

Særberetning

Stresstest af banker på EU-plan: Der gives oplysninger om banker i et hidtil uset omfang, men der er brug for bedre koordinering og større fokus på risici

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



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Glossar	
Resumé	I-XI
Indledning	01-09
Stresstest af banker	01-03
EBA's mandat og de andre involverede aktører	04-09
Revisionsmetode	10-13
Bemærkninger	14-106
EBA-stresstesten havde mangler med hensyn til at vurdere modstandsdygtigheden over for systemiske risici	14-52
Visse risikobetonede banker blev udelukket fra stresstesten	17-21
Væsentligheden af nogle relevante systemiske risici blev ikke afspejlet tilstrækkeligt i det negative scenario	22-38
Det negative scenario for 2018 sikrede ikke et minimumsniveau af alvor for alle landene og var mindre alvorligt end finanskrisen	39-52
Bankernes beregninger er stadig i nogen grad en sort boks for EBA	53-83
De trufne valg havde indvirkning på resultaternes troværdighed	57-66
EBA har begrænset viden om robustheden af bankernes beregninger	67-83
Publikationerne fra EBA og de kompetente myndigheder var af svingende kvalitet	84-106
EBA offentliggjorde data i et hidtil uset omfang, men der manglede nogle centrale oplysninger	87-104
Kommunikationen fra visse kompetente myndigheder og banker tegner et alt for positivt billede	105-106
Konklusioner og anbefalinger	107-117

Bilag

Bilag I - Stresstestens aktører: ledelsesstruktur og roller

Bilag II - Risici udpeget i bottom-up-spørgeundersøgelsen og risici valgt af ESRB's Almindelige Råd

Bilag III - Nøglevariabler i EBA's negative scenario for 2018 sammenlignet med finanskrisen

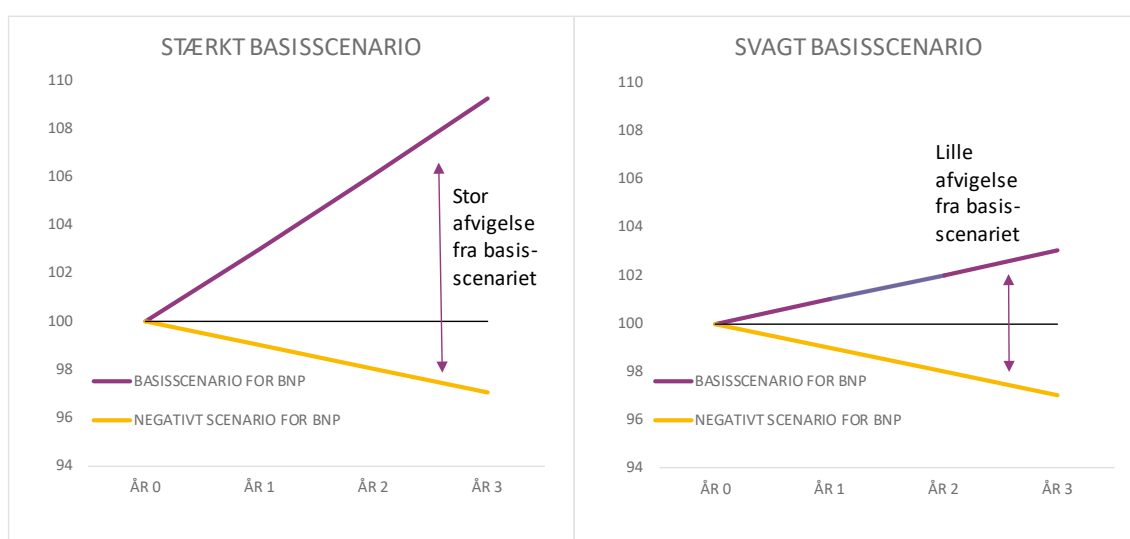
Kommissionens svar

EBA's svar

Revisionsholdet

Glossar

Afvigelse fra basisscenariet: Basisscenariet omfatter antagelser om bestemte variablers udvikling i stressperioden, f.eks. at BNP forventes at stige i samtlige medlemsstater. Det negative scenario omfatter antagelser om de samme variablers udvikling i stressperioden, f.eks. at BNP forventes at falde i samtlige medlemsstater. Stresseffekten kan måles på to måder: som absolut ændring fra udgangspunktet eller som afvigelse fra basisscenariet. Det samme fald i en variabel kan fremstå som en lille eller en stor afvigelse fra basisscenariet, alt efter om basisscenariet er svagt eller stærkt. Dette illustreres i det hypotetiske eksempel nedenfor.



Kilde: Revisionsretten.

Bank of England (BoE): Bank of England er Det Forenede Kongeriges centralbank, og dens opgave er at sikre monetær og finansiel stabilitet. Dens mandat omfatter tilsyn med finansielle virksomheder og gennemførelse af stresstest på nationalt plan.

Basisscenario og negativt scenario: EBA's stresstest analyserer, hvordan bankernes kapitalpositioner udvikler sig i både et basisscenario og et negativt scenario med et forud defineret sæt af parametre. Basisscenariet afspejler det bedste skøn vedrørende de fremtidige makroøkonomiske betingelser, mens det negative scenario afspejler et negativt skøn vedrørende de makroøkonomiske betingelser med det formål at stressede finansielle resultater.

Bottom-up-stresstest: Banker udfører bottom-up-stresstest efter deres egne internt udviklede modeller og på grundlag af deres egne data. En sådan test kan vedrøre bestemte porteføljer eller instituttet som helhed og giver detaljerede resultater om den potentielle effekt af bestemte begivenheder knyttet til instituttets tabsprocenter.

Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA): En EU-tilsynsmyndighed, der arbejder for at sikre effektiv og konsekvent tilsynsmæssig regulering og effektivt og konsekvent tilsyn i hele den europæiske banksektor. Den har bl.a. til opgave at indlede og koordinere stresstest af den finansielle sektor på EU-plan. Den fastlægger også relevante standarder.

Den Europæiske Centralbank (ECB): Centralbanken for de 19 EU-lande, der har indført euroen. Den er bl.a. ansvarlig for pengepolitikken og for i samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder at sikre et effektivt og konsekvent EU-banktilsyn inden for rammerne af den fælles tilsynsmekanisme.

Den Internationale Betalingsbank (BIS): En bank for centralbanker. BIS fremmer samarbejde mellem [centralbanker](#) med henblik på at sikre global monetær og finansiel stabilitet. Den fastlægger globale standarder for stresstest i forbindelse med mikrotilsyn og makrotilsyn.

Det Europæiske Finanstilsynssystem (EFSF): Dette system har dannet rammen om finanstilsynet i [Den Europæiske Union](#) siden 2011. Systemet består af de europæiske tilsynsmyndigheder (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed - EBA, Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed - ESMA, og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger - EIOPA), [Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici](#), Det Fælles Udvalg af Europæiske Tilsynsmyndigheder og de nationale tilsynsmyndigheder i EU-medlemsstaterne.

Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB): Et EU-organ med ansvar for makrotilsyn med EU's finansielle system samt forebyggelse og reduktion af systemiske risici. ESRB har således et bredt mandat, der omfatter banker, forsikringsselskaber, formueforvaltere, skyggebanks, finansielle markedsinfrastrukturer og andre finansielle institutioner og markeder.

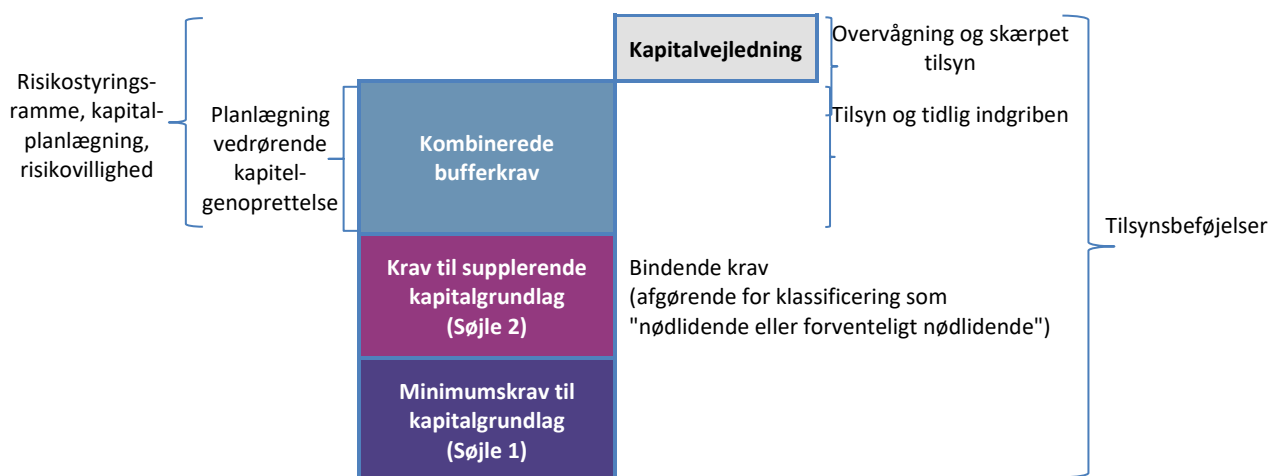
Egentlig kernekapital (CET 1): Egentlig kernekapital er den mest solide form for lovpligtig kapital. En banks kernekapital omfatter ordinære aktier, overskud hidrørende fra udstedelse af ordinære aktier og tilbageholdt indtjening.

Federal Reserve Board: USA's centralbank. Den er bl.a. ansvarlig for pengepolitikken og for at sikre stabilitet i USA's finansielle system. Den har til opgave at gennemføre tilsynsmæssige stresstest i medfør af Dodd-Frank-loven fra 2010 med det formål at fremme stabilitet i det finansielle system.

Gearingsgrad: Gearing er et iboende element i al bankaktivitet: Så snart en enhed har aktiver til en værdi, der overstiger dens kapitalgrundlag, er den gearet. Finanskrisen viste, at kreditinstitutterne og investeringsselskaberne var højt gearet, dvs. havde

akkumuleret flere og flere balanceførte og ikkebalanceførte poster på et stadig tyndere kapitalgrundlag. Gearingsgraden beregnes ved at dividere den egentlige kernekapital med de balanceførte og ikkebalanceførte poster uden risikovægtning.

Kapitalkrav: Den kapital, som et institut skal besidde i forhold til sine risikovægtede aktiver (dvs. udtrykt som en procentdel) med henblik på at dække uventede tab. De lovgivningsmæssige minimumskapitalkrav er det såkaldte CET 1- eller søjle 1-krav (4,5 % for alle banker), et institutspecifikt søjle 2-tillæg (som fastsættes af tilsynsmyndigheden) og kapitalbuffere (institut- og landespecifikke), som er blevet indført efter finanskrisen for at øge bankernes modstandsdygtighed. De forskellige krav og deres betydning for banker og tilsynsmyndigheder vises nedenfor:



Kilde: EBA.

Kompetent myndighed: Banker er underlagt tilsyn af en relevant kompetent myndighed. I euroområdet er ECB den kompetente myndighed med ansvar for direkte tilsyn med store og signifikante banker, mens de nationale kompetente myndigheder fører tilsyn med resten. I lande uden for euroområdet fører den kompetente myndighed tilsyn med alle banker, også de store og signifikante.

Makrotilsynsmyndighed: En makrotilsynsmyndighed har til opgave at reducere risikoen for og omkostningerne ved finansiell ustabilitet. Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) er ansvarligt for makrotilsyn med det finansielle system i EU. På medlemsstatsniveau kan makrotilsynsmyndigheder være centralbanker, banktilsynsmyndigheder eller særlige udvalg, der er nedsat til formålet.

Misligholdte lån: Et banklån anses for misligholdt, hvis der går mere end 90 dage, uden at låntager betaler de aftalte afdrag eller renter, eller hvis det er usandsynligt, at lånet vil blive tilbagebetalt fuldt ud. Misligholdte lån kræver hensættelser. Dette reducerer bankernes overskud og fører ofte til tab, som reducerer deres kapital.

Peak-to-trough-fald (PTT-fald): Dette angiver ændringen i en variabel fra det højeste punkt (peak) til det laveste punkt (trough) i løbet af en given periode. BNP falder f.eks. generelt under en økonomisk afmatning, og peak-to-trough-faldet viser, hvor stort dette fald er.

Risikovægtede aktiver: Med henblik på beregningen af den kapital, som et institut skal besidde, skal instituttets aktiver vægtes på grundlag af deres risiko. Sikre aktiver (f.eks. kontanter) tages ikke i betragtning. Andre aktiver (f.eks. lån til andre institutter) anses for behæftet med risici og vægtes højere. Jo mere risikobehæftede et instituts aktiver er, jo mere kapital skal det have. Bankernes aktiver og ikkebalanceførte poster vægtes på grundlag af risici, der er fastlagt i den lovgivningsmæssige ramme eller - under visse omstændigheder - beregnet efter interne modeller.

Risikovægtet eksponeringsbeløb: Et beløb, som efter anvendelse af en risikovægt angiver en eksponering, og som bruges til beregning af kreditrisikokapitalen. Dette beløb bruges som nævner ved beregning af en kapitalprocent.

SREP (tilsynskontrol- og vurderingsprocessen): Tilsynsmyndighederne vurderer og måler regelmæssigt bankernes risici og undersøger i den forbindelse bl.a. hver enkelt banks kapitalkrav. Dette resulterer i en SREP-afgørelse om forhold, som den pågældende bank skal korrigere inden for en bestemt frist. Denne kerneaktivitet kaldes tilsynskontrol- og vurderingsprocessen, hvis engelske forkortelse er SREP.

Top-down-stresstest: Top-down-stresstest er baseret på generelle eller systemiske antagelser eller scenarier, som er udformet af kompetente myndigheder eller makrotilsynsmyndigheder og gælder for alle relevante institutter. Der anvendes hovedsagelig aggregerede institutdata og mindre detaljerede oplysninger. Institutterne er ikke direkte involveret i lige så høj grad som i forbindelse med bottom-up-stresstest.

Resumé

I Formålet med stresstesten på EU-plan er at evaluere de virkninger, som et fælles chok kunne påføre de store europæiske bankers finansielle stilling. 2010-forordningen om oprettelse af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) giver EBA myndighed til at indlede og koordinere stresstest på EU-plan i samarbejde med Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB).

II Der er foretaget stresstest siden 2011, og de er alle blevet udført efter en bottom-up-tilgang, hvor bankerne beregner chokscenariets resultater efter de metoder, EBA har godkendt. Kvalitetskontrollen af resultaterne er i vid udstrækning blevet overladt til de relevante kompetente myndigheder (nationale myndigheder eller Den Europæiske Centralbank). I andre jurisdiktioner med store finansielle systemer, f.eks. USA, anvender tilsynsmyndighederne en top-down-tilgang, hvilket giver dem meget større kontrol over de resultater, som bankerne beregner.

III For at sikre sammenlignelige og troværdige metoder, praksis og resultater fra bankerne fastsætter forordningen specifikt, at EBA har beføjelser til at kræve at få udleveret oplysninger direkte fra banker, til at anmode de kompetente myndigheder om at foretage specifikke evalueringer og inspektioner på stedet og til at deltage i disse aktiviteter.

IV Vi fokuserede på den stresstest på EU-plan, der blev gennemført af EBA i 2018. Vi vurderede navnlig, om stresstesten var egnet til formålet, om EBA havde tilstrækkelig sikkerhed for robustheden af de tal, der var beregnet af de individuelle banker, og om offentliggørelsen af resultaterne gav interessenterne mulighed for at konkludere, om systemet var modstandsdygtigt.

V Vi gennemgik relevante dokumenter og interviewede personale fra EBA, ESRB og Den Europæiske Centralbank. Vi gennemførte også spørgeundersøgelser rettet mod banker og kompetente myndigheder og besøgte to nationale kompetente myndigheder.

VI Med meget begrænsede personaleressourcer og en omfattende indsats koordinerede EBA stresstesten, som involverede mange interessenter og havde en stram tidsplan.

VII Vi konstaterede, at der ikke blev taget tilstrækkelig hensyn til det EU-dækkende perspektiv ved udformningen og gennemførelsen af stresstesten, fordi centrale beslutninger i EBA træffes af repræsentanter for de nationale tilsynsmyndigheder. Effekten af dette er synlig i stresstestens forskellige faser.

VIII For det første: Ved processens begyndelse fastsatte EBA ikke, hvilke risici eller hvilket alvorsniveau det ville være relevant at anvende i stresstestproceduren. ESRB, som udviklede stressscenariet, indhentede derfor meget input fra ECB og de nationale centralbanker og myndigheder. Vi konstaterede, at EBA som følge af dette manglede kontrol over vigtige faser i processen, hvilket førte til:

- at vigtige systemiske risici kun blev stresset i begrænset omfang eller slet ikke blev stresset
- at stresstesten ikke svarede til et chok udløst af begivenheder i EU's finansielle system, men til en økonomisk afmatning
- at intensiteten af det økonomiske chok varierede betydeligt fra land til land, og at chokket ofte var mindre alvorligt i lande, hvor økonomien var svagere og det finansielle system mere sårbart. Der var ikke sikret et minimumsniveau for stresstestens alvor.

IX For det andet: Selv om forordningen pålægger EBA at sikre sammenlignelige og troværdige metoder, praksis og resultater, gjorde EBA kun brug af sin myndighed til at indlede stresstesten, udarbejde metoder og koordinere stresstestaktiviteterne generelt. Den valgte at forlade sig helt på de kompetente myndigheders kontrol af, hvordan bankerne anvender metoden og vurderer stresspåvirkninger. EBA gjorde ikke brug af sine beføjelser i medfør af forordningen til at anfægte de kompetente myndigheders kvalitetskontrol. I praksis har EBA på nuværende tidspunkt ikke de nødvendige ressourcer til at føre fuldt tilsyn. Den anmodede derfor ikke om specifikke evalueringer og deltog ikke i inspektioner på stedet, og bortset fra udarbejdelsen af metoder foregik der stort set ingen andre aktiviteter, der kunne sikre sammenlignelige og troværdige resultater. Den EBA-håndbog, som beskrev den kvalitetssikring, der skulle udføres af de kompetente myndigheder, var ikke bindende, hvilket gav de kompetente myndigheder omfattende skønsebeføjelser.

X For det tredje: EBA's publikationer vidnede om en hidtil uset grad af gennemsigtighed, idet en stor mængde bankdata blev stillet til rådighed. Rapporterne manglede imidlertid de mest kritiske oplysninger, nemlig om de enkelte bankers kapitalkrav og om, hvor mange banker der under stress ikke ville kunne opfylde dem.

Hertil kommer, at selv om intensiteten af stresset/chokkene varierede betydeligt fra land til land, forklarede EBA's rapporter ikke, at den lave effekt (lille kapitalforringelse), som stresset havde på banker i visse lande, ikke nødvendigvis skyldtes, at deres sundhedstilstand var god, men kunne skyldes et lavt stressniveau.

XI På baggrund af denne situation og med henblik på, at EBA skal kunne opfylde sit mål om at opdage (udviklingen af) systemiske sårbarheder, fremsætter vi følgende anbefalinger for at sikre, at stresstesten bliver mere meningsfuld:

- a) EBA bør gøre brug af sine retlige beføjelser til at styrke sin kontrol med stresstestprocessen.
- b) EBA bør udvikle en top-down-tilgang til stresstest som supplement til den aktuelle bottom-up-tilgang
- c) Udvælgelsen af banker til stresstesten bør ikke kun baseres på størrelse, men også på risiko og systemisk relevans og sikre en passende geografisk dækning
- d) EBA bør sikre, at stresstesten opfylder sit formål om at vurdere modstandsdygtigheden over for ugunstige markedsudviklinger. Navnlig bør den variere stressscenarierne fra stresstest til stresstest, tage behørigt hensyn til risici hidrørende fra EU's finansielle system og sikre et minimumsstressniveau
- e) EBA bør offentliggøre bankernes institutspecifikke minimumskapitalkrav og præsentere resultaterne på en måde, der gør det muligt for brugerne at sætte dem i perspektiv
- f) EBA bør anmode om de nødvendige yderligere ressourcer til fuldt ud at kunne udføre sin rolle som fastsat i EBA-forordningen
- g) Europa-Kommissionen bør i forbindelse med den næste gennemgang af EBA-forordningen undersøge, om EBA's ledelsesstruktur er hensigtsmæssig.

Indledning

Stresstest af banker

01 En stresstest er en vurdering af, hvordan en banks finansielle situation ville være, hvis den kom under alvorligt stress. Grundidéen med en stresstest er at forudsige, hvad der ville ske med de vigtigste parametre for en banks levedygtighed i tilfælde af ét eller flere store negative chok. Sådanne chok kan udløses af i) markedsomfattende begivenheder såsom en alvorlig recession, et sammenbrud på aktiemarkedet eller et tab af tillid til bankerne, ii) "idiosynkratiske" begivenheder, dvs. bankspecifikke chok, som ikke nødvendigvis er forbundet med den generelle økonomiske situation, eller iii) en kombination af begge typer begivenheder.

