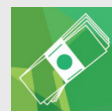


Særberetning

Afviklingsplanlægning inden for den fælles afviklingsmekanisme



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-XI
Indledning	01-16
Den fælles afviklingsmekanisme - baggrund	01-04
Samarbejde som led i den fælles afviklingsmekanisme	05-16
SRB's og de nationale afviklingsmyndigheders rolle	05-11
Samspil med andre EU-myndigheder og nationale myndigheder	12-16
Revisionens omfang og revisionsmetoden	17-24
Omfang og metode	17-21
Adgang til revisionsbevis og fortrolighedsspørgsmål	22-24
Bemærkninger	25-107
De politiske rammer er styrket, men der er stadig mangler inden for visse vigtige områder	25-65
Der mangler stadig en række vigtige politikker for bankerne under SRB's ansvarsområde	30-36
De foreliggende politikker er behæftet med visse svagheder	37-65
Der er gjort fremskridt i afviklingsplanlægningen, men der er stadig et stykke vej igen, før den er i overensstemmelse med de retlige krav	66-89
Kvaliteten af afviklingsplanerne for banker under SRB's ansvarsområde er blevet bedre	69-75
Forsinkelser i vedtagelsen af afviklingsplaner under SRB's ansvarsområde	76-80
Planerne for mindre signifikante banker var ikke alle underlagt samme niveau af kvalitetskontrol fra SRB's side	81-89
Den fælles afviklingsmekanismes organisatoriske struktur er endnu ikke optimal	90-107
Fornuftigt samspil med interessenterne, men afviklingsmyndighederne er afhængige af tilsynsmyndighedernes rettidige reaktion	94-100

Medarbejderantallet ved den fælles afviklingsmekanisme steg, men de nationale afviklingsmyndigheder reducerede deres bidrag en smule **101-105**

Betydelige forskelle mellem de nationale afviklingsmyndigheder med hensyn til personaleniveauer **106-107**

Konklusioner og anbefalinger **108-121**

Bilag

Bilag I - SRB's ledelsesorganer

Bilag II - SRB's MREL-mål

Akronymer og forkortelser

Glossar

SRB's svar

Kommissionens svar

Revisionsholdet

Tidsplan

Resumé

I I 2014 vedtog EU en retlig ramme for håndteringen af nødlidende banker, nemlig den fælles afviklingsmekanisme (SRM), som er den anden søjle i den europæiske bankunion. Den finder anvendelse på banker i medlemsstaterne i euroområdet. Den samler Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) - som er den afviklingsmyndighed, der er ansvarlig for signifikante banker og banker, der arbejder på tværs af grænserne, uanset deres signifikans - og de nationale afviklingsmyndigheder, som er ansvarlige for mindre signifikante banker i deres respektive jurisdiktioner.

II Formålet med mekanismen er at beskytte den finansielle stabilitet og sikre en velordnet afvikling af nødlidende banker med minimale omkostninger for skatteyderne og realøkonomien. Til dette formål indeholder rammen redskaber til at afvikle banker, der er nødlidende eller forventeligt nødlidende, så snart afviklingsmyndigheden har besluttet, at banken ikke kan underkastes almindelig insolvensbehandling i henhold til national lovgivning. Som forberedelse herpå skal myndighederne udarbejde afviklingsplaner for alle banker og som hovedregel ajourføre dem årligt.

III I 2017 offentliggjorde vi vores første revisionsberetning med en vurdering af, hvorvidt SRB havde redskaberne til at gennemføre afviklingen af signifikante banker på en effektiv måde. Vi foretog denne anden revision for at orientere de politiske beslutningstagere og interessenterne om den aktuelle status for den fælles afviklingsmekanismes beredskab - samt for at vurdere SRB's tilsyn med afviklingsplanerne for mindre signifikante banker og følge op på vores tidligere revisionsresultater.

IV Til dette formål undersøgte vi, om de politiske rammer og den organisatoriske struktur var egnede, og om der var gjort fremskridt med hensyn til kvaliteten og timingen af de vedtagne afviklingsplaner. Revisionsarbejdet fandt sted fra april 2019 til januar 2020, og vi undersøgte en stikprøve af afviklingsplaner vedtaget mellem 2019 og 2020.

V Vi bemærker, at der er visse mangler, som kun lovgiverne kan løse, f.eks. vedrørende i) finansiering under afvikling og ii) det forhold, at de nationale insolvensbehandlinger ikke er harmoniserede. Derudover bemærker vi, at reglerne om byrdefordeling varierer, alt efter om en bank afvikles eller modtager statsstøtte i forbindelse med insolvensbehandling.

VI Vores samlede konklusion er, at der gennem de seneste år er gjort fremskridt med den fælles afviklingsmekanisme, men at der mangler nogle centrale elementer og er behov for yderligere skridt i afviklingsplanlægningen for banker. Vi konstaterede navnlig, at politikkerne endnu ikke tog sigte på alle relevante områder eller afslørede svagheder. Politikkerne var (med visse undtagelser) ikke rettet til de nationale afviklingsmyndigheder for banker under deres ansvarsområde før august 2020, men de kunne tjene som referencepunkt. I august 2020 blev der vedtaget et første sæt retningslinjer for de nationale afviklingsmyndigheder for banker under deres ansvarsområde.

VII SRB har endnu ikke konstateret væsentlige hindringer for afvikling. SRB har valgt en trinvis tilgang, hvorved den peger på potentielle hindringer, før den konstaterer væsentlige hindringer. Dermed har bankerne tid til at løse udestående problemer. Det har den følge, at den administrative procedure, som er fastsat i den retlige ramme for at sikre, at væsentlige hindringer fjernes, ikke iværksættes. Så længe der ikke er nogen konklusion om hindringernes art, vil der ikke kunne drages en konklusion om en banks afviklingsmuligheder.

VIII Vi konstaterede, at afviklingsplanernes kvalitet var blevet bedre på den måde, at procentdelen af krav i det fælles regelsæt, som var blevet opfyldt, var steget til 60 % i en stikprøve af 2018-planer, mod blot 14 % i en stikprøve af 2016-planer. SRB vedtog dog 2018-afviklingsplanerne sent og ajourførte kun et begrænset antal planer i 2019. De nationale afviklingsmyndigheder gjorde også fremskridt med vedtagelsen af deres afviklingsplaner, men for nogle af dem gjaldt det, at de ikke nåede deres mål, og/eller at de udsatte deres planer for mere komplekse banker.

IX Samspillet mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder var fornuftigt. Det samme gælder samspillet mellem SRB og Den Europæiske Centralbank (ECB) i dennes rolle som banktilsynsmyndighed. Effektiv afvikling afhænger dog af, at tilsynsmyndigheden i god tid i forvejen træffer afgørelse om de "foranstaltninger til tidlig indgriben", som bankerne skal iværksætte, og om, hvorvidt en bank er nødlidende eller forventeligt nødlidende. Det nuværende retsgrundlag fastsætter ikke objektive og kvantificerede kriterier for, hvad der udløser sådanne afgørelser.

X Personalsituationen i SRB er blevet bedre, men tilsynet med de afviklingsplaner for mindre signifikante banker, som de nationale afviklingsmyndigheder indgiver, begrænses stadig af manglen på personale. Personalsituationen i de nationale afviklingsmyndigheder varierer betydeligt. Vi konstaterede desuden, at den andel af SRB's personale, som var afsat til signifikante banker og banker, der arbejder på tværs af grænserne, var steget. Samtidig havde de nationale afviklingsmyndigheder reduceret deres personalebidrag en smule.

XI For at forbedre den fælles afviklingsmekanismes beredskab anbefaler vi, at SRB:

- forbedrer de af dens politikker, der tjener som retningslinjer for den fælles afviklingsmekanismes afviklingsplanlægning
- sikrer rettidig vedtagelse af afviklingsplanerne og disses fulde overensstemmelse med de retlige krav
- forbedrer den fælles afviklingsmekanismes organisatoriske struktur
- sammen med Kommissionen opfordrer lovgiverne til at fastsætte objektive og kvantificerede kriterier for rettidige tilsynsforanstaltninger.

Indledning

Den fælles afviklingsmekanisme - baggrund

01 Inden finanskrisen, der udbrød i løbet af 2007-2008, blev nødlidende banker likvideret i henhold til national insolvenslovgivning. Når banker blev anset for at være for store til at krakke, brugte de nationale myndigheder skatteydernes penge for at forhindre deres sammenbrud. Sammenbrud af grænseoverskridende banker kunne indebære yderligere risici. Da krisen afslørede, at myndighederne manglede procedurer og redskaber til velordnet afvikling af banker, oprettede EU i 2014 den fælles afviklingsmekanisme, som er den anden søjle i den europæiske bankunion.

02 Den fælles afviklingsmekanisme samler SRB, Rådet, Kommissionen og afviklingsmyndighederne i de deltagende medlemsstater. Den modtager støtte fra Den Fælles Afviklingsfond, som finansieres af bankerne i euroområdet.

03 Den fælles afviklingsmekanisme skaber en ramme for velordnet afvikling af banker¹. Dens formål er at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, beskytte dækkede indskydere og spare offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiell støtte fra det offentlige. Afvikling er en sidste udvej, som skal sikre, at en banks kritiske funktioner videreføres. Kritiske funktioner er bankaktiviteter, -tjenesteydelser eller -operationer, hvis ophør med al sandsynlighed vil forstyrre den finansielle stabilitet eller tjenester, der spiller en vigtig rolle for realøkonomien. Hvis en bank ikke har nogen kritiske funktioner, og dens sammenbrud ikke vil udgøre en risiko for den finansielle stabilitet, vil den blive likvideret i henhold til national insolvenslovgivning.

¹ Ved "bank" forstås i denne beretning de enheder, der er nævnt i artikel 2 i 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).

04 EU har gennem de seneste år udarbejdet et sæt harmoniserede regler for tilsyn med og afvikling af banker. De betegnes under ét "det fælles regelsæt". Med hensyn til afvikling består det fælles regelsæt primært af direktivet om genopretning og afvikling (BRRD²), forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR³), Kommissionens delegerede forordninger eller gennemførelsesforordninger og Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA's) standarder og retningslinjer. Derudover udarbejder afviklingsmyndighederne som forberedelse på en eventuel afvikling vejledninger og retningslinjer, som fastsætter de politikker, der skal anvendes (jf. *figur 1*).

Figur 1 - Regler og politikker



Kilde: Revisionsretten.

Samarbejde som led i den fælles afviklingsmekanisme

SRB's og de nationale afviklingsmyndigheders rolle

05 Siden januar 2015 har SRB været ansvarlig for afvikling, om nødvendigt, af alle signifikante banker i euroområdet samt mindre signifikante banker, der arbejder på tværs af grænserne⁴. Ved udgangen af 2019 omfattede SRB 128 banker, som tegnede sig for ca. 85 % af de samlede bankaktiver i euroområdet.

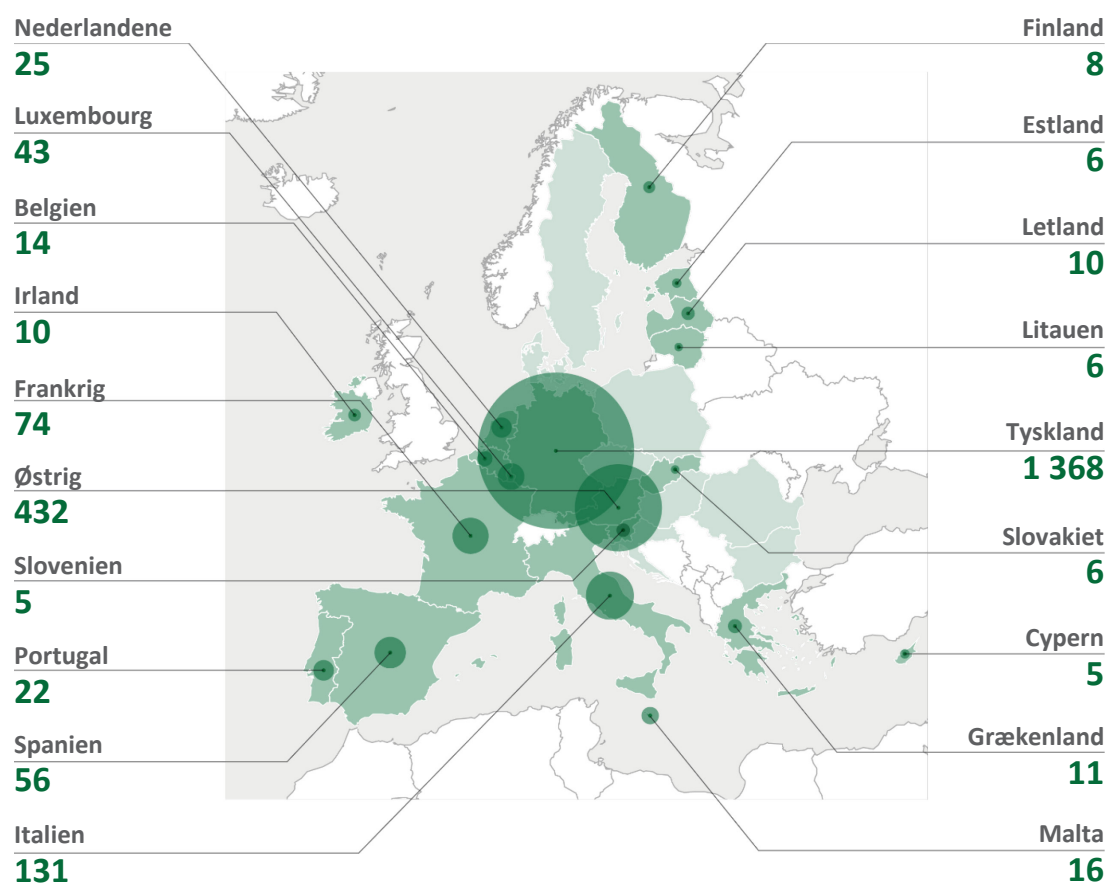
² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT L 173/190 af 12.6.2014, s. 190).

³ Forordning (EU) nr. 806/2014 som nævnt i fodnote 1.

⁴ En grænseoverskridende mindre signifikant bank består af et moderselskab, der er etableret i euroområdet, og mindst ét datterselskab, der er etableret i en anden medlemsstat i euroområdet.

06 De nationale afviklingsmyndigheder er ansvarlige for alle andre banker, dvs. mindre signifikante banker (2 249 ifølge SRB's 2020-arbejdsprogram, jf. [figur 2](#)). SRB er imidlertid ansvarlig for, at den fælles afviklingsmekanisme fungerer effektivt og konsekvent, og har derfor fået til opgave at føre tilsyn med afviklingsplanlægningen hos euroområdetets nationale afviklingsmyndigheder. Når det er nødvendigt for at sikre konsekvent anvendelse af afviklingsstandarderne, kan SRB desuden beslutte, eller en national afviklingsmyndighed kan anmode den om, at udøve alle sine beføjelser direkte over for banker, der oprindeligt hørte under de nationale afviklingsmyndigheders ansvarsområde.

Figur 2 - Mindre signifikante banker i medlemsstaterne i euroområdet



Kilde: Revisionsretten, baseret på SRB's 2020-arbejdsprogram.

07 En bank skal opfylde mindst ét af kriterierne i [tabel 1](#) for at kunne betragtes som signifikant. Ellers betragtes den som mindre signifikant.

Tabel 1 - Signifikanskriterier for banker

Kriterium	Forklaring
Størrelse	Den samlede værdi af bankens aktiver overstiger 30 milliarder euro
Økonomisk betydning	For det pågældende land eller for EU's økonomi som helhed
Grænseoverskridende virksomhed	Den samlede værdi af bankens aktiver overstiger 5 milliarder euro, og dens grænseoverskridende aktiver/passiver i mere end én anden deltagende medlemsstat udgør over 20 % af dens samlede aktiver/passiver
Direkte offentlig finansiel støtte	Banken har anmodet om eller modtaget støtte fra den europæiske stabilitetsmekanisme eller den europæiske finansielle stabiliseringsfacilitet
Andet	En bank under tilsyn anses for at være signifikant, hvis den er én af de tre mest signifikante banker, der er etableret i et bestemt land

Kilde: ECB.

08 Afviklingsmyndigheden træffer følgende foranstaltninger for at være forberedt på en banks mulige sammenbrud:

- a) udarbejder afviklingsplaner for alle banker under sit ansvarsområde
- b) fastsætter minimumsniveauet af passiver og kapitalgrundlag med tabsabsorberingskapacitet i tilfælde af afvikling (en buffer kendt som MREL (minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver)).

Opgaverne i forbindelse med den reelle gennemførelse af en afvikling (krisestyring) er ikke beskrevet her, eftersom de ikke er omfattet af denne revision.

09 Afviklingsplanerne skal gennemgås og ajourføres mindst én gang om året. Tiden fra udarbejdelsen af en plan til vedtagelsen heraf betegnes som planlægningscyklussen. En afviklingsplan er et omfattende dokument, der bl.a. skal indeholde oplysninger om bankens karakteristika, fastlægge dens kritiske funktioner, identificere og adressere eventuelle hindringer for dens afvikling og fastsætte bankens MREL. Den bør indeholde en konklusion i) om den foretrukne afviklingsstrategi, dvs. hvorvidt banken bør likvideres i henhold til national insolvenslovgivning eller bør anmode om afvikling, og ii) om, hvorvidt banken kan afvikles (dvs. om det er sikkert at afvikle den) (jf. punkt **03**).

10 Hvis afviklingsmyndigheden mener, at en bank bør afvikles, bør planen beskrive, hvilke af afviklingsværktøjerne der skal anvendes (jf. [figur 3](#)). Den bør også indeholde oplysninger om, hvilke enheder i bankkoncernen (moderselskab og/eller datterselskaber) afviklingsværktøjerne skal anvendes på, dvs. om den såkaldte tilgang til afvikling (koncernspecifik eller selskabsspecifik tilgang).

Figur 3 - Afviklingsværktøjer i den retlige ramme



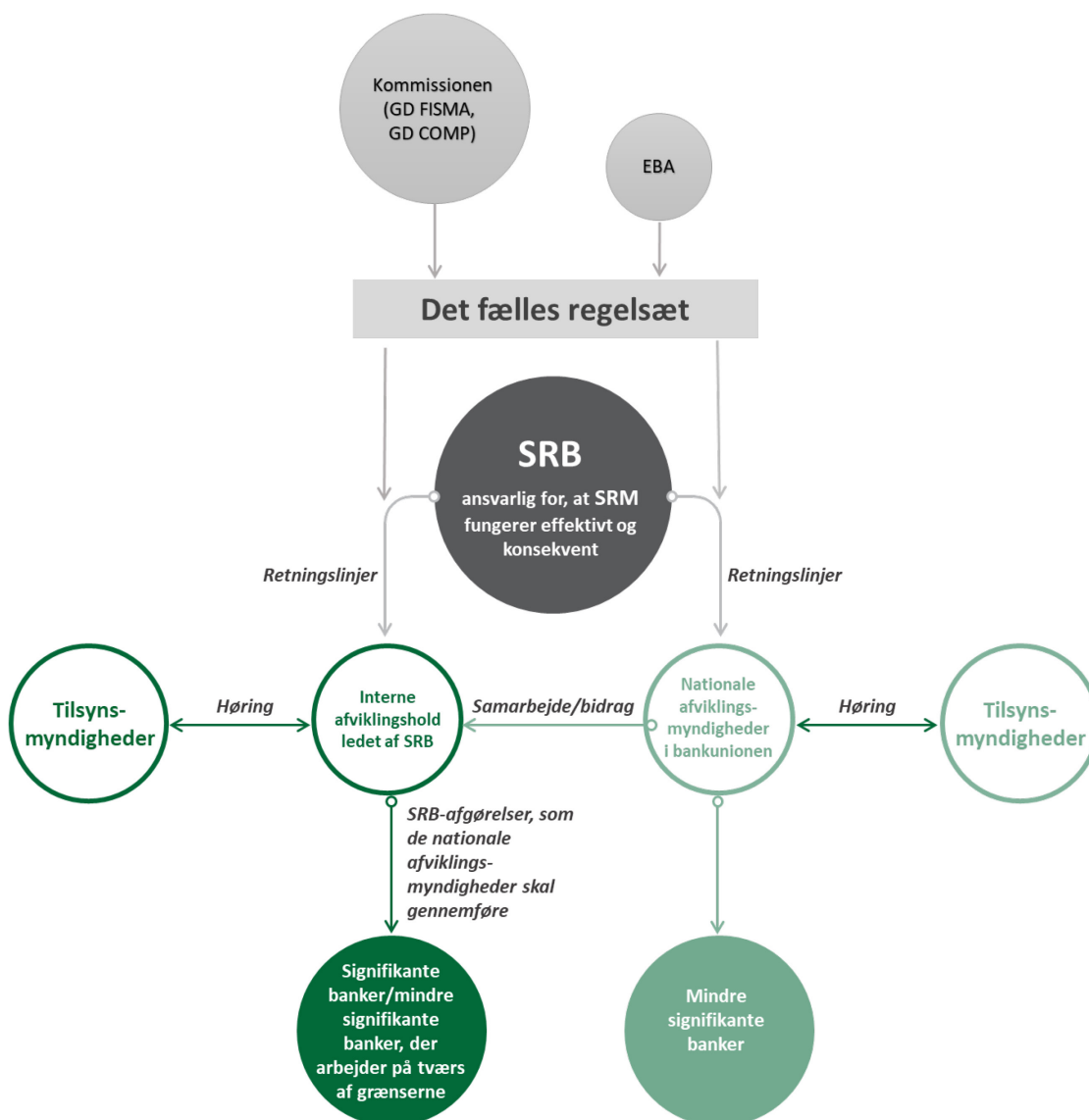
Kilde: Revisionsretten på grundlag af SRB's oplysninger.

11 SRB træffer sine afgørelser ved eksekutivmøder og plenarmøder. I sidstnævnte deltager en repræsentant for hver enkelt national afviklingsmyndighed (flere oplysninger findes i [bilag I](#)). Afviklingsplaner for banker under SRB's ansvarsområde indgives til eksekutivmødet til godkendelse.

Samspil med andre EU-myndigheder og nationale myndigheder

12 SRB arbejder tæt sammen med de nationale afviklingsmyndigheder, Kommissionen, EBA og de tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for bankerne i euroområdet (ECB og de nationale kompetente myndigheder) (jf. [figur 4](#)). Afviklingsplanerne for signifikante banker udarbejdes f.eks. af interne afviklingshold, der ledes af SRB og har personale fra SRB og den relevante nationale afviklingsmyndighed. De primære praktiske bestemmelser om samarbejdet mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder er fastsat i en rammesamarbejdsaftale, der blev indgået i 2016 og ændret i 2018.

Figur 4 - Roller og ansvarsområder i afviklingsplanlægningen under den fælles afviklingsmekanisme



Kilde: Revisionsretten, baseret på SRMR.

13 Samarbejdet mellem afviklingsmyndigheden og banktilsynsmyndigheden indebærer bl.a., at:

- tilsynsmyndigheden giver feedback på udkastet til afviklingsplan
- afviklingsmyndigheden giver feedback på den genopretningsplan for banken, som tilsynsmyndigheden har vurderet. Genopretningsplanen omfatter de foranstaltninger, som banken planlægger at træffe, hvis visse indikatorer overskrides.

Samarbejdet og informationsudvekslingen mellem SRB og ECB er baseret på et aftalememorandum, som blev revideret i maj 2018.

14 EBA er bl.a. ansvarlig for at:

- udarbejde udkast til regulerings- og gennemførelsesmæssige tekniske standarder og retningslinjer, såsom indholdet i en fuldstændig afviklingsplan
- udarbejde modeller, eksempelvis for rapportering og offentliggørelse af MREL
- overvåge afviklingsmyndighederne på grundlag af løbende evalueringer for at sikre, at de har den ekspertise, den operationelle kapacitet og de ressourcer, der er nødvendige for, at de kan gennemføre deres afviklingsaktiviteter.

15 EBA skal også underrettes, når SRB eller en national afviklingsmyndighed konkluderer, at en bank ikke kan afvikles.

16 Kommissionen er ansvarlig for regelmæssigt at evaluere anvendelsen af det fælles regelsæt. I april 2019 offentliggjorde Kommissionen rapporten om sin første evaluering og konstaterede, at det på daværende tidspunkt var for tidligt at udarbejde og vedtage lovgivningsforslag⁵. De regulerings- og gennemførelsesmæssige tekniske standarder, som EBA udarbejder, vedtages af Kommissionen i form af delegerede forordninger/gennemførelsesforordninger.

⁵ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelse og revision af direktiv 2014/59/EU (direktiv om genopretning og afvikling) og forordning 806/2014 (forordning om den fælles afviklingsmekanisme) (COM(2019) 213 final af 30.4.2019, s. 12).

