

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 8 november 2017

om ändringar av unionens ramverk för kapitalkrav avseende kreditinstitut och värdepappersföretag

(CON/2017/46)

(2018/C 34/05)

Inledning och rättslig grund

Den 2 respektive 20 februari 2017 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europeiska unionens råd respektive Europaparlamentet om ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosoliditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information samt om ändring av förordning (EU) nr 648/2012⁽¹⁾ (nedan kallade *föreslagna ändringar av kapitalkravsförordningen*).

Den 17 respektive 20 februari 2017 mottog ECB en begäran från Europaparlamentet respektive Europeiska unionens råd om ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2013/36/EU när det gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder⁽²⁾ (nedan kallade *föreslagna ändringar av kapitalkravsdirektivet*).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt eftersom de föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen och kapitalkravsdirektivet innehåller bestämmelser som har betydelse för ECB:s uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut i enlighet med artikel 127.6 i fördraget samt Europeiska centralbankssystemets (ECBS) medverkan till ett smidigt genomförande av den politik som de behöriga myndigheterna utför för det finansiella systemets stabilitet i enlighet med artikel 127.5 i fördraget. Detta yttrande har antagits av ECB-rådet i enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken.

Allmänna kommentarer

ECB ställer sig bakom kommissionens reformpaket för banksektorn som kommer att innebära att viktiga element av den globala reformagendan införs i unionslagstiftningen. Kommissionens förslag förväntas stärka regelverket avsevärt och på så sätt bidra till att riskerna inom banksektorn minskar. Om riskerna reduceras kommer detta även att medföra samtidiga och proportionerliga framsteg avseende riskfördelningen.

Detta yttrande gäller frågor av särskild betydelse för ECB och har delats upp i två avsnitt: 1) ändringar avseende unionens existerande regelverk och tillsynssystem samt 2) genomförandet av internationellt överenskomna tillsynsstandarder.

⁽¹⁾ COM(2016) 850 final.

⁽²⁾ COM(2016) 854 final.

1. Ändringar avseende unionens existerande regelverk och tillsynssystem

1.1 Förbättringar av pelare 2

1.1.1 De föreslagna ändringarna av genomförandet av krav enligt pelare 2 av Basel III-ramverket⁽¹⁾ i kapitalkravsdirektivet⁽²⁾ (CRD) har som mål att uppnå ökad tillsynskonvergens inom unionen genom att klarare definiera de element som ingår i kapitalstrukturen och införa en vägledning om ytterligare kapitalbaskrav enligt pelare 2, samt även införa avsevärt strängare krav för när behöriga myndigheter får utöva sina tillsynsbefogenheter i detta sammanhang.

1.1.2 Trots att ECB rent allmänt stöder tillsynskonvergens är förslaget att utarbeta tekniska tillsynsstandarder för ytterligare kapitalbaskrav inte rätt verktyg för att uppnå detta mål.

För det första är krav enligt pelare 2 institutspecifika, vilket innebär att behöriga myndigheter måste göra bedömningar i tillsynsarbetet. Att uteslutande förlita sig på tekniska tillsynsstandarder från Europeiska bankmyndigheten (EBA) eller använda dem för vissa av riskelementen skulle inte resultera i ett institutspecifikt, riskbaserat tillvägagångssätt som tar hänsyn till olika instituts riskprofil, och skulle i själva verket förhindra att de behöriga myndigheterna håller sig uppdaterade med riskerna och utvecklingen inom industrin.

För det andra tillhandahåller EBA:s riktlinjer för gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖuP)⁽³⁾ redan en gemensam grund för ett konsekvent genomförande av ÖuP inom unionen som möjliggör ett lämpligt mått av flexibilitet vid bedömningar i tillsynsarbetet och som kan kompletteras med EBA:s inbördes utvärderingar. Under de senaste åren har konvergens ökat avsevärt tack vare genomförandet av dessa riktlinjer⁽⁴⁾ och genomförandet av ECB:s ÖuP-metod som tillämpas konsekvent inom hela den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM)⁽⁵⁾.

Mot bakgrund av denna positiva utveckling anser ECB att det aktuella ramverket är adekvat och att den inre marknaden även i framtiden kommer att gynnas av de aktuella verktygen i form av ökad konvergens, eventuellt med hjälp av ytterligare användning av EBA:s inbördes utvärderingar.

1.1.3 Därutöver ger de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet kreditinstitut, och inte tillsynsmyndigheter, möjlighet att inom vissa gränser besluta om sammansättningen på sin kapitalbas som innehas för att uppfylla kraven enligt pelare 2 och exkludera möjligheten att sätta pelare 2-krav så att de fullt ut uppfylls med kärnprimärkapital. ECB anser att tillsynsmyndigheterna även fortsättningsvis ska vara behöriga att uppställa ytterligare kapitalbaskrav och kräva att ytterligare kapitalbaskrav måste uppnås uteslutande med kärnprimärkapital. Ur ett tillsynsperspektiv har bankkrisen och marknadshändelser av senare datum visat att det kan finnas betydande utmaningar i samband med t.ex. primärkapitaltillskott vars förmåga att absorbera förluster inte är lika bra som kärnprimärkapitalets och vars kostnader skulle kunna belasta kreditinstitutens lönsamhet ytterligare. Sedan ECB påbörjade sina tillsynsuppgifter har dess praxis också varit att fastställa krav enligt pelare 2 så att de uppfylls med kärnprimärkapital. Genom att ställa krav på att buffertar ska uppfyllas av enbart kärnprimärkapital har unionens lagstiftare uttryckt sin önskan om att kapitalet ska hålla högsta kvalitet. En förändrad praxis skulle medföra mindre förutsebarhet för kreditinstitutet och konkurrens på olika villkor.

⁽¹⁾ Finns på webbplatsen för Banken för internationell betalningsutjämning (BIS), www.bis.org

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

⁽³⁾ Se Europeiska bankmyndighetens riktlinjer EBA/GL/2014/13 av den 19 december 2014 om de gemensamma förfarandena och metoderna för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖuP).

⁽⁴⁾ Se EBA:s rapport om hur tillsynspraxis konvergerar (EBA-Op-2016-11), 14 juli 2016, finns på EBA:s webbplats www.eba.europa.eu

⁽⁵⁾ Med stöd av artikel 4.1 f i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63) genomför ECB tillsynsgranskning och har för detta ändamål definierat en gemensam ÖuP-metod, se särskilt *ECB Guide to Banking Supervision*, november 2014, finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu. Till följd av detta har tillämpningen av ytterligare krav på betydande kreditinstitut blivit betydligt mer konsekvent. Särskilt vad gäller betydande kreditinstitut inom SSM har korrelationen mellan de totala ÖuP-poängen och kapitalkraven ökat från 26 procent före 2014 till 76 procent år 2016 (se sid. 44 i 2016 års folder om SSM ÖuP-metoden, finns på ECB:s webbplats för banktillsyn, www.bankingsupervision.europa.eu).

