøder. I eksekutivmøder om en bestemt bank deltager desuden en repræsentant for den nationale tilsynsmyndighed fra den pågældende medlemsstat (udvidet eksekutivmøde). Plenarforsamlinger er med deltagelse af en repræsentant for hver national afviklingsenhed og skal afholdes i forbindelse med afviklingsafgørelser, hvis Afviklingsfonden i alt har ydet over 5 milliarder euro (eller over 10 milliarder euro i likviditetsstøtte) til den pågældende afvikling.

SRB's interaktion med andre myndigheder

9. Proceduren for håndtering af en bank, der er i økonomiske vanskeligheder, har potentielt tre operationelle faser (jf. **figur 1**) efter forberedelse og planlægning. Den første er genopretningsfasen, hvor banken er forpligtet til at gennemføre aktioner, der er beskrevet i dens egen genopretningsplan. Genopretningsplanen vurderes af tilsynsmyndigheden, som er ECB for banker af væsentlig betydning i euroområdet.

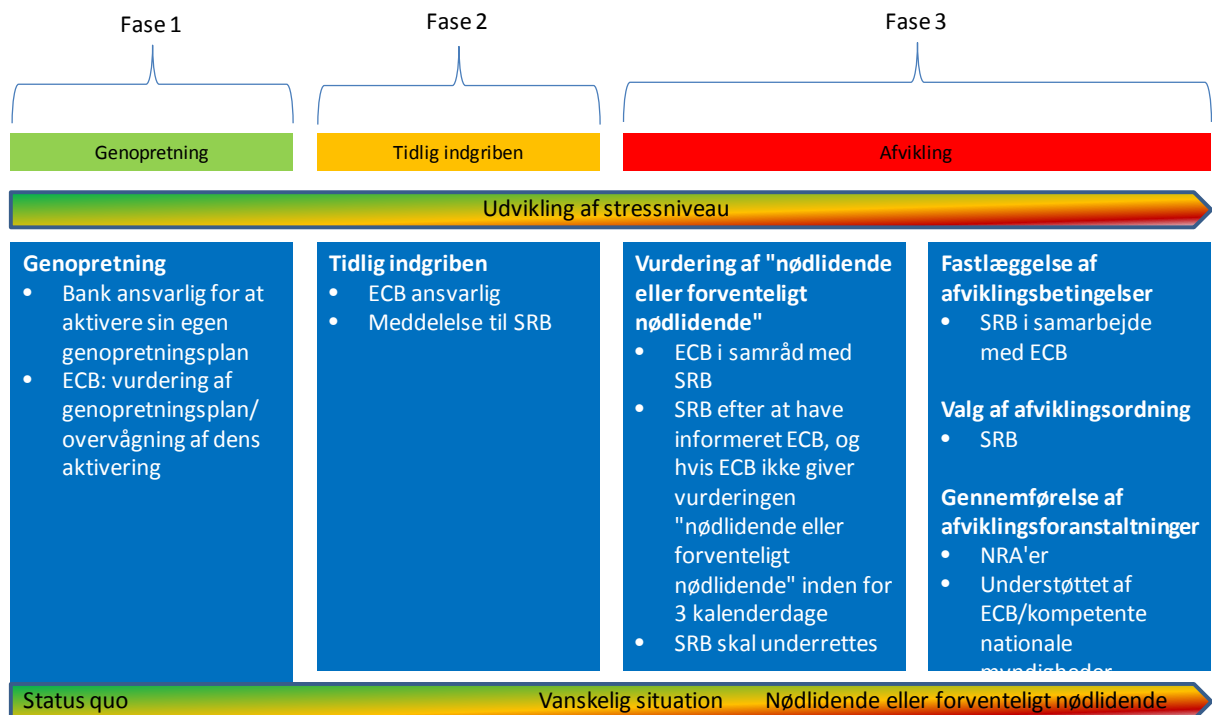
10. Den næste (mere alvorlige) fase er tidlig indgriben, hvor tilsynsmyndigheden har beføjelse til at håndhæve specifikke foranstaltninger. SRB er ikke beslutningstager i de første to faser, men er medansvarlig for overvågning af bankens tilstand og udarbejder potentielle afviklingshandlinger som nævnt i forbindelse med næste fase.

11. Den tredje fase er afvikling, og her spiller SRB en afgørende rolle. En afvikling sættes i værk, hvis ECB informerer SRB om, at en bank, som den fører tilsyn med, anses for at være "nødlidende eller forventeligt nødlidende", eller hvis SRB af sig selv når samme konklusion.

obligationsejere, allerede har absorberet et tab på mindst 8 % af de samlede passiver ved afviklingen af banken (SRM-forordningens artikel 27, stk. 7, og artikel 76, stk. 3).

SRB må kun træffe afgørelse om at bringe en enhed under afvikling, hvis der endvidere ikke er nogen alternative foranstaltninger til rådighed, og det vurderes, at en afvikling (snarere end en almindelig insolvensbehandling) er i almenhedens interesse. Da systemet involverer ECB, SRB og forskellige andre nationale og europæiske myndigheder, er det helt afgørende for at opnå et godt resultat, at der er kommunikation af høj kvalitet og gensidig forståelse.

Figur 1 - Fra genopretning til afvikling



Kilde: Revisionsretten på grundlag af ECB.

12. SRB kan kun anvende en afviklingsordning, som indebærer brug af Afviklingsfonden, hvis Kommissionen har besluttet, at dette er tilladt i henhold til statsstøttereglerne. Derefter godkender Kommissionen størrelsen af det beløb fra Afviklingsfonden, som indgår i afviklingsordningen.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

Revisionens omfang og revisionsmetoden

13. Vi undersøgte, om SRB er udstyret til at gennemføre bankafviklinger effektivt. Vi undersøgte navnlig:

- a) kvaliteten af SRB's afviklingsplanlægning for de enkelte banker (jf. **punkt 24-83**)
- b) om SRB er udformet godt nok til at overholde den retlige ramme, der er etableret for dens afviklingsplanlægning (jf. **punkt 84-102**)
- c) om SRB råder over tilstrækkelige menneskelige ressourcer til at udføre de opgaver, den har fået tildelt, og om samarbejdsrammen er hensigtsmæssig (jf. **punkt 103-142**).

14. Denne beretning omfatter konklusioner og anbefalinger (jf. **punkt 143-158**) baseret på denne struktur.

15. I relation til a) undersøgte vi, om SRB's afviklingsplaner er hensigtsmæssige og systematiske og omfatter vurderinger af afviklingsmuligheder og konstatering af MREL.

16. Revisionspopulationen bestod derfor af de 58 fuldstændige afviklingsplaner, som SRB havde udarbejdet for banker frem til udgangen af januar 2017. Fra disse planer var SRB villig til at levere fem centrale kapitler, som vi undersøgte (jf. **punkt 26**), idet vi fokuseredes på otte eksempler for hvert kapitel, der blev udtaget tilfældigt fra denne population, med højst to kapitler fra hver plan, dvs. i alt 40 kapitler (omfattende 31 forskellige banker). SRB fjernede alle bankspecifikke data og data med oprindelse i ECB fra de udvalgte kapitler. Denne tilgang gjorde det muligt for revisionsholdet at se nærmere på kritiske aspekter ved disse planer og drage vigtige konklusioner, men gjorde det ikke muligt helt at forstå, hvor fuldstændige og internt konsistente de er, så vi måtte indsamle yderligere oplysninger (jf. **punkt 36**), som blev leveret for tre banker.

17. I relation til b) vurderede vi, om SRB anvender et passende regelsæt, herunder manualer, retningslinjer og rammer for afviklingsplanlægning.

18. I relation til c) undersøgte vi, om SRB har ansat det rette antal medarbejdere med passende færdigheder og tilbudt dem videreuddannelse. Vi undersøgte også effektiviteten af SRB's samarbejde med de nationale afviklingsmyndigheder og ECB.

19. Ved udførelsen af vores revision anvendte vi kriterier fra følgende kilder:

- a) de juridiske krav i SRM-forordningen og BRR-direktivet
-

- b) Kommissionens delegerede forordning, som foreskriver indholdet af afviklingsplaner
- c) Rådet for Finansiell Stabilitets liste over nøglekarakteristika for effektive afviklingsordninger for finansielle institutioner
- d) "four lines of defence"-modellen (fire forsvarslinjer-modellen) fra instituttet for finansiell stabilitet⁵.

20. Hvad angår afviklingsplaner, som blev vedtaget senest i januar 2017, gennemførte vi det meste af revisionsarbejdet fra oktober 2016 til juli 2017.

21. Revisionsbeviset består af information, der er indsamlet gennem møder og interviews med SRB's personale, samt gennemgang af intern dokumentation fra SRB, offentligt tilgængelige data, udtalelser fra SRB⁶ (hvis relevant) og en spørgeundersøgelse af 20 nationale afviklingsmyndigheder⁷.

Adgang til dokumentation og fortrolighedsspørgsmål

22. Revisionsrettighederne og mandatet vedrørende denne forvaltningsrevision stammer fra de generelle bestemmelser i artikel 287 TEUF, som giver Den Europæiske Revisionsret fuld adgang til al dokumentation, der er nødvendig for revisionsopgaven. Under revisionen argumenterede SRB for, at der på grund af hensynet til økonomisk stabilitet gælder særlige fortrolighedshensyn for SRB's bankspecifikke data og metoder (jf. også **punkt 16**). Traktaten indeholder ingen særlige undtagelser i denne henseende, men vi kunne nå en særlig ordning vedrørende behandling og beskyttelse af denne type data, og vi arbejdede sammen med SRB's ledelse om at reducere eventuelle reelle eller tilsyneladende risici, samtidig med at der sikredes adgang til data, som er nødvendige for revisionen, herunder ved i vid udstrækning at arbejde med anonymiserede data, alt efter revisionens behov.

⁵ <http://www.bis.org/fsi/fsipapers11.htm>.

⁶ Skriftlige erklæringer fra SRB som svar på dokumentationsanmodninger.

⁷ 19 medlemsstater deltager i SRM, men eftersom Spanien har to afviklingsmyndigheder, havde spørgeundersøgelsen en population på 20.

23. Samarbejdet og støtten fra SRB gjorde det muligt for os at gennemføre omfattende revisionsarbejde og med sikkerhed drage konklusioner i denne første særberetning om SRB's virksomhed. Der blev i vid udstrækning stillet dokumentation til rådighed, men med visse væsentlige undtagelser. En af konsekvenserne var manglen på visse politiske dokumenter (som SRB hævdede kun fandtes som udkast), hvilket betød, at vi ikke fuldt ud vurderede, om SRB's politikker er helt i overensstemmelse med det fælles regelsæt, og vores adgang til, hvad der i hovedsagen var anonymiserede data i relation til afviklingsplaner, betød, at vi ikke vurderede deres fuldstændighed og interne konsistens. Vi var ikke desto mindre i stand til at drage nogle velunderbyggede konklusioner om afviklingsplaner, som det fremgår af denne rapport. (jf. **bilag II**).

BEMÆRKNINGER

Afviklingsplaner: stadig under udarbejdelse

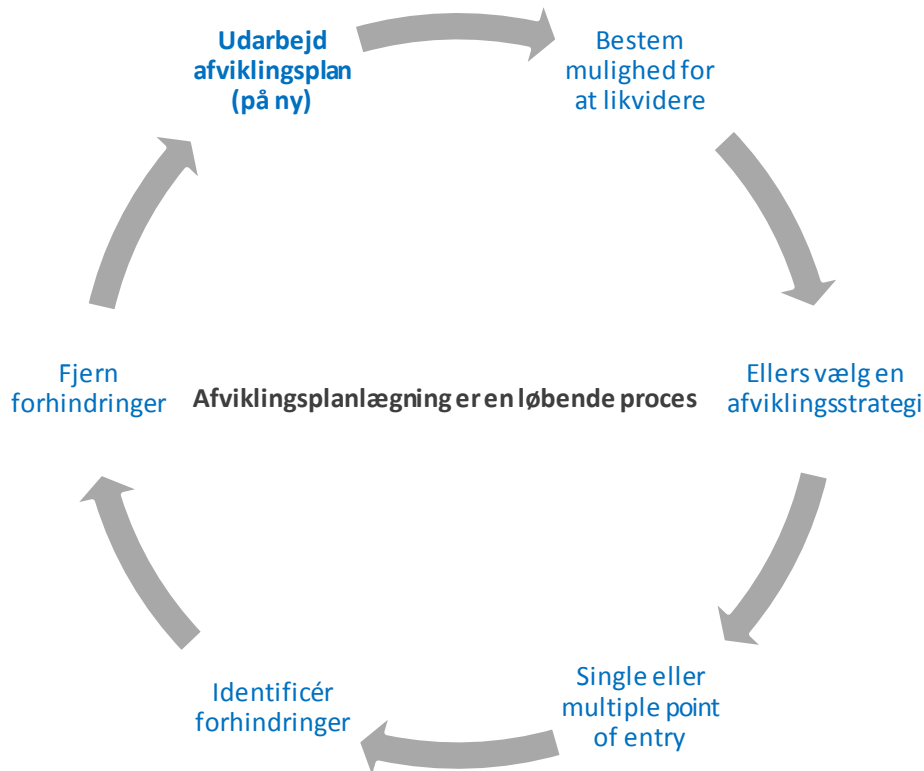
24. I dette afsnit gennemgås hovedelementerne i afviklingsplaner udarbejdet af SRB og rapporteres om konstateringer vedrørende overholdelse af det fælles regelsæt.

Igangværende planlægning

25. Afviklingsplanlægning, der er SRB's permanente operationelle opgave, gælder for alle bankerne under dens ansvarsområde, og ikke kun dem, der anses for at være i vanskeligheder. Afviklingsplanlægningen starter med, at der udarbejdes en afviklingsplan. I den sammenhæng skal SRB fastlægge bankens kritiske funktioner og kerneforretningsområder. På næste trin vurderer SRB, om banken kan likvideres under nationale insolvensprocedurer. Det er standardmetoden, medmindre SRB anser afvikling for at være i almenhedens interesse. Hvis der træffes en afgørelse, som er i offentlighedens interesse, skal SRB udarbejde en afviklingsstrategi, der er tilpasset bankens særlige forhold. Når det er gjort, overvejer den, hvilke hindringer der sandsynligvis vil være for en effektiv

afvikling af banken⁸, da afviklingsplanen bør beskrive, hvordan sådanne hindringer afhjælpes. **Figur 2** illustrerer afviklingsplanlægningen.

Figur 2 - Afviklingsplanlægningen⁹



Kilde: SRB.

26. En afviklingsplan indeholder følgende centrale kapitler¹⁰:

- a) Strategisk forretningsanalyse: fastlæggelse af bankens kritiske funktioner og kerneforretningsområder.

⁸ BRR-direktivets artikel 17, stk. 5, litra g).

⁹ I figuren nævnes "single eller multiple point of entry". Udtrykket henviser til antallet af juridiske enheder, som SRB anvender afviklingsforanstaltninger på. "Single point of entry" betyder, at afviklingsforanstaltningerne kun finder anvendelse på én enhed, f.eks. holdingselskabet i en bankkoncern, mens afviklingsforanstaltningerne ved "multiple point of entry"-tilgangen anvendes på mere end én enhed, f.eks. flere datterselskaber.

¹⁰ Side 19 i SRB's introduktion til afviklingsplanlægning: <https://srb.europa.eu/en/node/163>.

- b) Foretrukken afviklingsstrategi: Dette kapitel vurderer afviklingsstrategiens gennemførlighed og troværdighed.
- c) Finansiell og operationel kontinuitet: en vurdering af de finansielle og operationelle forudsætninger for at sikre kontinuitet i afviklingen.
- d) Resumé af vurderingen af afviklingsmuligheder: en vurdering af forekomsten af væsentlige hindringer for afviklingsmuligheder, og hvordan de kan fjernes. I dette kapitel fastlægger SRB også MREL.
- e) Resumé.

SRB's afviklingsplanlægningsmetode

27. SRB planlægger afviklingsplaner i fire faser. Det starter med en midlertidig afviklingsplan (TRP), som den efterfølgende opdaterer og udvider.