02 Oprindelig blev stresstest brugt af bankerne selv i deres interne risikostyring, men senere blev de også brugt af bankernes tilsynsmyndigheder. Disse stresstest havde generelt mikrotilsynskarakter, fordi de undersøgte de enkelte institutters modstandsdygtighed, fordi scenarierne ikke omfattede antagelser om systemiske afsmittende virkninger, og fordi processen primært fokuserede på beskyttelse af investorer og indskydere.

03 Finanskrisen viste, at der var svagheder i stresstest af mikrotilsynskarakter. Ifølge "de Larosièrere-rapporten" fra 2009 var stresstest for ofte baseret på milde eller endog forkerte antagelser¹. I kølvandet på finanskrisen anerkendte de politiske beslutningstagere behovet for også at fokusere på systemiske chok, der påvirker hele det finansielle system på én gang. Stresstest burde omfatte økonomiske og finansielle chok, undersøgelse af afsmittende virkninger og vurdering af choks effekt på det finansielle system som helhed.

¹ Rapport fra Højniveaugruppen vedrørende Finansielt Tilsyn i EU (de Larosièrere-rapporten), 2009, punkt 14.

EBA's mandat og de andre involverede aktører

04 EBA blev oprettet i 2010 og fik myndighed til i samarbejde med Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici² (ESRB) at indlede og koordinere stresstest på EU-plan. EBA-forordningen fastsætter også, at EBA skal "sikre sammenlignelige og troværdige metoder, praksis og resultater"³.

05 Disse stresstest sigter mod at påføre en stor andel af de europæiske banker et fælles, ensartet chok for at vurdere modstandsdygtigheden i EU's finansielle system som helhed. Til dette formål udvikles der et basisscenario (det bedste skøn vedrørende de fremtidige makroøkonomiske betingelser) og et negativt scenario (stressscenario) (et betydeligt mere negativt skøn).

06 EBA indledte og koordinerede stresstest af banker på EU-plan i 2011, 2014, 2016 og 2018. Generelt kan der ved stresstest anvendes en top-down-tilgang eller en bottom-up-tilgang. Når der anvendes en top-down-tilgang, er det tilsynsmyndigheden, der genererer det negative scenario og beregner effekten på bankerne. Dette er f.eks. tilfældet i Det Forenede Kongerige, USA og Japan. EBA valgte på et tidligt tidspunkt af anvende en bottom-up-tilgang, hvor tilsynsmyndigheden genererer scenariet, men bankerne udarbejder skøn vedrørende chokkenes effekt på deres vigtigste finansielle parametre. Muligheden for at anvende en top-down-tilgang er blevet drøftet af EBA ved flere lejligheder - sidste gang i december 2016 - men afvist af et stort flertal af tilsynsrådets medlemmer.

07 De forskellige interessenters roller (jf. figuren i *bilag I*) kan beskrives som følger i forbindelse med stresstesten i 2018:

- EBA udarbejdede metoderne og en generel ikkebindende vejledning i form af en kvalitetssikringshåndbog, indsamlede resultaterne fra bankerne efter kvalitetssikring foretaget af de relevante tilsynsmyndigheder (de kompetente

² Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) blev ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1092/2010 af 24. november 2010 oprettet som et uafhængigt organ med ansvar for at overvåge det finansielle system i Den Europæiske Union (EU) og forebygge og reducere systemiske risici (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 1).

³ Artikel 32, stk. 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed) (kaldet EBA-forordningen) (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 12).

myndigheder), foretog numerisk kontrol og sandsynlighedskontrol og offentliggjorde resultaterne

- ESRB's Almindelige Råd⁴ godkendte det negative scenario. Forud for dette blev det negative scenario udviklet og drøftet af ESRB's taskforce vedrørende stresstest og ESRB's Rådgivende Tekniske Udvalg⁵. Taskforcen var stærkt afhængig af ECB-ressourcer (jf. [bilag I](#))
- ECB og de nationale centralbanker leverede de makroøkonomiske fremskrivninger, der blev anvendt som basisscenario
- De kompetente myndigheder (ECB for euroområdet banker og de nationale myndigheder for banker uden for euroområdet) var ansvarlige for kvalitetssikring af bankernes fremskrivninger af stresspåvirkninger. Ressourcebegrænsninger og komplekse ledelsesforhold har forhindret EBA i at gøre brug af sine beføjelser i medfør af EBA-forordningen⁶.

08 EBA's ledelsesstruktur er baseret på omfattende involvering af nationale myndigheder. Tilsynsrådet omfatter repræsentanter for de nationale tilsynsmyndigheder. Under den nuværende retlige ramme vælger repræsentanterne også en formandskandidat, hvis udnævnelse Parlamentet imidlertid kan gøre indsigelse mod. Forordningen fastsætter, at tilsynsrådets medlemmer skal handle "uafhængigt og objektivt udelukkende i Unionens interesse som helhed"⁷, men deres

⁴ Medlemmerne af ESRB er Europa-Kommissionen, ECB, EBA, EIOPA og ESMA samt de nationale makrotilsynsmyndigheder (centralbanker og kompetente tilsynsmyndigheder).

⁵ ESRB's taskforce vedrørende stresstest blev oprettet under ESRB's Rådgivende Tekniske Udvalg og består af personale fra ESRB's sekretariat og ESRB's medlemmer, herunder EBA.

⁶ Forordning (EU) nr. 1093/2010, artikel 32, stk. 3, litra a): "Med henblik på at gennemføre vurderinger af finansielle institutioners modstandsdygtighed på EU-plan, som beskrevet i nærværende artikel, kan myndigheden i overensstemmelse med artikel 35 og med forbehold af betingelserne deri kræve at få oplysninger udleveret direkte fra disse finansielle institutioner. Myndigheden kan også kræve, at de kompetente myndigheder foretager specifikke evalueringer. Den kan kræve, at de kompetente myndigheder foretager inspektioner på stedet, og kan deltage i sådanne inspektioner på stedet i overensstemmelse med artikel 21 og med forbehold af betingelserne deri for at sikre sammenlignelige og troværdige metoder, praksis og resultater."

⁷ Artikel 42 i EBA-forordningen.

udnævnelse kræver ingen godkendelse fra EU-organer; de er fortsat embedsmænd i deres kompetente myndigheder og kan til enhver tid udskiftes.

09 Dette kan skabe spændinger, eftersom medlemmer af tilsynsrådet kan forsvare rent nationale interesser uden at tage tilstrækkelig hensyn til den bredere europæiske interesse. Allerede i 2014 anerkendte Kommissionen⁸, at sådanne spændinger somme tider fører til, at afgørelser ikke bliver truffet, navnlig med hensyn til regulerings- og tilsynsmæssig konvergens, eller at der træffes afgørelser, som mere er orienteret mod nationale interesser end mod bredere EU-interesser. I 2017 fremsatte den derfor forslag til ændring af forordningerne om de europæiske tilsynsmyndigheder (herunder EBA)⁹, bl.a. for at adressere finansierings- og ledelsesforhold. Navnlig var et af målene at sikre, at beslutningstagningen blev mere EU-orienteret. Kommissionen foreslog f.eks., at EBA fik en direktion med fuldtidsmedlemmer - udnævnt af Rådet på grundlag af en afgrænset liste over kandidater udarbejdet af Kommissionen - uden stemmeret i tilsynsrådet. EU-lovgiverne nåede imidlertid ikke til enighed om dette forslag. Med det formål at forbedre ledelsen i de europæiske tilsynsmyndigheder på anden vis blev formandens position ikke desto mindre styrket i den politiske aftale af 21. marts 2019.

⁸ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne) og Det Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS) og disses virksomhed, COM(2014) 509 final af 8.8.2014.

⁹ COM(2017) 536 final af 20.9.2017 som ændret ved COM(2018) 646 final af 12.9.2018.

Revisionsmetode

10 Eftersom der havde været en del kritik af EBA's tidligere stresstest, besluttede vi at revidere 2018-stresstesten og samtidig undersøge aspekter af 2016-stresstesten. Hensigten med revisionen var at vurdere, om forvaltningen og gennemførelsen af EBA's stresstest var tilstrækkelig til at give et klart svar på spørgsmålet om, hvorvidt EU's finansielle system er modstandsdygtigt. Vi søgte svar på følgende spørgsmål:

- a) Var stresstesten egnet til formålet?
- b) Havde EBA sikkerhed for, at bankernes beregninger var korrekte?
- c) Gjorde offentliggørelsen af resultaterne det muligt for interessenterne at vurdere systemets modstandsdygtighed?

11 Revisionskriterierne blev opstillet på grundlag af de relevante retlige instrumenter, de internationale standarder, som er fastlagt af Den Internationale Betalingsbank (BIS) og EBA selv samt bedste praksis hos andre stresstestende myndigheder såsom Bank of England og US Federal Reserve. Nærmere detaljer om kriterierne gives i de forskellige dele af denne beretning.

12 Revisionsbeviset blev tilvejebragt på grundlag af:

- a) en gennemgang af relevant dokumentation fra EBA, ESRB og ECB
- b) en onlinespørgeundersøgelse rettet mod personale hos kompetente myndigheder og banker under tilsyn
- c) besøg hos kompetente myndigheder
- d) interview med personale hos EBA, ESRB og ECB.

13 Revisionen forventes at levere input til drøftelserne om fordele og omkostninger ved stresstest samt fordele og ulemper ved forskellige metodologiske tilgange.

Bemærkninger

EBA-stresstesten havde mangler med hensyn til at vurdere modstandsdygtigheden over for systemiske risici

14 Formålet med EU-ordningen for stresstest¹⁰ er at vurdere modstandsdygtigheden hos de finansielle institutioner i EU over for ugunstige markedsudviklinger og evaluere potentialet for, at den systemiske risiko øges i stresssituationer. Ugunstige markedsudviklinger defineres i EBA-forordningen som tendenser inden for mikrotilsyn, potentielle risici og sårbarheder¹¹.

15 Stresstest skal bidrage til at identificere de institutioner, der selv måtte udgøre en systemisk risiko, navnlig i stresssituationer, og sikre, at denne risiko afbødes¹². Det er EBA's tilsynsråd, der beslutter, hvilke banker der skal omfattes af stresstest. Der er udarbejdet relevante benchmarks for stresstest af Baselkomitéen for Banktilsyn¹³ og af EBA selv¹⁴. De fastlægger, at stresstest bør have klart formulerede og formelt definerede mål, og at scenarierne bør udformes i overensstemmelse med målene. Stresstest skal være tilstrækkelig alvorlige, men plausible.

16 Vi undersøgte derfor:

- a) om stresstestens stikprøve med deltagende banker var hensigtsmæssig
- b) om de identificerede risici til brug i stresstesten var hensigtsmæssige
- c) om det anvendte stress var alvorligt nok til at vurdere bankernes modstandsdygtighed.

¹⁰ EBA-forordningens artikel 21, stk. 2, litra b).

¹¹ EBA-forordningens betragtning 43 og "de Larosièr-rapporten", punkt 4.

¹² Artikel 22, stk. 2, og artikel 23 i EBA-forordningen.

¹³ Baselkomitéen for Banktilsyn, Den Internationale Betalingsbank, *Stress testing principles*, senest ajourført i oktober 2018.

¹⁴ EBA/GL/2018/03 af 19. juli 2018: Reviderede retningslinjer for fælles procedurer og metoder for tilsynskontrol- og vurderingsprocessen (SREP) og tilsynsmæssige stresstest.

Visse risikobetonede banker blev udelukket fra stresstesten

17 EBA havde som mål at opnå en bred dækning af EU's bankaktiver og også inkludere de største banker. I sin stikprøve medtog den derfor kun banker med mindst 30 milliarder euro i konsoliderede aktiver.

18 Antallet af deltagende banker er faldet siden den første runde stresstest. I 2011 deltog 90 banker i 21 lande, men i 2018 var tallet faldet til 48 banker i 15 lande: ni lande, hvor ECB er den vigtigste tilsynsmyndighed¹⁵ og seks lande, hvor ECB ikke er den vigtigste tilsynsmyndighed¹⁶.

19 Ikke alle banker med aktiver over tærskelbeløbet på 30 milliarder euro blev medtaget i den endelige stikprøve: De største banker blev inkluderet, indtil stikprøven dækkede ca. 70 % af euroområdet's banker målt på de samlede konsoliderede aktiver og ca. 70 % af bankerne uden for euroområdet. Det betød, at det faktiske tærskelbeløb for banker i euroområdet var 100 milliarder euro, hvilket førte til udelukkelse af nogle lande med svagere banksystemer.

20 Vi konstaterede også, at tilsynsrådet i sidste ende udelukkede syv banker med aktiver på over 30 milliarder euro, fordi de enten var under omstrukturering¹⁷ eller ved at fusionere med en anden bank, eller fordi deres konsoliderede aktiver var faldet til under minimumstærsklen på det tidspunkt, hvor stikprøven blev vedtaget. Banker, der er under omstrukturering og har modtaget statsstøtte, er imidlertid blandt de mest sårbare. I nogle af de udelukkede banker opstod der senere kapitalmangel.

21 Vi fandt intet bevis for, at EBA's tilsynsråd havde drøftet fordele og ulemper ved at anvende supplerende risikobaserede kriterier ved udvælgelsen af banker. EBA's beslutning om at bruge størrelse som det eneste kriterium havde f.eks. følgende ulemper:

¹⁵ Østrig, Belgien, Tyskland, Spanien, Finland, Frankrig, Irland, Italien og Nederlandene.

¹⁶ Danmark, Ungarn, Norge, Polen, Sverige og Det Forenede Kongerige.

¹⁷ I 2011 og 2014 omfattede stresstestens stikprøve banker under omstrukturering.

- Stikprøven omfattede ingen af de banker - baseret i fem lande - som havde en stor andel misligholdte lån, og heller ingen banker med høj eksponering over for indenlandsk statsgæld og anden offentlig gæld¹⁸
- Oplysninger om banker med en markedsværdi langt under deres bogførte egenkapital blev heller ikke brugt i udvælgelsesprocessen.

Væsentligheden af nogle relevante systemiske risici blev ikke afspejlet tilstrækkeligt i det negative scenario

22 EBA-forordningen fastsætter, at EBA skal indlede og koordinere stresstest på EU-plan i samarbejde med ESRB. Der er imidlertid ingen formelle ordninger vedrørende parternes respektive roller. I årenes løb er der udviklet en praksis, som indebærer, at EBA anmoder ESRB om at udarbejde det negative scenario med hjælp fra forskellige udvalg, hvor EBA-repræsentanter deltager (jf. [figur 1](#) i [bilag I](#)).

23 Det negative scenario for 2018 blev udviklet af ESRB's taskforce vedrørende stresstest, som omfattede personale fra ESRB's sekretariat og ESRB's medlemmer¹⁹ og modtog input fra ECB. Taskforcen blev ledet af en ECB-repræsentant (vicegeneraldirektøren fra Direktoratet for Makroprudentiel Politik og Finansiell Stabilitet) og var stærkt afhængig af ECB-ressourcer (personale, modeller og data). Den gjorde omfattende brug af disse ECB-ressourcer²⁰ ved kalibreringen af de modeller, der producerede de variabler, som bankerne skulle anvende i deres beregninger.

24 Eftersom formålet med en stresstest er at vurdere, hvordan den systemiske risiko vil stige i en stresssituation (jf. punkt [14](#)), bør udgangspunktet for udviklingen af et stresstestscenario være at identificere de vigtigste risici, både med hensyn til systemisk karakter og relevans. Derefter bør et passende stressniveau anvendes på de vigtigste risikofaktorer.

¹⁸ På EBA's risikotavle fra december 2017, hvor landenes finansielle systemer blev rangordnet efter deres andel af misligholdte lån, var der fem lande (GR, CY, PT, BG og SI), hvis andel lå omkring 10 %. Ingen af disse fem indgik i stresstestens stikprøve.

¹⁹ Medlemmerne af ESRB er bl.a. Europa-Kommissionen, ECB, EBA og de nationale makrotilsynsmyndigheder (centralbanker og kompetente tilsynsmyndigheder).

²⁰ Personale fra Direktoratet for Makroprudentiel Politik og Finansiell Stabilitet, Direktoratet for Internationale og Europæiske Forbindelser og Direktoratet for Økonomi.

25 Vi undersøgte derfor:

- a) om de vigtigste systemiske risici var blevet identificeret
- b) om disse risici blev brugt som faktorer i det stress, der blev anvendt.

Ikke alle systemiske risici blev taget i betragtning

26 EBA's tilsynsråd gav ikke ved processens begyndelse formelt ESRB meddelelse om sine holdninger til, hvilke risici der burde lægges vægt på (dvs. fungere som udlødere), det være sig risici hidrørende fra EU's finansielle sektor, landespecifikke risici eller risici hidrørende fra individuelle banker eller bankkoncerner, der i alvorlig grad kunne skade det finansielle system. Der er et vist medlemssammenfald mellem de udvalg, som udformede det negative scenario, men risiciene blev først godkendt af EBA's tilsynsråd i slutningen af processen (december 2017).

27 Risikoidentificeringen blev således hovedsagelig overladt til ESRB efter drøftelse i forskellige udvalg, herunder taskforcen vedrørende stresstest. Det er udtrykkeligt anført i taskforcens mandat, at den skal overveje, hvordan systemiske risici - herunder dem, der påvirker bestemte sektorer eller nogle få lande - kan registreres, og at den valgte tilgang bør sigte mod at anvende et tilstrækkeligt stressniveau på bankerne.

28 ESRB gennemfører en regelmæssig risikovurdering. Denne bruges også med henblik på stresstesten. Endvidere blev følgende anvendt som input: i) resultatet af en bottom-up-spørgeundersøgelse rettet til ESRB-medlemmerne (hovedsagelig makrotilsynsmyndigheder), ii) ESRB-medlemmernes direkte input, iii) drøftelser og præsentationer fra ESRB-ekspertgrupperne, iv) et datasæt fra ESRB's risikotavle²¹ og v) interne analyser fra ECB.

29 I bottom-up-spørgeundersøgelsen, der blev brugt som input til risikovurderingen, blev makrotilsynsmyndighederne anmodet om hvert kvartal at identificere og rangordne en række risici vedrørende finansiell stabilitet med relevans for deres egen økonomi og for EU. Spørgeundersøgelsens resultat havde dog mangler, som kunne påvirke og potentielt skævvride risikoidentificeringen og -aggregeringen. Eksempler:

²¹ ESRB er ved lov forpligtet til regelmæssigt at udarbejde risikotavler. ESRB hverken vurderer eller kommenterer risiciene, men fremlægger landespecifikke oplysninger for et givet tidspunkt (dvs. der fremlægges ikke historiske data med henblik på vurdering af eventuelle ændringer).

- Makrotilsynsmyndighederne gav systematisk en mere positiv vurdering af deres egne lande end af situationen i EU som helhed. Dette kunne medføre, at risici hidrørende fra ét land eller en undergruppe af lande blev tillagt for lidt vægt
- Der var betydelige variationer i tone og substans i makrotilsynsmyndighedernes kvalitative vurderinger. Hvad angår substansen lægger nogle myndigheder vægt på de negative aspekter i deres svar, mens andre lægger vægt på det modsatte.

30 ESRB's Almindelige Råd valgte fire risici som faktorer til det negative scenario som angivet i dets beskrivelse (jf. [bilag II](#)). Risiciene hidrørende fra aktivkvaliteten i banksektoren, f.eks. spørgsmål vedrørende misligholdte lån, blev angivet som vigtige i bottom-up-spørgeundersøgelsen, men de blev ikke inkluderet som væsentlige risici eller chok i det negative scenario²², selv om misligholdte lån var årsagen til de fleste bankredninger efter finanskrisen (jf. også punkt [37](#) for yderligere oplysninger).

31 Likviditetsrisici for bankerne selv var ikke omfattet af stresstesten, da den kun fokuserede på bankernes solvens. Spørgsmålet om dækning af likviditetsrisici blev senest drøftet af EBA's tilsynsråd i 2011²³. Til sammenligning kan det nævnes, at IMF, som også gennemfører stresstest for at undersøge modstandsdygtigheden i euroområdet's banksystem, anvendte en tostrengt tilgang med test af både likviditet og solvens.

32 ESRB identificerede ingen risici, der kunne hidrøre fra individuelle banker eller bankkoncerner, selv om det havde et klart mandat²⁴ til også at identificere de risici, som individuelle institutter kan udgøre for det finansielle system. I stedet fokuserede risikoidentifieringsprocessen på aggregater for de enkelte lande, for euroområdet eller for EU.

