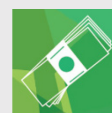


Särskild rapport

# Resolutionsplanering inom den gemensamma resolutionsmekanismen



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

# Innehållsförteckning

	Punkt
<b>Sammanfattning</b>	I-XI
<b>Inledning</b>	01-16
<b>Den gemensamma resolutionsmekanismen – bakgrund</b>	01-04
<b>Samarbete inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen</b>	05-16
SRB:s och de nationella resolutionsmyndigheternas roll	05-11
Samverkan med andra EU-myndigheter och nationella myndigheter	12-16
<b>Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod</b>	17-24
<b>Omfattning och metod</b>	17-21
<b>Tillgång till revisionsbevis och sekretessfrågor</b>	22-24
<b>Iakttagelser</b>	25-107
<b>Policyramen har stärkts men brister kvarstår inom vissa avgörande områden</b>	25-65
Det saknas fortfarande ett antal viktiga riktlinjer för banker inom SRB:s ansvarsområde	30-36
De befintliga riktlinjerna har vissa brister	37-65
<b>Framsteg har gjorts inom resolutionsplanering men arbete kvarstår innan de rättsliga kraven uppfylls</b>	66-89
Kvaliteten på resolutionsplaner för banker inom SRB:s ansvarsområde har förbättrats	69-75
Förseningar i antagandet av resolutionsplaner inom SRB:s ansvarsområde	76-80
SRB kvalitetskontrollerade inte alla planer för mindre betydande banker i samma utsträckning	81-89
<b>Den gemensamma resolutionsmekanismens organisatoriska struktur är fortfarande inte optimal</b>	90-107
Samarbetet med intressenterna var bra, men resolutionsmyndigheterna var beroende av att tillsynsmyndigheterna vidtog åtgärder i tid	94-100

Bemanningen inom den gemensamma resolutionsmekanismen ökade men personalandelen från de nationella resolutionsmyndigheterna minskade något 101-105

Stora variationer i fråga om bemanningen vid de nationella resolutionsmyndigheterna 106-107

**Slutsatser och rekommendationer 108-121**

## **Bilagor**

**Bilaga I – SRB:s styrande organ**

**Bilaga II – SRB:s mål för minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL-mål)**

**Akronymer och förkortningar**

**Ordlista**

**Gemensamma resolutionsnämndens svar**

**Kommissionens svar**

**Granskningsteam**

**Tidslinje**

## Sammanfattning

I År 2014 antog EU en rättslig ram för att hantera fallerande banker, nämligen den gemensamma resolutionsmekanismen som utgör den andra pelaren i europeiska bankunionen. Mekanismen är tillämplig på banker i euroområdet medlemsstater och omfattar Gemensamma resolutionsnämnden (nedan kallad *nämnden* eller *SRB*) – den resolutionsmyndighet som ansvarar för betydande banker och gränsöverskridande bankkoncerner oavsett hur betydande de är – och de nationella resolutionsmyndigheterna, som ansvarar för mindre betydande banker inom sina respektive jurisdiktioner.

II Syftet med mekanismen är att skydda den finansiella stabiliteten och säkerställa resolution under ordnade former för fallerande banker till minsta möjliga kostnad för skattebetalarna och realekonomin. Ramen innehåller därför verktyg för att försätta banker som fallerar eller sannolikt kommer att falla i resolution så snart resolutionsmyndigheten har beslutat att banken inte kan bli föremål för normala insolvensförfaranden enligt nationell lagstiftning. I förberedande syfte måste myndigheterna utarbeta förslag till resolutionsplaner för varje bank och som regel uppdatera dessa varje år.

III År 2017 offentliggjorde vi en första granskningsrapport där vi bedömde huruvida SRB hade de verktyg som behövdes för att genomföra resolution av betydande banker på ett ändamålsenligt sätt. I syfte att informera beslutsfattare och intressenter om den gemensamma resolutionsmekanismens aktuella beredskap genomförde vi denna andra revision där vi behandlar SRB:s tillsyn av resolutionsplaner för mindre betydande banker och följer upp våra tidigare granskningsresultat.

IV För detta syfte undersökte vi om policyramen och den organisatoriska strukturen var lämpliga och om framsteg hade gjorts i fråga om kvaliteten på och tidsramarna för de antagna resolutionsplanerna. Revisionsarbetet utfördes mellan april 2019 och januari 2020 och vi undersökte ett urval av resolutionsplaner som antagits under 2019 och 2020.

V Vi konstaterar att det finns vissa brister som bara lagstiftarna kan åtgärda, till exempel i) finansiering vid resolution och ii) det faktum att de nationella insolvensförfarandena inte är harmoniserade. Utöver detta konstaterar vi att reglerna om bördefördelning varierar beroende på om en bank har försatts i resolution eller får statligt stöd inom ramen för insolvensförfaranden.

**VI** Vår allmänna slutsats är att den gemensamma resolutionsmekanismen har förbättrats de senaste åren men att vissa centrala delar saknas och att mer behöver göras. Framför allt konstaterade vi att riktlinjerna ännu inte var inriktade på alla relevanta områden eller att de uppvisade brister. Riktlinjerna började inte (med några undantag) gälla för de nationella resolutionsmyndigheterna avseende banker inom deras ansvarsområde förrän i augusti 2020, men de kunde fungera som referenspunkt. I augusti 2020 antogs den första uppsättningen riktlinjer för nationella resolutionsmyndigheter gällande banker inom deras ansvarsområde.

**VII** När det gäller hinder för resolution har SRB ännu inte fastställt väsentliga hinder. SRB har valt en stegvis metod för att identifiera potentiella hinder innan den fastställer väsentliga hinder. På så sätt har bankerna tid på sig att lösa kvarstående problem, och det administrativa förfarande som föreskrivs i den rättsliga ramen för att säkerställa att väsentliga hinder undanröjs behöver inte inledas. Så länge som hindrens art inte har konstaterats dras ingen slutsats om en banks resolutionsmöjligheter.

**VIII** Vi konstaterade att resolutionsplanernas kvalitet hade förbättrats, eftersom andelen uppfyllda krav enligt det enhetliga regelverket hade ökat till 60 % i ett urval av 2018 års planer, jämfört med bara 14 % i ett urval av 2016 års planer. SRB var dock sen med att anta 2018 års resolutionsplaner och uppdaterade endast ett begränsat antal planer under 2019. De nationella resolutionsmyndigheterna gjorde också framsteg i antagandet av resolutionsplaner, men vissa nådde inte sina mål och/eller sköt upp sina planer för mer komplexa banker.

**IX** SRB hade ett bra samarbete med de nationella resolutionsmyndigheterna. Detsamma gällde samarbetet mellan SRB och Europeiska centralbanken (ECB) i egenskap av banktillsynsmyndighet. För att en resolution ska bli ändamålsenlig måste dock tillsynsmyndigheten i god tid besluta om "åtgärder för tidigt ingripande" som bankerna ska vidta samt om huruvida banken fallerar eller sannolikt kommer att falla. Den nuvarande rättsliga grunden anger inga objektiva och kvantifierade kriterier för när sådana beslut ska fattas.

**X** Personalsituationen vid SRB har förbättrats, men personalbristen utgör fortfarande ett hinder för tillsynen av de nationella resolutionsmyndigheternas resolutionsplaner för mindre betydande banker. Personalsituationen vid de nationella resolutionsmyndigheterna varierar stort. Vi konstaterade även att SRB:s personalandel för betydande banker och banker med gränsöverskridande verksamhet hade ökat. Samtidigt minskade personalandelen från de nationella resolutionsmyndigheterna något.

**XI** För att stärka den gemensamma resolutionsmekanismens beredskap rekommenderar vi att SRB

- förbättrar de riktlinjer som styr resolutionsplaneringen inom den gemensamma resolutionsmekanismen,
- säkerställer att resolutionsplaner antas i tid och är helt förenliga med de rättsliga kraven,
- förbättrar den gemensamma resolutionsmekanismens organisatoriska struktur,
- tillsammans med kommissionen uppmanar lagstiftarna att fastställa objektiva och kvantifierade kriterier för tillsynsåtgärder i rätt tid.

# Inledning

## Den gemensamma resolutionsmekanismen – bakgrund

**01** Före finanskrisen 2007–2008 avvecklades fallerande banker i enlighet med nationell insolvenslagstiftning. Om bankerna ansågs vara för stora för att falla fick de nationella myndigheterna ta till skattebetalarnas pengar för att bankerna inte skulle kollapsa. Ytterligare risker kunde också uppstå om en gränsöverskridande bank fallerade. Krisen visade att myndigheterna saknade förfaranden och verktyg för att avveckla banker på ett ordnat sätt, och därför inrättade EU år 2014 den gemensamma resolutionsmekanismen, vilken utgör den andra pelaren i europeiska bankunionen.

**02** Den gemensamma resolutionsmekanismen omfattar SRB, rådet, kommissionen och de nationella resolutionsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna. Den får stöd från den gemensamma resolutionsfonden, som finansieras av banker i euroområdet.

**03** Den gemensamma resolutionsmekanismen ger en ram för avveckling av banker på ett ordnat sätt<sup>1</sup>. Syftet med mekanismen är att undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, skydda garanterade insättare och trygga offentliga medel genom att minimera beroendet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd. Resolution är en sista utväg för att en bank ska kunna upprätthålla sina kritiska funktioner. Kritiska funktioner är bankverksamhet, tjänster eller transaktioner som om de skulle upphöra sannolikt skulle leda till störningar av den finansiella stabiliteten eller tjänster som är av avgörande betydelse för realekonomin. Det innebär att om en bank inte har några kritiska funktioner, och det inte skulle medföra någon risk för den finansiella stabiliteten om den fallerade, ska banken i stället avvecklas enligt den nationella insolvenslagstiftningen.

**04** Under de senaste åren har EU tagit fram harmoniserade regler för tillsyn och resolution av banker. Dessa brukar gå under benämningen ”det enhetliga regelverket”.

---

<sup>1</sup> Med begreppet ”bank” avses i denna rapport sådana enheter som nämns i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010, EUT L 225, 30.7.2014, s. 1.

När det gäller resolution innefattar det enhetliga regelverket framför allt direktivet om återhämtning och resolution av banker (BRRD<sup>2</sup>), förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (SRMR<sup>3</sup>), kommissionens delegerade förordningar eller genomförandeförordningar och Europeiska bankmyndighetens (EBA) standarder och riktlinjer. För att förbereda för resolution tar resolutionsmyndigheterna dessutom fram handböcker och vägledningar om de riktlinjer som ska tillämpas (se [figur 1](#)).

### Figur 1 – Regler och riktlinjer



Källa: Revisionsrätten.

## Samarbete inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen

### SRB:s och de nationella resolutionsmyndigheternas roll

**05** Sedan januari 2015 ansvarar SRB för resolution, där så krävs, av alla betydande banker i euroområdet och av mindre betydande banker med gränsöverskridande verksamhet<sup>4</sup>. Fram till slutet av 2019 har SRB ansvarat för 128 banker som står för cirka 85 % av de samlade banktillgångarna i euroområdet.

**06** De nationella resolutionsmyndigheterna ansvarar för alla övriga banker, det vill säga mindre betydande banker (2 249 stycken enligt SRB:s arbetsprogram 2020, se [figur 2](#)). SRB ansvarar dock för att den gemensamma resolutionsmekanismen fungerar

<sup>2</sup> 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 173/190, 12.6.2014, s. 190.

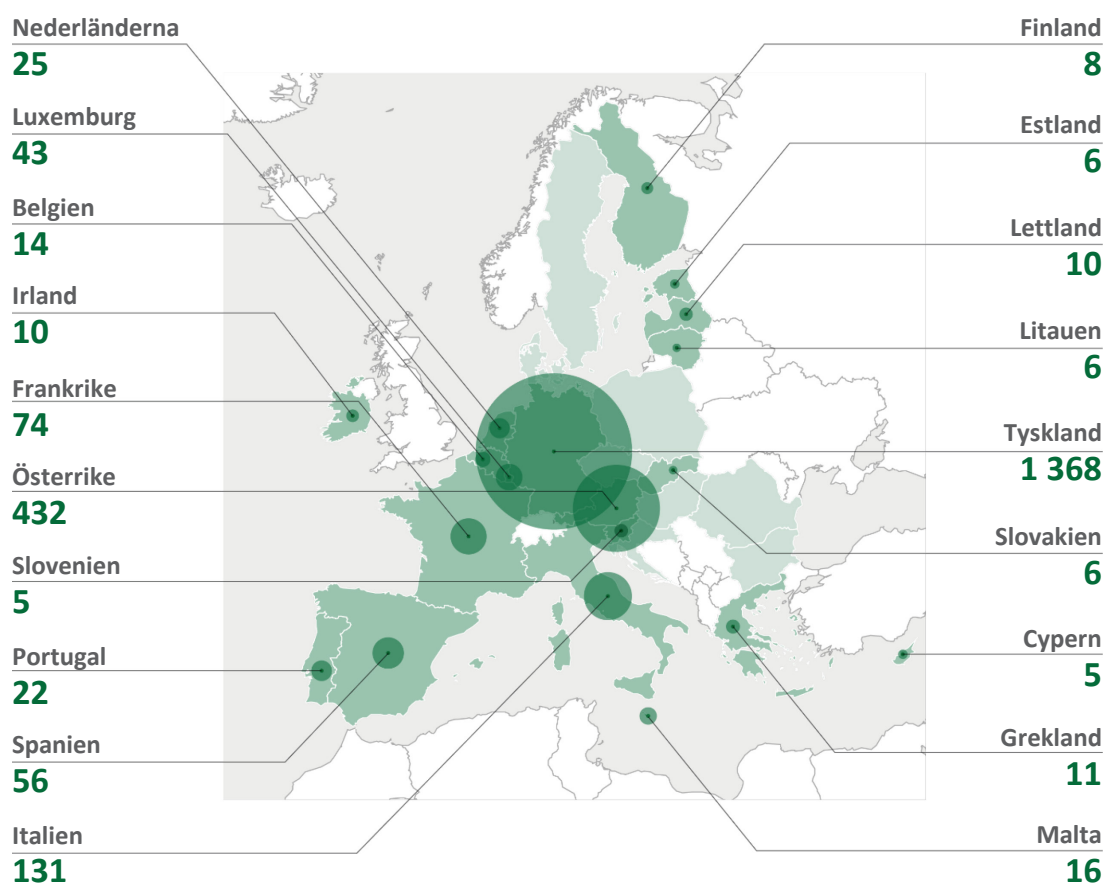
<sup>3</sup> Förordning (EU) nr 806/2014 som nämns i fotnot [1](#).

<sup>4</sup> En mindre betydande bank med gränsöverskridande verksamhet är en bank som består av ett moderbolag med hemvist i euroområdet och minst ett dotterbolag i en annan medlemsstat i euroområdet.



på ett ändamålsenligt och konsekvent sätt och har därför fått i uppdrag att övervaka resolutionsplaneringen vid de nationella resolutionsmyndigheterna i euroområdet. SRB kan dessutom själv, eller på begäran av en nationell resolutionsmyndighet, besluta att utöva alla sina befogenheter direkt gentemot banker som ursprungligen ligger inom den nationella resolutionsmyndighetens ansvarsområde om detta krävs för att säkra en konsekvent tillämpning av resolutionsstandarderna.

**Figur 2 – Mindre betydande banker per medlemsstat i euroområdet**



Källa: Revisionsrätten, baserat på SRB:s arbetsprogram 2020.

**07** En bank måste uppfylla minst ett av kriterierna i [tabell 1](#) för att betraktas som betydande. I annat fall klassificeras den som mindre betydande.