- a) TRP'er (eller fase ét-planer) har fokus på aspekter ved den strategiske forretningsanalyse. De skal ikke godkendes af SRB på et udvidet eksekutivmøde (jf. **punkt 8**), men er hovedsagelig til intern brug
- b) Fase to-planer er mere omfattende end TRP'er og skal vedtages på et udvidet eksekutivmøde (jf. **punkt 8**). De sendes til afviklingskollegier, hvor afgørelsen træffes, men omfatter ikke en konstatering af, hvad der udgør væsentlige hindringer eller MREL
- c) I fase tre-planer fastslås MREL-bufferen på et konsolideret niveau
- d) I fase tre-planer fastslås de væsentlige hindringer og MREL på et konsolideret niveau og for de enkelte enheder.

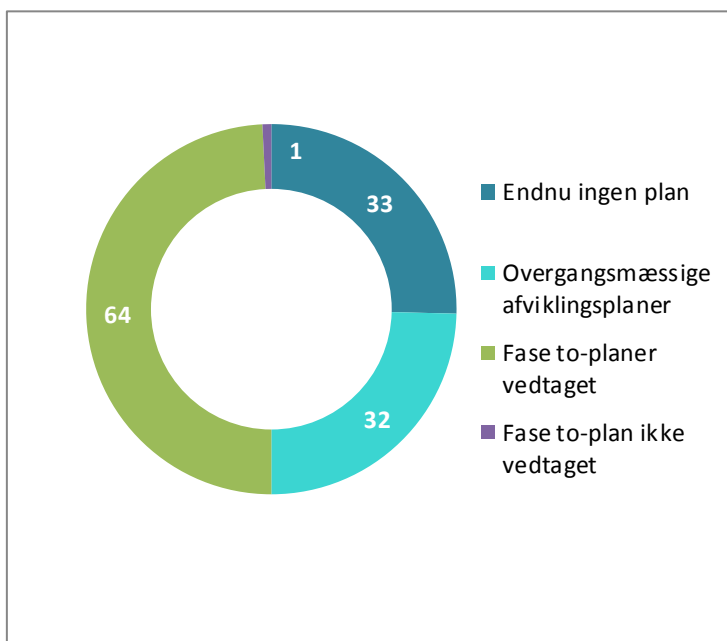
28. I januar 2017 fik SRB af lovgiveren til opgave at vedtage 130 afviklingsplaner¹¹, uden at lovgivningen indeholdt nogen mellemliggende trin. SRB har hidtil ikke nået dette mål på

¹¹ I januar 2017 henhørte 141 banker under SRB's ansvarsområde (otte globale systemisk vigtige banker, 118 andre signifikante banker og 15 grænseoverskridende mindre signifikante banker).

grund af manglende ressourcer (jf. **punkt 103-124**). I slutningen af januar 2017 havde den forberedt 65 fase to-planer, hvoraf 64 var vedtaget¹² og forberedt TRP'er for yderligere 32 banker (jf. **figur 3**).

29. I henhold til lovgivningen¹³ skal SRB fastsætte den dato, på hvilken hvor de første afviklingsplaner, som er udført i overensstemmelse med det fælles regelsæt, skal udarbejdes, men det har SRB ikke gjort.

Figur 3 - Status for afviklingsplaner i slutningen af januar 2017



Kilde: Revisionsretten baseret på SRB-data.

30. I 2016 var SRB's interne afviklingshold begyndt at forberede omfattende fase to-planer. Ifølge udtalelser fra SRB var disse detaljerede og løb op i mellem 150 og 300 sider. I anden halvdel af 2016 traf SRB på et eksekutivmøde en politisk afgørelse om at udarbejde kortere

Elleve blev imidlertid anset for at indgå i en koncern, så der var kun brug for 130 afviklingsplaner.

¹² SRB havde vedtaget 58 afviklingsplaner, for hvilke det var afviklingsmyndighed på koncernniveau, og seks afviklingsplaner, for hvilke en anden afviklingsmyndighed havde den funktion (jf. BRR-direktivets artikel 2, stk. 1, nr. 44).

¹³ SRM-forordningens artikel 8, stk. 12.

afviklingsplaner på ca. 40 sider. Afgørelsen blev truffet for at fremme beslutningsprocessen og gøre den lettere at håndtere.

31. Selv om bankerne varierer enormt i kompleksitet, gælder denne vejledende grænseværdi for alle planer. Det betyder, at en del nødvendige og/eller obligatoriske oplysninger ikke er medtaget som drøftet i næste afsnit.

32. **Figur 4** opsummerer SRB's struktur for afviklingsplaner fra og med 2017 og viser, hvilke interessenter de enkelte dele af en plan sendes til. Ikke alle interessenter modtager samme sæt oplysninger fra SRB. Det bør fremhæves, at hverken afviklingskollegier eller SRB på eksekutivmødet får udleveret baggrundstekniske noter med vigtige oplysninger såsom alternative afviklingsstrategier. Lovgivningen omfatter ingen bestemmelser om begrænsning af udvekslingen af relevant information med afviklingskollegiets medlemmer¹⁴.

Figur 4 - Struktur og modtagere af afviklingsplaner fra og med 2017

	Plan	Bilag	Tekniske baggrundsnoter	Slides til præsentation
Indhold	Resultater og overordnet resumé af den krævede analyse	Standardiserede bilag såsom lister (kontaktpersoner, IT-systemer mv.), data om passiver/EBA-skabeloner, vurdering af afviklingsmuligheder, begrundet MREL-forslag, selskabsspecifikke planer ("multiple points of entry"-planer), bankforslag om, hvordan hindringer fjernes	Tekniske analyser/underliggende antagelser, der understøtter hovedkomponenterne i afviklingsplanen (for eksempel kritiske funktioner, adgang til finansmarkedsinfrastruktur, afviklingsværktøjer/alternative strategier, adgang til kortfristet likviditet, aktivbehæftelse, driftsmæssig kontinuitet)	Til fremlæggelse af planen for afviklingskollegier

¹⁴ I BRR-direktivets artikel 88, stk. 3, er det kun fastsat, at afviklingsmyndigheder fra tredjelande skal være underlagt fortrolighedskrav.

Delt med ¹⁵ :	SRM, udvidet eksekutivmøde, medlemmer af afviklingskollegiet	SRM, udvidet eksekutivmøde, medlemmer af afviklingskollegiet	SRM, ECB	Medlemmer fra og observatører i afviklingskollegiet
--------------------------	--	--	----------	---

Kilde: Udarbejdet på grundlag af SRB.

33. SRB's arbejdsplan for 2017 omfattede forberedelse af 27 overgangsmæssige afviklingsplaner ud af de 33 planer, der ikke var startet inden udgangen af januar 2017. De 32 eksisterende midlertidige afviklingsplaner skulle videreføres til fase 2, og de 65 eksisterende fase 2-planer skulle gå videre til fase 3. Fristen var første kvartal 2018.

34. I betragtning af de fremskridt, der blev gjort inden udgangen af juli 2017, den forventede arbejdsbyrde og SRB's nuværende personalebelægning, forekommer denne plan at være for optimistisk (jf. også **punkt 114, 124 og 125**).

Oversigt over afviklingsplanens indhold

35. Det fælles regelsæt giver vejledning om indholdet af afviklingsplaner. For at vurdere SRB's overholdelse udviklede vi et stort sæt kriterier baseret på det fælles regelsæts krav til afviklingsplaner og undersøgte de indsamlede afviklingsplaner. Som det fremgår af nedenstående afsnit, opfyldte afviklingsplanerne i sig selv ikke mere end en lille del af de anvendte kriterier.

36. SRB meddelte os, at selv om der muligvis mangler nogle detaljer i selve afviklingsplanerne, havde den mange ekstra baggrundsoplysninger at supplere næsten halvdelen af de forventede samlede planer med. Oplysningerne indgik ikke rent formelt i afviklingsplanerne, men de udgør ikke desto mindre en vigtig del af det oplysningsgrundlag, der ligger til grund for SRB's forståelse og beslutningstagning i relation til bankerne under

¹⁵ I forbindelse med denne tabel betyder "SRM", at afviklingsplaner deles med de nationale afviklingsmyndigheder, der deltager i det interne afviklingshold. Medlemmer af afviklingskollegier er defineret i BRR-direktivets artikel 88, stk. 2. Observatører i afviklingskollegiet er for eksempel beslutningstagerne fra ikke-EU-lande (BRR-direktivets artikel 88, stk. 3) eller de nationale afviklingsmyndigheder, når SRB deltager som medlem af afviklingskollegiet.

dens ansvarsområde. Ved at undersøge dette materiale for tre bankers vedkommende fik vi sikkerhed for, at der var færre huller i SRB's data end man kunne udlede ved at læse afviklingsplanerne alene. Der er dog stadig store mangler i forhold til kravene i det fælles regelsæt.

Vigtige elementer i afviklingsplanerne mangler stadig

37. De følgende punkter beskriver områder, hvor vores vurdering viste, at SRB's afviklingsplaner ikke opfyldte kravene i det fælles regelsæt.

Strategisk forretningsanalyse

38. På dette område var afviklingsplanerne utilstrækkelige på flere måder. De beskrev f.eks. ikke i tilstrækkelig grad de pågældende bankkoncerners struktur, eller de vurderede ikke forretningsmodeller, forvaltning eller ejerskab godt nok med henblik på afviklingsplanlægning, og de eneste tilgængelige finansielle oplysninger var generelle og konsoliderede i stedet for specifikke for hver væsentlig enhed som krævet i vejledningen om afviklingsplanlægning. Disse mangler blev til dels, men ikke fuldt ud, afhjulpet af yderligere data, der fandtes i baggrundsoplysninger og noter.

39. Det skal fremhæves, at de undersøgte planer var ufuldstændige med hensyn til kritiske interne og eksterne organisatoriske indbyrdes afhængigheder¹⁶. SRB har oplysninger om væsentlige modparter, men vi fandt ingen analyser, der kunne bruges med henblik på at identificere risikoen for afsmittende virkninger.

Kritiske funktioner

40. Den strategiske forretningsanalyse bør vurdere, hvilke funktioner der er så afgørende, at ophør af dem vil have indflydelse på den finansielle stabilitet eller realøkonomien. Vurderingen bør også tage højde for, i hvilket omfang en banks funktioner kan erstattes af

¹⁶ F.eks. var koncerninterne aktiver og passiver, koncerninternt kapitalgrundlag, koncerninterne aftaler og koncerninterne overførselsaftaler ofte udeladt.

en anden bank eller andre banker på markedet. SRB's begrundelse for at foretage sine vurderinger var ikke altid klar i de undersøgte kapitler.

41. SRB har dog gjort betydelige fremskridt ved at vejlede interne afviklingshold med en skabelon til indsamling af data om kritiske funktioner, der skal anvendes fra 2017 og fremefter.

42. SRB kunne ikke give et overblik over kritiske funktioner for alle banker under sit ansvarsområde. De fleste af de undersøgte kapitler behandlede indbetalinger som en kritisk funktion. I nogle afviklingsplaner, men ikke alle, skelnedes der mellem detailindskud og indskud fra selskaber.

43. Det potentielle behov for at fritage visse passiver såsom udækkede privilegerede indskud fra bail-in, der skyldes deres status som en del af en "kritisk funktion", reducerer omfanget af passiver, der er til rådighed for bail-in, og gør det endnu vigtigere at sørge for en passende MREL-buffer. De hidtidig udarbejdede afviklingsplaner har dog ikke fastsat et MREL-beløb, hvilket øger sandsynligheden for, at bankerne bliver anset for umulige at afvikle.

Foretrukken afviklingsstrategi

Vurdering af troværdigheden og gennemførligheden af likvidation

44. Inden SRB fastlægger en afviklingsstrategi, skal den vurdere, om likvidation under normale insolvensprocedurer er troværdig og i bekræftende fald, om den også er gennemførlig.

45. Ved vurderingen af en likvidations troværdighed inddrager SRB den sandsynlige indvirkning på det finansielle system. Den skal nærmere bestemt vurdere, om likvidation vil realisere målene med afviklingen¹⁷, herunder beskyttelse af garanterede indskud¹⁸.

¹⁷ Artikel 24, stk. 2, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

¹⁸ SRM-forordningens artikel 14, stk. 1.

46. I sin vurdering af troværdighed erklærede SRB i flere tilfælde, at den gældende indskudsgarantiordning (DGS) ikke kunne opfylde kravene i DGS-direktivet og heller ikke havde tilstrækkelige midler til rådighed til at håndtere likvidationen af en signifikant bank. Derfor er det sværere at nå målet om at beskytte dækkede indskud likvidation.

47. For at vurdere gennemførligheden af likvidation skal SRB undersøge, om bankens ledelsesinformationssystemer er i stand til at rapportere de oplysninger, som DGS-direktivet kræver. F.eks. er der brug for den samlede værdi af dækkede indskud pr. indskyder, fordi DGS skal betale det garanterede beløb på 100 000 euro pr. indskyder inden for en given frist¹⁹.

48. I stikprøven af afviklingsplaner fandt vi ikke nogen oplysninger om den disponible finansiering fra indskudsgarantiordninger, der lettede en sådan vurdering.

49. De nationale DGS'er er ikke juridisk forpligtet til at samarbejde med SRB. På trods af dette foreslås det i den delegerede forordning, at SRB rådfører sig med de nationale DGS'er²⁰, selv om SRB ikke har gjort det endnu.

50. De fleste afviklingsplaner konkluderede, at likvidation ikke var troværdig, men vi fandt kun løst formulerede årsager til disse konklusioner - f.eks. at der ville være væsentlige negative konsekvenser for den nationale banksektor. Der blev ikke givet nærmere oplysninger som foreskrevet i det fælles regelsæt²¹.

51. Der kan træffes en afviklingsforanstaltning i offentlighedens interesse, hvis det er nødvendigt for at nå afviklingsmålene og står i rimeligt forhold hertil. Det skal også være fastslået, at likvidation ikke ville opfylde afviklingsmålene i samme omfang. De eneste redegørelser af denne art i afviklingsplanerne var meget generelle og manglede yderligere detaljer.

¹⁹ DGS-direktivets artikel 8.

²⁰ Betragtning 20 til Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

²¹ Artikel 24, stk. 2, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

52. Den obligatoriske redegørelse for, hvordan en likvidation ville påvirke bankens afhængighed af ekstraordinær støtte fra det offentlige, manglede også²².

Identificering af en foretrukken afviklingsstrategi

53. I slutningen af januar 2017 har SRB udarbejdet afviklingsstrategier med udgangspunkt i, at der vil blive gjort noget ved de potentielle hindringer (som kan være væsentlige) på et eller andet tidspunkt i fremtiden, når der også skal fastsættes MREL-kvoter.

54. Vi fandt ingen foretrukne afviklingsstrategier, der samtidig behandlede uventede, kortsigtede problemstillinger. Hvis det bliver nødvendigt at træffe afviklingsafgørelser i den nærmeste fremtid, vil de derfor sandsynligvis afvige fra planerne.

55. I henhold til det fælles regelsæt skal der foreligge en beskrivelse af varianter af den foretrukne afviklingsstrategi for det tilfælde, at den foretrukne strategi ikke kan gennemføres²³. Vi konstaterede, at langt størstedelen af kapitlerne i stikprøven ikke overvejede varianter af den foretrukne afviklingsstrategi.

56. Det fælles regelsæt foreskriver, at kapitlet om afviklingsstrategi skal give et skøn over tidsrammen for gennemførelsen af planens materielle aspekter²⁴. Ingen af de undersøgte kapitler omfattede dog en sådan tidsramme.

Fastlæggelse af afviklingsværktøjer og afviklingsbeføjelser

57. I langt de fleste planer er det valgte afviklingsværktøj det åbne bank-bail-in. I dette scenario vil banken ideelt set lukke fredag og åbne normalt igen mandagen efter, idet der er gennemført en bail-in-afviklingsforanstaltning i løbet af weekenden.

²² Artikel 24, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

²³ Betragtning 22 til og artikel 22, stk. 2, litra e), i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

²⁴ Artikel 22, stk. 2, litra d), i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

58. Nogle afviklingsplaner indikerer, at bankernes IT-systemer ville have problemer med at levere de nødvendige data i tide til bail-in.

59. En række operationelle spørgsmål i relation til bail-in-værktøjet er blevet undersøgt ved en intern SRB-gennemgang. Konklusionen på gennemgangen var, at der skal udføres yderligere arbejde, især på den forventede tidsramme og de praktiske aspekter ved kaskadenedskrivninger og -konverteringer. SRB er først planlagt til at levere intern vejledning om gennemførelsen af bail-in i fjerde kvartal af 2017, selv om langt de fleste af afviklingsplanerne allerede indeholder bestemmelser om at anvende dette værktøj.