33 EBA offentliggør regelmæssigt en risikotavle²⁵, der bygger på identificering og overvågning af systemiske risici. For hver risiko beskriver EBA's tavle risikofaktorerne

²² Aktivkvaliteten, f.eks. i forbindelse med misligholdte lån, spillede kun en indirekte rolle vedrørende bankindtægterne og i beskrivelsen af det generelle scenarios effekt på ejendomspriser og misligholdte lån, men blev ikke anvendt i et scenario skræddersyet til at ramme banker med svage porteføljer.

²³ I 2019 gennemførte ECB en enkeltstående likviditetsstresstest.

²⁴ EBA-forordningens artikel 22, stk. 2.

²⁵ EBA-forordningens artikel 22, stk. 2, fastsætter, at der skal udarbejdes en risikotavle.

og risikoniveauet - dvs. sandsynligheden for, at faktorerne materialiserer sig - og den sandsynlige effekt på bankerne med angivelse af statistiske tendenser uden kommentarer. Disse risikotavleindikatorer spillede imidlertid ingen eksplicit rolle i udviklingen af stresstesten, og EBA anmodede heller ikke om, at de blev brugt som et væsentligt input.

Det anvendte stress svarede til en økonomisk afmatning snarere end et chok hidrørende fra EU's finansielle sektor

34 Baseret på de identificerede risici bør det negative scenario fastlægge chokkenes intensitet, transmissionskanalerne og tidshorisonten for stressfaktorernes påvirkning af bankerne²⁶. Før risikoidentifieringsprocessen gennemførte EBA's tilsynsråd imidlertid ingen formel drøftelse og traf ingen formel beslutning om, hvilken type chok der skulle anvendes på bankerne. Dette blev overladt til ESRB. Først hen imod slutningen af processen fremlagde formanden for taskforcen scenariet og risiciene for EBA's tilsynsråd.

35 Ligesom i forbindelse med de tidligere stresstest valgte ESRB i 2018 en tilgang, som beskrev en række ugunstige makroøkonomiske og finansielle begivenheder med effekt på variabler såsom BNP, arbejdsløshed, boligpriser og rentesatser, der ville materialisere sig over en treårig periode. Basisscenariet svarede til Eurosystemets og ECB's seneste makroøkonomiske fremskrivninger for EU²⁷, og det negative scenario bestod af en række afvigelser fra basisscenariet for de vigtigste parametre i samme periode.

36 EBA's stresstest vurderede systemets og bankernes sårbarhed over for et samlet makrofinansielt stress (en økonomisk afmatning) snarere end over for et alvorligt finansielt chok, som ville skabe et vist stressniveau. Ifølge et 2009-arbejdsdokument fra Den Internationale Betalingsbank bekræfter empirisk dokumentation ikke den implicitte antagelse i tidligere makroøkonomiske stresstest, at det er alvorlige makroøkonomiske chok, der nedbryder et skrøbeligt finansielt system²⁸.

²⁶ Den Internationale Betalingsbank, Financial Stability Institute, "FSI Insights on policy implementation No 12, stress-testing banks - a comparative analysis", november 2018.

²⁷ Før 2018 var basisscenariet baseret på fremskrivninger fra Europa-Kommissionen.

²⁸ Rodrigo Alfaro/Matthias Drehmann, BIS Quarterly Review, december 2009, s. 34, samt Borio, Drehmann og Tsatsaronis, BIS Working Papers No 369, s. 8.

37 Valget af et scenario med økonomisk afmatning betød, at væsentligheden af nogle risici - og deres uensartede fordeling på landene - ikke blev afspejlet. Desuden betød valget af et afmatningsscenario med implicit vægt på finansielle risici, at det var umuligt at måle følsomheden over for specifikke systemiske risici. Scenariet var med andre ord ikke baseret på et finansielt chok udløst af store finansielle institutioners sammenbrud eller af systemiske risici identificeret på EBA's risikotavle (jf. punkt **33**), f.eks.:

- en kraftig stigning i centralbankrenterne eller en kraftig forøgelse af kreditspændene for statsobligationer fra visse medlemsstater, som kan give yderligere næring til en statsgældskrise
- vedvarende høje beholdninger af misligholdte lån i en situation med eventuelt voksende hindringer for nedbringelse af sådanne lån og risici vedrørende høje gælds niveauer.

38 Endvidere blev det antaget, at afmatningen udløstes af begivenheder uden for EU. Hverken i 2018-stresstestens negative scenario eller i nogen af de tidligere negative scenarier blev en begivenhed eller en risiko i EU anvendt som udløsende faktor. Det blev heller ikke overvejet at anvende en begivenhed i eller en risiko hidrørende fra banksektoren²⁹ som udløser, selv om bottom-up-spørgeundersøgelsen (jf. *bilag II*) viste, at to af de fire vigtigste risici hidrørte fra banksektoren. Scenariet omfattede heller ikke forstærkende virkninger (f.eks. brandudsalg af porteføljer eller én banks sammenbrud, som påvirker andres kreditspænd) og de varierende grader af eftervirkninger i forskellige lande, om end der i nogen grad blev taget højde for dette i scenariets variabler (f.eks. stigende renter).

Det negative scenario for 2018 sikrede ikke et minimumsniveau af alvor for alle landene og var mindre alvorligt end finanskrisen

39 Ved udarbejdelsen af 2018-scenariet overvejede den relevante ESRB-taskforce kritikken fra den foregående stresstest, f.eks. at scenariet i) ikke havde været tilstrækkeligt fremadsynet og ii) havde været mindre relevant for nogle lande, fordi dets alvor var ujævn.

²⁹ F.eks. risici vedrørende kvaliteten af aktiverne i bankernes porteføljer eller betænkeligheder med hensyn til bankernes rentabilitet.

40 Hverken ESRB eller EBA præciserede på forhånd, hvad de forstod ved "alvorlig". Taskforcen foretog sammenligninger på medlemsstatsplan, men alvorssammenligningerne - både internt i ESRB og i diverse publikationer - fokuserede primært på den aggregerede alvorsgrad på EU- og eurozoneniveau. Dette skete på bekostning af en fokusering på parametrene udvikling på medlemsstatsniveau, hvor mange sårbarheder kan være udtalte.

41 Vi undersøgte derfor processen for udvikling af scenariet (herunder modelleringsaspekterne) og den foreslåede udvikling i en række parametre.

42 Vi konstaterede, at de nationale centralbanker og tilsynsmyndigheder var stærkt involveret i udarbejdelsen af det negative scenario gennem deres repræsentanter i taskforcen og ESRB's Almindelige Råd. F.eks. kan mange modelleringsoutput henføres til de såkaldte grundmodelelasticiteter (BME'er), som de nationale centralbanker indsender som led i ECB's løbende prognoseproces.

43 Det forhold, at de nationale myndigheder havde en så fremtrædende rolle, og at EBA havde begrænsede muligheder for at kontrollere processen, var ikke befordrende for udarbejdelsen af et negativt scenario, som var ufarvet og objektivt, tog behørigt hensyn til bankernes og landenes sårbarhed og dækkede hele EU på en ensartet måde. Som resultat af drøftelserne i ESRB blev der truffet en række ad hoc-beslutninger med hensyn til det negative scenario (jf. [tekstboks 1](#)).

Tekstboks 1

Beslutninger truffet af ESRB

- Myndighederne i nogle medlemsstater ønskede et alvorligere scenario for deres egne økonomier (f.eks. i form af større valutadevaluering), mens andre ønskede et mindre alvorligt scenario (f.eks. med hensyn til fald i BNP).
- Sent i processen anmodede EBA om minimumsniveauer med hensyn til fald i BNP, så alle medlemsstater blev udsat for en negativ kumulativ vækst over den treårige periode. Dette førte til en vis uenighed i ESRB's taskforce vedrørende stresstest, hvor nogle medlemmer modsatte sig yderligere tiltag i retning af at gøre scenariet alvorligere (med hensyn til afvigelser fra basisscenariet). De mente, at det eksisterende niveau for deres respektive lande var tilstrækkeligt og i overensstemmelse med den aftalte metode. Til sidst blev det vedtaget, at der som minimum skulle være en negativ kumulativ vækst på lige under 0 % i

hver medlemsstat. Det betød, at scenariets alvor skulle øges for 11 medlemsstater på et meget sent stadium i scenarioudviklingsprocessen.

44 Foruden de nationale centralbanker var også ECB stærkt involveret i scenarioudviklingen - overvejende direktorater med ansvar for pengepolitikken frem for direktorater med ansvar for tilsynsfunktionen. Det betød for det første, at ESRB ikke angav, at mulige konsekvenser af fremtidige pengepolitiske beslutninger kunne udløse et negativt scenario³⁰. For det andet antog ESRB, at pengepolitikken ville i) begrænse stigningen i den lange rente i EU under det negative scenario og ii) forhindre en væsentlig forøgelse af kreditspændene for statsgæld³¹ (dvs. udbytteforskellen mellem obligationer udstedt af forskellige nationale regeringer). En sådan forøgelse fandt sted under den europæiske gældskrise. Dette er baggrunden for de forholdsvis beskedne rentestigninger i det negative scenario.

45 Alt i alt var landene udsat for meget forskellige chokniveauer, og dermed var også bankerne udsat for meget forskellige chokniveauer afhængigt af deres geografiske eksponering. F.eks. oplevede Sverige det største BNP-chok i absolutte tal - over dobbelt så stort som Italiens (jf. den grafiske fremstilling for alle landene i [figur 4](#) senere i denne beretning).

46 Med henblik på at vurdere alvoren af 2018-stresstesten undersøgte vi forskellige aspekter af scenariet ved som beskrevet i de følgende punkter at benchmarke dem i forhold til tidligere EBA-stresstest, historiske begivenheder (finanskrisen i 2008) og det eller de scenarier, der blev anvendt af andre stresstestmyndigheder.

47 Som nævnt i punkt [35](#) blev det negative scenario fastsat i forhold til basisscenariet i prognoseperioden, og EBA angav i sin meddelelse, at 2018-stresstesten sammenlignet med de tidligere EBA-stresstest var den alvorligste med hensyn til scenariets afvigelse for BNP-variablen (en afvigelse på 8,3 %). Det er imidlertid det

³⁰ Det skal fremhæves, at "de Larosièr-rapporten" bl.a. konkluderede, at den grundlæggende faktor, der muliggjorde krisen, var den globale tilgængelighed af rigelig likviditet og lave renter.

³¹ En af modelleringsforudsætningerne fastsatte, at rentechokkene skulle kalibreres på grundlag af perioden efter 2012 i modsætning til de økonomiske chok, der blev kalibreret på grundlag af en meget længere periode. Rationalet bag dette var, at de pengepolitiske myndigheder siden 2012 havde udvist politisk vilje til at gribe ind for at holde renterne nede i stressituationer.

absolutte fald fra udgangspunktet (BNP i 2017) til slutpunktet i det negative scenario, som er mest relevant (jf. [glossaret](#)). Med andre ord kan der selv med en stor afvigelse være tale om meget lavt stress, hvis basisscenariet er stærkt og opjusteres, sådan som det skete.

48 Faktisk var det negative scenario for 2018 stort set klart i slutningen af november 2017. Et nyt basisscenario lå imidlertid færdigt i december 2017, og det negative scenario blev knyttet til dette. Eftersom basisscenariet var blevet mere positivt, var det absolutte stressniveau i forhold til udgangspunktet nu lavere for mange lande. EBA forsøgte derfor at sikre, at der blev fastsat minimumsstressniveauer (jf. [tekstboks 1](#)). Dette skete meget sent og krævede mange ændringer meget tæt på afslutningen af processen.

49 Det negative scenario for 2018 var alvorligere end scenarierne i EBA-stresstestene for 2014 og 2016, f.eks. med hensyn til afvigelser fra basisscenariet for euroområdet BNP og arbejdsløshed. Som følge af de positive prognoser for basisscenariet var situationen imidlertid en anden i absolutte tal:

- Med hensyn til euroområdet BNP var 2018-stresstesten alvorligere, men kun lidt. Det gjaldt imidlertid ikke for størstedelen af medlemsstaterne (jf. [tabel 1](#)). De største absolutte fald i 2018 - sammenlignet med tidligere stresstest - gjaldt en række store økonomier, hvoraf de fleste faktisk klarede sig ganske godt under den seneste recession. For andre medlemsstater, som blev hårdt ramt under den seneste recession, var de absolutte fald ifølge scenariet forholdsvis begrænsede. Denne fordeling af de negative indvirkninger på BNP i medlemsstaterne blev ikke forklaret grundigt
- Med hensyn til arbejdsløshed var 2018-stresstesten mildere, fordi 2018-basisscenariet for arbejdsløshed var meget mere positivt.

Tabel 1 - Scenario med det største absolutte fald i BNP for hver enkelt medlemsstat

2014	2016	2018
Den Tjekkiske Republik	Bulgarien	Belgien
Irland	Estland	Danmark
Spanien	Grækenland	Tyskland
Kroatien	Letland	Frankrig
Italien	Nederlandene	Polen
Cypern	Østrig	Sverige
		Det Forenede Kongerige
Litauen	Portugal	
Luxembourg	Slovakiet	
Ungarn	Finland	
Malta		
Rumænien		
Slovenien		

Kilde: ESRB og Revisionsrettens egne beregninger.

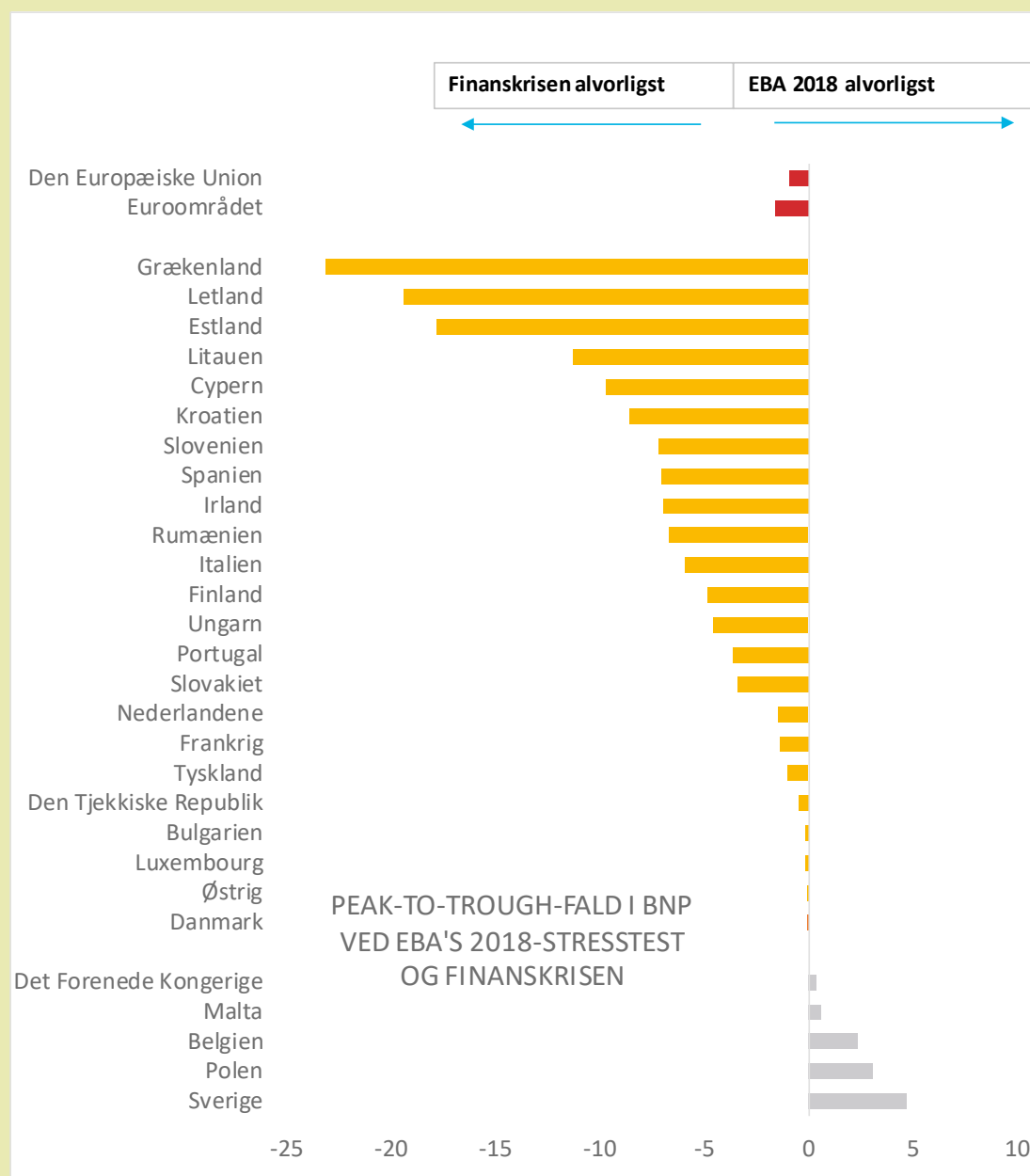
50 Vurderet ud fra de enkelte økonomier og variabler var alvoren af det anvendte stress ikke ensartet. I absolutte tal var faldet i BNP for de fleste medlemsstater ikke så alvorligt som under finanskrisen og dens eftervirkninger, og stigningen i arbejdsløsheden var betydeligt mindre alvorlig, i nogle tilfælde med en meget stor margen (jf. [tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2

Scenariets alvor på medlemsstatsniveau sammenlignet med finanskrisen og dens eftervirkninger

Som vist i [figur 1](#) gjaldt det for 23 af de 28 medlemsstater, at peak-to-trough-faldet i BNP var mindre i det negative scenario for 2018 end under finanskrisen og dens eftervirkninger.

Figur 1 - Peak-to-trough-fald i BNP: Sammenligning mellem det negative scenario og finanskrisen



Kilde: AMECO-databasen og Revisionsrettens egne beregninger.

For 20 medlemsstater var trough-to-peak-stigningen i arbejdsløsheden i det negative scenario for 2018 mindre end under finanskrisen og dens eftervirkninger. For ti af disse lande (EL, ES, CY, LT, LV, IE, HR, PT, BG, IT) var stigningen væsentlig mindre end under finanskrisen (under finanskrisen og dens eftervirkninger steg arbejdsløsheden i disse lande med fem procentpoint eller derover, i fem af de ti lande med ti procentpoint eller derover, og i Grækenland og Spanien med ca. 20 procentpoint). For Grækenland, Spanien og Cyperns vedkommende konstateredes der selv i det negative scenario et fald i arbejdsløsheden.

Som vist i **figur 2** var forøgelsen af kreditspændene for statsobligationer (dvs. renterne i forhold til den tyske statsobligation) meget mindre end under finanskrisen for en række medlemsstater (f.eks. EL, IE, CY, ES, IT, PL og BE).

Figur 2 - Gennemsnitlig årlig renteændring i forhold til den tyske statsobligation beregnet over tre år



Kilde: AMECO-databasen og Revisionsrettens egne beregninger.

51 De mest relevante eksterne benchmarks for EBA's stresstest er Bank of Englands stresstest, US Federal Reserves stresstest, og de stresstest, IMF gennemfører for euroområdet. EBA's negative scenario for 2018 var lige så alvorligt eller alvorligere end de andre med hensyn til BNP, men mindre alvorligt end de andre med hensyn til arbejdsløsheden, den lange rente, kreditspændene og ejendomspriserne (jf. eksemplerne i [tekstboks 3](#)).

Tekstboks 3

Sammenligning med andre stresstestende myndigheder

Alvoren påvirkes af de scenariobeskrivelser, som de respektive stresstestende myndigheder vælger, men følgende sammenligninger er relevante:

- Det absolutte fald i BNP var lige så alvorligt som i det meget negative amerikanske scenario og alvorligere end i Bank of Englands scenario (jf. [bilag III](#)).
- Med hensyn til arbejdsløshed (euroområdet) var Bank of Englands scenario alvorligere, både hvad angik afvigelsen fra basisscenariet og den absolutte stigning.
- Med hensyn til den lange rente var afvigelsen fra basisscenariet meget alvorligere i Bank of Englands scenario. I EBA's stresstest var stigningen i euroområdets rentesatser ikke større end 100 basispoint. I US Federal Reserves stresstest faldt rentesatserne derimod i løbet af perioden. Med hensyn til kreditspændene for obligationer var effekten af de finansielle stramninger større i IMF-scenariet end i EBA-stresstesten for 2018.

52 De relevante internationale benchmarks viser, at stresstest kan anvende et eller flere negative scenarier³². I referaterne fra møderne i EBA's tilsynsråd er der ingen omtale af drøftelser eller beslutninger om, hvorvidt der bør anvendes et eller flere scenarier. I alle EBA-stresstest siden 2011 er der blevet anvendt ét negativt scenario. Til sammenligning er det praksis hos US Federal Reserve og Bank of England at

³² Basiskomiteén for Banktilsyn, Den Internationale Betalingsbank, *Stress testing principles*, senest ajourført i oktober 2018, s. 6.

anvende to scenarier. IMF supplerede i sin seneste stresstest for euroområdet sit makrofinansielle scenario med en række følsomhedstest³³.

