



EUROPEISKA CENTRALBANKEN
BANKTILLSYN

Offentligt samråd

om tillvägagångssättet för
erkännande av institutionella
skyddssystem för tillsynsändamål

BANKENTOEZICHT

BANKTILLSYN BANKU UZRAUDZĪBA

BANKŪ PRIEŽIŪRA NADZÓR BANKOWY

VIGILANZA BANCARIA

BANKFELÜGYELET

BANKING SUPERVISION

SUPERVISION BANCAIRE BANČNI NADZOR

MAOIRSEACHT AR BHAINCÉIREACHT NADZOR BANAKA

BANKING SUPERVISION

PANGANDUSJÄRELEVALVE

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKOVNI DOHLED

БАНКОВ НАДЗОР

BANKTILSYN

BANKENAUF SICHT

ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ PANKKIVALVONTA

SUPRAVEGHERE BANCARĂ BANKOVÝ DOHLAD

SUPERVIŽJONI BANKARJA

SUPERVISIÓN BANCARIA

BANKING SUPERVISION

BANKENAUF SICHT

SUPERVISÃO BANCÁRIA

1 Inledning

1. I detta samrådsdokument förklaras ECB:s tillvägagångssätt för bedömning av institutionella skyddssystem (IPS) för tillsynsändamål. Syftet med dokumentet är att säkerställa samstämmighet, effektivitet och transparens vad gäller den policy som ska tillämpas vid bedömningen av institutionella skyddssystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 575/2013¹ (kapitalkravsförordningen), inom ramen för den europeiska banktillsynen.
2. I kapitalkravsförordningen (CRR) definieras ett IPS som ett avtalsgrundat eller lagstadgat institutionellt skyddssystem som skyddar medlemsinstituterna och särskilt säkerställer att de har den likviditet och solvens som krävs för att vid behov undvika konkurs (artikel 113.7 i CRR, första stycket). I enlighet med villkoren i CRR får behöriga myndigheter åsidosätta utvalda tillsynskrav eller tillåta vissa undantag för medlemsinstitut i institutionella skyddssystem. För närvarande är institutionella skyddssystem erkända för CRR-syften i tre länder som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM): Österrike, Tyskland och Spanien. De institutionella skyddssystemens relevans är betydande i absoluta tal, med tanke på att omkring 50 % av kreditinstituterna i euroområdet är medlemmar i ett IPS och står för cirka 10 % av de totala tillgångarna i euroområdets banksystem. I de flesta fall är både betydande och mindre betydande institut som är föremål för ECB:s banktillsyn medlemmar i samma IPS. De två huvudsektorer som de institutionella skyddssystemen omfattar i de tre berörda euroländerna är medlems- och sparbanker. En av de viktigaste egenskaperna för dessa sektorer är de enskilda kreditinstitutens höga grad av självständighet och oberoende. Det innebär att institutionella skyddssystem, trots att de säkerställer medlemsinstitutens likviditet och solvens, inte är detsamma som konsoliderade bankgrupper.
3. I artikel 113.7 i CRR fastställs att ECB får ge kreditinstitut tillstånd att åsätta en riskvikt på 0 % för exponeringar mot andra motparter som är medlemmar i samma IPS, med undantag för exponeringar som ger upphov till poster i kärnprimärkapital, primärkapitaltillskott och sekundärkapitaltillskott. Detta motsvarar huvudbeslutet om ett institutionellt skyddssystem godtagbarhet för tillsynsändamål. Som en direkt följd av tillstånd som beviljas i enlighet med artikel 113.7 får institut permanent använda "schablonmetoden" för exponeringar enligt artikel 150.1 f i CRR. Exponeringarna i fråga är dessutom undantagna från tillämpningen av artikel 395.1 i CRR när det gäller tak för stora exponeringar. Tillämpningen av artikel 113.7 är vidare en av förutsättningarna för beviljandet av ytterligare undantag för IPS-medlemmar, nämligen: a) undantag från avdraget av innehav av kapitalbasinstrument i enlighet med

¹ 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).

artikel 49.3 i CRR, b) beviljandet av likviditetsundantag i enlighet med artikel 8.4 i CRR och c) tillämpningen av lägre utflödes- och högre inflödesprocentandel för beräkningen av likviditetstäckningskrav (artiklarna 422.8 och 425.4 i CRR jämförda med artiklarna 29 och 34 i den delegerade akten om likviditetstäckningskrav²)³.