60. Bail-in af indlån og obligationer inden for 48 timer vil være en enorm teknisk udfordring for de fleste banker i betragtning af, hvor komplekse deres ledelses- og IT-systemer er. Før en bail-in-plan kan udføres, skal styringssystemerne kunne beregne det beløb, der er disponibelt til bail-in. Det er SRB's nuværende praksis ikke at stille krav om, at bankerne skal teste den potentielle brug af bail-in-værktøjet for at påvise gennemførligheden.

61. Efter vores opfattelse vil en banks tabsabsorberende kapacitet blive overvurderet, hvis den omfatter forpligtelser, der ikke kan omfattes af bail-in inden for den tidsramme, som afviklingsstrategien foreskriver.

62. Kommissionen har for nylig foreslået at indføre et EU-dækkende værktøj til betalingsudsættelse, der f.eks. kan bruges til at suspendere bankers betalingsforpligtelser i op til fem arbejdsdage. Den tilsynsførende vil være forpligtet til at høre afviklingsmyndigheden, men denne vil i henhold til forslaget ikke selv have beføjelse til at aktivere værktøjet²⁵. Muligheden for at have et værktøj til betalingsudsættelse, som afviklingsmyndighederne selv kan bruge, kan give (ikke mindst den pågældende bank) en vis fleksibilitet i forbindelse med forberedelsen af en bail-in.

²⁵ Artikel 29a i Kommissions forslag til ændring af BRR-direktivet <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=COM:2016:0852:FIN>

63. Det fælles regelsæt stiller krav om, at der foretages en vurdering af, om afviklingsværktøjerne kan håndhæves²⁶. Vi fandt ikke denne information i nogen af de undersøgte afviklingsplaner

64. Det fælles regelsæt kræver, at SRB nævner de afviklingsbeføjelser, den agter at gøre brug af i afviklingsplanerne²⁷. Vi fandt imidlertid ikke nogen sådan angivelse i nogen af prøverne. Disse beføjelser kan f.eks. omfatte beføjelsen til at forlænge løbetider eller opsige specifikke kontrakter, i stedet for at handle globalt som ved betalingsudsættelse. Beføjelserne er nævnt i afviklingsordningens skabelon. Ved fastlæggelsen af, hvilke der skal anvendes, er det imidlertid nødvendigt at analysere og forstå de typer forpligtelser, de skal anvendes på, og de undersøgte afviklingsplaner indeholdt ikke sådanne detaljerede oplysninger.

Vurdering af den foretrukne afviklingsstrategis gennemførlighed og troværdighed.

65. Vi fandt ingen vurdering af gennemførligheden af de valgte afviklingsstrategier i nogen af kapitlerne i stikprøven. Planerne indeholdt således ikke en konklusion på, om den foretrukne afviklingsstrategi kunne anvendes effektivt og rettidigt som foreskrevet i det fælles regelsæt²⁸.

66. Afviklingsmyndighederne er også forpligtet til at vurdere en strategis troværdighed, hvilket betyder, at der skal tages højde for afviklingens sandsynlige indvirkning på de finansielle systemer og realøkonomien. Denne vurdering manglede imidlertid også i de undersøgte planer. SRB havde ikke vurderet den potentielle indvirkning af de valgte afviklingsværktøjer (specielt bail-in-værktøjet). Den havde heller ikke tænkt over indvirkningen på andre finansielle institutioner, SMV'er og private investorer²⁹.

²⁶ Artikel 25, stk. 3, litra a) og e), i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

²⁷ BRR-direktivets artikel 10, stk. 7.

²⁸ Artikel 26-31 i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

²⁹ Artikel 32 i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

Værdiansættelse i forbindelse med afvikling

67. Det fælles regelsæt kræver en beskrivelse af de oplysninger, der er nødvendige for at gennemføre afviklingsstrategien³⁰. Et vigtigt element er tilvejebringelse af oplysninger om værdisætning af banken til afviklingsformål, hvilket er en meget kompleks og tidskrævende procedure. Vi fandt ingen oplysninger herom i nogen af kapitlerne i stikprøven. SRB var således ikke i stand til at opfylde kravet om at vurdere, om det var muligt at levere sådanne oplysninger³¹.

Finansiel og driftsmæssig kontinuitet

68. Det fælles regelsæt siger, at afviklingsplaner skal indeholde en analyse af de finansieringsbehov, som afviklingsstrategien giver anledning til. De planer, vi undersøgte, indeholdt imidlertid kun generelle oplysninger om finansiering i kapitlet om finansiel kontinuitet. Der manglede oplysninger om midler til finansiering af filialer og datterselskaber i ikke-deltagende medlemsstater under afviklingen³².

69. Planerne manglede også oplysninger om, hvorvidt serviceniveauaftaler kunne håndhæves, hvis der skulle ske en afvikling. Hvor kritiske funktioner er adskilt, er det uklart, om serviceniveauaftaler fortsat kan håndhæves. Mange af planerne nævner ikke nogen beredskabsordninger, specielt hvad angår betalings- og afviklingssystemer.

Vurdering af afviklingsmulighederne

70. En bank bør anses for at kunne afvikles, hvis det er muligt og troværdigt enten at likvidere den under normal insolvensbehandling eller at afvikle den ved at anvende afviklingsaktioner.

³⁰ Artikel 22, stk. 3, litra a), i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

³¹ Artikel 29, stk. 3, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

³² Artikel 22, stk. 5 og stk. 2, litra d), i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

71. I ingen af dokumenterne i stikprøven konkluderede SRB kategorisk, om banken rent faktisk kunne afvikles. Mens nogle kapitler indeholdt et kort resumé af vurderingen af afviklingsmuligheder, var resuméet for de flestes vedkommende begrænset til nogle få af de identificerede potentielle hindringer.

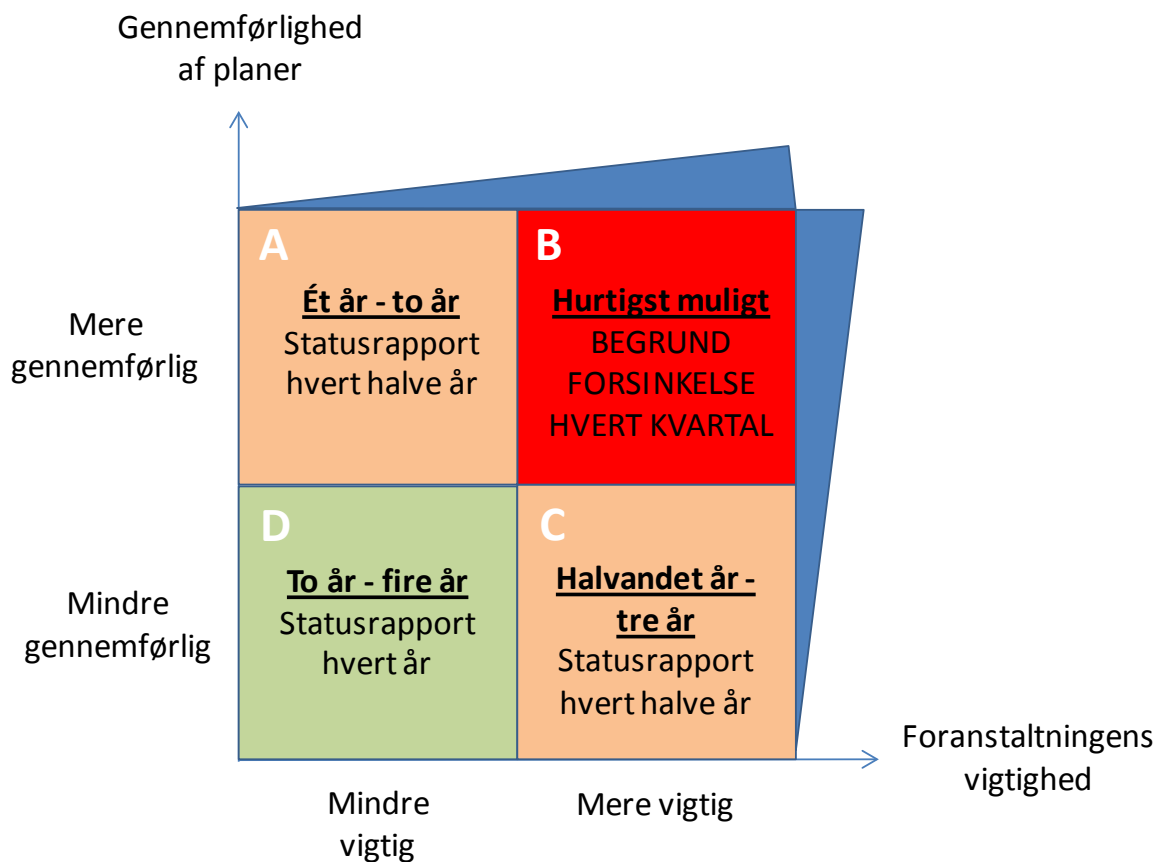
72. SRM-forordningen kræver, at SRB i tide muligt underretter EBA, når det viser sig, at en bank ikke kan afvikles. Pr. juli 2017 havde SRB ikke sendt EBA sådanne underretninger.

Væsentlige hindringer

73. Det fælles regelsæt kræver, at SRB identificerer og gør noget ved væsentlige afviklingshindringer ved i det mindste at klassificere dem i følgende kategorier: a) struktur og drift, b) økonomiske ressourcer, c) information, d) grænseoverskridende spørgsmål, e) juridiske spørgsmål. Trods denne juridiske forpligtelse er processen med at imødegå væsentlige hindringer endnu ikke påbegyndt. SRB er i sine to fase to-planer ikke nået videre end at identificere potentielle hindringer.

74. Ifølge SRB vil hele processen med at fastlægge væsentlige hindringer, herunder høring af kompetente myndigheder og fælles afgørelser af afviklingskollegier, tage godt et år og forventes nu ikke at starte før 2018.

75. **Figur 5** kommer fra afviklingsplanlægningsvejledningen og angiver, hvor lang tid der forventes at gå, før hindringer afvikles alt efter foranstaltningens gennemførlighed og omfang.

Figur 5 - Tidsforløb for afvikling af hindringer

Kilde: SRB.

76. Som nævnt i **punkt 28** forventes kun 65 fase tre-planer at være til rådighed ved udgangen af første kvartal 2018. Forudsat at afviklingsplanerne går videre til fase tre og fire inden midten af 2019, ville bankerne have tid til at afvikle alle væsentlige hindringer inden midten af 2022.

Minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegnete forpligtelser (MREL)

77. Et af nøgleelementerne i en afviklingsplan er fastlæggelsen af minimumskravet til kapitalgrundlaget og nedskrivningsegnete forpligtelser (MREL). Dette er en beregning af minimumsbeløbet for kapitalgrundlag og passiver (inklusive indskud), som en bank skal stå inde med ved omregning eller nedskrivning i tilfælde af en bail-in. SRB har endnu ikke fastsat MREL-mål, hverken på det konsoliderede plan eller for enkeltstående enheder.

78. Vejledende, ikke-bindende MREL-kvoter beregnet på det konsoliderede niveau blev drøftet uformelt med banker i workshops i 2016, men de blev ikke delt med afviklingskollegier. Bankspecifikke faktorer, som f.eks. udelukkelse af visse passiver fra bail-in, væsentlige hindringer og krav som følge af tilsyns kontrol- og vurderingsprocessen (SREP), er ikke blevet overvejet hidtil.

79. Da der endnu ikke er defineret noget MREL-krav, er der ingen overvågning af faktiske MREL-kvoter.

Ledelsesresumé

80. SRB skal i alle afviklingsplaner medtage et ledelsesresumé, som dækker alle de elementer, der er nævnt i retsgrundlaget³³. Oplysningerne i de resuméer, som vi undersøgte, opfylder langt fra dette krav. De manglende elementer er angivet i ***bilag III***.

Offentliggørelse af afviklingsplaner

81. SRB skal oplyse de berørte banker om alle væsentlige dele af afviklingsplanerne. Hidtil har banker kun fået begrænset vejledende oplysninger, såsom MREL-beregninger på koncernniveau eller mulige hindringer. I henhold til SRM-forordningen skal SRB også inddrage feedback fra bankerne. De afviklingsplaner, som vi undersøgte, indeholdt imidlertid ikke nogen kommentarer fra de berørte banker.

82. SRB mener, at de forskellige komponenter af det fælles regelsæt utilsigtet behandler spørgsmålet om udlevering af oplysninger på forskellige måder. Mens SRM-forordningen³⁴ henviser til væsentlige elementer af en afviklingsplan, kræver BRR-direktivet³⁵ og Kommissionens delegerede forordning³⁶ kun udlevering af ledelsesresuméet.

³³ Artikel 22, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

³⁴ SRM-forordningens artikel 8, stk. 6.

³⁵ BRR-direktivets artikel 10, stk. 1.

³⁶ Artikel 72 i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

Begrænset overholdelse af regelsættet

83. Vores bemærkninger i **punkt 37-82** betyder kort sagt, at planerne i stikprøven ikke overholder det fælles regelsæt. Graden af overensstemmelse forbedres, hvis der tages hensyn til de baggrundsoplysninger, der er nævnt i **punkt 36**, selv om vi noterer, at disse baggrundsoplysninger ikke er indsamlet for alle banker.

Vejledningen til afviklingsplanlægningen skal forbedres

84. Vi reviderede SRB's eget system af vejledninger og procedurer for afviklingsplanlægning og konstaterede, at der foreligger grundlæggende vejledende information, men at den skal forbedres.

Behov for opdateringer og forbedringer af vejledninger og skabeloner

85. Der er brug for egnede procedurer, vejledninger og retningslinjer for at sikre en korrekt og konsistent tilgang til afviklingsplanlægningen blandt de mange aktører i processen. SRB lavede passende ordninger for at lede denne proces ved med hjælp fra de nationale afviklingsmyndigheder at udarbejde en afviklingsplanlægningsvejledning. SRB udarbejder for øjeblikket også en række interne og eksterne politiske dokumenter.

86. Formålet med afviklingsplanlægningsvejledningen er at fremme en konsekvent tilgang til afviklingsplanlægning hos SRB og de nationale afviklingsmyndigheder. SRB vedtog den som et internt dokumentudkast i marts 2016. Siden da har interne afviklingshold været forpligtet til at bruge det, når de udarbejder afviklingsplaner.

Afviklingsplanlægningsvejledningen var fastfrosset (ikke underlagt opdateringer) i et år for at indsamle feedback om de interne afviklingsholds første erfaringer med at arbejde med den.

87. Ud over ovenstående har SRB udarbejdet - eller agter SRB at udarbejde - rapporteringsskabeloner³⁷ for at sikre, at alle nødvendige oplysninger, som den modtager fra banker, er i standardformat til dens afviklingsplanlægning og beslutningstagning. Disse

³⁷ SRB's skabeloner dækker data om passiver, kritiske funktioner, finansmarkedsinfrastruktur og vigtige forretningsområder (under udvikling).

skabeloner supplerer de oplysninger, som skabelonerne fra ECB og EBA allerede har leveret³⁸. I særlige tilfælde kan SRB også bede en bank om oplysninger direkte.

88. Af de nedenfor angivne årsager skal afviklingsplanlægningsvejledningen udbygges. SRB har dog allerede udskudt en planlagt opdatering to gange, først til udgangen af 2017 og derefter til andet kvartal af 2018.

89. For det første vil man opdatere afviklingsplanlægningsvejledningen for at inkludere politisk vejledning om en række specifikke spørgsmål. Som foreskrevet i det fælles regelsæt beskæftiger afviklingsplanlægningsvejledningen sig f.eks. med bestemmelsen af væsentlige hindringer, men den indeholder ikke krav om, at dette skal tages op i afviklingsplanerne for fase to.

90. For det andet er der en række vigtige retlige bestemmelser, som der ikke tages hensyn til i afviklingsplanlægningsvejledningen. Selv om Kommissionens delegerede forordning³⁹ eksempelvis stiller krav om, at afviklingsplaner skal omfatte et resumé, henviser afviklingsplanlægningsvejledningen ikke til dette krav. Og selv om afviklingsplanlægningsvejledningen stiller krav om en vurdering af afviklingsmulighederne, foreskriver dens skabelon til ledelsesresumé ikke en sådan erklæring. Endvidere står der hverken i kapitlet om ledelsesresuméet eller kapitlet om vurdering af afviklingsmuligheder, at EBA skal underrettes, hvis det vurderes, at en bank ikke kan afvikles⁴⁰.

