

**DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE****af 8. november 2017****om revision af EU's ramme for krisestyring****(CON/2017/47)**

(2018/C 34/06)

**Indledning og retsgrundlag**

Den 2. og den 20. februar 2017 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) en anmodning fra henholdsvis Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 med hensyn til gearingsgrad, net stable funding ratio, krav til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver, modpartskreditrisiko, markedsrisiko, eksponeringer mod centrale modparter, eksponeringer mod kollektive investeringsselskaber, store eksponeringer og indberetnings- og oplysningskrav og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 <sup>(1)</sup> (herefter »de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen«) <sup>(2)</sup>.

Den 17. og den 20. februar 2017 modtog ECB en anmodning fra henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2013/36/EU med hensyn til fritagne enheder, finansielle holdingselskaber, blandede finansielle holdingselskaber, aflønning, tilsynsforanstaltninger og -beføjelser og kapitalbevaringsforanstaltninger <sup>(3)</sup> (herefter »de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet«).

Den 2. og den 20. februar 2017 modtog ECB en anmodning fra henholdsvis Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 806/2014 for så vidt angår kreditinstitutters og investeringsselskabers tabsabsorberings- og rekapitaliseringskapacitet <sup>(4)</sup> (herefter »de foreslåede ændringer til forordningen om den fælles afviklingsmekanisme« eller »de foreslåede ændringer til SRMR«).

Den 20. februar 2017 modtog ECB en anmodning fra henholdsvis Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet om en udtalelse om Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2014/59/EU for så vidt angår kreditinstitutters og investeringsselskabers tabsabsorberings- og rekapitaliseringskapacitet og om ændring af direktiv 98/26/EF, 2002/47/EF, 2012/30/EU, 2011/35/EU, 2005/56/EF, 2004/25/EF og 2007/36/EF <sup>(5)</sup> (herefter »de foreslåede ændringer til direktivet om genopretning og afvikling af banker« eller »de foreslåede ændringer til BRRD«) (herefter kollektivt »de foreslåede ændringer til forordninger og direktiver«).

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da de foreslåede ændringer til forordninger og direktiver indeholder bestemmelser, der påvirker ECB's opgaver i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter i overensstemmelse med traktatens artikel 127, stk. 6, og Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB) bidrag til den smidige gennemførelse af de kompetente myndigheders politikker vedrørende det finansielle systems stabilitet, som omhandlet i traktatens artikel 127, stk. 5. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

**1. Gennemførelse af den samlede standard for tabsabsorberingskapacitet (Total Loss-absorbing Capacity, TLAC) i Unionen**

ECB glæder sig over de foreslåede ændringer til forordningerne og direktivet, som har til formål at gennemføre Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB) <sup>(6)</sup> TLAC-standard for globale systemisk vigtige institutter (G-SII'er), der er etableret i Unionen. En udvidelse af anvendelsesområdet for TLAC-kravene til en anden kreds af systemisk vigtige institutter, f.eks. til andre systemisk vigtige institutter (O-SII'er), vil rejse visse kalibrerings spørgsmål, da de har en meget heterogen profil. Hvis anvendelsesområdet imidlertid ønskes udvidet, kunne et alternativ være at dække en

<sup>(1)</sup> COM(2016) 850 final.

<sup>(2)</sup> ECB har vedtaget en særskilt udtalelse om visse af de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen og kapitalkravsdirektivet, jf. Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2017/46. Alle ECB's udtalelser findes på ECB's websted [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 854 final.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 851 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 852 final.

<sup>(6)</sup> Jf. FSB's Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet af 9. november 2015 (hereafter »FSB's TLAC Term Sheet«), som findes på FSB's websted [www.fsb.org](http://www.fsb.org)

undergruppe af O-SII'er, som ligner G-SII'erne henset til størrelse, kompleksitet, forretningsmodel, indbyrdes forbundethed og systemisk vigtighed, eventuelt med et lavere minimums-kalibreringsgulv. Derved ville forskellene i forhold til G-SII'erne kunne afspejles mere præcist.