4. I detta samrådsdokument anges hur ECB kommer att bedöma huruvida institutionella skyddssystem och deras medlemsinstitut uppfyller de villkor som fastställs i CRR för att beviljas tillstånd i enlighet med artikel 113.7 i den förordningen. Dessa specifikationer kommer de gemensamma tillsynsgrupperna att använda vid bedömningen av enskilda ansökningar från betydande institut som är medlemmar i ett IPS.
5. Specifikationerna innebär inga nya regleringskrav och de är inte juridiskt bindande. De ger istället ytterligare vägledning om hur ECB kommer att bedöma ansökningar inom ramen för artikel 113.7. ECB:s slutgiltiga beslut om att bevilja tillstånd i enlighet med den artikeln kommer att fattas från fall till fall. Beslutet kommer att baseras på en holistisk analys som omfattar alla aspekter av de villkor som anges i CRR samt ytterligare information från den kontinuerliga tillsynen av kreditinstitut som är medlemmar i det institutionella skyddssystemet. För underlätta kommunikationen med tillsynsmyndigheterna (ECB och – om det finns mindre betydande institut som är IPS-medlemmar – de nationella behöriga myndigheterna) i samband med denna bedömning ska medlemsinstituten i det institutionella skyddssystemet ange en enda kontaktpunkt.
6. Innan det utförs en ingående tillsynsbedömning i enlighet med punkterna a) till i) i artikel 113.7 i CRR, kommer ECB först att bedöma huruvida IPS kan ge tillräckligt med stöd ifall ett medlemsinstitut utsätts för allvarliga finansiella restriktioner vad gäller både likviditet och/eller solvens. I artikel 113.7 i CRR fastställs inte någon särskild tidpunkt då stöd för att säkerställa likviditet och solvens ska ges för att undvika insolvens. Det institutionella skyddssystemet anses utlösas när, med hänsyn tagen till institutets återhämtningsplan och andra relevanta omständigheter, det inte finns några rimliga utsikter till att alternativa åtgärder inom den privata sektorn, såsom de återhämtningsåtgärder som anges i planen, skulle förhindra att institutet fallerar. Som en del av avtalsarrangemangen ska IPS ha infört en omfattande uppsättning åtgärder, processer och mekanismer som ska utgöra ramarna för systemet. Dessa ramar ska omfatta en serie utförbara handlingar som sträcker sig från mindre inkräktande åtgärder, såsom noggrannare övervakning av medlemsinstitut baserat på relevanta indikatorer, till mer ingående åtgärder som står i proportion

² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 när det gäller likviditetstäckningskravet för kreditinstitut.

³ ECB:s policy för utnyttjandet av dessa alternativ och detta handlingsutrymme beskrivs i utkastet till ECB:s handbok om de alternativ och det handlingsutrymme som ges genom unionsrätten, vilket publicerades för offentligt samråd den 11 november 2015.

till de risker som är förbundna med det stödmottagande medlemsinstitutet och graden av finansiella restriktioner, inbegripet direkt kapital- och likviditetsstöd. Genom proaktiva interventioner i rätt tid ska det institutionella skyddssystemet se till att dess medlemsinstitut ständigt följer de lagstadgade kapitalbaskraven, vilket gör det möjligt för dem att fortsätta sin verksamhet på ett sunt och noggrant sätt.