**Tabell 1 – Kriterier för betydande banker**

Kriterium	Förklaring
<b>Storlek</b>	Det totala värdet av bankens tillgångar överstiger 30 miljarder euro
<b>Ekonomisk betydelse</b>	För det berörda landet eller för EU:s ekonomi som helhet
<b>Gränsöverskridande verksamhet</b>	Det totala värdet av bankens tillgångar överstiger fem miljarder euro och andelen för dess gränsöverskridande tillgångar/skulder i mer än en annan deltagande medlemsstat är större än 20 % av dess totala tillgångar/skulder
<b>Direkt offentligt finansiellt stöd</b>	Banken har begärt eller fått finansiering från Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) eller Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF)
<b>Övrigt</b>	En bank som står under tillsyn anses vara betydande om den är en av de tre mest betydande bankerna i ett visst land

Källa: ECB.

**08** För att förbereda sig inför ett eventuellt fallissemang av en bank vidtar resolutionsmyndigheten följande åtgärder:

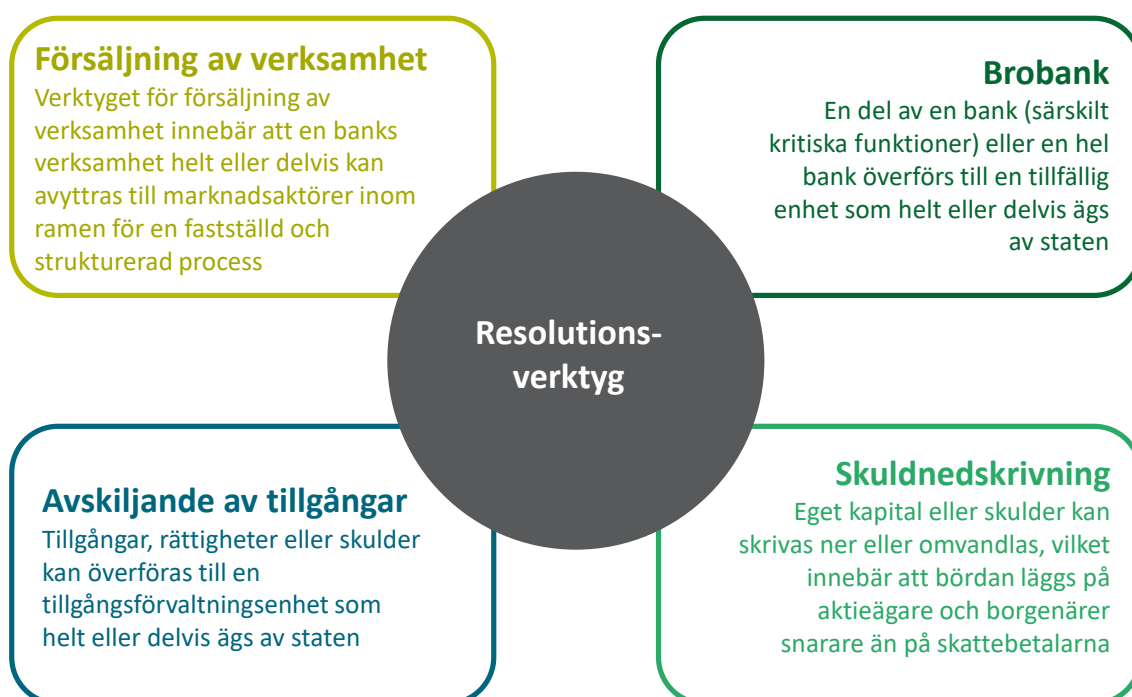
- a) Den utarbetar resolutionsplaner för samtliga banker inom sitt ansvarsområde.
- b) Den fastställer minimivån för skulder och kapitalbas med förlusttäckningskapacitet i händelse av en resolution (en säkerhetsbuffert kallad minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL)).

De uppgifter som hör till det faktiska genomförandet av en resolution (krishantering) beskrivs inte här, eftersom de inte ingår i denna revision.

**09** Resolutionsplaner ska ses över och uppdateras åtminstone en gång om året. Tiden från det att en plan utarbetas till det att den antas kallas för planeringscykeln. En resolutionsplan är ett övergripande dokument som bland annat ska ange bankens särdrag, fastställa dess kritiska funktioner, identifiera och åtgärda eventuella hinder för resolution och fastställa bankens minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder. Den ska innehålla en slutsats om i) vilken resolutionsstrategi som är att föredra, det vill säga om banken ska avvecklas enligt nationell insolvenslagstiftning eller hanteras genom resolution, och ii) huruvida banken kan försättas i resolution (dvs. skyddas mot fallissemang) (se punkt **03**).

**10** Om resolutionsmyndigheten anser att en bank bör försättas i resolution ska planen ange vilket resolutionsverktyg som ska tillämpas (se [figur 3](#)). Planen ska även innehålla uppgifter om de enheter inom bankkoncernen (moderföretag och/eller dotterbolag) som resolutionsverktygen ska tillämpas på, det vill säga den så kallade "ingångspunkten" (en enda ingångspunkt eller flera ingångspunkter).

**Figur 3 – Resolutionsverktyg som föreskrivs i den rättsliga ramen**



Källa: Anpassade uppgifter från SRB.

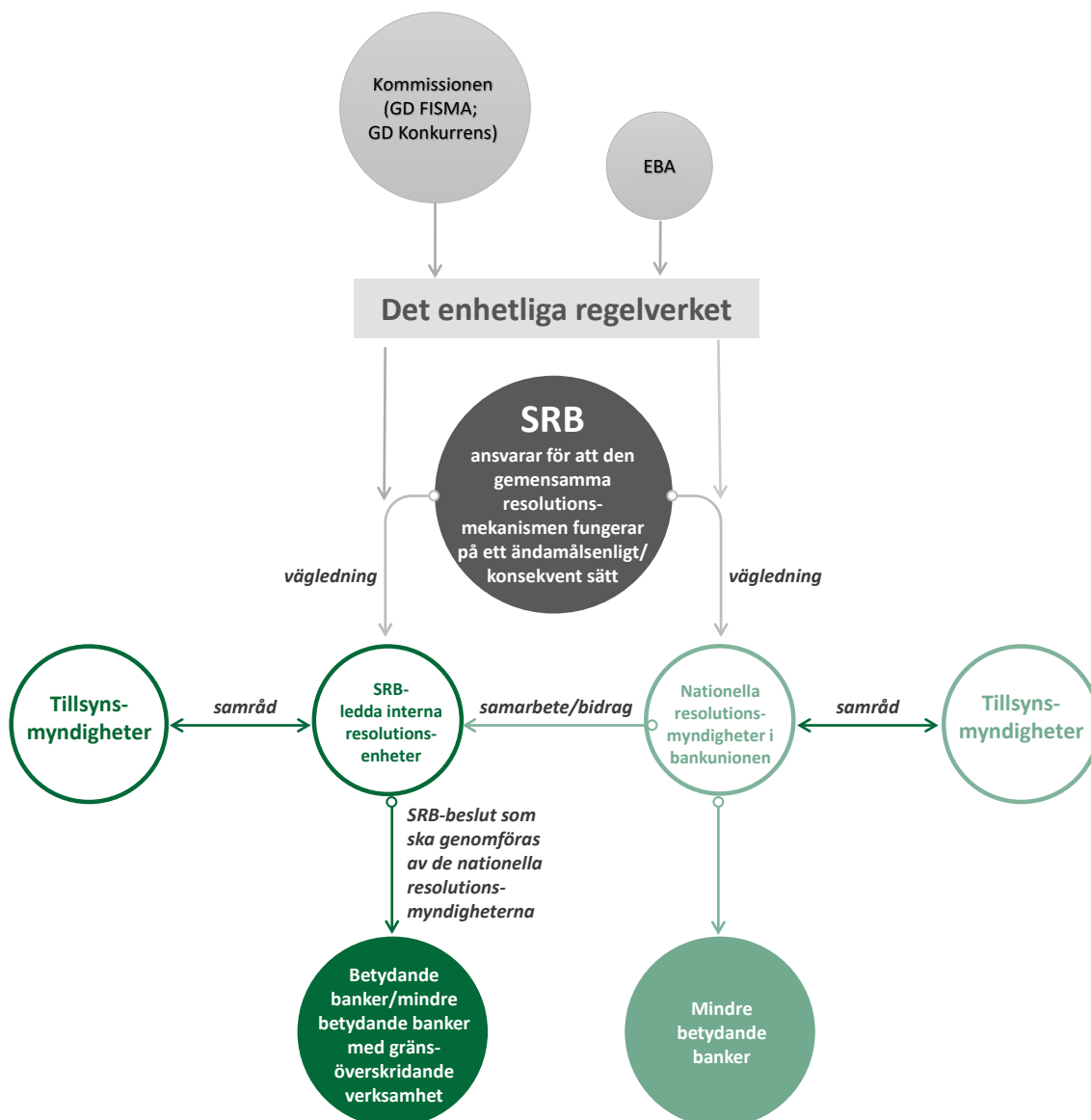
**11** SRB fattar sina beslut i verkställande sessioner och plenarsessioner. Vid de sistnämnda närvarar en företrädare för varje nationell resolutionsmyndighet (för mer information, se [bilaga I](#)). Resolutionsplaner för banker som ingår i SRB:s ansvarsområde lämnas till den verkställande sessionen för godkännande.

### Samverkan med andra EU-myndigheter och nationella myndigheter

**12** SRB har ett nära samarbete med de nationella resolutionsmyndigheterna, kommissionen, EBA och de som ansvarar för tillsyn över banker i euroområdet (dvs. ECB och nationella behöriga myndigheter) (se [figur 4](#)). Till exempel utarbetas resolutionsplaner för betydande banker av interna resolutionsenheter som leds av SRB och som består av personal från SRB och den berörda nationella resolutionsmyndigheten. De viktigaste praktiska arrangemangen för samarbetet

mellan SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna fastställs i ett ramavtal om samarbete som antogs 2016 och ändrades 2018.

#### Figur 4 – Roller och ansvarsområden vid resolutionsplanering inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen.

**13** Samarbetet mellan resolutionsmyndigheten och banktillsynsmyndigheten innebär bland annat följande:

- Tillsynsmyndigheten ger återkoppling på förslaget till resolutionsplan.
- Resolutionsmyndigheten ger återkoppling på den återhämtningsplan för banken som tillsynsmyndigheten bedömt. Återhämtningsplanen innehåller de åtgärder som banken planerar att vidta om vissa indikatorer överskrids.

Samarbetet och informationsutbytet mellan SRB och ECB baseras på ett samförståndsavtal, som reviderades i maj 2018.

**14** EBA ansvarar bland annat för att

- utarbeta förslag till tekniska standarder för tillsyn och genomförande samt utfärda riktlinjer till exempel om vad en fullständig resolutionsplan ska innehålla,
- utforma mallar, till exempel för rapportering och offentliggörande av minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder,
- övervaka resolutionsmyndigheterna, genom periodiska granskningar, för att säkerställa att de har den sakkunskap, de resurser och den operativa förmåga de behöver för att kunna genomföra sina resolutionsåtgärder.

**15** Även EBA ska underrättas när SRB eller en nationell resolutionsmyndighet konstaterar att en bank inte kan försättas i resolution.

**16** Kommissionen ansvarar för att regelbundet se över tillämpningen av det enhetliga regelverket. I april 2019 offentliggjorde kommissionen en rapport om sin första översyn och konstaterade att det var för tidigt att utforma och anta lagstiftningsförslag<sup>5</sup>. Tekniska standarder för tillsyn och genomförande som EBA tar fram antas av kommissionen i form av delegerade förordningar eller genomförandeförordningar.

---

<sup>5</sup> Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpning och översyn av direktiv 2014/59/EU (direktivet om återhämtning och resolution av banker) och förordning (EU) nr 806/2014 (förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen), COM(2019) 213 final, 30.4.2019, s. 12.

# Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

## Omfattning och metod

**17** Revisionsrätten granskade SRB för första gången 2017 med fokus på nämndens resolutionsplanering för betydande banker<sup>6</sup>. SRB inrättades först 2015, och eftersom vi vid vår första revision konstaterade att SRB fortfarande hade en lång väg att gå beslutade vi att göra ytterligare en revision där vi skulle titta på resolutionsplaneringen för mindre betydande banker och följa upp vår föregående revision. Avsikten var att belysa den gemensamma resolutionsmekanismens aktuella beredskap för att försätta banker i resolution.

**18** För att undersöka om den gemensamma resolutionsmekanismen var väl förberedd för att hantera bankresolutioner bedömde vi om

- SRB hade en lämplig policyram för att säkerställa bästa möjliga kvalitet på de resolutionsplaner som upprättas för banker inom dess ansvarsområde,
- resolutionsplanerna för betydande och mindre betydande banker hade upprättats på rätt sätt,
- den gemensamma resolutionsmekanismens organisatoriska struktur var lämplig.

**19** För revisionen granskade vi tillgänglig dokumentation vid SRB och gjorde intervjuer med SRB:s personal. Vi bedömde ett urval av resolutionsplaner från 2018 års cykel (se punkt 09). Denna cykel baserades på bankers finansiella siffror vid utgången av 2017 och löpte ut 2020, när de sista planerna antogs. Urvalet bestod av sex planer för banker utan resolutionskollegium och två planer för banker med resolutionskollegium. Vi granskade även ett urval av tre bedömningar som SRB gjort av 16 planer för mindre betydande banker som hade lämnats in av nationella resolutionsmyndigheter och ett urval av två förenklade resolutionsplaner som även de hade lämnats in av nationella resolutionsmyndigheter.

---

<sup>6</sup> Revisionsrättens särskilda rapport 23/2017 *Den gemensamma resolutionsnämnden: det krävande arbetet med att skapa en bankunion har inletts, men mycket återstår* ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

**20** Vi intervjuade personal vid kommissionen (generaldirektoratet för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen) och EBA. Vi åkte även på studiebesök till fyra nationella resolutionsmyndigheter (i Tyskland, Italien, Lettland och Luxemburg) som antingen ansvarade för ett stort antal banker eller redan hade erfarenhet av bankresolutioner. Avslutningsvis genomförde vi en enkätundersökning bland de 19 nationella resolutionsmyndigheterna i europeiska bankunionen.

**21** Granskningsarbetet på fältet utfördes mellan april 2019 och januari 2020 och slutfördes således före covid-19-utbrottet. I denna rapport tas därför ingen hänsyn till politisk utveckling eller förändringar som skett till följd av pandemin, om inte annat anges.

## Tillgång till revisionsbevis och sekretessfrågor

**22** Granskningsbefogenheterna och granskningsuppdraget för denna effektivitetsrevision följer av de allmänna bestämmelserna i artikel 287 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)<sup>7</sup>, som ger revisionsrätten tillgång till all dokumentation som behövs för revisionsuppdraget. SRB:s personal redigerade dock dokument med hänvisning till sekretess genom att svartmarkera all information och alla uppgifter som skulle kunna göra det möjligt för oss att identifiera den bank som resolutionsplanen i urvalet avsåg. Vi kunde därför inte kontrollera beräkningarna av minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder (avseende uppgifter från ECB, se punkt 23), bedöma bankernas kritiska funktioner eller undersöka samstämmigheten i SRB:s bedömningar av bankernas kritiska funktioner i de olika resolutionsplanerna. Tillgången till information var dock bättre än vid den föregående revisionen eftersom vi fick åtkomst till fullständiga resolutionsplaner och inte bara utvalda kapitel.

**23** Vi fick inte heller åtkomst till följande dokument som härrör från ECB men även arkiveras hos SRB: i) återhämtningsplaner för banker och ii) ECB:s återkoppling på SRB:s förslag till resolutionsplaner. Vi begärde dessa dokument från SRB redan i början av revisionen. När SRB väl informerade oss om att ECB hade samtyckt till att ge oss tillgång till dokumenten i ett datarum i SRB:s lokaler hade isoleringsåtgärderna till följd av covid-19-pandemin trätt i kraft, vilket innebar att vi inte kunde granska dokumenten. Efter att ha rådfrågat ECB meddelade SRB att det av datasäkerhetsskäl

---

<sup>7</sup> Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 202, 7.6.2016, s. 1.

inte fanns någon överenskommelse om att tillgängliggöra sådana dokument i ett virtuellt datarum.