## 2. Ændringer til minimumskravet til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver (minimum requirement for eligible liabilities and own funds, MREL)

- 2.1. MREL består af to dele: et tabsabsorberingsbeløb og et rekapitaliseringsbeløb. De foreslåede ændringer til direktivet om genopretning og afvikling af banker (Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD) <sup>(1)</sup> og til forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR) <sup>(2)</sup> giver afviklingsmyndigheden mulighed for at justere MREL-rekapitaliseringsbeløbet for i tilstrækkelig grad at afspejle de risici, der knytter sig til forretningsmodellen, finansieringsmodellen og den overordnede risikoprofil <sup>(3)</sup>. Det gør det muligt for afviklingsmyndigheden at tage højde for en sandsynlig reduktion i aktiverne og den anderledes risikoprofil for instituttet efter anvendelsen af afviklingsværktøjer og at justere rekapitaliseringsbeløbet til den nye mindre balance.

ECB mener, at afviklingsmyndigheden derudover, efter høring af den kompetente myndighed, bør have mulighed for at justere MREL-rekapitaliseringsbeløbet opad for at skabe en »sikkerhedsmargin«. Denne lille buffer vil sikre, at koncernen og enhederne, som bliver resultatet af afviklingen, har tilstrækkelige ressourcer til at dække yderligere uventede tab og uforudsete omkostninger, der kan opstå i perioden efter afvikling, f.eks. i forbindelse med det endelige resultat af værdiansættelsen eller som følge af omkostninger, der opstår i forbindelse med iværksættelse af en plan for omorganisering af forretningsaktiviteterne. Den beløbsmæssige størrelse af en sådan sikkerhedsmargin bør fastsættes fra sag til sag afhængig af kreditinstituttets afviklingsplan.

- 2.2. De foreslåede ændringer til BRRD og SRMR gør det muligt for en afviklingsmyndighed at vejlede en enhed om at have kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver ud over minimumskravet til at dække enhedens eventuelle yderligere tab for at sikre markedstillid til enheden efter afviklingen <sup>(4)</sup>. ECB anbefaler, at den foreslåede MREL-vejledning fjernes, da den tilføjer rammerne kompleksitet uden at give klare fordele. For det første kan MREL-vejledningen øge den samlede kalibrering af MREL, da vejledningen af markedet kan opfattes som et krav, der altid skal tages hensyn til. Afviklingsmyndighedens beføjelse til at omdanne MREL-vejledningen til et fast MREL-krav, hvis den konsekvent overtrædes <sup>(5)</sup> kan forstærke markedets opfattelse af, at MREL-vejledningen reelt bidrager til et øget MREL-krav. For det andet er MREL-vejledning ikke nødvendig for at understøtte overholdelse af MREL-kravet, da det kombinerede bufferkrav allerede lægges oveni MREL-kravet i Kommissionens forslag. For det tredje kan MREL-vejledning ikke retfærdiggøres på grundlag af kravet om at undgå automatiske restriktioner vedrørende det maksimale udlodningsbeløb, da en manglende overholdelse af det kombinerede bufferkrav oveni MREL-kravet under alle omstændigheder ikke bør føre til øjeblikkelige automatiske restriktioner vedrørende udlodningsbeløbene <sup>(6)</sup>. For det fjerde fremstår MREL-vejledning ikke nødvendig for at øge afviklingsmyndighedens fleksibilitet, da MREL-kravet om nødvendigt også kan justeres, eksempelvis ved at tage hensyn til foreslåede sikkerhedsmargen.
- 2.3. I henhold til de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet <sup>(7)</sup> <sup>(8)</sup> opfylder kreditinstitutterne ikke det kombinerede bufferkrav, medmindre de har et tilstrækkeligt kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver til at opfylde det kombinerede bufferkrav, kapitalkravene og MREL på samme tid. Da det kombinerede bufferkrav rangerer over både MREL-kravet <sup>(9)</sup> (første scenarie) og kapitalkravene <sup>(10)</sup> (andet scenarie), skal beføjelsen til at

<sup>(1)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 190).

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT L 225 af 30.7.2014, s. 1).

<sup>(3)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 45c, stk. 3, i BRRD og den foreslåede nye artikel 12d, stk. 3, i SRMR.

<sup>(4)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 45e, stk. 1, i BRRD og den foreslåede nye artikel 12f, stk. 1, i SRMR.

<sup>(5)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 45a, stk. 3, i BRRD.

<sup>(6)</sup> Jf. afsnit 2.9 og 2.10.

<sup>(7)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

<sup>(8)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 141a i kapitalkravsdirektivet.

<sup>(9)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 141a, stk. 1, litra d), i kapitalkravsdirektivet.