Revisionens omfang og revisionsmetoden

Omfang og metode

17 I 2017 reviderede Revisionsretten SRB for første gang og satte ved den lejlighed fokus på dens afviklingsplanlægning for signifikante banker⁶. Eftersom SRB først blev etableret i 2015, og eftersom vi i forbindelse med vores første revision konstaterede, at den stadig havde meget arbejde at gøre, besluttede vi at gennemføre endnu en revision for at undersøge afviklingsplanlægningen for mindre signifikante banker og følge op på den tidligere revision. Formålet var at gøre status over den fælles afviklingsmekanismes beredskab for så vidt angår afvikling af banker.

18 For at undersøge, om den fælles afviklingsmekanisme var godt forberedt på at håndtere afviklingen af banker, foretog vi en vurdering af, hvorvidt:

- SRB havde passende politiske rammer til at sikre, at de afviklingsplaner, der var udarbejdet for banker under dens ansvarsområde, var af tilstrækkelig høj kvalitet
- udarbejdelsen af afviklingsplaner for signifikante og mindre signifikante banker var på rette spor
- den fælles afviklingsmekanismes organisatoriske struktur var hensigtsmæssig.

19 I forbindelse med revisionsarbejdet undersøgte vi tilgængelig dokumentation i SRB og gennemførte samtaler med SRB's personale. Vi undersøgte en stikprøve af afviklingsplaner fra 2018-cyklussen (jf. punkt **09**). 2018-cyklussen var baseret på bankernes finansielle oplysninger fra udgangen af 2017 og sluttede i 2020, hvor de sidste planer blev vedtaget. Vores stikprøve bestod af seks planer vedrørende banker, der ikke havde et afviklingskollegium, og to planer vedrørende banker, der havde et sådant. Vi undersøgte desuden en stikprøve bestående af tre vurderinger foretaget af SRB, som vedrørte 16 planer for mindre signifikante banker indgivet af nationale afviklingsmyndigheder, og en stikprøve bestående af to forenklede afviklingsplaner, også indgivet af nationale afviklingsmyndigheder.

⁶ Revisionsrettens særberetning nr. 23/2017: "Den Fælles Afviklingsinstans: Arbejdet på en udfordrende bankunionsopgave er begyndt, men der er langt igen" (www.eca.europa.eu).

20 Vi interviewede medarbejdere i Kommissionen (Generaldirektoratet for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen (GD FISMA)) og EBA. Vi besøgte også fire nationale afviklingsmyndigheder (i Tyskland, Italien, Letland og Luxembourg), som enten var ansvarlige for et stort antal banker eller allerede havde erfaring med afvikling af banker. Endelig gennemførte vi en spørgeundersøgelse med deltagelse af de 19 nationale afviklingsmyndigheder i den europæiske bankunion.

21 Vores feltarbejde blev udført mellem april 2019 og januar 2020 og var således afsluttet, inden covid-19-pandemien brød ud. Denne beretning tager derfor ikke, medmindre andet er angivet, højde for politiske udviklinger eller forandringer som reaktion på pandemien.

Adgang til revisionsbevis og fortrolighedsspørgsmål

22 Revisionsrettighederne og mandatet vedrørende denne forvaltningsrevision hidrører fra de generelle bestemmelser i artikel 287 TEUF⁷, som giver Revisionsretten fuld adgang til al dokumentation, der er nødvendig for revisionsopgaven. Med henvisning til fortrolighedshensyn redigerede SRB's personale imidlertid dokumenter ved at overstrege alle oplysninger og data, der ville gøre det muligt for os at identificere de banker, som afviklingsplanerne i stikprøven vedrørte. Vi var derfor ude af stand til at kontrollere MREL-beregningerne (baseret på ECB-data, jf. punkt 23), vurdere, om bankernes funktioner er kritiske, og undersøge, om SRB's vurdering af, om bankernes funktioner er kritiske, var konsekvent på tværs af afviklingsplanerne. I forhold til den tidligere revision var der dog bedre adgang til oplysninger, eftersom de fulde afviklingsplaner blev gjort tilgængelige i stedet for blot udvalgte kapitler.

⁷ Konsolideret udgave af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 202 af 7.6.2016, s. 1).

23 Derudover fik vi ikke adgang til følgende dokumenter, som stammer fra ECB, men også findes i SRB's arkiv: i) genopretningsplaner for banker og ii) ECB's feedback på SRB's udkast til afviklingsplaner. Vi anmodede helt i starten af revisionsarbejdet SRB om at udlevere disse dokumenter. På det tidspunkt, hvor SRB meddelte os, at ECB havde indvilget i at give os adgang til dokumenterne i et fysisk datalokale i SRB's lokaler, var nedlukningsforanstaltningerne i forbindelse med covid-19-pandemien gældende, og det forhindrede os i at gennemgå dokumenterne. SRB meddelte os efter at have rådført sig med ECB, at dokumenterne ikke ville blive stillet til rådighed for os i et virtuelt datalokale af datasikkerhedsårsager.

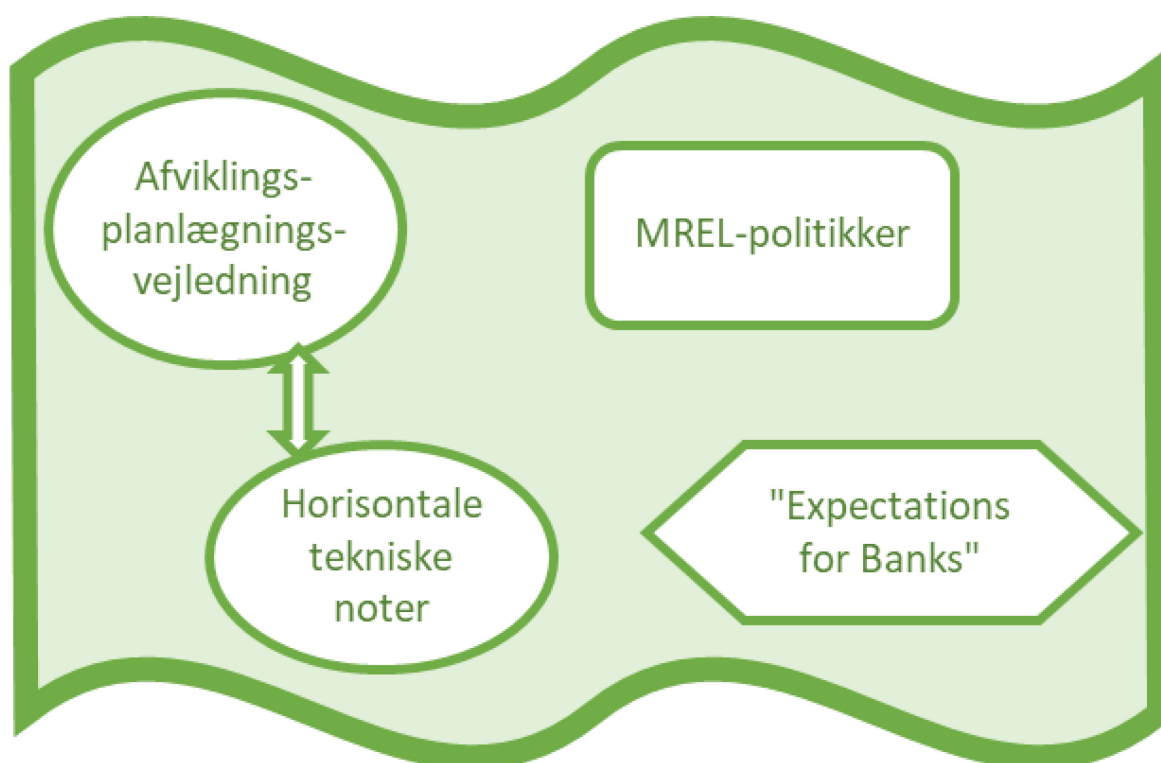
24 Ud over dette havde vi adgang til den dokumentation, der var nødvendig for de bemærkninger og konklusioner, der præsenteres i denne beretning.

Bemærkninger

De politiske rammer er styrket, men der er stadig mangler inden for visse vigtige områder

25 SRB har udformet detaljerede politikker for at sikre kvaliteten af og konsekvensen i afviklingsplanerne for bankerne under sit ansvarsområde og de potentielle afviklingsforanstaltninger heri. Politikkerne, som vedtages på SRB's eksekutivmøde, fastlægges i afviklingsplanlægningsvejledningen, som er SRB's interne politikdokument, samt i horisontale tekniske noter. Indholdet i disse tekniske noter, som blev udstedt i perioden 2016-2019, blev indarbejdet i 2019-ajourføringen af vejledningen, dog i mindre detaljeret form. Der blev også udarbejdet særskilte politikdokumenter om MREL, og i april 2020 udsendte SRB et dokument med oplysninger om sine forventninger til banker, "Expectations for Banks" (jf. [figur 5](#)).

Figur 5 - SRB's politikunivers



Kilde: Revisionsretten.

26 I den periode, vores revision dækker, behøvede de nationale afviklingsmyndigheder ikke at anvende disse politikker, når de udarbejdede planer for mindre signifikante banker, undtagen når der var tale om MREL. I betragtning af relevansen for alle kategorier af banker kunne politikkerne dog anvendes som referencepunkt for de nationale afviklingsmyndigheder, når de udviklede deres egne politikker.

27 SRB grupperede sine politikker omkring otte områder, som afspejler afviklingsplanlægningsprocessen (jf. [figur 6](#)). Politikkerne blev udviklet i tæt samarbejde med de nationale afviklingsmyndigheder.

Figur 6 - Afviklingsplanlægningsprocessen



Bemærk: Afviklingsplanlægningsvejledningen indeholder et kapitel for hvert af disse otte områder.

Kilde: SRB.

28 I vores særberetning fra 2017 konkluderede vi, at SRB ikke havde indført et komplet system af politikker for afviklingsplanlægning. Vi anbefalede i) at gøre afviklingsplanlægningsvejledningen bindende, ii) at udarbejde klare og konsekvente politikker vedrørende væsentlige hindringer for afvikling og MREL og iii) at lade vejledningen omfatte retningslinjer for alle afviklingsscenarier.

29 Vi undersøgte derfor, om:

- a) SRB havde vedtaget alle de relevante politikker, der var nødvendige for at udarbejde afviklingsplaner for banker under dens ansvarsområde
- b) de udformede politikker var af tilfredsstillende kvalitet.

Der mangler stadig en række vigtige politikker for bankerne under SRB's ansvarsområde

30 De politikker, der er fastlagt i vejledningen, skal fungere som retningslinjer for de interne afviklingshold, når de udarbejder afviklingsplaner for signifikante banker. Vejledningen er ikke gjort bindende. Vi konstaterede også, at der ikke stilles krav om, at de interne afviklingshold begrundet afvigelser fra vejledningen i afviklingsplanen, og vi fandt da heller ingen begrundelser af den art i nogen af planerne i vores stikprøve.

31 Vi gennemgik SRB's politikker og konstaterede, at flere manglede (april 2020). For det første var der ingen politik for "finansiel kontinuitet". Det er helt afgørende at sikre finansiering, når først der er indledt en afviklingsproces, eftersom en bank kan have svært ved at skaffe den nødvendige likviditet til at refinansiere sine passiver, efterhånden som de forfalder, f.eks. som følge af usikkerhed om dens rentabilitet. Vigtigheden af dette kunne f.eks. ses, da Hypo Real Estate blev nødlidende: De tyske offentlige myndigheder måtte i 2008 tilføre 145 milliarder euro i likviditet. Ifølge SRB er udviklingen af politikken for dette område et projekt, der vil komme til at strække sig over flere år, og som den ikke forventer afsluttet før 2022. Endelig fastsættes det i SRB's dokument "Expectations for Banks" (jf. punkt 25), at bankerne skal dokumentere deres kapacitet inden for finansiel kontinuitet senest i 2023.

32 Et aspekt, der hænger tæt sammen med finansiel kontinuitet i forbindelse med afvikling, er den offentlige sektors bagstopperordning. En sådan bagstopperordning kan bruges midlertidigt af SRB til at sikre finansiering til afvikling af en bank, der erklæres for nødlidende eller forventeligt nødlidende. I december 2019 nåede Eurogruppen principielt til enighed om, at den europæiske stabilitetsmekanisme skulle omfatte en bagstopperordning på ca. 65-70 milliarder euro. Den planlagte ændring af traktaten om oprettelse af den europæiske stabilitetsmekanisme⁸ er endnu ikke

⁸ Traktaten om oprettelse af den europæiske stabilitetsmekanisme mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Republikken

underskrevet. Bagstopperordningen skal erstatte instrumentet til direkte rekapitalisering, hvortil den europæiske stabilitetsmekanisme havde afsat 60 milliarder euro. Eksperter påpeger, at bagstopperordningen kan vise sig at være utilstrækkelig til at opfylde finansieringsbehovene i forbindelse med afvikling, navnlig med hensyn til likviditetstilførsel, og opfordrer til yderligere foranstaltninger⁹.

33 For det andet var der ikke nogen politik for "forvaltning og kommunikation" i forbindelse med afvikling. Dette område vedrører f.eks. den forvaltningsstruktur, der er nødvendig for at sikre formidling af oplysninger såvel som effektivt tilsyn og effektiv beslutningstagning i forbindelse med afviklingsplanlægning og i en krise. Fordi mange beslutninger skal træffes inden for ekstremt kort tid, er det afgørende at have en solid forvaltnings- og kommunikationsstruktur.

34 For det tredje var der ingen overordnet politik for "informationskrav". Dette område vedrører f.eks. oplysninger, som banker skal udlevere til SRB med henblik på anvendelse af afviklingsværktøjer eller som grundlag for værdiansættelse af aktiver i tilfælde af afvikling. Ifølge en analyse fra Europa-Parlamentet er nøjagtige rapporter om værdiansættelse afgørende for den overordnede succes med afviklingen af en bank, fordi unøjagtige værdiansættelsesrapporter kan trække de økonomiske problemer i langdrag eller få aktionærer og kreditorer til at anlægge søgsmål om erstatning¹⁰.

Cypern, Republiken Letland, Republiken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republiken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republiken Slovenien, Den Slovakiske Republik og Republiken Finland, som blev undertegnet den 2.2.2012.

⁹ Jf. f.eks.: "Providing funding in resolution: Unfinished business even after Eurogroup agreement on EMU reform", Demertzis og Wolff, Bruegel, 7.12.2018, eller "Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution", Deslandes og Magnus, Europa-Parlamentet, PE 624.402, juli 2019.

¹⁰ Dybdegående analyse på foranledning af ECON-udvalget, "Valuation reports in the context of banking resolution: What are the challenges?", Willem Pieter de Groen, Europa-Parlamentet, PE 624.418, juni 2018.

35 Endelig indeholdt afviklingsplanlægningsvejledningen ikke nogen politik for, hvilke enheder i en koncern afviklingsforanstaltningerne skal finde anvendelse på (den såkaldte tilgang til afvikling, jf. punkt **10**). Tilgangen til afvikling afgør, hvordan mange afviklingsmyndigheder udøver deres beføjelser og anvender afviklingsværktøjerne. Ved en selskabsspecifik tilgang overdrages beføjelserne til kun én myndighed, mens man ved en koncernspecifik tilgang inddrager mere end én afviklingsmyndighed.

36 SRB har til hensigt at udstede eller ajourføre sine politikker inden for en række områder i 2020. Som et første skridt offentliggjorde den ved udgangen af april 2020 et dokument, som fastlagde dens forventninger til banker. Dokumentet indeholder imidlertid endnu ikke detaljerede politikker inden for de ovenfor beskrevne områder.

De foreliggende politikker er behæftet med visse svagheder

37 Vi vurderede kvaliteten af de gældende politikker i den reviderede periode og konstaterede svagheder inden for tre områder: i) vurderingen af samfundets interesser, ii) konstateringen af væsentlige hindringer for afvikling og iii) anvendelsen af MREL og bail-in-værktøjet.

Vurdering af samfundets interesser

38 En af betingelserne for afvikling, når en bank er erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende, er, at samfundets interesser taler for afvikling, dvs. at afviklingsmålene ikke ville blive nået i samme omfang, hvis banken blev likvideret i henhold til national insolvenslovgivning. Eksempler på sådanne afviklingsmål er:

- at sikre videreførelsen af en banks kritiske funktioner
- at undgå betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet
- at beskytte dækkede indskud
- at beskytte offentlige midler.

39 Derfor skal den relevante afviklingsmyndighed foretage en vurdering af samfundets interesser. I en undersøgelse udført på foranledning af Kommissionen anførte flere interessenter, at vurderingen burde foretages på en mere konsekvent måde i hele EU¹¹. Nogle interessenter var heller ikke enige i SRB's synspunkt om, at afvikling kun er relevant for et fåtal af bankerne. SRB mener rent faktisk - i betragtning af banklandskabet i euroområdet - at afviklingsforanstaltninger som følge af vurderingen af samfundets interesser i sidste ende kun vil finde anvendelse på nogle få banker, da de fleste banker vil blive likvideret i henhold til national insolvenslovgivning¹².

40 Vi konstaterede med hensyn til vurderingen af, om visse funktioner i en bank er kritiske (jf. punkt **03**), at SRB's politik ikke fastsætter klart definerede tærskelværdier (såsom markedsandel). Baseret på vores spørgeundersøgelse og samtaler med de nationale afviklingsmyndigheder samt vores gennemgang af SRB's dokumenter konkluderer vi, at der er uoverensstemmelser mellem de forskellige interne afviklingsholds vurderinger af kritiske funktioner. Som følge af disse uoverensstemmelser og manglen på klare retningslinjer er der en risiko for, at SRB ikke vurderer en funktion som kritisk, selv om bankens sammenbrud ville have negative konsekvenser for realøkonomien.

41 Med hensyn til afviklingsmålet om at beskytte dækkede indskud konstaterede vi følgende: Når det vurderes, at finansieringen af medlemsstaternes nationale indskudsgarantiordninger er utilstrækkelig til at håndtere en krise, indebærer det, at de dækkede indskud ikke er tilstrækkeligt beskyttet. Det er imidlertid ikke tilstrækkelig grund for SRB til at anse afviklingen af den pågældende bank for at være i samfundets interesse.

42 Med hensyn til beskyttelsen af offentlige midler bemærker vi, at reglerne om byrdefordeling mellem i) aktionærer og visse kreditorer og ii) den offentlige sektor varierer, alt efter om der er tale om afvikling eller national insolvensbehandling (jf. **figur 7**):

- I henhold til retsgrundlaget kan offentlig støtte til afvikling via Den Fælles Afviklingsfond kun finde sted, når en banks tab er blevet dækket ved bail-in på mindst 8 % af bankens samlede passiver og kapitalgrundlag. Den Fælles

¹¹ "Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation", VVA, Grimaldi & Bruegel, november 2019.

¹² <https://srb.europa.eu/en/node/622>.

Afviklingsfonds bidrag er i princippet begrænset til 5 % af bankens samlede passiver og kapitalgrundlag¹³. Den Internationale Valutafond har foreslået at indføre en undtagelse vedrørende finansiel stabilitet¹⁴, dvs. en undtagelse, der kun skal finde anvendelse i tilfælde af en krise i euroområdet eller i en medlemsstat. Ifølge vores spørgeundersøgelse støtter størstedelen af de nationale afviklingsmyndigheder (60 %) dette forslag.

- Hvis en bank likvideres i henhold til den nationale insolvenslovgivning, kan medlemsstaten også anse det for nødvendigt at yde offentlig støtte. I henhold til Kommissionens bankmeddelelse¹⁵ finder byrdefordelingskravene anvendelse på aktionærer og indehavere af efterstillede gældsinstrumenter: De skal bidrage fuldt ud til omkostningerne ved foranstaltningerne. I modsætning til hvad der gælder for afviklingsscenariet, skal foranstillede kreditorer ikke bidrage. Den Internationale Valutafond har anbefalet, at der indføres strengere principper for byrdefordeling i statsstøttereglerne¹⁶.

¹³ Bidraget kan overstige 5 %, hvis visse betingelser er opfyldt, som fastsat i artikel 27, stk. 10, i SRMR.

¹⁴ "2018 Euro Area Policies Financial Sector Assessment Program Technical Note -Bank Resolution and Crisis management", Den Internationale Valutafond, juli 2018, s. 7.

¹⁵ Meddelelse fra Kommissionen om statsstøttereglernes anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen ("bankmeddelelsen") (EUT C 216 af 30.7.2013, s. 1).

¹⁶ "2018 Euro Area Policies Financial Sector Assessment Program, Technical Note, Bank Resolution and Crisis management", Den Internationale Valutafond, juli 2018, s. 7.

Figur 7 - Bail-in-krav i forbindelse med afvikling (BRRD) og statsstøtte (bankmeddelelsen)¹⁷

I henhold til BRRD

(artikel 44 og 101 i BRRD)

- Bail-in af aktionærer, efterstillede kreditorer og foranstillede kreditorer, herunder (ikkebeskyttede) indskydere



- Minimumskrav til bail-in: ikke under 8 % af de samlede passiver



- Loft over offentlig støtte: det laveste beløb af enten 5 % af de samlede passiver eller de midler, der er til rådighed for Afviklingsfonden



I henhold til statsstøttere reglerne

(punkt 44 i bankmeddelelsen)

- Ingen bail-in af foranstillede kreditorer og indskydere

- Intet minimumskrav til bail-in

- Intet loft over offentlig støtte

Kilde: Revisionsretten, baseret på det nævnte retsgrundlag.

43 Som det fremgår af tredje linje i [figur 7](#), kan der ydes større offentlig støtte (statsstøtte) under national insolvensbehandling end under afvikling, jf. Kommissionens aktuelle statsstøttepolitik, som den fremgår af bankmeddelelsen. Dette er ikke uden betydning, når det skal afgøres, hvad der er i samfundets interesse. Der er to typer vurderinger, og den ene udføres af SRB og den anden af Kommissionen:

- I henhold til afviklingsmålene (jf. punkt [38](#)) skal SRB vurdere, om et banksammenbrud vil have betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, og minimere ydelsen af ekstraordinær finansiell støtte fra det offentlige.
- Kommissionen bør - før den godkender statsstøtte, som en medlemsstat ønsker at yde i forbindelse med en banks likvidation ved national insolvensbehandling - vurdere, om denne støtte er nødvendig for at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse af medlemsstatens økonomi. I en tidligere revision bemærkede vi, at Kommissionen anså medlemsstaterne for at være bedst i stand til at foretage en indledende vurdering af, om en bestemt banks ukontrollerede udtræden af markedet ville true den finansielle stabilitet (eller medføre andre alvorlige forstyrrelser i medlemsstaten). Vi konstaterede også, at Kommissionen ikke anfægtede

¹⁷ Revisionsrettens særberetning nr. 21/2020 "Kontrollen med statsstøtte til finansielle institutioner i EU: Der er behov for et kvalitetstjek" (www.eca.europa.eu).

medlemsstaternes udsagn om, at et potentielt banksammenbrud udgjorde en trussel mod den finansielle stabilitet¹⁸.

44 I forbindelse med en række nylige banksammenbrud fastslog SRB, at de pågældende banker kunne likvideres ved almindelig national insolvensbehandling, uden at det ville få betydelige negative konsekvenser for den finansielle stabilitet, og konkluderede derfor, at der ikke forelå nogen samfundsinteresser, der berettigede anvendelse af afviklingsværktøjer. Senere godkendte Kommissionen imidlertid statsstøtte, fordi den mente, at likvidationen af disse banker ved almindelig insolvensbehandling ville udgøre en alvorlig forstyrrelse af økonomien. IMF konkluderer, at det ville mindske usikkerheden og reducere medlemsstaternes nuværende incitament til at finde metoder til at likvidere nødlidende signifikante institutter ved national insolvensbehandling, hvis byrdefordelingskravene ved insolvensbehandling blev bragt på linje med byrdefordelingskravene ved afvikling, efter at der i rammen var indført alternativ fleksibilitet med en undtagelse vedrørende finansiell stabilitet¹⁹. Endelig bemærkede Europa-Parlamentet i sin 2020-beslutning om bankunionen, at "det er nødvendigt at sikre lige konkurrencevilkår og en konsekvent anvendelse af kriteriet om offentlig interesse"²⁰.

45 Vi bemærker, at harmonisering af de nationale insolvenslovgivninger vedrørende banker²¹ er et andet spørgsmål, der er blevet stadig mere relevant i den politiske debat. 14 af de 18 nationale afviklingsmyndigheder, der besvarede vores spørgeundersøgelse, anførte, at det ville være nyttigt eller meget nyttigt, hvis de nationale insolvensordninger for banker blev harmoniseret. Eksempelvis er de faktorer, der udløser national insolvensbehandling, i de fleste lande ikke på linje med de faktorer, der udløser afvikling, navnlig ikke betingelserne for, at en bank erklæres nødlidende eller forventeligt nødlidende²². Opnåelse af harmonisering er imidlertid en

¹⁸ Revisionsrettens særberetning nr. 21/2020 "Kontrollen med statsstøtte til finansielle institutioner i EU: Der er behov for et kvalitetstjek", punkt 66 og 68 (www.eca.europa.eu).