**24** För övrigt hade vi nödvändig bevisning för de iakttagelser och slutsatser som ges i denna rapport.

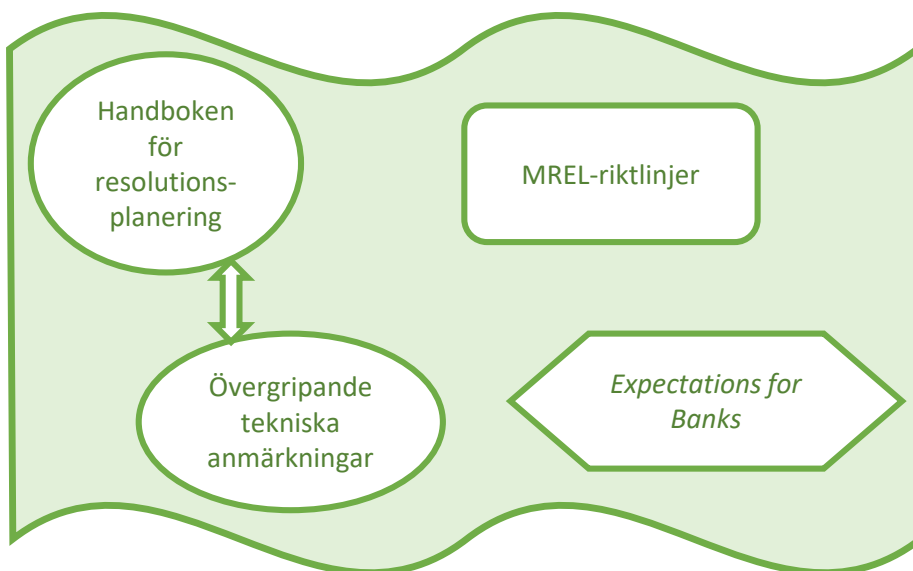


## Iakttagelser

### Policyramen har stärkts men brister kvarstår inom vissa avgörande områden

**25** SRB har tagit fram detaljerade riktlinjer för att säkerställa kvaliteten på och samstämmigheten i resolutionsplanerna för banker som ingår i SRB:s ansvarsområde och de eventuella resolutionsåtgärderna i dessa. Riktlinjerna har antagits av SRB:s verkställande session och anges i handboken för resolutionsplanering, som är SRB:s interna policydokument, samt i övergripande tekniska anmärkningar. Anmärkningarna utfärdades mellan 2016 och 2019, och innehållet i dem införlivades, om än inte lika detaljerat, i handboken när den uppdaterades 2019. Dessutom upprättades separata policydokument för minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder, och i april 2020 offentliggjorde SRB ett dokument om sina förväntningar på banker (*Expectations for Banks*) (se [figur 5](#)).

**Figur 5 – SRB:s riktlinjer**

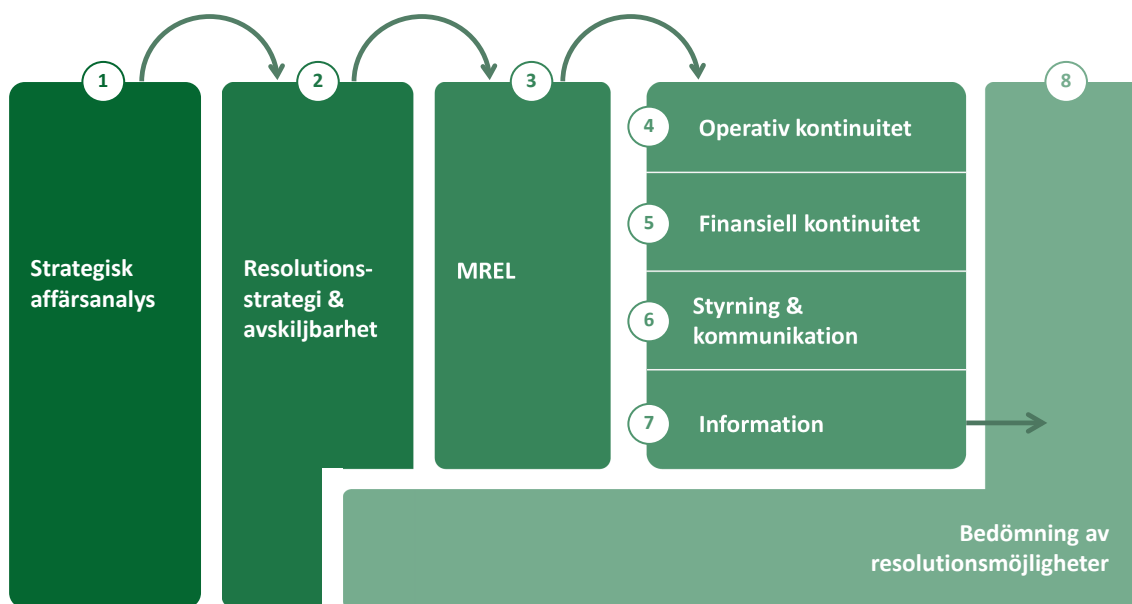


Källa: Revisionsrätten.

**26** Under den period som omfattades av revisionen behövde inte de nationella resolutionsmyndigheterna följa riktlinjerna när de upprättade planer för mindre betydande banker, förutom när det gällde minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder. Men eftersom riktlinjerna var relevanta för alla bankkategorier kunde de nationella resolutionsmyndigheterna använda dem som referenspunkt när de utformade sina egna riktlinjer.

**27** SRB grupperade sina riktlinjer kring åtta områden som återspeglade resolutionsplaneringsprocessen (se [figur 6](#)). Riktlinjerna utformades i nära samarbete med de nationella resolutionsmyndigheterna.

**Figur 6 – Resolutionsplaneringsprocessen**



*Anmärkning:* I handboken för resolutionsplanering ägnas ett särskilt kapitel åt vart och ett av dessa åtta områden.

*Källa:* SRB.

**28** I vår särskilda rapport från 2017 konstaterade vi att SRB inte hade något fullständigt regelsystem för resolutionsplanering. Vi rekommenderade att man skulle i) göra det obligatoriskt att följa handboken för resolutionsplanering, ii) ta fram tydliga och konsekventa riktlinjer om väsentliga hinder och minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder samt iii) inkludera riktlinjer om alla resolutionsscenarioer.

**29** Vi bedömde därför

- a) om SRB hade antagit alla de relevanta riktlinjer som krävs för att upprätta resolutionsplaner för banker som ingår i nämndens ansvarsområde,
- b) om de framtagna riktlinjerna var av tillfredsställande kvalitet.

## Det saknas fortfarande ett antal viktiga riktlinjer för banker inom SRB:s ansvarsområde

**30** Syftet med riktlinjerna i handboken är att vägleda de interna resolutionsenheterna när de utarbetar förslag till resolutionsplaner för betydande banker. Handboken är inte bindande. Vi fick även veta att de interna resolutionsenheterna inte måste motivera eventuella avvikelser från handboken i resolutionsplanen, och vi fann heller inga sådana motiveringar i några av planerna i urvalet.

**31** Vi granskade SRB:s riktlinjer och konstaterade att det, i april 2020, saknades flera riktlinjer. För det första fanns inga riktlinjer om ”finansiell kontinuitet”. Det är av yttersta vikt att säkerställa finansiering så snart ett resolutionsförfarande har inletts, eftersom en bank kan ha svårt att få tillgång till den likviditet som krävs för att refinansiera sina skulder i tid, till exempel på grund av osäkerhet kring bankens bärkraftighet. Konkursen av Hypo Real Estate är ett exempel som belyser hur viktigt detta är: De offentliga myndigheterna i Tyskland var tvungna att tillhandahålla likviditet om 145 miljarder euro 2008. SRB anser att det kommer att ta flera år att ta fram riktlinjer på detta område och förväntar sig inte att det blir klart före 2022. Slutligen anges i SRB:s dokument *Expectations for Banks* (se punkt 25) att bankerna senast 2023 själva ska bevisa sin kapacitet i fråga om finansiell kontinuitet.

**32** En aspekt som har nära koppling till finansiell kontinuitet vid resolution är den offentliga sektorns säkerhetsmekanism. SRB skulle kunna använda en sådan säkerhetsmekanism tillfälligt för att säkra finansiering vid resolution av en bank som har förklarats fallera eller sannolikt komma att fallera. I december 2019 var Eurogruppen i princip överens om att Europeiska stabilitetsmekanismen skulle ge en säkerhetsmekanism på cirka 65–70 miljarder euro. Den planerade ändringen av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen<sup>8</sup> har ännu inte undertecknats. Säkerhetsmekanismen är tänkt att ersätta instrumentet för direkt rekapitalisering, som Europeiska stabilitetsmekanismen hade öronmärkt 60 miljarder euro för. Experter menar att säkerhetsmekanismen kanske inte kommer att räcka för

---

<sup>8</sup> Fördrag om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien och Republiken Finland, undertecknat 2.2.2012.

att tillgodose finansieringsbehoven vid resolution, i synnerhet när det gäller likviditetsstöd, och efterlyser ytterligare åtgärder<sup>9</sup>.

**33** För det andra fanns det inga riktlinjer om ”styrning och kommunikation” för resolution. Här avses exempelvis den styrningsstruktur som behövs för att säkerställa uppgiftslämning samt ändamålsenlig tillsyn och ändamålsenligt beslutsfattande vid resolutionsplanering och i tider av kris. Många beslut måste fattas inom oerhört kort tid, och därför krävs en solid styrnings- och kommunikationsstruktur.

**34** För det tredje fanns det inga övergripande riktlinjer om ”informationskrav”. Detta gäller till exempel för uppgifter som banker måste lämna till SRB för att resolutionsverktygen ska verkställas eller för att ge underlag till värderingar av tillgångar vid en resolution. Enligt en analys beställd av Europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor krävs det korrekta värderingsrapporter för att en bankresolution ska bli lyckad totalt sett. Felaktiga värderingsrapporter kan leda till att det finansiella nödläget förlängs eller att aktieägare och borgenärer lämnar in stämningsansökningar och begär ersättning<sup>10</sup>.

**35** Avslutningsvis innehöll inte handboken för resolutionsplanering några riktlinjer om vilka enheter inom en koncern som ska bli föremål för resolutionsåtgärder (den så kallade *ingångspunkten*, se punkt 10). Ingångspunkten avgör hur många resolutionsmyndigheter som kommer att utöva befogenheter och tillämpa resolutionsverktyg. En enda ingångspunkt innebär att bara en myndighet ges befogenheter, medan flera ingångspunkter involverar mer än en resolutionsmyndighet.

**36** SRB avser att utfärda eller uppdatera sina riktlinjer inom ett antal områden under 2020. Som ett första steg offentliggjorde nämnden i slutet av april 2020 ett dokument om sina förväntningar på banker (*Expectations for Banks*). Detta dokument innehåller dock fortfarande inga detaljerade riktlinjer för ovannämnda aspekter.

---

<sup>9</sup> Se t.ex. *Providing funding in resolution: Unfinished business even after Eurogroup agreement on EMU reform*, Demertzis och Wolff, Bruegel, den 7 december 2018, eller *Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution?*, Deslandes och Magnus, Europaparlamentet, PE 624.402, juli 2019.

<sup>10</sup> Djupgående analys beställd av utskottet för ekonomi och valutafrågor, *Valuation reports in the context of banking resolution: What are the challenges?*, Willem Pieter de Groen, Europaparlamentet, PE 624.418, juni 2018.

## De befintliga riktlinjerna har vissa brister

**37** Vi bedömde kvaliteten på de riktlinjer som gällde under den granskade perioden och fann brister inom tre områden: i) bedömningen av allmänintresset, ii) fastställandet av väsentliga hinder för resolution och iii) tillämpningen av minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder och skuldnedskrivningsverktyget.

### Bedömning av allmänintresset

**38** Ett av villkoren för att en resolution ska ske, i fall där en bank har förklarats fallera eller sannolikt komma att fallera, är att det ligger i allmänhetens intresse, det vill säga att resolutionsmålen inte skulle nås i samma utsträckning om banken avvecklades enligt nationell insolvenslagstiftning. Exempel på sådana resolutionsmål är

- att säkerställa att en banks kritiska funktioner upprätthålls,
- att undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten,
- att skydda garanterade insättningar,
- att skydda offentliga medel.

**39** Den berörda resolutionsmyndigheten måste därför göra en bedömning av allmänintresset. Enligt en studie som gjordes på kommissionens begäran angav flera intressenter att en sådan bedömning bör göras på ett mer samstämmigt sätt i hela EU<sup>11</sup>. En del intressenter delar dessutom inte SRB:s uppfattning att resolution endast är avsett för några få banker men inte för alla. Med tanke på hur banksituationen i euroområdet ser ut anser SRB i själva verket att resolutionsåtgärder, till följd av bedömningen av allmänintresset, i slutändan endast kommer att tillämpas på ett fåtal banker, eftersom de flesta banker kommer att avvecklas enligt nationell insolvenslagstiftning<sup>12</sup>.

**40** När det gäller bedömningen av om vissa funktioner inom en bank är kritiska (se punkt 03) konstaterade vi att det saknas klart definierade tröskelvärden i SRB:s riktlinjer (t.ex. procentsats för marknadsandel). Baserat på vår enkät och våra intervjuer med de nationella resolutionsmyndigheterna samt vår granskning av SRB:s dokument konstaterar vi att de interna resolutionsenheternas bedömning av kritiska

<sup>11</sup> *Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation*, VVA, Grimaldi & Bruegel, november 2019.

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

funktioner skiljer sig åt. Dessa skillnader och bristen på tydlig vägledning medför en risk att SRB inte betecknar en funktion som kritisk även om realekonomin skulle påverkas negativt om banken fallerade.

**41** När det gäller resolutionsmålet att skydda garanterade insättningar fann vi följande: När finansieringen av nationella insättningsgarantisystem som upprättats på medlemsstatsnivå bedöms vara otillräcklig för att hantera en kris innebär det att skyddet för de garanterade insättningarna är otillräckligt. Detta är dock inte skäl nog för att SRB ska anse att en resolution av banken i fråga skulle ligga i allmänintresset.

**42** När det gäller skyddet av offentliga medel noterar vi att reglerna om bördefördelning mellan i) aktieägare och vissa borgenärer och ii) den offentliga sektorn skiljer sig åt beroende på om resolution eller ett nationellt insolvensförfarande tillämpas (se [figur 7](#)):

- Enligt den rättsliga grunden får offentligt stöd via den gemensamma resolutionsfonden endast ges vid resolution om en banks förluster har skrivits ner med minst 8 % av bankens totala skulder och kapitalbas. Bidraget från den gemensamma resolutionsfonden får i princip inte överstiga 5 % av bankens totala skulder och kapitalbas<sup>13</sup>. Internationella valutafonden (IMF) har föreslagit att det ska införas ett undantag beträffande finansiell stabilitet<sup>14</sup>, det vill säga ett undantag som endast kan tillämpas vid en kris som omfattar hela euroområdet eller ett helt land. Enligt vår enkätundersökning välkomnas detta förslag av de flesta nationella resolutionsmyndigheter (60 %).
- Om en bank avvecklas enligt nationell insolvenslagstiftning kan medlemsstaterna också betrakta det som nödvändigt att bevilja offentligt stöd. I linje med kommissionens bankmeddelande<sup>15</sup> gäller kraven om bördefördelning för aktieägare och innehavare av efterställda instrument, vilket innebär att de fullt ut måste bidra till kostnaderna för åtgärderna. Till skillnad från vid resolutionsscenarioet behöver inte innehavare av prioriterade skulder bidra. IMF

---

<sup>13</sup> Det får överstiga 5 % om vissa villkor är uppfyllda, enligt vad som anges i artikel 27.10 i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen.

<sup>14</sup> *Euro Area Policies – Financial Sector Assessment Program – Technical Note – Bank Resolution and Crisis management*, Internationella valutafonden, juli 2018, s. 7.