<sup>(10)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 141a, stk. 1, litra a), b) og c), i kapitalkravsdirektivet.

håndtere overtrædelser af bufferne tilpasses den underliggende situation. Selv om afviklingsmyndigheden er den rette til at stille krav om en MREL-genopretningsplan i det første scenarie, skal den kompetente myndighed handle i overensstemmelse med kapitalkravsdirektivet i det andet scenarie.

- 2.4. Processen til håndtering eller fjernelse af hindringer for afvikling som følge af en overtrædelse af buffere, der rangerer over MREL<sup>(1)</sup>, bør ændres således, at den kompetente myndighed skal høres på samme måde, som den allerede skal ved andre hindringer. Derudover bør afviklingsmyndighederne gives større fleksibilitet med hensyn til tidsfrister for at sikre, at kreditinstituttet, om nødvendigt, har tilstrækkelig tid til at udvikle den mest hensigtsmæssige strategi til at håndtere overtrædelse af buffere. Derudover glæder ECB sig over Kommissionens forslag, som gør det muligt for afviklingsmyndigheden at kræve, at et institut ændrer MREL-instrumenternes løbetidsprofil som en del af foranstaltningerne til at adressere hindringer for afvikling<sup>(2)</sup>
- 2.5. ECB henstiller, at de foreslåede ændringer til BRRD og SRMR præciserer, at afviklingsmyndighederne har til opgave at overvåge niveauerne for de MREL-nedskrivningsrelevante instrumenter og MREL-procenten i sig selv under hensyn til alle beregningerne af fradrag. Det bør ligeledes præciseres, at afviklingsmyndighederne også har til opgave at overvåge overholdelse af MREL og at informere de kompetente myndigheder om eventuelle overtrædelser eller andre relevante begivenheder, som kan påvirke kreditinstituttets mulighed for at opfylde MREL eller MREL-vejledningen.
- 2.6. I tilfælde af at en overtrædelse af MREL falder sammen med en overtrædelse af kapitalkrav, bør den kompetente myndighed først adressere overtrædelsen af kapitalkravene ved at træffe relevante foranstaltninger, dvs. træffe tilsynsforanstaltninger eller anvende beføjelser til tidlig indgriben i samråd med afviklingsmyndigheden. Høringen bør være kort med henblik på at sikre, at der reageres omgående på overtrædelsen af kapitalkravene. Endvidere skal afviklingsmyndigheden ved udøvelsen af sine beføjelser til at håndtere MREL-overtrædelsen tage hensyn til de foranstaltninger, som den kompetente myndighed har truffet.
- 2.7. I henhold til de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen (Capital Requirements Regulation, CRR)<sup>(3)</sup> kræver tidlig indfrielse af nedskrivningsrelevante passiver forhåndstilladelse for at undgå en udhuling af de tabsabsorberende passiver (»bail-in-able«). Afviklingsmyndigheden bør være ansvarlig for at give en sådan tilladelse, da den også er ansvarlig for at fastsætte MREL og for at specificere det beløb og den instrumentkvalitet, der vil være nødvendig til den foretrukne afviklingsstrategi<sup>(4)</sup>.

Afviklingsmyndigheden bør have pligt til at høre den kompetente myndighed i de tilfælde, hvor et kreditinstitut konverterer MREL-nedskrivningsrelevante passiver til kapitalgrundlagsinstrumenter for at sikre overholdelse af kapitalkravene, da det kan være nødvendigt at godkende en sådan foranstaltning for at bevare instituttets kapitalposition som en going concern. Endelig bør ændringerne præcisere, at nedskrivningsrelevante passivinstrumenter med en resterende løbetid på under et år også er omfattet af dette krav om forhåndstilladelse, hvis enheden eller afviklingskoncernen har overtrådt sit MREL-krav.

- 2.8. ECB er fortalere for de foreslåede ændringer til kapitalkravsdirektivet, hvorefter de automatiske begrænsninger for det maksimale udlodningsbeløb ikke finder anvendelse, hvis overtrædelsen af det kombinerede bufferkrav skyldes instituttets manglende evne til at erstatte passiver, som ikke længere opfylder kriterierne for MREL-nedskrivningsrelevans og udløb<sup>(5)</sup>. Denne undtagelse bør udstrækkes til at omfatte en situation, hvor instituttet ikke opfylder det kombinerede bufferkrav oveni MREL-kravet<sup>(6)</sup>, fordi det lider under en reduktion af kapitalgrundlaget, men ikke resulterer i en manglende opfyldelse af det kombinerede bufferkrav oveni kapitalkravene. I en sådan situation kan kreditinstituttet stadig have et kapitalgrundlag på et forholdsvis højt niveau, som, isoleret set uden MREL, ville være tilstrækkeligt til at opfylde dets kapitalkrav og dets kombinerede bufferkrav.