91. For det tredje er det nødvendigt at opdatere afviklingsplanlægningsvejledningen, så den tager hensyn til den politiske afgørelse i september 2016 om at holde op med at udarbejde omfattende afviklingsplaner og i stedet udarbejde mere kortfattede versioner på ca. 40 sider (jf. **punkt 30**). Der er dog endnu ikke givet nogen vejledning om indholdet af afkortede afviklingsplaner. Denne ændring i tilgangen til afviklingsplanlægning skete på et tidspunkt, hvor mange overgangsmæssige afviklingsplaner og fase to-planer allerede var blevet udviklet

³⁸ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1066.

³⁹ Artikel 22, nr. 2-8, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075.

⁴⁰ SRM-forordningens artikel 10, stk. 4 og 5.

eller var under udvikling på grundlag af en dybtgående analyse. Nogle af de nationale afviklingsmyndigheder svarede i en undersøgelse, som vi udførte, at de havde været tvunget til at bruge værdifulde ressourcer på at omformulere afviklingsplaner.

92. Det fælles regelsæt⁴¹ gør det muligt for visse banker⁴² at anvende forenklede forpligtelser i forbindelse med opløsningsplanlægning. I maj 2017 havde SRB endnu ikke benyttet sig af denne mulighed for nogen af bankerne under sit mandat⁴³, og afviklingsplanlægningsvejledningen beskæftiger sig ikke med indholdet af forenklede afviklingsplaner og de tilhørende støtteberettigelseskræfter⁴⁴. Halvdelen af de nationale afviklingsmyndigheder i vores undersøgelse bekræftede, at de savnede vejledning fra SRB i denne henseende. Under revisionen fremlagde SRB ingen politisk note om dette emne.

93. Ud over forbedringerne af afviklingsplanlægningsvejledningen er der også rum for forbedringer af de rapporteringsskabeloner, som SRB har udarbejdet. Et af formålene med dem var at få oplysninger, der ikke kunne fås fra andre kilder og dermed undgå at gentage det arbejde, som bankerne udfører. Der er ingen forbindelse mellem SRB's og EBA's skabeloner, men de anmoder om ensartede oplysninger. For eksempel anmodes der i SRB's ansvarsdataskabelon og EBA's ansvarsstrukturskabelon⁴⁵ i langt de fleste tilfælde om ensartede oplysninger om derivater. For at undgå at overbebyrde banker med dataanmodninger, hvor der er overlapning, lod SRB i 2017 blot bankerne levere data i SRB's skabelon. Det viser systemets kompleksitet, som det er sat op.

⁴¹ BRR-direktivets artikel 4.

⁴² Vejledning fra EBA 2015/16.

⁴³ I henhold til BRR-direktivets artikel 4, stk. 10, kan SRB kun anvende forenklede forpligtelser for mindre signifikante banker. Hvad angår mindre signifikante banker, der henhører under nationale afviklingsmyndigheder, viste undersøgelsen, at der var planlagt forenklede forpligtelser for 2 400 mindre signifikante banker.

⁴⁴ EBA har udgivet et høringsdokument om egnethedskriterier. Det giver vejledning i, hvornår en bank er berettiget til at anvende forenklet forpligtelse. EBA vil udgive en endelig reguleringsmæssig teknisk standard efter høringsfristen (8.8.2017).

⁴⁵ Bilag (i) til ansvarsdataskabelonen og bilag V til EBA's skabelon.

Politiske noter

94. For at sikre en ensartet anvendelse af den eksisterende lovgivning og en harmoniseret metode på tværs af afviklingsplaner har SRB udarbejdet et detaljeret arbejdsprogram med en række politiske noter, som skal udarbejdes i 2017 og i første halvdel af 2018. Da denne levering af politisk vejledning i vigtige emner stadig er i gang, vil det være vanskeligt at inkludere den i afviklingsplanerne for 2017.

95. SRB's interne tidsplan for udarbejdelse af politiske noter i 2017 blev revideret i juli 2017, hvilket gav anledning til forsinkelser i afslutningen af flere noter. Da den enhed, der er ansvarlig for denne opgave, for øjeblikket er stærkt underbemandet (jf. **punkt 109**), forekommer de nuværende færdiggørelsesmål også at være udfordrende.

96. På flere steder i undersøgelsen sagde de nationale afviklingsmyndigheder, at SRB burde lægge større vægt på at udpege bedste praksis og give ensartet vejledning i afviklingsplanlægning.

97. Ifølge det fælles regelsæt⁴⁶ skal afviklingsplaner tage hensyn til relevante scenarier, herunder scenariet med idiosynkratisk (bankspecifikt) sammenbrud eller krak på et tidspunkt, hvor der er mere udbredt finansiel ustabilitet eller andre systemomfattende begivenheder. Én politisk note fra SRB kræver imidlertid, at afviklingsplaner kun baseres på det idiosynkratiske scenario, idet andre scenarier bruges til at teste troværdigheden og gennemførligheden af den foretrukne afviklingsstrategi. Vi fandt ingen beviser i de undersøgte afviklingsplaner på, at sådanne test var blevet udført, eller nogen beskrivelse af de antagne scenarier for planerne i stikprøven.

98. SRB's egen interne analyse af afviklingsplaner viser, at de ikke tager hensyn til nok relevante scenarier. SRB har sagt, at der er behov for yderligere retningslinjer for konsekvent at kunne afgøre, hvilket scenario der skal anvendes.

⁴⁶ SRM-forordningens artikel 8, stk. 6, og BRR-direktivets artikel 10, stk. 3.

99. I SRB's egen tværgående analyse af den første bølge af afviklinger (dem, der blev udarbejdet i 2016) konstateredes endnu en mangel på en konsekvent metode. Analysen viste, at forskellige fortolkninger af den eksisterende lovgivning og fraværet af en harmoniseret metode har ført til uoverensstemmelser mellem planerne og en utilstrækkelig detaljeringsgrad. For eksempel udførte nogle af de interne afviklingshold vurderinger efter forretningsområder og ikke efter juridiske enheder. I flere planer blev privat bankvirksomhed eller kapitalforvaltning anset for at være kritiske, mens disse funktioner i andre planer under tilsvarende omstændigheder blev anset for at være ikke-kritiske.

Politik om væsentlige hindringer og MREL

100. To andre politiske afgørelser fra SRB's side påvirker afviklingsplanernes overensstemmelse med den retlige ramme. For det første kræver det fælles regelsæt, at afviklingsplaner omfatter en vurdering af væsentlige hindringer⁴⁷. Dette er en høringsproces, der kræver ressourcer, tager godt et år og bør give anledning til opfølgningsaktioner fra SRB's side for at overvinde de identificerede hindringer. SRB har truffet en intern politisk afgørelse om at starte denne proces i 2018. Indtil da (jf. **punkt 73 og 74**) vil SRB kun identificere potentielle hindringer, men ikke træffe nogen formelle foranstaltninger, da de ikke betragtes som "væsentlige". Denne foreløbige politik opfylder derfor ikke de juridiske krav.

101. For det andet er der ikke nogen definitiv SRB-politik for MREL-beregning. SRB har offentliggjort den foreløbige tilgang, som den anvendte i 2016⁴⁸, og som var baseret på "informative" MREL-mål (jf. **punkt 78**). Der er ikke planer om en endelig politisk note om MREL for at fastsætte bindende mål før udgangen af 2017. Vores undersøgelse viste, at de nationale afviklingsmyndigheder er særligt opsat på, at SRB skal gå videre med denne politiske note og den om væsentlige hindringer. Foranstaltninger vedrørende disse punkter er vigtige for at sikre, at planerne er i overensstemmelse med det fælles regelsæt, og at bankerne har tilstrækkelig tabsabsorberende kapacitet.

⁴⁷ SRM-forordningens artikel 10, stk. 7, og BRR-direktivets artikel 17, stk. 1.

⁴⁸ <https://srb.europa.eu/en/node/201..>

Forvaltningskontrol og kvalitetssikring

102. SRB gav os kun en generel beskrivelse af sine interne kontrol- og kvalitetssikringsrammer. Konstateringerne i denne beretning (jf. **punkt 37-82**) afslører svagheder i disse ledelseskontroller. Det bekræftes af SRB's egen tværgående øvelse, der fandt flere kvalitetsmæssige mangler i afviklingsplaner.

SRB er alvorligt underbemandet

103. Revisorerne så på personalespørgsmålet fra det tidspunkt, hvor SRB blev oprettet, og konstaterede, at ansættelse, som er nødvendig i opstartsfasen, var prioriteret for lavt.

Hele tiden bagud i forhold til ansættelsesmålene

104. Kommissionen anslog oprindeligt, at SRB's personalebehov ville være 309 fuldtidsækvivalenter (årsværk)⁴⁹. Tallet stammer delvis fra benchmarking med US Federal Deposit Insurance Corporation (den amerikanske centrale indskudsgarantisammenslutning), som har et tilsvarende sæt opgaver inden for afvikling. Den oprindelige plan var, at SRB skulle nå tallet i slutningen af 2015. I september 2016 gennemgik SRB sine personalebehov og øgede det oprindelige skøn til 350 årsværk, som skulle nås i 2017. Udkastet til flerårigt budget for 2018-2020 forudsætter en yderligere stigning til 410 årsværk inden udgangen af 2019, dvs. en stigning på 33 % i forhold til det oprindelige skøn.

105. Det faktiske antal medarbejdere har lige fra starten ligget under målet. De første ansættelser blev foretaget af Kommissionen. Da SRB tog det fulde ansvar for ansættelse i marts 2015, havde den 35 ansatte. Antallet af ansatte steg til 101 i slutningen af 2015 og til 171 i slutningen af 2016.

⁴⁹ COM 2013(520) final af 10. juli 2013. Dette tal er eksklusive udstationerede nationale eksperter og praktikanter.

106. Situationen er mest alvorlig med hensyn til ansættelse af afviklingseksperter og politiske eksperter, hvor behovet blev undervurderet i 2015 og 2016. Det er også et kritisk underskud af medarbejdere til IT og sekretariat.

107. Personalemangel i afviklingsplanlægningsdirektoraterne har i væsentlig grad påvirket afviklingsplanlægningsprocessen. De har især påvirket arbejdsbyrden for koordinatorene af de interne afviklingshold, hvoraf de fleste er ansvarlige for mere end ti banker. SRB's opgaver i henhold til lovgivningen, f.eks. ansvaret for afviklingsplanlægningen for grænseoverskridende mindre signifikante banker, har lagt yderligere pres på de i forvejen knappe ressourcer.

108. SRB's stillingsfortegnelser anfører personalebehovet med hensyn til samlet antal samt ønsket status og lønklasse. SRB har fastslået, hvor mange medarbejdere der er brug for til at dække arbejdsbehovet afhængigt af en bankkoncerns størrelse. Den har dog ikke vurderet, hvilken ekspertise og andre færdigheder der er brug for i de enkelte afviklingsplanlægningsdirektorater og -enheder. Nogle direktorater har ingen eller få specifikke eksperter (for eksempel værdiansættelseseksperter) og ansatte med relevante sprogfærdigheder. Nogle enheder har en stor andel af underordnede.

109. På grund af underbemanding er vigtigt arbejde på politikker og retningslinjer ikke gjort færdigt. I slutningen af marts 2017 havde direktoratet med ansvar for afviklingsstrategi, -processer og -metoder kun en tredjedel af det planlagte antal medarbejdere. For delvist at kompensere for denne mangel brugte afviklingsplanlægningsdirektoraterne en væsentlig del af deres tid på politisk arbejde og andre opgaver, der ikke involverede afvikling (25 % i 2016) i stedet for at fokusere på deres hovedaktivitet.

110. En høj personaleudskiftning har betydet personalemangel i IT-enheden, som også mangler et passende IT-system og derfor ikke kan understøtte afviklingsplanlægningsprocessen effektivt nok. Indførelse af et IT-system, der er mere velegnet til afviklingsplanlægning bør indgå i den IT-strategi, der er ved at blive udarbejdet i øjeblikket.

111. SRB's personalemangel har betydet en høj forekomst af overarbejde, der udgjorde omkring 15 000 timer eller 6 % af den samlede arbejdstid i de første ti måneder af 2016.

112. I Europa er bankafvikling et område under udvikling, og afviklingsekspertprofessionen er stadig ret ny. Størstedelen af det personale, der ansættes til stillinger inden for afviklingsplanlægning, har derfor brug for at tilegne sig viden på arbejdet. Desuden har SRB de sidste to-tre år måttet konkurrere skarpt med andre EU-organer (Kommissionen og ECB) og banksektoren om kvalificeret personale⁵⁰. Næsten 75 % af de nationale afviklingsmyndigheder i vores undersøgelse erklærede, at det også var svært at ansætte afviklingspersonale til nationale stillinger.

113. SRB har bekræftet, at ansættelse er udfordrende på grund af en lang ansættelsesproces, det begrænsede antal egnede kandidater på et stærkt konkurrencepræget arbejdsmarked og mangel på ansøgere, der er villige til at knytte sig til SRB på tidsbegrænsede kontrakter.

114. SRB har også meddelt os, at den ikke opfylder sine personalemål for 2017 og derfor vil få vanskeligt ved at gennemføre sit retlige mandat fuldt ud. Desuden forventer SRB, at det samlede antal ansatte til rådighed for den selv i 2020 ikke vil stå i et rimeligt forhold til det antal, den anser for nødvendigt for at opfylde sine forpligtelser fuldt ud.

For lidt personale i personaleafdelingen påvirker ansættelsen

115. Ansættelse er især kritisk for SRB her i de første år, fordi ansættelsesprocedurerne tager så lang tid, og der er behov for så mange medarbejdere. I sin årsrapport for 2015 pegede SRB på, at oprettelse af en effektiv personaleafdeling var en af hovedprioriteterne i dens startfase.

116. I marts 2015, da SRB overtog ansættelsen fra Kommissionen, bestod dens personaleafdeling af to personer, hvoraf den ene arbejdede med ansættelse. Ved udgangen af 2015 var det samlede antal medarbejdere i personaleafdelingen steget til syv, hvoraf kun

⁵⁰ Ifølge sin årsrapport for 2015 om tilsynsaktiviteter, ansatte ECB f.eks. 1 074 fuldtidsækvivalenter: 769 til forretningsområder, der vedrører banktilsyn, og 305 til delte tjenester. Rapporten for 2016 viser, at der blev godkendt yderligere 160 årsværk.

to var ansvarlige for ansættelse. I december 2016 havde personaleteamet stadig begrænset kapacitet - holdet bestod af syv medarbejdere, hvoraf kun tre arbejdede med ansættelse.

117. Personaleteamet har kun brugt et begrænset antal kanaler til at opslå ledige stillinger, f.eks. sine egne og EU's opslagswebsteder samt sociale medier, men ikke den specialiserede finansielle presse. Teamet har desuden ikke IT-værktøjer, der er skræddersyet til ansættelse og personaleledelse. Det har medført en fejl ved kontrollen af jobansøgninger og ineffektivitet i registreringen af medarbejdernes personlige akter.

118. SRB's uddannelsesprogram, hvoraf noget er åbent for medarbejdere ved de nationale afviklingsmyndigheder, fokuserer på at styrke medarbejdernes grundlæggende kendskab til afvikling og oplyse om afviklingssager fra det virkelige liv. Udvalgte uddannelsessessioner er eksempler på god praksis. De omfatter casestudie-præsentationer, der bl.a. tager sigte på at udvikle en fælles afviklingskultur, og frokostmøder.

Rammen for samarbejde med nationale afviklingsmyndigheder og ECB bør forbedres

119. Revisorerne undersøgte forholdet mellem SRB og henholdsvis de nationale afviklingsmyndigheder og ECB og konstaterede, at der er behov for bedre informationsudveksling og samarbejde.

Manglende klarhed i samarbejdet med nationale afviklingsmyndigheder

120. SRB skal koordinere og samarbejde med de nationale afviklingsmyndigheder i SRM.

121. SRB besluttede at oprette interne afviklingshold til at afvikle alle bankkoncerner under sit ansvarsområde, hvilket involverer en kombination af SRB-personale og ansatte i de nationale afviklingsmyndigheder. Interne afviklingshold ledes altid af SRB-personale. SRB har oprettet i alt 75 interne afviklingshold, hvoraf nogle har ansvar for mere end én koncern.

122. Opgavefordelingen mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder er stadig uklar. I slutningen af 2016 oprettede SRB en taskforce for at opnå enighed om den operationelle arbejdsfordeling. Det er efter vores opfattelse svært at anslå personale- og budgetbehov uden at have en klar opgavefordeling.