7. Specifikationerna anges i detta samrådsdokument på ett sätt som återspeglar strukturen i artikel 113.7 i CRR. Specifikationerna ska därför läsas i jämförelse med relevant lagtext.
8. De begrepp som används i detta dokument har samma betydelse som definitionerna i CRR, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2013/36/EU (CRD IV)⁴ och rådets förordning (EU) nr 1024/2013 (SSM-förordningen)⁵.
9. Dokumentet visar vilket tillvägagångssätt ECB kommer att följa i sitt tillsynsarbete. Om det i särskilda fall finns faktorer som berättigar ett avsteg från dessa specifikationer har dock ECB befogenhet att fatta ett sådant beslut, förutsatt att man anger tydliga och tillräckliga skäl till detta. Skälen till ett sådant avsteg från det fastställda tillvägagångssättet måste även vara i överensstämmelse med EU-rättens allmänna principer, i synnerhet de om likabehandling, proportionalitet och tillsynsobjektens berättigade förväntningar. Detta är helt i linje med EU-domstolens fasta rättspraxis enligt vilken interna bestämmelser, som detta dokument, ska betraktas som vägledande förhållningsregler för den praxis som ska följas som EU-institutionerna i berättigade fall får avvika från⁶.
10. ECB förbehåller sig rätten att revidera de specifikationer som beskrivs i detta dokument för att ta hänsyn till ändringar i lagstiftningen eller särskilda omständigheter, samt till antagandet av särskilda delegerade akter i vilka en särskild policyfråga kan komma att regleras på ett annat sätt. Eventuella ändringar kommer att offentliggöras och kommer att antas med vederbörlig hänsyn till de ovannämnda principerna om berättigade förväntningar, proportionalitet och likabehandling.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) nr 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag.

⁵ 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).

⁶ Se punkt 209 i EU-domstolens dom av den 28 juni 2005 i de förenade målen C-189/02, C-202/02, C-205/02–C-208/02 och C-213/02: "Domstolen har vid prövningen av en administrations interna bestämmelser redan fastslagit att sådana bestämmelser, även om de inte kan anses som rättsregler, som administrationen under alla omständigheter skulle vara skyldig att iakttä, likväl utgör vägledande förhållningsregler för den praxis som skall följas och från vilka administrationen, i ett enskilt fall, inte kan avvika utan att ange skäl som är förenliga med likabehandlingsprincipen. Sådana bestämmelser utgör följaktligen en rättsakt som har allmän giltighet, vars rättsstridighet tjänstemän och andra anställda som berörs kan åberopa till stöd för en talan som väckts mot enskilda beslut, vilka har antagits med stöd av nämnda bestämmelser."

11. ECB ansvarar för att SSM ska fungera effektivt och vara konsekvent och en av övervakningsuppgifterna är att säkerställa att tillsynsresultaten är enhetliga. Normalt sett består ett IPS av både betydande institut och mindre betydande institut och det är därför viktigt att säkerställa en konsekvent behandling av institut som tillhör institutionella skyddssystem inom SSM-området. När det gäller institutionella skyddssystem som består av både betydande institut och mindre betydande institut är det viktigt att både ECB, som ansvarar för tillsynen av betydande institut, och de nationella behöriga myndigheterna, som ansvarar för tillsynen av de mindre betydande instituten, använder sig av likartade specifikationer för godtagbarhetsbedömningen. För konsekvensens skull är det dessutom tillrådligt att liknande bedömningskriterier används för institutionella skyddssystem som endast består av mindre betydande institut. I samarbete och samförstånd med de nationella behöriga myndigheterna, kommer specifikationerna i detta samrådsdokument att utvidgas till att omfatta de nationella behöriga myndigheternas tillsyn av mindre betydande institut.
12. Den behöriga myndighetens beslut att bevilja tillstånd i enlighet med artikel 113.7 i CRR avser enskilda institut som är medlemmar i ett IPS. För institutionella skyddssystem som består av både betydande och mindre betydande institut kommer det att inrättas en process som ska säkerställa en tillräcklig grad av samordning och samråd mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna, vilka är de myndigheter som är behöriga att fatta IPS-relaterade beslut, såsom beviljandet av ytterligare undantag eller avvikelser. Samordningen mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna kommer också att säkerställas med avseende på den kontinuerliga övervakningen av institutionella skyddssystem.
13. Dessa specifikationer kommer att ingå i ECB:s handbok om de alternativ och det handlingsutrymme som ges genom unionsrätten (vilken ECB antog den 11 november 2015 och publicerade på webbplatsen för banktillsyn).