Bankernes beregninger er stadig i nogen grad en sort boks for EBA

53 EBA udviklede en metode, som definerer, hvordan banker bør beregne stresspåvirkninger af basisscenariet og negative scenarier.

54 Metoden indebærer anvendelse af renteloft og minimumssatser for at sikre et niveau af tilsynsmæssig forsigtighed, især således at banker ikke kan drage fordel af det stress, der anvendes i visse tilfælde. For eksempel er renteindtægten fra misligholdte lån, som foreslået af bankerne, pålagt et loft for at undgå, at den er alt for optimistisk.

55 Det er bankerne, der beregner resultaterne, og disse er derfor underlagt en kvalitetssikring.

56 Vi undersøgte, hvorvidt:

- a) metoden var hensigtsmæssig
- b) EBA opnåede tilstrækkelig sikkerhed for, at bankernes beregninger er robuste.

De trufne valg havde indvirkning på resultaternes troværdighed

57 Metoden vedtages af EBA's tilsynsråd. Tilsynsrådet kan også give dispensation fra anvendelse af metoden. Selv om sådanne undtagelser vedrører individuelle banker, er der ikke en mekanisme, der sikrer, at stemmeberettigede medlemmer, som har en potentiel interessekonflikt, ikke deltager i afstemningen. En sådan dispensation blev givet under 2016-stresstesten, hvor tilsynsrådet godkendte en afvigelse fra metoden

³³ IMF oplyser i sin landerapport nr. 18/228, at en bred vifte af følsomhedstest blev udført for yderligere at undersøge modstandsdygtigheden i euroområdets banksystem over for større ændringer i risikofaktorer, og at en omvendt stresstest blev udført på ugenomsigtige komplekse aktiver for at vurdere værdiansættelseschocket hidrørende fra blød fejlpriissætning med henblik på udtømning af kapitalbuffere.

(til fordel for en stor bank, selv om dette vakte bekymring hos EBA's personale). Der blev ikke givet dispensationer under 2018-stresstesten.

58 Samlet set fandt vi EBA's metode meget omfattende. Angående visse aspekter var metoden dog ikke tilstrækkeligt detaljeret med hensyn til begrænsninger og retningslinjer, f.eks. på området kreditrisiko (usikrede dele af kreditter, redningskøb og behandling af sikkerhedsstillelse i forbindelse med lån).

59 Når bankerne anvender metoden, skal de omsætte basisscenariet og det negative scenario (dvs. makroøkonomiske parametre) til risikoparametre. Dette sker ofte via modeller³⁴. Disse modelbaserede beregninger medfører ændringer i balancen, resultatopgørelsen samt de risikovægtede aktiver (og dermed også i kapitalkravene³⁵).

Tekstboks 4 illustrerer kreditrisikoen i forenklet form.

Tekstboks 4

Omsættelse af makroøkonomiske parametre til effekt

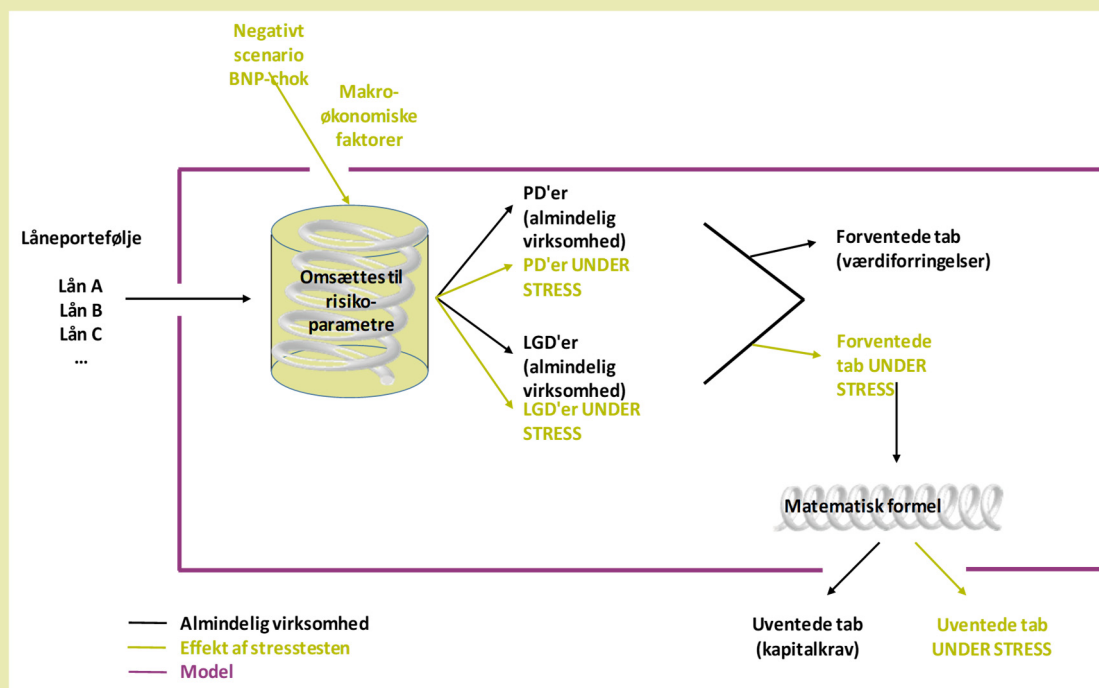
For så vidt angår kreditrisiko skal de makroøkonomiske parametre bl.a. omsættes til sandsynlighed for misligholdelse (probability of defaults - PD'er) og tab givet misligholdelse (loss-given-defaults - LGD'er). For eksempel bør sandsynligheden for misligholdelse af en låneportefølje vedrørende forbrugercredit beregnes ud fra bl.a. koefficienter for reaktionsevne i forhold til BNP, privatforbrug, arbejdsløshed og rentesatser.

PD'er og LGD'er er inputparametre for bankernes modeller, som vil føre til beregning af det forventede og uventede tab og kapitalkrav. **Figur 3** giver en forenklet illustration.

³⁴ Banker har forskellige muligheder for at fastsætte deres kapitalkrav. De kan anvende enten den såkaldte standardmetode eller IRB-metoden (den interne ratingbaserede metode) (på grundlæggende eller avanceret niveau). I sidstnævnte tilfælde vil modellere sandsynligvis blive anvendt. Disse modeller skal ifølge loven godkendes af bankens tilsynsmyndighed.

³⁵ Kapitalkrav angives som en procentdel af risikovægtede aktiver.

Figur 3 – Omsættelse af parametre til effekt (for kreditrisiko)



Note: De interne modeller, som en bank anvender i regnskabs- og tilsynsøjemed, kan også anvendes i forbindelse med stresstest. Bankerne kan imidlertid også have specifikke modeller til gennemførelse af stresstest.

Kilde: Revisionsretten.

60 For så vidt angår de banker, som anvendte deres egne modeller, var deres nøjagtighed afgørende for troværdigheden af stresstestens resultater. Disse modeller kan dog være misvisende, idet de udvikles af bankerne selv³⁶, hvilket viser behovet for streng kvalitetssikring.

61 Når bankerne ikke har hensigtsmæssige modeller til at anslå kreditrisikoparametre (dvs. PD'er og LGD'er, jf. [figur 3](#)), skal de anvende de kreditrisikobenchmarks, som ECB har fastsat. Disse benchmarks blev modelleret af ECB's Direktorat for Makroprudentiel Politik og Finansiell Stabilitet, et direktorat inden for ECB's monetære funktion.

³⁶ På grund af fejl i udviklingen, gennemførelsen og/eller anvendelsen af disse modeller, kan risikoen over- eller undervurderes, endda i betydeligt omfang. Der henvises generelt til dette som en "modelrisiko". Bankerne kan også kalibrere modellerne for at minimere stresseffekten på deres resultater.

62 Ud over den heraf følgende modelusikkerhed identificerede vi også mangler i nogle af de anvendte antagelser.

63 Benchmarkene bør bestå af en koefficient eller et sæt koefficienter for hvert enkelt risikoparameter (PD, LGD osv.), som måler hver enkelt risikos reaktionsevne på de individuelle makroøkonomiske variabler. Metoden til fastsættelse af benchmarks og benchmarkene selv (inklusive koefficienterne) blev drøftet med de kompetente nationale myndigheder. Benchmarkene blev godkendt af EBA's tilsynsråd³⁷. ECB videregiver dog ikke disse præcise koefficienter til de berørte banker, og den offentliggør dem heller ikke. I stedet genereres et resultat for hver porteføljetype for hvert land på grundlag af de makroøkonomiske variabler i basisscenariet og de negative scenarier, og kun dette resultat meddeles til bankerne. Samlet set har dette reduceret gennemsigtigheden³⁸ og fået bankerne til at bemærke i vores undersøgelse, at fastsættelsen af kreditrisikobenchmarks var en proces af "sort boks"-typen.

64 Bottom-up-tilgangen var begrænset af en række rentelofte og minimumssatser (jf. punkt 54). EBA foretog nogle ad hoc-vurderinger (som også omfattede bankdata) for at anslå effekten af disse rentelofte og minimumssatser på bankernes resultater. Pga. ressourcebegrænsninger har EBA imidlertid ikke kunnet udarbejde en fyldestgørende oversigt over deres effekt på resultaterne.

65 For at give bankerne mulighed for at udarbejde deres fremskrivninger, er det nødvendigt at foretage antagelser. Nogle af disse antagelser følger af metoden, andre kan bankerne selv foretage. Et vigtigt metodevalg var at arbejde ud fra antagelsen om en statisk balance, snarere end en dynamisk balance, nærmere bestemt en uændret forretningsmodel i hele fremskrivningsperioden, hvilket betyder, at forfaldne aktiver og passiver erstattes af poster med lignende karakteristikker i bankernes fremskrivninger.

³⁷ Metoden til fastsættelse af benchmarks blev også præsenteret for banksektoren (kun euroområdet banker) ved den stresstestworkshop, der blev afholdt for sektoren forud for stresstesten.

³⁸ EBA mener, at større gennemsigtighed omkring metoden bag kreditrisikobenchmarkene gør det lettere for bankerne at manipulere resultaterne, men manipulation kan finde sted i alle dele af processen.

66 Antagelsen om en statisk balance har ulemper:

- Banker, der påvirkes stærkt i en stresssituation, mister sandsynligvis forretningsmuligheder og adgang til finansiering (navnlig engros- eller interbankfinansiering). Dette kan imidlertid ikke afspejles i bankens beregninger.
- Bankerne ville i et vist omfang være i stand til at imødegå de negative virkninger af det negative scenario ved at anvende genopretningsmuligheder³⁹, såsom salg af aktiver. Antagelsen om en statisk balance tillader imidlertid ikke bankerne at planlægge sådanne foranstaltninger i det negative scenario. Vi anerkender, at EBA/kompetente myndigheder ville være nødt til at foretage troværdigheds- og gennemførlighedsvurderinger af sådanne foranstaltninger, men vi bemærker, at stresstesten af Bank of England 2018 omfattede anvendelsen af "strategiske" forvaltningsforanstaltninger, som en bank realistisk set kan træffe i et stressscenario. Hvis dette aspekt ikke tages i betragtning hæmmes vurderingen af den faktiske modstandsdygtighed af en bank, som ville lide under stress.

EBA har begrænset viden om robustheden af bankernes beregninger

67 EBA har retsgrundlaget⁴⁰ til at blive direkte involveret i kontrollen med kvaliteten af bankernes modeller og resultater. EBA har helt specifikt beføjelser til at i) kræve at få oplysninger udleveret direkte fra banker, ii) kræve, at de kompetente myndigheder foretager specifikke evalueringer, (iii) kræve, at de kompetente myndigheder foretager inspektioner på stedet og (iv) anmode om, at de kompetente myndigheder kræver, at banker gør relevante oplysninger til genstand for en uafhængig revision.

68 Pga. den aktuelle ledelsesstruktur og ressourcebegrænsningerne forlod EBA sig imidlertid fuldt ud⁴¹ på, at de kompetente myndigheder foretog kvalitetssikring. I 2011-stresstesten blev kvalitetssikringen udelukkende udført direkte af EBA's personale med bistand fra et team af nationale eksperter fra ECB/ESRB.

³⁹ Dette kan omfatte anvendelsen af foranstaltninger som fastsat i en banks genopretningsplan. Genopretningsplaner skitserer de foranstaltninger, som banker vil træffe, hvis deres finansielle situation forværres alvorligt, og skal ajourføres hvert år.

⁴⁰ Artikel 32, stk. 3a og 3b, i EBA-forordningen.

⁴¹ Jf. for eksempel EBA's kvalitetssikringshåndbøger.

69 EBA udarbejdede standardmodeller, som bankerne skulle udfylde med alle de krævede oplysninger (op til 900 000 datapunkter for større banker). EBA ydede også vejledning om relaterede modeller.

70 Bankerne skulle indsende deres udfyldte modeller til de kompetente myndigheder, som skulle udføre kontroller med henblik på at sikre kvaliteten af dataene. Derefter skulle de kompetente myndigheder indsende modellerne til EBA.

71 Når EBA havde accepteret filerne, gennemførte den automatiske datakvalitetskontroller af de indsendte modeller. Eventuelle datakvalitetsproblemer blev videresendt til de kompetente myndigheder til godkendelse.

72 Vi undersøgte derfor, om:

- a) EBA havde tilstrækkelig sikkerhed med hensyn til de kvalitetskontroller, som de kompetente myndigheder havde udført.
- b) EBA's egne kontroller var udformet med henblik på at sikre kvaliteten af de resultater, som bankerne leverede.

EBA havde kun begrænsede oplysninger om de kompetente myndigheders kvalitetskontroller

73 For så vidt angår de kvalitetskontroller, som skulle udføres af de kompetente myndigheder, henviste notatet om metode til visse foranstaltninger, som de kompetente myndigheder burde have truffet (f.eks. skal de kompetente myndigheder "gennemgå", "kræve" "anfægte" osv.). Notatet om metode var et bindende dokument. På den anden side udarbejdede EBA en særlig kvalitetssikringshåndbog. Den giver de kompetente myndigheder retningslinjer for deres gennemgang af bankernes beregninger og for at anfægte de resultater, som bankerne leverer. Håndbogen blev godkendt af tilsynsrådet som et ikkebindende dokument og gav dermed de kompetente myndigheder betydelige skønsbeføjelser.

74 De kompetente myndigheder skulle anmode bankerne om at give dem et forklarende notat eller andre dokumenter i et format, som skulle defineres af den kompetente myndighed, herunder de kvalitative oplysninger, som er opført i bilag III til notatet om metode. Dette forklarende notat skulle anvendes i de kompetente myndigheders kvalitetssikringsproces for at hjælpe dem med at gennemføre en

passende analyse af de indsendte data. De forklarende notaters kvalitet og detaljeringsgrad varierede fra myndighed til myndighed⁴².

75 EBA så sig ikke i stand til systematisk at anfægte eller overvåge de kompetente myndigheders arbejde. Vi konstaterede, at EBA ikke havde detaljerede oplysninger om graden og omfanget af kontroller gennemført af de kompetente myndigheder, navnlig:

- om de kompetente myndigheder evaluerer funktionen af bankernes modeller for stresstest mod minimumsstandarter med hensyn til risikoparametrene økonomiske soliditet og reaktionsevne. Ifølge vores undersøgelse af de kompetente myndigheder og de interview, der fandt sted, foretog tilsynsmyndighederne ikke dybdegående kontroller på stedet af disse modeller. Tilsynsmyndighederne anfægtede kun modeller, når de betragtede tallene som usandsynlige
- hvor meget resultaterne var påvirket af anvendelsen af begrænsninger (renteloft og minimumssatser), dvs. i hvilket omfang resultaterne ville have været anderledes i positiv eller negativ henseende, hvis der ikke havde været begrænsninger. Hverken EBA eller de kompetente myndigheder har systematisk indsamlet sådanne oplysninger
- hvor meget resultaterne var påvirket af andre data, såsom ECB's kreditrisikobenchmarks. EBA havde desuden ikke oplysninger om, hvorvidt benchmarkene blev anvendt på grund af bankernes svage/mangelfulde interne modeller, eller fordi benchmarktallene var mere gunstige end bankernes egne beregninger. Det er op til de kompetente myndigheder at skønne, om ECB's kreditrisikobenchmarks skal anvendes i de tilfælde, hvor de vurderer, at bankernes tal er alt for optimistiske, eller hvor de anser bankernes egne modeller for at være uhensigtsmæssige.

76 I kvalitetssikringshåndbogen blev det foreslået, at de kompetente myndigheder skulle foretage en selvevaluering af deres anvendelse af håndbogen. Ingen kompetente myndigheder leverede imidlertid en sådan vurdering til EBA.

⁴² Vores undersøgelse viste f.eks., at omfanget af de data, der blev givet de kompetente myndigheder med hensyn til bilag 3 i 2016-stresstesten, varierede betydeligt (dokumenterne varierede fra 11 til 180 sider).

EBA's egne kontroller er utilstrækkelige

77 EBA havde et begrænset personale til sin rådighed - ca. syv fuldtidsækvivalenter - til at håndtere 2018-stresstesten. EBA gennemførte automatiske kontroller af de data, de kompetente myndigheder havde indsendt. Disse omfattede i) numerisk kontrol (forkerte tegn, subtotaler bør ikke overstige totaler osv.), ii) verificering af, om metodens begrænsninger blev anvendt korrekt og iii) statistiske sandsynlighedskontroller. Den meddelte resultaterne af denne kontrol til de kompetente myndigheder, som var ansvarlige for opfølgningen.

78 For så vidt angår sandsynlighedskontrollen blev forskellige data fra bankerne sammenlignet. Data som afveg fra den normale fordeling ansås for at have et potentielt datakvalitetsproblem (ekstreme værdier).

79 I forbindelse med disse kontroller blev alle banker behandlet under ét. Den lille stikprøvestørrelse betød, at der ikke kunne dannes peergrupper (bestående af banker med samme geografiske eksponering og relaterede stressniveauer, banker med samme forretningsmodeller eller banker med samme finansielle soliditet). EBA's identificering af ekstreme værdier var derfor ikke særlig anvendelig til verificering af resultaterne, da der er mange gyldige forklaringer på ekstreme værdier. Hvis der kun ses på ekstreme værdier, kan det faktisk hindre, at mere kritiske tilfælde overvejes, nemlig banker, som burde have været ekstreme værdier, men ikke var det.

80 EBA modtog trods sin rolle som koordinator ikke systematisk information om - og havde heller ikke ressourcer til systematisk at udbede sig information om - de kompetente myndigheders tilsynsaktiviteter (såsom SREP-score⁴³ fordelt efter bank), som ville være relevante med henblik på at bedømme gyldigheden af stresstestresultaterne.

81 EBA havde kun begrænsede oplysninger om, i hvilket omfang de kompetente myndigheder havde fulgt op på de kvalitetsproblemer, den havde gjort opmærksom på. Hvis EBA gav udtryk for bekymring med hensyn til de konservative resultater, var den afhængig af de kompetente myndigheders gode vilje med hensyn til opfølgningen. Faktisk varierede feedbackkvaliteten vedrørende 2018-stresstesten betydeligt mellem myndighederne. Hvis EBA modtog forklaringer, havde den hverken tid eller ressourcer til at anfægte dem i dybden. Hvis den ikke modtog forklaringer, fulgte den i mange

⁴³ Den overordnede SREP-score spænder fra "1" (ingen mærkbar risiko) til "4" (høj risiko).

tilfælde ikke op på dette, idet den antog, at den kompetente myndighed havde gyldige grunde til ikke at fremsætte yderligere kommentarer.

82 I nogle få tilfælde opstod der kapitalmangel i banker, kort efter at EBA havde offentliggjort stresstestresultaterne. Manglen opstod under normale økonomiske og finansielle vilkår (dvs. ikke under et stressscenario). CET 1-procenten⁴⁴ under basisscenariet afspejlede ikke sådanne situationer. I praksis forlod EBA sig på bankernes data vedrørende udgangspunktet.

83 Eftersom EBA forlod sig på, at de kompetente myndigheder foretog kvalitetssikring, spillede den således en begrænset rolle i kvalitetssikringsprocessen. Tilsynsrådet traf aldrig beslutning om at gøre brug af sine beføjelser i medfør af EBA-forordningen, navnlig beføjelserne til at kræve, at de kompetente myndigheder foretager specifikke evalueringer eller foretager inspektioner på stedet (jf. punkt 67-68).