- 1.1.4 Även om införandet av en gemensam grund för kapitalvägledning kommer att underlätta ett konsekvent genomförande av sådan vägledning i hela unionen, anser ECB att de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet i större utsträckning bör spegla behovet av flexibilitet när man fastställer vägledningen för pelare 2. Man bör särskilt beakta förhållandet mellan tröskelvärdena för stresstester och vägledningen för pelare 2. Eftersom stresstester inom tillsynsområdet är utgångspunkten för vägledning för pelare 2, bör de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet, i linje med bästa internationell praxis, även ge behöriga myndigheter möjligheten att tillämpa fasta tröskelvärden i stresstester för alla kreditinstitut som kan vara lägre än de totala ÖuP-kapitalkraven (TSCR). Möjligheten att använda ett fast tröskelvärde bör vara permanent. Därutöver bör användningen av TSCR skraddarsys för den metod som används i stresstestet. Exempelvis nödvändiggör användningen av TSCR-tröskelvärdet i det ogynnsamma scenariot att man använder en dynamisk balansräkningsmetod. Dessutom bör man inkludera en bestämmelse avseende en treårig översyn i de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet.
- 1.1.5 Det sätt på vilket vägledningen för pelare 2 samverkar med de kombinerade buffertkraven bör också ytterligare förtydligas. Man bör särskilt undvika möjliga konflikter med målsättningen för den kontracykliska kapitalbufferten. Detta inkluderar att stryka hänvisningen till att bemöta "konjunktursvängningar" som en av målsättningarna för vägledningen för pelare 2. Även om överlappningar av vägledningen för pelare 2 och pelare 2-kraven bör undvikas, måste de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet förtydliga att om ett stresstest identifierar ytterligare typer av risker i en hypotetisk situation och dessa är en del av pelare 2-kraven kan behöriga myndigheter fortfarande vidta åtgärder mot sådana risker enligt vägledningen för pelare 2.
- 1.1.6 De föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet begränsar de behöriga myndigheternas möjligheter att kräva att kreditinstitut tillhandahåller ytterligare eller mer frekvent information. Även om ECB fullt ut stöder den underliggande målsättningen att undvika dubbelrapportering och minska rapporteringskostnaderna, är det ändå viktigt att vid behov kunna kräva rapportering av detaljerade uppgifter för att kunna bedöma kreditinstitutets riskprofiler för bl.a. ÖuP-ändamål. Det är svårt att i förväg fullt ut visualisera dessa risker genom harmoniserad rapportering, särskilt på grund av det sätt på vilket kreditinstitutens verksamhet och risker utvecklas. Vidare kommer behöriga myndigheter alltid att behöva samla in ytterligare detaljerade uppgifter för att göra rimliga bedömningar av kreditinstitutets styrkor och svagheter avseende specifika risker eller tillgångsklasser, t.ex. nödlidande lån. Därför anser ECB att dessa begränsningar bör tas bort från de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet.
- 1.1.7 Behöriga myndigheter bör kunna införa krav på kapitalbasen närhelst ränterisk är en allvarlig riskfaktor och inte bara när riskerna överstiger ett fördefinierat tröskelvärde. Det föreslagna mandatet för EBA att specificera vissa koncept för översyn av kreditinstitutens exponering för ränterisker i samband med verksamheter utanför handelslagret innehåller en lång lista över omständigheter när tillsynsåtgärder är nödvändiga som ett resultat av potentiella ränteförändringar⁽¹⁾. ECB anser att de behöriga myndigheterna bör ges större frihet att vidta tillsynsåtgärder.
- 1.1.8 Enligt de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet ska behöriga myndigheter samråda med resolutionsmyndigheterna innan de beslutar om ytterligare kapitalkrav⁽²⁾. ECB stöder visserligen målet om effektiv samordning med resolutionsmyndigheter, men anser att förslaget om formellt samråd med resolutionsmyndigheterna innan beslut fattas om ytterligare kapitalbaskrav eller riktlinjer enligt vad som framgår av kapitalkravsdirektivet, i praktiken skulle vara onödigt betungande och överdrivet formalistiskt utan att i sak förbättra de aktuella arrangemangen. Det aktuella samförståndsavtalet mellan ECB och den gemensamma resolutionsnämnden⁽³⁾, vilket genomfördes för första gången i samband med att 2016 års ÖuP-beslut togs fram, säkerställer redan ett effektivt samarbete. Med tanke på att kapitalvägledningen inte är bindande bör beslutet om att tillämpa sådan vägledning ske utanför ramen för gemensamma beslut, och bör endast vara föremål för informationsutbyte mellan kollegiemedlemmar.

⁽¹⁾ Se den föreslagna nya artikeln 98.5a i kapitalkravsdirektivet.

⁽²⁾ Se den föreslagna nya artikeln 104c i kapitalkravsdirektivet.

⁽³⁾ Samförståndsavtal mellan den gemensamma resolutionsnämnden och Europeiska centralbanken av den 22 december 2015 avseende samarbete och informationsutbyte, finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu

1.2 Hur mikro- och makrotillsynen samverkar

ECB stöder i princip förslaget om att ta bort pelare 2 som ett av makrotillsynsverktygen, men upprepar sin ståndpunkt att detta inte bör leda till att myndigheterna har otillräckliga verktyg för att utföra sina uppgifter och uppnå sina målsättningar⁽¹⁾. ECB stöder därför förslaget om att ta bort pelare 2 som ett av makrotillsynsverktygen bara om man samtidigt inför fler fungerande verktyg. Ett fungerande och effektivt regelverk för makrotillsyn är särskilt viktigt i en monetär union där makrotillsynsåtgärder behövs för att hantera lands- eller sektorspecifika obalanser, för att därigenom bidra till att åtgärda heterogeniteten i medlemsstaternas finans- och affärscykler, och på så sätt upprätthålla den gemensamma marknadens integritet och skydda den finansiella stabiliteten. Samtidigt bör det reviderade ramverket inte underlätta beslut som kan öka risken för en marknadsfragmentering som medför hinder för ett konsoliderat banksystem.