123. SRM-forordningen angiver ikke præcis, i hvilken udstrækning henholdsvis SRB og de nationale afviklingsmyndigheder skal være involveret i de interne afviklingshold. Som følge heraf har SRB ikke kontrol over sammensætningen, ancienniteten, ekspertisen eller præstationsevalueringen af det personale, som de nationale afviklingsmyndigheder har ansat til at arbejde i interne afviklingshold. Den må kun give sin holdning til kende om det mindste antal medarbejdere, der kræves til et internt afviklingshold, og størrelsen af bidraget fra de nationale afviklingsmyndigheder. De planlagte tal for 2017 giver et personaleforhold mellem SRB og nationale afviklingsmyndigheder på 5:6. Til sammenligning er gennemsnitsforholdet mellem ECB's og de kompetente nationale myndigheders personale på fælles tilsynsteam 1:3⁵¹.

124. Den aktuelle bemanning i de interne afviklingshold er utilstrækkelig til det arbejde, de får tildelt. Frem til slutningen af 2016 tildelte SRB interne afviklingshold ca. 60 årsværk. Efter planerne skal dette tal være forhøjet til 170 ved udgangen af 2017, selv om det står klart, at medmindre den nuværende arbejdsfordeling ændres, vil en betydelig del af dette personale fortsat blive sat til at udføre politisk arbejde og andre opgaver, som ikke vedrører afvikling.

125. Personalemålene for 2017 var urealistiske i betragtning af ansættelsesproblemerne. I 2017 planlagde de nationale afviklingsmyndigheder at tildele 155 årsværk til arbejdet i interne afviklingshold. Ved udgangen af 2017 vil den gennemsnitlige personalefordeling for hver bank således være 0,9 årsværk for SRB og 1,1 årsværk for de nationale afviklingsmyndigheder, hvilket kun giver i alt 2,0 årsværk pr. bank. I betragtning af mange bankers størrelse og kompleksitet og den indgående planlægning, der kræves, virker dette tal lavt.

126. Som ledende koordinator i SRM udsteder SRB ikke kun vejledning til de nationale afviklingsmyndigheder, men er også ansvarlig for, at lovgivningen anvendes konsekvent. Til dette formål er SRB beføjet til at anmode om oplysninger fra nationale afviklingsmyndigheder om, hvordan de udfører deres opgaver. Overvågningen af de

⁵¹ Punkt 110 i Revisionsrettens særberetning nr. 29/2016 "Den fælles tilsynsmekanisme - God start, men der er behov for yderligere forbedringer" (<http://eca.europa.eu>).

ationale afviklingsmyndigheders arbejde med mindre signifikante banker er også vigtig, da SRB i visse tilfælde kan påtage sig det direkte ansvar for mindre signifikante banker. Pr. maj 2017 havde SRB ikke udnyttet sin mulighed for at udøve direkte beslutningsmyndighed over mindre signifikante banker. Den havde heller ikke oprettet en funktion til at føre tilsyn med nationale afviklingsmyndigheder. Den mangler derfor oplysninger om det daglige arbejde i de nationale afviklingsmyndigheder.

127. SRB har imidlertid etableret et system for tidlig varsling, hvorunder de nationale afviklingsmyndigheder skal underrette den om mindre signifikante banker, der viser tegn på alvorlig forværring. Desuden giver ECB SRB en liste over højt prioriterede mindre signifikante banker og havde identificeret 93 banker på denne måde i maj 2017⁵².

128. For at sikre, at lovgivningsrammen anvendes ensartet, kan SRB revidere udkast til afgørelser fra de nationale afviklingsmyndigheder om f.eks. afviklingsplaner og fremsætte de bemærkninger, den finder fornødne. De nationale afviklingsmyndigheder fokuserede i 2016 på signifikante banker og udarbejdede derfor meget få afviklingsplaner for mindre signifikante banker. Under revisionen meddelte SRB os imidlertid, at de nationale afviklingsmyndigheder fremover vil lægge større vægt på planlægningen for mindre signifikante banker. I arbejdsprogrammet for 2017 meddelte SRB, at den ville videreudvikle sin rolle i SRM med overvågning og vurdering af udkast til afviklingsafgørelser, som nationale afviklingsmyndigheder træffer vedrørende mindre signifikante banker under deres ansvarsområde. Dette ville øge SRB's arbejdsbyrde betydeligt.

129. Kort efter sin oprettelse afholdt SRB flere test med simulerede bankkrak, der involverede ECB, Kommissionen, Rådet og relevante britiske og amerikanske myndigheder. Ingen nationale afviklingsmyndigheder deltog imidlertid i disse øvelser, der dækkede beslutningstagning, men ikke hele afviklingsprocessen. Selv om SRB's organisation, herunder medarbejder- og IT-ressourcerne, har ændret sig betydeligt siden da, er der ikke afholdt yderligere test.

⁵² <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/hplsi.en.html>.

Mangler i rammen for samarbejdet med ECB

130. Som direkte tilsynsførende for de fleste banker under SRB's ansvarsområde bør ECB give SRB mange forskellige oplysninger om disse banker.

131. SRB og ECB har indgået et aftalememorandum (MoU) for at lette deres samarbejde. MoU'et bygger på parternes juridiske forpligtelse til at samarbejde. SRB og ECB har, som SRM-forordningen kræver⁵³, offentliggjort MoU'et på deres websteder, men fire bilag er endnu ikke offentliggjort.

132. Vi mener, at MoU'et og bilagene til det ikke er omfattende nok til at sikre, at SRB har alle de oplysninger, det skal have fra ECB for at udføre sine opgaver rettidigt og effektivt. I forbindelse med afviklingsforberedelse deler ECB ikke automatisk visse oplysninger om likviditet og kapital, som ville være nyttige for SRB⁵⁴. SRB er i stedet nødt til at fremsætte særlige anmodninger til ECB om disse oplysninger, og det tager tid og ressourcer.

Revisionsbeviset lod formode, at der er andre oplysninger, som ECB ikke altid deler i fuldt omfang og hurtigt, såsom resultater af inspektioner på stedet. SREP-vurderinger deles ikke i det omfang, det fælles regelsæt kræver⁵⁵.

133. Desuden sikrer MoU'et ikke, at SRB får oplysninger fra ECB's krisestyringsafdeling, der også vil være nyttige i forbindelse med afviklingsplanlægning. Selv generelle oplysninger, såsom en liste over banker, der i øjeblikket overvåges af denne afdeling, er hidtil ikke formelt blevet delt.

134. Ifølge MoU'et kan ECB og SRB aftale at deltage i hinandens inspektioner på stedet. SRB har hidtil hverken foretaget inspektioner på stedet eller deltaget i dem, der afholdes af ECB.

⁵³ SRM-forordningens artikel 30, stk. 7.

⁵⁴ Disse oplysninger fremgår af de interne vurderinger af kapitalbehov og de interne likviditetsvurderinger, som udføres med henblik på SREP.

⁵⁵ Artikel 4, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1450.

135. SRB er ansvarlig for 15 grænseoverskridende mindre signifikante banker, der er direkte under tilsyn af kompetente nationale myndigheder og kun indirekte af ECB. Denne inkongruens mellem de to myndigheders ansvarsområder er en udfordring for SRB. F.eks. har ECB tilsynsoplysninger om alle banker i euroområdet, og nogle af disse oplysninger får den fra de kompetente nationale myndigheder. ECB har dog ikke givet SRB adgang til de relevante oplysninger om de 15 grænseoverskridende mindre signifikante banker. SRB er derfor nødt til at etablere yderligere samarbejdsrammer, der omfatter informationsudvekslingssystemer med 17 nationale tilsynsmyndigheder⁵⁶, og iværksætte separat overførsel af data med hver enkelt. Dette dobbeltarbejde opbruger SRB's ressourcer og er ineffektivt.

136. Den vigtigste del af samarbejdet mellem SRB og ECB er krisestyringen. Som beskrevet i **punkt 9-11** er der tre faser i proceduren for håndtering af en krisebank, hvoraf den ene er tidlig indgriben.

137. Ifølge det fælles regelsæt skal der fastsættes et sæt udløsningsmekanismer til aktivering af foranstaltninger i forbindelse med tidlig indgriben⁵⁷. EBA har udstedt en retningslinje for at fremme konsekvent brug af disse udløsningsmekanismer. For det første udpeger retningslinjen udløsningsmekanismer baseret på SREP-scoren, som mindst opdateres årligt. ECB bruger denne udløsningsmekanisme. For det andet angiver retningslinjen, at tidlige interventionsforanstaltninger kan udløses af begivenheder af væsentlig betydning. ECB anfører, at den også bruger denne udløsningsmekanisme, som er en skønsbaseret tilgang. Den tredje tilgang, der kan bruges, er at identificere udløsningsmekanismer baseret på nøgleindikatorer. Den sikrer en kvantitativ fremgangsmåde, men ECB bruger den ikke i øjeblikket. Hvis et udløsningsniveau nås, skal tilsynsmyndigheden vurdere, om der bør aktiveres en tidlig interventionsfase. I overensstemmelse med EBA-retningslinjen aktiveres en tidlig intervention ikke automatisk, men tilsynsmyndigheden skal klart dokumentere, når udløsningsniveauerne nås, og bl.a. angive årsagerne, hvis der ikke træffes en foranstaltning.

⁵⁶ De 15 grænseoverskridende mindre signifikante bankers moder- og datterselskaber ligger i 17 forskellige medlemsstater.

⁵⁷ BRR-direktivets artikel 27, stk. 1, og EBA-retningslinje GL/2015/03.

Når ECB har besluttet at anvende tidlige interventionsforanstaltninger, skal SRB underrettes om dens afgørelse⁵⁸.

138. En passende tidlig interventionsfase som fastsat i den retlige ramme er afgørende, hvis SRB skal være klar til at imødegå en krise. Meddelelsen om tidlig indgriben gør SRB i stand til at ajourføre sin afviklingsplan og udarbejde en afviklingsordning baseret på den mest opdaterede information. Reglerne om tidlig indgriben giver også SRB visse specifikke rettigheder, som f.eks. beføjelse til at kræve, at banken kontakter potentielle købere⁵⁹. En bank kan dog erklæres "nødlidende eller forventeligt nødlidende", selv om der ikke har været nogen tidlig indgriben, og det skete i 2017.

139. I den tidlige interventionsfase skal ECB og SRB samarbejde tæt om overvågningen af banken og dele alle oplysninger, der er nødvendige for at opdatere afviklingsplanen og forberede sig til afvikling.

140. ECB og SRB forventes at sikre overensstemmelse i alle handlinger i den tidlige interventionsfase⁶⁰. Til dette formål har SRB udarbejdet, men (pr. juli 2017) endnu ikke vedtaget, en række proceduremæssige skridt. I øjeblikket er der ingen formelle rammer eller forhåndsvejledning til håndtering af banker forud for en afvikling.

141. Som nævnt i **punkt 11** kan SRB udføre sin egen vurdering af, om en bank er nødlidende eller forventeligt nødlidende, under visse omstændigheder⁶¹. SRB har endnu ikke fastlagt rammer for, hvordan det vurderes, om en bank er nødlidende eller forventeligt nødlidende. Det kan oplyses, at SRB i slutningen af vores revisionsarbejde endnu ikke havde foretaget en sådan vurdering.

⁵⁸ SRM-forordningens artikel 13, stk. 1.

⁵⁹ SRM-forordningens artikel 13, stk. 3.

⁶⁰ SRM-forordningens artikel 13, stk. 5.

⁶¹ SRM-forordningens artikel 18, stk. 1.

142. Den nuværende lovgivningsramme giver ECB permanent observatørstatus ved alle møder i SRB. Denne status giver den ret til adgang til vigtige oplysninger på tværs af en bred vifte af politikområder. SRB har imidlertid ikke samme status ved bestyrelsesmøderne ECB's Tilsynsråd. ECB kan invitere SRB-formanden til at deltage som observatør ved visse møder, men er ikke forpligtet til at gøre det. ECB har over for os gjort gældende, at SRB-formanden i praksis inviteres til de møder, hvor emner under SRB's ansvarsområde drøftes, men ECB er ikke forpligtet til at gøre dette. Det gør SRB afhængig af ECB's gode vilje med hensyn til strømmen af visse oplysninger, som SRB skal bruge i forbindelse med afviklingsforberedelse.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

143. At udforme og opstille en afviklingsramme for banker i Europa var en kompleks opgave, da banker ikke er lette at afvikle på en velorganiseret måde. Der var behov for en ny tilgang, da bankafvikling ikke indgik i finanstillsynenes og de øvrige tilsynsmyndigheders daglige arbejde før krisen. SRB befandt sig stadig på et tidligt udviklingsstadium. Det var en meget stor udfordring for dens ledelse at bygge den op fra bunden over et meget kort tidsrum, og den relevante lovgivning gav kun ringe mulighed for en gradvis tilgang til gennemførelsen, samtidig med at der opbyggedes en enorm dagsorden med opgaver, der skulle gennemføres. Alle de svagheder, som vi identificerede, skal ses på den baggrund.

144. Af forskellige årsager har SRB fra starten haft svært ved at ansætte nok personale med de nødvendige færdigheder. Lige fra begyndelsen i 2015 var SRB bagud med at foretage ansættelser. Kombinationen af ineffektive processer med ansættelse til en udfordrende opgave og et stærkt konkurrencepræget arbejdsmarked bidrog derpå til den langsomme ansættelseshastighed. Disse forsinkelser har indvirket negativt på alle områder af SRB's aktiviteter (især afviklingsplanlægning og politisk arbejde) trods personalets engagement og motivation.

145. Vores overordnede konklusion er, at der på dette relativt tidlige stadium er mangler i den måde, SRB forbereder sig til sine opgaver på, og der er behov for en række tiltag (jf. nedenfor) for at forbedre systemet.

Der arbejdes fortsat på afviklingsplanlægningen

146. SRB har endnu ikke fuldført afviklingsplanlægningen for bankerne under sit ansvarsområde. SRB's tilgang er at udarbejde planer i flere faser, men endnu har ingen nået slutfasen, og der er mange tilfælde af manglende overholdelse af det fælles regelsæt (jf. **punkt 27 og 83**).

147. Problemområder omfatter fastlæggelse af væsentlige hindringer og MREL-kvoten. SRB har ikke opfyldt sin forpligtelse til at fastsætte en dato for, hvornår den første afviklingsplan for hver bank skal være udarbejdet (jf. **punkt 29**).

148. Selv om SRB har arbejdet meget hårdt og udvist et stort engagement for at sikre, at der i det mindste er foreløbige versioner af afviklingsplaner for de fleste banker, kan de hidtil vedtagne planer ikke anses for at være i overensstemmelse med det fælles regelsæt. Selv om dette problem formindskes noget af tilgængeligheden af baggrundsoplysninger om mange af de banker, som der er udarbejdet planer for, er der fortsat betydelige mangler i forhold til lovkravene.

149. Ifølge SRM-forordningen skal SRB underrette EBA rettidigt, når den skønner, at en bank ikke kan afvikles (jf. **punkt 72**). Vi fandt ikke i nogen af afviklingsplanerne i stikprøven en udtrykkelig erklæring fra SRB om, at banken rent faktisk kunne afvikles (jf. **punkt 71**).

150. Afviklingsplanerne indeholder ikke en vurdering af gennemførligheden af de valgte afviklingsstrategier (jf. **punkt 65**). De planer, som vi undersøgte, indeholdt således ikke en konklusion af, om den foretrukne strategi kunne anvendes effektivt og rettidigt som foreskrevet i det fælles regelsæt. Der var heller ingen troværdighedsvurderinger af den valgte strategi (jf. **punkt 66**). Endelig kræver SRB ikke, at bankerne skal teste anvendelsen af bail-in-værktøjet (jf. **punkt 60**).

Anbefaling 1

SRB bør fuldføre afviklingsplanlægningen for bankerne under sit ansvarsområde på følgende måde:

- a) fastlægge en dato for gennemførelse af en afviklingsplan, der fuldt ud stemmer overens med reglerne, for hver enkelt bank under dens ansvarsområde, ved at anvende en prioriteret tilgang for at sikre et højt beredskabsniveau for mere risikobetonede banker samt en handlingsplan for rettidig gennemførelse
- b) vedføje en konkret udtalelse om afviklingsmuligheder i alle afviklingsplaner og straks informere EBA, hvis den skønner, at en bank ikke kan afvikles
- c) i hver afviklingsplan vurdere gennemførligheden og troværdigheden af den valgte afviklingsstrategi under hensyntagen til, om den kan anvendes på effektivt og rettidig. For at vurdere troværdigheden bør SRB undersøge udvalgte afviklingsværktøjers mulige indvirkning af på andre finansielle institutioner, SMV'er og private investorer. SRB bør stille krav om, at bankerne afholder test for at vise, at passiver kan omfattes effektivt af bail-in inden for det tidsrum, der er planlagt i afviklingsplanen.