2 Specifikationer för bedömningen i enlighet med artikel 113.7 i CRR

I det här avsnittet anges de särskilda kriterier som ECB avser att följa vid bedömningen av enskilda ansökningar för det godkännande som avses i artikel 113.7 i CRR från kreditinstitut under tillsyn som är medlemmar i ett IPS.

ECB kommer från fall till fall att ge institut sitt godkännande att inte tillämpa kraven i artikel 113.1 i CRR för exponeringar mot motparter med vilka institutet ingått ett institutionellt skyddssystem (IPS) och att åsätta en riskvikt på 0 procent för dessa exponeringar, förutsatt att villkoren i artikel 113.7 i CRR har uppfyllts.

ECB ska ta hänsyn till följande faktorer vid bedömningen av huruvida godkännande ska ges eller inte:

- **I enlighet med artikel 113.7 a jämförd med artikel 113.6 a och d i CCR kommer ECB att verifiera huruvida**
 - (i) motparten är ett institut, ett finansiellt institut eller ett företag för anknutna tjänster som omfattas av tillfredsställande tillsynskrav,
 - (ii) de IPS-medlemmar som begär godkännandet är etablerade i samma medlemsstat.
- **För bedömningen av överensstämmelsen med det villkor som fastställs i artikel 113.7 a jämförd med artikel 113.6 e i CRR, nämligen att det inte finns några rådande eller förutsedda väsentliga praktiska eller rättsliga hinder för att motparten snabbt ska kunna överföra medel ur kapitalbasen eller återbetala skulder till institutet:**
 - (i) De specifikationer som tagits fram för att bedöma överensstämmelse med kraven i artikel 7.1 i CRR om undantag för dotterföretag ska tillämpas "mutatis mutandis" (med vederbörliga ändringar)⁷.
 - (ii) Eventuella tidigare indikationer avseende flöden av finansiella medel mellan IPS-medlemmar som påvisar förmågan att snabbt överföra medel eller betala tillbaka skulder kommer att beaktas.
 - (iii) Det institutionella skyddssystemets roll och ansvar som medlare i krislägen är att tillhandahålla finansiella medel som stöd till problemtyngda IPS-medlemmar. Detta anses vara av största betydelse.

⁷ Se utkastet till ECB:s om de alternativ och det handlingsutrymme som ges genom unionsrätten, kapitel 1.3 Undantag från kapitalkrav (artikel 7 i CRR). ss. 5 ff. (https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/reporting/pub_con_options_discretions_guide.en.pdf?f21cdb7b53b7fa1265e88c4643d09c10)