Rent allmänt understryker ECB betydelsen av en omfattande översyn av makrotillsynen, såsom framgår av ECB:s bidrag till EU-kommissionens samråd om unionens ramverk för makrotillsynen. Under tiden, när det att förbättra effektiviteten i regelverket för makrotillsyn bör åtminstone nedanstående förändringar av det aktuella regelverket prioriteras. För det första bör hierarkin i den nuvarande rangordningen av aktiveringsmekanismen (den s.k. prioritetsordningen) tas bort. Den aktuella prioritetsordningen medför felaktiga incitament vid urvalet av instrument och främjar passivitet. För det andra bör mängden informations- och aktiveringsförfaranden avseende makrotillsynsåtgärder effektiviseras, förenklas och harmoniseras. Detta skulle bl.a. omfatta att man skapar ett samlat och förenklat aktiveringsförfarande för att använda makrotillsynsverktygen enligt artikel 458 i kapitalkravsförordningen⁽²⁾ och harmoniserar aktiveringsförfarandena för olika kapitalbuffertar så att makrotillsynsmyndigheterna kan agera snabbt och effektivt. I detta sammanhang bör ändringar av reglerna avseende buffertar för andra systemviktiga institut och systemriskbuffertar övervägas för att förtydliga syftet med dessa buffertar, och på så sätt eliminera att de överlappar varandra och förbättra deras effekt när de används av myndigheter. För det tredje bör det förfarande som framgår av artikel 136.3 i kapitalkravsdirektivet förenklas så att varje utsedd myndighet bedömer det lämpliga kontracykliska kapitalbuffertvärdet kvartalsvis, och endast fastställer eller förändrar ett värde om det skett en förändring i intensiteten i de cykliska systemriskerna. I detta sammanhang bör förfarandena för att meddela det kontracykliska buffertvärdet också ändras så att utsedda myndigheter i medlemsstater som deltar i SSM även måste lämna den information som anges i artikel 136.7 punkterna a–g i kapitalkravsdirektivet till ECB. Slutligen anser ECB att det är ytterst viktigt att ramverket för makrotillsynen ses över med regelbundna intervall, så att man kan beakta dels utvecklingen av det analytiska ramverket och dels de praktiska erfarenheterna från genomförandet. Mot bakgrund av detta bör man införa en bestämmelse om en övergripande översyn av ramverket för makrotillsyn inom de närmaste tre åren, inklusive en granskning av hur omfattande och lämplig verktygslådan är.

1.3 Att inte tillämpa tillsynskrav gränsöverskridande

1.3.1 ECB stöder i princip att det införs en möjlighet för en behörig myndighet att bevilja undantag från tillämpningen av tillsynskrav i enskilda fall för ett dotterföretag vars huvudkontor ligger i en annan medlemsstat än moderföretagets huvudkontor, vilket är i linje med inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen och bankunionen.

1.3.2 Nya tillsynsregler och tekniska modifieringar kan beakta eventuella risker för den finansiella stabiliteten som utgår från att vissa tillsynskrav inte tillämpas inom bankunionen som ännu ej är fullbordad. Särskilt följande två nya förutsättningar skulle kunna införas att dotterföretag ska kunna utnyttja undantagen: a) att dotterföretag som kan omfattas av undantaget inte själva överskrider en viss tröskel, t.ex. tröskelvärdet för "betydande" som fastställs i SSM-förordningen, och b) att undantaget begränsas av ett "golv" motsvarande 75 procent. t.ex. att kapitalbaskravet maximalt kan reduceras från 8 procent till 6 procent av det totala riskvägda exponeringsbeloppet. I sådana fall skulle garantin endast behövas för det belopp av kapitalbasen för vilket undantag beviljats. ECB rekommenderar att dessa villkor bör ses över tre år efter det att de trätt i kraft och att man särskilt bör granska huruvida "golvet" bör sänkas ytterligare mot bakgrund av hur bankunionen utvecklas.

⁽¹⁾ Se ECB:s bidrag till Europeiska kommissionens samråd om EU:s regelverk för makrotillsyn (12 december 2016), finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

1.3.3 De föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen bör dessutom förtydliga att ett moderföretags garantier för ett dotterföretag måste speglas på ett lämpligt sätt i tillsynskraven för moderföretagets kreditrisk. En sådan ändring bör ställa krav på att moderföretaget innehar 100 procent av rösträtten i dotterföretaget.

1.3.4 Slutligen bör övergångsbestämmelser införas för hur undantag för gränsöverskridande kapitalkrav genomförs som beaktar bankunionens förväntade framtida utveckling enligt vad som framgår av meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om fullbordande av bankunionen ⁽¹⁾ (nedan kallad *kommissionens meddelande om fullbordande av bankunionen*).

1.4 *Genomförandet av den internationella finansiella rapporteringsstandarden IFRS 9*

De föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen inkluderar bestämmelser om att fasa in de nya reglerna om avsättningar för förväntade kreditförluster enligt IFRS 9 ⁽²⁾ för att minska den effekt som IFRS 9 får för kreditinstitutens lagstadgade kärnprimärkapital ⁽³⁾. ECB rekommenderar att perioden för övergångsåtgärder för IFRS 9 bör starta den 1 januari 2018 med en linjär infasning ⁽⁴⁾. Rådets ordförandeskap uppmanas att prioritera sådan lagstiftning som genomför övergångsarrangemanget för IFRS 9.

Dessutom vore det fördelaktigt om infasningen endast gäller för den initiala reduktionen av kärnprimärkapital den 1 januari 2018 (statiskt tillvägagångssätt) och inte för de förväntade förlustbelopp som beräknats i enlighet med IFRS 9 på den relevanta rapporteringsdagen under övergångsperioden (dynamiskt tillvägagångssätt), eftersom det senare tillvägagångssättet i realiteten skulle försena en full tillämpning av IFRS 9 ⁽⁵⁾.

För att undvika att de belopp som återförs till kärnprimärkapitalet räknas dubbelt, rekommenderar ECB att korrigeringar under övergångsperioden görs för alla delar av kapitalkravsförordningen som bygger på antagandet att kärnprimärkapitalet är reducerat, dvs. för återföringen till supplementärkapital, för icke-avdragna uppskjutna skattefordringar, för reducerade exponeringsbelopp för schablonmetoden för kreditrisk, bruttosoliditetsgraden samt ramverket för stora exponeringar.

Övergångsbestämmelserna bör vara obligatoriska för alla institut; i annat fall kan institut som inte väljer detta tillvägagångssätt tvinga andra institut att också tillföra mer i början, vilket skulle motverka själva målsättningen att bevilja mer tid för anpassningen till den initiala reduktionen av kärnprimärkapital vid övergången till IFRS 9.

1.5 *Ytterligare avdrag från, och justeringar av, kärnprimärkapitalet*

ECB välkomnar att kommissionen förtydligar tillämpningsområdet för artikel 104.1 d i kapitalkravsdirektivet och artikel 16.2 d i SSM-förordningen i enlighet med vad som framgår av rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om den gemensamma tillsynsmekanismen enligt förordning (EU) nr 1024/2013 (nedan kallad *SSM-rapporten*) ⁽⁶⁾ och särskilt att man bekräftar att behöriga myndigheter har möjlighet att kräva att kreditinstitut ska tillämpa specifika justeringar (avdrag, filter och liknande åtgärder) vid beräkningar av kapitalbaser om den redovisningsbehandling som tillämpas av banken anses vara oaktsam från ett tillsynsperspektiv. ECB anser att ett dylikt förtydligande av rättssäkerhetsskäl bör inkluderas direkt i kapitalkravsdirektivet.

1.6 *Mellanvarande moderföretag inom EU*

ECB välkomnar kravet om att etablera mellanvarande moderföretag inom EU för tredjelands bankgrupper med två eller tre institutioner som är etablerade inom unionen om vissa kriterier uppfylls eller tröskelvärdena överskrids ⁽⁶⁾, eftersom detta gör det möjligt för den samordnande tillsynsmyndigheten att bedöma hela bankgruppens risker och finansiella sundhet i unionen och tillämpa tillsynskrav på konsoliderad nivå.