Planlagt gennemførelsesdato for anbefaling a): snarest muligt,
men senest i juni 2018.

Planlagt gennemførelsesdato for anbefaling b) og c): Snarest muligt,
men senest ved udgangen af 2018.

Regelsættet for afviklingsplanlægning er endnu ikke færdigt

151. SRB har endnu ikke indført et komplet system af regler for håndtering af afviklingsplanlægning. Det bemærkes, at der stadig er utilstrækkelig eller uhensigtsmæssig vejledning på følgende områder:

- a) På trods af vigtigheden af at fastslå MREL og væsentlige hindringer, har SRB's og de nationale afviklingsmyndigheders personale fået ufuldstændig eller slet ingen vejledning i, hvordan dette gøres for bankerne under deres ansvarsområde (jf. **punkt 100**)
- b) Afviklingsplanlægningsvejledningen er ikke blevet opdateret for at afspejle væsentlige politiske ændringer og vigtig udvikling i lovgivningen. I den nuværende form giver den

kun begrænset og ikke-bindende vejledning til de nationale afviklingsmyndigheder
(jf. **punkt 88**)

- c) Den politiske note om anvendte scenarier opfylder ikke BRR-direktivets krav
(jf. **punkt 97**).

Anbefaling 2

SRB bør færdiggøre sit system af regler til afviklingsplanlægning. Den bør nærmere bestemte:

- a) udarbejde klare og konsekvente politikker for MREL og væsentlige hindringer under hensyntagen til den nuværende EU-lovgivning. Politikkerne bør anvendes i alle afviklingsplaner for at sikre, at banker under SRB's ansvarsområde har tilstrækkelig tabsabsorberende kapacitet
- b) opdatere afviklingsplanlægningsvejledningen mindst én gang om året for at afspejle større politiske ændringer, udvikling i den retlige ramme og indhøstede erfaringer og erklære afviklingsplanlægningsvejledningen bindende
- c) lade vejledningen om vejledningsplanlægning omfatte retningslinjer for alle de afviklingsscenarier, der kræves i BRR-direktivet.

Måldato for gennemførelsen: juni 2018

Utilstrækkelige personaleressourcer

152. SRB har været underbemandet, lige siden den blev operationelt uafhængig (jf. **punkt 105-110**). SRB's ledelse har trods visse nylige forbedringer ikke sikret, at personalefunktionen har tilstrækkeligt personale og ikke prioriteret ansættelse højt nok (jf. **punkt 116**). Indtil SRB kommer tæt på at opfylde sine personalekrav, skal ansættelser i personaleenheden selv, der skal omfatte højt kvalificerede ansættelsesmedarbejdere, være en løbende prioritet.

153. På grund af mangel på personale har SRB ikke været i stand til fuldt ud at opfylde sit lovbestemte mandat til at udarbejde afviklingsplaner, vedtage afviklingsafgørelser og sikre harmonisering og overensstemmelse inden for den fælles afviklingsmekanisme (jf. **punkt 114**).

Anbefaling 3

SRB bør fremskynde sin ansættelsesindsats og bemande personalefunktionen, så den kan opfylde ansættelsesbehovet. Der bør lægges særlig vægt på inddragelse af beslutningstagere og politiske eksperter, herunder på et højere niveau. Hvis personalemålene ikke kan nås, eller hvis der er behov for midlertidige foranstaltninger, bør SRB overveje alternative løsninger, som f.eks. udstationering eller outsourcing.

Måldato for gennemførelsen: juni 2018

Samarbejdsramme med nationale afviklingsmyndigheder skal forbedres

154. Fordelingen af operationelle opgaver mellem nationale afviklingsmyndigheder og SRB, herunder ansvarsfordeling, er stadig uklar (jf. **punkt 122**). Den aktuelle bemanning af de interne afviklingshold er utilstrækkelig (jf. **punkt 124 og 125**). Ansvar for bemanning af interne afviklingshold påhviler både SRB og de nationale afviklingsmyndigheder, og SRB har ikke formelle beføjelser til at indvirke på, hvilke ansatte de nationale afviklingsmyndigheder stiller til interne afviklingshold (jf. **punkt 123**). Der er ingen regelmæssige test med de nationale afviklingsmyndigheder til at undersøge, om afviklingsprocessen fungerer (jf. **punkt 129**).

Anbefaling 4

SRB bør:

- a) præcisere den operationelle fordeling af opgaver og ansvar hos de nationale afviklingsmyndigheder
- b) sikre, at interne afviklingshold har tilstrækkeligt personale, herunder ved at opfordre de nationale afviklingsmyndigheder til at ansætte yderligere personale, hvor det er relevant
- c) regelmæssigt afholde test af en bankafvikling og sørge for, at de nationale afviklingsmyndigheder er fuldt involveret i disse.

Måldato for gennemførelsen af a): så hurtigt som muligt.

Måldato for gennemførelsen af b): ikke senere end 2018.

Måldato for gennemførelsen af c): så hurtigt som muligt og derefter med jævne mellemrum.

MoU'et med ECB bør forbedres

155. Det nuværende MoU med ECB sikrer efter vores mening ikke, at SRB modtager al information fra ECB konsekvent og rettidigt (jf. **punkt 132 og 133**). Det er desuden ikke alle dele af MoU'et, der er offentligt tilgængelige, hvilket ikke er i overensstemmelse med lovgivningen (jf. **punkt 131**). Igangværende forhandlinger mellem SRB og ECB giver en lejlighed til fuldt ud at håndtere disse problemer.

Anbefaling 5

SRB bør samarbejde med ECB om at justere MoU'et for at sikre, at den modtager alle de oplysninger, som er nødvendige for dens afviklingsfunktion. Hvis MoU'et ændres, skal det offentliggøres i henhold til lovgivningen.

Måldato for gennemførelsen: I forbindelse med løbende drøftelser med ECB, men senest i marts 2018.

Lovgivningen skaber udfordringer for SRB

156. Den nuværende lovgivningsmæssige ramme betyder, at der er en inkongruens mellem mandaterne for henholdsvis SRB og ECB. Mens SRB er direkte ansvarlig for afviklingsplanlægningen af grænseoverskridende mindre signifikante banker, fører ECB kun indirekte tilsyn med dem. Dette giver SRB en ekstra administrativ byrde, da den skal kommunikere direkte og særskilt med mange kompetente nationale myndigheder (jf. **punkt 135**).

157. Den nuværende situation, hvor ECB har permanent observatørstatus ved alle møder i SRB, men ikke omvendt, gør SRB helt afhængig af ECB's gode vilje til at holde den orienteret (jf. **punkt 142**).

158. På nuværende tidspunkt tillader den retlige ramme ikke SRB at påtvinge en bank under afvikling en operationel betalingsudsættelse, og det aktuelle kommissionsforslag om at ændre BRR-direktivet omfatter ikke et sådant værktøj i fremtiden (jf. **punkt 62**).

Anbefaling 6

På baggrund af sin hidtidige erfaring med at omsætte den nuværende ramme i praksis bør SRB:

- a) opfordre lovgiveren til at justere de relevante forordninger med henblik på at afstemme tilsyns- og afviklingsmyndighedens mandat vedrørende grænseoverskridende mindre signifikante banker eller på anden måde sikre en fuld informationsstrøm til SRB
- b) opfordre lovgiveren til at gøre informationsstrømmen fra tilsynsmyndighederne om risikobehæftede banker og anden løbende udvikling, der påvirker SRB's ansvarsområde, mere automatisk end i dag
- c) opfordre lovgiveren til at overveje også at stille værktøjet til betalingsudsættelse til rådighed for SRB.

Måldato for gennemførelsen: marts 2018.

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Baudilio Tomé Muguruza, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 28. november 2017.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

OVERSIGT OVER DE VIGTIGSTE KOMPONENTER I DET FÆLLES REGELSÆT

<u>TYPE</u>	<u>Område</u>	<u>Aktør</u>	<u>Titel</u>	<u>Link</u>
Direktiv	Overvågning og afvikling	EP, Rådet	BRR-direktivet: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059
Forordning	Overvågning og afvikling	EP, Rådet	SRM-forordning: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afvklingsmekanisme og en fælles afvklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010.	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32014R0806
Direktiv	Tilsynskrav og tilsyn	EP, Rådet	CRD IV: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0036

<u>TYPE</u>	<u>Område</u>	<u>Aktør</u>	<u>Titel</u>	<u>Link</u>
Forordning	Tilsynskrav	EP, Rådet	CRR: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0575
Direktiv	Indskudsgarantiordninger	EP, Rådet	DGS-direktivet: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0049
Standarder, retningslinjer, anbefalinger og holdninger	Tilsyn og afvikling, tilsynsmæssige krav, indskudsgarantiordninger	EBA, Kommissionen	Bindende forskriftsmæssige og gennemførelsesmæssige tekniske standarder, ikke-bindende retningslinjer, henstillinger og holdninger	http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook

BILAG II**LISTE OVER IKKE FREMLAGT DOKUMENTATION**

Nr.	Dokumentbeskrivelse/-titel	Begæringsdato
1.	Dokumenter, som beskriver operationelle direktoraters rolle	27. februar 2017
2.	Oplysninger om sammensætning af en fuldt bemandedt afviklingsplanlægningsenhed ud fra forskellige typer stilling (færdigheder og ekspertise)	22. december 2016
3.	Baggrundsinformation (analyse) om, hvordan de forskellige afviklingsrelaterede stillinger blev defineret	27. februar 2017
4.	(udkast) Krisestyringsvejledning nævnt i SRB's arbejdsprogram for 2017	17. januar 2017
5.	(udkast) IT-strategi og businesscase	8. februar 2017
6.	Oplysningsskema om ECB-likviditet	17. januar 2017
7.	Oversigt over interne politiske beslutninger	28. april 2017
8.	ECB-meddelelser, i henhold til SRM-forordningens artikel 13, stk. 1, om tidlig indgriben eller tilsynsforanstaltninger	10. januar 2017
9.	SRB-feedback til ECB om genopretningsplaner og relateret kommunikation	10. januar 2017
10.	ECB-vejledning om vurdering af afviklingsplaner	10. januar 2017
11.	Bankgenopretningsplaner	14. marts 2017

BILAG III**LISTE OVER ELEMENTER, DER MANGLER I STIKPRØVENS LEDELSESRESUMÉER**

- Resumé af kerneforretningsområder og kritiske funktioner, hvorfor de opretholdes, og hvilke der forventes at blive adskilt
 - Resumé af tidsrammen for afvikling
 - Resumé af eventuelle alternativer til afviklingsstrategien
 - Resumé af eventuelle alternativer til beslutningstagningsprocessen for gennemførelse af afviklingsstrategien
 - Resumé af samarbejds- og koordineringsordninger mellem de relevante myndigheder
 - Resumé af oplysninger med henblik på værdiansættelse
 - Ordninger til deling af oplysninger mellem de relevante myndigheder
 - Resumé, hvis oplysningerne i henhold til BRR-direktivets artikel 11 er opdateret
 - Resumé af ordninger til at sikre adgang til betalingssystemer for at vedligeholde kritiske funktioner
 - Resumé af vurderingen af overførbare positioner af kundernes positioner
 - Bekræftelse af, at afvikling ikke finansieres af ekstraordinær offentlig finansiel støtte, nødlikviditetsstøtte eller nogen ikke-standardiseret likviditetsstøtte fra centralbankerne
 - Resumé af foranstaltninger, som banken eller koncernen har foreslået, eller afviklingsmyndigheden har stillet krav om, til at afhjælpe eller fjerne hindringer
-

SRB's svar

I. Baggrund

Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) udgør sammen med de nationale afviklingsmyndigheder fra de deltagende medlemsstater i bankunionen Den Fælles Afviklingsmekanisme (SRM), en af grundpillerne i den bankunion, hvis opgave det er at sikre en ordnet afvikling af nødlidende banker og bankkoncerner i bankunionen med minimal indvirkning på realøkonomien og de offentlige finanser. En af SRB's hovedopgaver er afviklingsplanlægning for personer og grupper under dens ansvarsområde.

Eftersom SRB nærmer sig treårsdagen for sin grundlæggelse og toårsdagen for erhvervelsen af sit fulde sæt af afviklingsbeføjelser, er det på høje tid at gøre status over de hidtidige fremskridt. I den sammenhæng er SRB taknemmelig for særberetningen fra Den Europæiske Revisionsret (Retten), som er en hjælp for SRB i den videre udførelse af denne vigtige opgave.

I denne henseende finder SRB det nødvendigt at fremhæve udfordringerne i de første år af sit virke, at fremhæve, at SRB har opnået store fremskridt sammen med de nationale afviklingsmyndigheder, og at vise vejen frem for at sikre virkeliggørelsen af sin vision om at blive en troværdig og respekteret afviklingsmyndighed med stor afviklingsevne.

II. Revisionens omfang og revisionsmetoden (punkt IV i resuméet og punkt 13-23)

Svar på punkt IV i resuméet og punkt 23

SRB ser positivt på det harmoniske samarbejde mellem Retten og SRB gennem hele revisionsforløbet. SRB forsynede Retten med udstrakt adgang til sine arkiver og ansatte. Undtagelser til denne adgang skyldes de følgende omstændigheder:

- De anmodede dokumenter var endnu ikke til stede, eller kun udkast fandtes på tidspunktet for revisionen på stedet.
- De anmodede dokumenter stammede fra ECB eller havde forbindelse til ECB's virke. I sådanne tilfælde anmodede SRB Retten om at rette henvendelse direkte til ECB.
- De anmodede dokumenter omfattede meget fortrolige oplysninger (f.eks. følsomme, bankspecifikke oplysninger, for hvilke SRB generelt er underlagt fortrolighedskrav, såsom artikel 88 i forordningen om den fælles afviklingsmekanisme). I så fald, med henblik på at anvende de højeste standarder for behandling af fortrolige oplysninger, forsynede SRB revisionsholdet med delvis aktindsigt i visse dokumenter under strenge betingelser.

III. Afviklingsplaner (punkt V-VII i resuméet og punkt 24-83)

Retten understreger, at yderligere arbejde er påkrævet på området for afviklingsplanlægning, herunder fastsættelsen af datoer for gennemførelsen af fuldt overensstemmende afviklingsplaner.

Generelt skal det bemærkes, at Retten undersøgte hovedelementerne i afviklingsplanerne udarbejdet af SRB i 2016 ("afviklingsplaner for 2016"), og derfor afspejler resultaterne ikke de fremskridt, der er gjort i løbet af afviklingsplanlægningscyklussen for 2017. Mange af dens resultater er allerede medtaget i de afviklingsplaner, som blev udarbejdet i år. Desuden indeholder Rettens beretning visse fremadrettede oplysninger, hvad angår afviklingsplanlægningscyklussen fra 2017 og frem. SRB's nedenstående bemærkninger sigter blandt andet på at afspejle SRB's aktuelle prioriterede fremgangsmåde. SRB prioriterer løbende sine aktiviteter. Denne regelmæssige prioriteringscyklus er risikobaseret, idet sandsynligheden for og den potentielle indvirkning af de risici, SRB må løbe, vejes op imod hinanden. Med udgangspunkt i de seneste oplysninger kan SRB's arbejdsprioriteringer dermed tilpasses på en fleksibel måde.

Svar på punkt VII:

SRB har ikke formelt fastlagt den individuelle dato for færdiggørelsen af fuldt overensstemmende afviklingsplaner for alle banker under dens ansvarsområde. I overensstemmelse med SRB's prioriterede fremgangsmåde har SRB dog allerede identificeret banker på grundlag af deres i) risiko (f.eks. banker med en tilsyns kontrol- og evalueringsscore (SREP-score) på 4), ii) kompleksitet og iii) størrelse (f.eks. alle banker af systemisk betydning) og medtaget dem på sin liste over prioriterede banker. Disse banker vil være blandt de første med bindende MREL-mål på konsolideret niveau i afviklingsplanlægningscyklussen i år. Endvidere vil disse banker være blandt de første med en fuldt overensstemmende afviklingsplan. Identificeringen af væsentlige hindringer vil begynde i 2018 efterfulgt af underretningerne til Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) vedrørende bankafviklingsmuligheder. SRB har som målsætning at have udarbejdet fuldt overensstemmende afviklingsplaner for alle sine banker i 2020. Det skal bemærkes, at når SRB bestemmer, at en bank har en væsentlig hindring også i 2019, er afviklingsplanlægning af banken udsat, indtil den væsentlige hindring er fjernet, jf. artikel 17, stk. 2, i direktivet om genopretning og afvikling af banker. Vedtagelsen af en fuldt overensstemmende afviklingsplan vil i et sådant tilfælde derfor blive udsat.