<sup>(1)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 17, stk. 5, litra h1), i BRRD.

<sup>(2)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 17, stk. 5, litra j1), i BRRD.

<sup>(3)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investingselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

<sup>(4)</sup> Dette er i overensstemmelse med det synspunkt, der er givet udtryk for i punkt 2.6.

<sup>(5)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 141a, stk. 2, i kapitalkravsdirektivet.

<sup>(6)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel i 141a, stk. 1, litra d), i kapitalkravsdirektivet.

- 2.9. ECB henstiller, at den foreslåede undtagelse fra anvendelsen af restriktioner på det maksimale udlodningsbeløb, i tilfælde hvor kreditinstituttet ikke har tilstrækkelige MREL-instrumenter, ikke bør begrænses til en periode på seks måneder, da det måske ikke vil forsinke anvendelsen af MDA-restriktionerne i tilstrækkelig grad og således stadig vil kunne forværre stress på finansieringsmarkederne, når der er behov for at udstede nye kapital- eller gældsinstrumenter <sup>(1)</sup>. I stedet bør undtagelsen gælde for en periode på tolv måneder, som vil give instituttet mere tid til at udstede MREL-nedskrivningsrelevante instrumenter. Dette er særlig relevant, da MREL-instrumenter generelt har kortere løbetider end kapitalgrundlagsinstrumenter og således indebærer større refinansieringsrisici, der kan falde sammen med fremtidig stress på finansieringsmarkederne.
- 2.10. Set ud fra et perspektiv om finansiel stabilitet er krydsejerskab af MREL-passiver mellem kreditinstitutter ikke ønskeligt. For at undgå dobbelt medregning og begrænse afsmittende effekter bør fradragsreglerne gælde for alle beholdninger af eksterne MREL-passiver, dvs. udstedt til enheder uden for afviklingskoncernen, uanset type kreditinstitut, dvs. ikke begrænset til G-SII'er. Den samme metode, som aktuelt foreslås for G-SII'er, bør finde anvendelse på alle kreditinstitutter, dvs. at der foretages fradrag fra MREL-nedskrivningsrelevante passiver og fra kapitalgrundlag på grundlag af en tilsvarende fradragsmetode. Generelt bør andre aspekter af fradragsreglerne være i overensstemmelse med det, der er blevet aftalt internationalt for TLCA, dvs. i FSB's TLAC Term Sheet og Basel III-rammerne <sup>(2)</sup>, herunder for bankkoncerner med mere end en afviklingsmyndighed og afviklingskoncern.
- 2.11. Set ud fra et perspektiv om finansiel stabilitet kan afviklingsmulighederne blive formindsket, hvis nye »ikke-privilegerede« seniorgældsinstrumenter og efterstillede gældsinstrumenter holdes af detailinvestorer. Det kunne derfor overvejes at udarbejde klare og letforståelige oplysningskrav og andre sikkerhedsforanstaltninger for at øge investorerens opmærksomhed på de risici, der er forbundet med sådanne instrumenter. I samme forbindelse kunne det være tilrådeligt at overveje at kræve en mindste pålydende værdi på mindst EUR 100 000 pr. enhed for hvert instrument. Det vil øge investeringstærsklen og således også investorerens opmærksomhed, hvorved direkte detailinvesteringer begrænses. Der bør arbejdes hen imod en fælles ramme på EU-plan med hensyn til disse spørgsmål for at undgå, at de forskellige medlemsstater har forskelligartede tilgange, hvilket vil føre til fragmentering inden for Unionens marked for disse instrumenter <sup>(3)</sup>.
- 2.12. Behandlingen af koncerner, som skal afvikles under en multiple point of entry-metode (MPE-afviklingsstrategi), bør præciseres. For det første bør definitionen af en »afviklingskoncern« udelukke tredjelandsdatterselskaber, som selv er points of entry, da disse vil blive behandlet separat fra resten af koncernen i tilfælde af afvikling <sup>(4)</sup>. For det andet bør ændringerne præcisere, at MREL på niveau afviklingsenhed skal opfyldes på et konsolideret grundlag på niveau afviklingskoncern <sup>(5)</sup>. For det tredje bør de foreslåede regler om fradrag fra nedskrivningsrelevante passiver, som gælder for koncerner, der skal afvikles under en MPE-afviklingsstrategi <sup>(6)</sup>, fuldt ud afspejle TLAC-term sheetet med hensyn til de justeringer, der er tilladt, og komponenterne i formlen.