⁽¹⁾ COM(2017) 592 final.

⁽²⁾ Se International Accounting Standards Board, *IFRS 9 Financial Instruments* (2014), finns på www.ifrs.org

⁽³⁾ Se den föreslagna nya artikeln 473a i kapitalkravsförordningen.

⁽⁴⁾ I linje med den nya punkten 96A som föreslås i Basel III-dokumentet, se *BCBS Standards: Regulatory treatment of accounting provisions – interim approach and transitional arrangements*, mars 2017, finns på BIS webbplats www.bis.org. Utifrån detta stycke fastställs procentsatserna för varje år linjärt.

⁽⁵⁾ COM(2017) 591 final.

⁽⁶⁾ Se den föreslagna nya artikeln 21b i kapitalkravsdirektivet.

Vissa aspekter av de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet behöver dock förtydligas ytterligare för att undvika regelarbiterage. För det första: Kravet bör gälla för både tredjelands kreditinstitut och filialer (dvs. även i fall då gruppen från tredje land helt eller delvis har bedrivit sin verksamhet i unionen genom filialer). För det andra: Så snart ett mellanvarande moderföretag inom EU etablerats bör det vara ett krav att existerande filialer från samma bankgrupp från tredjeland över ett visst tröskelvärde etableras på nytt som filialer till ett kreditinstitut som har tillstånd i unionen så att regelarbiterage förhindras, eftersom tillsynen över filialer från tredjeland inte är harmoniserad. På längre sikt är det också viktigt att harmonisera ramverket för reglering och tillsyn av filialer från tredjeland som är verksamma inom unionen. För det tredje: Oavsett huruvida ett mellanvarande moderföretag inom EU har etablerats som ett finansiellt holdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag eller kreditinstitut bör det säkerställas att ramverket för att fastställa tillsyn på konsoliderad basis inte medför ett olämpligt resultat som kan hota de behöriga myndigheternas möjligheter att utföra en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över de enheter som hör till gruppen från tredjeland på individuell basis. Om ett mellanvarande moderföretag inom EU etablerats som kreditinstitut bör man av konkurrensskäl överväga att införa ett liknande kriterium som i artikel 111.5 i kapitalkravsdirektivet, som för närvarande gäller för finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag. Därutöver bör man förtydliga räckvidden för, och tillämpningen av, det förfarande som är knutet till genomförandet av artikel 111.5 i kapitalkravsdirektivet. För det fjärde: Om det uppstår en konflikt mellan lagstiftningen i tredjeland och kravet om ett mellanvarande moderföretag inom EU som kan förhindra eller onödigt komplicera uppfyllandet av kravet om ett mellanvarande moderföretag inom EU, bör ett undantag övervägas för att under vissa omständigheter ge de behöriga tillsynsmyndigheterna frihet att tillåta inrättandet av två separata mellanvarande moderföretag inom EU (eller tillåta att vissa enheter separeras från det mellanvarande moderföretaget inom EU). I sådana fall bör tröskelvärdet för kravet om ett mellanvarande moderföretag inom EU tillämpas på gruppnivå för hela gruppen från tredjeland innan ett enskilt beslut fattas, så att beslutet i det enskilda fallet inte medför att tröskelvärdena för att etablera ett mellanvarande moderföretag inom EU, enligt vad som framgår av de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet, kan kringgås.

1.7 Proportionerliga rapporteringsskyldigheter

Vad gäller rapporteringsskyldigheten för mindre institut stöder ECB i princip ett proportionerligt tillvägagångssätt. I vissa fall bör mindre institut omfattas av förenklade rapporteringskrav beroende på hur stor, komplex och riskfylld deras verksamhet är.

Enligt förslaget ska frekvensen för tillsynsrapporteringen sänkas för mindre kreditinstitut⁽¹⁾, men detta skulle innebära att de behöriga myndigheterna inte kan utöva sin tillsyn över dessa kreditinstitut på ett fullgott sätt⁽²⁾. Tillsynsrapporteringen är mycket relevant eftersom den är en av huvudkällorna till information om den pågående tillsynen över mindre institut. Om behöriga myndigheter har tillgång till adekvat information kan de justera sina tillsynsåtgärder avseende sådana institut. Även om rapporteringsfrekvensen sänks kommer detta sannolikt att minska kostnaderna för mindre kreditinstitut vad gäller antalet anställda, men förmodligen inte vad gäller IT-resurser, eftersom mindre institut fortfarande måste ha nödvändiga IT-system på plats och merparten av kostnaderna för dessa redan har uppstått.

I stället för att sänka frekvensen på tillsynsrapporteringen föreslår ECB att omfattningen på rapporteringen från mindre institut kan ändras, så snart EBA bedömt de finansiella konsekvenserna av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 680/2014⁽³⁾ för kreditinstituten vad gäller kostnader och fördelar för tillsynen⁽⁴⁾.

En konsekvent tillämpning av proportionalitetsprincipen bör genomföras mer systematiskt i kapitalkravsförordningen. Specifika fall bör identifieras där en mer proportionerlig behandling kan reducera kostnaderna utan att tillsynsregelverkets funktion påverkas negativt. Ett mer proportionerligt tillvägagångssätt skulle också kunna tillämpas inom områdena intern styrning och lämplighetskrav, ersättning samt informationsplikt.

⁽¹⁾ Se de föreslagna nya artiklarna 99.4, 101.5, 394.3 och 430.1 i kapitalkravsförordningen.

⁽²⁾ Detta förslag skulle påverka omkring 80 procent av alla mindre betydande institut.

⁽³⁾ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 680/2014 av den 16 april 2014 om tekniska standarder för genomförande av instituts tillsynsrapportering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 (EUT L 191, 28.6.2014, s. 1).

⁽⁴⁾ Se den föreslagna nya artikeln 99.7 i kapitalkravsförordningen.

1.8 *Automatiska utdelningsrestriktioner*

Vad gäller de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet avseende högsta utdelningsbara belopp välkomnar ECB förtydligandet avseende kapitalstrukturen. ECB föreslår därutöver att alla delårs- eller årsöverskott som ännu ej inkluderats i kärnprimärkapitalet (netto för utdelningar som redan betalats ut) bör inkluderas i det högsta utdelningsbara beloppet och inte enbart i de överskott som genererats efter den senaste utdelningen. Fokus på den senaste utdelningen eller betalningen begränsar de överskott som kan användas för att beräkna högsta utdelningsbara belopp. Kreditinstitut har ofta flera olika beslutsdatum för betalning av kuponger, utdelningar och bonusar. Ju oftare ett kreditinstitut fattar beslut om, eller betalar, utdelning, desto kortare blir perioderna då vinsten genereras och desto lägre blir därmed det överskott som får användas för beräkningen av högsta utdelningsbara belopp. Denna begränsning är inte nödvändig om det delårs- eller årsöverskott som har genererats men ännu ej inkluderats i kärnprimärkapitalet överstiger den utdelning som görs.