¹⁹ "2018 Euro Area Policies Financial Sector Assessment Program, Technical Note, Bank Resolution and Crisis management", Den Internationale Valutafond, juli 2018, s. 21.

²⁰ Europa-Parlamentets beslutning af 19. juni 2020 om Bankunionen - Årsberetning 2019 (2019/2130(INI), P9_TA(2020)0165), punkt 49.

²¹ Jf. f.eks. "Eurofi Article by Elke König - Why we need an EU liquidation regime for banks", 5.9.2018 (srb.europa.eu/en/node/622).

²² Jf. fodnote 11.

vanskelig proces, eftersom en sådan harmonisering omfatter retsområder, der fortsat hører under medlemsstaternes kompetenceområde (såsom selskabsret).

46 Endelig skal der i en afviklingsplan tages højde for relevante scenarier, herunder at sammenbruddet kan være idiosynkratisk (bankspecifikt) eller finde sted i en periode med generel finansiell ustabilitet eller begivenheder, der berører hele systemet. Ifølge SRB foreskriver SRMR (artikel 8) imidlertid ikke, at der skal tages højde for sådanne begivenheder i den fase, hvor vurderingen af samfundets interesser finder sted, hvis den foretrukne strategi er at anvende den nationale insolvenslovgivning. Derfor præciserer SRB's afviklingsplanlægningsvejledning ikke dette aspekt (jf. punkt **28**). Visse nationale afviklingsmyndigheder fortolker lovgivningen på en anden måde. Kommissionen erkender, at der er et vist råderum for fortolkning.

Retningslinjer for konstatering af væsentlige hindringer for afvikling

47 I henhold til det fælles regelsæt skal SRB vurdere, om en bank kan afvikles eller ej. En bank anses for at kunne afvikles, hvis det er muligt og troværdigt enten at likvidere banken i henhold til den almindelige insolvenslovgivning eller at likvidere den ved anvendelse af afviklingsværktøjer og udøvelse af afviklingsbeføjelser. Afviklingsmyndigheden skal derfor vurdere, om der er hindringer for afvikling af banken. Afviklingsmyndigheden skal også rettidigt underrette EBA, når en bank anses for ikke at kunne afvikles.

48 Når SRB har konkluderet, at en hindring er væsentlig, indledes en administrativ procedure, som skal sikre, at den pågældende bank retter op på situationen (jf. **figur 8**). Den administrative procedure involverer flere interessenter. Der kan gå 12 måneder eller mere, før banken indgiver den endelige gennemførelsesplan, som skal sikre, at den væsentlige hindring fjernes.

Figur 8 - Faser i afhjælpningen af væsentlige hindringer for banker under SRB's ansvarsområde



Kilde: Revisionsretten, baseret på SRB's oplysninger.

49 Som opfølgning på en anbefaling fra vores særberetning nr. 23/2017 (jf. punkt 28) offentliggjorde SRB i september 2018 sin politik for identificering og håndtering af hindringer for afvikling. SRB anvendte kun denne politik på en lille del af de afviklingsplaner, der blev udarbejdet i 2019. SRB arbejder på at videreudvikle sine retningslinjer for de interne afviklingshold og navnlig for, hvordan dens metoder skal anvendes i praksis.

50 Ifølge 2018-politikken bør de interne afviklingshold som et første skridt identificere potentielle hindringer. De bør herefter på en skala fra lav til høj vurdere i) sådanne potentielle hindrings indvirkning på afviklingsstrategien og ii) sandsynligheden for, at de forekommer. Politikken omfatter en matrice, der angiver, hvornår det i forbindelse med sådanne vurderinger bør konkluderes, at en hindring er væsentlig, men reelt er denne matrice kun vejledende. Potentielle hindringer, hvis indvirkning og sandsynlighed for forekomst er høj, anses f.eks. ikke automatisk for at være væsentlige hindringer.

51 Vurderingerne er således af en sådan art, at de indebærer en betydelig skønsmargin for de interne afviklingshold. Derudover tager SRB højde for en række faktorer, inden den erklærer en hindring væsentlig. Hvis en bank har en troværdig plan for håndtering af de identificerede potentielle hindringer, skal de f.eks. ikke nødvendigvis anses for at være væsentlige. SRB betragter faktisk afhjælpningen af hindringer for afvikling som en trinvis proces mellem sig selv og bankerne, som kan tage et stykke tid.

52 Denne politik bekræftes i SRB's dokument om forventninger til banker, "Expectations for Banks" (jf. punkt **25**): Ifølge dette dokument er der en indfasningsperiode, hvor bankerne - uanset risikoniveau, størrelse eller kompleksitet - forventes at få opbygget deres kapacitet inden for alle de syv dimensioner²³, der fremgår af dokumentet, inden udgangen af 2023. Efter aftale kan kapacitetsopbygningen også fortsætte efter 2023. Til sammenligning følger banker under Bank of Englands ansvarsområde strammere tidsfrister, da de alle skal kunne afvikles senest den 1. januar 2022²⁴.

53 Samarbejde er det styrende princip for disse forventninger, dvs. at SRB og bankerne skal samarbejde om at opnå afviklingsmuligheder. Det forventes, at bankerne udarbejder en arbejdsplan og en selvevaluering af de fremskridt, der er gjort i henhold til denne, for at sikre rettidig gennemførelse. 17 af de 18 nationale afviklingsmyndigheder, der besvarede vores spørgeundersøgelse, anser dette for at være en hensigtsmæssig tilgang. En banks motivation til at samarbejde med SRB om at afhjælpe hindringer risikerer dog at være begrænset, især vedrørende forretningsmodeller - f.eks. hvis SRB agter at bruge "virksomhedssalgsværktøjet" (jf. [figur 3](#)).

²³ Dimensionerne er følgende: forvaltning; tabsabsorberings- og rekapitaliseringskapacitet; likviditet og finansiering under afvikling; driftsmæssig kontinuitet og adgang til infrastrukturtjenester på det finansielle marked; informationssystemer og datakrav; kommunikation; mulighed for separat afvikling og omstrukturering.

²⁴ Bank of England, "Policy Statement: The Bank of England's approach to assessing resolvability", juli 2019.

54 Desuden indeholder det fælles regelsæt ingen bestemmelser om overgangsperioder. Det stiller krav om en klar konklusion om, hvorvidt banken kan afvikles (jf. punkt **09**), hvilket kræver en forudgående konstatering af eventuelle væsentlige hindringer. Dette bekræftes af en 2018-afgørelse fra EBA, hvoraf det fremgår, at identificering af potentielle hindringer uden at konstatere, om de er væsentlige, strider mod det fælles regelsæt. EBA konkluderede, at en vedtaget afviklingsplan skal omfatte en detaljeret beskrivelse af vurderingen af afviklingsmulighederne. Denne detaljerede beskrivelse skal omfatte enhver konstateret væsentlig hindring for afvikling²⁵.

55 Som følge af den trinvis tilgang, som SRB har valgt, og som førte til manglende konstatering af væsentlige hindringer, har SRB endnu ikke indgivet nogen underretninger til EBA (jf. punkt **47**), og de nationale afviklingsmyndigheder har ikke indgivet nogen underretninger vedrørende mindre signifikante institutter.

56 I et dokument²⁶ udgivet ved udgangen af 2019 konkluderede Europa-Parlamentets Enhed for Støtte til den Økonomiske Styring, at ingen af afviklingsplanerne pr. oktober 2019 havde indeholdt en fyldestgørende vurdering af hindringer for afvikling. Ifølge dokumentet giver det anledning til bekymring om bankernes parathed til potentiel afvikling i de kommende år.

Retningslinjer for MREL og bail-in

57 Et af de vigtigste instrumenter til at forbedre en banks afviklingsmuligheder er retskravet om, at alle banker skal opfylde de MREL-mål, som deres afviklingsmyndighed fastsætter (jf. punkt **08**). Banker skal have et vist volumen af egenkapital og andre nedskrivningseggede passiver, som gør det muligt for dem at absorbere tab og genoprette deres kapitalposition uden anvendelse af offentlige midler.

²⁵ "Decision of the European Banking Authority on the settlement of a disagreement", rettet til Den Fælles Afviklingsinstans og Banca Națională a României, 27.4.2018.

²⁶ Dybdegående analyse på foranledning af ECON-udvalget, "Impediments to resolvability of banks? Banking Union Scrutiny", Willem Pieter de Groen, Europa-Parlamentet, PE 634.358, december 2019.

58 I henhold til det fælles regelsæt er bankerne først forpligtet til at nå deres MREL-mål fuldt ud i 2024, men de skal nå et mellemliggende mål inden udgangen af januar 2022, da det kan være vanskeligt for banker at udstede værdipapirer af MREL-typen.

59 SRB og de nationale afviklingsmyndigheder er lovmæssigt forpligtet til at træffe en formel MREL-afgørelse for hver bank. Otte af de 18 nationale afviklingsmyndigheder (44 %), der besvarede vores spørgeundersøgelse, mener, at en sådan grad af formalitet ikke giver mening, når MREL er lig med de tilsynsmæssige kapitalkrav, hvilket generelt er tilfældet, når en bank skal likvideres i henhold til national insolvenslovgivning. Disse otte tæller bl.a. de nationale afviklingsmyndigheder, der har flest banker under sig. Forpligtelsen skaber en administrativ byrde for alle involverede parter (SRB, de nationale afviklingsmyndigheder og bankerne).

60 SRB offentliggjorde MREL-politikken for 2018-afviklingsplanlægningscyklussen i november 2018 og ajourførte den i januar 2019 (jf. punkt [28](#)). I maj 2020 offentliggjorde den MREL-politikken for 2020-afviklingsplanlægningscyklussen. De fleste af de ændringer, der blev foretaget (jf. [bilag II](#), som indeholder en sammenligning), hidrører fra den reviderede SRMR²⁷. Det vides endnu ikke, hvordan disse lovgivningsmæssige ændringer vil påvirke MREL-målene på kort og mellemlang til lang sigt. SRB meddelte endvidere, at den agter at vurdere covid-19-pandemiens potentielle indvirkning på de overgangsperioder, der er nødvendige for i sidste ende at nå MREL-målet (jf. punkt [58](#)).

61 Eksempler på ændringer som følge af den reviderede retlige ramme:

- Det er ikke længere obligatorisk at inkludere en markedstillidsbuffer i beregningen af MREL-målet. SRB vil dog fortsat anvende en sådan.

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/877 af 20. maj 2019 om ændring af forordning (EU) nr. 806/2014 for så vidt angår kreditinstitutters og investeringsselskabers tabsabsorberings- og rekapitaliseringskapacitet (EUT L 150 af 7.6.2019, s. 226), gældende fra og med 28.12.2020.

- Det reviderede BRRD²⁸ indfører et obligatorisk fast MREL for tre kategorier af banker²⁹.
- Det reviderede BRRD fastsætter et minimumskrav om efterstillelse (8 % af de samlede passiver, herunder kapitalgrundlag). Efterstillelse indebærer, at en del af MREL-målet skal nås med efterstillet gæld, dvs. ikke blot med foranstillet gæld. Omkostningerne ved udstedelse af efterstillet gæld er generelt højere.

62 EU-afviklingsmyndighedernes praksis for bestemmelse af MREL varierer som følge af, at der er valgfrie bestemmelser eller mangler bestemmelser i retsgrundlaget (jf. [tekstboks 1](#)).

²⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/879 af 20. maj 2019 om ændring af direktiv 2014/59/EU for så vidt angår kreditinstitutters og investeringsselskabers tabsabsorberings- og rekapitaliseringskapacitet og af direktiv 98/26/EF (EUT L 150 af 7.6.2019, s. 296).

²⁹ Afviklingsmyndighederne skal klassificere banker i fire kategorier, nemlig i) globale systemisk vigtige banker, ii) "top-tier banks", iii) andre systemiske enheder og iv) alle dem, der ikke hører under de foregående tre kategorier. Det obligatoriske faste MREL gælder for de første tre kategorier.

Tekstboks 1

Eksempler på varierende praksis for bestemmelse af MREL

EBA's kvantitative MREL-rapport fra 2020³⁰ viser, at praksis for efterstillelse, i fravær af et obligatorisk krav om efterstillelse, varierer blandt afviklingsmyndighederne i EU. Nogle kræver, at MREL-målet skal nås fuldt ud med efterstillet gæld, mens SRB stiller et minimumskrav om efterstillelse på 12-16 % af den samlede risikoeksponering, afhængigt af bankens kompleksitet. Med revisionen af BRRD blev der for nylig indført et obligatorisk krav for nogle kategorier af banker.

Ifølge samme rapport fastsætter den tjekkiske afviklingsmyndighed ikke et standardniveau for markedstillidsbufferen. Den svenske afviklingsmyndighed kalibrerer ikke MREL i tilfælde af overførsler af aktiver. Den rumænske afviklingsmyndighed tillader ikke indregning af indskud i MREL. Ifølge den polske afviklingsmyndighed bidrager kapitalgrundlag og passiver, der besiddes af detailinvestorer, ikke til opfyldelse af MREL³¹, men det gør de ifølge SRB.

63 Når en bank krakker, kan detailinvestorer blive ramt, uanset om den skal likvideres i henhold til national insolvenslovgivning eller afvikles. Sagerne for nylig om de nødlidende banker Veneto Banca, Banco Popolare di Vicenza og Banca Popular førte til offentlig debat om, hvorvidt detailinvestorer skulle være omfattet af bail-in. Den foranstillede og den efterstillede gæld, som EU-bankerne udstedte til detailinvestorer i euroområdet i 2018, beløb sig anslået til 262 milliarder euro, primært hos obligationsindehavere i Italien (51 %) og Tyskland (19 %)³².

64 SRB's politik for bail-in-værktøjet beskriver operationelle spørgsmål vedrørende bail-in af værdipapirer (aktier og obligationer). Operationelle spørgsmål vedrørende andre nedskrivningseggede passiver, f.eks. indskud, behandles imidlertid ikke. SRB's retningslinjer fastsætter desuden ikke nogen frist for, hvornår en bail-in-operation skal være afsluttet. Til sammenligning stiller den tyske afviklingsmyndighed krav om, at banker under dens ansvarsområde gennemfører bail-in i deres regnskaber inden for

³⁰ Bilag 5 til EBA's kvantitative MREL-rapport, EBA/Rep/2020/07.

³¹ Idem.

³² "Statement of the EBA and ESMA on the treatment of retail holdings of debt financial instruments subject to the Bank Recovery and Resolution Directive", maj 2018.

24 timer og er klar til at igangsætte den eksterne gennemførelse, der finder anvendelse på obligationsindehavere/aktionærer, inden for 12 timer.

65 Ifølge det fælles regelsæt skal afviklingsmyndighedens vurdering af, hvorvidt den foretrukne afviklingsstrategi (dvs. det værktøj, der skal bruges, jf. [figur 3](#)) er gennemførlig og troværdig, omfatte en vurdering af enhver alternativ strategi, der foreslås som led i strategien. Dette er særlig vigtigt i tilfælde, hvor der ikke er sikret finansiering under afvikling (jf. punkt [31](#)), fordi der er risiko for, at afviklingen slår fejl. I tilfælde af anvendelse af bail-in-værktøjet fremhæves det imidlertid ikke i tilstrækkelig grad i SRB's politik, at de interne afviklingshold skal vurdere de alternative strategier.

Der er gjort fremskridt i afviklingsplanlægningen, men der er stadig et stykke vej igen, før den er i overensstemmelse med de retlige krav

66 De afviklingsplaner, som afviklingsmyndighederne udarbejder, bør fuldt ud overholde det fælles regelsæt, og SRB skal fastsætte fristen for, hvornår de første afviklingsplaner skal være udarbejdet. I henhold til SRMR bør afviklingsplanerne som hovedregel ajourføres mindst én gang om året.

67 Som nævnt i punkt [06](#) er SRB ansvarlig for at føre tilsyn med de nationale afviklingsmyndigheders arbejde vedrørende mindre signifikante banker. Til dette formål må SRB udstede retningslinjer og generelle instrukser vedrørende de opgaver, som de nationale afviklingsmyndigheder skal udføre. I henhold til rammesamarbejdsaftalen mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder skal SRB også vurdere de afviklingsplaner, som de nationale afviklingsmyndigheder udarbejder.

68 Vi undersøgte, om:

- a) kvaliteten af de afviklingsplaner, som SRB havde vedtaget, var blevet bedre sammenlignet med resultaterne af vores tidligere revision, dvs. om planerne opfyldte flere af kravene i det fælles regelsæt
- b) SRB godkendte afviklingsplanerne for banker inden for sit ansvarsområde rettidigt
- c) SRB's analyser af de planer for mindre signifikante banker, som de nationale afviklingsmyndigheder havde indgivet, var konsekvente.

Kvaliteten af afviklingsplanerne for banker under SRB's ansvarsområde er blevet bedre

69 Baseret på vores stikprøve bestående af seks afviklingsplaner fra 2018-cyklussen undersøgte vi, om afviklingsplanerne opfyldte kravene i det fælles regelsæt. Det gjorde vi ved at vælge 179 af disse krav, som vi grupperede efter områder (jf. [figur 6](#)), og undersøge, om de var opfyldt.

70 Vores resultater viser, at 60 % af kravene var opfyldt (jf. [tabel 2](#)). Det er en forbedring sammenlignet med vores tidligere revisionsresultater vedrørende en stikprøve af planer fra 2016-cyklussen, hvor kun 14 % var opfyldt. Ud over dette resultat var 30 % af kravene ikke opfyldt (2017: 64 %), og 10 % var delvis opfyldt (2017: 22 %).

Tabel 2 - Revisionsresultater fordelt på områder

Krav opfyldt (efter område)?	Ja (i %)	Nej (i %)	Delvist (i %)
Strategisk forretningsanalyse	65 %	23 %	13 %
Afviklingsstrategi	78 %	16 %	6 %
MREL	70 %	27 %	2 %
Finansiell og driftsmæssig kontinuitet	47 %	39 %	13 %
Kommunikation og information	32 %	39 %	30 %
Vurdering af afviklingsmuligheder	51 %	40 %	9 %
Ledelsesresumé	57 %	38 %	5 %
Sum (2018-planer)	60 %	30 %	10 %

Kilde: Revisionsretten.

71 Der var store forskelle mellem planerne i stikprøven, som varierede mellem 80 % (plan 1) og 40 % (plan 6) opfyldte krav, som det fremgår af [tabel 3](#).

Tabel 3 - Revisionsresultater fordelt på afviklingsplaner

Krav opfyldt (efter plan)?	Ja (i %)	Nej (i %)	Delvist (i %)
Plan 1	80 %	16 %	4 %
Plan 2	65 %	28 %	6 %
Plan 3	60 %	24 %	15 %
Plan 4	58 %	33 %	10 %
Plan 5	53 %	42 %	5 %
Plan 6	40 %	41 %	19 %
Sum (2018-planer)	60 %	30 %	10 %

Kilde: Revisionsretten.

72 *Tabel 4* indeholder eksempler på krav i det fælles regelsæt, som ikke var opfyldt i afviklingsplanerne i vores stikprøve.

Tabel 4 - Eksempler på retlige krav, der ikke var opfyldt

Krav fordelt på områder	Eksempler
Strategisk forretningsanalyse	Ingen af afviklingsplanerne indeholdt oplysninger om, hvordan kritiske funktioner og centrale forretningsområder ville kunne adskilles.
MREL	MREL var kun fastlagt på konsolideret niveau, ikke for de enkelte enheder. Dermed er der en risiko for, at MREL ikke fordeles til eller opbygges i de relevante enheder i en bankkoncern. Det er så meget desto mere relevant ved banker, der arbejder på tværs af grænserne.
Finansiell og driftsmæssig kontinuitet	Ingen af planerne indeholdt oplysninger om de finansieringsbehov, der fremgik af afviklingsstrategien. Jf. også punkt 31.
Kommunikation og information	Ingen af planerne indeholdt en tilfredsstillende beskrivelse af foranstaltningerne til at sikre, at oplysningerne i henhold til artikel 11 i BRRD er ajourførte og tilgængelige efter behov.
Vurdering af afviklingsmuligheder	Ingen af planerne indeholdt oplysninger om eventuelle hindringer for stabilisering af banken på kort sigt eller for en virksomhedsomlægning. Tre af fire planer ³³ anførte ikke klart, om afviklingsstrategien kunne anvendes på en rettidig og effektiv måde. Ingen af planerne indeholdt en tilfredsstillende beskrivelse af afviklingsværktøjernes indvirkning på kreditorer, modparter, kunder og ansatte. Tre af de seks planer indeholdt ikke en klar angivelse af, hvorvidt banken kunne eller ikke kunne afvikles på det pågældende tidspunkt.
Ledelsesresumé	Fem af de seks planer indeholdt ikke nogen frist for gennemførelse af væsentlige aspekter af planen. Alle planerne afslørede svagheder i foranstaltningerne til både samarbejde og koordinering mellem de relevante myndigheder og til informationsudveksling.

Kilde: Revisionsretten.

³³ I to af de seks planer i stikprøven konkluderedes det, at banken ville skulle likvideres i henhold til national insolvenslovgivning.

73 I tillæg til eksemplerne på mangler i tabellen ovenfor kan følgende nævnes:

- Ingen af afviklingsplanerne i stikprøven indeholdt dokumentation for en banktest af bail-in-værktøjet, selv om vi anbefalede dette i vores 2017-særberetning. Ifølge SRB's seneste politikdokument, "Expectations for Banks", er 2022 bankernes frist for at etablere den nødvendige infrastruktur til at generere de data, der er nødvendige for at foretage en sådan test.
- I forbindelse med 2018- og 2019-cykluserne konstaterede SRB kun "potentielle" hindringer for afvikling (der var således ingen vurdering af, om de var væsentlige eller ej), selv om der for størstedelen af planernes vedkommende fandtes en politik for konstatering af væsentlige hindringer (jf. punkt 49). I forbindelse med 2020-afviklingsplanlægningscyklussen vil SRB udelukkende identificere potentielle hindringer. Som nævnt i punkt 51 og 52 betragter SRB konstatering af hindringer som en iterativ proces. Et andet resultat af den nuværende manglende konstatering af væsentlige hindringer er, at SRB hidtil ikke har fastsat højere MREL-mål som følge af hindringer, hvilket den retlige ramme ellers giver mulighed for. Pr. november 2019 havde SRB fastsat MREL-mål på konsolideret niveau for 85 banker, mens der endnu ikke var truffet afgørelse om ca. 32 banker. 48 banker - primært i fem medlemsstater (Frankrig, Grækenland, Italien, Nederlandene og Spanien) - opfylder ikke MREL-kravet (mangler 137 milliarder euro). SRB vedtog ikke nogen afgørelser om interne MREL³⁴-værdipapirer i 2018-cyklussen.

74 Endelig vurderede vi to planer (jf. punkt 19), som blev vedtaget senere end planerne i vores første stikprøve, og undersøgte dem med hensyn til konstatering af væsentlige hindringer, eftersom de burde have været længere fremme i denne henseende. Vi undersøgte, om SRB's egen politik var blevet anvendt:

- I forbindelse med én af planerne konstaterede vi, at retningslinjerne kun var blevet anvendt i begrænset omfang. Der var hverken konstateret væsentlige eller potentielle hindringer. I stedet var der blot identificeret en liste over punkter, der kunne blive til potentielle hindringer.
- I det andet tilfælde konstaterede vi mangler i anvendelsen af retningslinjerne. Det interne afviklingshold havde navnlig fraveget politikdokumentets forslag vedrørende evalueringen af sandsynlighed og forekomst (jf. punkt 50) ved at gøre

³⁴ Eksterne MREL-værdipapirer udstedes af den enhed, hvorpå afviklingsmyndigheden har til hensigt at bruge bail-in-værktøjet. De udstedes til eksterne tegnere. Interne MREL-værdipapirer tegnes af andre koncernenheder, som hører under samme afviklingsenhed.

brug af sine skønsmålinger og tage hensyn til visse formildende omstændigheder. Banken havde f.eks. været nødsaget til at arbejde videre med at nedbringe den tid, det ville tage at indgive værdiansættelsesdata i tilfælde af afvikling, og det faktum, at banken arbejdede på løsninger, blev anset for at være tilstrækkeligt til, at hindringen ikke skulle vurderes som væsentlig.

75 Vi konstaterede, at SRB's interne kontrolsystem ikke var i stand til at afdække afviklingsplanernes svagheder eller de deraf følgende forskellige kvalitetsniveauer (punkt 69-74). I realiteten foretog én enhed i SRB (med ansvar for afviklingspolitik, -processer og -metoder) kvalitetskontroller ved at undersøge, om de afviklingsplaner, der var udarbejdet under andre enheders ansvar, var i overensstemmelse med SRB's politikker og det fælles regelsæt. De ressourcemæssige begrænsninger i enheden betød, at der var begrænset tid til denne kontrol. Kontrolaktiviteterne blev desuden ikke registreret systematisk.