Svar på punkt 30 og 31:

Med henblik på at lette beslutningsprocessen i 2016 (i og uden for krise) samt at sikre tværgående vurderinger og sammenlignelighed mellem afviklingsplanerne, besluttede SRB kun at medtage nøgleoplysninger i afviklingsplanerne. Disse afviklingsplaner omfattede bilag (f.eks. om identificering af kritiske funktioner og centrale forretningsområder, tilstedeværelse af finansiel gensidig afhængighed) og blev yderligere understøttet af baggrundsdokumenter, herunder den tilgrundliggende analyse og detaljerede oplysninger. Sidstnævnte baggrundsdokumenter afspejler kompleksiteten i de enkelte situationer, hvorfor sideantallet kan være stærkt varierende.

Svar på punkt 32:

SRB's afviklingsplanlægningsarbejde fra 2017 og fremefter tager højde for udarbejdelsen af tekniske baggrundsnoter, foruden udarbejdelsen af afviklingsplaner og bilag hertil. Tekniske baggrundsnoter blev indført som led i afviklingsplanlægningen som bankspecifikke SRM-interne arbejdsdokumenter indeholdende de tekniske analyser og antagelser, der ligger til grund for afviklingsplanerne, mens alle oplysninger, der er relevante for beslutningstagningen om afviklingsplanlægningen indgår enten i selve afviklingsplanlægningsteksten eller i dens bilag. I løbet af afviklingsplanlægningscyklussen for 2017, udfærdigede interne afviklingshold tekniske baggrundsnoter om kritiske funktioner, adgang til finansielle markedsinfrastrukturer og operationel kontinuitet. Alternative afviklingsstrategier udgør en del af afviklingsplanerne, ikke de tekniske baggrundsnoter.

Svar på punkt 33:

I første kvartal af 2018, forventes det, at for omkring en tredjedel af de 120 bankkoncerner, for hvilke SRB er afviklingsmyndighed på koncernniveau, vil der blive udarbejdet såkaldte "fase 3"-afviklingsplaner (dvs. afviklingsplaner, der er mere omfattende end dem, der blev vedtaget i 2016, og som typisk omfatter fastsættelsen af MREL-mål på konsolideret niveau).

Svar på punkt 38:

Med hensyn til Rettens bemærkninger vedrørende den strategiske forretningsanalyse, bemærker SRB at afviklingsplanerne for 2016 beskrev ejerskabsstrukturen og bankernes forretningsmodeller, herunder identificeringen af kritiske funktioner og centrale forretningsområder.

Mens SRB er enig i, at visse finansielle oplysninger på juridisk enhedsniveau er nyttige for afviklingsplanlægningen (hvorfor disse fandtes i afviklingsplanlægningsvejledningen), er der intet lovkrav om at medtage specifikke finansielle oplysninger i afviklingsplaner.

Svar på punkt 41:

Ud over SRB's fremskridt på området for kritiske funktioner, som allerede er nævnt i Rettens beretning, vil SRB gerne bemærke, at der i 2017 også er udarbejdet en strategi for vurdering af relevante data og fastlæggelse af kritiske funktioner, som vil gælde fra 2017 og fremefter.

Svar på punkt 42:

Som svar på Rettens udtalelse om, at nogle af afviklingsplanerne for 2016 skelnede mellem detail- og erhvervskunders indskud, men ikke alle, vil SRB gerne bemærke, at skemaet for kritiske funktioner omhandlet i punkt 41 i Rettens beretning skelner mellem husholdnings-, erhvervs- (SMV- og ikke-SMV-) og statsindskud som potentielle kritiske funktioner. Derfor afspejles denne sondring i afviklingsplanerne som en del af afviklingsplanlægningscyklussen for 2017.

Svar på punkt 43:

SRB vil gerne præcisere, at, i overensstemmelse med de retlige rammer, er kun dækkede indskud (dvs. indskud på op til 100 000 EUR) automatisk udelukket fra bail-in (artikel 27, stk. 3, litra a) i forordningen om den fælles afviklingsmekanisme/artikel 44, stk. 2, litra a), i direktivet om genopretning og afvikling af banker). Alle andre indskud, herunder privilegerede indskud, er i princippet berettiget til at blive omfattet af bail-in og kan kun udelukkes fra bail-in, hvis afviklingsmyndigheden udøver sine skønsbeføjelser,

udelukkende under særlige omstændigheder, jf. artikel 27, stk. 5, i forordningen om den fælles afviklingsmekanisme/artikel 44, stk. 3, i direktivet om genopretning og afvikling af banker.

I tilfælde af, at indskud bliver identificeret som en kritisk funktion, kræver det ikke automatisk, udelukkelse af disse forpligtelser fra bail-in, eftersom bankens evne til fortsat at tage imod indskud ikke nødvendigvis påvirkes af, at størrelsen af disse indskud reduceres efter bail-in. Infrastrukturen hertil forbliver intakt, og banken vil fortsætte med at drive forretning efter afvikling. Derfor kan deres udelukkelse kun retfærdiggøres, hvis det under ekstraordinære omstændigheder anses for nødvendigt ud fra hensynet til finansiel stabilitet, jf. artikel 27, stk. 5, litra c), i forordningen om den fælles afviklingsmekanisme/artikel 44, stk. 3, litra c), i direktivet om genopretning og afvikling af banker.

Desuden vil SRB gerne bemærke, at langt de fleste banker under SRB's ansvarsområde i praksis har et betydeligt antal andre forpligtelser rangerende under privilegerede indskud (dvs. indskud af fysiske personer og SMV'er på over 100 000 EUR), som først skal omfattes fuldt ud af bail-in, før der bliver bail-in af privilegerede indskud. Derfor er der i praksis mindre sandsynlighed for, at behovet opstår for at udelukke privilegerede indskud fra bail-in, da det er mindre sandsynligt, at de bliver omfattet af bail-in.

Endelig skal det bemærkes, at SRB fastsætter MREL-mål på konsolideret niveau for prioriterede banker som led i afviklingsplanlægningscyklussen for 2017.

Svar på punkt 47:

Det bør præciseres, at afviklingsmyndighederne ikke i alle tilfælde er forpligtet til at vurdere en banks evne til at indberette oplysninger krævet under en indskudsgarantiordning. Jf. artikel 24 i Kommissionens delegerede forordning 2016/1075 skal afviklingsmyndighederne først vurdere, hvorvidt almindelig insolvensbehandling er troværdig. Gennemførligheden – herunder en banks mulighed for at indberette de oplysninger, som kræves i henhold til en indskudsgarantiordning – skal kun vurderes, hvis almindelig insolvensbehandling er fundet troværdig. Hvad angår størstedelen af afviklingsplanerne for 2016, var en sådan vurdering ikke nødvendig, da likvidation af banken ved almindelig insolvensbehandling ikke blev anset for at være troværdig.

Svar på punkt 48:

SRB ønsker at bemærke, at SRB i henhold til de retlige rammer ikke skal inkludere en vurdering af den disponible finansiering fra indskudsgarantiordninger. Navnlig anføres det i artikel 24, stk. 4, i den delegerede forordning 2016/1075, at SRB ved vurderingen af gennemførligheden af likvidationen kun skal vurdere bankens evne til at levere de relevante oplysninger.

Desuden udgør niveauet for forudgående finansiering af indskudsgarantiordningen ikke de samlede midler, der er til rådighed for indskudsgarantiordningen, da direktiv 2014/49/EU (direktivet om indskudsgarantiordninger) åbner mulighed for supplerende finansieringskilder, såsom efterfølgende finansiering af indskudsgarantiordningen.

Svar på punkt 60:

Utilstrækkeligheden af bankernes informationssystemer til alle afviklingsformål, herunder bail-in, er blevet udpeget som en potentiel hindring for afvikling for mange SRB-banker. SRB har anmodet bankerne om at forbedre deres

ledelsesinformationssystemer for at løse dette problem, og EBA har indkaldt en arbejdsgruppe med henblik på at levere yderligere vejledning til banker om den kapacitet, som man kan forvente af deres ledelsesinformationssystemer i henseende til at opfylde afviklingsmyndighedernes krav.

Svar på punkt 61:

Bail-in af forpligtelser sker retmæssigt ved en administrativ bestemmelse og træder derfor i kraft på tidspunktet for bestemmelsen. Den efterfølgende gennemførelse af bail-in kan tage tid, men forpligtelserne vil ikke have undgået bail-in i løbet af denne gennemførelsesperiode.

Svar på punkt 62:

Nedenfor ses svaret på afsnit XI i resuméet (se afsnit VII i nærværende svar).

Svar på punkt 63:

Med hensyn til håndhævelsen af afviklingsværktøjer, jf. artikel 25, stk. 3, litra e), i den delegerede forordning 2016/1075 om "*håndhævelsen af de afviklingsværktøjer, der vil blive anvendt, særlig i tredjelande*". Dette punkt henviser udelukkende til håndhævelsen af afviklingsværktøjer i tredjelande og ikke i EU, idet afviklingshandlinger, som er vedtaget i et medlemsland, skal håndhæves i andre medlemslande, jf. artikel 66 i direktivet om genopretning og afvikling af banker. Derfor er der intet behov for at gennemføre analysen af håndhævelsen, når loven er gældende i en EU-medlemsstat.

Svar på punkt 66:

SRB vil gerne bemærke, at for så vidt en bank udsteder detailobligationer, er dette blevet identificeret som en mulig hindring for vellykket brug af afviklingsværktøjerne, og bankerne er allerede blevet opfordret til at reducere antallet af sådanne udstedelser fremover.

Svar på punkt 67:

Utilstrækkeligheden af bankernes informationssystemer til alle afviklingsformål, herunder værdiansættelse, er blevet udpeget som en potentiel hindring for afvikling for mange SRB-banker. Se SRB's svar på punkt 60.

Svar på punkt 69:

SRB vil gerne bemærke, at vejledende noter om operationel kontinuitet i afviklings- og finansmarkedsinfrastrukturer (FMI'er) er blevet udviklet i første halvdel af 2017, hvorfor afviklingsplanerne for 2017 vil indeholde flere detaljer i den henseende.

Svar på punkt 76:

Se SRB's svar på punkt 33.

Svar på punkt 77:

Som en del af afviklingsplanlægningscyklussen for 2017, der skal gennemføres i 2018, vil SRB fastsætte bindende MREL-mål på konsolideret niveau for de prioriterede banker.

Svar på punkt 78:

SRB vil gerne bemærke, at SREP-scoren, blandt andre faktorer (f.eks. størrelse, kompleksitet), blev anvendt til at bestemme listen over prioriterede banker, der bliver de første til at få et bindende, konsolideret MREL-mål som led i afviklingsplanlægningscyklussen for 2017.

Ved fastsættelse af bindende MREL-mål vil SRB tage hensyn til bankens søjle-2-kapitalkrav, som afspejler den tilsynsmæssige vurdering, da banker med højere SREP-scoring typisk stilles over for højere søjle-2-kapitalkrav. Søjle-2-kapitalkravene spiller en væsentlig rolle i beregningen af både tabsabsorberingsbeløbet og rekapitaliseringsbeløbet af en banks MREL og anvendes af SRB ved fastlæggelsen af MREL-målene.

Imidlertid har SRB historisk set kun været udstyret med en banks SREP-score og en kopi af brevet til bankerne, der redegør for dens søjle-2-kapitalkrav. På nuværende tidspunkt udstyres SRB ikke med en detaljeret analyse eller vurdering, der understøtter en banks SREP-score. Derfor er en sådan analyse eller vurdering ikke brugt til yderligere at oplyse om en banks MREL-mål. I forbindelse med revisionen af aftalememorandummet med ECB er det meningen, at SRB får adgang til den detaljerede SREP-vurdering for prioriterede banker, dvs. dem med en SREP-score på 4 eller en SREP-score på 3 med en sub-score på 4.

Svar på punkt 79:

Bankerne blev orienteret om de vejledende mangler i opfyldelsen af deres MREL-mål i 2016, og workshopper vil blive afholdt med bankerne i fjerde kvartal af 2017, hvor de vil blive opdateret om nuværende mangler baseret på data fra udgangen af 2016. De bindende konsoliderede MREL-mål, der skal fastsættes i 2017, vil blive ledsaget af en overgangsperiode, under hvilken disse banker vil blive bedt om at udbedre den identificerede mangel i deres MREL.

Svar på punkt 80:

Jf. artikel 22, stk. 1, i den delegerede forordning 2016/1075 kræves et "*et resumé af planen, herunder en beskrivelse af instituttet eller koncernen og et resumé af de i nr. 2)-8)*" i samme artikel "*omhandlede elementer*". Der står resumé af "*elementer*" og ikke resumé af "*hvert eneste element*". I artikel 22, stk. 2-8, i den delegerede forordning. 2016/1075 opstilles de kategorier af oplysninger, der skal indgå i planen. Heraf følger, at kravet er et resumé over de forskellige kategorier.

Svar på punkt 81:

Afviklingsplanerne for 2016 var de første planer, der blev vedtaget af SRB og dermed de første planer, der blev offentliggjort i resumé til bankerne. Der var derfor på tidspunktet for vedtagelsen af afviklingsplanerne for 2016 ikke modtaget nogen tilbagemeldinger. De hidtil modtagne tilbagemeldinger fra bankerne vil blive afspejlet i de efterfølgende udgaver af afviklingsplanerne.

IV. Vejledning til afviklingsplanlægning (punkt V-VII i resuméet og punkt 84-102)

Svar på punkt VIII i resuméet og punkt 84:

SRB vil gerne fremhæve sit ambitiøse arbejdsprogram for udarbejdelse af vejledende noter om forskellige afviklingsrelaterede emner, hvor leveringen af disse noter er fastsat til forskellige tidspunkter i løbet af 2017 og første halvår af 2018. I denne henseende, vil SRB gerne indledningsvis henvise til de vejledende noter om de følgende emner: vejledning for IRT'er med hensyn til kritiske funktioner, adgang til FMI'er, operationel kontinuitet og MREL. Disse noter har præget udarbejdelsen af afviklingsplaner i 2017.

Hvad angår MREL, har SRB vedtaget en politik om fastsættelse af MREL i oktober 2017 og vil fastsætte bindende konsoliderede MREL-mål i 2017. MREL-politikken er blevet distribueret til IRT'erne og vil præge udarbejdelsen af afviklingsplaner i afviklingsplanlægningscyklussen i 2017.

Svar på punkt 91:

Som svar på Rettens udtalelse om, at der endnu ikke er "*givet nogen vejledning om indholdet af afkortede afviklingsplaner*" vil SRB gerne bemærke, at SRB nu har udarbejdet skemaer for afviklingsplaner til brug for IRT'er. Disse nye skemaer indeholder vejledning om planernes indhold.

Svar på punkt 92:

I begyndelsen af 2016 blev en taskforce bestående af repræsentanter for SRB og de nationale afviklingsmyndigheder oprettet med henblik på at afhjælpe problemet omkring forenkede forpligtelser. Som et resultat af dette arbejde udarbejdede og vedtog SRB i september 2016 et politiknotat om forenkede forpligtelser (SO) for mindre signifikante institutter (LSI'er), som SRB fremlagde på sit plenarmøde.

Politiknotatet fastlægger de overordnede principper for anvendelsen af forenkede forpligtelser for LSI'er og angiver mindstekrav til indholdet af afviklingsplaner for institutioner, der er underlagt forenkede forpligtelser.

I mellemtiden blev der iværksat tiltag på EBA-niveau for så vidt angår udkast til lovgivningsmæssige tekniske standarder (RTS) for anvendelsen af forenkede forpligtelser. RTS'en var genstand for en offentlig høring, som blev afsluttet den 8. august 2017, og som endnu ikke er godkendt af Kommissionen. RTS'en erstatter SRB's politiknotat, som derfor vil blive gennemgået og opdateret, når RTS'en er godkendt og offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende.