<sup>15</sup> Meddelande från kommissionen om tillämpning, från och med den 1 augusti 2013, av reglerna om statligt stöd på stödåtgärder till förmån för banker i samband med finanskrisen (bankmeddelandet), EUT C 216, 30.7.2013, s. 1.

har förordat striktare bördefordelningsprinciper inom ramen för reglerna för statligt stöd<sup>16</sup>.

## Figur 7 – Krav för skuldnedskrivning vid resolution enligt direktivet om återhämtning och resolution av banker (BRRD) och enligt reglerna om statligt stöd (bankmeddelandet)<sup>17</sup>

### Enligt BRRD

(artiklarna 44 och 101)

- Skuldnedskrivning för aktieägare, innehavare av mindre prioriterade skulder och innehavare av prioriterade skulder, inklusive (ej skyddade) insättare



- Minimikrav för skuldnedskrivning: inte mindre än 8 % av de totala skulderna



- Tak för offentligt finansieringsstöd: mindre än 5 % av de totala skulderna eller de resurser som finns tillgängliga hos resolutionsfonden



### Enligt reglerna för statligt stöd

(punkt 44 i bankmeddelandet)

- Ingen skuldnedskrivning för innehavare av prioriterade fordringar och insättare

- Inget minimikrav för skuldnedskrivning

- Inget tak för offentligt stöd

Källa: Revisionsrätten på grundval av nämnda rättsliga grund.

**43** Såsom framgår av den tredje raden i *figur 7* får mer omfattande offentligt stöd (statligt stöd) ges vid nationella insolvensförfaranden än vid resolution, enligt kommissionens nuvarande politik för statligt stöd som återspeglas i bankmeddelandet. Detta har en viss betydelse när det gäller att besluta vad som ligger i allmänintresset. Det finns två typer av bedömningar där den ena görs av SRB och den andra av kommissionen:

- I enlighet med resolutionsmålen (se punkt **38**) ska SRB bedöma om en banks fallissemang skulle få betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten och minimera tillhandahållandet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd.
- Kommissionen ska, innan den godkänner statligt stöd från medlemsstaterna vid avvecklingen av en bank enligt nationella insolvensförfaranden, bedöma om sådant stöd är nödvändigt för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi. I en av våra tidigare revisioner noterade vi att kommissionen bedömde

<sup>16</sup> *Euro Area Policies – Financial Sector Assessment Program – Technical Note – Bank Resolution and Crisis management*, Internationella valutafonden, juli 2018, s. 7.

<sup>17</sup> Revisionsrättens särskilda rapport 21/2020 *Kontroll av statligt stöd till finansinstitut i EU: ändamålsenligheten behöver ses över* ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

att medlemsstaterna var mest lämpade att göra en första bedömning av om en viss banks okontrollerade marknadsutträde skulle hota den finansiella stabiliteten (eller leda till andra allvarliga störningar i medlemsstaten). Vi konstaterade även att kommissionen i ärenden med avecklingsstöd inte ifrågasatte medlemsstaternas påståenden att en potentiell bankkonkurs utgjorde ett hot mot den finansiella stabiliteten<sup>18</sup>.

**44** I några fall av bankkonkurser under den senaste tiden fastslog SRB att bankerna kunde avecklas enligt normala insolvensförfaranden utan betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten och att användningen av resolutionsverktyg därför inte var motiverad utifrån allmänintresset. Kommissionen godkände dock statligt stöd i ett senare skede, eftersom den ansåg att en aveckling av dessa banker enligt normala insolvensförfaranden skulle utgöra en allvarlig störning i ekonomin. IMF drar slutsatsen att man genom att harmonisera de bördefördelningskrav som gäller vid ett insolvensförfarande med dem som gäller vid resolution, efter att ha infört ett undantag beträffande finansiell stabilitet och gjort ramverket mer flexibelt, skulle minska såväl medlemsstaternas osäkerhet som deras nuvarande incitament att försöka hantera fallerande betydande institut enligt nationella insolvensförfaranden<sup>19</sup>. Slutligen noterade Europaparlamentet i sin resolution om bankunionen från 2020 ”behovet av att säkerställa lika spelregler och en konsekvent tillämpning av allmänintresseprövningen”<sup>20</sup>.

**45** Vi konstaterar att ett annat problem som har blivit allt mer relevant i den politiska debatten är harmoniseringen av nationella insolvenslagar för banker<sup>21</sup>. Av de 18 nationella resolutionsmyndigheter som svarade på vår enkät angav 14 att det vore till hjälp eller till stor hjälp om de nationella insolvensförfarandena för banker var harmoniserade. I de flesta länder är till exempel inte kriterierna som utlöser nationella insolvensförfaranden harmoniserade med kriterierna för att inleda resolution och i synnerhet inte med de villkor som motiverar ett beslut om att en bank fallerar eller

---

<sup>18</sup> Revisionsrättens särskilda rapport 21/2020 *Kontroll av statligt stöd till finansinstitut i EU: ändamålsenligheten behöver ses över*, punkterna 66 och 68 ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

<sup>19</sup> *Euro Area Policies – Financial Sector Assessment Program – Technical Note – Bank Resolution and Crisis management*, Internationella valutafonden, juli 2018, s. 21.

<sup>20</sup> Europaparlamentets resolution av den 19 juni 2020 om bankunionen – årsrapport 2019 (2019/2130(INI)), P9\_TA(2020)0165, punkt 49.

<sup>21</sup> Se t.ex. Elke Königs artikel för eurofi – *Why we need an EU liquidation regime for banks*, 5.9.2018 ([www.srb.europa.eu/en/node/622](http://www.srb.europa.eu/en/node/622)).



sannolikt kommer att fallera<sup>22</sup>. Det är dock svårt att åstadkomma en harmonisering, eftersom det rör lagstiftningsområden som faller under medlemsstaternas behörighet (t.ex. bolagsrätten).

**46** Avslutningsvis bör en resolutionsplan beakta relevanta scenarier, däribland att fallissemang kan vara en isolerad händelse (bankspecifik) eller kan inträffa i en tid av mer omfattande finansiell instabilitet eller övergripande systempåverkande händelser. Enligt SRB föreskriver dock inte förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (artikel 8) att sådana händelser ska beaktas vid bedömningen av allmänintresset i fall där den föredragna strategin är att tillämpa nationell insolvenslagstiftning. Denna aspekt förtydligas därför inte i SRB:s handbok för resolutionsplanering (se punkt 28). Det finns nationella resolutionsmyndigheter som tolkar lagstiftningen annorlunda. Kommissionen medger att det finns ett visst utrymme för tolkning.

#### **Vägledning om fastställandet av väsentliga hinder för resolution**

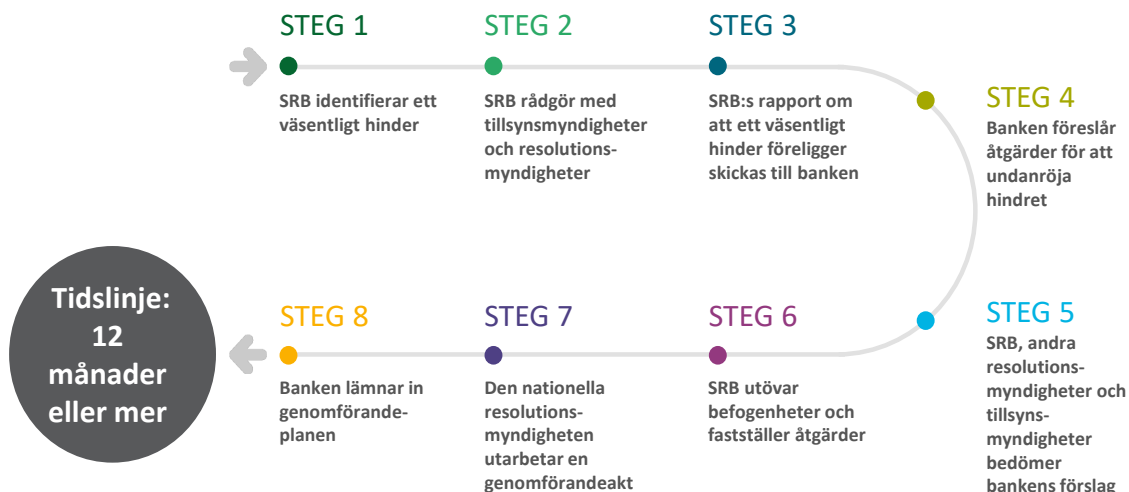
**47** Enligt det enhetliga regelverket måste SRB bedöma om en bank kan försättas i resolution eller inte. En bank anses kunna försättas i resolution om det är rimligt och trovärdigt att antingen likvidera den enligt normala insolvensförfaranden eller försätta den i resolution genom att tillämpa resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter. Resolutionsmyndigheten måste därför bedöma om hinder föreligger, det vill säga hinder för att försätta banken i resolution. Resolutionsmyndigheten måste även underrätta EBA i god tid när det inte anses vara möjligt att försätta en bank i resolution.

**48** Så snart SRB har konstaterat att ett hinder är väsentligt inleds ett administrativt förfarande för att säkerställa att banken i fråga åtgärdar situationen (se *figur 8*). Flera intressenter är involverade i det administrativa förfarandet. Det kan ta tolv månader eller mer för banken att lägga fram den slutliga genomförandeplanen för att undanröja det väsentliga hindret.

---

<sup>22</sup> Se fotnot 11.

## Figur 8 – Steg vid åtgärdande av väsentliga hinder för banker inom SRB:s ansvarsområde



*Källa:* Revisionsrätten, anpassad efter SRB:s uppställning.

**49** Efter en av rekommendationerna i vår särskilda rapport 23/2017 (se punkt 28) offentliggjorde SRB i september 2018 sina riktlinjer för identifiering och åtgärdande av hinder för resolution. SRB tillämpade dessa riktlinjer endast på ett fåtal av de resolutionsplaner som upprättades 2019. SRB håller på att förbättra sin vägledning för de interna resolutionsenheterna, framför allt om hur metoden ska tillämpas i praktiken.

**50** Enligt 2018 års riktlinjer ska de interna resolutionsenheterna som ett första steg identifiera potentiella hinder. Därefter ska resolutionsenheterna på en stigande skala bedöma i) de potentiella hindrens påverkan på resolutionsstrategin och ii) sannolikheten för att de uppstår. Riktlinjerna innehåller en matris som anger när ett hinder bör bedömas som väsentligt, men den är i själva verket bara vägledande. Potentiella hinder som rankas högt i fråga om deras påverkan och sannolikheten för att de uppstår betraktas till exempel inte automatiskt som väsentliga hinder.

**51** Bedömningarna är därför av sådant slag att de ger de interna resolutionsenheterna stort utrymme för skönsmässig bedömning. Dessutom tar SRB hänsyn till ett antal faktorer innan den förklarar ett hinder som väsentligt. Till exempel måste ett hinder inte nödvändigtvis betraktas som väsentligt om banken har en trovärdig plan för att åtgärda de konstaterade potentiella hindren. SRB betraktar i själva verket undanröjandet av hindren för resolution som en stegvis process mellan bankerna och SRB som kan ta tid.

**52** Riktlinjerna bekräftas i SRB:s dokument *Expectations for Banks* (se punkt 25): Här föreskrivs en infasning där bankerna, oberoende av risknivå, storlek eller komplexitet, förväntas stärka sin kapacitet inom alla de sju dimensioner<sup>23</sup> som tas i upp i dokumentet senast till slutet av 2023. Denna tidsfrist kan förlängas till efter 2023 om en överenskommelse finns. Detta kan jämföras med den snävare tidsfrist som gäller för banker inom Bank of Englands ansvarsområde som alla senast den 1 januari 2022 ska uppfylla villkoren för att kunna försättas i resolution<sup>24</sup>.

**53** Den vägledande principen i *Expectations for Banks* är "samarbete", det vill säga att SRB och bankerna ska samarbeta för att uppnå möjlighet till resolution. Bankerna förväntas ta fram en arbetsplan och göra en egenbedömning av de framsteg som görs inom ramen för denna för att säkerställa att den genomförs i tid. Av de 18 nationella resolutionsmyndigheter som svarade på vår enkät anser 17 att detta är ett lämpligt tillvägagångssätt. Risken är dock att en bank har begränsad motivation att samarbeta med SRB för att åtgärda hinder, särskilt när det gäller affärsmodeller, till exempel om SRB har planerat att tillämpa verktyget "försäljning av verksamhet" (se [figur 3](#)).

**54** Vidare finns det inga bestämmelser om sådana övergångsperioder i det enhetliga regelverket. Enligt det enhetliga regelverket krävs det en tydlig slutsats om huruvida en bank kan försättas i resolution (se punkt 09), vilket innebär att man först måste fastställa väsentliga hinder, om sådana finns. Detta bekräftas i ett beslut av EBA från 2018 som anger att det strider mot det enhetliga regelverket att identifiera potentiella hinder utan att fastställa om de är väsentliga eller inte. EBA kom fram till att alla antagna resolutionsplaner måste innehålla en detaljerad beskrivning av bedömningen av resolutionsmöjligheterna. En sådan detaljerad beskrivning måste inbegripa alla väsentliga hinder för resolution som har konstaterats<sup>25</sup>.

**55** Till följd av den stegvisa process som SRB valt och som lett till att väsentliga hinder inte fastställts har SRB ännu inte lämnat några upplysningar till EBA (se

---

<sup>23</sup> Dessa dimensioner är följande: styrning; förlustabsorberings- och rekapitaliseringskapacitet; likviditet och finansiering vid resolution; operativ kontinuitet och tillgång till tjänster för finansmarknadsinfrastruktur; krav i fråga om informationssystem och data; kommunikation; avskiljbarhet och omstrukturering.

<sup>24</sup> Bank of Englands policyförklaring *The Bank of England's approach to assessing resolvability*, juli 2019.

<sup>25</sup> Beslut av Europeiska bankmyndigheten om tvistlösning, riktat till Gemensamma resolutionsnämnden och Banca Națională a României, den 27 april 2018.

punkt 47), och de nationella resolutionsmyndigheterna har inte lämnat några upplysningar om mindre betydande institut.

**56** I ett dokument som offentliggjordes av Europaparlamentets enhet för övervakning av ekonomisk styrning<sup>26</sup> i slutet av 2019 konstaterades att ingen av resolutionsplanerna fram till oktober 2019 hade innehållit en heltäckande bedömning av hinder för resolution. I dokumentet konstaterades att detta gör att bankens beredskap för en eventuell resolution de kommande åren kan ifrågasättas.

### **Vägledning om minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL) och skuldnedskrivning**

**57** Ett av de centrala instrumenten för att förbättra bankers resolutionsmöjligheter är det rättsliga kravet att alla banker måste uppnå de minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder som deras resolutionsmyndighet fastställt (se punkt 08). Bankerna måste upprätthålla en viss mängd eget kapital och andra kvalificerade skulder för att kunna absorbera förluster och återställa sin kapitalstatus utan att ta offentliga medel i anspråk.

**58** Enligt det enhetliga regelverket har bankerna fram till 2024 på sig att nå minimikraven fullt ut, men de måste uppnå ett delmål till januari 2022, eftersom det kan vara svårt för banker att utfärda värdepapper av MREL-typ.

**59** SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna är enligt lag skyldiga att utfärda ett formellt beslut om minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder för varje bank. Åtta av 18 eller 44 % av de nationella resolutionsmyndigheter som svarade på vår enkät anser att detta är en formalitet som saknar mening om minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder är detsamma som de strikta kapitalkraven, vilket vanligtvis är fallet när en bank ska avvecklas enligt nationell insolvenslagstiftning. Bland de åtta nationella resolutionsmyndigheterna ingår de som har flest banker knutna till sig. Det blir en administrativ börda för alla berörda parter (SRB, de nationella resolutionsmyndigheterna och bankerna).