Forsinkelser i vedtagelsen af afviklingsplaner under SRB's ansvarsområde

76 De første afviklingsplaner blev udarbejdet i 2016-cyklussen, og de seneste planer afslører, at der stadig er mangler med hensyn til deres overensstemmelse med det fælles regelsæt (jf. punkt 69-75), men SRB har aldrig fastsat en frist for færdiggørelsen af de enkelte bankers afviklingsplaner (jf. punkt 66). Vi konstaterede noget tilsvarende i vores særberetning nr. 23/2017. SRB anførte blot i sit flerårige arbejdsprogram fra 2018, at 2020 var målet for afslutning af udarbejdelsen af afviklingsplaner. I lyset af den overgangsperiode, bankerne blev indrømmet i "Expectations for Banks"-dokumentet (jf. punkt 31 og 52), er det dog usandsynligt, at alle 2020-planer vil være fuldt ud overensstemmende med det fælles regelsæt.

77 For så vidt angår 2018- og 2019-planlægningscykluserne oplevede SRB forsinkelser i vedtagelsen af afviklingsplanerne. Disse forsinkelser fremgår af [tabel 5](#), som indeholder en sammenligning af de planlagte afslutningsdatoer med de reelle. SRB planlægger at vedtage alle planer i 2020-cyklussen inden for 12 måneder, men vi betragter risikoen for overskridelser som høj. Ud over forsinkelserne i de foregående planer er der følgende årsager til denne risiko:

- tilpasningen af processen til ECB's tilsynsproces: SRB tager højde for resultatet af tilsyns kontrol- og vurderingsprocessen (SREP) samt ECB's vurdering af de afviklingsplaner, bankerne har indgivet
- den tid, der er nødvendig for at høre ECB om udkastene til afviklingsplaner

- antallet af ufærdige politikdokumenter (jf. punkt 31)
- gennemførelsen af nye lovmæssige krav (revideret SRMR og revideret BRRD)
- covid-19-pandemien.

Tabel 5 - Afviklingsplanlægning for 2018- og 2019-cykluserne

	Banktype	Planlagt afslutningsdato	Faktisk afslutningsdato (vedtagelse af den seneste afviklingsplan)	Afviklingsplaner til vedtagelse	Afviklingsplaner vedtaget
2018-planlægningscyklus					
1	Banker uden afviklingskollegium	december 2018	november 2019	76	76
2	Banker med afviklingskollegium	august 2019	juli 2020	40	40
3	Banker uden plan	ikke relevant	ikke relevant	3	ikke relevant ⁽¹⁾
4	I alt			119	116
2019-planlægningscyklus					
5	Prioriterede banker uden afviklingskollegium	april 2020	april 2020	31	31
6	Banker uden plan/ingen ajourføring	ikke relevant	ikke relevant	82	ikke relevant
7	I alt			113	31

Bemærk:

⁽¹⁾ SRB havde besluttet ikke at udarbejde planer, eftersom én bank var ved at blive omlagt med hensyn til størrelse (og derfor ikke længere ville høre under SRB's ansvarsområde), og to banker var under omlægning med væsentlige ændringer af deres forretning, organisatoriske struktur og finansielle stilling til følge.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra SRB.

78 Afslutningen af 2018-planlægningscyklussen blev forsinket i forhold til den oprindelige planlægning. Der er en række årsager til denne forsinkelse:

- ineffektivitet i forberedelsesfasen
- tilføjelse af kvalitetskontrol (jf. punkt **75**)
- manglende ressourcer, navnlig i de interne afviklingshold
- medtagelse af visse administrative procedurer, såsom "retten til at blive hørt"-proceduren, som giver bankerne mulighed for at fremsætte bemærkninger til MREL-målet.

79 Som følge af denne forsinkelse besluttede SRB ikke at vedtage ajourførte afviklingsplaner for alle banker i 2019-afviklingsplanlægningscyklussen, selv om årlig ajourføring er et retligt krav (jf. punkt **66**). I stedet vedtog den kun afviklingsplaner for 30 ud af 113 banker.

80 Når det drejede sig om timingen af afviklingsplanerne i 2018-planlægningscyklussen, prioriterede SRB banker uden afviklingskollegium over banker med afviklingskollegium. Det var ikke i tråd med ånden i SRMR³⁵, som fastsætter, at systemisk vigtige banker skal prioriteres. Eftersom netop disse banker i 2018-cyklussen var de sidste, der fik godkendt deres planer (den sidste midt i 2020 (jf. **tabel 5**)), var de ikke at finde blandt dem, der fik ajourført deres planer i 2019-cyklussen.

Planerne for mindre signifikante banker var ikke alle underlagt samme niveau af kvalitetskontrol fra SRB's side

81 Pr. udgangen af første kvartal af 2020 havde de nationale afviklingsmyndigheder udarbejdet 1 916 ud af 2 260 afviklingsplaner (85 %). De planer, der manglede at blive udarbejdet (15 %), hørte under 13 forskellige nationale afviklingsmyndigheder. 8 ud af de 19 nationale afviklingsmyndigheder havde ikke været i stand til at nå de mål, der var fastsat i SRB's 2019-arbejdsprogram. I visse tilfælde blev målene nået ved at prioritere de banker, der har en mere enkel struktur, og udsætte de mere komplekse banker til senere.

³⁵ Betragtning 47 i SRMR.

82 Vi undersøgte, om SRB havde udstedt retningslinjer til de nationale afviklingsmyndigheder, der er ansvarlige for mindre signifikante banker, for at sikre, at den fælles afviklingsmekanisme fungerer på en konsekvent måde (jf. punkt **06**). Vi undersøgte også, om SRB rettidigt havde afgivet udtalelse om de afviklingsplaner for mindre signifikante banker, som de nationale afviklingsmyndigheder havde indgivet.

83 Vi konstaterede, at det først var i august 2020, at SRB udsendte et første sæt retningslinjer til de nationale afviklingsmyndigheder. For at kunne udsende sådanne retningslinjer har SRB brug for samarbejde fra de nationale afviklingsmyndigheders side og godkendelse fra SRB's begrænsede eksekutivmøde (efter at der er taget højde for de synspunkter, der er vedtaget på plenarmødet, jf. **bilag I**).

84 Under visse omstændigheder skal afviklingsmyndighederne ikke udarbejde fuldstændige afviklingsplaner, men kan vælge en forenklet udgave. I 2016 blev et politikdokument om de såkaldte forenklede forpligtelser for mindre signifikante banker vedtaget på SRB's eksekutivmøde og forelagt på plenarmødet. På sidstnævnte møde blev der udtrykt forbehold vedrørende politikken. I august 2020 (fire år senere) blev der på eksekutivmødet vedtaget en ny udgave af dette politikdokument. Denne gang gav et flertal på plenarmødet udtryk for generel støtte til politikken.

85 Vi erfarede fra samtaler i EBA, som offentliggjorde retningslinjer i denne henseende³⁶, at de nationale afviklingsmyndigheder, som også deltager i SRB's plenarmøde, hidtil ikke har haft vilje til at udarbejde yderligere retningslinjer for forenklede afviklingsplaner (dvs. for indholdet i disse planer), fordi de ønsker tilstrækkelig fleksibilitet til at kunne tage hensyn til de nationale banksektors specifikationer.

86 SRB's politikdokument finder kun anvendelse på banker under dens ansvarsområde, men vi holdt to forenklede afviklingsplaner fra nationale afviklingsmyndigheder (mindre signifikante banker) op imod dette dokument. De nationale afviklingsmyndigheder kan ikke anvende den forenklede tilgang, medmindre banken opnår en minimumsscore under de gældende berettigelseskriterier, men afviklingsplanerne indeholdt ingen oplysninger om den opnåede score. I begge tilfælde konstaterede vi mangler med hensyn til de angivne oplysninger om

³⁶ EBA offentliggjorde i 2015 retningslinjer for, hvordan myndighederne bør vurdere, om et institut er berettiget til forenklede forpligtelser (nu ophævet og erstattet af reguleringsmæssige tekniske standarder inden for samme emne), og udarbejdede en gennemførelsesmæssig teknisk standard for fremsendelse af relevante oplysninger til EBA.

i) ledelsesinformationssystemet, ii) kommunikationen med de forskellige interessenter og iii) kommunikationen med offentligheden.

87 SRB skal vurdere de afviklingsplaner, der indgives af de nationale afviklingsmyndigheder, og kan afgive en ikkebindende udtalelse om planerne. Den skal således afslutte sin vurdering inden for en bestemt frist, hvilket indebærer en betydelig arbejdsbyrde, fordi der er 2 260 planer (data fra udgangen af 2019). SRB besluttede derfor at samle disse planer i tre klynger efter deres størrelse og kompleksitet. Vi konstaterede, at vurderingernes detaljeringsgrad afhang af klyngerne, hvor den første klynge fik størst opmærksomhed. Vi undersøgte en stikprøve bestående af tre vurderinger, som vedrørte 16 afviklingsplaner. Hvad angår 12 af planerne havde SRB valgt ikke at udtale sig om de 11, selv om der var tvivl om troværdigheden af den valgte afviklingsstrategi, mens der for den sidste plan manglede et MREL-mål.

88 SRB fremsatte heller ingen bemærkninger om den manglende konstatering af væsentlige hindringer for afvikling. 15 af de 18 nationale afviklingsmyndigheder, der besvarede vores spørgeundersøgelse, anførte, at de ikke konstaterede væsentlige hindringer for bankerne under deres ansvarsområde. De resterende tre nationale afviklingsmyndigheder konkluderede, at der ikke var nogen hindringer for bankerne under deres ansvarsområde.

89 Med hensyn til overholdelse af frister anførte fem af de 18 nationale afviklingsmyndigheder, der besvarede vores spørgeundersøgelse, at SRB ikke altid var i stand til at overholde dem.

Den fælles afviklingsmekanismes organisatoriske struktur er endnu ikke optimal

90 I vores særberetning fra 2017 konkluderede vi, at i) fordelingen af operationelle opgaver mellem de nationale afviklingsmyndigheder og SRB, herunder ansvarsfordelingen, var uklar, og at ii) aftalememorandummet mellem SRB og ECB i dennes rolle som tilsynsmyndighed ikke sikrede, at SRB fik alle de nødvendige oplysninger rettidigt.

91 I samme beretning konkluderede vi, at SRB havde utilstrækkelige menneskelige ressourcer. For at udføre sine opgaver vedrørende afviklingsplanerne for signifikante banker er SRB desuden afhængig af det personale, som de nationale afviklingsmyndigheder stiller til rådighed til arbejdet i de interne afviklingshold.

92 For at sikre beredskabet inden for den fælles afviklingsmekanisme og i betragtning af det høje antal mindre signifikante banker, der hører under de nationale afviklingsmyndigheders ansvarsområde (jf. punkt **06**), er der brug for et passende personaleniveau.

93 Vi undersøgte derfor, om:

- a) samarbejdet med de nationale afviklingsmyndigheder og ECB i dennes rolle som tilsynsmyndighed var blevet bedre
- b) personalesituationen i SRB og de interne afviklingshold var blevet bedre sammenlignet med resultaterne af vores tidligere revision
- c) de nationale afviklingsmyndigheder havde et sammenligneligt antal medarbejdere (omregnet til fuldtidsbeskæftigede) for hver bank.

Fornuftigt samspil med interessenterne, men afviklingsmyndighederne er afhængige af tilsynsmyndighedernes rettidige reaktion

94 Samarbejdet mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder blev præciseret i en rammesamarbejdsaftale, der blev vedtaget i 2016 og ændret i 2018, og som er offentligt tilgængelig³⁷. Den omhandler både den rolle, som de nationale afviklingsmyndigheders personale spiller i de interne afviklingshold, der beskæftiger sig med signifikante banker, og samarbejdet vedrørende planerne for mindre signifikante banker. Endvidere blev der i 2017 og 2018 vedtaget principper på højt niveau, en målrettet driftsmodel, som beskriver arbejdsfordelingen, og interne bestemmelser vedrørende f.eks. det daglige arbejde i de interne afviklingshold. Disse dokumenter er ikke offentligt tilgængelige. For størstedelen af de nationale afviklingsmyndigheder, der deltog i vores spørgeundersøgelse (83 %), er arbejdsfordelingen i de interne afviklingshold klar.

³⁷ "Decision of the Single Resolution Board of 17 December 2018 establishing the framework for the practical arrangements for the cooperation within the Single Resolution Mechanism between the Single Resolution Board and National Resolution Authorities" (SRB/PS/2018/15).

95 I henhold til rammesamarbejdsaftalen skal SRB med jævne mellemrum foretage efterfølgende vurderinger af arbejdet i de interne afviklingshold for at sikre passende ensartethed mellem dem. Hidtil er kun nogle aspekter blevet vurderet ved hjælp af en tværgående analyse. Der er endnu ikke foretaget en fuldstændig vurdering i overensstemmelse med rammesamarbejdsaftalen.

96 På den positive side anførte 13 af de 18 nationale afviklingsmyndigheder, der besvarede vores spørgeundersøgelse, at SRB fuldt ud havde informeret dem om de erfaringer, som den havde draget af sine afgørelser om nødlidende banker.

97 Aftalememorandummet med ECB blev revideret i maj 2018³⁸. Vi konstaterede, at bestemmelserne om informationsudveksling var fyldestgørende. SRB's personale gav også udtryk for tilfredshed med proceduren.

98 Aftalememorandummet indeholder bl.a. bestemmelser om udveksling af oplysninger i tilfælde af, at ECB iværksætter foranstaltninger til tidlig indgriben, hvilket den kan gøre, når en række betingelser er opfyldt. Sådanne oplysninger er nødvendige for at gøre det muligt for SRB at ajourføre den relevante afviklingsplan og forberede sig på den eventuelle afvikling af en bank og på værdiansættelsen af dens aktiver og passiver.

99 Kommissionen konkluderede i 2019, at banktilsynsmyndighedernes anvendelse af foranstaltninger til tidlig indgriben indtil da havde været ekstremt begrænset³⁹. I vores særberetning om ECB's krisestyring⁴⁰ konkluderede vi, at vurderingerne af tidlig indgriben primært udføres i forbindelse med den årlige tilsynskontrol- og vurderingsproces (SREP) og ikke som en reaktion på dokumentation for en væsentlig forværrelse af en banks finansielle situation. Vi konkluderede desuden, at ECB's vejledning om kriseidentifikation, herunder tidlig indgriben, var underudviklet og ikke

³⁸ "Memorandum of understanding between the Single Resolution Board and the European Central bank in respect of cooperation and information exchange", https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/mou_with_the_single_resolution_board_on_cooperation_and_information_exchange_2018_.pdf.

³⁹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelse og revision af direktiv 2014/59/EU (direktiv om genopretning og afvikling) og forordning 806/2014 (forordning om den fælles afviklingsmekanisme) (COM(2019) 213 final af 30.4.2019, s. 6).

⁴⁰ Revisionsrettens særberetning nr. 2/2018: "Er ECB's krisestyring for banker effektiv i operationel henseende?", punkt 125 (www.eca.europa.eu).

angav objektive kriterier. Det er vigtigt, at foranstaltninger til tidlig indgriben bruges effektivt og igangsættes i god tid for så vidt muligt at begrænse risikoen for og konsekvenserne af en eventuel afvikling, men dette spørgsmål er endnu ikke blevet løst gennem ændringer af den retlige ramme. Dette er vigtigt, fordi sådanne foranstaltninger f.eks. vil give SRB ret til at pålægge banken at henvende sig til potentielle købere af sin forretning. Vi noterer os, at EBA iværksatte en høring om anvendelsen af foranstaltninger til tidlig indgriben den 26. juni 2020.

100 For at sikre, at afviklingsforanstaltningerne anvendes, mens en bank stadig har betydelig likviditet til rådighed, er det vigtigt, at beslutningen om at erklære en bank nødlidende eller forventeligt nødlidende træffes i god tid. Det er op til bankens tilsynsmyndighed at træffe en sådan afgørelse. I henhold til SRMR kan SRB imidlertid også erklære en bank nødlidende eller forventeligt nødlidende "på eget initiativ", dvs. i fravær af en erklæring fra ECB. En sådan afgørelse kræver, at den nationale afviklingsmyndighed vurderer både bankens aktuelle situation og dens situation i nær fremtid. Hverken det fælles regelsæt eller SRB's politik definerer dog, hvad der forstås ved "nær fremtid". Desuden indeholder definitionen af "nødlidende eller forventeligt nødlidende" i BRRD en betydelig skønsmargen⁴¹. SRB har imidlertid ikke henvendt sig til lovgiverne for at anmode om fastlæggelse af objektive og kvantificerede kriterier.

Medarbejderantallet ved den fælles afviklingsmekanisme steg, men de nationale afviklingsmyndigheder reducerede deres bidrag en smule

101 Ved udgangen af marts 2020 havde SRB 358 ansatte omregnet til fuldtidsbeskæftigede (årsværk), eksklusive nationale eksperter. Ved udgangen af marts 2020 manglede der stadig ca. 11 % i forhold til den stillingsfortegnelse, der blev vedtaget i september 2019 (400 årsværk).

⁴¹ "Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A guidebook to the BRRD", Verdensbankgruppen, rådgivningscentret for den finansielle sektor, april 2017, s. 106.

102 Eftersom den enhed i SRB, der er ansvarlig for afviklingspolitik, -processer og -metoder (jf. også punkt 75), manglede personale, omfattede førnævnte stillingsfortegnelse yderligere fem årsværk hertil (en stigning på 31 % i forhold til 2018). I vores 2017-revision påpegede vi også, at denne enhed manglede personale. SRB's enhed med ansvar for tilsyn med planer indgivet af nationale afviklingsmyndigheder med ansvar for mindre signifikante banker havde 8,5 årsværk ved udgangen af 2018. Eftersom dette antal ikke muliggør vurdering af alle planer med samme grundighed, måtte enheden foretage en prioritering (jf. punkt 87). Til trods for denne situation blev der ikke føjet yderligere stillinger til førnævnte stillingsfortegnelse.

103 I 2019 var næsten 40 % af SRB's ressourcer afsat til de interne afviklingshold, som er ansvarlige for at udarbejde afviklingsplaner for signifikante banker. Mellem 2016 og 2019 (jf. [tabel 6](#)) øgede SRB ressourcerne til de interne afviklingshold betydeligt, mens de nationale afviklingsmyndigheder reducerede deres ressourcer en smule. Som et resultat heraf leverede SRB flere medarbejdere end alle de nationale afviklingsmyndigheder tilsammen. Forholdet mellem medarbejdere fra henholdsvis SRB og de nationale afviklingsmyndigheder var således steget til 4:3 ved udgangen af 2019 og forventes at forblive på dette niveau i 2020. Til sammenligning havde de fælles tilsynshold under den fælles tilsynsmekanisme et forhold mellem ECB-medarbejdere og personale fra de nationale kompetente myndigheder på 1:3⁴² i 2016.

⁴² Revisionsrettens særberetning nr. 29/2016: "Den fælles tilsynsmekanisme -God start, men der er behov for yderligere forbedringer", punkt 110 (www.eca.europa.eu).

Tabel 6 - Personale i de interne afviklingshold⁴³

	2016		2019	
	SRB	Nationale afviklingsmyndigheder	SRB	Nationale afviklingsmyndigheder
Personale i alt i de interne afviklingshold (omregnet til årsværk)	60	116	171	105
<i>Skal fratrækkes: tid, som medarbejdere afsat til de interne afviklingshold har brugt på horisontale opgaver i SRB (f.eks. udarbejdelse af politikker) (omregnet til årsværk)</i>	-15	<i>Ikke relevant</i>	-32	<i>Ikke relevant</i>
Reel (netto)tid, hvor personalet har arbejdet i interne afviklingshold (omregnet til årsværk)	45	116	139	105
Årsværk pr. bank	0,4	0,9	1,1	0,8

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra den fælles afviklingsmekanisme.

104 Vi konstaterede, at der var store forskelle i de nationale afviklingsmyndigheders personalemæssige bidrag til de interne afviklingshold: I forhold til antallet af signifikante banker lå intervallet i 2019 fra 0,4 årsværk pr. bank til 3,25 årsværk pr. bank⁴⁴. SRB har ingen kontrol over antallet af medarbejdere, hvormed de nationale afviklingsmyndigheder bidrager til de interne afviklingshold. Rammesamarbejdsaftalen fastsætter kun, at SRB og de nationale afviklingsmyndigheder skal rådføre sig med hinanden og nå til enighed om anvendelsen af de nationale afviklingsmyndigheders ressourcer.

⁴³ SRB's tal omfatter assistenter, men ikke udstationerede nationale eksperter. SRB indsendte årsværksdata for 2019 og en prognose for 2020 for alle nationale afviklingsmyndigheder bortset fra Portugal og Slovakiet, hvor vi har brugt 2017-data.

⁴⁴ Intervallet var omtrent det samme, når det blev målt i forhold til bankernes samlede aktiver.

105 SRB har ikke fastsat en standardsammensætning for de interne afviklingshold (dvs. regler om antallet af medlemmer, om den forholdsmæssige sammensætning af ansatte fra SRB og de nationale afviklingsmyndigheder og om medlemmernes kvalifikationer). Dette giver mulighed for fleksibilitet og øger sandsynligheden for, at de interne afviklingshold er sammensat forskelligt.

Betydelige forskelle mellem de nationale afviklingsmyndigheder med hensyn til personaleniveauer

106 SRB er ansvarlig for at føre tilsyn med de nationale afviklingsmyndigheders afviklingsplanlægning (jf. punkt **06**), men har ikke nogen retlige beføjelser til at påvirke det personaleniveau i de nationale afviklingsmyndigheder, der er nødvendigt for udarbejdelsen af planer for mindre signifikante banker. Det ligger fortsat inden for de nationale budgetmyndigheders beføjelser. Vi konstaterede, at der var betydelige forskelle mellem de nationale afviklingsmyndigheder for så vidt angår antallet af årsværk, der blev stillet til rådighed pr. bank, fra 0,005 årsværk pr. bank til 0,375 årsværk pr. bank. Vi erkender, at der er tale om gennemsnitlige tal, der ikke er vægtet efter de enkelte bankers størrelse og kompleksitet.

107 EBA er ansvarlig for - på grundlag af løbende evalueringer - at overvåge, om afviklingsmyndighederne (dvs. SRB og de nationale afviklingsmyndigheder) har den nødvendige ekspertise, de nødvendige ressourcer og den nødvendige operationelle kapacitet. EBA anvender forskellige værktøjer til dette formål, herunder bilaterale møder og deltagelse i afviklingskollegier. I 2017 udførte EBA endvidere en spørgeundersøgelse, der udelukkende havde til formål at gøre status over de tilgængelige ressourcer. Spørgeundersøgelsens resultater blev ikke offentliggjort. Datoen for den næste evaluering er endnu ikke fastlagt.

Konklusioner og anbefalinger

108 Vores samlede konklusion er, at der gennem de seneste år er gjort fremskridt med den fælles afviklingsmekanisme, som blev etableret i 2015, men at der mangler nogle centrale elementer og er behov for yderligere skridt i afviklingsplanlægningen for banker. Der er en række årsager hertil, herunder årsager, der kan henføres til lovgiverne, andre, der kan henføres til budgetmyndighederne (medlemsstaternes og EU's), og endelig nogle, der kan henføres til det arbejde, der udføres af SRB og de nationale afviklingsmyndigheder. SRB har gjort fremskridt med at fastlægge politikker og forbedre kvaliteten af afviklingsplanerne. Vi konstaterede, at SRB havde undladt at følge op på visse af de anbefalinger (jf. f.eks. punkt [28](#), [30](#) og [76](#)), som vi fremsatte i vores særberetning fra 2017.

109 Der er navnlig to vigtige spørgsmål, som hører under lovgivernes ansvarsområde: i) finansiering under afvikling (jf. punkt [32](#)) og ii) bedre overensstemmelse mellem afviklingslovgivningen og de forskellige nationale insolvenslovgivninger (jf. punkt [45](#)). Vi bemærker desuden, at reglerne om byrdefordeling og statsstøtte varierer, alt efter om løsningsmodellen for en nødlidende bank er afvikling eller likvidation i henhold til national insolvenslovgivning (jf. punkt [42-44](#)).

110 Disse spørgsmål har indflydelse på afviklingsplanlægningen og valget af afviklingsværktøj. Den fælles afviklingsmekanisme har navnlig ikke vedtaget en politik for "finansiel kontinuitet", som hænger sammen med førnævnte spørgsmål om finansiering under afvikling. Andre områder, der ikke er omfattet af en politik, er "forvaltning og kommunikation" og "information" (jf. punkt [31-36](#)).

111 Opnåelsen af en konsekvent behandling af banker under SRB's ansvarsområde vanskeliggøres desuden af praksisforskelle mellem de interne afviklingshold som følge af svagheder i de respektive politikker (jf. punkt [38-41](#), [47-51](#) og [57-65](#)). Disse forskelle skyldes f.eks. i) de skønsmålinger, som de interne afviklingshold har til at identificere og konstatere væsentlige hindringer for afvikling, og ii) manglen på benchmarks eller specifikke kriterier for vurdering af både kritiske funktioner og samfundets interesser. Endelig har SRB's politikker, som de fremgår af afviklingsplanlægningsvejledningen, hidtil ikke været bindende for de interne afviklingshold (jf. punkt [30](#)), og afvigelser har derfor ikke skullet begrundes i afviklingsplanerne (efter en følg eller forklar-tilgang).