- **Vid bedömning av överensstämmelse med villkoret i artikel 113.7 b i CRR, nämligen att ordningen är sådan att det institutionella skyddssystemet från lätt tillgängliga medel kan ge det stöd som krävs enligt dess åtagande, kommer ECB att verifiera huruvida nedanstående villkor uppfylls:**
 - (i) Ordningen för IPS omfattar flera olika åtgärder, processer och mekanismer som utgör ramarna för IPS verksamhet. Dessa ramar ska omfatta en serie möjliga handlingar som sträcker sig från mindre inkräktande åtgärder till mer ingående åtgärder som står i proportion till de risker som är förbundna med det stödmottagande medlemsinstitutet och graden av finansiella restriktioner, inbegripet direkt kapital- och likviditetsstöd.
 - (ii) Ledningsstrukturen för ett IPS och processen för beslut om stödåtgärder gör det möjligt att ge stöd i tid.
 - (iii) Ett institutionellt skyddssystem har ett tydligt åtagande att ge stöd när en medlem, trots tidigare riskövervakning och tidiga åtgärder, har blivit insolvent eller illikvid eller sannolikt kommer att bli det. Ett institutionellt skyddssystem ska inte få vägra att vidta stödåtgärder om en sådan vägran skulle leda till insolvens för en av dess medlemmar. Dessutom ska ett institutionellt skyddssystem se till att dess medlemsinstitut ständigt följer de lagstadgade kapitalbas- och likviditetskraven.
 - (iv) Det institutionella skyddssystemet utför regelbundna stresstester (minst en gång om året) för att kvantifiera potentiella åtgärder för kapital- och likviditetsstöd.
 - (v) Det institutionella skyddssystemet har en tillräcklig riskabsorberande kapacitet (bestående av inbetalda medel och potentiella efterhandsavgifter) för att täcka potentiella stödåtgärder som vidtagits för medlemmarna.
 - (vi) Förfinansierade medel har anlagts för att säkerställa att det institutionella skyddssystemet har tillgång till finansiella medel för stödåtgärder och
 - (a) denna förfinansiering följer tydligt definierade ramar
 - (b) medlen investeras endast i likvida och säkra tillgångar som kan likvideras när som helst och vilkas värde inte beror på solvensen och likviditeten hos medlemmarna i det institutionella skyddssystemet och deras dotterföretag
 - (c) det minimibelopp som ska vara tillgängligt från de förfinansierade medlen kvantifieras utifrån ett medelhårt/hårt stresstest
 - (d) ett lämpligt minimibelopp för de förfinansierade medlen fastställs för att säkerställa att de finns direkt tillgängliga.
- **I enlighet med artikel 113.7 c i CRR ska det institutionella skyddssystemet förfoga över lämpliga och enhetligt fastställda system för övervakning**

och klassificering av risker, som ger en fullständig översikt över risksituationen för samtliga medlemmar och för det institutionella skyddssystemet som helhet, och motsvarande möjligheter till inflytande. Dessa system ska på lämpligt sätt följa exponeringar som fallerat i enlighet med artikel 178.1 i CRR. Vid bedömningen av överensstämmelsen med detta villkor kommer ECB att beakta huruvida

- (i) medlemsinstituten i de institutionella skyddssystemet är skyldiga att regelbundet förse det huvudorgan som är ansvarigt för skyddssystemet med uppdaterade uppgifter om sin risksituation, inbegripet information om kapitalbas och kapitalbaskrav,
 - (ii) det finns lämpliga dataprocesser och IT-system,
 - (iii) det huvudorgan som är ansvarigt för ledningen av det institutionella skyddssystemet har definierat enhetliga standarder och metoder som IPS-medlemmar ska tillämpa,
 - (iv) det finns en gemensam riskdefinition på IPS-nivå, samma riskkategorier övervakas för alla institut och samma konfidensnivå och tidshorisonter används för kvantifieringen av risker,
 - (v) IPS-systemen för övervakning och klassificering av risker klassificerar medlemmarna efter deras risksituation, dvs. det institutionella skyddssystemet ska definiera olika kategorier att dela in medlemmarna i för att möjliggöra tidiga åtgärder,
 - (vi) det institutionella skyddssystemet har möjlighet att påverka medlemsinstitutens risksituation genom att utfärda restriktioner, rekommendationer osv. för att t.ex. begränsa vissa verksamheter eller begära en minskning av vissa risker.
- **Vid bedömning av överensstämmelse med villkoret i artikel 113.7 d i CRR, nämligen att IPS genomför sina egna riskbedömningar vars resultat vidarebefordras till de enskilda medlemmarna, kommer ECB att beakta huruvida**
 - (i) det institutionella skyddssystemet regelbundet bedömer risker och sårbarheter i den sektor som dess medlemsinstitut tillhör,
 - (ii) resultaten av de riskbedömningar som det IPS-ansvariga huvudorganet genomför sammanfattas i en rapport eller annat dokument och skickas ut till medlemmarna kort tid efter att de slutförts,
 - (iii) enskilda medlemmar informeras om sin riskklassindelning i enlighet med de risker som är förbundna med dem enligt kraven i artikel 113.7 c.
 - **I enlighet med artikel 113.7 e i CRR ska det institutionella skyddssystemet en gång per år upprätta och offentliggöra en konsoliderad rapport som omfattar en balansräkning, en vinst- och förlustredovisning, en lägesrapport och en riskrapport för det institutionella skyddssystemet**

som helhet, eller en rapport som omfattar en aggregerad balansräkning, en aggregerad vinst- och förlustredovisning, en lägesrapport och en riskrapport för det institutionella skyddssystemet som helhet. Vid bedömningen av överensställelsen med detta villkor kommer ECB att verifiera huruvida