---

<sup>26</sup> Djupgående analys beställd av utskottet för ekonomi och valutafrågor, *Impediments to resolvability of banks? Banking Union Scrutiny*, Willem Pieter de Groen, Europaparlamentets enhet för övervakning av ekonomisk styrning, PE 634.358, december 2019.

**60** SRB offentliggjorde policydokumentet för minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL-riktlinjerna) för 2018 års resolutionsplaneringscykel i november 2018 och uppdaterade den i januari 2019 (se punkt [28](#)). I maj 2020 offentliggjorde nämnden även MREL-riktlinjerna för 2020 års resolutionsplaneringscykel. Merparten av ändringarna som gjordes (se [bilaga II](#) för en jämförelse) härrör från den ändrade förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen<sup>27</sup>. Man vet ännu inte hur dessa lagändringar kommer att påverka målen för minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder på kort och medellång till lång sikt. SRB meddelade också att den har för avsikt att bedöma covid-19-pandemins potentiella inverkan på de övergångsperioder som krävs för att slutligen uppfylla minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder (se punkt [58](#)).

**61** Översynen av den rättsliga ramen ledde bland annat till följande förändringar:

- Det är inte längre obligatoriskt att inkludera en marknadsförtroendeavgift vid beräkningen av minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder. SRB tänker dock fortsätta att tillämpa en sådan avgift.
- Genom det ändrade direktivet om återhämtning och resolution av banker<sup>28</sup> infördes ett obligatoriskt fast minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder för tre kategorier av banker<sup>29</sup>.
- Enligt det ändrade direktivet om återhämtning och resolution av banker krävs en miniminivå för efterställning (8 % av de totala skulderna och kapitalbasen). Efterställning innebär att en del av minimikravet för kapitalbas och kvalificerade

---

<sup>27</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/877 av den 20 maj 2019 om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 vad gäller kreditinstituts och värdepappersföretags förlustabsorberings- och rekapitaliseringskapacitet, EUT L 150, 7.6.2019, s. 226, tillämplig från och med den 28 december 2020.

<sup>28</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/879 av den 20 maj 2019 om ändring av direktiv 2014/59/EU vad gäller kreditinstituts och värdepappersföretags förlustabsorberings- och rekapitaliseringskapacitet och om direktiv 98/26/EG, EUT L 150, 7.6.2019, s. 296.

<sup>29</sup> Resolutionsmyndigheterna måste inordna bankerna i fyra kategorier. Dessa är i) globala systemviktiga banker, ii) toppnivåbanker, iii) andra systemviktiga enheter och iv) alla banker som inte ingår i någon av föregående tre kategorier. Det obligatoriska fasta minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder gäller de tre första kategorierna.

skulder måste nås med efterställda skulder och alltså inte enbart med prioriterade skulder. Det kostar vanligen mer att utfärda efterställda skulder.

**62** På grund av att bestämmelserna i den rättsliga grunden är frivilliga, eller att det saknas bestämmelser, tillämpar resolutionsmyndigheterna i EU olika metoder för att fastställa minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder (se [ruta 1](#)).

### Ruta 1

#### Exempel på olika metoder för att fastställa minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder

EBA:s kvantitativa MREL-rapport från 2020<sup>30</sup> visar att resolutionsmyndigheterna i EU tillämpar olika metoder för efterställning eftersom det saknas ett tvingande efterställningskrav. Vissa kräver att minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder ska nås fullt ut med efterställda skulder, medan SRB kräver en lägsta efterställningsnivå på 12–16 % av den totala riskexponeringen, beroende på bankens komplexitet. Nyligen infördes ett bindande krav för vissa kategorier av banker genom översynen av direktivet om återhämtning och resolution av banker.

Enligt samma rapport fastställer den tjeckiska resolutionsmyndigheten ingen standardnivå för marknadsförtroendeavgiften. Den svenska resolutionsmyndigheten avpassar inte minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder vid överföring av tillgångar. Den rumänska resolutionsmyndigheten tillåter inte att insättningar räknas med i minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder. Den polska resolutionsmyndigheten anser inte att man kan räkna med kapitalbas och skulder som innehas av icke-professionella investerare för att uppfylla minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder<sup>31</sup>, vilket däremot SRB gör.

**63** Icke-professionella investerare kan påverkas när en bank fallerar, oavsett om den avvecklas enligt nationell insolvenslagstiftning eller försätts i resolution. Fallen med de nyligen fallerande bankerna Veneto Banca, Banca Popolare di Vicenza och Banco Popular resulterade i en offentlig debatt om huruvida icke-professionella investerare bör bli föremål för skuldnedskrivning. De prioriterade och efterställda skulder som EU:s banker placerade hos icke-professionella investerare i euroområdet 2018

<sup>30</sup> Bilaga 5 till *EBA quantitative MREL report*, EBA/Rep/2020/07.

<sup>31</sup> Bilaga 5 till *EBA quantitative MREL report*, EBA/Rep/2020/07.

uppskattades till 262 miljarder euro, varav merparten placerades hos obligationsinnehavare i Italien (51 %) och Tyskland (19 %)<sup>32</sup>.

**64** SRB:s riktlinjer om skuldnedskrivningsverktyget innehåller operativa frågor beträffande skuldnedskrivning av värdepapper (aktier och obligationer). De innehåller dock inga operativa frågor avseende andra kvalificerade skulder, till exempel insättningar. Dessutom anger SRB:s vägledning ingen tidsfrist för när en skuldnedskrivning måste ha genomförts. Som en jämförelse kräver den tyska resolutionsmyndigheten av bankerna inom sitt ansvarsområde att de ska bokföra skuldnedskrivningen inom 24 timmar och kunna påbörja de externa åtgärder som gäller för obligationsinnehavare/aktieägare inom tolv timmar.

**65** Enligt det enhetliga regelverket ska resolutionsmyndighetens bedömning av genomförbarheten och tillförlitligheten i den föredragna resolutionsstrategin (dvs. det verktyg som ska användas, se [figur 3](#)) innefatta en bedömning av alla alternativa strategier som föreslagits som en del av strategin. Detta är särskilt viktigt i fall där finansieringen av resolutionen inte är garanterad (se punkt [31](#)) eftersom det finns en risk att resolutionen misslyckas. Om skuldnedskrivningsverktyget ska tillämpas framgår det dock inte tillräckligt tydligt av SRB:s riktlinjer att de interna resolutionsenheterna måste undersöka olika strategier.

## Framsteg har gjorts inom resolutionsplanering men arbete kvarstår innan de rättsliga kraven uppfylls

**66** De resolutionsplaner som resolutionsmyndigheterna upprättar ska vara helt förenliga med det enhetliga regelverket, och SRB ska fastställa det datum då de första resolutionsplanerna ska ha upprättats. Enligt förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen bör resolutionsplaner som regel uppdateras minst en gång om året.

**67** Såsom nämns i punkt [06](#) ansvarar SRB för att övervaka de nationella resolutionsmyndigheternas arbete när det gäller mindre betydande banker. SRB har därför rätt att utfärda riktlinjer och allmänna anvisningar om det arbete som de nationella resolutionsmyndigheterna ska utföra. I linje med det samarbetsavtal som

---

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

SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna har enats om ska SRB även bedöma de förslag till resolutionsplaner som resolutionsmyndigheterna lägger fram.

## 68 Vi bedömde

- a) om kvaliteten på de resolutionsplaner som SRB antagit hade förbättrats jämfört med resultaten av vår föregående revision, det vill säga om de uppfyllde fler krav i det enhetliga regelverket,
- b) om SRB höll tidsfristen för godkännande av resolutionsplaner för banker inom sitt ansvarsområde,
- c) om SRB analyserade de nationella resolutionsmyndigheternas planer för mindre betydande banker på ett konsekvent sätt.

## Kvaliteten på resolutionsplaner för banker inom SRB:s ansvarsområde har förbättrats

**69** Baserat på vårt urval av sex resolutionsplaner från 2018 års cykel bedömde vi huruvida planerna följde kraven i det enhetliga regelverket. Detta gjorde vi genom att välja ut 179 krav som vi grupperade efter område (se [figur 6](#)) och kontrollerade efterlevnaden av.

**70** Våra resultat visar att 60 % av kraven hade uppfyllts (se [tabell 2](#)). Detta är en förbättring jämfört med våra tidigare granskningsresultat som gällde ett urval planer från 2016 års cykel, där endast 14 % av kraven hade uppfyllts. Av de resterande kraven var det 30 % som inte hade uppfyllts (2017: 64 %) och 10 % som hade uppfyllts delvis (2017: 22 %).



**Tabell 2 – Granskningsresultat per område**

Kraven uppfyllda (per område)?	Ja (i %)	Nej (i %)	Delvis (i %)
Strategisk affärsanalys	65 %	23 %	13 %
Resolutionsstrategi	78 %	16 %	6 %
Minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder	70 %	27 %	2 %
Finansiell och operativ kontinuitet	47 %	39 %	13 %
Kommunikation och information	32 %	39 %	30 %
Bedömning av resolutionsmöjligheter	51 %	40 %	9 %
Sammanfattning	57 %	38 %	5 %
<b>Summa (2018 års planer)</b>	<b>60 %</b>	<b>30 %</b>	<b>10 %</b>

Källa: Revisionsrätten.

**71** Planerna i urvalet varierade stort i fråga om kravuppfyllelse, mellan 80 % (plan 1) och 40 % (plan 6), vilket framgår av [tabell 3](#).

**Tabell 3 – Granskningsresultat per resolutionsplan**

Kraven uppfyllda (per plan)?	Ja (i %)	Nej (i %)	Delvis (i %)
Plan 1	80 %	16 %	4 %
Plan 2	65 %	28 %	6 %
Plan 3	60 %	24 %	15 %
Plan 4	58 %	33 %	10 %
Plan 5	53 %	42 %	5 %
Plan 6	40 %	41 %	19 %
<b>Summa (2018 års planer)</b>	<b>60 %</b>	<b>30 %</b>	<b>10 %</b>

Källa: Revisionsrätten.

**72** I [tabell 4](#) ger vi exempel på krav i det enhetliga regelverket som inte hade uppfyllts i resolutionsplanerna i urvalet.

**Tabell 4 – Exempel på rättsliga krav som inte uppfyllts**

Krav per område	Exempel
Strategisk affärsanalys	Ingen av resolutionsplanerna visade hur de kritiska funktionerna och kärnaffärsområdena skulle kunna särskiljas.
Minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder	Minimikravet fastställdes endast på koncernnivå och inte för enskilda enheter. Detta medför en risk att minimikravet inte uppfylls av rätt enheter inom en bankkoncern. Detta gäller i ännu högre grad banker med gränsöverskridande verksamhet.
Finansiell och operativ kontinuitet	Ingen av planerna innehöll uppgifter om finansieringsbehoven till följd av resolutionsstrategin. Se även punkt 31.
Kommunikation och information	Ingen av planerna innehöll någon tillfredsställande beskrivning av arrangemangen för att säkerställa att sådan information som avses i artikel 11 i direktivet om återhämtning och resolution av banker är aktuell och finns tillgänglig på begäran.
Bedömning av resolutionsmöjligheter	Ingen av planerna innehöll uppgifter om eventuella hinder för bankens kortfristiga stabilisering eller för en företagsrekonstruktion. Tre av fyra planer <sup>33</sup> innehöll inga tydliga uppgifter om huruvida resolutionsstrategin skulle kunna tillämpas i tid och på ett ändamålsenligt sätt. Ingen av planerna innehöll någon tillfredsställande beskrivning av resolutionsverktygens effekter på borgenärer, motparter, kunder och anställda. I tre av sex planer saknades ett tydligt utlåtande om huruvida banken kunde eller inte kunde försättas i resolution vid den aktuella tidpunkten.
Sammanfattning	Fem av sex planer innehöll ingen tidsram för genomförandet av väsentliga delar av planen. Alla planer uppvisade bristande arrangemang för såväl samarbete som samordning mellan de berörda myndigheterna samt för informationsutbyte.

Källa: Revisionsrätten.

<sup>33</sup> I två av de sex fallen i urvalet hade man i planen konstaterat att banken skulle avvecklas enligt nationell insolvenslagstiftning.

**73** Utöver de exempel på brister som anges i tabellen ovan konstaterar vi följande:

- Inte i någon av resolutionsplanerna i urvalet fann vi bevis för att bankerna hade testat skuldnedskrivningsverktyget, trots att vi rekommenderade detta i vår särskilda rapport från 2017. Enligt SRB:s senaste policydokument *Expectations for Banks* har bankerna i själva verket fram till 2022 på sig att inrätta den infrastruktur som krävs för att generera de data som behövs för att utföra ett sådant test.
- När det gällde 2018 och 2019 års cykler fastställde SRB enbart ”potentiella” hinder (det gjordes alltså ingen bedömning av om de var väsentliga eller inte), trots att riktlinjerna för att fastställa väsentliga hinder var tillgängliga för merparten av planerna (se punkt 49). För 2020 års resolutionsplaneringscykel kommer SRB endast att identifiera potentiella hinder. Såsom nämns i punkterna 51 och 52 betraktar SRB fastställandet av hinder som en stegvis process. En annan konsekvens av att man inte fastställer väsentliga hinder är att SRB hittills inte har angett några högre mål för minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder till följd av hinder, vilket är möjligt enligt den rättsliga ramen. Fram till november 2019 hade SRB fastställt mål för minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder på konsoliderad nivå för 85 banker, samtidigt som beslut saknades för 32 banker. 48 banker, som huvudsakligen var koncentrerade till fem medlemsstater (Frankrike, Grekland, Italien, Nederländerna och Spanien) saknade sammanlagt 137 miljarder euro för att uppnå minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder. SRB antog inga beslut om interna minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder<sup>34</sup> under 2018 års cykel.

**74** Avslutningsvis bedömde vi två planer (se punkt 19), som antagits senare än dem i vårt första urval, med avseende på fastställandet av väsentliga hinder eftersom de borde ha kommit längre i detta avseende. Vi kontrollerade om SRB:s egna riktlinjer hade tillämpats:

- I en av planerna konstaterade vi att vägledningen endast hade tillämpats i begränsad utsträckning. Vare sig väsentliga eller potentiella hinder hade fastställts. I stället hade man enbart gjort en förteckning över saker som behövde uppmärksammas och som kunde bli till potentiella hinder.

---

<sup>34</sup> Externa MREL-värdepapper utfärdas av den enhet som resolutionsmyndigheten avser att tillämpa skuldnedskrivningsverktyget på. De utfärdas för externa tecknare. Interna MREL-värdepapper tecknas av andra koncernenheter som tillhör samma resolutionsenhet.

- I det andra fallet konstaterade vi att vägledningen hade tillämpats på ett bristfälligt sätt. Framför allt hade de interna resolutionsenheterna kringgått de vägledande råden när det gäller bedömning av sannolikheten för att hindren uppstår (se punkt 50) genom att utföra skönsmässiga bedömningar där de tog hänsyn till vissa förmildrande omständigheter. Till exempel hade banken behövt ägna mer arbete åt att korta ner tiden som det skulle ta att tillhandahålla uppgifter i händelse av en resolution, och det faktum att den arbetade på lösningar ansågs vara tillräckligt för att hindret inte skulle klassificeras som betydande.

**75** Vi konstaterade att SRB:s interna kontrollsystem inte kunde upptäcka bristerna i resolutionsplanerna eller den varierande kvalitetsnivån på planerna som dessa brister medförde (punkterna 69–74). En enhet vid SRB (med ansvar för resolutionsstrategi, resolutionsprocesser och resolutionsmetod) utförde kvalitetskontroller genom att kontrollera om de resolutionsplaner som hade tagits fram under andra enheters ansvar var i linje med SRB:s riktlinjer och det enhetliga regelverket. De knappa resurserna vid enheten innebar att det fanns begränsat med tid för denna kontroll. Dessutom registrerades inte kontrollverksamheten på ett systematiskt sätt.