112 I april 2020 udgav SRB desuden et dokument om sine forventninger til banker ("Expectations for Banks"): De skal have opbygget deres kapacitet inden for alle relevante afviklingsdimensioner senest ved udgangen af 2023. Denne frist kan dog forlænges efter individuel aftale. Lovgiverne har ikke fastsat en sådan frist for sikring af, at bankerne kan afvikles fuldt ud. Den kendsgerning, at SRB hidtil har afholdt sig fra at konstatere væsentlige hindringer for afvikling og iværksætte den proces, der skal sikre, at de afhjælpes, strider mod bestemmelserne i det fælles regelsæt (jf. punkt [52-56](#) og [73](#)).

Anbefaling 1 - Forbedre den fælles afviklingsmekanismes politikker

For at sikre en konsekvent behandling af banker under den fælles afviklingsmekanisme bør SRB under hensyntagen til den gældende retlige ramme:

- a) udarbejde de manglende politikker, dvs. for finansiel kontinuitet, for forvaltning og kommunikation samt for information
- b) afhjælpe svagheder i de eksisterende politikker og/eller deres anvendelse, dvs. med relation til vurdering af samfundets interesser, til konstatering af væsentlige hindringer for afvikling og til bail-in. SRB bør navnlig overholde det fælles regelsæt ved at identificere væsentlige hindringer for afvikling i hver enkelt afviklingsplan og følge den behørig proces for fjernelse af dem
- c) stille krav om, at de interne afviklingshold anvender en følg eller forklar-tilgang, når de afviger fra de politikker, der er fastlagt i afviklingsplanlægningsvejledningen. Afvigelser bør meddeles på eksekutivmødet i forbindelse med vedtagelsen af afviklingsplanerne.

Tidsramme: for a) og b): marts 2022 og for c): udgangen af 2021

113 SRB har endnu ikke fastlagt den nøjagtige dato for færdiggørelsen af afviklingsplaner for alle banker. Den fornødne tid til at færdiggøre planerne vil sandsynligvis blive påvirket af anvendelsen af "Expectations for Banks"-dokumentet (jf. punkt [112](#)). I forhold til vores revisionsresultater vedrørende 2016-planlægningscyklussen er der gjort fremskridt med kvaliteten af afviklingsplanerne. I 2018-planlægningscyklussen var 60 % af kravene i det fælles regelsæt opfyldt i den stikprøve af afviklingsplaner, vi reviderede. Selv om der er indført et internt kontrolsystem, er der ikke tilstrækkelige ressourcer til at foretage kvalitetskontrollen.

Vi konstaterede, at 10 % af kravene kun var blevet delvist opfyldt, mens 30 % slet ikke var blevet opfyldt (jf. punkt [69-71](#) og [75](#)).

114 De områder, hvor færrest krav er opfyldt, er dem, hvor SRB endnu ikke har fastlagt en politik (finansiering under afvikling, kommunikation og information), eller hvor politikkerne var behæftet med svagheder. Derudover var der i halvdelen af tilfældene i vores stikprøve ingen klar angivelse af den pågældende banks afviklingsmuligheder (jf. [tabel 2](#) og punkt [69-74](#)).

115 SRB var forsinket med vedtagelsen af planerne i 2018-planlægningscyklussen. Den prioriterede ikke systemisk vigtige banker med hensyn til timing (deres planer var de sidste, der blev vedtaget), hvilket var i strid med præamblen til SRMR. Den besluttede derfor, at 2019-cyklussen kun skulle omfatte et begrænset antal banker, mens det er planen, at 2020 skal være en fuld cyklus. Hvis man ser bort fra de eventuelle konsekvenser af covid-19-pandemien, er der dog i betragtning af de anvendte procedurer, hvoraf nogle er tidskrævende, en risiko for, at målet om at færdiggøre alle planer i 2020-cyklussen senest i marts 2021 ikke bliver nået (jf. punkt [76-80](#)).

Anbefaling 2 - Sikre, at afviklingsplanerne overholder de retlige krav og vedtages rettidigt

For at sikre rettidig vedtagelse af afviklingsplaner, som er i overensstemmelse med lovgivningen, bør SRB:

- a) forbedre kvaliteten af planerne for at opnå fuld overensstemmelse med det fælles regelsæt
- b) strømline procedurerne og gøre dem mindre tidskrævende for at nå målet om at vedtage alle planer inden for en cyklus på ét år.

Tidsramme: for a): i forbindelse med 2021-cyklussen (marts 2022); for b): i forbindelse med 2020-cyklussen (marts 2021)

116 De nationale afviklingsmyndigheder gjorde fremskridt med hensyn til det antal afviklingsplaner, der blev vedtaget for mindre signifikante banker. Otte nationale afviklingsmyndigheder nåede imidlertid ikke deres mål. Et første sæt retningslinjer, der sikrer konsekvent anvendelse af afviklingsstandarder på mindre signifikante banker, blev udstedt i august 2020, herunder retningslinjer om anvendelsen af "forenklede forpligtelser" (jf. punkt [81-85](#)).

117 SRB vurderede ganske vist kvaliteten af de enkelte planer, som blev indgivet af de nationale afviklingsmyndigheder, men den havde svært ved at overholde de fastsatte frister. Grundigheden af vurderingen varierede alt efter bankens størrelse og den valgte afviklingsstrategi. Det skyldtes manglende ressourcer i den relevante enhed i SRB. SRB valgte desuden ikke at udtale sig om alle de planer, hvor der blev konstateret mangler (jf. punkt [87-89](#) og [102](#)).

118 Derudover var SRB i begyndelsen af 2020 tæt på at nå det personaleniveau, der var nødvendigt for, at den kunne udføre sine opgaver (89 %). SRB har imidlertid endnu ikke fastsat en standardsammensætning for de interne afviklingshold (dvs. regler om antallet af medlemmer, om den forholdsmæssige sammensætning af ansatte fra SRB og de nationale afviklingsmyndigheder og om medlemmernes kvalifikationer). Vi bemærkede desuden, at andelen af personale fra SRB var steget med tiden (jf. punkt [101-105](#)).

119 SRB har ingen retlige beføjelser med hensyn til personaleniveauet i de nationale afviklingsmyndigheder, der stadig hører under de nationale budgetmyndigheders kompetence. Vi konstaterede, at antallet af medarbejdere pr. bank varierede betydeligt mellem de nationale afviklingsmyndigheder. EBA har imidlertid til opgave at overvåge de nationale afviklingsmyndigheders ekspertise, ressourcer og operationelle kapacitet. EBA har dog endnu ikke offentliggjort en omfattende evaluering af disse aspekter, da den har grebet opgaven an ved at anvende forskellige værktøjer (jf. punkt [106-107](#)). Manglende bevilling af ressourcer, der stemmer overens med en organisations mål, kan give anledning til stigende uoverensstemmelser mellem målene og situationen i praksis.

Anbefaling 3 - Forbedre den fælles afviklingsmekanismes organisatoriske struktur

- a) For at forbedre SRB's tilsyn med afviklingsplanlægningen i de nationale afviklingsmyndigheder bør den afsætte tilstrækkeligt personale til den enhed, der er ansvarlig for tilsynet med mindre signifikante banker, og klart give udtryk for sin holdning til kvaliteten af afviklingsplanerne for mindre signifikante banker, når den opdager mangler.
- b) For at sikre en passende personalesammensætning i de interne afviklingshold bør SRB og de nationale afviklingsmyndigheder nå til enighed om standardkriterier.

Tidsramme: 2021-planlægningscyklussen (marts 2022)

120 Rollefordelingen mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder blev præciseret i en rammesamarbejdsaftale, der blev vedtaget i 2016 og ændret i 2018 (jf. punkt [94-95](#)). Et fyldestgørende aftalememorandum regulerer informationsudvekslingen mellem SRB og tilsynsmyndigheden, ECB.

121 Effektiv afvikling afhænger imidlertid af, at banktilsynsmyndigheden i) udløser foranstaltninger til tidlig indgriben i god tid og anvender dem effektivt og ii) træffer afgørelse om, at en bank er nødlidende eller forventeligt nødlidende, i tilstrækkelig god tid på grundlag af klare, objektive og kvantificerede tærskelværdier. Selv om foranstaltningerne til tidlig indgriben sjældent er blevet anvendt, og den retlige ramme ikke indeholder objektive og kvantificerede kriterier for at erklære en bank nødlidende eller forventeligt nødlidende, har SRB ikke henvendt sig til lovgiverne i denne henseende (jf. punkt [97-100](#)).

Anbefaling 4 - Fastlægge objektive og kvantificerede kriterier for rettidige tilsynsforanstaltninger

For at sikre, at der træffes tilsynsforanstaltninger i tilstrækkelig god tid, bør SRB og Kommissionen henvende sig til lovgiverne og ECB i dennes rolle som tilsynsmyndighed og anmode om, at der fastsættes objektive og kvantificerede tærskelværdier for udløsning af foranstaltninger til tidlig indgriben og afgørelser om, at en bank er nødlidende eller forventeligt nødlidende.

Revisionsretten opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at overveje, hvordan de førnævnte præciseringer bedst kan indføres i den retlige ramme.

Tidsramme: udgangen af 2021

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Alex Brenninkmeijer, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 24. november 2020.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag

Bilag I - SRB's ledelsesorganer

Afhængigt af opgaverne afholder SRB møder i forskellige sammensætninger (jf. [figur 9](#) nedenfor). Det "begrænsede" eksekutivmøde er sammensat af SRB's formand og fire andre fuldtidsmedlemmer. Næstformanden deltager i det "begrænsede" eksekutivmøde som medlem uden stemmeret, men varetager formandens opgaver i dennes fravær.

Når en specifik bank drøftes på eksekutivmødet, udvides det ("udvidet" eksekutivmøde) til at omfatte de medlemmer, der repræsenterer de relevante nationale afviklingsmyndigheder. Sammensætningen af det "udvidede" eksekutivmøde afhænger således af, hvilken bank der er tale om. Hvis det "udvidede" eksekutivmøde ikke er i stand til at nå til enighed, træffer formanden og de fire andre fuldtidsmedlemmer afgørelse med simpelt flertal.

Plenarmødet består af formanden, de fire andre fuldtidsmedlemmer og de medlemmer, der repræsenterer alle de nationale afviklingsmyndigheder. Ligesom på eksekutivmødet deltager næstformanden som medlem uden stemmeret, men varetager formandens opgaver i dennes fravær.

Kommissionen og ECB har status af faste observatører ved alle SRB's eksekutivmøder og plenarmøder. Når det er relevant, kan andre observatører på ad hoc-basis indbydes til at deltage i eksekutivmøder og plenarmøder. Når der på det "udvidede" eksekutivmøde er drøftelser om en bank, der har datterselskaber eller signifikante filialer i ikkedeltagende medlemsstater, indbydes de pågældende medlemsstaters afviklingsmyndigheder til at deltage i mødet.

Figur 9 - SRB's ledelsesorganer

Kilde: Revisionsretten, baseret på SRB's diagram.

Bilag II - SRB's MREL-mål

I maj 2020 offentliggjorde SRB sin MREL-politik for 2020 efter en offentlig høring. Tabellen nedenfor viser de forskellige bestanddele af et MREL-mål i 2018- og 2020-afviklingsplanlægningscykluserne. Forskelle mellem de to er markeret med grøn skrift.

	SRB's MREL-politik for 2018	SRB's MREL-politik for 2020
Udtrykt som den samlede risikoeksponering (TREA)		
MREL-mål	Tabsabsorberingsbeløb + rekapitaliseringsbeløb	Tabsabsorberingsbeløb + rekapitaliseringsbeløb
Tabsabsorberingsbeløb	(Søjle 1+søjle 2+kombinerede kapitalbufferkrav ⁴⁵)*samlet risikoeksponering (TREA)	(Søjle 1+søjle 2)*samlet risikoeksponering (TREA)
Rekapitaliseringsbeløb ⁴⁶	(Søjle 1+søjle 2+markedstillidsbuffer)*TREA	(Søjle 1+søjle 2+markedstillidsbuffer ⁴⁷)*TREA
Markedstillidsbuffer	Kombinerede kapitalbufferkrav - 1,25 %	Kombinerede kapitalbufferkrav - kontracyklisk buffer

⁴⁵ Artikel 92, stk. 1, i kapitalkravsforordningen (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 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1), og artikel 104a og 128 i kapitalkravsdirektivet (CRD), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

⁴⁶ Finder kun anvendelse på banker, hvor afviklingsstrategien indeholder oplysninger om afviklingsforanstaltninger og anvendelsen af afviklingsværktøjer.

⁴⁷ Ifølge SRB's MREL-politik for 2020 (s. 12) kan rekapitaliseringsbeløbet justeres med markedstillidsbufferen, hvilket er en ændring i forhold til SRB's MREL-politik for 2018 (s. 10), som gjorde dette obligatorisk for banker, hvorpå SRB har til hensigt at anvende afviklingsværktøjer og -beføjelser. SRB har også indført overgangsperioder for markedstillidsbufferen i sin MREL-politik for 2020.

	SRB's MREL-politik for 2018	SRB's MREL-politik for 2020
Udtrykt som gearet eksponering		
Standard-MREL	Ikke relevant	Tabsabsorberingsbeløb + rekapitaliseringsbeløb
Tabsabsorberingsbeløb	Ikke relevant	Gearingsgrad*gearet eksponering
Rekapitaliseringsbeløb	Ikke relevant	Gearingsgrad*gearet eksponering

Kilde: Revisionsretten på grundlag af SRB's oplysninger.

Hvis der er tale om banker, der forventes at blive underkastet almindelig insolvensbehandling, svarer MREL generelt til kapitalkravene under kapitalkravsforordningen (CRR), som kun omfatter tabsabsorberingsbeløbet.

I henhold til de nye MREL-regler skal den samlede risikoeksponering vedrørende tabsabsorberingsbeløbet ikke længere omfatte de kombinerede bufferkrav, og der stilles heller ikke krav om en markedstillidsbuffer, men SRB kan stadig justere rekapitaliseringsbeløbet ved anvendelse af en markedstillidsbuffer.

I dette tilfælde erstattes fratrækningen af 1,25 % fra markedstillidsbufferen, jf. SRB's MREL-politik for 2018, af fratrækning af den kontracykliske buffer. Den kontracykliske buffer omfatter en del af de kombinerede bufferkrav. En fratrækning udligner et tidligere tillæg til de kombinerede bufferkrav.

Den nye bankpakke til gennemførelse af Basel III-kravene indførte en gearingsgrad på 3 %. Som følge heraf indførte SRB en anden MREL-foranstaltning baseret på gearet eksponering.

Akronymer og forkortelser

BRRD: Direktivet om genopretning og afvikling

EBA: Den Europæiske Banktilsynsmyndighed

ECB: Den Europæiske Centralbank

MREL: Minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningseggede passiver

SRB: Den Fælles Afviklingsinstans

SREP: Tilsynskontrol- og vurderingsproces

SRM: Den fælles afviklingsmekanisme

SRMR: Forordningen om den fælles afviklingsmekanisme

TEUF: Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Glossar

Afvikling: Afvikling er den velordnede likvidation af en nødlidende bank med henblik på at sikre videreførelse af dens væsentlige funktioner og bevare den finansielle stabilitet. Afvikling har også til formål at beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiell støtte fra det offentlige (jf. artikel 2 i BRRD).

Afviklingskollegium: Afviklingskollegier er de instanser, der sikrer samarbejde mellem alle parter, såsom afviklingsmyndigheder, centralbanker, relevante ministerier og EBA, i alle faser af afviklingsplanlægningen og afviklingen af en nødlidende bank.

Afviklingsplan: En afviklingsplan er et omfattende dokument, som indeholder detaljerede oplysninger om en banks karakteristika og beskriver den foretrukne afviklingsstrategi for banken, herunder hvilke afviklingsværktøjer der skal anvendes på hvilke enheder. Den identificerer og behandler eventuelle hindringer for bankens afvikling og fastsætter bankens MREL.

Bail-in-værktøj: En mekanisme, der med visse undtagelser såsom dækkede indskud gør det muligt at nedskrive eller konvertere gæld til egenkapital i tilfælde af afvikling af et finansieringsinstitut. Alle passiver, som potentielt kan underlægges bail-in-værktøjet, siges at være "bail-in-able".

Centralt forretningsområde: Forretningsområder og hertil knyttede ydelser, der repræsenterer væsentlige kilder til indtægter, fortjeneste eller franchiseværdi for et institut eller en koncern, som et institut er en del af.

Den europæiske bankunion: Den europæiske bankunion er overførslen af ansvaret for bankpolitikken fra medlemsstaterne til EU. På nuværende tidspunkt består bankunionen af den fælles tilsynsmekanisme og den fælles afviklingsmekanisme, som er baseret på EU's fælles regelsæt. Medlemsstaterne i euroområdet deltager i den europæiske bankunion.

Efterstillede gældsinstrumenter/efterstillet gæld: Efterstillet gæld har lavere prioritet end foranstillet gæld, men højere prioritet end egenkapital, hvis en bank krakker.

Foranstillet gæld: Foranstillet gæld prioriteres til tilbagebetaling, hvis en bank krakker. Som følge af denne prioritering indebærer foranstillet gæld en lavere risiko end efterstillet gæld eller egenkapital.

Genopretningsplan: Genopretningsplaner sikrer, at banker er forberedte på at genoprette deres rentabilitet selv i perioder med betydelig finansiell stress.

Indskudsgarantiordning: En indskudsgarantiordning beskytter indskydere mod tab op til et vist loft og inden for visse grænser i tilfælde af en banks sammenbrud.

Interne afviklingshold: I henhold til artikel 83 i SRMR kan Den Fælles Afviklingsinstans nedsætte interne afviklingshold bestående af dens egne medarbejdere og personale fra de nationale afviklingsmyndigheder, herunder, hvor det er relevant, observatører fra medlemsstater uden for euroområdet. De interne afviklingshold er afgørende for samarbejdet og kommunikationen mellem SRB og de nationale afviklingsmyndigheder om udarbejdelsen af afviklingsplaner. Holdene nedsættes for alle banker under SRB's ansvarsområde og ledes af koordinatore, som udnævnes blandt SRB's ledende personale.

Kritiske funktioner: Bankaktiviteter, -tjenesteydelser eller -operationer, hvis afbrydelse med al sandsynlighed vil forstyrre den finansielle stabilitet eller tjenester, der spiller en vigtig rolle for realøkonomien.

Minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne passiver: Et krav, som banker skal overholde til enhver tid ved at besidde let "bail-in-able" instrumenter, for at sikre, at tab kan absorberes, og at bankerne kan rekapitaliseres, hvis de kommer i finansielle vanskeligheder og efterfølgende sættes under afvikling.

Tilsyn: Banktilsyn er de offentlige myndigheders overvågning af bankers økonomiske resultater og aktiviteter for at sikre, at de fungerer sikkert og forsvarligt og i overensstemmelse med regler og bestemmelser.

Tilsynsmæssige kapitalkrav: De tilsynsmæssige kapitalkrav vedrører den kapital, som bankerne besidder. Målet med disse regler er at øge bankernes modstandsdygtighed og samtidig sikre, at de fortsat finansierer økonomiske aktiviteter og økonomisk vækst.

Værdiansættelse: Det fælles regelsæt indeholder bestemmelser om en formel procedure med tre værdiansættelser for henholdsvis at konstatere, om en bank er nødlidende eller forventeligt nødlidende (værdiansættelse 1), at informere om brugen af afviklingsværktøjer, herunder bail-in (værdiansættelse 2), og at sikre, at princippet om, at ingen kreditor må stilles ringere, respekteres (værdiansættelse 3).

Væsentlige hindringer: Alvorlige hindringer, der kan hæmme likvidationen eller afviklingen af en bank, og som afviklingsmyndighederne identificerer 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 afhænder specifikke aktiver, begrænser sine aktiviteter eller ændrer sine juridiske eller operationelle strukturer.

AFVIKLINGSINSTANSENS ENDELIGE SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING: "AFVIKLINGSPLANLÆGNING I DEN FÆLLES AFVIKLINGSMEKANISME"

RESUMÉ

VI. Afviklingsinstansen hilser de fremskridt velkommen, som Revisionsretten har anerkendt. Afviklingsinstansen er uenig i Revisionsrettens konklusion om fraværet af "nøgleelementer", da det kunne give indtryk af, at den fælles afviklingsmekanisme (SRM) endnu ikke ville udføre sine opgaver, fordi der mangler visse elementer, der er relevante for Afviklingsinstansen, hvilket tydeligvis ikke er tilfældet. De vigtigste manglende elementer hænger grundlæggende sammen med udviklingen af rammen (dvs. likviditet i forbindelse med afvikling/bagstopperordning eller visse elementer vedrørende MREL), som er elementer uden for Afviklingsinstansens kontrol. Desuden har ingen af disse "nøgleelementer" forhindret SRM i at overholde forpligtelserne. I denne forbindelse bør som minimum bemærkes følgende elementer:

- a) Afviklingsinstansen udformede og opdaterede et stort antal politikker i 2018 og 2019, som var en periode, der var kendetegnet ved et skiftende lovgivningsmiljø, hvor Rådet for Finansiell Stabilitet og EBA udviklede retningslinjer, der løbende udviklede sig, og med BRRD II undervejs. Afviklingsinstansen måtte i dette udfordrende lovgivningsmiljø udføre sine reguleringsmæssige funktioner, samtidig med at den skulle sikre, at vigtige lovgivningsmæssige ændringer på en række områder, herunder MREL, blev gennemført korrekt.
- b) Ajourføringen af afviklingsplanlægningspolitikkerne er en løbende proces, der demonstrerer forsvarlig forvaltning og afspejler de ændringer af de retlige rammer, som Afviklingsinstansen er forpligtet til at gennemføre. Med hensyn til konklusionen om, at Afviklingsinstansens politikker "*endnu ikke adresserede alle relevante områder*", er udformningen af politikker en trinvis og fortløbende dynamisk proces. Dette understøttes af, at visse elementer, der er nødvendige for udformningen af politikker, ligger uden for Afviklingsinstansens kontrol, f.eks. fremskridt med hensyn til likviditet og bagstoppermuligheder.
- c) SRM træffer de nødvendige beslutninger med hensyn til afviklingsaktiviteter i hver afviklingscyklus (MREL, afviklingsplaner, vurdering af afviklingsmulighederne osv.). Især når man tager i betragtning, at den vigtigste dokumentation for de manglende elementer i rapporten synes at være den ikke-fuldt overensstemmende udformning af afviklingsplanerne i forhold til det fælles regelsæt. I den forbindelse skal det bemærkes, at 70 % af elementerne helt eller delvis opfylder kravene, og at et betydeligt antal elementer ikke opfylder kravene, fordi der er foretaget ændringer i retsgrundlaget.

VII. Afviklingsinstansens metode til vurdering af afviklingsmulighederne, som afspejles i afviklingsplanlægningsvejledningen, giver mulighed for at identificere hindringer for afviklingsmuligheder. Identifikation og potentiel fastlæggelse af eventuelle væsentlige hindringer afhænger ikke af, hvor lang tid bankerne har brug for til at løse udestående problemer.

VIII. Med hensyn til de banker, der hører under Afviklingsinstansens ansvarsområde, henvises til Afviklingsinstansens bemærkning til punkt 108 og de fælles bemærkninger til punkt 69-73, hvori det understreges, at 70 % af kravene er helt eller delvis opfyldt, og resten hænger til dels sammen med ændringer i regelsættet, som det er tilfældet med interne MREL-krav. Med hensyn til tidshorisonten for afviklingsplanlægningen henvises til Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 76-80.

IX. Der er fastsat klare kriterier i artikel 18, stk. 4, litra a) -d), i SRMR for at fastslå, hvornår en bank kan anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende. Desuden var EBA i henhold til artikel 32, stk. 6, i BRRD forpligtet til at udarbejde retningslinjer for testen vedrørende nødlidende eller forventeligt nødlidende institutter. Dette gjorde den i 2015, da den offentliggjorde et omfattende sæt retningslinjer for fortolkningen af forskellige tilfælde, hvor et institut anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, jf. artikel 32, stk. 6, i BRRD. I den forbindelse hilses objektive og kvantificerede kriterier velkommen, men enhver automatik, der udspringer af tærskelværdier, bør undgås.

X. Selv om Afviklingsinstansen er enig i den nævnte forbedring og de forskellige niveauer af personale, der er afsat i de nationale afviklingsmyndigheder, er dette ikke nødvendigvis forbundet med Afviklingsinstansens personaletildeling (f.eks. varede visse nationale afviklingsmyndigheders ansættelsesprocesser mere end et år, og i andre har medarbejderne højere anciennitet og er mere erfarne i afviklingsspørgsmål osv.)