Publikationerne fra EBA og de kompetente myndigheder var af svingende kvalitet

84 Resultater og centrale relevante data fra den EU-dækkende stresstest blev offentliggjort i november 2018. Især vises virkningen af stresstesten ved variationen i CET 1-kapital og i gearingsgraden⁴⁵. EBA's websted indeholder dokumenter, som analyserer resultaterne, og det giver også adgang til en database med de oplysninger, der blev indsamlet fra bankerne i løbet af processen.

85 Ligesom EBA offentliggjorde nogle kompetente myndigheder og deltagende banker også resultater af EBA's stresstest.

86 Derfor undersøgte vi:

- a) relevansen af EBA's publikationer

⁴⁴ CET 1-procent = CET 1-kapital / $\sum$ risikoeksponeringsværdier (for kreditrisiko, markedsrisiko, operationel risiko osv.).

⁴⁵ Graden blev indført efter finanskrisen for at begrænse opbygningen af overdreven gearing i banksektoren (den tager ikke hensyn til bankernes risici). Den svarer til: den egentlige kernekapital/summen af aktivernes eksponeringsværdi og ikkebalanceførte poster.

- b) nøjagtigheden af kommunikation fra de kompetente myndigheder og banker.

EBA offentliggjorde data i et hidtil uset omfang, men der manglede nogle centrale oplysninger

87 EBA offentliggjorde langt flere oplysninger end andre myndigheder offentliggjorde om deres egne stresstest. Dette medfører større gennemsigtighed, navnlig for tilsynsmyndigheder, bankanalytikere og andre sagkyndige læsere.

88 For at kunne vurdere informationsværdien af de data, som EBA offentliggjorde, undersøgte vi, om de offentliggjorte oplysninger gav svar på følgende spørgsmål:

- a) Hvilke drivkræfter lå bag resultaterne?
- b) Er resultaterne sammenlignelige?
- c) Er det klart, om EU's banker og EU's finansielle systemer er modstandsdygtige over for stress?

Oplysninger om drivkræfterne

89 På det overordnede plan analyserer EBA's rapport de primære drivkræfter bag virkningen efter risikotype (kreditrisiko, markedsrisiko, operationel risiko) og indvirkningerne på centrale balanceposter. Der findes desuden en mere detaljeret beskrivelse af effekten af bestemte risikotyper og metodologiske antagelser (den angiver f.eks., at kreditrisikotab er den vigtigste kilde til stresspåvirkning).

90 Følgende vigtige oplysninger mangler i EBA's rapport om resultater:

- I hvilket omfang kredittab, som er langt den største drivkraft bag negative resultater, skyldtes nye misligholdelser eller den gamle beholdning af misligholdte aktiver⁴⁶.
- I hvilket omfang EBA's metode, som omfatter EBA's antagelser og begrænsninger (jf. punkt 64), eller anvendelsen af ECB's kreditrisikobenchmarks (jf. punkt 60-63)

⁴⁶ Sidstnævnte aspekt er særligt relevant, idet sådanne tab kunne skyldes, at EBA's metode er strengere end en banks regnskaber. Hvis dette er tilfældet, fremhæver kredittab i stresstesten snarere den nuværende underprovisionering end yderligere fremtidige tab i et negativt scenario.

havde en effekt på resultaterne. EBA har på nuværende tidspunkt ikke selv evalueret disse aspekter.

Sammenligning af resultater

91 EBA's rapport henviser til det faktum, at der er store forskelle mellem bankerne imellem. Det er faktisk ikke let at sammenligne resultaterne for de individuelle banker af en række grunde, bl.a. fordi:

- metodens antagelse om en statisk balance (jf. punkt 65-66) og andre præskriptive elementer (jf. punkt 64) har forskellig effekt på forskellige banker
- bankernes resultater (dvs. variation i CET 1-kapitalprocenten) påvirkes af den tilgang, de anvender til at beregne deres lovregulerede kapitalkrav, dvs. at den påvirker nævneren i forholdet⁴⁷ (jf. punkt 59)
- hver bank omsætter parametrene i basisscenariet og det negative scenario på sin egen måde (hovedsagelig via skræddersyede modeller) (jf. punkt 59-60)
- der ikke var en homogen kvalitetssikringstilgang mellem de kompetente myndigheder (jf. punkt 73-83).

92 Som anerkendt i punkt 87 offentliggør EBA en bred vifte af nyttige oplysninger, som ellers ikke ville være tilgængelige. EBA's rapport manglede imidlertid nogle forklaringer, der kunne hjælpe læseren med at sætte tallene i perspektiv. F.eks. indeholdt rapporten ikke en landebaseret analyse af bankerne⁴⁸, hvor bankernes

⁴⁷ For eksempel forbliver kapitalkravene for kreditrisiko i det store hele uændrede for de banker (de mindst sofistikerede), som anvender standardtilgangen, men vil stige for de banker, som anvender den grundlæggende IBR-metode, eftersom sandsynligheden for misligholdelse vil være større. Imidlertid ville kun kapitalkravene for de (mest sofistikerede) banker, som anvender den avancerede IBR-metode, afspejle det negative scenario i vid udstrækning.

⁴⁸ I modsætning til 2016-rapporten indeholder 2018-rapporten f.eks. én tabel, som sammenligner de samlede midlertidige og fuldt ladede CET 1-kapitalprocenter for de enkelte jurisdiktioner, men den viser ikke fordelingen på landene i euroområdet (den viser kun seks lande, euroområdet og EU). Det skal bemærkes, at dataene pr. land i 2016 blev udelukket fra den endelige offentliggørelse på anmodning af ECB i sin rolle som kompetent myndighed.

resultater sammenholdes med den relative alvor af det negative scenario for deres land. Eksempler på manglende forklaringer vedrører:

- i hvilken udstrækning stressniveauerne var forskellige fra land til land
- i hvilken udstrækning stressniveauerne adskilte sig fra finanskrisen (en lignende sammenligning blev foretaget af Bank of England)
- hver enkelt banks metode til beregning af sine kapitalkrav, og hvordan den påvirkede resultaterne⁴⁹.

93 *Tekstboks 5* giver eksempler på de analyser, som vi udførte for at sætte resultaterne fra 2018 i perspektiv. Sådanne oplysninger og konsekvenserne for modstandsdygtigheden indgik ikke i EBA's publikationer.

⁴⁹ EBA's rapport (s. 22) anførte blot, at når de fuldt ladede og midlertidige resultater pr. bank sammenlignes, varierer udviklingen i bankernes kapitalprocenter og effekten med og uden overgangsordninger bankerne imellem. Den kastede ikke lys over, hvordan bankerne drog fordel af disse forskellige ordninger, selv om dette kan ses i de interaktive værktøjer online.

Tekstboks 5

Resultater fra 2018 - eksempler på, hvad EBA burde have forklaret

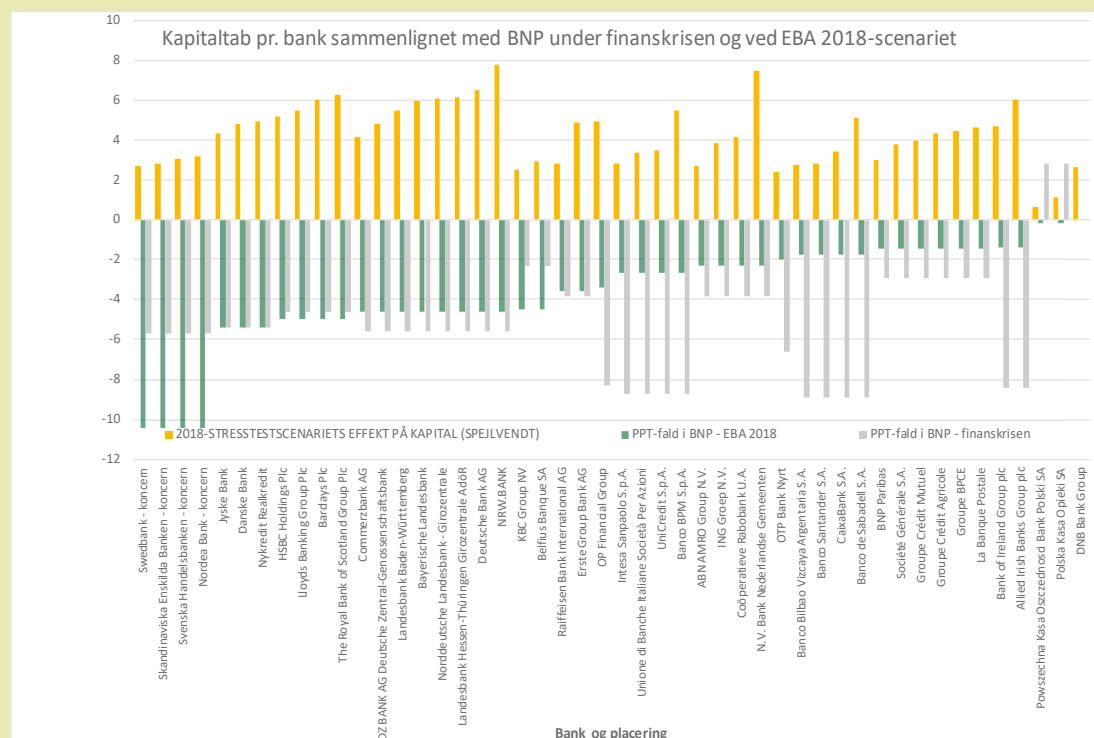
I 2018 havde banker fra Sverige og Belgien nogle af de laveste indvirkninger på CET 1-procenten trods BNP-chok, der lå et godt stykke over gennemsnittet og var dobbelt så store som under finanskrisen. Den deltagende bank fra Ungarn havde den tredjelaveste effekt med for et fald i BNP, som var langt under gennemsnittet og mindre end en tredjedel af faldet under finanskrisen. Polske banker havde langt de laveste effekter. Der var imidlertid næsten ikke noget BNP-fald for Polen (-0,2 %).

Det mest nævneværdige resultat var for de deltagende banker fra Irland: De havde effekter, der lå langt over gennemsnittet, og samtidig det næstlaveste BNP-fald (ikke engang 20 % af finanskrisens).

De ekstreme værdier, dvs. banker med en meget betydelig indvirkning på CET 1-procenten, er en bank fra Nederlandene (N.V. Bank Nederlandse Gemeenten) og en fra Italien (Banco BPM).

Detaljer for alle lande vises i [figur 4](#) og [tabel 2](#).

Figur 4 - Kapitaltab pr. bank sammenlignet med BNP-faldet under finanskrisen og under det negative scenario



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra EBA.

Tabel 2 - Sammenligning af BNP-fald (peak-to-trough [PTT]) med indvirkning på CET 1-procenten (midlertidig)

Sammenligning med finanskrisen	Land	Antal banker	Sammenligning med det gennemsnitlige PTT-fald i BNP (EU)	Effekt på CET 1 (sammenlignet med gennemsnittet)
Væsentligt lavere end under finanskrisen	ES	4	under gennemsnittet	blandet (meget lav til lav og 1 høj)
	IT	4	under gennemsnittet	blandet (lav til meget lav og 1 høj)
	HU	1	under gennemsnittet	meget lav
	IE	2	væsentligt lavere	høj til meget høj
	FI	1	tæt på gennemsnittet	høj
Lavere end under finanskrisen	NL	4	under gennemsnittet	blandet (lav til meget lav og 1 særdeles høj (ekstrem))
	FR	6	væsentligt lavere	blandet (lav til meget lav og 3 høje)
	DE	8	over gennemsnittet	blandet (høj til meget høj og 1 særdeles høj (ekstrem), men 1 lav)
Tæt på under finanskrisen	DK	3	væsentligt højere	høj
	AT	2	tæt på gennemsnittet	blandet (1 høj, 1 meget lav)
Højere end under finanskrisen	UK	4	over gennemsnittet	høj til meget høj
Væsentligt højere end under finanskrisen	SE	4	væsentligt højere	meget lav
	BE	2	over gennemsnittet	meget lav
	PL	2	næsten intet fald	særdeles lav effekt (ekstrem)

Kilde: Revisionsretten baseret på data fra EBA.

Bankernes og det finansielle systems modstandsdygtighed

94 For hver enkelt bank viser EBA's rapport udviklingen i adskillige kapitalprocenter (såsom CET 1-kapital- og gearingsgraden), dvs. at den giver værdien for 2017, værdien efter stress (i 2020) og forskellen mellem de to. En forbedring sammenlignet med hidtil var, at 2018-rapporten for første gang inddelte bankerne efter størrelsen af CET 1-kapitalprocenten.

95 For at få en bedre forståelse af en banks modstandsdygtighed, dvs. forstå, hvorfor en bank ville overholde eller undlade at overholde sine kapitalkrav under negative forhold, mangler der afgørende oplysninger i EBA-rapporten: kapitalkravene for de enkelte banker (dvs. søjle 1-kravet, søjle 2-kravet og de kombinerede bufferkrav).

96 EBA's personale havde foreslået at offentliggøre kapitalkravene, men dette forslag blev forkastet af tilsynsrådet. EBA lagde i sin udtalelse fra 2015 imidlertid stor vægt på at offentliggøre egenkapitalkrav. Den påpegede også, at markedsmisbrugsdirektivet⁵⁰ kræver offentliggørelse af kapitalkrav for institutioner, som har værdipapirer, der handles offentligt⁵¹. Den daværende formand for EBA's tilsynsråd har gentagne gange udtalt offentligt, at de kompetente myndigheder bør offentliggøre disse oplysninger. Til sammenligning medtager Bank of England disse oplysninger i sine egne stresstestresultater⁵². Praksis på dette område varierer mellem de kompetente myndigheder (som har beføjelse til at offentliggøre disse krav) og banker (som kan offentliggøre dem på eget initiativ).

97 Eftersom EBA ikke offentliggjorde bankernes kapitalkrav, er læserne nødt til at indhente disse oplysninger fra andre offentlige kilder, som ofte anfører data på en inkonsekvent måde og i forskellige former. For så vidt angår 2016-stresstesten søgte vi disse oplysninger for en stikprøve på otte banker og konstaterede, at de ikke blot ville have overtrådt de kombinerede bufferkrav, men også minimumskapitalkravene (dvs. søjle 1 og søjle 2). Disse vigtige oplysninger fremgik ikke af EBA's 2016-rapport.

98 Med hensyn til 2018 konkluderer vi på grundlag af de oplysninger, som EBA havde til rådighed, at ingen banker ville have overtrådt minimumskravene (søjle 1 og søjle 2 på CET 1-grundlag). Fire banker ville imidlertid have overskredet den grænse, som er nævnt i artikel 27.1 i direktivet om genopretning og afvikling af banker⁵³ (kapitalkrav plus 1,5 procentpoint), hvilket kan udløse foranstaltninger til tidlig indgriben. Vi identificerede også ni banker, som ville have overtrådt deres kombinerede bufferkrav.

⁵⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF af 28. januar 2003 om insiderhandel og kursmanipulation (markedsmisbrug) (EUT L 96 af 12.4.2003, s. 16).

⁵¹ EBA, "Opinion on interaction of pillar 1, pillar 2, combined buffer requirements and restrictions on distributions", 16.12.2015, punkt 10-13 og 15:
<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-24+Opinion+on+MDA.pdf>.

⁵² "Stress testing the UK banking system: 2017 results", både samlet og for de enkelte banker, s. 10.

⁵³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 190).

99 En række banker var i risiko for at overtræde tærsklen på 3 % for gearingsgraden i nedgangstider, og det er en kilde til bekymring, som burde have fået mere opmærksomhed end en enkelt linje i den 60 sider lange EBA-rapport⁵⁴.

100 Eftersom stresstesten arbejder med en antagelse om en statisk balance, indsamler EBA ikke oplysninger om forvaltningsforanstaltninger, som bankerne kunne træffe, især deres muligheder for genopretning, og den har derfor ikke mulighed for at offentliggøre sådanne oplysninger. Uden disse supplerende oplysninger kan bankernes kapacitet til at afbøde de negative konsekvenser af det negative scenario - og dermed deres modstandsdygtighed - ikke vurderes⁵⁵.

101 De negative scenarier ændrer sig fra test til test med hensyn til alvoren og de dækkede risici. Det gør det svært at vurdere, om bankernes modstandsdygtighed er forbedret eller forværret over tid.

102 EBA's overordnede konklusion i 2016 var, at EU's banksystem var modstandsdygtigt. EBA gav ikke samme eksplicite udtalelse i sin 2018-rapport, men en række kompetente myndigheder erklærede, at resultaterne demonstrerede modstandsdygtigheden i de banker, de førte tilsyn med. Endvidere kan der ikke gives en ren sundhedsattest for alle individuelle banker eller for de finansielle systemer i alle lande:

- En sammenligning med finanskrisen i 2008 kunne vise, om EU's banker er bedre udstyret til at modstå alvorligt stress end for ti år siden. Som allerede forklaret var det negative scenario imidlertid mindre alvorligt end finanskrisen
- For så vidt angår individuelle banker blev de lovgivningsmæssige minimumskrav overskredet eller var tæt på at blive det (jf. punkt [97-98](#)), og der blev ikke foretaget en analyse af systemet som helhed (bl.a. forstærkende virkninger, fælles mønstre osv.)
- Der er nogle få eksempler på banker, som oplevede betydelig kapitalmangel kort efter offentliggørelsen af en stresstest.

⁵⁴ Christian Stiefmueller, Banks stress-tests 2018: *Trying too hard to reassure*, Finance Watch, 7. november 2018.

⁵⁵ Det er en del af det løbende tilsyn at foretage troværdigheds- og gennemførlighedsvurderinger af sådanne genopretningsmuligheder.

103 Endelig bemærker vi, at den tidligere formand for ECB's tilsynsråd gentagne gange fremhævede, at ECB ved at foretage sin stringente balancegennemgang i kombination med en stresstest fik et meget mere indgående kendskab til bankernes faktiske finansielle situation⁵⁶. Med hensyn til 2018-stresstesten udtalte hun, at den var meget omkostningskrævende for den finansielle tilsynsmyndighed og ikke gav tilstrækkelig ny indsigt⁵⁷.

104 EBA's daværende formand fremhævede, at det betydelige tilsynspres, som EBA havde koordineret via adskillige stresstest og rekapitaliseringer⁵⁸, havde spillet en positiv rolle med hensyn til at styrke bankernes kapitalprocenter, og at offentliggørelsen af detaljerede oplysninger om resultaterne også havde forstærket markedsdisciplinen og bidraget til at genopbygge tilliden⁵⁹. Men han udtalte også⁶⁰, at uanset hvilken datamængde EBA offentliggør, er resultaternes informative værdi begrænset af den manglende forbindelse mellem stresstestresultater og tilsynsforanstaltninger og uoverensstemmelsen mellem stresstestenes gennemsigthed og tilsynsforanstaltningernes ugenomsigtighed.

Kommunikationen fra visse kompetente myndigheder og banker tegner et alt for positivt billede

105 Forud for offentliggørelsen havde EBA's tilsynsråd godkendt en kommunikationsprotokol for den EU-dækkende stresstest, som var udformet med henblik på at fremme koordinering, sammenhæng og overensstemmelse inden for ekstern kommunikation. Den fokuserer på interaktion med og ekstern kommunikation fra kompetente myndigheder og fastsætter minimumsstandards for kompetente myndigheders og bankers offentliggørelser.

⁵⁶ Tale af Danièle Nouy, "A year of the SSM - résumé and outlook", ved European Supervisor Education Initiative Conference 2015, Prag, oktober 2015.

⁵⁷ Handelsblatt, "EZB fordert Banken-Stresstest 2.0" af A Kröner, J Deters, 27.11.2018.

⁵⁸ Tale af Andrea Enria, daværende formand for Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, holdt i Danmarks Nationalbank, 14.6.2017.

⁵⁹ Indledende bemærkninger af Andrea Enria, givet ved EBA-IMF-kollokviet i in London, 1.3.2017.

⁶⁰ Tale af Andrea Enria, daværende formand for Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, holdt i Rumæniens nationalbank, 15.11.2018.

106 De pressemeddelelser om stresstestresultaterne, der blev offentliggjort af de kompetente myndigheder og de deltagende banker, er ikke desto mindre forskellige både for så vidt angår kvantitet og indhold. ECB henviste i sin meddelelse til EBA-rapporten. Vi har identificeret tilfælde, herunder i euroområdet, hvor de kompetente nationale myndigheder eller bankerne tegnede et positivt billede af modstandsdygtigheden i en bank eller det finansielle system på nationalt plan, selv om der var overtrædelser af de lovgivningsmæssige minimumskapitalkrav under det negative scenario (jf. [tekstboks 6](#)). Dette viser, at EBA ikke har beføjelse til at bestemme, hvad de enkelte kompetente myndigheder og deltagende banker offentliggør. Dette er især vigtigt, fordi alle kompetente myndigheder anmodes om at dele deres udkast til kommunikationsmateriale med EBA's personale forud for offentliggørelsen.