### Förseningar i antagandet av resolutionsplaner inom SRB:s ansvarsområde

**76** Resolutionsplaner upprättades för första gången under 2016 års cykel, och de senaste planerna uppvisar fortfarande brister i fråga om överensstämmelsen med det enhetliga regelverket (se punkterna 69–75). SRB har dock aldrig fastställt något datum för när respektive banks resolutionsplan ska vara färdig (se punkt 66). Vi gjorde en liknande iakttagelse i vår särskilda rapport 23/2017. I sitt fleråriga arbetsprogram från 2018 angav SRB endast att målet var att slutföra upprättandet av resolutionsplanerna till 2020. Men med tanke på de övergångsperioder som bankerna beviljades enligt dokumentet *Expectations for Banks* (se punkterna 31 och 52) är det inte sannolikt att alla 2020 års planer kommer att vara förenliga med det enhetliga regelverket.

**77** När det gäller 2018 och 2019 års planeringscykler ådrog sig SRB förseningar i antagandet av resolutionsplanerna. Dessa förseningar framgår av [tabell 5](#), där vi jämförde de planerade och de faktiska slutförandedatumen. SRB avser att anta alla planer under 2020 års cykel inom tolv månader, men vi bedömer att risken är stor att

målet inte uppnås. Detta beror, utöver de förseningar som uppstått i tidigare planer, på följande:

- Anpassningen av processen till ECB:s tillsynsprocess: SRB tar hänsyn till resultatet av översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) samt ECB:s bedömning av de återhämtningsplaner som bankerna lagt fram.
- Den tid som krävs för att rådfråga ECB om förslagen till resolutionsplaner.
- Antalet ofärdiga policydokument (se punkt 31).
- Införlivandet av nya rättsliga krav (den ändrade förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen och det ändrade direktivet om återhämtning och resolution av banker).
- Covid-19-pandemin.

**Tabell 5 – Resolutionsplanering för 2018 och 2019 års cykler**

	Typ av banker	Planerat slutförandedatum	Faktiskt slutförandedatum (då den sista resolutionsplanen antogs)	Resolutionsplaner som ska antas	Antagna resolutionsplaner
<b>2018 års planeringscykel</b>					
1	Banker utan resolutionskollegium	december 2018	november 2019	76	76
2	Banker med resolutionskollegium	augusti 2019	juli 2020	40	40
3	Banker utan plan	e.t.	e.t.	3	e.t. <sup>(1)</sup>
4	<b>Totalt</b>			<b>119</b>	<b>116</b>
<b>2019 års planeringscykel</b>					
5	Prioriterade banker utan resolutionskollegium	april 2020	april 2020	31	31
6	Banker utan plan/uppdatering	e.t.	e.t.	82	e.t.
7	<b>Totalt</b>			<b>113</b>	<b>31</b>

Anm.:

<sup>(1)</sup> SRB hade beslutat att inte upprätta några planer, eftersom en av bankerna skulle genomgå en storleksmässig förändring (och inte längre skulle ingå i SRB:s ansvarsområde) och två av dem genomgick väsentliga förändringar av sin affärs- och organisationsstruktur och sin finansiella situation.

Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från SRB.

**78** 2018 års planeringscykel slutfördes med en försening på sex till tolv månader jämfört med den ursprungliga planeringen. Det finns flera skäl till denna försening:

- En ineffektiv förberedelseprocess.
- Införandet av kvalitetsgranskning (se punkt **75**).
- Brist på resurser, särskilt inom de interna resolutionsenheterna.
- Införandet av vissa administrativa förfaranden, till exempel förfarandet för rätten att yttra sig där bankerna får möjlighet att lämna synpunkter på minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder.

**79** Till följd av förseningen beslutade SRB att inte anta uppdaterade resolutionsplaner för alla banker under 2019 års resolutionsplaneringscykel, trots att lagen kräver en årlig uppdatering (se punkt **66**). I stället antog SRB resolutionsplaner för bara 30 av 113 banker.

**80** När det gällde tidsaspekten prioriterade SRB i 2018 års planeringscykel resolutionsplaner för banker utan resolutionskollegium framför dem för banker med resolutionskollegium. Detta stred mot andan i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen<sup>35</sup>, enligt vilken systemviktiga banker ska prioriteras. Eftersom dessa banker var sist med att få sina resolutionsplaner godkända under 2018 års cykel (den sista godkändes i mitten av 2020 (se **tabell 5**)) ingick de inte bland dem vars planer uppdaterades under 2019 års cykel.

### **SRB kvalitetskontrollerade inte alla planer för mindre betydande banker i samma utsträckning**

**81** I slutet av första kvartalet 2020 hade de nationella resolutionsmyndigheterna upprättat 1 916 resolutionsplaner av 2 260 (85 %). De planer som återstår att upprätta (15 %) gäller 13 nationella resolutionsmyndigheter. Åtta av 19 nationella resolutionsmyndigheter hade inte lyckats nå målen i SRB:s arbetsprogram för 2019. I vissa fall hade man nått målen genom att prioritera banker med enklare strukturer och vänta med de mest komplexa bankerna till ett senare skede.

---

<sup>35</sup> Skäl 47 i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen.

**82** Vi undersökte om SRB hade utfärdat vägledning för de nationella resolutionsmyndigheter som ansvarar för mindre betydande banker för att säkerställa att den gemensamma resolutionsmekanismen fungerar på ett konsekvent sätt (se punkt **06**). Vi undersökte även om nämnden hade yttrat sig i tid över de resolutionsplaner som de nationella resolutionsmyndigheterna hade lämnat in för mindre betydande banker.

**83** Vi konstaterade att SRB inte utfärdade de första riktlinjerna för de nationella resolutionsmyndigheterna förrän i augusti 2020. För att utfärda sådana riktlinjer behöver SRB hjälp från de nationella resolutionsmyndigheterna och ett godkännande från nämndens begränsade verkställande session (Restricted Executive Session) (så snart de ståndpunkter som antagits vid plenarsessionen har beaktats, se *bilaga I*).

**84** Under vissa omständigheter behöver resolutionsmyndigheterna inte upprätta kompletta resolutionsplaner utan kan välja att upprätta en förenklad version. Under 2016 antog SRB:s verkställande session en vägledande kommentar om de så kallade förenklade skyldigheterna för mindre betydande banker och presenterade den vid sin plenarsession. Vid plenarsessionen uttrycktes reservationer mot riktlinjerna. I augusti 2020 (fyra år senare) antog den verkställande sessionen en ny version av den vägledande kommentaren. Denna gång fick riktlinjerna allmänt stöd av majoriteten i plenarsessionen.

**85** De intervjuer som vi gjorde vid EBA, som utfärdade riktlinjer i detta avseende<sup>36</sup>, visade att de nationella resolutionsmyndigheterna, som också deltar i SRB:s plenarsession, hittills inte hade varit motiverade att ta fram ytterligare riktlinjer om förenklade resolutionsplaner (och deras innehåll) i syfte att bibehålla en tillräcklig flexibilitet för att återspegla egenskaperna hos de inhemska banksektorerna.

**86** SRB:s vägledande kommentar var endast tillämplig på banker inom nämndens ansvarsområde, men vi jämförde två nationella resolutionsmyndigheters förenklade resolutionsplaner (mindre betydande banker) med kommentaren. De nationella resolutionsmyndigheterna får inte tillämpa den förenklade metoden om inte banken uppnår ett visst antal poäng enligt de gällande kriterierna, men det framgick inte av planerna hur många poäng som hade uppnåtts. I båda fallen konstaterade vi brister i

---

<sup>36</sup> Under 2015 offentliggjorde EBA riktlinjer för hur myndigheter ska bedöma huruvida ett institut uppfyller kriterierna för förenklade skyldigheter (som nu har upphört och ersatts av de tekniska standarderna för tillsyn på samma område) och utarbetade en teknisk standard för genomförande gällande överföringen av relevant information till EBA.

den information som hade lämnats om i) ledningsinformationssystemet, ii) kommunikationen med de olika intressenterna och iii) kommunikationen med allmänheten.

**87** SRB ska bedöma, och kan avge ett (icke-bindande) yttrande över, de resolutionsplaner som de nationella resolutionsmyndigheterna lämnar in. Därför måste nämnden bli klar med sina bedömningar inom en viss tid, vilket innebär en stor arbetsbörda eftersom det finns 2 260 sådana planer (uppgifter från slutet av 2019). Nämnden beslutade därför att inordna planerna i tre kluster, beroende på deras storlek och komplexitet. Vi konstaterade att bedömningarna var olika ingående beroende på kluster, och att mer uppmärksamhet ägnades åt det första klustret med större och mer komplexa planer. Vi undersökte ett urval av tre bedömningar som omfattade 16 resolutionsplaner. Av tolv planer hade SRB valt att inte yttra sig om elva, trots att nämnden var tveksam till om den valda resolutionsstrategin var trovärdig. För den tolfte planen saknades ett minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder.

**88** SRB kommenterade inte heller avsaknaden av fastställda väsentliga hinder. Faktum är att 15 av de 18 nationella resolutionsmyndigheter som svarade på vår enkät uppgav att de inte bedömde om hindren för banker inom deras ansvarsområde var väsentliga. De övriga tre myndigheterna konstaterade att inga hinder förelåg för deras banker.

**89** När det gällde tidsfristerna uppgav fem av 18 nationella resolutionsmyndigheter som svarade på enkäten att SRB inte alltid lyckades hålla dessa.

### **Den gemensamma resolutionsmekanismens organisatoriska struktur är fortfarande inte optimal**

**90** I vår särskilda rapport från 2017 konstaterade vi i) att fördelningen av operativa utgifter mellan de nationella resolutionsmyndigheterna och SRB, liksom ansvarsfördelningen, var otydlig och ii) att samförståndsavtalet mellan SRB och ECB i sin tillsynsroll inte säkerställde att SRB fick all information den behövde i rätt tid.

**91** I samma rapport konstaterade vi att SRB hade brist på personal. För att SRB ska kunna utföra sitt arbete i fråga om resolutionsplanerna för betydande banker är nämnden även beroende av att de nationella resolutionsmyndigheterna ställer personal till förfogande för de interna resolutionsenheterna.



**92** För att säkerställa beredskap inom den gemensamma resolutionsmekanismen, och med tanke på det stora antalet mindre betydande banker som ligger inom de nationella resolutionsenheternas ansvarsområde (se punkt **06**) krävs tillräcklig bemanning.

**93** Vi bedömde därför

- a) om samarbetet med de nationella resolutionsenheterna och ECB, i dess tillsynsroll, hade förbättrats,
- b) om bemanningen vid SRB och de interna resolutionsenheterna hade utökats jämfört med resultaten av vår föregående revision,
- c) om de nationella resolutionsmyndigheterna hade ett jämförligt antal heltidsekvivalenter för varje bank.

### **Samarbetet med intressenterna var bra, men resolutionsmyndigheterna var beroende av att tillsynsmyndigheterna vidtog åtgärder i tid**

**94** Samarbetet mellan SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna förtydligades i ett samarbetsavtal som antogs 2016 och ändrades 2018 och som är tillgängligt för allmänheten<sup>37</sup>. Avtalet gäller dels rollen för de nationella resolutionsmyndigheternas personal i de interna resolutionsenheter som arbetar med betydande banker, dels samarbetet i fråga om planerna för mindre betydande banker. Under 2017 och 2018 antogs dessutom överordnade principer och en operativ målmodell, där det anges hur arbetet ska fördelas, samt interna arrangemang för exempelvis det dagliga arbetet inom de interna resolutionsenheterna. Dessa dokument finns inte tillgängliga för allmänheten. En stor majoritet (83 %) av de nationella resolutionsmyndigheter som deltog i vår enkät har en tydlig arbetsfördelning inom de interna resolutionsenheterna.

**95** Enligt samarbetsavtalet ska SRB regelbundet göra efterhandsbedömningar av de interna resolutionsenheternas arbete för att säkerställa att de är tillräckligt samstämmiga. Hittills har man bara bedömt vissa aspekter med hjälp av en

---

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

övergripande analys. Än har ingen fullständig bedömning gjorts i enlighet med samarbetsavtalet.

**96** Något som är positivt är att 13 av de 18 nationella resolutionsmyndigheter som svarade på vår enkät uppgav att de hade fått fullständig information från SRB om lärdomarna av nämndens beslut beträffande fallerande banker.

**97** Samförståndsavtalet med ECB reviderades i maj 2018<sup>38</sup>. Vi konstaterade att bestämmelserna om informationsutbytet var heltäckande. SRB:s personal angav också att de var nöjda med förfarandet.

**98** Samförståndsavtalet innehåller bland annat bestämmelser om informationsutbyte om ECB vidtar åtgärder för tidigt ingripande, vilket ECB kan göra när ett visst antal kriterier har uppnåtts. SRB behöver denna information för att kunna uppdatera den berörda resolutionsplanen och förbereda en eventuell resolution av en bank samt göra en värdering av dess tillgångar och skulder.

**99** Kommissionen konstaterade 2019 att banktillsynsmyndigheterna fram till dess hade tillämpat åtgärder för tidigt ingripande i mycket begränsad omfattning<sup>39</sup>. I vår särskilda rapport om ECB:s krishantering<sup>40</sup> konstaterade vi att bedömningar avseende tidigt ingripande framför allt gjordes inom ramen för den årliga ÖUP-cykeln och inte som en reaktion på bevis för en väsentlig försämring av en banks finansiella ställning. Vi konstaterade även att ECB:s vägledning om krisidentifiering, inbegripet tidigt ingripande, inte var tillräckligt utvecklad och inte angav några objektiva kriterier. Det är viktigt att sådana åtgärder för tidigt ingripande används ändamålsenligt och inleds i god tid för att så långt som möjligt reducera risken för och konsekvenserna av en eventuell resolution, men ännu har inga ändringar skett av den rättsliga ramen för att lösa problemet. Detta är viktigt eftersom dessa åtgärder exempelvis skulle ge SRB rätt

---

<sup>38</sup> *Memorandum of understanding between the Single Resolution Board and the European Central bank in respect of cooperation and information exchange*, [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/mou\\_with\\_the\\_single\\_resolution\\_board\\_on\\_cooperation\\_and\\_information\\_exchange\\_2018\\_.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/mou_with_the_single_resolution_board_on_cooperation_and_information_exchange_2018_.pdf)

<sup>39</sup> Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpning och översyn av direktiv 2014/59/EU (direktivet om återhämtning och resolution av banker) och förordning 806/2014 (förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen), COM(2019) 213 final, 30.4.2019, s. 6.

<sup>40</sup> Revisionsrättens särskilda rapport 02/2018 *Effektiviteten i ECB:s krishantering av banker*, punkt 125 ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

att uppmana banken att kontakta potentiella köpare av sin verksamhet. Vi noterar att EBA inledde ett samråd om tillämpningen av åtgärder för tidigt ingripande den 26 juni 2020.

**100** För att säkerställa att resolutionsåtgärder tillämpas medan en bank fortfarande har betydande likviditet är det viktigt att beslutet om att en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla fattas i tillräckligt god tid. Det är upp till bankens tillsynsmyndighet att fatta ett sådant beslut. Enligt förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen får dock SRB även förklara att en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla "på eget initiativ", det vill säga utan att ECB har avgett någon sådan förklaring. För att fatta ett sådant beslut måste myndigheten bedöma såväl bankens aktuella situation som dess situation inom den närmaste framtiden. Vad som menas med "den närmaste framtiden" definieras vare sig i det enhetliga regelverket eller i SRB:s riktlinjer. Dessutom ger definitionen av begreppet "fallerar eller sannolikt kommer att falla" i direktivet om återhämtning och resolution av banker stort utrymme för skönsmässig bedömning<sup>41</sup>. SRB har trots detta inte uppmanat lagstiftarna att förorda objektiva och kvantifierade kriterier.

### **Bemanningen inom den gemensamma resolutionsmekanismen ökade men personalandelen från de nationella resolutionsmyndigheterna minskade något**

**101** I slutet av mars 2020 hade SRB 358 anställda mätt i heltidsekvivalenter, exklusive nationella experter. Då rådde fortfarande en personalbrist på cirka 11 % i förhållande till den tjänsteförteckning som antogs i september 2019 (400 heltidsekvivalenter).