### 3. Overgangsordninger for MREL

- 3.1. En vigtig faktor i gennemførelsen af en enhedsspecifik MREL er, at der fastsættes en passende overgangsperiode. De potentielt mange tilfælde af manglende opfyldelse af MREL, der kan opstå ved indførelsen af de nye harmoniserede niveauer, kan udgøre en betydelig udfordring for visse kreditinstitutter for så vidt angår den rettidige opfyldelse af disse krav under de nuværende makroøkonomiske forhold. ECB foreslår derfor, at der indføres en passende minimumsovergangsperiode for alle kreditinstitutter, som ikke bør være kortere end den periode, der gælder for G-SII'er, som er fastsat i TLAC-term sheetet. Endvidere bør afviklingsmyndigheden gives fleksibilitet til, fra

<sup>(1)</sup> Det bemærkes, at overtrædelse af det kombinerede bufferkrav også kan opstå, selv om kreditinstituttet har en høj lovpligtig kapital, hvis det faktisk opfylder en betydelig andel af sit MREL-krav med sit kapitalgrundlag og ikke andre MREL-nedskrivningsrelevante passiver.

<sup>(2)</sup> Findes på Den Internationale Betalingsbanks (BIS) websted [www.bis.org](http://www.bis.org)

<sup>(3)</sup> Jf. også afsnit 3.5 i udtalelse CON/2017/23.

<sup>(4)</sup> En sådan præcisering med hensyn til behandlingen af tredjelandsdatterselskaber kan have en betydelig effekt på MREL for disse koncerntyper.

<sup>(5)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 11, stk. 3, i kapitalkravsforordningen.

<sup>(6)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 72e, stk. 4, i kapitalkravsforordningen.

sag til sag, at fastsætte en endelig tidsfrist for overholdelse, som er længere end den harmoniserede minimumsperiode. ECB anbefaler, at det præciseres, at enhver forlængelse ud over en minimumsovergangsperiode for et givet institut bør baseres på en vurdering af udfordringerne i at opfylde MREL-kravet, som et sådant institut ville blive pålagt på grund af begrænset markedsadgang eller markedskapacitet, eller lignende begrænsninger i det pågældende makroøkonomiske miljø.

- 3.2. Desuden ser ECB en fordel i, at der indføres nye anerkendelseskriterier for MREL-nedskrivningsrelevante instrumenter, som bringer MREL-ankendelseskriterierne i overensstemmelse med TLAC-ankendelseskriterierne <sup>(1)</sup>, og at der indføres yderligere elementer, som forbedrer permanenten af MREL-nedskrivningsrelevante instrumenter <sup>(2)</sup>. Dette vil bidrage til at sikre MREL's tabsabsorberende kapacitet på det tidspunkt, hvor afviklingen skal ske. De yderligere elementer, der strækker sig ud over TLAC-ankendelseskriterierne, kan dog føre til yderligere manglende opfyldelse, f.eks. ved, at passiver med en bestemmelse om førtidig ophævelse (acceleration clause) ikke kan anerkendes, hvilket der bør tages hensyn til fra sag til sag ved fastsættelsen af overgangsperioden for opfyldelse af MREL. Alternativt kunne de foreslåede ændringer til kapitalkravsforordningen omformuleres, således at det specificeres, at passiver, der tidligere var MREL-ankendte, men som ikke overholder de nye, yderligere elementer, vil være omfattet af en overgangsordning, hvorefter de fortsat vil være anerkendt, som de er under den nuværende ordning. En sådan overgangsordning bør i givet fald udfases inden for en rimelig tidshorisont.
- 3.3. Hvad angår kravet om, at passiver hidrørende fra gældsinstrumenter med indbyggede derivater, er udelukket fra nedskrivningsrelevante passiver, er det nødvendigt yderligere at præcisere definitionen af »indbyggede derivater«. Det kunne muligvis opnås ved at udvikle passende reguleringsmæssige tekniske standarder <sup>(3)</sup>.