Tekstboks 6

Dele af kommunikationen er vildledende

Visse centralbanker offentliggjorde ikke deres egne pressemeddelelser, men henviste i stedet til EBA-publikationer. Andre kompetente myndigheder udtalte sig i meget positive vendinger om resultaterne for banker i deres egne jurisdiktioner. De pegede således på, at reduktionerne i CET 1-procenten var lavere end gennemsnittet, men nævnte ikke, at de pågældende banker oplevede stressniveauer, som var lavere end gennemsnittet, eller også ignorerede de ganske enkelt banker, som havde svage resultater.

Der var også betydelige forskelle på, hvordan banker præsenterede deres egne resultater. For eksempel rapporterede ikke alle banker om, at de, under det negative scenario, havde overtrådt tærsklen for kapitalkrav plus 1,5 basispoint vedrørende tidlig indgriben.

Hertil kommer, at adskillige andre banker ikke oplyste, at de under det negative scenario ikke ville have overholdt den midlertidige gearingsgrad, som er obligatorisk for EU's banker fra 1. januar 2019 og fremefter. En bank offentliggjorde en pressemeddelelse, hvori den hævdede, at 2018-stresstesten var strengere end de foregående år, i modsætning til kommunikationsprotokollen.

Konklusioner og anbefalinger

107 EBA-forordningen fra 2010 giver EBA myndighed til i samarbejde med ESRB at indlede og koordinere stresstest på EU-plan. For at sikre "sammenlignelige og troværdige metoder, praksis og resultater" giver forordningen også EBA beføjelser til at kræve at få udleveret oplysninger direkte fra finansielle institutioner, til at anmode de kompetente myndigheder om at foretage specifikke evalueringer og inspektioner på stedet og til at deltage i disse aktiviteter (jf. punkt [04](#), [07](#) og [67](#)).

108 I praksis har EBA valgt at begrænse sig til at indlede stresstest, udarbejde metoder og koordinere stresstestaktiviteterne generelt uden reelt at bestræbe sig på at sikre, at de resultater, som bankerne beregner i forbindelse med bottom-up-tilgangen, er troværdige og sammenlignelige (jf. punkt [67-68](#) og [73-76](#)).

109 Den EBA-håndbog, som beskrev den kvalitetssikring, der skulle udføres af de kompetente myndigheder, var ikke bindende. Faktisk havde EBA begrænset eller slet intet kendskab til indholdet af den kontrol, som de kompetente myndigheder udførte, og de modeller, som bankerne anvendte. I overensstemmelse med sin fortolkning af sin egen rolle anmodede EBA ikke om udførelse af specifikke evalueringer og deltog ikke i inspektioner på stedet, og der foregik heller ingen andre aktiviteter, der kunne sikre sammenlignelige og troværdige resultater (jf. punkt [73-83](#)).

Anbefaling 1 - EBA bør styrke sin kontrol med stresstestprocessen

For at sikre, at de offentliggjorte resultater er meningsfulde, sammenlignelige og troværdige, bør EBA:

- 1) gøre brug af sine retlige beføjelser til at indhente alle de oplysninger fra de kompetente myndigheder, som den finder nødvendige, og deltage i deres besøg på stedet, hvor det er relevant for at opnå sikkerhed vedrørende
 - i) troværdigheden af de metoder og modeller, der anvendes af bankerne, og
 - ii) bankernes resultater. Udvælgelsen af banker til særlig EBA-overvågning bør være risikobaseret
- 2) give de kompetente myndigheder klar og bindende vejledning og udvikle sine egne kvalitetssikringsprocedurer i overensstemmelse hermed

- 3) afvise stresstestresultater i behørigt begrundede tilfælde, dvs. når kompetente myndigheder og banker ikke følger vejledningen, og når resultater ikke består kvalitetskontrollen
- 4) anmode budgetmyndigheden om de nødvendige ressourcer til fuldt ud at kunne opfylde sine forpligtelser som fastsat i EBA-forordningen.

Tidsramme: 2022-stresstesten

Anbefaling 2 - Den aktuelle bottom-up-procedure bør suppleres med top-down-elementer

EBA bør teste de finansielle institutioners modstandsdygtighed over for ugunstige markedsudviklinger ved at indføre en top-down-tilgang som supplement til den bottom-up-procedure. Dette vil sikre større ensartethed og give mere kontrol over processen og samtidig fungere som et benchmark for de stresstest, der foretages af de kompetente myndigheder og de enkelte finansielle institutioner. Metoden for udvælgelse af de finansielle institutioner, der skal omfattes af de forskellige tilgange, kan variere.

Tidsramme: 2022-stresstesten

110 EBA brugte mængden af aktiver som udgangspunkt for sin udvælgelse af banker, men traf så en ad hoc-beslutning om at udelukke visse banker (jf. punkt 19-20). Endvidere tog EBA ikke hensyn til de systemiske risici, som banker kan påføre det finansielle system. Det var derfor ikke alle sårbare banker, der var omfattet af stresstesten. Det gjaldt for nogle af de banker, der ikke var omfattet, at de kort forinden var blevet omstruktureret, at de var hjemmehørende i lande, hvor banker har en betydelig eksponering over for indenlandske statsobligationer, eller at de havde en høj koncentration af misligholdte lån (jf. punkt 21).

Anbefaling 3 - Banker bør udvælges på grundlag af risiko og ikke blot størrelse

EBA bør sikre, at stikprøven med deltagende banker er passende for dækningen af de risici, den har identificeret som relevante for sin stresstest, ved at øge den geografiske

dækning og tilføje risikobaserede kriterier til størrelseskriteriet med henblik på udvælgelsen af banker til testen.

Tidsramme: 2022-stresstesten

111 Vi konstaterede, at EBA's stresstest af bankerne svarede til en økonomisk afmatning snarere end et chok primært hidrørende fra sammenbrud i det finansielle system, selv om det var denne form for chok, der var den vigtigste udløsende faktor i forbindelse med den seneste store recession (jf. punkt [35-36](#)).

112 Vi konstaterede endvidere, at væsentlige systemiske risici - og visse lande og variabler - kun blev stresset i begrænset omfang eller slet ikke blev stresset. Selv om det var fastsat, at stresset skulle være alvorligt, men plausibelt, traf hverken EBA eller ESRB foranstaltninger til at måle alvoren forud for processen. For en række variabler og en række medlemsstater var stresset i det negative scenario væsentlig mildere end stresset under finanskrisen (jf. punkt [37-52](#) og [tekstboks 2](#)).

Anbefaling 4 - Der bør indføres alternative stressscenarier

For at sikre, at stresset er alvorligt nok til at evaluere potentialet for, at den systemiske risiko øges i stresssituationer, og for at vurdere bankernes modstandsdygtighed over for systemiske sårbarheder i EU, bør EBA:

- 1) gøre processen for risikoidentificering og -aggregering mere EU-orienteret ved at:
 - fokusere på risici opstået i EU, der kan udløse en ugunstig hændelse med konsekvenser for det finansielle system
 - kræve, at de risici, der er identificeret på EBA's risikotavler, bliver brugt som det væsentligste input ved modelleringen af det negative scenario
- 2) prøve forskellige typer scenarier fra stresstest til stresstest (f.eks. med fokus på forskellige risici) og overveje at anvende yderligere, mere landespecifikke chok eller følsomhedsanalyser
- 3) angive, hvilket samlet alvorsniveau den ønsker for centrale parametre, og fastsætte kriterier for vurdering af minimumsalvorsniveauer i absolutte tal for alle lande.

Tidsramme: 2020-stresstesten

113 Den dominerende rolle, som de nationale tilsyns- og makrotilsynsmyndigheder spillede i udformningen af stresstesten, var ikke befordrende for at sikre sammenlignelige og ufarvede scenarier for medlemsstaterne (jf. punkt [29](#), [42](#), [43](#) og [tekstboks 1](#)), eftersom der ikke blev taget tilstrækkelig hensyn til det EU-dækkende perspektiv.

Anbefaling 5 - Ledelsesstrukturen bør sikre, at EU's interesser tages behørigt i betragtning

I september 2017 fremlagde Europa-Kommissionen en række forslag, som skulle bane vejen for yderligere finansiell integration og en fuld kapitalmarkedsunion, og som bl.a. vedrørte de europæiske tilsynsmyndigheders ledelse og finansiering, herunder EBA's. Den politiske aftale, der blev indgået i marts 2019 mellem Rådet og Europa-Parlamentet, indeholder imidlertid ingen bestemmelser om sådanne vigtige ændringer.

Kommissionen bør i forbindelse med den næste treårsgennemgang af EBA-forordningen undersøge, om EBA's ledelsesstruktur er hensigtsmæssig.

Tidsramme: Den næste gennemgang i 2022

114 EBA offentliggjorde en bred vifte af data om stresstestens resultater og sikrede således øget gennemsigtighed (jf. punkt [84](#) og [87](#)). Søjle 2-kravene - og dermed de samlede kapitalkrav - blev imidlertid ikke offentliggjort. Det betød, at de mest afgørende oplysninger for forståelsen af testens betydning ikke blev fremlagt (jf. punkt [94-99](#)).

115 EBA-rapporten beskriver ikke resultaterne i relation til det negative scenario. Den mangler også vigtige oplysninger om drivkræfterne bag bankernes resultater, som kunne sætte dem i perspektiv (jf. punkt [90](#), [92-93](#) og [tekstboks 5](#)).

116 Bankernes og de kompetente myndigheders aktuelle praksis med hensyn til offentliggørelse af yderligere kapitalkrav varierer, men i mange medlemsstater er disse data offentligt tilgængelige (jf. punkt [96](#)).

117 I flere tilfælde offentliggjorde de nationale myndigheder (hovedsagelig centralbankerne) og bankerne et fordrejet billede af stressets effekt på bankernes finansielle stilling (jf. punkt [106](#) og [tekstboks 6](#)).

Anbefaling 6 - Publikationernes informationsværdi bør øges

For at give læserne af EBA's publikationer mulighed for at forstå de offentliggjorte datas betydning, bør EBA:

- 1) inkludere bankernes institutspecifikke minimumskapitalkrav i de offentliggjorte oplysninger og præsentere resultaterne på en måde, der gør det muligt for brugerne at sætte dem i perspektiv (f.eks. ved at gruppere dem efter lande, efter det stressniveau, bankerne var eksponeret for, og efter banktype og -størrelse)
- 2) udtale sig klart om modstandsdygtigheden i EU's finansielle system som helhed i forhold til den foregående stresstest, og klart angive, hvilke faktorer der har størst betydning for modstandsdygtigheden.

Tidsramme: 2022-stresstesten

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Neven Mates, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 4. juni 2019.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag

Bilag I - Stresstestens aktører: ledelsesstruktur og roller

EBA's ledelsesstruktur

EBA er en EU-tilsynsmyndighed.

Tilsynsrådet: Tilsynsrådet består af EBA's formand og lederne af de nationale banktilsynsmyndigheder i Den Europæiske Unions 28 medlemsstater. Tilsynsrådet træffer alle EBA's politikbeslutninger, herunder om udkast til tekniske standarder og om vedtagelse af retningslinjer, udtalelser og rapporter. Det træffer også den endelige afgørelse om EBA's budget.

Styrelsesudvalget: Styrelsesudvalget består af EBA's formand og seks medlemmer, der vælges fra tilsynsrådet. Det træffer beslutninger om operationelle EBA-spørgsmål og er ansvarlig for gennemførelsen af EBA's arbejdsprogram. Dets rolle er at sikre, at EBA varetager sit kommissorium og udfører de pålagte opgaver i overensstemmelse med EBA-forordningen.

ESRB's ledelsesstruktur og arbejdsgrupper

ESRB er et uafhængigt EU-organ.

Det Almindelige Råd: Det Almindelige Råd, som ledes af formanden for ECB, er ESRB's beslutningsorgan. Det har til opgave at identificere og prioritere systemiske risici og afgiver henstillinger og advarsler, hvis det er nødvendigt. Medlemmerne af Det Almindelige Råd med stemmeret er formanden og næstformanden for ECB, cheferne for medlemsstaternes nationale centralbanker, ét medlem af Europa-Kommissionen, formændene for EBA, EIOPA og ESMA, formanden og de to næstformænd for Det Rådgivende Videnskabelige Udvalg (ASC) og formanden for Det Rådgivende Tekniske Udvalg (ATC). Medlemmerne af Det Almindelige Råd uden stemmeret er højtstående repræsentanter for de kompetente nationale myndigheder, formanden for Det Økonomiske og Finansielle Udvalg og nationalbankcheferne eller højtstående repræsentanter fra Island, Norge og Liechtenstein.

Stresstestscenarierne udarbejdes og drøftes på teknisk niveau og godkendes af Det Almindelige Råd.

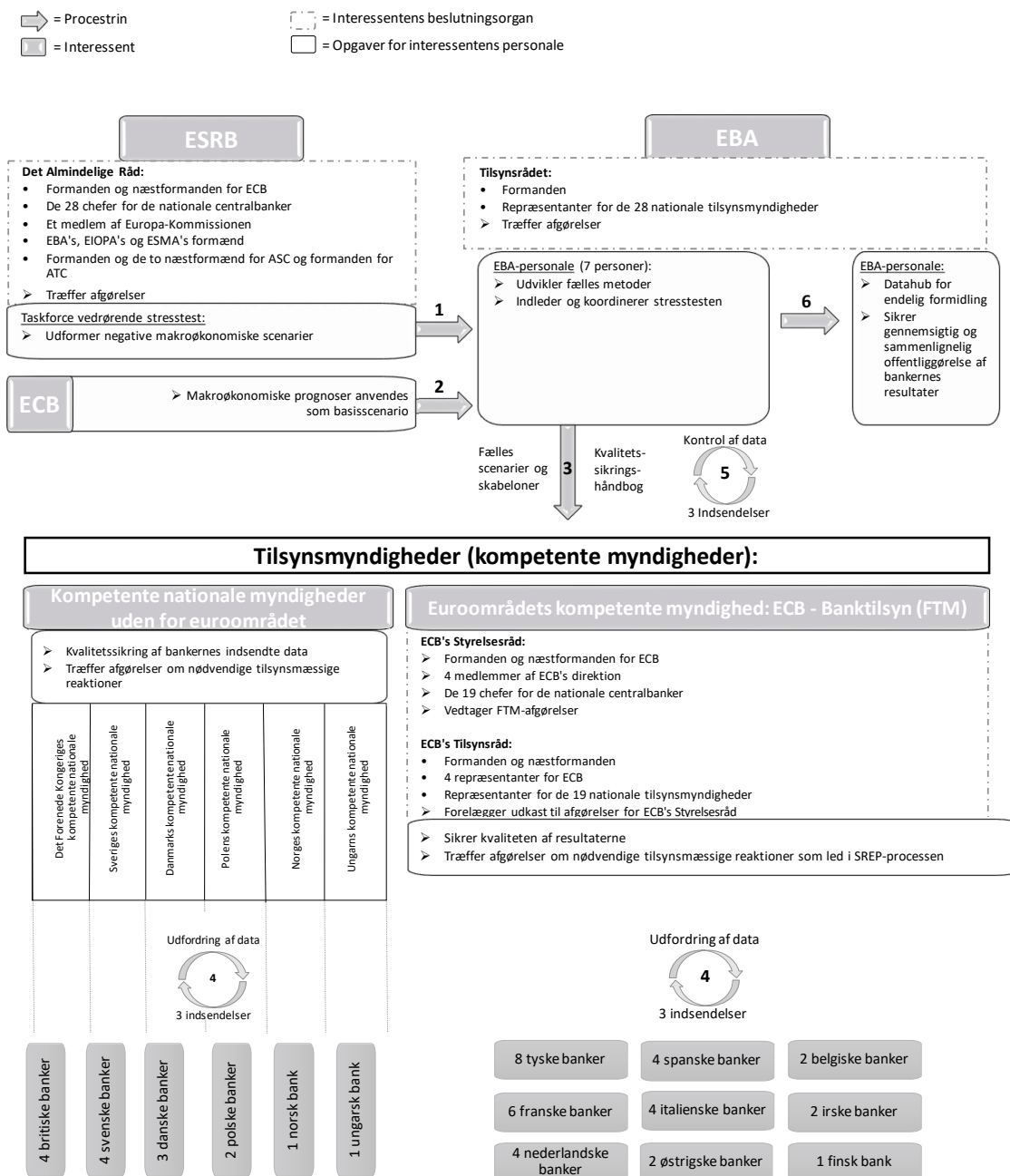
ATC (Det Rådgivende Tekniske Udvalg): ATC yder rådgivning og bistand i spørgsmål med relevans for ESRB's arbejde. ATC afspejler Det Almindelige Råds fulde sammensætning og består af repræsentanter for de nationale centralbanker, de nationale tilsynsmyndigheder, de tre ESA'er, Europa-Kommissionen, ASC og EØS-medlemsstaterne uden for EU. Stresstestscenarierne udarbejdes og drøftes af ATC.

TFST (Taskforcen vedrørende stresstest): TFST hører under ATC. Den samarbejder med de relevante ESA-strukturer og er stærkt afhængig af teknisk støtte og modelleringsstøtte fra ECB. TFST udarbejder de udkast til scenarier, der drøftes af ATC og efterfølgende forelægges for Det Almindelige Råd til drøftelse og godkendelse. TFST's formand rapporterer derfor til ATC, Styringskomitéen og Det Almindelige Råd. TFST består af eksperter fra de nationale centralbanker og de kompetente nationale myndigheder såvel som fra ECB, EIOPA, EBA, ESMA og Europa-Kommissionen.

Aktørernes roller i stresstesten

De forskellige aktørers roller i stresstesten på EU-plan vises i **figur 1**.

Figur 1 - Aktørerne og deres roller



Kilde: Revisionsretten på grundlag af dokumentation fra EBA.

Bilag II - Risici udpeget i bottom-up-spørgeundersøgelsen og risici valgt af ESRB's Almindelige Råd

01 *Tabel 1* sammenligner de fire risici, der scorede højest i bottom-up-spørgeundersøgelsen (jf. punkt 29) med de fire risici, ESRB's Almindelige Råd valgte som faktorer til scenariet som angivet i dets beskrivelse.

Tabel 1 - Risici udpeget i bottom-up-spørgeundersøgelsen og risici valgt af ESRB's Almindelige Råd

Største risici ifølge bottom-up-spørgeundersøgelsen	Risici valgt af ESRB's Almindelige Råd
Ændringer af globale risikopræmier	Pludselige og store ændringer af risikopræmierne på de globale finansielle markeder - f.eks. udløst af et chok baseret på politikforventninger - som fører til en stramning af de finansielle vilkår
Aktivkvalitet i banksektoren	
Rentabilitet i banksektoren	Negativ feedbackeffekt mellem lav bankrentabilitet og lav nominal vækst i en situation med strukturelle udfordringer i EU's banksektor
Statsgældens holdbarhed	Holdbarhedsbekymringer vedrørende offentlig og privat gæld i en situation med potentielle ændringer af risikopræmier og øget politisk fragmentering
---	Likviditetsrisici i den finansielle sektor uden for bankerne med potentielle afsmittende virkninger i hele det finansielle system

Kilde: Offentlig og intern dokumentation fra ESRB.

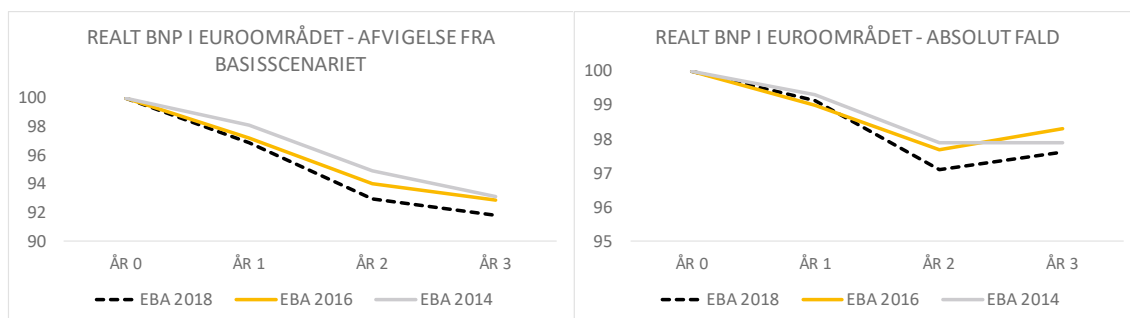
02 De første tre risici, der blev valgt af ESRB's Almindelige Råd, svarer i store træk til tre af de største risici, der blev udpeget i bottom-up-spørgeundersøgelsen.

03 Den fjerde risiko i scenariobeskrivelsen (likviditetsrisici i den finansielle sektor uden for banksektoren) blev derimod medtaget, selv om de relevante foruddefinerede risici scorede forholdsvis lavt i bottom-up-spørgeundersøgelsen⁶¹.