Desuden vil Afviklingsinstansen gerne påpege, at dette punkt i rapporten om det personale, der er afsat til de interne afviklingshold fra de nationale afviklingsmyndigheder, er et forhold, der ikke bør fortolkes, da reduktionen af de nationale afviklingsmyndigheders personale opvejes af en eventuel stigning i Afviklingsinstansen. Afviklingsinstansen kræver et mindste antal medarbejdere for at sikre kvaliteten uafhængigt af de nationale afviklingsmyndigheders personale. Desuden afhænger drivkræfterne for fordelingen af arbejdet i de interne afviklingshold mellem Afviklingsinstansens og de nationale afviklingsmyndigheders personale ikke blot af "antal fuldtidsækvivalenter", men også af andre faktorer (f.eks. kunne færre fuldtidsækvivalenter med højere anciennitet eller ekspertise inden for visse emner være mere relevant end "antal fuldtidsækvivalenter"). (Se bemærkninger til punkt 105.)

XI. Der henvises til Afviklingsinstansens detaljerede bemærkninger i kapitlet om konklusioner og henstillinger.

INTRODUKTION

Den fælles afviklingsmekanisme - baggrund

03. Afviklingsinstansen påpeger, at formålet også omfatter sikring af en ensartet anvendelse af afviklingsordningen i de deltagende medlemsstater, hvilket fremhæves i betragtning 11 i SRMR.

Behovet for at sikre kontinuiteten i bankens kritiske funktioner og undgå betydelige negative virkninger for den finansielle stabilitet undersøges i forbindelse med vurderingen af samfundets interesse.

Samarbejde som led i den fælles afviklingsmekanisme

Afviklingsinstansens og de nationale afviklingsmyndigheders rolle

11. Afviklingsinstansen vil gerne præcisere, at de nationale afviklingsmyndigheder deltager i plenarmøder og eksekutivmøder om bankspecifikke spørgsmål, herunder om afviklingsplaner.

Eksekutivmødets opgaver er dem, der er pålagt det i overensstemmelse med artikel 54 i SRMR.

Desuden fastsætter Afviklingsinstansens forretningsorden for eksekutivmødet – gældende på tidspunktet for Revisionsrettens vurdering (og i lighed med den nye forretningsorden for eksekutivmødet vedtaget den 24. juni 2020) - i artikel 3, stk. 1, deltagelse af:

- en udpeget repræsentant for den relevante nationale afviklingsmyndighed fra en medlemsstat i tilfælde, hvor der drøftes en individuel enhed eller en gruppe af enheder, der er etableret i en deltagende medlemsstat, og en udpeget repræsentant for koncernafviklingsmyndigheden samt en udpeget repræsentant for den relevante nationale afviklingsmyndighed, hvor et datterselskab eller en enhed, der er omfattet af konsolideret tilsyn, er etableret, når en grænseoverskridende koncern drøftes.

Samspil med andre EU-myndigheder og nationale myndigheder

13. Formålet med høringen af afviklingsmyndigheden med hensyn til genopretningsplanen er at identificere eventuelle foranstaltninger heri, som kan have en negativ indvirkning på bankens afviklingsmuligheder.

14. EBA kan vedtage både reguleringsmæssige og gennemførelsesmæssige tekniske standarder, der vedtages (af Kommissionen) som henholdsvis delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter.

16. Se bemærkning til punkt 14 ovenfor.

Adgang til revisionsbevis og fortrolighedsspørgsmål

22. Der blev afholdt flere samtaler for at drøfte MREL for planerne i stikprøven, herunder forskellige forklaringer på, hvordan MREL blev beregnet. Desværre faldt dette sammen med nedlukningsforanstaltningerne i forbindelse med covid-pandemien, som forhindrede Revisionsretten i at gennemgå dokumenterne i Afviklingsinstansens lokaler.

Afviklingsinstansens tilgang til den begrænsede overstregning i dokumenter var at bevare de enkelte bankers identitet. I denne henseende overholder den tavshedspligten i henhold til artikel 88 i SRMR og er i overensstemmelse med Afviklingsinstansens dataklassificeringsafgørelse og med ECB's dataklassificeringssystem. I de tilfælde, hvor der opstod specifikke problemer i forbindelse med overstregning i dokumenter, og hvor de var tilstrækkeligt begrundede af Revisionsretten, indvilligede Afviklingsinstansen i at fremlægge dokumentationen. Dette faldt imidlertid sammen med nedlukningsforanstaltningerne i forbindelse med covid-pandemien.

23. I overensstemmelse med punkt 13 i Afviklingsinstansens aftalememorandum med ECB skal Afviklingsinstansen indhente ECB's udtrykkelige skriftlige samtykke, inden fortrolige oplysninger modtaget fra ECB videregives til en tredjepart. Afviklingsinstansen samarbejdede frivilligt med ECB i et forsøg på at sikre godkendelse af deling af genopretningsplaner med Revisionsretten for at lette revisionen. Selv om Afviklingsinstansen gjorde sit yderste for at lette Revisionsrettens anmodning i denne henseende, meddelte ECB Afviklingsinstansen, at den af hensyn til datasikkerheden ikke gav sit samtykke til Afviklingsinstansens deling af genopretningsplanerne uden for et fysisk datalokale

Genopretningsplanerne har derfor været til rådighed for Revisionsrettens inspektion i Afviklingsinstansens fysiske datalokale siden den 15. marts 2020. Under normale omstændigheder kunne genopretningsplanerne derfor have været revideret i Afviklingsinstansens lokaler. Uden ECB's samtykke var Afviklingsinstansen ikke i stand til at dele ECB's oplysninger med Revisionsretten uden for det fysiske datalokale. Afviklingsinstansen anerkender, at det var uheldigt, at nedlukningsforanstaltningerne i forbindelse med covid-pandemien havde den virkning, at Revisionsretten blev forhindret i at se genopretningsplanerne.

BEMÆRKNINGER

De politiske rammer er styrket, men der er stadig mangler inden for visse vigtige områder

25. Figur 5:

Som led i ajourføringen af afviklingsplanlægningsvejledningen fra 2020 vurderer Afviklingsinstansen det resterende indhold af horisontale tekniske noter og vejledende noter, der skal integreres i afviklingsplanlægningsvejledningen, enten som central politik eller som uddannelsesmæssigt baggrundsmateriale.

26. Indtil august 2020 anvendte Afviklingsinstansen de tilgængelige politikker for signifikante institutter (SI) som reference ved vurderingen af de nationale afviklingsmyndigheders udkast til afviklingsforanstaltninger for mindre signifikante institutter (LSI).

I august 2020 indførtes der med LSI-retningslinjerne et formelt krav om, at de nationale afviklingsmyndigheder skal henvise til politikker for SI'er, når de udarbejder udkast til afviklingsforanstaltninger for LSI'er.

Der mangler stadig en række vigtige politikker for banker under Afviklingsinstansens ansvarsområde

30. Afviklingsplanlægningsvejledningen er blevet vedtaget af Afviklingsinstansens eksekutivmøde i henhold til artikel 5b i rammesamarbejdsaftalen: *"Vejledende noter er interne dokumenter fra Afviklingsinstansen, der er stilet til interne afviklingshold for at vejlede dem med hensyn til enheder og koncerner under Afviklingsinstansens direkte ansvar, uanset deres art eller form."*

Afviklingsplanlægningsvejledningen er bindende for de interne afviklingshold i det omfang, det kan lade sig gøre for en vejledning, som i sagens natur ikke er et juridisk bindende dokument, men snarere er en vejledning for de interne afviklingshold i deres afviklingsplanlægningsarbejde.

31. Politikudviklingen vedrørende finansiel kontinuitet er et flerårigt projekt, der forventes afsluttet i 2022 i overensstemmelse med den indfasningsfrist, der er fastsat i principperne for i politikdokumentet "Expectations for Banks". I 2019 udarbejdede det interne tekniske netværk et støttenotat til interne afviklingshold om likviditet og finansiering i form af en resolution, der vejledte om udarbejdelsen af afviklingsplanerne for 2020. Støttenotatet, der blev kommenteret af de nationale afviklingsmyndigheder og den fælles tilsynsmekanisme, dækker aspekter vedrørende skøn over finansieringsbehovet i forbindelse med afvikling og vurderinger af bankernes kapacitet til at identificere og mobilisere tilgængelig finansiering og sikkerhedsstillelse under afvikling. Desuden blev dokumentet "Expectations for Banks" offentliggjort i april 2020, ifølge hvilket bankerne forventes at have udviklet metoder til estimering af finansieringsbehov under afvikling inden afviklingsplanlægningscyklussen i 2021.

Likviditet er en prioriteret politik for afviklingsplanlægningscyklussen for 2021. Med henblik herpå arbejder det interne tekniske netværk i øjeblikket på at udvikle en politik for Afviklingsinstansen vedrørende likviditet og finansiering under afvikling.

Det politiske arbejde med finansiel kontinuitet suppleres af det arbejde, der udføres af det interne tekniske netværk omkring solvent afvikling af handelsbeholdningerne, som er i færd med at udarbejde retningslinjer og politikker for globale systemisk vigtige banker og banker med betydelige handelsaktiviteter med fokus på omkostninger og konsekvenser for likviditeten.

32. Interne simuleringer og analyser med henblik på at estimere finansieringsbehovet i forbindelse med afvikling imødegår bekymringer og krav med hensyn til størrelsesbegrænsninger.

33. Afviklingsinstansens politik for ledelses- og kommunikationsordninger før og under afvikling præciseres i "Expectations for Banks"-dokumentet og forud herfor i prioriterede breve til bankerne.

Specifikke ledelsesordninger præciseres også i de operationelle vejledninger, som Afviklingsinstansen offentliggjorde den 29. juli 2020 om operationel kontinuitet i forbindelse med afvikling, finansielle markedsinfrastrukturer (<https://srb.europa.eu/en/node/1042>) og den 10. august 2020 om operationalisering af bail-in (<https://srb.europa.eu/en/content/operational-guidance-bail-implementation>).

34. Afviklingsinstansens politik vedrørende oplysningskrav præciseres i dokumentet "Expectations for Banks", navnlig suppleret med tilsvarende offentlig vejledning for hver cyklus (<https://srb.europa.eu/en/content/2020-resolution-reporting>), vejledning om datapunkter for gennemførelse af bail-in, der blev offentliggjort i august 2020, Afviklingsinstansens vejledning om finansielle markedsinfrastrukturer og operationel kontinuitet i afvikling offentliggjort i juli 2020, hvor kravene til ledelsesinformationssystemer også præciseres yderligere, samt Afviklingsinstansens ramme for værdiansættelse og Afviklingsinstansens datasæt for værdiansættelse (<https://srb.europa.eu/en/content/public-consultation-srbs-data-set-valuation>). Desuden har Afviklingsinstansen i en årrække indsamlet oplysninger om banker på særlige områder i forbindelse med afviklingsplanlægning (<https://srb.europa.eu/en/content/reporting>).

35. Selv om politikken om betingelserne for at anvende en selskabsspecifik tilgang allerede blev udviklet i 2019, blev den ikke integreret i afviklingsplanlægningsvejledningens format. Den vil blive integreret i afviklingsplanlægningsvejledningen i 2020 som planlagt.

36. Politikkerne fastsætter de principper, som planerne skal overholde, og kræver ikke samme detaljeringsgrad på tværs af emner.

De foreliggende politikker er behæftet med visse mangler

37. Regelmæssig revision af politikker er forsvarlig forvaltningspraksis, navnlig for at afspejle ændringer i de retlige rammer, hvilket ikke kan betragtes som mangler.

Vurdering af samfundets interesser

38. Afviklingsinstansen påpeger, at formålet med beskyttelsen af offentlige midler er at "beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiell støtte fra det offentlige" i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra c), i SRMR.

39. Afviklingsinstansen er enig i, at en konsekvent vurdering af samfundets interesser er et centralt element i den overordnede afviklingsramme. I 2019 offentliggjorde Afviklingsinstansen sin strategi for vurdering af samfundets interesser. Dokumentet præciserer de faktorer, som Afviklingsinstansen tager hensyn til, når den foretager en vurdering af samfundets interesser, og forklarer, hvordan Afviklingsinstansen anvender de kriterier, der er fastsat i EU-retten. Offentliggørelsen af metoden har til formål at skabe større gennemsigtighed og sikkerhed for banker og markeder. Afviklingsinstansen foretager en konsekvent vurdering af samfundets interesser på tværs af banker under sit ansvarsområde og arbejder på at forbedre værktøjerne for at sikre konsekvens. Tilgangen til vurdering af samfundets interesser er ligesom alle Afviklingsinstansens politikker genstand for løbende revision og bekræftelse under hensyntagen til erfaringer med afviklingsplanlægning og krisestyring samt kvantitativ og kvalitativ analyse udført af Afviklingsinstansen.

40. Afviklingsinstansens interne revisionsrapport for 2018 indeholdt en række henstillinger med henblik på at forbedre konsekvensen i vurderinger af kritiske funktioner i Afviklingsinstansen i overensstemmelse med dens arbejdsplan for vurdering af kritiske funktioner. For at imødekomme disse henstillinger blev der udarbejdet en handlingsplan med foreløbige resultater i 2019 og 2020. I november 2019 gennemførte Afviklingsinstansen som et første skridt en statusopgørelse over de nuværende vurderinger af Afviklingsinstansens kritiske funktioner. For at forbedre konsekvensen i vurderingen af kritiske funktioner har Afviklingsinstansen udviklet en række standardiserede resultattavler, der skal anvendes af interne afviklingshold i løbet af afviklingsplanlægningscyklussen for 2020. Disse resultattavler er baseret på de 2020-rapporter om kritiske funktioner, som gør det muligt for det enkelte interne afviklingshold at benchmarke resultaterne af de(n) bank(er), som det er ansvarligt for i forhold til tilsvarende banker i bankunionen. Som næste skridt vil Afviklingsinstansen indføre vejledende grænseværdier for afviklingsplanlægningscyklussen for 2021.

41. Afviklingsinstansen tillægger alle afviklingsmål lige stor betydning. Afviklingsinstansens vurdering i afviklingsplanlægningen er baseret på målet om ikke at erstatte nationale myndigheders ansvar i forbindelse med direktivet om indskudsgarantiordninger.

42. Med hensyn til beskyttelse af offentlige midler påpeger Afviklingsinstansen, at målet er at "beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige" i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra c), i SRMR.

Begrænsningen af bail-in på 8 % af bankens samlede passiver og kapitalgrundlag med henblik på anvendelse af Afviklingsfonden finder anvendelse, når Afviklingsfonden yder et bidrag i stedet for de passiver, der er udelukket fra bail-in i henhold til artikel 27, stk. 5, i SRMR, eller når anvendelsen heraf indirekte medfører, at en del af enhedens tab overføres til Afviklingsfonden.

43. Afviklingsinstansen følger bestemmelserne i BRRD og SRMR, når den foretager vurderingen af samfundets interesser, samt det offentlige dokument, der opsummerer Afviklingsinstansens politik. Disse bestemmelser er udformet med henblik på at sikre, at almindelig insolvensbehandling er standardløsningen på afvikling af nødlidende banker. For at fravige dette skal Afviklingsinstansen sikre, at afviklingsforanstaltninger er nødvendige for, og står i et rimeligt forhold til, et eller flere af afviklingsmålene, og at likvidation ved almindelig insolvensbehandling ikke vil opfylde afviklingsmålene i samme omfang som afviklingsforanstaltninger.

44. Se bemærkninger til punkt 43. Det bør navnlig fremhæves, at Afviklingsinstansen ved gennemførelsen af PIA-testen ikke blot skal vurdere, om en banks sammenbrud vil have betydelige negative virkninger på den finansielle stabilitet og minimere ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige, men mere præcist skal den overveje, om likvidation ved almindelig insolvensbehandling ikke ville opfylde afviklingsmålene (som fastsat i artikel 31, stk. 2, i BRRD) i samme omfang som en afviklingsforanstaltning. Derved vurderer Afviklingsinstansen nemlig bl.a. virkningen på den finansielle stabilitet. Men i stedet for at vurdere, om en banks sammenbrud ville have betydelige negative virkninger på den finansielle stabilitet, vurderer Afviklingsinstansen, hvilken virkning anvendelsen af national insolvensbehandling af en bank ville have på den finansielle stabilitet, og sammenligner den med den virkning en afviklingsforanstaltning ville have på det samme mål. Det samme gælder for de resterende mål. Hvis afviklingen (uanset om der ydes statsstøtte eller ej) opfylder afviklingsmålene i samme omfang som en afviklingsforanstaltning, er der derfor ingen uoverensstemmelse, der skal fremhæves.

49. Afviklingsinstansen er i øjeblikket i færd med at revidere sin metode i lyset af offentliggørelsen af dokumentet "Expectations for Banks", som er en del af den regelmæssige ajourføring af vejledningen til de interne afviklingshold.

52. "Expectations for Banks"-dokumentet og indfasningen heraf kan tilpasses til de særlige forhold i bankerne og afviklingsstrategien. Dokumentet "Expectations for Banks" præciserer udtrykkeligt dette: "Selv om forventningerne er af generel karakter, skal anvendelsen heraf på den enkelte bank tilpasses under hensyntagen til proportionalitetsprincippet og baseres på en dialog mellem den enkelte bank og dens interne afviklingshold."

Desuden præciseres det i dokumentet "Expectations for Banks", at: "Dette dokument fokuserer kun på afviklingsmulighederne for banker, hvis strategi er afvikling". Dokumentet "Expectations for Banks" finder derfor anvendelse på banker, for hvilke vurderingen af samfundets interesse er positiv på planlægningstidspunktet.

54. Interne afviklingshold vurderer hindringer for afvikling på årsbasis. Interne afviklingshold forventes også at konkludere om eventuelle væsentlige hindringer, når de udarbejder afviklingsplaner.

56. Erklæringen er udtryk for forfatterens synspunkter, som ikke deles af Afviklingsinstansen. Afviklingsinstansen vil gerne understrege, at det her nævnte dokument om økonomisk styring ikke er udtryk for Europa-Parlamentets holdning og heller ikke har ført til nogen beslutninger fra Europa-Parlamentet.

Desuden er rapporten om økonomisk styring kun baseret på offentligt tilgængelige oplysninger.

Retningslinjer for MREL og bail-in

61. Med den reviderede BRRD/SRMR indføres fire kategorier af banker, og alle fire kategorier skal opfylde MREL-målet.

Imidlertid skal kun tre kategorier altid opfylde et minimumsmål for efterstillelse (globale systemisk vigtige banker, "top tier banks" og andre banker i søjle 1), som er en del af MREL-målet.

Fjerde kategori (banker, der ikke er søjle 1-banker) har ikke nødvendigvis et minimumskrav om efterstillelse, dvs. at fastsættelsen af efterstillelseskrav for denne fjerde kategori er baseret på vurderingen "No Creditor Worse Off" (ingen kreditor må stilles ringere).

62. Forskellig praksis er en indlysende følge af afviklingsmyndighedernes administrative skønsbeføjelser. Nogle af de nævnte forskelle vil sandsynligvis blive reduceret med BRRD2 (f.eks. for globale systemisk

vigtige institutter, "top tier banks" og andre banker i søjle 1, BRRD2 indfører ensartede minimumskrav om efterstillelse).

Boks 1 – Se bemærkningen til punkt 62.

63. Detailinvestorer har og vil fortsat have ret til at købe gæld, der er bail-in-able (ingen lovbestemmelse udelukker en sådan mulighed). I henhold til EU-retten er sådanne investeringsaktiviteter omfattet af sikkerhedsforanstaltningerne i direktivet om markeder for finansielle instrumenter. BRRD2 indfører yderligere sikkerhedsforanstaltninger for detailinvestorer. Medlemsstaterne skal gennemføre direktivet i national lovgivning senest den 28. december 2020.

64. Afviklingsinstansens operationelle vejledning om bail-in-værktøjet beskriver ikke operationelle spørgsmål, men forventninger til bankens bail in-strategier. F.eks. kræves det, at strategien viser, hvilke processer der vil være nødvendige for at identificere afdækninger svarende til de interesser, der kan omfattes af bail-inable. Indskud er naturligvis mindre komplekse og opbevares på bankens egne konti. Bail-in-værktøjet er således rent operationelt meget simple.

Med hensyn til tidshorisonten skal det bemærkes, at de nøjagtige tidshorisonter i høj grad afhænger af de involverede interessenters operationelle kapacitet (navnlig værdipapircentraler), uanset hvilken medlemsstat der er tale om.

65. Afviklingsinstansens politik vedrørende fastlæggelse af en alternativ strategi er i overensstemmelse med lovkravene. Der forventes udviklet en alternativ strategi for, i det omfang det er nødvendigt, at håndtere scenarier og tilfælde, hvor den foretrukne afviklingsstrategi ikke ville være troværdig eller gennemførlig (afviklingsplanlægningsvejledningen, som her er baseret på artikel 23, stk. 3, i Kommissionens delegerede forordning 2016/1075), uanset hvilket værktøj der anvendes, herunder open bank bail-in. Desuden fremgår det af artikel 25, stk. 4, i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1075, at afviklingsmyndighederne skal vurdere, hvorvidt varianter af afviklingsstrategien er nødvendige for at tage højde for scenarier eller tilfælde, hvor afviklingsstrategien ikke er gennemførlig og troværdig.

Hvis interne afviklingshold vurderer, at den foretrukne afviklingsstrategi, som kan være åben bank bail-in, er troværdig og gennemførlig, er det ikke nødvendigt at definere en alternativ strategi.

Der er gjort fremskridt i afviklingsplanlægningen, men der er stadig et stykke vej igen, før den er i overensstemmelse med de lovmæssige krav

66. Med hensyn til hyppigheden af ajourføringen af afviklingsplaner henvises til Afviklingsinstansens bemærkning til punkt II i resuméet.

Med hensyn til datoen for en afviklingsplan henvises til Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 113.

Kvaliteten af afviklingsplaner for banker under Afviklingsinstansens ansvarsområde er blevet bedre

72. Tabel 4: Fælles bemærkninger til punkt 69-73:

Strategisk forretningsanalyse

Hvis den foretrukne afviklingsstrategi er bail-in, bør det ikke være nødvendigt at påvise mulighed for separat afvikling, da det er så uadskilleligt forbundet med anvendelsen af bail-in-værktøjet, at det ikke indebærer strukturelle ændringer. Kun anvendelse af yderligere strukturforændrende værktøjer (salg af forretningsaktiviteter, broinstitut, adskillelse af aktiver) vil kræve analyse og forberedelse af muligheden for separat afvikling.

MREL, finansiel og operationel kontinuitet, meddelelse:

Stikprøven af planerne var i overensstemmelse med Afviklingsinstansens politikker, der var gældende på tidspunktet for udarbejdelsen af disse planer. Ikke desto mindre var politikkerne på disse områder endnu ikke fuldt udviklet, da planerne blev udarbejdet i overensstemmelse med den nye retlige ramme i 2018. I mangel af tilsvarende politikker ville det have været inkonsekvent, hvis interne afviklingshold på eget initiativ begyndte at fastsætte individuelle MREL-krav for banker i forbindelse med udarbejdelsen af afviklingsplanerne. Med en sådan foranstaltning ville det ikke have været muligt at sikre lige vilkår for bankerne, og at Afviklingsinstansen kunne vedtage forsvarlige administrative afgørelser. Det samme gælder for de andre politikområder, der er nævnt her. Hvis interne afviklingshold ikke havde udarbejdet klare politiske retningslinjer, ville det have medført en inkonsekvent anvendelse af de retlige rammer.

Vurdering af afviklingsmuligheder

De nævnte eksempler identificerer elementer, som, når de vurderes samlet, i afviklingsplanerne måske ikke er de mest relevante i alle tilfælde. Med hensyn til virksomhedsomlægning kan dette f.eks. være mere relevant for store internationale og diversificerede banker, der kan opgive visse forretningsområder.

73. Fælles bemærkninger til punkt 69-73:

Banktest af bail-in-værktøjet:

Anvendelsen af bail-in-værktøjet er en kompleks øvelse, og bankerne har brug for tid til at få den nødvendige IT-infrastruktur på plads. Der er behov for adskillige interaktioner mellem afviklingsmyndigheder og banker, f.eks. krav om datapunkter, bail in-strategier, vurderinger af bail in-strategier, før dette resultat kan opnås. Den tidshorisont, der er fastsat i "Expectations for Banks"-dokumentet, blev således allerede anset for at være ambitiøst for mange interessenter.

Væsentlige hindringer:

Afviklingsinstansen henviser til sine svar på punkt VII og 48 vedrørende metoden til identifikation af potentielle hindringer og væsentlige hindringer. Den tilgang, der er valgt i planerne, følger Afviklingsinstansens trinvis metode. I overensstemmelse med den gældende politik for identifikation og bedømmelse af hindringer består det første skridt i at identificere potentielle hindringer. Hvis interne afviklingshold har tilstrækkeligt med oplysninger til at kunne drage konklusioner om arten af en hindring, anvender de vurderingsmetoden i overensstemmelse med denne politik.