1.9 *Kreditrisk och motpartsrisk*

1.9.1 Trots att nivå 2-lagstiftningen utförligt förtydligat modellerna för kreditrisk, marknadsrisk och operativ risk, saknas sådana specifika anvisningar för motpartens kreditrisk. ECB rekommenderar att kapitalkravsförordningen ändras så att EBA får uppdraget att utarbeta tekniska tillsynsstandarder med särskilda bedömningskriterier för metoden med interna modeller (IMM) samt för metoden för avancerad kreditvärdighetsjustering (A-CVA). Dessa tekniska tillsynsstandarder bör mer i detalj reglera hur man ska bedöma hur väsentliga förändringar och utvidgningar av modeller är för både IMM och A-CVA. Slutligen bör man lägga till en bestämmelse enligt vilken kreditinstitut måste inhämta de behöriga tillsynsmyndigheternas samtycke för att använda A-CVA metoden.

1.9.2 Kreditinstitut som redan genomfört IMM använder den inte exklusivt, och använder andra (icke-interna) metoder för att beräkna vissa av sina exponeringar. Med anledning av detta måste det befaras att ett stort antal kreditinstitut inte kommer att kunna uppfylla kravet att IMM inte får användas i kombination med andra metoder. Därför bör kapitalkravsförordningen ändras så att kreditinstitut kan få tillstånd att permanent använda IMM för motpartsrisk på partiell basis, så som för andra typer av risk.

1.9.3 Därutöver bör kapitalkravsförordningens nuvarande regler om att fastställa löptidsparametern utvidgas att omfatta exponeringar i transaktioner för derivat- och värdepappersfinansiering samt transaktioner med obestämd löptid.

1.9.4 Kommissionens förslag till definition av regulatoriskt delta för det nya standardiserade tillvägagångssättet för att mäta exponeringar mot motpartsrisk bör stämma överens med de matematiskt korrekta standarderna från Baselkommittén (BCBS).

1.10 *Behandling av finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag*

1.10.1 ECB stöder en mer harmoniserad och förbättrad tillsyn över finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag. Det är viktigt att åtgärder för gruppbaserad tillsyn kan rikta sig direkt till bankgruppens moderföretag, oavsett huruvida detta är ett kreditinstitut eller ett holdingföretag. I sådana fall är målsättningen med tillsynen att säkerställa att moderföretaget verkligen styr och samordnar sina dotterföretag på ett sätt som främjar den gruppbaserade tillsynen. De nya reglerna bör särskilt beakta de särdrag som finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag uppvisar samt att deras roll inom gruppen beaktas i tillräcklig utsträckning, så att man kan undvika överdrivna hinder för gruppens funktion.

1.10.2 Vissa av de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet och kapitalkravsförordningen skulle kunna förbättras eller förtydligas. Ett förtydligande skulle t.ex. behövas om hur de föreslagna ändringarna avseende tillståndsgivningen för finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag förhåller sig till de existerande reglerna om tillsynen över kvalificerade innehav. Därutöver framgår det inte tillräckligt tydligt av de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet och kapitalkravsförordningen vilka av de aktuella bestämmelserna som hänvisar till "kreditinstitut" även ska anses omfatta finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag när det gäller gruppbaserad tillsyn. Ytterligare anvisningar behövs också avseende de pågående tillsynsåtgärderna som den samordnande tillsynsmyndigheten kan tillämpa på finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag.

1.10.3 Man bör även granska vilka följder de föreslagna ändringarna får för artikel 111 i kapitalkravsdirektivet. En svårighet är att den samordnande tillsynsmyndigheten kan befinna sig i en annan jurisdiktion än det finansiella holdingföretaget eller det blandade finansiella holdingföretaget. Den samordnande tillsynsmyndigheten skulle i ett sådant fall behöva säkerställa att ett finansiellt holdingföretag eller blandat finansiellt holdingföretag som är etablerat i en annan medlemsstat följer deras anvisningar. De föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet bör innehålla bestämmelser som mer i detalj reglerar hur ett effektivt gränsöverskridande samarbete ska ske i ett sådant fall.

1.10.4 Slutligen bör de föreslagna ändringarna av kapitalkravsdirektivet innehålla bestämmelser som förtydligar hur existerande finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag som omfattas av dessa bestämmelser ska behandlas.

1.11 *Tillsyn över stora gränsöverskridande värdepappersföretag*

Stora och komplexa banklika värdepappersföretag, som tillhandahåller investeringstjänster som påverkar deras balansräkning, särskilt sådana med verksamhet över nationsgränserna, kan utgöra ökad risk för den finansiella stabiliteten samt ökad risk för spridningseffekter till andra banker. ECB anser att både den konsoliderade och den enskilda tillsynen över stora gränsöverskridande värdepappersföretag i unionen bör utredas ytterligare för att säkerställa att dessa företag omfattas av tillsynsstandarder som motsvarar de risker som kan utgå från dessa företag. En möjlighet vore att ändra kapitalkravsdirektivet/-förordningen för att säkerställa att stora gränsöverskridande värdepappersföretag behandlas som kreditinstitut⁽¹⁾. Detta skulle vara relevant för värdepappersföretag som ofta utför banklika aktiviteter som även utförs av banker. För värdepappersföretag som inte faller inom denna kategori bör den aktuella differentierade behandlingen enligt nationella arrangemang bibehållas.

1.12 *Nationella befogenheter*

1.12.1 Genom SSM-förordningen tilldelas ECB särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut i syfte att bidra till kreditinstitutens säkerhet och sundhet och det finansiella systemets stabilitet. Dessa uppgifter utförs med fullständig hänsyn till den inre marknads enhetlighet och integritet, likabehandlingen av kreditinstitut samt i syfte att förebygga regelarbiterage⁽²⁾. För detta ändamål ska ECB tillämpa all tillämplig unionsrätt och, när denna unionslagstiftning utgörs av direktiv, den nationella lagstiftning som införlivar dessa direktiv⁽³⁾, särskilt kapitalkravsdirektivet och krishanteringsdirektivet⁽⁴⁾ (BRRD). Vissa tillsynsbefogenheter nämns dock inte uttryckligen i unionslagstiftningen och skillnader i nationell lagstiftning medför att ECB:s tillsynsbefogenheter i de deltagande medlemsstaterna är asymmetriska.