**102** SRB:s enhet med ansvar för resolutionsstrategi, resolutionsprocesser och resolutionsmetod (se även punkt 75) hade brist på personal, och därför utökades ovannämnda tjänsteförteckning med ytterligare fem heltidsekvivalenter för enheten (motsvarande en ökning med 31 % jämfört med 2018). Vi påpekade även vid vår revision 2017 att enheten var underbemannad. SRB:s enhet med ansvar för tillsyn över planer som nationella resolutionsmyndigheter lämnat in för mindre betydande banker hade 8,5 heltidsekvivalenter i slutet av 2018. Med detta personalantal hade inte enheten möjlighet att bedöma alla planer lika ingående och var därför tvungen att

---

<sup>41</sup> *Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A guidebook to the BRRD*, Världsbanksgruppen, Financial Sector Advisory Centre, april 2017, s. 106.

prioritera (se punkt 87). Trots detta infördes inga fler tjänster i ovannämnda tjänsteförteckning.

**103** Under 2019 fördelades närmare 40 % av SRB:s resurser till de interna resolutionsenheterna med ansvar för att upprätta resolutionsplaner för betydande banker. Mellan 2016 och 2019 (se [tabell 6](#)) ökade SRB resurserna till de interna resolutionsenheterna rejält medan de nationella resolutionsmyndigheterna drog ner på sina något. Följaktligen tillhandahöll SRB mer personal än alla de nationella resolutionsmyndigheterna tillsammans. Skillnaden mellan SRB:s och de nationella resolutionsmyndigheternas personalandelar hade således ökat och motsvarade ett förhållande på 4:3 i slutet av 2019. Det förväntas ligga kvar på samma nivå under 2020. Detta kan jämföras med de gemensamma tillsynsgrupperna inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen där förhållandet mellan ECB-personal och personal från nationella behöriga myndigheter var 1:3<sup>42</sup> under 2016.

---

<sup>42</sup> Revisionsrättens särskilda rapport 29/2016 *Den gemensamma tillsynsmekanismen – En bra början men ytterligare förbättringar behövs*, punkt 110 ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

**Tabell 6 – Bemanning vid de interna resolutionsenheterna<sup>43</sup>**

	2016		2019	
	SRB	Nationella resolutionsmyndigheter	SRB	Nationella resolutionsmyndigheter
Totalt antal anställda som arbetar vid interna resolutionsenheter (uttryckt i heltidsekvivalenter)	60	116	171	105
<i>Avdrag för arbetad tid för personal som tjänstgör vid interna resolutionsenheter men som har övergripande SRB-uppgifter (t.ex. utformning av riktlinjer) (uttryckt i heltidsekvivalenter)</i>	-15	<i>e.t.</i>	-32	<i>e.t.</i>
Faktisk arbetad tid (netto) för personal vid interna resolutionsenheter (uttryckt i heltidsekvivalenter)	45	116	139	105
<b>Heltidsekvivalenter per bank</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>

Källa: Revisionsrätten på grundval av uppgifter från den gemensamma resolutionsmekanismen.

**104** Vi konstaterade att personalbidraget från de nationella resolutionsmyndigheterna till de interna resolutionsenheterna varierade stort: i förhållande till antalet betydande banker varierade det under 2019 mellan 0,4 och 3,25 heltidsekvivalenter per bank<sup>44</sup>. SRB kan inte styra över hur många anställda som de nationella resolutionsmyndigheterna bidrar med till de interna resolutionsenheterna. I samarbetsavtalet fastställs bara att SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna måste samråda och enas om hur de nationella resolutionsmyndigheternas resurser ska användas.

<sup>43</sup> SRB:s antal inbegriper assistenter men inte utstationerade nationella experter. SRB lämnade uppgifter om heltidsekvivalenter för 2019 och en prognos för 2020 för alla nationella resolutionsmyndigheter, förutom de i Portugal och Slovakien för vilka vi har använt 2017 års uppgifter.

<sup>44</sup> Variationen var lika stor när bidraget mättes i förhållande till bankernas totala tillgångar.

**105** SRB har inte fastställt någon standardsammansättning för de interna resolutionsenheterna (dvs. i fråga om personalantal, personalfördelning mellan SRB och nationella resolutionsmyndigheter och personalens kompetens). Detta möjliggör flexibilitet och ökar sannolikheten för att de interna resolutionsenheterna bemannas på ett heterogent sätt.

### **Stora variationer i fråga om bemanningen vid de nationella resolutionsmyndigheterna**

**106** SRB ansvarar för att övervaka de nationella resolutionsmyndigheternas resolutionsplanering (se punkt 06) men har inga rättsliga befogenheter att påverka den bemanningsnivå som krävs vid de nationella resolutionsmyndigheterna för att upprätta planer för mindre betydande banker. Detta ligger fortfarande inom de nationella budgetmyndigheternas ansvarsområde. Vi konstaterade att antalet tillgängliga heltidsekvivalenter vid de nationella resolutionsmyndigheterna per bank varierade stort, från 0,005 till 0,375 heltidsekvivalenter. Vi är medvetna om att dessa siffror är genomsnittliga och inte viktade för att ta hänsyn till enskilda bankers storlek och komplexitet.

**107** EBA ansvarar för att genom periodisk granskning övervaka om resolutionsmyndigheterna (dvs. SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna) har den sakkunskap, de resurser och den operativa kapacitet som krävs. Detta gör den på olika sätt, till exempel genom bilaterala möten eller genom att delta i resolutionskollegier. Under 2017 genomförde EBA även en enkätundersökning enbart i syfte att bedöma de tillgängliga resurserna. Resultaten av enkäten offentliggjordes inte. Datumet för nästa granskning har ännu inte fastställts.

## Slutsatser och rekommendationer

**108** Vår allmänna slutsats är att den gemensamma resolutionsmekanismen, som inrättades 2015, har förbättrats de senaste åren men att vissa centrala delar saknas och att mer behöver göras när det gäller resolutionsplaneringen för banker. Det finns ett antal förklaringar till detta som bland annat kan kopplas till lagstiftare och budgetmyndigheter (nationellt och i EU) samt det arbete som SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna utför. SRB har gjort framsteg med att fastställa riktlinjer och förbättra resolutionsplanernas kvalitet. Vi konstaterade att SRB inte hade följt upp alla rekommendationer (se t.ex. punkterna [28](#), [30](#) och [76](#)) som vi lämnade i vår särskilda rapport från 2017.

**109** Det finns framför allt två viktiga frågor som kan kopplas till lagstiftarna: i) finansiering vid resolution (se punkt [32](#)) och ii) en bättre harmonisering mellan resolutionsramen och de olika nationella insolvensramarna (se punkt [45](#)). Dessutom noterar vi att reglerna om bördefördelning och statligt stöd skiljer sig åt beroende på om man väljer resolution eller insolvens för att hantera en fallerande bank (se punkterna [42–44](#)).

**110** Dessa frågor påverkar resolutionsplaneringen och valet av resolutionsverktyg. Den gemensamma resolutionsmekanismen saknar i synnerhet riktlinjer om ”finansiell kontinuitet”, som är knuten till ovannämnda finansiering vid resolution. Andra områden där riktlinjer saknas är ”styrning och kommunikation” samt ”information” (se punkterna [31–36](#)).

**111** Arbetet med att uppnå konsekvent behandling av banker som ingår i SRB:s ansvarsområde försvåras dessutom av att de interna resolutionsenheternas praxis varierar, vilket beror på brister i respektive riktlinjer (se punkterna [38–41](#), [47–51](#) och [57–65](#)). Denna variation beror till exempel på i) de interna resolutionsenheternas rätt att själva identifiera och fastställa hindrens väsentlighet och ii) en brist på referensvärden eller särskilda kriterier för att bedöma såväl kritiska funktioner som allmänintresset. Slutligen har SRB:s riktlinjer, såsom de återspeglas i handboken för resolutionsplanering, hittills inte varit bindande för de interna resolutionsenheterna (se punkt [30](#)) vilket innebär att eventuella avvikelser inte behöver motiveras (dvs. att följ eller förklara-metoden inte behöver respekteras) i resolutionsplanerna.

**112** I april 2020 utfärdade SRB även ett dokument om sina förväntningar på banker (*Expectations for Banks*), där det angavs att bankerna senast till slutet av 2023 skulle

stärka sin kapacitet inom alla områden som är relevanta för möjligheten till resolution men att tidsfristen eventuellt kan förlängas på grundval av en separat överenskommelse. Lagstiftarna har inte föreskrivit någon sådan tidsfrist för när banker fullt ut ska uppfylla kraven för att kunna försättas i resolution. Det faktum att SRB hittills har avstått från att fastställa väsentliga hinder och inleda processen för att undanröja dem strider mot det enhetliga regelverket (se punkterna [52–56](#) och [73](#)).

## Rekommendation 1 – Förbättra den gemensamma resolutionsmekanismens riktlinjer

---

För att säkerställa att banker behandlas på ett konsekvent sätt inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen och med hänsyn till den befintliga rättsliga ramen bör SRB

- a) upprätta de riktlinjer som saknas, det vill säga om finansiell kontinuitet, styrning och kommunikation och information.
- b) komma till rätta med bristerna i de befintliga riktlinjerna och/eller tillämpningen av dessa, det vill säga de brister som rör bedömning av allmänintresset, fastställande av väsentliga hinder för resolution och skuldnedskrivning; framför allt bör SRB rätta sig efter det enhetliga regelverket genom att fastställa väsentliga hinder för resolution i varje resolutionsplan och undanröja dem på ett regelrätt sätt,
- c) kräva att de interna resolutionsenheterna tillämpar en följ eller förklara-metod när avvikelser görs från de riktlinjer som fastställts i handboken för resolutionsplanering. Eventuella avvikelser ska meddelas den verkställande sessionen när resolutionsplanen antas.

**Tidsram: För a och b mars 2022 och för c slutet av 2021.**

**113** SRB har ännu inte fastställt något exakt datum för när resolutionsplanerna för varje enskild bank ska vara klara. Den tid som behövs för att färdigställa planerna kommer sannolikt att påverkas av tillämpningen av dokumentet *Expectations for Banks* (se punkt [112](#)). Jämfört med våra granskningsresultat för 2016 års planeringscykel har framsteg gjorts när det gäller resolutionsplanernas kvalitet. Under 2018 års planeringscykel hade 60 % av kraven i det enhetliga regelverket tillgodosetts i det urval av resolutionsplaner som vi granskade. Även om ett internt kontrollsystem finns på plats saknas tillräckliga resurser för att utföra kvalitetskontroller. Vi konstaterade att



10 % av kraven hade tillgodosetts endast delvis, medan 30 % inte hade tillgodosetts över huvud taget (se punkterna 69–71 och 75).

**114** De områden där antalet tillgodosedda krav är som lägst är de där SRB fortfarande måste fastställa riktlinjer (finansiering vid resolution, kommunikation och information) eller där riktlinjerna uppvisade brister. I hälften av planerna i vårt urval saknades dessutom ett tydligt utlåtande om huruvida den berörda banken kunde försättas i resolution (se [tabell 2](#) och punkterna 69–74).

**115** SRB ådrog sig förseningar vid antagandet av planerna för 2018 års planeringscykel. Nämnden prioriterade inte systemviktiga banker i fråga om tidsaspekten (planerna för dessa banker antogs sist), vilket stred mot vad som anges i ingressen till förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen. Nämnden beslutade därför att 2019 års cykel enbart skulle omfatta ett begränsat antal banker, medan 2020 års cykel planeras omfatta samtliga banker. Men bortsett från eventuella effekter av covid-19-pandemin finns det, med tanke på de befintliga förfarandena varav vissa är tidskrävande, en risk att målet att slutföra alla planer i 2020 års cykel till mars 2021 inte kommer att uppnås (se punkterna 76–80).

## Rekommendation 2 – Säkerställ att resolutionsplanerna uppfyller kraven fullt ut och antas i tid

---

För att säkerställa att resolutionsplaner uppfyller kraven och antas i tid bör SRB

- a) förbättra planernas kvalitet så att de är helt förenliga med det enhetliga regelverket,
- b) rationalisera och åtgärda de tidskrävande förfarandena för att inte äventyra målet att anta alla planer inom en ettårsperiod.

**Tidsram: För a under 2021 års cykel (mars 2022) och för b under 2020 års cykel (mars 2021).**

**116** De nationella resolutionsmyndigheterna gjorde framsteg när det gäller antalet resolutionsplaner som antogs för mindre betydande banker. Åtta nationella resolutionsmyndigheter nådde dock inte sina mål. De första riktlinjerna för att säkerställa en konsekvent tillämpning av resolutionsstandarderna för mindre betydande banker, med bland annat vägledning om hur ”förenklade skyldigheter” ska tillämpas, utfärdades inte förrän i augusti 2020 (se punkterna 81–85).

**117** SRB bedömde kvaliteten på var och en av de planer som de nationella resolutionsmyndigheterna lämnade in men hade svårt att hålla de fastställda tidsfristerna. Hur ingående bedömning som gjordes varierade beroende på bankens storlek och den valda resolutionsstrategin. Skälet till detta var att den berörda SRB-enheten saknade resurser. SRB valde dessutom att inte yttra sig över alla planer med konstaterade brister (se punkterna [87–89](#) och [102](#)).

**118** Bortsett från detta var SRB i början av 2020 nära att nå upp till den bemanningsnivå som den behövde för att utföra sina uppgifter (89 %). Men SRB har ännu inte fastställt någon standardsammansättning för de interna resolutionsenheterna (dvs. i fråga om personalantal, personalfördelning mellan SRB och nationella resolutionsmyndigheter och personalens kompetens). Vi noterade även att SRB:s personalandel ökade över tid (se punkterna [101–105](#)).

**119** SRB har inga rättsliga befogenheter att påverka de nationella resolutionsmyndigheternas bemanningsnivå, då den fortfarande ligger inom de nationella budgetmyndigheternas ansvarsområde. Vi konstaterade att antalet anställda per bank varierade stort från en nationell resolutionsmyndighet till en annan. EBA har dock i uppgift att övervaka resolutionsmyndigheternas sakkunskap, resurser och operativa kapacitet. Men hittills har EBA inte offentliggjort någon övergripande utvärdering av dessa aspekter eftersom den har använt olika verktyg för att utföra uppgiften (se punkterna [106–107](#)). Att inte tillhandahålla tillräckliga resurser i förhållande till en organisations mål kan leda till allt diskrepansen mellan målen och de faktiska förhållandena ökar.

### **Rekommendation 3 – Förbättra den gemensamma resolutionsmekanismens organisatoriska struktur**

---

- a) För att förbättra SRB:s tillsyn över de nationella resolutionsmyndigheternas resolutionsplanering bör nämnden avsätta tillräckligt med personal till den enhet som ansvarar för att övervaka mindre betydande banker och tydligt yttra sig över kvaliteten på sådana resolutionsplaner för mindre betydande banker där brister konstateras.
- b) För att säkerställa en lämplig personalsammansättning i de interna resolutionsenheterna bör SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna enas om standardkriterier.

**Tidsram: 2021 års planeringscykel (mars 2022).**

**120** Rollfördelningen mellan SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna förtydligades i ett samarbetsavtal som antogs 2016 och ändrades 2018 (se punkterna [94–95](#)). Informationsutbytet mellan SRB och tillsynsmyndigheten, ECB, regleras i ett omfattande samförståndsavtal.

**121** För att en resolution ska bli ändamålsenlig måste dock banktillsynsmyndigheten i) inleda åtgärder för tidigt ingripande i god tid och tillämpa dem på ett ändamålsenligt sätt och ii) nå ett beslut om att en bank ”fallerar eller sannolikt kommer att falla” i tillräckligt god tid utifrån tydliga, objektiva och kvantifierade tröskelvärden. Åtgärder för tidigt ingripande har sällan tillämpats och den rättsliga ramen saknar objektiva och kvantifierade kriterier för när en bank ska anses ”fallera eller sannolikt komma att falla”, men SRB har ändå inte vänt sig till lagstiftarna i detta avseende (se punkterna [97–100](#)).