MREL:

Afviklingsinstansen har ikke fastsat højere MREL-mål som følge af væsentlige hindringer, fordi der i forbindelse med indfasningen af MREL-kravet ikke blev konstateret nogen relaterede væsentlige hindringer. SRMR giver faktisk mulighed for at fastsætte overgangsperioder, og bankerne har generelt i de seneste fem år vist gode fremskridt i retning af at sikre overholdelse af MREL. Denne fremadrettede tilgang bekræftes også af BRRD2/SRMR2, som fastsætter obligatoriske overgangsperioder indtil 2024 for fuld overholdelse af MREL.

74. For så vidt angår begge planer, bør de interne afviklingshold i henhold til den metode, der gælder for disse planer, identificere potentielle hindringer for afvikling (uanset om det er i form af lister eller på anden måde), under hensyntagen til de gældende politikker og de oplysninger, som bankerne har fremlagt med henblik på de betingelser for afvikling, der er under vurdering.

For den anden plans vedkommende vurderede de interne afviklingshold de fremskridt, som banken havde gjort med hensyn til Afviklingsinstansens principper for afvikling på det relevante område. Afsnittet om den samlede vurdering indeholder også en gabanalyse af de fremskridt, der er gjort, og det arbejde, der fortsat skal udføres af den pågældende bank for at være i overensstemmelse med Afviklingsinstansens afviklingsprincipper. At lukke dette gab inden for en realistisk tidshorisont står centralt i de interne afviklingsholds og bankens arbejde i forbindelse med afviklingsplanlægning og forbedring af afviklingsmulighederne. Interne afviklingshold har nøje og omhyggeligt gennemført denne aktivitet ved at sikre, at banken har en realistisk arbejdsplan for at lukke dette gab. Den løbende kontrol med resultaterne og revurderingen af de fremskridt, der gøres, er et iboende element i afviklingsplanlægningen og registreres i hver iteration af afviklingsplanen.

75. I 2020 forbedrede Afviklingsinstansen i væsentlig grad sin metode med hensyn til at sikre kvalitetskontrol i afviklingsplanlægningen, som blev gennemført i to faser (en foreløbig gennemgang i udarbejdelsesfasen og en endelig gennemgang for at give mulighed for yderligere korrektion inden den endelige godkendelse). Begge omfatter kontrolaktiviteter, der registreres systematisk.

Forsinkelser i vedtagelsen af afviklingsplaner under Afviklingsinstansens ansvarsområde

76. Se Afviklingsinstansens bemærkning til punkt 113.

77. Med hensyn til de foreslåede forsinkelser i vedtagelsen af afviklingsplanerne i afviklingsplanlægningscyklusserne i 2018 og 2019 er der flere spørgsmål, der bør tages i betragtning. Disse betragtninger opsummeres her og finder anvendelse i hele rapporten, når der henvises til forsinkelser i afviklingsplanlægningscyklusserne.

For det første skal det bemærkes, at den angivne tidshorisont er en vejledende plan for operationaliseringen af de årlige afviklingsplanlægningscyklusser. Den tjener således kun som en milepæl på højt niveau, og planlægningen skal tilpasses, hvis de konkrete omstændigheder kræver det.

Desuden kan nogle af disse omstændigheder ikke forudses, når den indledende planlægning af tidshorisonter fastlægges. I nogle tilfælde kunne Afviklingsinstansen (udvidet eksekutivmøde) f.eks. ikke nå til enighed om den foreslåede afviklingsplan, hvilket ville kræve en afstemningsproces eller udstedelse af et nyt forslag til Afviklingsinstansen.

Desuden er mange af disse omstændigheder ikke kun afhængige af Afviklingsinstansen og indebærer retlige krav, som tager længere tid. F.eks.:

- 4 måneders høring af afviklingskollegiet
- Behovet for at indføre en ret til at blive hørt for banker i forbindelse med MREL-afgørelser
- Behovet for at give bankerne mulighed for at anvende deres hovedsprog i kommunikationen med Afviklingsinstansen, hvilket kræver den nødvendige indsats og tid til oversættelse (udført af Kommissionens oversættelsestjeneste og kontrolleret af de interne afviklingshold og nationale afviklingsmyndigheder)
- Afviklingsinstansens sammensætning kræver bankspecifikke udvidede eksekutivmøder. Dette retlige ledelseskraav rejser et yderligere problem, som det vil tage yderligere tid at tilrettelægge i afviklingsplanlægningscyklusserne.

Tabel 5:

Afviklingsplaner for banker uden afviklingskollegium:

Afviklingsinstansen mener, at den måde, statistikkerne præsenteres på i tabel 5, giver et langt mere negativt indtryk, end situationen er i virkeligheden. Den sidste plan for banker uden afviklingskollegium blev vedtaget i november 2019.

Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at der i september 2019 var vedtaget 71 ud af 76 planer (93 %), og at 64 af dem allerede var vedtaget i maj 2019 (84 %). Langt størstedelen af planerne blev således allerede godkendt meget tidligere.

Afviklingsplaner for banker uden afviklingskollegium:

Også her mener Afviklingsinstansen, at den måde, statistikkerne præsenteres på i tabel 5, giver et langt mere negativt indtryk, end situationen er i virkeligheden. Den sidste plan for banker med afviklingskollegium blev vedtaget i juli 2020, men 32 ud af 40 planer blev allerede vedtaget ved udgangen af 2019 (80 %). Alle undtagen én blev vedtaget i februar 2020 (39 ud af 40). Langt størstedelen af planerne blev således allerede godkendt meget tidligere.

78. Der henvises til Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 77, som forklarer de systemiske udfordringer, der er forbundet med godkendelsesproceduren. I lyset af den gradvise etablering og operationalisering af afviklingsplanlægningsprocedurerne på tværs af 19 forskellige jurisdiktioner er det naturligt, at det kan blive nødvendigt at foretage justeringer i løbet af denne proces.

79. Ud fra sine erfaringer i de indledende cyklusser omstrukturerede Afviklingsinstansen bl.a. afviklingsplanlægningscyklussen for at sikre en årlig ajourføring som krævet i den retlige ramme. Denne omstrukturering og etableringen af en stabil statsstruktur kræver imidlertid planlægning og tid. Afviklingsinstansen besluttede derfor strategisk at anvende 2019 som et overgangså, hvor den udelukkende ville fokusere på de planer, hvor Afviklingsinstansen prioriterede den formelle godkendelse i henhold til væsentlige ændringer eller andre faktorer. Afviklingsinstansen vil gerne påpege, at dette ikke stoppede arbejdet med afviklingsplanlægning for banker under Afviklingsinstansens ansvarsområde. I 2019 fortsatte interne afviklingshold afviklingsplanlægningsaktiviteter for alle banker under Afviklingsinstansens ansvarsområde. Det var kun med hensyn til den formelle godkendelse af banker uden afviklingskollegium, at Afviklingsinstansen fokuserede på en undergruppe af afviklingsplaner i henhold til en klar procedure (værdiskabelsesbaseret tilgang). Offentliggørelsen af bankpakken (BRRD2, osv.) i sommeren 2019 gav desuden mulighed for at tilpasse alle banker under Afviklingsinstansens ansvarsområde til en 12-måneders cyklus og bedre synkronisere den med eksterne interesser (f.eks. ECB/den fælles tilsynsmekanisme).

80. Der henvises til Afviklingsinstansens bemærkning til punkt 77, 79 og 115.

Afviklingsinstansens påtænkte tilgang til afviklingsplanlægningscyklussen for 2018 var baseret på et mål om at sikre, at banker med afviklingskollegier, som normalt er de mest komplekse under Afviklingsinstansens ansvarsområde, vil være omfattet af de mest avancerede afviklingspolitikker (herunder MREL), hvilket sikrer en højere kvalitet af afviklingsplanerne. Samtidig vil banker uden afviklingskollegier være underlagt en tostrengt tilgang afhængigt af deres prioritetsgrad som aftalt af Afviklingsinstansen og de relevante nationale afviklingsmyndigheder på grundlag af bl.a. bankens størrelse, kompleksitet og risikoprofil.

Tilgangen til afviklingsplanlægningscyklussen for 2019 fokuserede på banker uden for afviklingsbanker og sikrede, at alle banker under Afviklingsinstansens ansvarsområde er underlagt det samme sæt afviklingspolitikker.

For afviklingsplanlægningscyklussen for 2020 vil alle banker (med eller uden afviklingskollegier) være omfattet af de mest omfattende afviklingspolitikker.

Planerne for mindre signifikante banker var ikke alle underlagt samme niveau af kvalitetskontrol fra Afviklingsinstansens side

83. Se Afviklingsinstansens bemærkning til punkt VI.

84. I oktober 2018 vedtog Afviklingsinstansen retningslinjer for forenkledede forpligtelser for banker under dens direkte ansvarsområde, som erstatter det politiske notat, som Afviklingsinstansen oprindeligt vedtog på sit eksekutivmøde i 2016, og som identificerer minimumsindholdet af LSI-afviklingsplaner under forenkledede forpligtelser. Selv om vejledningen fra 2018 ikke er bindende for de nationale tilsynsmyndigheder, når de udarbejder LSI-afviklingsplaner/afgørelser om forenkledede forpligtelser, tjente den ikke desto mindre som reference – under anvendelse af proportionalitetsprincippet – for vurderingen af LSI-planer. I kombination med godkendelsen af udkast til LSI-afviklingsplaner overvågede Afviklingsinstansen de nationale afviklingsmyndigheders anvendelse af forenkledede forpligtelser og de detaljerede kvantitative og kvalitative vurderinger, de foretager i denne henseende.

86. Afviklingsinstansen er siden afviklingsplanlægningscyklussen i 2019 startet med også at kontrollere de detaljerede kvantitative og kvalitative vurderinger, som de nationale afviklingsmyndigheder foretager i denne henseende.

87. Beslutningen om at udtale sig er en politisk beslutning og ikke en retlig forpligtelse. Beslutningen om ikke at udtale sig i de sager, som Revisionsretten undersøgte, blev truffet under hensyntagen til de involverede nationale afviklingsmyndigheders argumenter.

88. Revisionsrettens bemærkning er korrekt, men det er værd at bemærke, at analysen af hindringer for afvikling ikke blev udført af de nationale afviklingsmyndigheder eller Afviklingsinstansen, da den relevante politik endnu ikke var på plads i afviklingsplanlægningscyklussen for 2018, der var relevant for udkastene til LSI-afviklingsplaner i stikprøven. I forbindelse med vurderingen af LSI-planerne for afviklingsplanlægningscyklussen for 2018 og navnlig 2019 foretog Afviklingsinstansen desuden en vurdering af potentielle hindringer for afvikling som følge af LSI-planerne. Resultaterne af en sådan vurdering fremlægges i et notat, der blev drøftet på Afviklingsinstansens plenarmøde den 24. juni 2020.

89. Først i LSI-afviklingsplanlægningscyklussen i 2018 oplevede SRB forsinkelser i nogle få vurderinger som følge af nye politiske spørgsmål. Dette var ikke tilfældet i det følgende år.

Den fælles afviklingsmekanismes organisatoriske struktur er endnu ikke optimal

Fornuftigt samspil med interessenterne, men afviklingsmyndighederne afhænger af tilsynsmyndighedernes rettidige reaktion

94. Afviklingsmyndigheden er ikke i stand til at kommentere de nationale afviklingsmyndigheders bidrag i forbindelse med undersøgelsen.

95. Afviklingsinstansen ønsker at påpege, at der løbende er gennemført efterfølgende revisioner i form af tværgående analyser efter hver afviklingsplanlægningscyklus. Disse notater er altid blevet drøftet på ledelsesmødet, og de interne afviklingshold blev derfor informeret om konklusionerne herfra. I forbindelse med afviklingsplanlægningscyklussen for 2019 afholdes der møder med interne afviklingshold for at sikre opfølgning på resultaterne.

96. Afviklingsmyndigheden er ikke i stand til at kommentere de nationale afviklingsmyndigheders bidrag i forbindelse med undersøgelsen.

99. Med hensyn til foranstaltninger til tidlig indgriben er det Afviklingsinstansens holdning, at der rent faktisk vil være behov for ændringer af niveau 1-lovgivningen, da den nuværende lovgivningsmæssige ramme ikke synes at indeholde de rette incitamenter og tidshorisonter og heller ikke i tilstrækkelig grad modvirker tilsynsmyndighedens tilbøjelighed til at afholde sig herfra. Dette fremgår tydeligt af de kompetente myndigheders begrænsede brug af foranstaltninger til tidlig indgriben.

Afviklingsinstansens repræsentant fremlagde også disse synspunkter for EBA under drøftelserne om EBA's høringsdokument på tilsynsrådets møde i maj 2020. Det er Afviklingsinstansens holdning, at strukturen af foranstaltninger til tidlig indgriben kan revideres for at sikre tilpasning af incitamenter, og at kontinuiteten fra

tilsyn til afvikling forvaltes effektivt af de relevante myndigheder (f.eks. med klarere og tidligere udløsningsmekanismer for samarbejde). Afviklingsinstansen anmodede også om, at tilsynsmyndigheden informerer og inddrager afviklingsmyndigheden på et tidligere tidspunkt end det, der i øjeblikket er fastsat i BRRD/SRMR.

Dette er allerede god praksis i virkeligheden og kunne afspejles i lovgivningen. Tilsyns- og afviklingsmyndigheder (i deres respektive roller og udformninger) bør udveksle oplysninger og samarbejde, ikke kun når der vedtages foranstaltninger til tidlig indgriben, men også i forbindelse med vurderingen af, om foranstaltningerne til tidlig indgriben er opfyldt.

100. Kriterierne er fastsat i artikel 18, stk. 4, litra a) -d), i SRMR for at fastslå, hvornår en bank kan anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende. EBA var i henhold til artikel 32, stk. 6, i BRRD forpligtet til at udarbejde retningslinjer for testen vedrørende nødlidende eller forventeligt nødlidende institutter. Dette gjorde den i 2015, da den offentliggjorde et omfattende sæt retningslinjer for fortolkningen af forskellige situationer, hvor et institut anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, jf. artikel 32, stk. 6, i BRRD¹. Der mindes om, at spørgsmålet om definitionen af "nær fremtid" er blevet overvejet af EBA i forbindelse med udarbejdelsen af EBA's retningslinjer, og den konkluderede, at fordelene ved ikke at opstille en sådan definition opvejer fordelene ved at opstille en sådan definition (se s. 26-27 i de relevante EBA-retningslinjer).

Antallet af ansatte til brug for den fælles afviklingsmekanisme er steget, men de nationale afviklingsmyndigheder reducerede deres bidrag en smule

101. Ved udgangen af marts 2020 beskæftigede Afviklingsinstansen 358 fuldtidsækvivalenter, men havde yderligere 15 bekræftede nyansættelser, og en række udvælgelser var i gang for at besætte alle de resterende ledige stillinger. En række ledige stillinger var delvist besat med midlertidigt personale (22 pr. ultimo marts) indtil de nyansattes tiltrædelse, eller indtil udvælgelserne var afsluttet. Desuden skal der tages hensyn til naturlig personaleudskiftning.

103. Desuden vil Afviklingsinstansen gerne påpege, at det personale, der er afsat til de interne afviklingshold fra de nationale afviklingsmyndigheder, er et forhold, der ikke bør fortolkes, da reduktionen af de nationale afviklingsmyndigheders personale opvejes af en eventuel stigning i Afviklingsinstansen. Det er ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt at sammenligne tallene mellem Afviklingsinstansen og ECB. Arten, strukturen, tilrettelæggelsen og fordelingen af arbejdet på tilsyns- og afviklingsområdet er fuldstændig anderledes. Det løbende tilsyn kræver langt flere lokale ressourcer tæt på bankerne og på stedet.

Tabel 6: Afviklingsinstansen centraliserede indsamlingen af oplysninger, men er ikke i stand til at verificere oplysningerne fra de nationale afviklingsmyndigheder.

104. Afviklingsinstansen har ingen kontrol over de nationale tilsynsmyndigheders kvantitative bidrag til de interne afviklingshold. Desuden er procentdelen af ansatte efter antal banker måske ikke den bedste reference. Aspekter som personalets anciennitet, bankernes størrelse eller kompleksitet tages ikke i betragtning.

105. Aspekter som antallet af medarbejdere og deres anciennitet, bankernes størrelse eller kompleksitet og personalets specifikke færdigheder er relevante elementer i sammensætningen af et internt afviklingshold. Fleksibilitet er imidlertid nødvendig for effektivt at kunne allokere færdigheder og kvalifikationer derhen, hvor der er behov for dem, og i overensstemmelse med de særlige forhold, der gør sig gældende for den enkelte bank. Heterogenitet i sammensætningen af interne afviklingshold er en naturlig og uundværlig følge af den enkelte banks unikke karakter. En ufleksibel sammensætning af holdet ville skabe ineffektivitet i allokeringen af personale.

Endvidere bør følgende bemærkninger tages i betragtning ved drøftelsen af de interne afviklingsholds "ideelle" eller afbalancerede sammensætning:

- De nationale afviklingsmyndigheders bidrag kan ikke kun vurderes ud fra "tal". Bidragene og kvaliteten af bidragene til udarbejdelsen af planerne kunne i visse tilfælde være et problem, og i nogle tilfælde kunne de nationale afviklingsmyndigheders bidrag være begrænset. Afviklingsinstansen kræver et minimumsniveau for sit personale for at opretholde kvalitetsstandarderne.
- Uanset hvor mange mennesker, der arbejder i de nationale afviklingsmyndigheder, har Afviklingsinstansen brug for et minimumsantal fuldtidsækvivalenter pr. bank for at udføre opgaver,

¹ Retningslinjer for fortolkning af de forskellige situationer, hvor et institut anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende i medfør af artikel 32, stk. 6, i direktiv 2014/59/EU.

der kun kan udføres i Afviklingsinstansen, og for at følge alle spørgsmål uden at være helt afhængige af eksperter hos de nationale afviklingsmyndigheder.

KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

108. Afviklingsinstansen hilser de fremskridt velkommen, som Revisionsretten har anerkendt. Afviklingsinstansen er uenig i Revisionsrettens konklusion om fraværet af "nøgleelementer", da det kunne give indtryk af, at SRM endnu ikke ville udføre sine opgaver, fordi der mangler visse elementer, der er relevante for Afviklingsinstansen, hvilket tydeligvis ikke er tilfældet. I denne forbindelse skal der som minimum tages hensyn til følgende elementer:

Afviklingsinstansen udformede og opdaterede et stort antal politikker i 2018 og 2019, som var en periode, der var kendetegnet ved et skiftende lovgivningsmiljø, hvor Rådet for Finansiell Stabilitet og EBA udviklede retningslinjer, der løbende udviklede sig, og med BRRD II undervejs. Afviklingsinstansen måtte i dette udfordrende lovgivningsmiljø udføre sine reguleringsmæssige funktioner, samtidig med at den skulle sikre, at vigtige lovgivningsmæssige ændringer på en række områder, herunder MREL, blev gennemført korrekt.

Ajourføringen af afviklingsplanlægningspolitikkerne er en løbende proces, der demonstrerer forsvarlig forvaltning og afspejler de ændringer af den retlige ramme, som Afviklingsinstansen er forpligtet til at gennemføre. Dette understøttes af, at visse elementer, der er nødvendige for udformningen af politikker, endda ligger uden for Afviklingsinstansens kontrol, f.eks. fremskridt med hensyn til likviditet og bagstoppermuligheder.

Den fælles afviklingsmekanisme træffer de nødvendige beslutninger med hensyn til afviklingsaktiviteter i hver afviklingscyklus (MREL, afviklingsplaner, vurdering af afviklingsmulighederne osv.). Med hensyn til overholdelse af det fælles regelsæt skal det bemærkes, at 70 % af elementerne opfyldte eller delvist opfyldte kravene, og at et relevant antal af de elementer, der ikke opfyldte kravene, skyldtes ændringer i den retlige ramme.

Afviklingsinstansen glæder sig over Revisionsrettens vurdering af henstillingerne i særberetning nr. 23/2017 og forstår, at enhver fremtidig opfølgning kun vil omfatte henstillingerne i denne beretning.

109. Med hensyn til finansiering under afvikling bør det præciseres, at der er behov for lovgivningsmæssigt fokus på bemærkningen i punkt 32, dvs. rammebegrænsninger som følge af utilstrækkelig finansiell kapacitet.

110. Se Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 31-36.

111. Se Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 38-41, 47-56 og 57-65.

Afviklingsinstansen er af den opfattelse, at der er behov for ekspertvurderinger i forbindelse med anvendelsen af dens politikker for at sikre proportionalitet og lige vilkår, hvilket ikke kan opnås ved en universalløsning.

Det bør erindres, at processen til identifikation og afhjælpning af væsentlige hindringer i sig selv er sagsspecifik, og kræver, at de interne afviklingshold udøver et skøn på grundlag af de faktiske omstændigheder i hver enkelt sag og under hensyntagen til proportionalitetsprincippet. Vigtigst af alt skal den tilgrundliggende vurdering identificere hindringer, der har potentiale til at påvirke de samlede afviklingsmuligheder for hver bank inden for rammerne af denne øvelse. De faktorer, der er lagt til grund for færdiggørelsen af denne vurdering, afstemmer bl.a. de fremskridt, som den pågældende bank har gjort med hensyn til at forbedre sine afviklingsmuligheder for den relevante betingelse for afvikling, samspillet med andre afviklingsbetingelser og deres indvirkning på bankens afviklingsmuligheder som helhed.

Med hensyn til afviklingsplanlægningsvejledningens bindende karakter henvises til Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 30.

112. Prognoserne for bankerne fastsætter, hvilke kapaciteter bankerne skal påvise for at vise, at de kan afvikles. Selv om en bank ikke fuldt ud påviser overholdelse af principperne i dokumentet "Expectations for Banks", kan den stadig anses for at kunne afvikles (f.eks. finder visse forventninger ikke anvendelse, eller manglende påvisning heraf udgør ikke en væsentlig hindring for en vellykket gennemførelse af strategien).

Med hensyn til sætningen om, at "lovgiverne ikke har fastsat en sådan frist for, at bankerne kan afvikles fuldt ud", henvises til Afviklingsinstansens bemærkning til punkt 52 og 54.

Henstilling 1 – Forbedre den fælles afviklingsmekanismes politikker

(a) Accepteret, arbejdet er allerede i gang; se Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 31-34.

(b) Accepteret.

Afviklingsinstansens forbedrer sine politikker løbende efter behov, navnlig i forhold til en lovramme i stadig udvikling (jf. punkt 37 vedrørende ordet "mangler").

(c) Delvist accepteret.

Afviklingsinstansen accepterer at kræve, at de interne afviklingshold anvender en tilgang med "efterlevelse eller begrundelse" i det omfang dette vedrører afvigelser, der er væsentlige. Se Afviklingsinstansens bemærkning til punkt 30.

Tidshorisont: I betragtning af udfordringen med at fastlægge politikker inden for en lovramme, der er under udvikling, mener Afviklingsinstansen, at tidshorisonterne er passende, så længe de retlige rammer bliver stabiliseret i god tid fremover.

113. Afviklingsinstansen skal fastsætte den dato, på hvilken de første afviklingsplaner skal udarbejdes. Afviklingsinstansen har som sådan allerede offentligt forpligtet sig til at gennemføre afviklingsplanlægningscyklussen 2020/2021. Desuden er afviklingsplanlægning under alle omstændigheder en kontinuerlig proces som krævet i henhold til artikel 8, stk. 12, i SRMR (som fastlægger, at afviklingsplaner skal revideres og om nødvendigt ajourføres mindst en gang om året). I modsætning til Revisionsrettens bemærkning finder Afviklingsinstansen ikke, at den er retligt forpligtet til at fastsætte en præcis dato for fuldførelsen af hver enkelt afviklingsplan for hver enkelt bank. Afviklingsinstansen mener derfor, at det retlige krav er opfyldt.

Med hensyn til punkt 76 og henvisningen til forventningerne for banker er der en klar vej til, hvornår målene i dokumentet "Expectations for Banks" skal nås, som er uafhængig af at have en fuldt udbygget afviklingsplan i overensstemmelse med det fælles regelsæt (se også Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 112).

Se også bemærkningerne vedrørende de anvendte statistikker i punkt 77 (tabel 5).

Med hensyn til kvalitetskontrollsystemet henvises til Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 75.

114. I forbindelse med etableringen og gennemførelsen af en helt ny (afviklings)ordning må det forventes, at der over tid skal udvikles metoder, politikker, retningslinjer for gennemførelsen og overvågning af bankernes fremskridt.

Afviklingsinstansen vil gerne understrege, at uden en trinvis strategi baseret på erfaringer kan der ikke etableres en troværdig og velfungerende ny ramme. Med henblik herpå har Afviklingsinstansen i de seneste år regelmæssigt udarbejdet og offentliggjort vejledninger (jf. bemærkningerne til punkt 31-34).