1.12.2 ECB har redan granskat omfattningen av de aktuella tillsynsbefogenheterna och tagit fram en metod för att säkerställa en konsekvent tolkning av ECB:s befogenheter. Om ECB:s existerande tillsynsbefogenheter i stället skulle införlivas i unionslagstiftningen skulle man skapa en gemensam rättslig grund för införlivandet i den nationella lagstiftningen, vilket skulle förenkla bedömningen av huruvida en specifik befogenhet i nationell lagstiftning faller inom ramen för de specifika uppgifter som ECB tilldelats. Detta skulle också främja en konsekvent banktillsyn inom unionen genom en harmonisering av de behöriga myndigheternas tillsynsbefogenheter. För att uppnå detta bör unionslagstiftningen innehålla en tydlig hänvisning till ytterligare tillsynsbefogenheter på flera områden, så att bristande rättssäkerhet kan undvikas avseende ECB:s direkta tillsynsbefogenheter och konsekventa tillsynsbefogenheter säkerställas inom bankunionen. Dessa områden berör främst förvärv i tredjeland, fusioner, tillgångsöverföringar och andra strategiska beslut, ändringar av kreditinstitutens bolagsordningar och aktieägaravtal som reglerar utövandet av rösträtt, tillhandahållande av kredit till närstående parter, utkontraktering av kreditinstituts verksamhet, externa revisorers tillsynsbefogenheter samt ytterligare befogenheter avseende tillståndsgivningen för kreditinstitut.

1.13 *Lämplighetsbedömning och ledande befattningshavare*

1.13.1 För närvarande uppställer kapitalkravsdirektivet inga krav för det förfarande som ska användas av behöriga myndigheter när de bedömer medlemmar i företagets ledningsorgan. Till följd av detta varierar nationell praxis kraftigt vad gäller tidpunkten för bedömningen, tidsfrister samt huruvida bedömningen görs innan eller omedelbart efter en utnämning. ECB rekommenderar att man ändrar unionsrätten för att ytterligare harmonisera lämplighetsbedömningarna.

⁽¹⁾ Se kommissionens meddelande om fullbordande av bankunionen, s. 19 och SSM-rapporten, s. 8.

⁽²⁾ Se första stycket i artikel 1 av SSM-förordningen.

⁽³⁾ Se artikel 4.3 i SSM-förordningen.

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 12.6.2014, s. 190).

1.13.2 Ledande befattningshavare har stor betydelse för att leda det dagliga arbetet i kreditinstitut och för deras ledningsstruktur. ECB rekommenderar att unionslagstiftningen ändras så att man inkluderar en definition av ledande befattningshavare samt förtydligar definitionen av företagsledning. Med målet att harmonisera nationell praxis bör man även anta en bestämmelse om de behöriga myndigheternas befogenheter när de bedömer ledande befattningshavare i betydande institut.

1.14 *Utbyte av information*

I unionens aktuella ramverk finns få specifika hänvisningar till behovet av samarbete mellan de behöriga myndigheter som ansvarar för tillsynsarbetet och de myndigheter som bekämpar penningtvätt⁽¹⁾. Det finns heller inga uttryckliga bestämmelser som styr samarbetet mellan de behöriga myndigheter som ansvarar för tillsynsarbetet och de myndigheter som tillämpar regler om strukturell separering. ECB föreslår att bestämmelserna om utbyte av konfidentiell information i kapitalkravsdirektivet ändras så att de uttryckligen stadgar om samarbete med dessa andra myndigheter.

1.15 *Verkställighet och påföljder*

Förteckningen över överträdelser som omfattas av sanktioner enligt kapitalkravsdirektivet omfattar inte ett antal viktiga överträdelser, bl.a. vad gäller kapitalkrav under pelare 1, tillsynsregler och beslut som fattas av en behörig myndighet, kravet på att söka förhandstillstånd samt skyldigheten att informera den behöriga myndigheten. Medlemsstaterna kan därför välja huruvida de ger de behöriga myndigheterna befogenhet att ålägga administrativa sanktioner i sådana fall. Detta kan leda till diskrepanser mellan medlemsstaterna och försvåra en effektiv verkställighet av försiktighetskrav. ECB föreslår därför att man utökar förteckningen över överträdelser som omfattas av sanktioner.

1.16 *Alternativ och handlingsutrymme*

1.16.1 Förekomsten av nationella alternativ och handlingsutrymmen vid tillsynsregleringen förhindrar att ett enhetligt regelverk skapas på unionsnivå och medför ökad komplexitet och extra kostnader samtidigt som det öppnar möjligheter för regelarbitrage. Särskilt alternativ för medlemsstaterna hindrar den gemensamma tillsynsmekanismen från att fungera effektivt, eftersom den måste beakta olika regleringar och praxis i de deltagande medlemsstaterna. När sådana alternativ utövas på olika sätt leder detta till att regleringen blir ett lappverk som kan försvåra en effektiv funktion av ECB:s tillsyn i de deltagande medlemsstaterna och vad gäller exponeringar relaterade till tredjeländer.

1.16.2 I vissa fall kan dessa skillnader även påverka tillsynsbefogenheter. Därför bör dessa alternativ och handlingsutrymmen som inte är nödvändiga ur ett tillsynsperspektiv harmoniseras direkt genom lagstiftning på nivå 1. Samtidigt bör man undvika införandet av nya alternativ och handlingsutrymmen, se t.ex. de föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen på området aktieinvesteringar i fonder.

1.17 *Kapitalbaskrav för exponeringar mot centrala motparter*

ECB stöder införandet av en fördefinierad undantagsperiod i de föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen vad gäller kapitalbaskrav för exponeringar mot centrala motparter. Denna fördefinierade undantagsperiod skulle ge institut möjligheten att överväga en central motpart i ett tredjeland som ansökt enligt artikel 25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012⁽²⁾ om att bli godkänd som central motpart. En sådan undantagsperiod är viktig för att ge instituten rättssäkerhet vad gäller behandlingen av deras exponeringar under en relevant tidsperiod. ECB anser ändå att en maximal undantagsperiod om fem år efter den dag då en ansökan om erkännande inlämnats (där kommissionen ännu inte har antagit någon genomförandeakt) är för lång mot bakgrund av de potentiella konsekvenserna för den finansiella stabiliteten som kan komma från exponeringar mot icke-erkända centrala motparter i tredjeland. ECB föreslår därför en kortare undantagsperiod för exponeringar mot icke-erkända centrala motparter i tredjeland som ännu ej erkänts enligt artikel 25 i förordning (EU) nr 648/2012.

⁽¹⁾ Varken kapitalkravsdirektivet eller Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73) stadgar om något sådant samarbete.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (EUT L 201, 27.7.2012, s. 1).

2. Genomförandet av internationellt överenskomna tillsynsstandarder

ECB välkomnar genomförandet av internationellt överenskomna tillsynsstandarder i unionslagstiftningen. Mot bakgrund av hur sammanflätat det globala finansiella systemet är, behövs globala standarder för att säkerställa jämförbarhet och konkurrens på lika villkor.

2.1 Bruttosoliditetsgrad

2.1.1 ECB stöder införandet av ett bruttosoliditetskrav i unionslagstiftningen och att detta sätts till 3 procent, vilket är i linje med Baselkommitténs standarder och EBA:s rekommendationer ⁽¹⁾. ECB rekommenderar att genomförandet av bruttosoliditetskraven i unionen beaktar resultaten av internationella diskussioner, särskilt inom BCBS, samt ytterligare utvecklingar på internationell nivå.