#### 4. Foranstaltninger til tidlig indgriben

- 4.1. Der er et betydeligt overlap mellem tilsynsforanstaltningerne i henhold til kapitalkravsdirektivet <sup>(4)</sup>, SSM-forordningen <sup>(5)</sup> (SSMR) og foranstaltningerne til tidlig indgriben, som er fastsat i BRRD, henset til både indhold og betingelserne for deres anvendelse. Dette overlap skaber betydelige udfordringer for den praktiske gennemførelse af rammen for tidlig indgriben, særligt i lyset af manglen på klarhed med hensyn til betingelserne for tidlig indgriben.
- 4.2. Endvidere skal ECB's beføjelser til tidlig indgriben udøves på grundlag af individuelle nationale gennemførelser af BRRD <sup>(6)</sup>. Det skaber usikkerhed med hensyn til, hvilke foranstaltninger, der kan anvendes, og betingelserne for at udøve dem i de enkelte medlemsstater.
- 4.3. ECB foreslår derfor, at de foranstaltninger til tidlig indgriben, som allerede findes i kapitalkravsdirektivet og SSM-forordningen, fjernes fra BRRD, og at SRMR ændres, således at der skabes et retligt grundlag i en forordning for ECB's beføjelser til tidlig indgriben for at fremme en konsekvent anvendelse heraf.

#### 5. Redskab til betalingsudsættelse forud for afvikling

- 5.1. De foreslåede ændringer til BRRD tillægger både de kompetente myndigheder og afviklingsmyndighederne nye beføjelser til at suspendere betalings- og leveringsforpligtelser. ECB hilser generelt harmonisering af sådanne beføjelser på EU-plan velkommen, men forventer, at disse vidtrækkende beføjelser kun vil blive udøvet i ekstreme tilfælde, om overhovedet. På grund af dets usædvanlige karakter og dets ødelæggende effekt for kontrakter bør anvendelse af redskabet til betalingsudsættelse besluttes i tæt samarbejde mellem alle relevante myndigheder. ECB foreslår at indføre en procedure til fordeling af ansvaret for en betalingsudsættelse hos enten den kompetente myndighed eller afviklingsmyndigheden, afhængigt af hvorvidt betalingsudsættelsen pålægges før eller efter konstateringen af, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende. En sådan procedure bør som udgangspunkt undgå at pålægge på hinanden følgende betalingsudsættelser. Kun i ekstraordinære tilfælde, hvor det er begrundet gennem særlige omstændigheder og under overholdelse af proportionalitetsprincippet, bør afviklingsmyndigheden have mulighed for at pålægge en yderligere betalingsudsættelse med henblik på at lukke hullet mellem det tidspunkt, hvor konstateringen af, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, sker, og afviklingstiltag foretages.

<sup>(1)</sup> Den primære tilbageværende forskel vil være, at efterstillelse ikke kræves for alle institutter, og at strukturerede obligationer under visse betingelser kan anerkendes i forbindelse med MREL.

<sup>(2)</sup> Jf. den foreslåede nye artikel 72b, stk. 2, litra h), i kapitalkravsforordningen om incitamenter til at indfri, litra j), call-optioner, der udelukkende kan udnyttes efter udstederens valg, litra k), behovet for, at betingelserne i kapitalkravsforordningens artikel 77 og 78 er opfyldt, litra l), ingen angivelse af tilbagebetaling før tid, litra m), ingen ret for indehaveren til at fremskynde de planlagte betalinger og litra n), at størrelsen af betalingerne ikke vil blive ændret på grundlag af kreditsituationen for instituttet.

<sup>(3)</sup> Jf. også afsnit 2.1.2 i Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2017/6.

<sup>(4)</sup> Jf. navnlig artikel 104 i kapitalkravsdirektivet.

<sup>(5)</sup> Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT L 287 af 29.10.2013, s. 63), særligt artikel 16.

<sup>(6)</sup> I overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i SSMR.