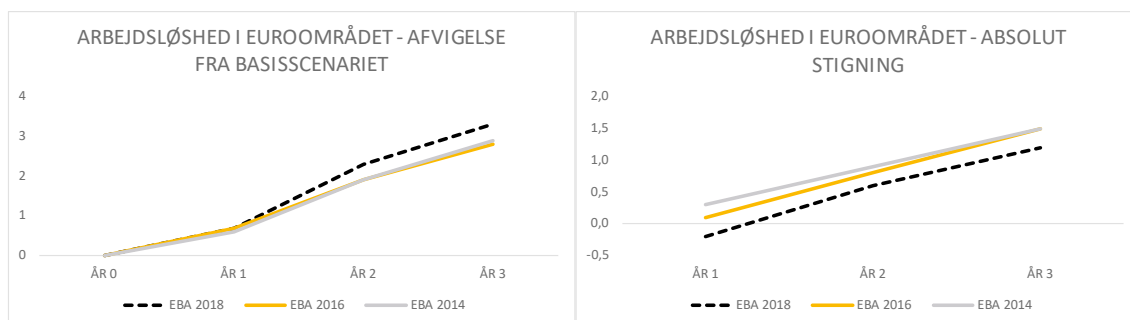
⁶¹ "Likviditetsmangel på de finansielle markeder", "pensionsordninger" og "investeringsfonde og andre finansielle institutioner".

Bilag III - Nøglevariabler i EBA's negative scenario for 2018 sammenlignet med finanskrisen

Figur 1 - BNP i euroområdet: afvigelse fra basisscenariet (%) og absolut fald i det negative scenario

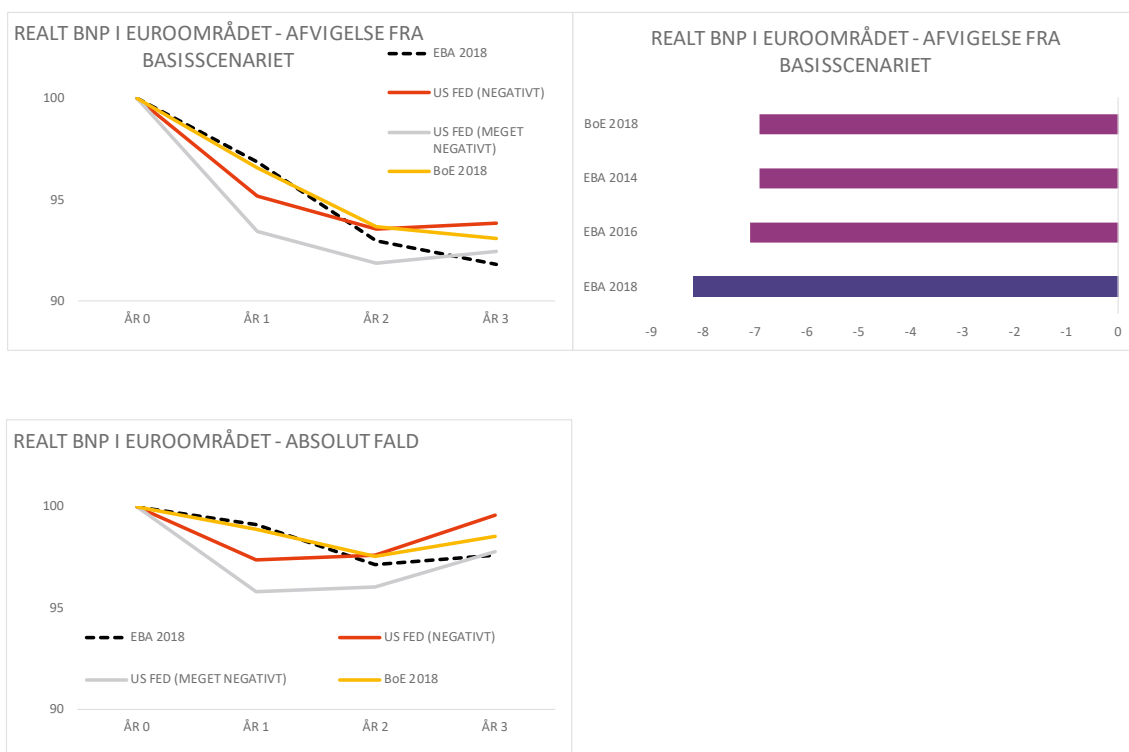


Figur 2 - Arbejdsløshed i euroområdet: afvigelse fra basisscenariet (%) og absolut fald i det negative scenario



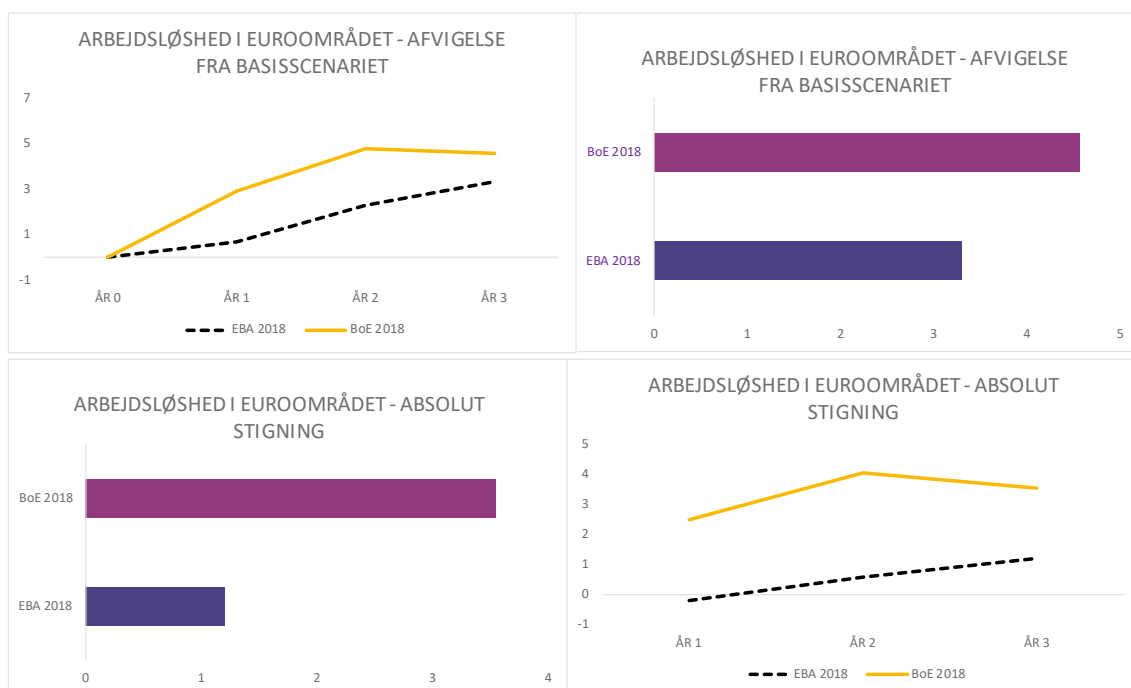
Kilde: Revisionsretten baseret på data fra EBA/ESRB.

Figur 3 - BNP: sammenligning med andre stresstest



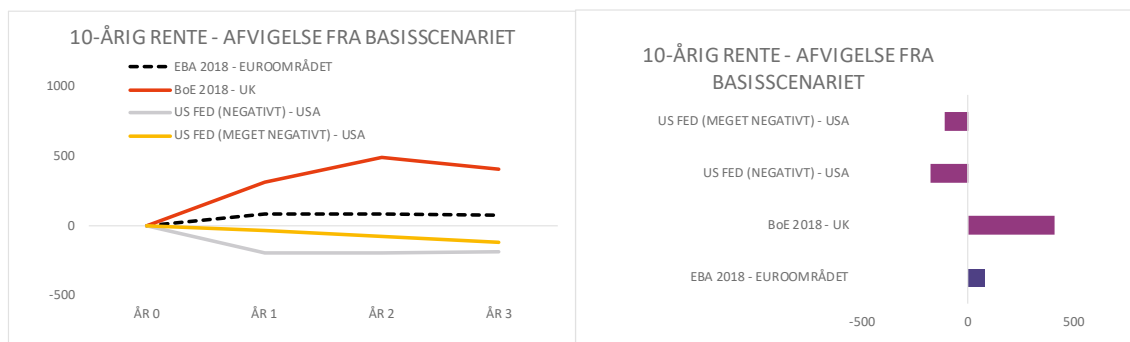
Kilde: EBA, US Fed, Bank of England (BoE).

Figur 4 - Arbejdsløshed: sammenligning med andre stresstest



Kilde: EBA, Bank of England (BoE).

Figur 5 - 10-årig rente: sammenligning med andre stresstest



Kilde: EBA, US Fed, Bank of England (BoE).

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING "STRESSTEST AF BANKER PÅ EU-PLAN: DER ER BRUG FOR BEDRE KOORDINERING OG STØRRE FOKUS PÅ RISICI"

INDLEDNING

9. Kommissionen havde anerkendt risiciene for, at ESA'ernes besluttende organer kunne blive påvirket af nationale interesser og ikke i tilstrækkelig grad tage de bredere europæiske interesser i betragtning. I 2017 fremsatte Kommissionen derfor forslag til ændring af forordningerne om de europæiske tilsynsmyndigheder (herunder EBA), bl.a. for at adressere finansierings- og ledelsesforhold. Navnlig var et af målene at sikre, at beslutningstagningen blev mere EU-orienteret. Kommissionen foreslog f.eks., at EBA fik en direktion med fuldtidsmedlemmer — udnævnt af Rådet på grundlag af en afgrænset liste over kandidater udarbejdet af Kommissionen — uden stemmeret i tilsynsrådet.

Medlovgiverne var dog ikke i stand til at nå til enighed om denne løsning, og forslaget om disse ændringer blev opgivet med den seneste politiske aftale af 21. marts 2019. Ikke desto mindre styrkes formandens position ved den politiske aftale af 21. marts 2019, idet det er hensigten at styrke ledelsen i de europæiske tilsynsmyndigheder på anden vis. Navnlig skal formanden med disse ændrede bestemmelsers ikrafttræden udpeges af Rådet efter Europa-Parlamentets godkendelse, på grundlag af en liste over kvalificerede ansøgere udarbejdet af Tilsynsrådet med støtte fra Kommissionen. Formanden får desuden stemmeret i Tilsynsrådets vigtigste besluttende organ og udtrykkelig ret til at fremsætte forslag til afgørelser med henblik på vedtagelse.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Anbefaling 5: Ledelsesstrukturen bør sikre, at EU's interesser tages behørigt i betragtning

Kommissionen accepterer anbefalingen og er enig i, at ledelsesstrukturen i Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (og de øvrige europæiske tilsynsmyndigheder) bør sikre, at EU's interesser tages behørigt i betragtning.

Som krævet i henhold til artikel 81 i forordning 1093/2010 (og i overensstemmelse med den politiske aftale af 21. marts 2019) reviderer Kommissionen EBA's virksomhed igen senest i 2022. Ved denne revision vil også EBA's ledelse blive taget i betragtning. På grundlag af resultatet af revisionen afgør Kommissionen, om der skal foretages yderligere forbedringer af EBA's ledelse.

27. maj 2019

EBA's svar på Revisionsrettens særberetning om den EU-dækkende stresstest

Generelle bemærkninger

EBA hilser Revisionsrettens beretning velkommen og anerkender den indsats, som Revisionsretten har gjort for at give værdifuld indsigt i, hvordan effektiviteten af den EU-dækkende stresstest kan forbedres fremadrettet.

EBA har siden 2011 gennemført fire stresstest. Meddelelsen om stresstesten fremmede en betydelig foregribende indsats. EBA's aktiviteter har bidraget til en betydelig styrkelse af de europæiske bankers kapitalstilling, passende identifikation af misligholdte lån og en løbende indsats for at reducere dem samt væsentligt forbedret markedets forståelse af EU's banksystem.

Selv om tilsynsvurderingen for de enkelte banker fortsat henhører under de nationale tilsynsmyndigheders ansvar, baserer EBA sin analyse på statistiske værktøjer, der gør det muligt at benchmarke bankernes egne resultater i forhold til de andre. På baggrund af en stor stikprøve blandt banker på tværs af grænserne og samling af oplysninger, der tidligere kun var tilgængelige på nationalt plan, har EBA oprettet den første omfattende database af denne slags i Europa.

Ligesom i USA offentliggøres resultaterne af den EU-dækkende stresstest for den enkelte bank, men detaljeringsgraden af oplysningerne i EU er uden fortilfælde, hvilket også anerkendes i Revisionsrettens beretning. Dette er en yderligere fordel i et fragmenteret tilsynssamfund som i EU. De offentliggjorte tal supplerer resultaterne og anvendes af markedsdeltagerne til at gennemføre deres egne stresstest eller generelle analyser.

Testen involverer mange aktører og gennemføres med stramme tidsfrister. Dette fører nødvendigvis til udfordringer i forvaltningsstrukturen, hvilket er vanskeligt i enhver stresstest, men især i en regionsdækkende kontekst. EBA's rolle som koordinator, udvikler og vogter af metodologien skal afstemmes med en retlig ramme, hvori EBA har en begrænset rolle med hensyn til at sikre kvaliteten af bankernes resultater og knappe ressourcer.

Som det påpeges i beretningen, er der i EU behov for at gøre en ekstra indsats for at sikre overensstemmelse mellem banker, der tilhører forskellige jurisdiktioner, hvor reglerne og tilsynspraksis ikke er fuldt ud harmoniserede. EBA forpligter sig til at tage Revisionsrettens anbefalinger i betragtning som led i den igangværende drøftelse af mulige langsigtede ændringer af den EU-dækkende stresstest.

EBA har samarbejdet med ESRB og ECB vedrørende disse svar, hvor det var relevant.

Detaljerede bemærkninger

Resumé

VII.

EBA kommenterer ikke sin egen forvaltning, ud over hvad der blev offentliggjort i Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds udtalelse om den offentlige høring om de europæiske tilsynsmyndigheders virksomhed ("Opinion of the European Banking Authority on the public consultation on the operation of the European Supervisory Authorities").

VIII.

EBA's tilsynsråd og ESRB's Almindelige Råd og undergrupper betjener i mange tilfælde samme kreds af interessenter, og derfor samarbejder disse to organisationer under hele processen.

IX.

EBA's rolle afspejler myndighedens forvaltning og ressourcer. Dette aspekt er centralt i mange beslutninger om etablering og gennemførelse af testen.

Den nuværende fordeling af opgaver vedrørende stresstest mellem EBA og de kompetente myndigheder, hvor de kompetente myndigheder bærer det fulde ansvar for kvalitetssikringen, er en forsvarlig og effektiv måde at gennemføre testen på i betragtning af de(n) nuværende lovgivning, forvaltning og ressourcer. EBA glæder sig over det tætte og vellykkede samarbejde med de kompetente myndigheder, herunder ECB's banktilsyn, der har fundet sted i forbindelse med stresstest i de seneste år, hvilket har medført en stærkere og mere troværdig tilgang til stresstest.

X.

EBA vil gerne understrege, at denne konstatering skal læses i sammenhæng med drøftelsen om søjle-2-offentliggørelse blandt de kompetente myndigheder. Før de meget nylige ændringer af lovgivningen om kapitalkrav var forpligtelsen til at offentliggøre bankernes niveauer af søjle 2-krav ikke eksplicit. Dette ændres med ændringerne i lovgivningen om kapitalkrav (forordning (EU) nr. 575/2013 og direktiv 2013/36/EU) (se artikel 447: Offentliggørelse af væsentlige målekriterier), som træder i kraft i juli 2019.

EBA-rapporten er en faktuel rapport, men EBA understregede, at resultaterne skulle læses i sammenhæng med det makroøkonomiske scenarie.

Indledning

7.

EBA's rolle afspejler dets retlige mandat, som ikke giver EBA noget specifikt ansvar for kvalitetssikring, sammen med begrænsede ressourcer.

Bemærkninger

14.

Vedrørende dette afsnit har den EU-dækkende stresstest været afgørende med hensyn til at identificere sårbare punkter og udløst foranstaltninger til rekapitalisering af EU's banksektor. Den hidtil usete offentliggørelse af bankers eksponeringer har også styrket markedsdisciplinen. Men som ved enhver stresstest er det ikke ambitionen med den EU-dækkende test at dække alle de mulige risici. EBA har altid tydeligt forklaret og kommunikeret denne begrænsning i sine rapporter.

20.

Banker, der er under omstrukturering, indgår ikke i stikprøven, da Europa-Kommissionen regelmæssigt selv foretager en vurdering af "GD COMP's rentabilitetsvurderinger i forbindelse med statsstøtteprocedurer". Desuden ville antagelsen om statisk balance være suboptimal for banker under omstrukturering, navnlig når nedgearingen er en del af betingelserne for at modtage statsstøtte.

21.

EBA bemærker, at formålet med stresstesten er at give et fremadrettet billede af de potentielle risici for bankerne. Udgangspunktet bør derfor være et neutralt udvalg af banker uden forudgående opfattelser. I modsat fald vil der kunne forekomme partiskhed i forbindelse med udvælgelsen, hvor tilsynsmyndighederne kun ville vælge "svagere" banker i henhold til bagudskuende risikoindikatorer og overse banker med mulige, men endnu ukendte, sårbarheder.

De fleste af bankerne fra de lande, der er anført i første punkt, indgik i en stikprøve, som blev udsat for en stresstest af ECB. Der blev offentliggjort en rapport om denne stresstest i februar 2019, og resultaterne blev offentliggjort i aggregeret format (med undtagelse af Grækenland, hvor dataene for de enkelte banker blev offentliggjort).

22.

Vedrørende dette afsnit bemærker EBA, at stresstesten anvender et fælles negativt scenarie og derfor ikke kan dække alle systemiske risici, men fokuserer på de vigtigste. Medtagelsen af et

yderligere scenarie ville gøre testen mere byrdefuld, og omkostningerne, fordelene og de ressourcemæssige konsekvenser ville således skulle vurderes.

26-33.

For så vidt angår dette afsnit bemærker EBA, at det, som ved enhver stresstest, ikke er ambitionen med den EU-dækkende test at dække alle de mulige risici. EBA har altid tydeligt forklaret og kommunikeret denne begrænsning i sine rapporter.

27.

Mens processen ikke er dokumenteret, hjælper EBA's almindelige risikovurderingsarbejde, herunder EBA's risikotavle, EBA's personale med at udvikle sit syn på scenariet. Desuden anerkender Revisionsretten i det efterfølgende afsnit ESRB's medlemmers bidrag til ESRB's risikovurdering, hvilket også omfatter EBA's.

30.

EBA's stresstest er en scenarieanalyse, hvor makroøkonomiske variabler stresses i henhold til en risikobeskrivelse (input), og bankspecifikke variabler (output) i stresssituationer derefter estimeres af bankerne i overensstemmelse med den fælles metode. Derfor er en betydelig stigning i antallet af misligholdte lån resultatet af, og ikke udgangspunktet for, testen, og hensættelserne til kreditrisiko stiger rent faktisk også i stresstesten. Det bemærkes endvidere, at det negative makrofinansielle scenarie for den EU-dækkende stresstest for banksektoren i 2018 fastslår, at stigningen i låntagernes kreditrisiko samlet set vil medføre, at bankerne står over for et højere niveau af misligholdte lån, og en ledsagende stigning i tabte renteindtægter.

ESRB vil desuden gerne påpege, at de risici, der er identificeret af Det Almindelige Råd, har tendens til at omfatte den mere detaljerede terminologi, der anvendes i bottom-up-undersøgelsen, således at risiciene i forbindelse med aktivernes kvalitet er omfattet af risikopunkt 2 i bilag II til denne rapport.

31.

Selv om denne sætning er korrekt, anerkender den ikke, at en likviditetsstresstest og en solvensstresstest er metodologisk forskellige. I den henseende er den EU-dækkende stresstest en solvenstest og ikke en likviditetstest, mens likviditetsrisikoen bør registreres på andre måder, såsom likviditetsdækningsgrad og net stable funding ratio. En likviditetsstresstest ville kræve en anden test (som den, ECB foretager i 2019), og, eftersom tidshorisonterne er forskellige, kan en likviditetsstresstest næppe inkluderes i den aktuelle EU-dækkende stresstest på grund af: i) dens tidshorisont, ii) antagelsen om statisk balance og iii) den detaljerede offentliggørelse af resultaterne for de enkelte banker.

32.

ESRB's risikovurdering omfatter analyser af individuelle data på bankniveau fra forskellige kilder, når det findes hensigtsmæssigt, i overensstemmelse med dets mandat. ESRB har ansvaret for makrotilsynet med EU's finansielle system og for forebyggelse og afbødning af systemiske risici, og ikke for mikrotilsynet med bankerne.

33.

EBA's risikotavle anvendes som kilde til oplysninger, der hjælper EBA's personale med at udvikle deres overvejelser vedrørende ESRB-scenariet. Som nævnt ovenfor, anerkendes desuden ESRB's medlemmers bidrag til risikovurderingen, hvilket også omfatter EBA.