2.1.2 Den föreslagna ändringen av kapitalkravsförordningen eliminerar dock de behöriga myndigheternas existerande möjlighet att från bruttosoliditetskravet undanta alla gruppinterna exponeringar som redan omfattas av ett undantag från riskvikter och exponeringar från s.k. pass-through av reglerat sparande ⁽²⁾ och inför i stället automatiska undantag för dessa exponeringar ⁽³⁾. ECB anser att kreditinstitut endast bör tillåtas exkludera dessa exponeringar från bruttosoliditeten om man i förväg erhållit tillstånd av en behörig myndighet, efter det att man bedömt de underliggande riskerna som utgår från hävstångseffekterna enligt vad som för närvarande gäller enligt unionslagstiftningen ⁽⁴⁾.

2.1.3 Om man vill bibehålla undantaget för exponeringar som hör samman med offentligt stödda exportkrediter ⁽⁵⁾ bör det begränsas i nödvändig utsträckning, enligt vad som är rimligt ur unionsperspektiv snarare än nationella preferenser eftersom detta avviker från Baselkommitténs standard. Automatiska undantag från exponeringsmålet för exponeringar som hör samman med subventionerade lån ⁽⁶⁾ avviker också från Baselkommitténs standard är oförenliga med idén om att bruttosoliditetsgraden ska vara ett icke-riskbaserat mått. Det automatiska undantaget är heller inte i linje med EBA:s rekommendationer och försvårar en effektiv jämförelse av bruttosoliditetsgrader över marknaden. Eftersom ordalydelsen i flera av undantagen ofta är oklar vad gäller de villkor som ska uppfyllas kan institut komma att tolka undantagen olika, vilket kan leda till att undantagen får en vidare tillämpning och inte bara används i specifika fall.

2.1.4 ECB stöder införandet av ett påslag på bruttosoliditetskravet för globala systemviktiga institut som grundar sig på internationella standarder avseende utformning och kalibrering av sådana åtgärder när dessa väl färdigställts. Ytterligare krav för globala systemviktiga institut bör spegla deras systemrelevans och omfatta en ökad förlustabsorberingskapacitet nödvändig för att skapa ytterligare skydd mot fallissemang.

2.1.5 De föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen stadgar också om att kvitta den initiala marginalsäkerheten för derivatexponeringar relaterade till kunders clearing, vilket är ytterligare ett element som avviker från Baselkommitténs standarder. Hur marginalsäkerheten i dessa transaktioner ska behandlas är en komplicerad fråga som för närvarande ses över på internationell nivå. Genomförandet i unionen bör följa slutsatserna när översynen är klar ⁽⁷⁾.

2.1.6 De föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen bibehåller aktuell praxis för att beräkna bruttosoliditetsgraden utifrån balansräkningen vid kvartalets utgång ⁽⁸⁾. ECB rekommenderar att man ser över denna bestämmelse och beaktar pågående internationella diskussioner avseende referensperioden för beräkning av bruttosoliditetsgraden.

2.1.7 Frågan om hur man ska behandla centralbanksreserver vid beräkningen av bruttosoliditetsgraden är en annan aspekt som för närvarande diskuteras på internationell nivå. Genomförandet av bruttosoliditetsgraden enligt unionslagstiftningen bör beakta slutsatserna av dessa diskussioner när dessa slutförts.

⁽¹⁾ Se EBA:s rapport om bruttosoliditetskrav enligt artikel 511 i kapitalkravsförordningen (nr EBA-Op-2016-13), 3 augusti 2016, finns på EBA:s webbplats www.eba.europa.eu

⁽²⁾ Se den föreslagna nya artikeln 429a.1 j i kapitalkravsförordningen.

⁽³⁾ Se den föreslagna nya artikeln 429a i kapitalkravsförordningen.

⁽⁴⁾ Se den konsoliderade versionen (november 2016) av "ECB:s handbok om de alternativ och det handlingsutrymme som ges genom unionsrätten", finns på ECB:s webbplats för banktillsyn www.bankingsupervision.europa.eu

⁽⁵⁾ Se den föreslagna nya artikeln 429a.1 f i kapitalkravsförordningen.

⁽⁶⁾ Se den föreslagna nya artikeln 429a.1 e i kapitalkravsförordningen.

⁽⁷⁾ Se BCBS samrådsdokument *Revisions to the Basel III leverage ratio framework*, 25 april 2016, finns på BIS webbplats www.bis.org

⁽⁸⁾ Se den föreslagna nya artikeln 429.2 i kapitalkravsförordningen jämförd med artikel 14.2 i genomförandeförordning (EU) nr 680/2014.

2.1.8 ECB stöder EBA:s rekommendation att centrala motparter inte bör omfattas av bruttosoliditetskrav även om dessa enheter har ett banktillstånd i vissa medlemsstater. Ett undantag för dessa enheter är rimligt mot bakgrund av de speciella säkerhetsmekanismer som centrala motparter omfattas av enligt förordning (EU) nr 648/2012 samt det faktum att centrala motparter skulder, t.ex. marginalsäkerheter som innehas i form av kontanta medel, främst samlas in för riskhantering, inte för att finansiera investeringsverksamhet.

2.2 Kvoten för stabil nettofinansiering (NSFR)

2.2.1 De föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen avviker från Baselkommitténs standarder vad gäller behandlingen av högkvalitativa likvida tillgångar på nivå 1 där man tillämpar en faktor avseende behovet av stabil finansiering (RSF-faktor) på 0 procent och inte 5 procent⁽¹⁾. ECB föreslår att faktorn avseende behovet av stabil finansiering bör bibehållas för högkvalitativa likvida tillgångar på nivå 1 (exklusive kontanter och centralbanksreserver som bör omfattas av en RSF-faktor på 0 procent) eftersom dessa tillgångar omfattas av en viss prISRISK över en ettårsperiod, även utan något stressscenario. Det är inte ändamålsenligt att tillämpa samma lösning som för likviditetstäckningskvoten eftersom tidsramen för dessa två standarder är olika.

2.2.2 De föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen avviker också från Baselkommitténs standarder vad gäller behandlingen av den framtida finansieringsrisken i derivatkontrakt⁽²⁾. ECB välkomnar mandatet för EBA att lämna in en rapport till kommissionen om möjligheten att anta en mer riskkänslig metod⁽³⁾ eftersom Baselkommitténs standarder inte är tillräckligt riskkänsliga⁽⁴⁾. De föreslagna övergångsbestämmelserna innehåller dock vissa brister som öppnar möjligheter för regelarbitrage, och konsekvenserna för kreditinstituten har ännu ej retts ut. Så länge ingen lämpligare metod identifierats föreslår ECB att övergångsbestämmelserna ska samordnas med Baselkommitténs standarder.

2.2.3 Vad gäller behandlingen av utlåningstransaktioner med säkerhet tillämpas enligt de föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen en lägre RSF-faktor för transaktioner med och utan säkerhet med finansiella motparter med en kortare löptid än sex månader än Baselkommitténs standarder⁽⁵⁾. Man bör, baserat på en ingående analys, göra en allomfattande översyn av faktorer som tillämpas på alla transaktioner med säkerhet i NSFR för att granska huruvida faktorerna för specifika säkerheter och löptider är korrekta. Så länge någon sådan översyn inte har gjorts föreslår ECB att de RSF-faktorer som framgår av Baselkommitténs standarder ska tillämpas.