- 5.2. Generelt bør et redskab til betalingsudsættelse forud for afvikling være adskilt og uafhængigt af foranstaltningerne til tidlig indgriben. Hovedformålet med et redskab til betalingsudsættelse forud for afvikling bør være at forhindre alvorlig forværring af et kreditinstituts balance. Navnlig vil redskabet til betalingsudsættelse forud for afvikling, om nødvendigt, kunne give den kompetente myndighed tilstrækkelig tid til at afslutte vurderingen af, hvorvidt et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, herunder under hensyntagen til den tid, som det tager at træffe en sådan formel afgørelse, som også kræver høring af afviklingsmyndigheden. Derudover giver et moratorium afviklingsmyndigheden mere tid til parallelt at begynde at planlægge sine afviklingsopgaver. Et moratorium bør højst gives for fem arbejdsdage i alt, en begrænsning, som også er nødvendig af hensyn til den alvorlige indvirkning, som et moratorium har på kreditorernes rettigheder. ECB advarer om, at længere perioder, hvor indskyderne ikke har adgang til deres indskud, underminerer tilliden til banksystemet og i sidste ende kan skabe risici for den finansielle stabilitet.
- 5.3. Skal en betalingsudsættelse forud for afvikling være effektiv, er det nødvendigt, at den har det bredest mulige anvendelsesområde for at gøre det muligt at reagere rettidigt på udgående pengestrømme. Den generelle undtagelse for dækkede indskud og fordringer under investorgarantiordninger bør erstattes af begrænsede skønsmæssige undtagelser, som indrømmes af den kompetente myndighed, for at bevare en grad af fleksibilitet. En sådan fremgangsmåde vil gøre det muligt for den kompetente myndighed f.eks. at give indskydere tilladelse til at hæve et begrænset beløb af deres indskud hver dag i overensstemmelse med den beskyttelse, som ydes i henhold til direktivet om indskudsgarantiordninger (Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD)<sup>(1)</sup>, samtidig med at der tages hensyn til eventuelle likviditetsmæssige og tekniske begrænsninger. Der bør træffes visse sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af indskyderrettigheder, såsom klar kommunikation om, hvornår der igen vil være adgang til indskud. Endelig bør eventuelle indvirkninger i forhold til direktivet om indskudsgarantiordninger vurderes, da redskabet til betalingsudsættelse forud for afvikling ikke vil være til nytte, hvis det anses for at være en udløsende faktor for, at indskud er indisponible i henhold til DGSD.
- 5.4. ECB henstiller, at de eksisterende undtagelser fra moratoriet relateret til finansielle markedsinfrastrukturer (FMI'er) udvides til også at omfatte a) tredjelands værdipapircentraler (CSD'er), som er anerkendt af Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed i henhold til forordningen om værdipapircentraler<sup>(2)</sup> og b) tredjelands betalingsystemer, der er underlagt en tilsynsordning baseret på samarbejde, der omfatter mindst en centralbank i Det Europæiske System af Centralbanker. En suspension, hvorefter en deltager (et kreditinstitut) ikke kan foretage betalinger til en FMI, vil de facto betyde, at deltageren ikke længere kan opfylde sine forpligtelser i takt med, at de forfalder. Hvad angår betalingsforpligtelser til finansielle markedsinfrastrukturer, vil det betyde, at deltageren er i misligholdelse. Uden en undtagelse for denne type betaling vil moratoriet faktisk have potentiale til at skabe og sprede systemiske risici, før FMI-sikkerhedsforanstaltningerne begynder at virke<sup>(3)</sup>.
- 5.5. Den foreslåede harmonisering af beføjelserne i forbindelse med redskabet til betalingsudsættelse forud for afvikling bør heller ikke berøre andre beføjelser til at iværksætte et moratorium, f.eks. tilsynsbeføjelser eller retslige beføjelser indført på nationalt plan til sikring af *par conditio creditorum*-princippet (princippet om ligebehandling af kreditorer) ved indledningen af en insolvensbehandling. Hvis et kreditinstitut ikke afvikles, når betalingsforpligtelserne er blevet suspenderet, f.eks. fordi afviklingsmyndigheden beslutter, at en afvikling ikke vil være i offentlighedens interesse, kan sådanne nationale værktøjer blive relevante igen. En tilsvarende situation kunne opstå, hvis den nødlidende enhed bliver insolvent efter anvendelsen af afviklingsværktøjer.
- 5.6. Undtagelserne i BRRD, som gælder for centralbanker, herunder for så vidt angår redskabet til betalingsudsættelse forud for afvikling, udstrækkes til at omfatte Den Internationale Betalingsbank (Bank for International Settlements, BIS). BIS er blevet betroet opgaven at fremme samarbejdet mellem centralbanker, at tilvejebringe yderligere faciliteter til internationale finansielle operationer og at fungere som forvalter eller agent for internationale finansielle afregninger. Det er derfor hensigtsmæssigt, at den behandles lige som en centralbank i henhold til BRRD.