34.

EBA's stresstest er en scenarieanalyse, hvor makroøkonomiske variabler stresses i henhold til en risikobeskrivelse (input), og bankspecifikke variabler (output) i stresssituationer derefter vurderes af bankerne i overensstemmelse med den fælles metode.

Som nævnt ovenfor er beskrivelsen af scenariet en fælles indsats fra EBA og ESRB. Sammensætningen af EBA's tilsynsråd (og understrukturer) og ESRB's Almindelige Råd (og understrukturer) overlapper i høj grad hinanden, og derfor er de samme kompetente myndigheder repræsenteret i begge organisationer, hvilket også betyder, at der foregår udveksling af synspunkter og drøftelser om udformningen af scenarierne med alle de involverede aktører i hele processen.

36.

Scenariet omfattede chok fra både den reale og den finansielle sektor.

37.

Det er vigtigt at differentiere de faktorer, der udløser scenariet, og deres samspil med andre risici og sårbarheder, som ikke desto mindre afspejles i beskrivelsen og kalibreringen af scenariet. ESRB fremhæver endvidere, at de trusler mod den finansielle stabilitet, der ligger til grund for det negative scenarie, ikke udgør nogen utilsigtede konsekvenser af fremtidige pengepolitiske beslutninger.

38.

Risici, der udløses i EU, spiller en vigtig forstærkende rolle i scenariet. En negativ feedbackeffekt mellem svag bankrentabilitet og lav nominel vækst samt offentlige og private gælds bæredygtighedshensyn anføres udtrykkeligt i beskrivelsen og spiller en central rolle i forbindelse med kalibreringen af chok. Udformningen af scenariet sikrer, at de banker, der i høj grad er udsat for disse risici, identificeres i testen, herunder muligheden for bankkrak, hvis der

foreligger dokumentation herfor. I betragtning af de bredere implikationer af forstærkende effekter, ligger disse desuden normalt uden for EBA-stresstestens mikroanvendelsesområde.

43.

ECB og ESRB finder, at Revisionsrettens konstatering af, at inddragelsen af de nationale myndigheder i processen ikke var befordrende for et objektivt scenarie, ikke giver en nøjagtig beskrivelse af scenarieudformningsprocessen.

Boks 1.

ESRB og ECB bemærker, at for så vidt angår Revisionsrettens bemærkninger om anvendelsen af yderligere alvor, har enhver model, der er baseret på historiske data, begrænsninger, og at de politiske beslutningstageres vurdering er et input i den overordnede proces. Mange drøftelser fandt sted i hele processen, og de kompetente myndigheder havde forskellige synspunkter vedrørende den passende alvorsgrad for deres land, men disse synspunkter og drøftelser førte ikke automatisk til handling. Hver beslutning blev truffet på en gennemsigtig måde i samarbejde med hele taskforcen.

45.

Med henvisning til Revisionsrettens bemærkning om, at landene var udsat for meget forskellige chokniveauer, bør det bemærkes, at forskellene i chok på tværs af landene er påvist at følge af beskrivelsen — se Bianchi (2019), "The role of country factors in the 2018 EBA stress-test", nr. 1/FS/19, Irlands centralbank.

I Sverige forklarer prischokket i de høje huspriser, som afspejlede sårbarheder på ejendomsmarkedet i dette land, scenariets overordnede alvor.

Boks 3.

Det amerikanske og EU-dækkende stresstestscenarie adskiller sig fra Bank of Englands, da de angiver lav inflation gennem hele treårsperioden frem for en kraftig stigning i prisniveauet, som det antages for Det Forenede Kongerige. Der er desuden forskelle i anvendelsen af chok på de langfristede rentesatser. Det EU-dækkende stresstestscenarie antager en forholdsvis let forhøjelse af 10-årige rentesatser, mens Bank of Englands scenarie simulerer en stor stigning. På den anden side antager det omfattende kapitalanalyse- og -gennemgangsscenarie (Comprehensive Capital Analysis and Review) et fald i de langfristede rentesatser.

Arbejdsløshedschokket i den negative EU-dækkende stresstest er lavere sammenlignet med alle de andre stresstestscenarier, men det endelige arbejdsløshedsniveau for EU er det højeste blandt andre stresstest.

58.

Metoden kan ikke forklare hvert eneste tilfælde. Potentielle forbedringer bør angives i tilstrækkelige detaljer, uden at metoden bliver for kompliceret.

60.

Selv om modeller kan have mangler, suppleres bottom-up-testen med:

- I. begrænsninger indeholdt i metoden
- II. kvalitetssikringsproces (og kvalitetssikringsmanualer)
- III. beskrivende statistik
- IV. kreditrisikobenchmarks
- V. en bred vifte af værktøjer til at sikre resultaternes sammenlignelighed.

62.

De gældende antagelser er baseret på resultaterne af den relevante økonomiske litteratur eller på de mest avancerede stresstestmetoder.

63.

For at sikre effektiviteten af den EU-dækkende stresstest, deles de nøjagtige koefficienter ikke med bankerne. Det er vigtigt at bemærke, at fuld gennemsigtighed vedrørende EBA/ECB's benchmarks og "challenger"-modeller ville være i strid med formålet med at gennemføre en (begrænset) bottom-up-stresstest, eftersom et af de centrale mål er at hjælpe med at fremme bankernes risikostyrings- og modelleringskapacitet. I en bottom-up-test bør de deltagende institutter fokusere på at udvikle nye eller forbedre eksisterende modeller frem for at forsøge at foregribe tilsynsmyndighedernes forventninger. Hvis bankerne havde adgang til det fuldstændige sæt af underliggende elasticiteter for EBA/ECB's benchmarks, ville det desuden være for nemt for bankerne at skræddersy deres stresstestfremskrivninger og den krævede modeldokumentation på en måde, der ville gøre det praktisk umuligt for de kompetente myndigheder at anfægte bankernes resultater på en hensigtsmæssig måde.

66.

Antagelsen om statisk balance tjener til at analysere virkningen af stresstesten alt andet lige. De mulige afhjælpende forvaltningstiltag betragtes som en del af tilsynskontrol- og vurderingsprocessen. En ændring af denne tilgang vil kræve betydelige flere ressourcer til kvalitetssikring og til vurdering af troværdigheden af forvaltningsforanstaltningerne.

68.

EBA er ikke ansvarlig for kvalitetssikringen, men har stillet nogle værktøjer til rådighed til hjælp for de kompetente myndigheder (beskrivende statistikker og rapporter om kvalitetssikring). Se også EBA's svar vedrørende kontrol på stedet.

75.

EBA er enig med Revisionsretten i, at de begrænsede ressourcer ikke muliggjorde en systematisk indsamling af omfattende oplysninger om, i hvilket omfang resultaterne ville have været positivt eller negativt påvirket, hvis der ikke var nogen begrænsninger. For så vidt angår funktionen af bankernes stresstestmodeller i forhold til minimumsstandarderne, fremsendte EBA ikke desto mindre de beskrivende statistikker til de kompetente myndigheder og kvalitetssikringsrapporter for at hjælpe de kompetente myndigheder med kvalitetssikringsprocessen med hensyn til at anfægte bankernes vurderinger i forbindelse med stresstesten.

Hvad angår benchmarks for kreditrisiko, blev der i kreditrisikomodellen i 2018 medtaget felter, som skal udfyldes af banker, hvis der anvendes kreditrisikobenchmarks, således at bankerne på en måde blev anmodet om disse oplysninger. EBA anerkendte ikke desto mindre, at måden, hvorpå bankerne markerede anvendelsen af benchmarks, blev identificeret som usammenhængende, og at der derfor forventes ændringer i forbindelse med den næste stresstest. Der bør gives yderligere vejledning til bankerne om, under hvilke forhold anvendelsen af benchmarks bør markeres.

ECB bemærker i sin egenskab af kompetent myndighed, at der er et stort antal stresstestmodeller i brug på bankniveau, som ikke er underlagt tilsyn eller godkendelse. Med de ressourcer og den tid, der er til rådighed under stresstesten, er ECB derfor ikke i stand til systematisk at underkaste alle modeller en kvalitetskontrol. I de tilfælde, hvor det blev konstateret, at tallene var usandsynlige, blev de tilhørende modeller imidlertid anfægtet.

76.

EBA vil gerne påpege, at selv om kvalitetssikringsmanualen opfordrer de kompetente myndigheder til at foretage en sådan selv vurdering, omfatter dette ikke krav om at dele denne vurdering med EBA.

79.

EBA vil gerne påpege, at det, hvor det var muligt (kreditrisiko og NII), blev besluttet at levere statistik efter modpartens land for alle EU-lande, SSM-lande og nordiske lande.

82.

I en stresstest, hvor kriteriet ikke er bestået/ikke bestået, er målet ikke at identificere nødlidende banker, men at finde frem til, hvilke banker der er svagere og fortjener mere tilsynsmæssig kontrol. Faktisk havde den bank, som denne sætning synes at henvise til, en af de højeste kapitalforringelser under stresstesten. Desuden foretages enhver kontrol af udgangspunktdataene af de kompetente myndigheder.

83.

Planlægning og forberedelse af kontrol på stedet er en proces, der normalt planlægges flere måneder i forvejen. Hvad angår ressourcebehov, bør det fremhæves, at f.eks. en enkelt kontrol på

stedet kan kræve, at mere end 50 personer tilbringes på stedet, afhængigt af undersøgelsens omfang og sagens kompleksitet.

87.

EBA glæder sig over, at der er konstateret gennemsigtighed i testen, som giver en stor mængde oplysninger, og anerkender, at de eneste manglende oplysninger er på det niveau i søjle 2-kravene, som afspejler debatten om offentliggørelsen heraf i EU.

Se også nedenstående bemærkning til afsnittet om offentliggørelse af kapitalkrav.

90.

Det skal bemærkes, at stresstestmodellen indeholder oplysninger om migration mellem forskellige faser, således at nye misligholdte aktiver afdækkes.

91.

EBA vil gerne påpege, at alle punkterne i dette afsnit fremhæver klare træk, der er typiske for en bottom-up-stresstest.

Sammenligningen mellem interne modeller og den standardiserede tilgang omtalt i andet punkt er understøttet af kapitalkravsforordningen og ikke af EBA-metoden.

92.

Fodnoten til dette afsnit er faktisk korrekt, men det nævnes ikke, at denne sammenligning også kan ses for de enkelte banker i de enkelte regneark.

93.

EBA's rapport om stresstestresultatet er et meget neutralt resumé af resultaterne og har til formål at være informativt, men upartisk. Mens der er fuld gennemsigtighed med hensyn til resultater og underliggende eksponeringer, overlades bedømmelsen til de kompetente myndigheder og andre interessenter, også i betragtning af at stresstesten er udgangspunktet, ikke slutpunktet, for tilsynsprocessen.

95.

EBA vil gerne understrege, at dette skal læses i sammenhæng med debatten om offentliggørelse under søjle 2. Før de meget nylige ændringer af kapitalkravslovgivningen var offentliggørelsen af bankernes niveauer af søjle 2-krav ikke obligatorisk, og der har været forskellige opfattelser af fordelene ved denne fuldstændige gennemsigtighed.

EBA er dog enig i, at der er behov for visse forbedringer på dette område, navnlig i overensstemmelse med EBA's tidligere formands tale i Rumæniens nationalbank (november 2018).

97-100.

SREP-retningslinjerne fremhæver den vigtige rolle, som afhjælpende foranstaltninger spiller med hensyn til at give instituttet mulighed for fuldt ud at opfylde de gældende kapitalkrav inden for en passende tidsramme. Dette anerkendes også i denne rapport. Da EBA's stresstest er baseret på en antagelse om statisk balance, skal en simpel sammenligning af stresstestresultater og kapitalkrav behandles med forsigtighed.

101.

EBA vil gerne påpege, at denne sætning kun kan forstås således, at den fokuserer på vurderingen af bankernes følsomhed over for scenariet. Modstandsdygtighed afhænger også af bankernes kapitaludgangspunkt, som kan sammenlignes over tid.

Den EU-dækkende stresstest bidrog faktisk til den gradvise forøgelse af bankers kapital, hvilket blev bekræftet på baggrund af udviklingen i udgangspunktet egentlig kernekapitalprocent (CET1) over tid.

102.

EBA's rolle er hverken at frikende eller blåstemple, hvilket også fremgår af dets rapporter. Tværtimod understreges det altid, at resultaterne skal læses i sammenhæng med dets opfølgende handlinger og antagelser, og navnlig at de skal tages som udgangspunkt for drøftelser med de kompetente myndigheder.

EBA vurderer ikke, om bankerne på nuværende tidspunkt kunne modstå den finansielle krise i 2008 eller nogen anden krise, da kun et scenarie, der er nøjagtigt det samme, kunne gøre det.

Konklusioner og anbefalinger

108.

EBA's rolle afspejler dets retlige mandat, som ikke giver EBA noget specifikt ansvar for kvalitetssikring, sammen med begrænsede ressourcer. Den eneste måde, hvorpå EBA i højere grad kan inddrages i kvalitetssikringsprocessen, er gennem flere ressourcer. Hertil kommer, at det bør overvejes, hvilke konsekvenser dette har med hensyn til omkostningerne ved stresstesten og muligheden for overlapning med det arbejde, der udføres af tilsynsmyndigheder (som f.eks. den fælles tilsynsmekanisme (SSM)).

EBA understreger, at sammenlignelighed opnås ved offentliggørelse af meget detaljerede data, og det giver gennemsigtige forklaringer på mulige forskelle på tværs af banker. EBA stiller også benchmarkingværktøjer til rådighed for de kompetente myndigheder til deres kvalitetssikring.

109.

EBA er enig med Revisionsretten i, at uanset juridiske mandater er disse aktiviteter ressourceintensive, og de kan derfor ikke udføres med de syv fuldtidsækvivalenter, herunder statistikere, der i øjeblikket arbejder med stresstesten. Desuden bør de specifikke gennemgange og undersøgelser tilrettelægges, indregnes osv., hvilket er næsten umuligt inden for stresstestens tidsramme, navnlig med ringe eller intet budget til disse opgaver.

Anbefaling 1 — Den Europæiske Banktilsynsmyndighed skal styrke sin kontrol med stresstestprocessen

EBA accepterer anbefalingen. Det skal understreges, at gennemførelsen heraf er betinget af: i) at der tilføres de betydelige ekstra ressourcer, som Revisionsretten allerede selv har angivet og anbefalet, og ii) at forvaltningen er egnet til formålet, som vedtaget af Kommissionen på grundlag af Revisionsrettens anbefaling.

Det er også vigtigt at undgå overlapninger med de opgaver, der allerede udføres af de kompetente myndigheder.

Anbefaling 2 — Supplere den nuværende bottom-up-procedure med top-down-elementer

EBA accepterer anbefalingen. Det skal understreges, at dets gennemførelsen heraf er betinget af, at der tilføres yderligere ressourcer.

Også i dette tilfælde vil der være behov for øremærkede midler og budget. Oprettelse fra bunden af en top-down-model kræver specifik ekspertise og muligvis konsulentstøtte, men en gradvis implementering af top-down-elementer kunne være muligt med et tidligt forberedelsesarbejde fra EBA's og de involverede aktørers side, således at sådanne elementer kunne implementeres senest i 2022.

110.

Afgørelserne om stikprøven er ikke vilkårlige, men baseret på kriterierne i metoden og den formelle feedback fra de kompetente myndigheder.

EBA vil gerne bemærke, at eftersom selve formålet med stresstesten er at identificere potentielt svage banker, bør udvælgelsen af stikprøven være neutral, dvs. at der kan være banker, der betragtes som sikre på grundlag af bagudrettede risikoindikatorer, men som er meget følsomme over for negativt chok.

Anbefaling 3 — Vælg banker på baggrund af risiko frem for blot størrelse

EBA accepterer delvist anbefalingen. EBA vil genoverveje den geografiske dækning. EBA har imidlertid en anden holdning end Revisionsretten til anvendelsen af risikobaserede kriterier til at supplere størrelseskriteriet, når der fastsættes en stikprøve for den EU-dækkende stresstest.

111.

EBA bemærker, at den endelige virkning i begge tilfælde ville blive målt på forværring af de makroøkonomiske og finansielle variabler.

Anbefaling 4 — Indførelse af alternative stressscenarier

EBA accepterer delvist denne anbefaling.

Hvad angår underanbefaling 4.1, bevarer EBA sin skønsmåling (i samarbejde med ESRB) til at udvælge de mest relevante risici, eftersom risici kan være globale med hensyn til oprindelse.

Hvad angår underanbefaling 4.2, ville dette øge byrden af testen for de kompetente myndigheder, bankerne og EBA. Uden yderligere ressourcer kan flere scenarier være uhåndterlige i den EU-dækkende stresstest.

EBA bemærker også, med hensyn til anbefaling 4.3, at det kan forbedre kriterierne for vurdering af scenariets alvor, men at det ikke ville være muligt at kvantificere alvorsgraden af hver eneste parameter, der snarere er resultatet af det overordnede scenarie.

Ud over ressourcebekymringer ville implementering i 2020-stresstesten være en udfordring. Ifølge den sædvanlige tidsplan for stresstesten ville ESRB kun have meget få måneder til at drøfte, implementere og træffe beslutning om denne væsentlige tilpasning i scenariets udformning.

Anbefaling 5 — Forvaltningsstrukturen bør sikre, at der tages behørigt hensyn til EU's interesser

Det er ikke EBA's opgave at kommentere dets egen forvaltning, og vi vil acceptere enhver konstatering fra Kommissionen.

114.

Søjle 2, og dermed det overordnede kapitalkrav, er ikke offentliggjort på grund af debat blandt de kompetente myndigheder om offentliggørelse af søjle 2-krav.

EBA sigter efter at levere en kompakt, faktuel og tilgængelig rapport, der opsummerer resultaterne af stresstesten. Rapporten supplerer den omfattende datapublicering, der ledsager frigivelsen af stresstestresultaterne. EBA er rede til at overveje mulige forbedringer med hensyn til at berige rapportens informative værdi yderligere.

Henstilling 6 — Forøgelse af publikationernes informative værdi

EBA accepterer underanbefaling 6.1.

EBA accepterer delvist underanbefaling 6.2. Det bemærker, at idet stresstesten er udgangspunktet for SREP-processen, og den er baseret på antagelsen om statiske balance, kan enhver påstand om modstandsdygtighed være misvisende, da det er op til de kompetente myndigheder at foretage en

vurdering af modstandsdygtigheden ved slutningen af SREP-processen. EBA vil øge informationsindholdet i den sammenfattende rapport.

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 Neven Mates, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Neven Mates, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef George Karakatsanis, attaché Marko Mrkalj, ledende administrator Marion Colonerus, opgaveansvarlig Mirko Gottmann og revisorerne Karolina Beneš, Giuseppe Diana, Shane Enrigh, Jörg Genner, Helmut Frank, Athanasios Koustoulidis, Violeta Radu og Julio Cesar Santin Santos.



Fra venstre til højre: Marion Colonerus, Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Julio Cesar Santin Santos, Neven Mates, Marko Mrkalj, Jörg Genner, Athanasios Koustoulidis, Shane Enright

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	24.4.2018
Udkastet til beretning officielt sendt til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	23.4.2019
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	4.6.2019
Officielle svar fra Kommissionen modtaget på alle sprog	3.7.2019
EBA's officielle svar modtaget på alle sprog	28.6.2019

PDF ISBN 978-92-847-2194-8 doi:10.2865/797245 QJ-AB-19-008-DA-N

HTML ISBN 978-92-847-2214-3 doi:10.2865/18070 QJ-AB-19-008-DA-Q

I denne beretning vurderes gennemførelsen af den EU-dækkende stresstest, der blev foretaget under det mandat, som Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) har fået. Det makroøkonomiske stressscenario opererede med en forværring af de økonomiske forhold sammenlignet med basisscenariet, men chokket var mindre alvorligt end oprindelig meddelt.

De negative virkninger af chokket var koncentreret i en række store økonomier, hvoraf de fleste klarede sig ganske godt under den seneste recession, og ikke i de lande, der var mest påvirket af krisen. Endvidere testede scenariet ikke bankernes modstandsdygtighed over for alvorlige finansielle chok, og nogle relevante systemiske risici blev ikke taget tilstrækkeligt i betragtning.

På grund af ressourcemangel og de aktuelle ledelsesforhold var EBA ikke i stand til at sikre «sammenlignelige og troværdige metoder, praksis og resultater», sådan som den relevante forordning fastsætter. I stedet var EBA nødt til primært forlade sig på de nationale tilsynsmyndigheder. Det skal dog nævnes som positivt, at der blev offentliggjort en stor mængde oplysninger.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

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

Tlf. +352 4398-1

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

© Den Europæiske Union, 2019.
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

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