2.2.4 De föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen inkluderar ett undantag från NSFR-kravet för tillgångar och skulder direkt kopplade till allmänna säkerställda obligationer som uppfyller kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG⁽⁶⁾ och för obligationer med soft bullet- eller pass through-villkor som uppfyller vissa kriterier avseende löptid⁽⁷⁾. ECB stöder EBA:s rekommendation om att endast fullt ut matchade säkerställda obligationer med pass through-villkor bör undantas, eftersom de inte utgör någon finansieringsrisk för emittentbanken⁽⁸⁾. Däremot föreslår ECB att andra säkerställda obligationer inte bör undantas från NSFR eftersom dessa obligationer, liksom andra långfristiga skulder, har en avsevärd finansieringsrisk som inte kompenseras av deras strukturella kännetecken. Med tanke på hur viktiga säkerställda obligationer är för bankernas finansiering, skulle ett de facto-undantag för flertalet utestående säkerställda obligationer resultera i en avsevärt försämd tillsynsstandard.

⁽¹⁾ Se den föreslagna nya artikeln 428r.1 a i kapitalkravsförordningen och punkt 37 i Baselkommitténs dokument *Basel III: the net stable funding ratio*, oktober 2014 (nedan kallat *Baselkommitténs NSFR-ramverk*), finns på BIS webbplats www.bis.org

⁽²⁾ Se de föreslagna nya artiklarna 428u.2 och 428x.2, 428x.3 och 428x.4 i kapitalkravsförordningen.

⁽³⁾ Se den föreslagna nya artikeln 510.4 och 510.5 i kapitalkravsförordningen.

⁽⁴⁾ Se Eurosystemets bidrag till samrådsdokumentet från Europeiska kommissionens generaldirektorat för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen (FISMA), *Further considerations for the implementation of the net stable funding ratio in the European Union*, 14 september 2016.

⁽⁵⁾ Se de föreslagna nya artiklarna 428s b samt 428u.1 a och 428u.1 b i kapitalkravsförordningen och punkterna 38 och 39 b i Baselkommitténs NSFR-ramverk.

⁽⁶⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) (EUT L 302, 17.11.2009, s. 32).

⁽⁷⁾ Se den föreslagna nya artikeln 428f.2 c och 428f.2 d i kapitalkravsförordningen.

⁽⁸⁾ Se rekommendation 6 i EBA:s rapport *Net Stable Funding Requirements under Article 510 of the CRR* (EBA Op/2015/22) av den 15 december 2015, finns på EBA:s webbplats www.eba.europa.eu

2.3 En grundlig genomgång av handelslagret

2.3.1 ECB välkomnar det lägliga förslaget att i unionslagstiftningen genomföra den nya standarden från Baselkommittén om marknadsrisk som härrör från den grundliga genomgången av handelslagret (FRTB) ⁽¹⁾. ECB rekommenderar att genomförandet av FRTB-standarderna i unionen, särskilt lämpliga övergångsarrangemang, beaktar resultaten av pågående internationella diskussioner, särskilt inom BCBS, samt ytterligare utvecklingar på internationell nivå. Därutöver är den tidsperiod om två år som planerats för genomförandet eventuellt otillräcklig för att instituten ska kunna visa att de uppfyller modellkraven och för tillsynsmyndigheterna att göra ingående bedömningar och godkänna modellerna för marknadsrisk. Detta beror på att de tekniska specifikationerna avseende ett antal viktiga aspekter på metoden med interna modeller kommer att föreskrivas genom tekniska tillsynsstandarder, som är tillgängliga först efter det att de föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen har trätt i kraft. Därför är det tillrådligt att förlänga genomförandefasen.

2.3.2 De föreslagna övergångsbestämmelserna som innebär en kraftig revidering nedåt (35 procent) av FRTB:s kapitalkrav under en treårsperiod, utgör en källa till oro eftersom de kan leda till kapitalkrav för marknadsrisk som ligger avsevärt lägre än dagens krav för specifika institut. En övergångsperiod kan visserligen minska konsekvenserna för kreditinstitutens kapitalkrav, men ECB föreslår att övergångskraven fasas ut stegvis enligt en definierad plan och kombineras med ett minimivärde för att förhindra att kapitalkraven för marknadsrisk faller under de aktuella nivåerna.

Vad beträffar ytterligare förändringar av ramverket för marknadsrisk för att uppnå en ökad proportionalitet, anser ECB att de föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen som låter institut med små handelslager använda en förenklad metod vara en lämplig förändring, så länge tröskelvärdena för tillämpningen ligger kvar på den nivå som framgår av förslaget. Den föreslagna förenklade schablonmetoden bör dock vara tillräckligt riskkänslig och leda till kapitalkrav som är adekvata i jämförelse med de nya tillvägagångssätten som gäller för större kreditinstitut. Framtida ändringar av kapitalkravsförordningen bör därför beakta utvecklingen inom Baselkommittén.

2.3.3 De föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen integrerar inte vissa viktiga aspekter från Baselkommitténs standarder, bl.a. en specificering av resultatanalysen, direkt i lagstiftning på nivå 1, vilket innebär att de överläts till framtida delegerade rättsakter. ECB föreslår att dessa element bör inkluderas direkt i kapitalkravsförordningen, och att endast tekniska specifikationer genomförs i tekniska standarder.

2.3.4 De föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen ger kreditinstitutet avsevärd frihet när de utformar sina modeller, vilket kan medföra allvarliga skillnader i tillsynspraxis och riskmodeller. För att motverka detta föreslår ECB att de begränsningar avseende modellerna som tagits fram som en del av FRTB utifrån jämförande studier bör integreras i kapitalkravsförordningen.

2.3.5 Till skillnad från Baselkommitténs standarder tillåter de föreslagna ändringarna av kapitalkravsförordningen kreditinstitutet att utan några restriktioner välja de handlarbord för vilka de ansöker om godkännande för interna modeller och för vilka de fortsätter att tillämpa schablonmetoden. För att förhindra regelarbiterage bör de behöriga myndigheterna, utifrån den metod som kreditinstitutet valt för jämförbara handlarbord, kunna bestämma vilka handlarbord som bör inkluderas i metoden med interna modeller.

I de fall där ECB:s tjänstemän rekommenderar att kapitalkravsförordningen och kapitalkravsdirektivet ska ändras anges de specifika förslagen i ett separat tekniskt arbetsdokument som åtföljs av förklaringar. Det tekniska arbetsdokumentet har inte antagits av ECB-rådet. Det tekniska arbetsdokumentet finns på engelska på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 8 november 2017.

Mario DRAGHI
ECB:s ordförande

⁽¹⁾ BCBS-standarder: *Minimum capital requirements for market risk*, januari 2016, finns på BIS webbplats www.bis.org