<sup>(1)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 149). Som et eksempel har indskyderne under en overgangsperiode i henhold til direktivets artikel 8, stk. 4, adgang til et passende beløb af deres dækkede indskud til at dække leveomkostninger inden fem arbejdsdage efter en anmodning.

<sup>(2)</sup> Jf. artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 909/2014 af 23. juli 2014 om forbedring af værdipapirafviklingen i Den Europæiske Union og om værdipapircentraler samt om ændring af direktiv 98/26/EF og 2014/65/EU samt forordning (EU) nr. 236/2012 (EUT L 257 af 28.8.2014, s. 1).

<sup>(3)</sup> Af den grund er der en fælles forståelse på både EU-plan og internationalt plan (love om endelig afregning og Rådet for Finansiell Stabilitets Key Attributes) for, at der er behov for at beskytte finansielle forpligtelser, som er forbundet med finansielle markedsinfrastrukturer, mod et moratorium.

- 5.7. Yderligere vurderinger bør også foretages for så vidt angår anerkendelsen af redskabet til betalingsudsættelse i henhold til tredjelands love, særligt i de tilfælde, hvor en anerkendelsesmekanisme endnu ikke er blevet oprettet. Særligt bør de potentielle konsekvenser af redskabet til betalingsudsættelse med henblik på International Swaps and Derivatives Association 2015 Universal Resolution Stay Protocol overvejes nøje, som kun anerkender en kortere periode for en udsættelse med en mulighed for fravalg for så vidt angår jurisdiktioner, der efterfølgende ændrer den lovmæssige udsættelses udstrækning.
- 5.8. Endelig bør de mulige konsekvenser af de tilsynsmæssige krav nøje vurderes i lyset af den foreslåede varighed af redskaberne til betalingsudsættelse og den forudsete suspendering af ophør eller netting-/modregningsret.
6. **Vurderingen »nødlidende eller forventeligt nødlidende« i forbindelse med mindre signifikante kreditinstitutter under direkte ansvar af Den Fælles Afviklingsinstans (Single Resolution Board, SRB)**

Selv om Kommissionens foreslåede ændringer til SRMR ikke adresserer dette, kræver afviklingsproceduren, som er fastsat i SRMR, omgående opmærksomhed. Navnlig fører den manglende afstemning af ECB's og SRB's institutspecifikke ansvar kombineret med den nuværende ordlyd af SRMR til retlig usikkerhed med hensyn til, hvilken myndighed der har ansvar for at vurdere, om et mindre signifikant kreditinstitut, som er under SRB's direkte ansvar, er nødlidende eller forventeligt nødlidende. Ifølge ordlyden af artikel 18 i SRMR er ECB ganske vist ansvarlig for at foretage vurderingen »nødlidende eller forventeligt nødlidende« for så vidt angår visse mindre signifikante kreditinstitutter, men denne ordlyd tager ikke hensyn til begrænsningerne i EU's primære ret. Ved en systematisk fortolkning af EU's retlige ramme ligger vurderingen »nødlidende eller forventeligt nødlidende« for både mindre signifikante grænseoverskridende koncerner og andre mindre signifikante kreditinstitutter, som er under SRB's direkte ansvar, reelt uden for ECB's direkte kompetence og bør i stedet henhøre under de kompetente nationale myndigheders kompetence, da det i henhold til SSM-forordningen er dem, der er de kompetente tilsynsmyndigheder for mindre signifikante kreditinstitutter<sup>(1)</sup>. ECB henstiller, at de foreslåede ændringer til SRMR udstrækkes til udtrykkeligt at fastslå, at det er de respektive kompetente nationale myndigheder, der har ansvar for at foretage vurderingen »nødlidende eller forventeligt nødlidende« for et mindre signifikant kreditinstitut, som henhører under SRB<sup>(2)</sup>.

Konkrete ændringsforslag til de foreslåede forordninger og direktiver fremsættes med en begrundelse herfor i et separat teknisk arbejdsdokument vedlagt en forklarende tekst. Det tekniske arbejdsdokument er ikke vedtaget af Styrelsesrådet. Det tekniske arbejdsdokument er tilgængeligt på engelsk på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 8. november 2017.

Mario DRAGHI  
Formand for ECB

---

<sup>(1)</sup> Jf. artikel 6, stk. 4, i SSMR.

<sup>(2)</sup> De samme betragtninger gælder tilsvarende bestemmelserne i artikel 21 i SRMR.