For så vidt angår bankerne direkte under SRB's virkeområde er der ikke truffet beslutning om at anvende forenkede forpligtelser på disse banker. I betragtning af størrelsen og kompleksiteten på de banker, der er under SRB's ansvarsområde, forventes det, at forenkede forpligtelser kun i givet fald vil gælde for en håndfuld banker inden for SRB's virkeområde, hvorfor fastsættelsen af forenkede forpligtelser ikke været en af SRB's prioriteter.

Svar på punkt 93:

I 2017 oprettede SRB et ekspertnetværk om afviklingsindberetning, der skulle vurdere eksisterende informationskilder, identificere informationskløfter og fremsætte forslag til forbedring af afviklingsindberetningen. Indhentede resultater fra dette netværks arbejde indføres i et [nyt sæt EBA-skemaer](#), der er udviklet af et EBA-netværk af eksperter, der har haft til opgave at gennemgå de gennemførelsesmæssige tekniske standarder vedrørende afviklingsmæssig indberetning (jf. Kommissionens gennemførelsesforordning 2016/1066). Det nye sæt af EBA-skemaer tager højde for de skemaer, som tidligere er

udviklet af SRB (såsom LDT- og FMI-skemaerne og skemaerne for kritiske funktioner). Det nye sæt EBA-skemaer er nu fuldt overensstemmende med de eksisterende SRB-skemaer. Det bør bemærkes, at SRB i indberetningsperioden for 2017 pålagde bankerne ikke at udfylde bestemte EBA-skemaer, hvor oplysningerne til indgivelse i disse skemaer allerede var omfattet af SRB's skemaer.

Svar på punkt 94:

Se SRB's svar til punkt VIII i resuméet og punkt 84.

Svar på punkt 99:

SRB har udviklet et skema til kritiske funktioner og en vejledning for banker i selvvurdering, som blev anvendt til indsamling af data og information i planlægningscyklussen for 2017. SRB har også, sammen med de nationale afviklingsmyndigheder, udarbejdet politikretningslinjer for fastlæggelse af kritiske funktioner for at forbedre kontinuiteten blandt IRT'erne ved udførelsen af deres vurdering af alvorlighedsgraden. Skemaet og vejledningen har allerede medført, at vurderingen af kritiske funktioner er mere konsekvente og sammenlignelige end i 2016, da de ensretter metodologien og indikatorerne for identificering af kritiske funktioner. Det skal imidlertid bemærkes, at den kritiske funktionsanalyse ikke bare lader sig ordne ved et tryk på en knap. Det endelige resultat bygger på IRT'ernes ekspertiskøn. Eftersom de forskellige konklusioner og analyser nu er lettere at sammenligne, forventes det, at uoverensstemmelser IRT'erne og landene imellem vil blive lettere at opdage og reduceret over tid. For at fremhjælpe sådanne sammenligninger har SRB udviklet et benchmarkingværktøj og brugt det til at understøtte IRT'erne i deres afgørelser.

Svar på punkt 100:

Selv om der ikke skal træffes formelle foranstaltninger i forbindelse med identificerede potentielle hindringer indtil 2018, er bankerne blevet underrettet om disse potentielle hindringer og tilskyndet til at træffe passende foranstaltninger for at fjerne dem.

Svar på punkt 101:

Se SRB's svar til VIII i resuméet og 84.

Svar på punkt 102:

I 2017 vedtog SRB et sæt af 16 standarder for intern kontrol (ICS), som omfatter 96 krav, der hovedsageligt er inspireret af den reviderede ICS for effektiv ledelse, som Europa-Kommissionen offentliggjorde i juni 2014. 2018-arbejdsprogrammet for kontoret for intern kontrol (ICO) vil sikre gennemførelsen af køreplanen for ICS inden for SRB.

V. Tilstrækkeligheden af ressourcer hos SRB (punkt IX i resuméet og punkt 103-118)

Svar på punkt IX:

Se SRB's svar på punkt 114 og 115

Svar på punkt 105:

Selv om 2016 har vist sig at være et vanskeligt år med hensyn til opfyldelsen af SRB's personalemål, har SRB i 2017 gjort en betydelig indsats i henseende til at prioritere sine rekrutteringskampagner og ansat ca. 160 medarbejdere, der allerede er tiltrådt eller vil tiltræde deres stilling hos SRB inden for de kommende uger/måneder.

Svar på punkt 106-109

Se SRB's svar på punkt 114 og 115.

Svar på punkt 110:

Personalemanglen i IKT-teamet bliver for øjeblikket forsøgt ordnet med opslag af en række ledige stillinger i løbet af de kommende måneder. Teamet skulle være fuldt bemannet i løbet af 2018. I mellemtiden er en række udviklingsprojekter allerede undervejs. For at understøtte afviklingsplanlægningsaktiviteterne er der indgået en aftale med ECB om at tilpasse og anvende det vigtigste tilsynsværktøj, dvs. IMAS, til afviklingsformål. Den første udgave af dette nye system forventes at blive implementeret i hele SRM inden udgangen af 1. kvartal 2018.

Svar på punkt 114:

Siden begyndelsen af 2017 havde SRB planlagt og gennemført en række store udvælgelsesprocedurer, som resulterede i, at flere end 100 medarbejdere kom ombord. Kort sagt: SRB vil have 306 ansatte i begyndelsen af 2018. Rekrutteringsteamet foretager en række udvælgelser, som sætter agenturet i stand til at nå målet på 350 medarbejdere i 2018.

Svar på punkt 115:

Under revisionen var SRB allerede i gang med at vælge både AST- og AD-personale for at styrke HR-teamet. Resultatet er, at HR-funktionen i øjeblikket er bemannet med 15 personer, hvoraf syv udelukkende arbejder med rekruttering. Derudover ansatte SRB et antal vikarer til at understøtte rekrutteringsprocesserne i de første seks måneder af 2017. Derfor har SRB kunnet gennemføre tre store udvælgelser til afviklingsenheder, som tillod SRB at vælge yderligere 80 ansatte, der allerede er tiltrådt eller vil tiltræde deres stilling hos SRB inden for de kommende uger/måneder.

VI. Samarbejde med de nationale afviklingsmyndigheder (NRA'er) (punkt X i resuméet og punkt 120-129)

Svar på punkt X i resuméet og punkt 122 og 124:

SRB har på sit plenarmøde for nylig vedtaget en målsætning for driftsmodellen, som tildeler roller og opgaver inden for SRM (Den Fælles Afviklingsmekanisme), herunder drift af interne afviklingsteams. SRB's hidtidige erfaringer har vist, at der nu er større klarhed om opgavefordelingen mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder. Den opnåede klarhed vil blive afspejlet i den kommende gennemgang af rammebestemmelserne for samarbejdet mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder.

Vedrørende personalemålene, se SRB's svar på punkt 114 og 115.

Svar på punkt 126 og 128:

En begrænset overvågningsfunktion har eksisteret siden juni 2016, da det første udkast til afviklingsforanstaltninger blev modtaget fra en national afviklingsmyndighed. Siden da

har SRB vurderet ca. 430 afviklingsforslag indsendt af ni nationale afviklingsmyndigheder. Trods de begrænsede tilgængelige midler til SRB's overvågningsfunktion udføres reaktiv overvågning i overensstemmelse med kravene i forordningen om den fælles afviklingsmekanisme.

I oktober 2016 oprettede SRB ligeledes en taskforce med ansvar for overvågning af mindre signifikante institutter, som skal beskæftige sig med spørgsmål vedrørende de nationale afviklingsmyndigheders opgaver i forhold til mindre signifikante institutter. SRB får nu væsentlige oplysninger om det igangværende arbejde hos de nationale afviklingsmyndigheder via denne taskforce. SRB's overvågningsfunktion kræver ikke tilsyn med dagligdags aktiviteter hos de nationale afviklingsmyndigheder, men har derimod til formål at sikre, at Den Fælles Afviklingsmekanisme fungerer konsekvent og effektivt overalt i bankunionen.

VII. Samarbejdsramme for Den Europæiske Centralbank og lovgivningsmæssige forslag (punkt XI i resuméet og punkt 130-142)

Svar på punkt XI i resuméet (mht. de lovgivningsmæssige forslag og betalingsudsættelsesværktøjet):

SRB har indgået samarbejde med Kommissionen om en mulig ændring af SRM-forordningen. Dette har omfattet både potentielle ændringer af direktivet om genopretning og afvikling af banker med henblik på at løse tekniske problemer og også strategiske spørgsmål på højere niveau. Med hensyn til forslaget om betalingsudsættelse har SRB støttet Kommissionens forslag af november 2016 og noteret sig de potentielle fordele for afviklingsmyndighederne. SRB støtter tilgængeligheden af betalingsudsættelsesværktøjet som en ekstraordinær foranstaltning, der skal anvendes, når det er nødvendigt for en effektiv anvendelse af afviklingsværktøjer. Varigheden af betalingsudsættelsesværktøjet bør være lang nok til at sikre effektivitet, men bør ikke være så lang, at det truer stabiliteten på finansmarkederne. Betalingsudsættelsesværktøjets virkefelt bør også sikre, at betalingsudsættelsen er effektiv, og sætte afviklingsmyndighederne i stand til at dække tilstrækkelig mange forpligtelser for at opfylde værktøjets målsætning. Hvis et sådant værktøj udformes hensigtsmæssigt, vil dets fordele kunne opveje risiciene.

Svar på punkt XI i resuméet, punkt 132 og 133:

SRB og ECB er i gang med at opdatere deres aftalememorandum (MoU) på baggrund af to års fælles erfaringer med det eksisterende MoU. Det nye MoU skal omfatte større automatisk informationsdeling bankerne imellem, især de banker, der anses for at være i fare for at blive nødlidende (SREP-score på 4 eller 3, med en SREP-subscore på 4). Det nye MoU forventes at blive vedtaget og gennemført senest ved udgangen af første kvartal 2018. Endvidere deles rapporter om institutters procedurer for vurdering af den interne likviditet (ILAAP) og for vurdering af den interne kapital (ICAAP) nu automatisk med IRT'er for alle banker efter en afgørelse truffet af ECB's tilsynsråd.

Svar på punkt 141:

Som svar på Rettens udtalelse om, at SRB endnu ikke har fastlagt en metodologi til vurdering af, om en bank er nødlidende eller forventeligt nødlidende, bemærker SRB, at

det er i gang med at udarbejde sin politik på dette område, herunder at identificere hvor denne funktionalitet kunne finde anvendelse med hensyn til forbindelsen mellem vurderingen 1 og nødlidende eller forventeligt nødlidende og behovet for at undgå udarbejdelse af overlappende vurderinger, som ville føre til, at det optræder som et skyggetilsyn.

Desuden bemærker SRB, at mens SRB spiller en vigtig rolle med hensyn til at erklære et institut nødlidende eller forventeligt nødlidende, i og med at det er et værn internt i systemet mod lempelige tilsyn, ligger det primære ansvar for at foretage denne vurdering hos tilsynet, som har den bedst mulige adgang til alle relevante oplysninger.

På tidspunktet for revisionen havde SRB endnu ikke udøvet denne beføjelse (i alle nylige krisesager afgjorde ECB, om et institut var nødlidende eller forventeligt nødlidende, som fastlagt i forordningen om den fælles afviklingsmekanisme).

VIII. Konklusioner og henstillinger

Svar på henstilling 1:

Henstillingen er delvist accepteret. Især gælder det, at:

- (a) Mens SRB ikke formelt har fastsat en individuel frist for udarbejdelsen af fuldt overensstemmende afviklingsplaner for alle banker under sit ansvarsområde, bruger SRB allerede en prioriteret tilgang (se SRB's svar under afsnittet "Afviklingsplaner" ovenfor). I følge sidstnævnte tilgang, er mere risikobetonede banker allerede blevet identificeret og optaget blandt SRB's prioriterede banker, der nyder godt af de mest omfattende af SRB's afviklingsplaner, dvs. "fase 3"-planer. Udarbejdelsen af fuldt overensstemmende afviklingsplaner for alle SRB-banker forventes fuldført i 2020, for nogle vedkommende i 2019.
- (b) Identificeringen af væsentlige hindringer vil begynde i 2018 efterfulgt af underretningerne til EBA vedrørende bankafviklingsmuligheder.
- (c) Denne henstilling vil blive fulgt i afviklingsplanlægningscyklussen for 2018.

Svar på henstilling 2:

Henstillingen godkendes med undtagelse af gennemførelsesdatoen. Især gælder det, at:

- (a) SRB's MREL-politik blev vedtaget i oktober 2017 og vil blive gennemført i planlægningscyklussen for 2017. En politik vedrørende fjernelse af hindringer vil blive udarbejdet i 2018 med henblik på gennemførelse i planlægningscyklussen for 2018. Alle SRB-banker vil have fuldt overensstemmende afviklingsplaner ved afviklingsplanlægningscyklussen for 2020.
- (b) Afviklingsplanlægningsmanualen vil blive opdateret i 2018.
- (c) Vejledning i forbindelse med de krævede afviklingsscenarier i henhold til de lovgivningsmæssige rammer, som vil blive medtaget i afviklingsplanerne, vil blive inddraget i afviklingsplanlægningsmanualen, i den ajourførte udgave i 2018.

Svar på henstilling 3:

Henstillingen er accepteret. Især set i lyset af de svar, der blev givet til punkt 114 og 115, vil SRB gerne bemærke, at der allerede er taget vigtige skridt, der vil muliggøre, at målene både for SRB's personaleafdeling og for SRB samlet, nås primo 2018.

Svar på henstilling 4:

Henstillingen er accepteret. Især gælder det, at:

- (a) Med hensyn til henstillingen om at præcisere den operationelle fordeling af opgaver og ansvar hos de nationale afviklingsmyndigheder, har SRB ved sit plenarmøde for nylig vedtaget et mål for driftsmodellen, som tildeler roller og opgaver inden for SRM, herunder betjening af IRT'er. Den opnåede større klarhed, som er baseret på tidligere erfaring, vil også blive afspejlet i den kommende gennemgang af rammebestemmelserne for samarbejde mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder.
- (b) Mens SRB kun kan sikre passende bemanning af interne afviklingsteams gennem fordeling af SRB-ansatte, vil SRB meddele Rettens henstilling til de nationale afviklingsmyndigheder og diskutere muligheden med dem for at tildele ekstra personale, når det skønnes hensigtsmæssigt.
- (c) SRB vil gerne bemærke, at der allerede er planlagt to prøveøvelser for 2018.

Svar til henstilling 5:

Henstillingen er accepteret. Navnlig opdaterer SRB og ECB i øjeblikket MoU. Det forventes vedtaget senest i første kvartal af 2018. MoU'et med tilhørende bilag vil derefter blive offentliggjort.

Svar på henstilling 6:

Henstillingen er accepteret. Især gælder det, at:

- (a) Se SRB's svar på punkt XI.
- (b) SRB har tidligere bemærket vigtigheden af at forbedre informationsstrømmen fra tilsynet (bl.a. gennem SRB's mulige automatiske deltagelse i Tilsynsrådet) og vil fortsat gøre opmærksom på dette problem. Se også SRB's svar på punkt 132 og 133.
- (c) Se SRB's svar på punkt XI.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	8.11.2016
Udkastet til beretning officielt sendt til Den Fælles Afviklingsinstans	12.10.2017
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	28.11.2017
De officielle svar fra Den Fælles Afviklingsinstans modtaget på alle sprog	11.12.2017

Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) er baseret i Bruxelles og blev oprettet i 2014 som led i den politiske reaktion på finanskrisen. Dens opgave er at håndtere afviklingen af nødlidende banker under sit ansvarsområde. På nuværende tidspunkt henhører ca. 140 banker i euroområdet under SRB's ansvarsområde.

Revisionen omfattede en vurdering af kvaliteten af SRB's overordnede regler og vejledninger, af afviklingsplanlægningen vedrørende de enkelte banker og af, om SRB har tilstrækkeligt personale. Vi konstaterede mangler på alle disse områder, men de skal ses i lyset af, at det har været en meget stor udfordring at opbygge SRB fra bunden.

Vi fremsætter en række anbefalinger til SRB om udarbejdelse af afviklingsplaner og færdiggørelse af dens regler og vejledninger. Vi anbefaler også, at SRB forhøjer antallet af ansatte og forbedrer personaleafdelingens procedurer.

40
1977-2017



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

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

©Den Europæiske Union, 2017.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.