- (i) den konsoliderade eller aggregerade rapporten har reviderats av en oberoende extern revisor baserat på relevanta redovisningsregler och, i förekommande fall, aggregeringsmetoden,
- (ii) den externa revisorn är tvungen att avge ett revisionsutlåtande,
- (iii) alla medlemmar i det institutionella skyddssystemet, dotterföretagen till alla IPS-medlemmar, eventuella intermediärstrukturer såsom holdingbolag och den särskilda enhet som styr själva skyddssystemet (om det är en juridisk person) omfattas av konsolideringen/aggregeringen,
- (iv) aggregeringsmetoden, i fall där det institutionella skyddssystemet upprättar en rapport som består av en aggregerad balansräkning och en konsoliderad vinst- och förlustredovisning, kan säkerställa att alla gruppinterna exponeringar elimineras.

• **I enlighet med artikel 113.7 f i CRR kommer ECB att verifiera huruvida**

- (i) avtalet eller rättstexten i den lagstadgade ordningen omfattar en bestämmelse om att medlemmarna i det institutionella skyddssystemet är skyldiga att minst 24 månader i förväg anmäla om de önskar lämna systemet.

• **I enlighet med artikel 113.7 g i CRR ska flerfaldig användning av sådana delar som är godtagbara för beräkning av kapitalbasen (nedan kallat dubbel användning) liksom varje otillbörligt skapande av kapitalbas mellan medlemmarna av det institutionella skyddssystemet elimineras. För att bedöma överensställelsen med detta villkor krav kommer ECB att verifiera huruvida**

- (i) den externa revisor som ansvarar för granskningen av den konsoliderade eller aggregerade finansiella rapporten kan bekräfta att dubbel användning liksom varje otillbörligt skapande av kapitalbas mellan medlemmarna av det institutionella skyddssystemet har eliminerats,
- (ii) några transaktioner av medlemmarna i det institutionella skyddssystemet har lett till ett otillbörligt skapande av kapitalbas på enskild nivå, undergruppsnivå eller gruppnivå.

• **ECB:s bedömning av det villkor som fastställs i artikel 113.7 h i CRR, nämligen att det institutionella skyddssystemet ska grundas på medlemskap av många kreditinstitut med en i huvudsak homogen affärsprofil, kommer att baseras på följande:**

- (i) Det institutionella skyddssystemet ska ha tillräckligt många medlemmar (bland de institut som är potentiellt behöriga för medlemskap) för att täcka eventuella stödåtgärder som kan behöva vidtas.
- (ii) De kriterier som ska beaktas vid bedömningen av affärsprofiler är: affärsmodell, affärsstrategi, juridisk form, storlek, kunder, regional inriktning, produkter, finansieringsstruktur, väsentliga riskkategorier, försäljningssamarbete och serviceavtal med andra IPS-medlemmar osv.
- (iii) Medlemsinstitutens olika affärsprofiler ska möjliggöra övervakning och klassificering av deras risksituationer med hjälp av enhetligt fastställda system som ett IPS har inrättat (artikel 113.7 c i CRR).
- (iv) Sektorerna i det institutionella skyddssystemet är ofta baserade på samarbete, vilket betyder att centrala institut och andra specialiserade institut i nätverket erbjuder produkter och tjänster till andra IPS-medlemmar. Vid bedömningen av affärsprofilerna homogenitet kommer ECB att beakta i vilken utsträckning IPS-medlemmarnas verksamhet har anknytning till IPS-nätverket (produkter och tjänster som levereras till lokala banker, tjänster till gemensamma kunder, kapitalmarknadsaktiviteter osv.).