115. Med hensyn til prioriteringen af banker i afviklingsplanlægningscyklussen for 2018 henvises der til forklaringen i punkt 76-80.

Prioritering af systemisk vigtige banker, 2018-cyklus:

Afviklingsinstansen vil gerne påpege, at det i SRMR ikke bestemmes, hvordan denne form for prioritering skulle gennemføres, og at det derfor var Afviklingsinstansens opgave at afgøre, hvordan dette mål i præamblen kunne nås, det være sig med hensyn til tid eller kvalitet. Afviklingsinstansen prioriterede kvaliteten af planerne for systemisk vigtige banker.

Antal banker, 2019-cyklus:

Som led i kravet om at prioritere tog Afviklingsinstansen hensyn til, at BRRD2 og SRMR2 var under forhandling i løbet af afviklingsplanlægningscykluserne for 2018 og 2019. Det ville derfor ikke have virket efter hensigten at prioritere banker med afviklingskollegium, for så vidt angår frister. En sådan tilgang ville på trods af manglen på klare lovgivningsmæssige krav have ført til fastsættelse, for første gang, af bindende mål, overgangsperioder osv. for banker med en række datterselskaber, der kræver individuelle MREL-afgørelser og godkendelse af afgørelser, der involverer forskellige nationale afviklingsmyndigheder.

Henstilling 2 – Sikre, at afviklingsplanerne overholder de lovmæssige krav og vedtages rettidigt

Henstilling 2a

Accepteret. De planer, der er udarbejdet inden for den nuværende afviklingsplanlægningscyklus (som omfatter alle banker), drager allerede fordel af et forbedret sæt politikker, herunder dokumentet "Expectations for Banks" og vejledning om bail in-strategien. På grundlag af disse supplerende retningslinjer er kvaliteten af alle planer i 2020-cyklussen blevet væsentligt forbedret i forhold til 2018- og 2019-cykluserne.

Det flerårige program for 2021-2023 lægger op til gennemførelse af den reviderede retlige ramme. EBA vil imidlertid færdiggøre flere reguleringsmæssige tekniske standarder i de kommende måneder/år, som også vil påvirke det fælles regelsæt. Overholdelsen af det fælles regelsæt er således i konstant udvikling. Derfor kan fuld overholdelse af det fælles regelsæt, navnlig for 2018, som en statisk vurdering, ikke være det eneste element, der skal tages i betragtning ved vurderingen af afviklingsplanernes kvalitet, så længe de relevante rammer ændrer sig. Først når referencegrundlaget (EBA's reguleringsmæssige tekniske standarder, bankpakken, den nationale gennemførelse af BRRD2) går i "stabil tilstand", kan en statisk tilgang være mere relevant.

I dette miljø under udvikling er det derfor mere hensigtsmæssigt at fokusere på mere relevante indikatorer, såsom overvågning af overholdelsen af det nye fælles regelsæt, også under hensyntagen til, at der efter færdiggørelsen af niveau 2-lovgivningen skal udarbejdes operationelle retningslinjer.

Henstilling 2b

Accepteret. Afviklingsinstansen strømlinede allerede procedurerne i 2020 for at kunne opnå en 12-måneders cyklus. Afviklingsinstansen foretager regelmæssigt erfaringsevalueringsøvelser for at sikre, at hver afviklingsplanlægningscyklus gennemføres mere effektivt end den foregående. Den vil fortsat gøre dette i fremtiden med henblik på at sikre rettidig vedtagelse af afviklingsplaner og MREL-afgørelser.

Afviklingsinstansen ønsker at understrege, at de mest tidskrævende elementer i afviklingsplanlægningsprocessen er lovfæstede (afviklingskollegium, høring af ECB), som ikke udelukkende henhører under Afviklingsinstansen.

For banker, for hvilke der er oprettet et afviklingskollegium, er Afviklingsinstansen desuden forpligtet til at følge procedurerne for vedtagelse af fælles afgørelser om afviklingsplaner og MREL, som krævet i den retlige ramme.

Samlet set gør disse tidsmæssige begrænsninger det til en særlig udfordring at opfylde forpligtelsen til at revidere afviklingsplaner mindst én gang om året (artikel 8, stk. 12, i SRMR). De ovennævnte begrænsninger, som EU-lovgivningen pålægger, er tidskrævende i sig selv, og Afviklingsinstansen er nødt til at arbejde inden for disse.

Tidshorisont:

Henstilling 2a:

Se ovenstående bemærkning. Det fælles regelsæt omfatter et nyt sæt forpligtelser, der er under udvikling, også for Afviklingsinstansen, og der kan derfor ikke fastsættes en frist for overholdelse, så længe det ikke er færdiggjort.

Henstilling 2b:

Se ovenstående bemærkning. Tidshorisonten for 2020-cyklussen er allerede fastsat. Yderligere potentielle foranstaltninger (i det omfang, de er underlagt Afviklingsinstansens kontrol) vil så påvirke 2021-cyklussen.

116. Se Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 80-84.

117. Se Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 86-88.

118. Aspekter som antallet af medarbejdere og deres anciennitet, bankernes størrelse eller kompleksitet og personalets specifikke færdigheder er relevante elementer i sammensætningen af et internt afviklingshold. Fleksibilitet er imidlertid nødvendig for effektivt at kunne allokere færdigheder og kvalifikationer derhen, hvor der er behov for dem, og i overensstemmelse med de særlige forhold, der gør sig gældende for den enkelte bank. Heterogenitet i sammensætningen af interne afviklingshold er en naturlig og uundværlig følge af den enkelte banks unikke karakter. En ufleksibel sammensætning indebærer nemlig en risiko for en ineffektiv fordeling af færdigheder og ressourcer.

De nationale afviklingsmyndigheders bidrag kan ikke kun vurderes ud fra "tal". Bidraget og bidragenes kvalitet til udarbejdelsen af planerne kan også variere. Uanset hvor mange mennesker, der arbejder i de nationale afviklingsmyndigheder, har Afviklingsinstansen brug for et minimumsantal fuldtidsækvivalenter pr. bank for at udføre opgaver, der kun kan udføres i Afviklingsinstansen, og for at følge alle spørgsmål uden fuldt ud at forlade sig på eksperter hos de nationale afviklingsmyndigheder. Se Afviklingsinstansens bemærkninger til punkt 105.

Henstilling 3 – Forbedre den fælles afviklingsmekanismes organisatoriske struktur

(a) Accepteret.

(b) Accepteret. Afviklingsinstansen er åben over for tanken om at udvikle kriterier under den forudsætning, at det sikres, at der bevares tilstrækkelig fleksibilitet, samtidig med at Afviklingsinstansens og de nationale afviklingsmyndigheders medarbejderbidrag til de interne afviklingshold præciseres.

Afviklingsinstansen vil gerne påpege, at en ufleksibel sammensætning af holdet med hensyn til færdigheder og anciennitet kan skabe ineffektivitet i tildelingen af personale. Uanset hvor mange personer der arbejder hos de nationale afviklingsmyndigheder, har Afviklingsinstansen derudover brug for et minimumsantal fuldtidsækvivalenter pr. bank for at udføre opgaver, der kun kan udføres i Afviklingsinstansen, og for at følge alle spørgsmål uden fuldt ud at forlade sig på eksperter hos de nationale afviklingsmyndigheder.

121. Der er fastsat klare kriterier i artikel 18, stk. 4, litra a) -d), i SRMR for at fastslå, hvornår en bank kan anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende. Desuden var EBA i henhold til artikel 32, stk. 6, i forpligtet til at udarbejde retningslinjer for testen vedrørende nødlidende eller forventeligt nødlidende institutter. Dette gjorde den i 2015, da den offentliggjorde et omfattende sæt retningslinjer for fortolkningen af forskellige tilfælde, hvor et institut anses for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, jf. artikel 32, stk. 6, i BRRD. Disse indeholdt retningslinjer for de objektive elementer for de første tre tilfælde af nødlidende eller forventeligt nødlidende institutter. Afviklingsinstansens tilgang til vurderinger af nødlidende eller forventeligt nødlidende institutter er i overensstemmelse med de nævnte retningslinjer fra EBA.

I den forbindelse hilses objektive og kvantificerede kriterier velkommen, men enhver automatik, der udspringer af tærskelværdier, bør undgås.

Henstilling 4 – Fastlægge klare og objektive kriterier for rettidige tilsynsforanstaltninger

Delvis accepteret med forbehold af Kommissionens godkendelse af henstillingen. Mere objektive og kvantificerede tærskelværdier for udløsning af foranstaltninger til tidlig indgriben og afgørelser om, at en bank er "nødlidende eller forventeligt nødlidende" hilses velkommen. Tidlig indgriben henhører primært under den fælles tilsynsmekanismes ansvarsområde. Med hensyn til nødlidende eller forventeligt nødlidende institutter skal det bemærkes, at Afviklingsinstansen selv har beføjelse til at erklære en bank nødlidende eller forventeligt nødlidende, for hvilken den har udformet en strategi, der sikrer overensstemmelse med EBA's retningslinjer. Enhver automatik, der udspringer af tærskelværdier, bør undgås.

Afviklingsinstansens institutionelle muligheder for at rette henvendelse til lovgiverne med henblik på eventuelle lovgivningsmæssige revisioner er imidlertid begrænsede. Dette berører naturligvis ikke Afviklingsinstansens tilgængelighed til at bistå Kommissionen og lovgiverne fra et teknisk perspektiv med henblik på denne opgave. Afviklingsinstansen er og vil nemlig være i kontakt med Kommissionen og den fælles tilsynsmekanisme vedrørende en eventuel forbedring af rammerne for bankkrisestyring og finjusteringer af praksis.

BILAG

Bilag 1 – Figur 9

Det er værd at fremhæve, at de ledelsesorganer, der er baseret på SRMR, allerede udfordrer rettidigheden af de årlige afviklingsplanlægningscykluser. Tilrettelæggelse af bankspecifikke udvidede eksekutivmøder kræver mange forskellige sammensætninger af Afviklingsinstansen. Det ville være lige så mange sammensætninger af udvidede eksekutivmøder som antallet af banker under SRB's direkte ansvarsområde. Dette er en anden faktor, der påvirker tilrettelæggelsen og operationaliseringen af afviklingsplanlægningscykluserne, som ligger uden for Afviklingsinstansens kontrol (blandt de andre spørgsmål, der er nævnt i punkt 76 ovenfor).

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING:
"AFVIKLINGSPLANLÆGNING I DEN FÆLLES AFVIKLINGSINSTANS"

RESUMÉ

V. I henhold til afviklingsrammen skal finansiering af afvikling ske ved at oprette afviklingsfonde på tværs af EU. I forhold til specielt bankunionen stilles afviklingsfinansiering til rådighed af Den Fælles Afviklingsfond. Kommissionen bemærker, at den fælles bagstopperordning for Den Fælles Afviklingsfond, som ESM skal stille til rådighed i form af en revolverende kreditlinje, ligger i hænderne på medlemsstaterne. Endelig falder insolvens ind under medlemsstaternes nationale lovgivning og finder kun anvendelse på banker, når den relevante afviklingsmyndighed beslutter, at en nødlidende bank ikke skal afvikles gennem en afviklingsprocedure.

INDLEDNING

02. Kommissionen vil gerne nævne, at ECB også har en rolle at spille.

03. Kommissionen påpeger, at "dækkede indskydere" henviser til dem, der er omfattet af direktivet om indskudsgarantiordninger.

04. Kommissionen påpeger, at direktivet om indskudsgarantiordninger også udgør en vigtig del af afviklingsrammen.

06. Kommissionen understreger, at Den Fælles Afviklingsinstans også er ansvarlig for at vedtage afviklingsordningen for et mindre betydningsfuldt institut, når den kræver brug af Den Fælles Afviklingsfond.

09. Kommissionen finder, at en bank kan afvikles, når det er muligt og troværdigt og samtidig minimere de negative virkninger for den finansielle stabilitet og opretholde kritiske funktioner.

14. Første led: Kommissionen ønsker at tydeliggøre, at EBA kun er ansvarlig for at udarbejde udkast til tekniske tilsynsstandarder, som derefter forelægges Kommissionen og vedtages ved delegerede forordninger eller gennemførelsesforordninger.

16. Kommissionen påpeger, at det i rapporten fra april 2019 nævnes, at denne konklusion blev draget i lyset af bl.a. de begrænsede erfaringerne med anvendelsen af afviklingsrammen og det begrænsede antal sager, den trinvis gennemførelse af nogle af bestemmelserne i BRRD og forhandlingerne om BRRD2, der i mellemtiden er blevet afsluttet og nu er i færd med at blive gennemført af medlemsstaterne.

BEMÆRKNINGER

38. Kommissionen ønsker at påpege, at i overensstemmelse med BRRD/SRMR skal en afviklingshandling behandles som værende begrundet i almene hensyn, hvis den er nødvendig for at opfylde og står i rimeligt forhold til et eller flere af afviklingsmålene og en likvidation af instituttet ved almindelig insolvensbehandling ikke vil opfylde afviklingsmålene i samme omfang. Disse afviklingsmål er følgende: a) at opretholde kritiske funktioner, b) at undgå betydelige negative virkninger for den finansielle stabilitet, navnlig ved at forebygge spredning, herunder til markedets infrastrukturer, og ved at opretholde markedsdisciplinen, c) at beskytte offentlige midler ved at minimere afhængigheden af ekstraordinær finansiell støtte fra det offentlige, d) at beskytte indskydere omfattet af direktiv 2014/49/EU og investorer omfattet af direktiv 97/9/EF og e) at beskytte kundernes midler og aktiver. Når afviklingsmyndigheden forfølger disse mål, søger den at minimere

afviklingsomkostningerne og undgå værditab, medmindre de er nødvendige for at nå afviklingsmålene.

42. Men hensyn til figur 7 ønsker Kommissionen at præcisere, at afviklingsfondens disponible finansielle midler ikke udgør et loft over den støtte, fonden kan yde. Afviklingsfonden kan opkræve ex post-bidrag eller kontraktlån (se artikel 100, stk. 4, i BRRD).

Andet led: Kommissionen ønsker at pointere, at foranstående kreditorer kun skal være omfattet af bail-in ved afvikling, før Den Fælles Afviklingsfond kan træde ind, når det kræves bail-in af foranstående kreditorer for at nå tærskelværdien på 8 %. Foranstående kreditorer er derfor ikke nødvendigvis altid omfattet af bail-in.

Med hensyn til insolvensbehandlinger bemærker Kommissionen, at disse ikke er harmoniseret, og at BRRD ikke regulerer dem, dog med undtagelse af kreditorhierarki.

Kommissionen finder, at de krav, der gælder for statsstøtte i forbindelse med insolvensbehandling, ikke er relevante for den vurdering af almene hensyn, der foretages af afviklingsmyndigheden på grundlag af kriterier med et andet juridisk grundlag end den statsstøttevurdering, der foretages af Kommissionen på basis af artikel 107 og 108 i TEUF.

43. Som Revisionsretten selv erkender, er der to uafhængige vurderinger, og de foretages af forskellige enheder, nemlig Den Fælles Afviklingsinstans og Kommissionen. Kommissionen fremhæver, at disse vurderinger ikke har samme retsgrundlag og mål og derfor tager hensyn til forskellige kriterier.

Med hensyn til Revisionsrettens henvisning til dens bemærkninger angående likvidation i en tidligere revision bemærker Kommissionen følgende:

- Denne revision handler ikke primært om statsstøtteregler. Anvendelsen af statsstøttereglerne er ikke en del af Den Fælles Afviklingsinstans' aktiviteter, i modsætning til vurderingen af almene hensyn. Derfor kan Kommissionen kun henvise generelt til sine svar i bilaget til Revisionsrettens særberetning nr. 21/2020. Af hensyn til læserne følger her en sammenfatning af hovedindholdet i disse svar:
- Kommissionen bedømmer statsstøtte til banker i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF, der tillader støtte til afhjælpning af en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi.
- Det er den pågældende medlemsstats opgave at påvise, at støtten var nødvendig for at undgå en alvorlig forstyrrelse. I denne forbindelse vurderer Kommissionen, om de nationale myndigheders argumenter er velunderbyggede eller, i det omfang det er relevant og nødvendigt, om der er brug for yderligere dokumentation.
- Hvad angår den likvidationsstøtte, som Revisionsretten vurderede i forbindelse med den tidligere revision, havde Kommissionen fundet medlemsstaternes dokumentation tilstrækkelig. Hvor det var relevant, blev denne dokumentation sammenholdt med Kommissionens viden om den generelle økonomiske situation i den berørte medlemsstat.

44. Kommissionen gentager, at Den Fælles Afviklingsinstans' test af almene hensyn og Kommissionens statsstøttevurdering har forskellige retsgrundlag og mål og derfor tager hensyn til forskellige kriterier.

På denne baggrund påpeger Kommissionen, at testen af almene hensyn i henhold til EU's bankafviklingsregler kun tager hensyn til, om afviklingen af banker påvirker den finansielle stabilitet — og hvorvidt afviklingsmålene ikke kan opfyldes på samme måde gennem anvendelse af den nationale insolvenslovgivning.

Kommissionen bemærker, at dette punkt blander forskellige processer hos forskellige aktører. For så vidt angår Kommissionens statsstøttevurdering i tidligere reviderede sager erindrer Kommissionen om, at mens Den Fælles Afviklingsinstans fandt, at der under det pågældende retsgrundlag (SRMR) ikke var nogen offentlig interesse i at afvikle disse banker, ville deres udtræden af markedet stadig have haft betydelige negative økonomiske virkninger i de regioner, hvor bankerne var mest aktive. Derfor var betingelsen om, at støtten skal afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i økonomien, jf. artikel 107 i TEUF, opfyldt, og Kommissionen kunne på det grundlag godkende den likvidationsstøtte, der var nødvendig for disse bankers velordnede udtræden af markedet. Aktionærer og efterstillede kreditorer har ydet deres fulde bidrag i disse sager, hvilket har reduceret omkostningerne for den pågældende medlemsstat.

45. Kommissionen finder, at det er vigtigt at præcisere, at dette punkt handler om harmonisering af aspekter af den nationale lovgivning om bankers insolvens.

46. Kommissionen bemærker, at dens bemærkninger og synspunkter vedrørende artikel 8, stk. 6, i SRMR blev fremsat i forbindelse med en skriftlig procedure gennemført af Den Fælles Afviklingsinstans og vedrørte en national afviklingsmyndigheds anvendelse af bestemmelsen i det specifikke tilfælde af afviklingsplanlægning og fastsættelse af MREL for en bestemt bank. I denne særlige situation kan der være mulighed for forskellige fortolkninger af bestemmelsen.

99. Med hensyn til foranstaltninger til tidlig indgriben (EIM) fremgår det af EBA's oplæg om EIM, at der kan være en række grunde til, at der ikke kan anvendes sådanne foranstaltninger, og eventuelle tærskler/udløsende faktorer er kun en del af det billede, der skal overvejes nøje, når der vælges retning på dette område.

100. Kommissionen finder, at definitionen af nødlidende eller forventeligt nødlidende institutter i BRRD er tilstrækkelig præcis. Faktisk er vilkårene for en vurdering af, om et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende er tydelige, og de kan prøves ved domstolene.

I henhold til artikel 32, stk. 4, i BRRD anses et institut for at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, hvis det befinder sig i en eller flere af følgende situationer: a) instituttet overtræder, eller der er objektive elementer til støtte for en konstatering af, at instituttet i nær fremtid vil overtræde, kravene til fortsat tilladelse på en måde, så den kompetente myndighed kan inddrage tilladelsen, bl.a. men ikke kun fordi instituttet har lidt eller sandsynligvis vil lide tab, som opsluger hele eller en betydelig del af dets kapitalgrundlag b) instituttets aktiver er, eller der er objektive elementer til støtte for en konstatering af, at instituttets aktiver i nær fremtid vil være mindre end dets passiver c) instituttet er, eller der er objektive elementer til støtte for en konstatering af, at instituttet i nær fremtid vil være, ude af stand til at indfri sin gæld eller sine andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfalder d) der kræves ekstraordinær finansiell støtte fra det offentlige, undtagen når den ekstraordinære finansielle støtte fra det offentlige antager en af følgende former for at undgå eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi og bevare den finansielle stabilitet (...).

Vurderingen af, om et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, er en tilsynsmæssig vurdering og kræver en vis diskretion. Faste kvantitative udløsende faktorer kan forhindre, at der ikke træffes foranstaltninger i rette tid, eller omvendt fremtvinge en erklæring om, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende i en situation hvor tilsynsmyndigheden ikke vurderer, at dette er tilfældet.

De faktorer, der udløser en erklæring om, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, har til formål at give tilsynsmyndigheder og afviklingsmyndigheder tilstrækkelig fleksibilitet, når de træffer denne afgørelse, da der er tale om en tilsynsmæssig vurdering, som skal tage hensyn til en fremadrettet vurdering.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

121. Kommissionen er af den opfattelse, at de juridiske kriterier for en erklæring om, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, er præcise og klare og giver mulighed for en fuldstændig domstolsprøvelse i tilfælde af en retssag fra den berørte banks side.

Med hensyn til EIM mener Kommissionen, at iværksættelsen af EIM i god tid i forvejen meget vel kan have til hensigt at undgå en erklæring om, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, og dermed behovet for afvikling/insolvens.

Se også Kommissionens svar på punkt 99.

Henstilling 4 – Opstilling af objektive og kvantificerede kriterier for rettidige tilsynsmæssige foranstaltninger

Kommissionen kan ikke acceptere henstillingen.

Som det fremgår af EBA's oplæg EIM, kan der være en række grunde til, at der ikke kan anvendes sådanne foranstaltninger, og eventuelle tærskler/udløsende faktorer er kun en del af det billede, der skal overvejes nøje, når der vælges retning på dette område.

Det samme kan siges om de faktorer, der udløser en erklæring om, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende. En sådan erklæring er en tilsynsmæssig vurdering. Faste kvantitative udløsende faktorer kan forhindre, at der ikke træffes foranstaltninger i rette tid, eller omvendt fremtvinge en erklæring om, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende i en situation hvor tilsynsmyndigheden ikke vurderer, at dette er tilfældet.

De faktorer, der udløser en erklæring om, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, har til formål at give tilsynsmyndigheder og afviklingsmyndigheder tilstrækkelig fleksibilitet, når de træffer denne afgørelse, da der er tale om en tilsynsmæssig vurdering, som skal tage hensyn til en fremadrettet vurdering.

Kommissionen skal også erindre om, at den har eneret til at tage initiativ til retsakter og ændringer hertil.

Revisionsholdet

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

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi, der ledes af Alex Brenninkmeijer, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Rimantas Šadžius, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Mindaugas Pakštys og attaché Tomas Mackevičius, ledende administrator Marion Colonerus, opgaveansvarlig Helmut Kern og revisorerne Marion Schiefele, Satu Levelä-Ylinen, Christian Detry og Rafal Migasiewicz. Cathryn Lindsay og Victoria Gilson ydede sproglig støtte.



Rimantas Šadžius



Mindaugas Pakštys



Helmut Kern



Marion Schiefele



Satu Levelä



Victoria Gilson

Tidsplan

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	9.4.2019
Udkastet til beretning officielt sendt til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	27.7.2020
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	24.11.2020
SRB's officielle svar modtaget på alle sprog	16.12.2020
Kommissionens officielle svar modtaget på alle sprog	21.12.2020

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2021.

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

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

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

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

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

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

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-847-5509-7	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/673	QJ-AB-21-001-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-847-5539-4	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/40517	QJ-AB-21-001-DA-N

EU oprettede i 2014 den fælles afviklingsmekanisme (SRM) for at sikre en velordnet afvikling af nødlidende banker med minimale omkostninger for skatteyderne og med henblik på at undgå dyre redningspakker. Vi vurderede hensigtsmæssigheden af de politiske rammer og den organisatoriske struktur for afviklingsplanlægningen samt kvaliteten og timingen af de vedtagne afviklingsplaner for bankerne. Vi konstaterede, at der er gjort fremskridt med den fælles afviklingsmekanisme, men at der mangler nogle centrale elementer og er behov for yderligere skridt. Nærmere bestemt tog politikkerne endnu ikke sigte på alle relevante områder eller afslørede svagheder. Visse mangler, f.eks. vedrørende finansiering under afvikling eller harmonisering af de nationale insolvensbehandlinger for banker, skal afhjælpes af lovgiverne. Vi anbefaler, at SRB forbedrer sine politikker for afviklingsplanlægning, sikrer rettidig vedtagelse af afviklingsplanerne og disses fulde overensstemmelse med de retlige krav og afsætter tilstrækkeligt personale til at føre tilsyn med de nationale afviklingsmyndigheders afviklingsplanlægning for mindre signifikante banker. Vi opfordrer lovgiverne til at fastsætte mere objektive og kvantificerede tærskelværdier for udløsning af foranstaltninger til tidlig indgriben.

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



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

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

Tlf. +352 4398-1

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