#### **Rekommendation 4 – Fastställ objektiva och kvantifierade kriterier för tillsynsåtgärder i rätt tid**

---

För att säkerställa att tillsynsåtgärder vidtas i tillräckligt god tid bör SRB och kommissionen vända sig till lagstiftarna och ECB, i dess tillsynsroll, och förorda objektiva och kvantifierade tröskelvärden för att inleda åtgärder för tidigt ingripande och fatta beslut om att en bank ”fallerar eller sannolikt kommer att falla”.

Revisionsrätten uppmanar Europaparlamentet och rådet att överväga hur ovannämnda förtydliganden kan föras in i den rättsliga ramen på bästa sätt.

**Tidsram: Slutet av 2021.**

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Alex Brenninkmeijer som ordförande, i Luxemburg den 24 november 2020.

*För revisionsrätten*

Klaus-Heiner Lehne  
*ordförande*

# Bilagor

## Bilaga I – SRB:s styrande organ

Beroende på arbetsuppgifter sammanträder SRB i olika konstellationer (se [figur 9](#) nedan). Den ”begränsade” verkställande sessionen (”Restricted Executive Session”) består av ordföranden och fyra ytterligare heltidsledamöter. Vice ordföranden deltar i den begränsade verkställande sessionen som en ledamot utan rösträtt men utför ordförandens uppgifter när han eller hon är frånvarande.

När den verkställande sessionen fattar beslut om en särskild bank utökas den verkställande sessionen (”Extended Executive Session”) så att den innefattar nämndsledamöter som företräder de berörda nationella resolutionsmyndigheterna. Den utökade verkställande sessionens konstellation beror således på vilken den berörda banken är. Om den utökade verkställande sessionen inte kan nå konsensus fattar ordföranden och de fyra övriga heltidsledamöterna beslut med enkel majoritet.

Plenarsessionen består av ordföranden, de fyra övriga heltidsledamöterna och nämndsledamöterna som företräder alla nationella resolutionsmyndigheter. Liksom i den verkställande sessionen deltar vice ordföranden som en ledamot utan rösträtt men utför ordförandens uppgifter när han eller hon är frånvarande.

Kommissionen och ECB har permanent observatörsstatus i samtliga sammanträden inom SRB:s verkställande session och plenarsession. Om så krävs kan andra observatörer tillfälligt bjudas in till den verkställande sessionen och plenarsessionen. Om den ”utökade” verkställande sessionen fattar beslut om en bank som har dotterbolag eller betydande filialer i icke-deltagande medlemsstater bjuds resolutionsmyndigheterna i dessa medlemsstater in för att delta i sammanträdet.

**Figur 9 – SRB:s styrande organ**

*Källa:* Revisionsrätten på grundval av SRB:s diagram.

## Bilaga II – SRB:s mål för minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL-mål)

I maj 2020 offentliggjorde SRB sina MREL-riktlinjer för 2020 efter ett offentligt samråd. I tabellen nedan visas de olika delarna av ett minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder för 2018 och 2020 års resolutionsplaneringscykler. Skillnaderna mellan de två är grönmarkerade.

	SRB:s MREL-riktlinjer för 2018	SRB:s MREL-riktlinjer för 2020
<b>Uttryckt i totalt riskexponeringsbelopp (TREA)</b>		
<b>MREL-mål</b>	Förlustabsorberingsbelopp + rekapitaliseringsbelopp	Förlustabsorberingsbelopp + rekapitaliseringsbelopp
Förlustabsorberingsbelopp	(Pelare 1 + pelare 2 + kombinerade buffertkrav <sup>45</sup> ) * totalt riskexponeringsbelopp (TREA)	(Pelare 1 + pelare 2) * totalt riskexponeringsbelopp (TREA)
Rekapitaliseringsbelopp <sup>46</sup>	(Pelare 1 + pelare 2 + marknadsförtroendeavgift) * TREA	(Pelare 1 + pelare 2 + marknadsförtroendeavgift <sup>47</sup> ) * TREA
Marknadsförtroendeavgift	Kombinerade buffertkrav – 1,25 %	Kombinerade buffertkrav – kontryckisk buffert

<sup>45</sup> Artikel 92.1 i kapitalkravsförordningen: 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 (kapitalkravsförordningen); artiklarna 104a och 128 i kapitalkravsdirektivet, 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, 27.6.2016, s. 338.

<sup>46</sup> Endast tillämpligt på banker där resolutionsstrategin föreskriver resolutionsåtgärder och tillämpning av resolutionsverktyg.

<sup>47</sup> Enligt SRB:s MREL-riktlinjer för 2020 (s. 12) kan rekapitaliseringsbeloppet justeras med marknadsförtroendeavgiften, vilket är en förändring jämfört med SRB:s MREL-riktlinjer för 2018 (s. 10), där detta var obligatoriskt för banker gentemot vilka SRB avsåg att tillämpa resolutionsverktyg och resolutionsbefogenheter. SRB har även infört övergångsperioder för marknadsförtroendeavgiften i sina MREL-riktlinjer för 2020.

	SRB:s MREL-riktlinjer för 2018	SRB:s MREL-riktlinjer för 2020
<b>Uttryckt i bruttosoliditetsexponering</b>		
<b>Normalt MREL-krav</b>	e.t.	Förlustabsorberingsbelopp + rekapitaliseringsbelopp
Förlustabsorberingsbelopp	e.t.	Bruttosoliditet * hävstängseffekt på exponering
Rekapitaliseringsbelopp	e.t.	Bruttosoliditet * hävstängseffekt på exponering

*Källa:* Revisionsrätten på grundval av uppgifter från SRB.

När det gäller banker som förväntas följa normala insolvensförfaranden är minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder i regel desamma som kapitalkraven enligt kapitalkravsförordningen, som enbart omfattar förlustabsorberingsbeloppet.

Enligt de nya reglerna måste MREL-målet för förlustabsorberingsbelopp uttryckt i totalt riskexponeringsbelopp inte längre innefatta de kombinerade buffertkraven, och det krävs inte heller någon marknadsförtroendeavgift. SRB kan dock fortfarande justera rekapitaliseringsbeloppet genom att tillämpa en marknadsförtroendeavgift.

I detta fall kommer avdraget på 1,25 % från marknadsförtroendeavgiften enligt SRB:s MREL-riktlinjer för 2018 att ersättas med ett avdrag av den kontracykliska bufferten. Den kontracykliska bufferten utgör en del av de kombinerade buffertkraven. Ett avdrag kompenserar ett tidigare tillägg till de kombinerade buffertkraven.

Med det nya bankpaketet, som införlivar Basel III-kraven, infördes en bruttosoliditet på 3 %. Därför införde SRB ett andra MREL-mått baserat på bruttosoliditetsexponeringen.



## Akronymer och förkortningar

**BRRD:** direktivet om återhämtning och resolution av banker.

**EBA:** Europeiska bankmyndigheten.

**ECB:** Europeiska centralbanken.

**EUF-fördraget:** fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

**MREL:** minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder.

**SRB:** Gemensamma resolutionsnämnden.

**SRMR:** förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen.

**ÖUP:** översyns- och utvärderingsprocess.

## Ordlista

**efterställda instrument/skulder:** efterställda skulder prioriteras lägre än prioriterade skulder men högre än eget kapital om banken fallerar.

**europiska bankunionen:** genom europeiska bankunionen överförs ansvaret för bankpolitiken från nationell nivå till EU-nivå; den består för närvarande av den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen, vilka bygger på EU:s enhetliga regelverk; medlemsstaterna i euroområdet deltar i europeiska bankunionen.

**insättningsgarantisystem:** ett insättningsgarantisystem skyddar insättare mot förluster upp till ett visst belopp och inom vissa gränser vid en bankkonkurs.

**interna resolutionsenheter:** enligt artikel 83 i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen får Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) inrätta interna resolutionsenheter bestående av egen personal och personal från de nationella resolutionsmyndigheterna, samt, i förekommande fall, observatörer från icke-deltagande medlemsstater; de interna resolutionsenheterna är centrala för samarbetet och kommunikationen mellan SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna vid utarbetandet av resolutionsplaner; SRB ansvarar för att interna resolutionsenheter inrättas för alla banker och utser samordnare bland sina högre tjänstemän som ska leda enheterna.

**kritiska funktioner:** bankverksamhet, tjänster eller transaktioner som om de skulle upphöra sannolikt skulle leda till störningar av den finansiella stabiliteten eller tjänster som är av avgörande betydelse för realekonomin.

**kärnaffärsområden:** affärsområden och kringtjänster som utgör faktiska källor till inkomst eller vinst eller har ett franchisevärde för ett institut eller en koncern som institutet tillhör.

**minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder:** ett krav som alla banker måste uppfylla vid varje given tidpunkt genom att ha instrument som enkelt kan skrivas ner för att säkerställa att förluster kan absorberas och bankerna rekapitaliseras om de får ekonomiska problem och sedermera försätts i resolution.

**prioriterad skuld:** en skuld som prioriteras för återbetalning om banken fallerar; prioriteringen innebär att prioriterade skulder medför lägre risker jämfört med efterställda skulder eller eget kapital.

**resolution:** resolution är avveckling av en fallerande bank under ordnade former för att säkerställa att bankens kritiska funktioner upprätthålls och bevara den finansiella stabiliteten; resolution syftar också till att skydda offentliga medel genom att minimera behovet av att förlita sig på extraordinärt offentligt finansiellt stöd (se artikel 2 i direktivet om återhämtning och resolution av banker).

**resolutionskollegium:** resolutionskollegier är organ som ska säkerställa samarbete mellan alla parter, till exempel resolutionsmyndigheter, centralbanker, behöriga ministerier eller EBA, i alla skeden av resolutionsplaneringen och resolutionsprocessen för en fallerande bank.

**resolutionsplan:** en resolutionsplan är ett övergripande dokument som anger en banks särdrag och beskriver den föredragna resolutionsstrategin för banken, inbegripet vilka resolutionsverktyg som ska tillämpas för olika enheter; i resolutionsplanen identifieras och behandlas eventuella hinder för bankens resolution samt fastställs bankens minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder.

**skuldnedskrivningsverktyg:** en mekanism som gör det möjligt att, med vissa undantag såsom garanterade insättningar, skriva ner skulder eller omvandla dem till eget kapital om ett finansinstitut försätts i resolution; alla skulder på vilka skuldnedskrivningsverktyget kan tillämpas benämns som nedskrivningsbara.

**strikt kapitalkrav:** strikta kapitalkrav rör den mängd kapital som banker innehar; målet med kraven är att stärka bankernas motståndskraft och samtidigt säkerställa att bankerna fortsätter att finansiera ekonomisk verksamhet och tillväxt.

**tillsyn:** banktillsyn innebär att offentliga myndigheter övervakar bankers finansiella resultat och transaktioner för att garantera att bankerna arbetar säkert och tillförlitligt och i enlighet med regler och förordningar.

**värdering:** det enhetliga regelverket föreskriver ett formellt förfarande med hjälp av följande tre värderingar: avgöra om en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla (värdering 1), informera om användningen av resolutionsverktygen inbegripet skuldnedskrivningsverktyget (värdering 2) och säkerställa respekt för villkoret "inte sämre villkor för borgenär" (värdering 3).

**väsentliga hinder:** allvarliga hinder som kan försvåra avveckling eller resolution av en bank och som fastställs av resolutionsmyndigheterna när de bedömer bankers resolutionsmöjligheter; resolutionsmyndigheterna har långtgående befogenheter att begära att bankerna ska hantera eller undanröja hindren inom en viss tid; Gemensamma resolutionsnämnden kan till exempel begära att en bank avyttrar vissa

tillgångar, begränsar sin verksamhet eller ändrar sin juridiska form eller organisationsstruktur.

**återhämtningsplan:** återhämtningsplaner säkerställer att banker klarar av att återställa sin ekonomiska livskraft även under perioder av allvarlig finansiell stress.

**SLUTLIGT SVAR FRÅN SRB PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS  
IAKTTAGELSER I DEN SÄRSKILDA RAPPORTEN  
”RESOLUTIONSPLANERING INOM RAMEN FÖR DEN GEMENSAMMA  
RESOLUTIONSMEKANISMEN”**

**SAMMANFATTNING**

VI. Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) välkomnar erkännandet av de framsteg som revisionsrätten noterat. SRB är dock av en annan åsikt än revisionsrätten när det gäller slutsatsen om frånvaron av ”nyckelelement”, eftersom det kan ge ett intryck av att den gemensamma resolutionsmekanismen ännu inte skulle fylla sina funktioner på grund av vissa saknade SRB-relevanta element, vilket uppenbarligen inte är fallet. De huvudsakliga saknade delarna har en grundläggande koppling till utvecklingen av ramen (dvs. likviditet vid resolution/säkerhetsmekanismen eller vissa element rörande minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder), och dessa delar faller utanför SRB:s kontroll. Dessutom har inga av dessa ”nyckelelement” hindrat den gemensamma resolutionsmekanismen från att uppfylla sina funktioner. I detta avseende bör följande delar som ett minimum noteras:

- a) SRB utvecklade och uppdaterade ett stort antal policyer under åren 2018 och 2019. Det var en period som kännetecknades av en föränderlig tillsynsmiljö där nya riktlinjer från rådet för finansiell stabilitet och EBA utarbetades kontinuerligt och det nya direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (nedan kallat *BRRD II*) var på väg att tas fram. Den gemensamma resolutionsnämnden var skyldig att utföra sina tillsynsfunktioner i denna utmanande tillsynsmiljö, samtidigt som den skulle säkerställa att viktiga lagändringar genomfördes på ett korrekt sätt inom en rad områden, däribland minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder.
- b) Uppdateringen av riktlinjerna för resolutionsplanering är en pågående process som visar på en sund förvaltning och som speglar de ändringar av den rättsliga ramen som SRB är bunden att genomföra. När det gäller påståendet att SRB:s riktlinjer ”*ännu inte tar itu med alla relevanta områden*” vill vi påpeka att utvecklingen av riktlinjer är en inkrementell och dynamisk process som är fortlöpande. Detta stöds av det faktum att vissa element som krävs för att ta fram riktlinjer ligger utanför SRB:s kontroll, såsom framstegen när det gäller likviditet och alternativ för säkerhetsmekanismen.
- c) Den gemensamma resolutionsmekanismen fattar de beslut som krävs i fråga om resolutionsverksamhet i varje resolutionscykel (minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder, resolutionsplaner, bedömning av resolutionsmöjligheter etc.). I rapporten tycks de viktigaste beläggen för de saknade delarna vara att utvecklingen av resolutionsplanerna inte helt överensstämmer med kraven i den gemensamma regelboken. I detta avseende bör det noteras att 70 procent av elementen helt eller delvis uppfyller kraven och ett betydande antal av de delar som inte uppfyller kraven har en sådan status till följd av förändringarna i den rättsliga ramen.

VII. SRB:s metod för bedömning av resolutionsmöjligheter, som återges i handboken för resolutionsplanering, beskriver hur hinder för resolution identifieras. Identifieringen och det eventuella fastställandet av väsentliga hinder (i förekommande fall) är inte beroende av den tid som bankerna behöver för att lösa återstående problem.

VIII. Med avseende på bankerna under SRB:s befogenhet hänvisas till SRB:s kommentar till punkt 108 och de allmänna anmärkningar som avser punkterna 69–73, där det framhålls att 70 procent av kraven helt eller delvis har uppfyllts och att resterande krav delvis är kopplade till ändringarna i regelverket, vilket till exempel är fallet när det gäller interna minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder. Beträffande tidpunkten för resolutionsplaneringen hänvisas till SRB:s kommentarer till punkterna 76–80.

IX. Tydliga kriterier för att avgöra när en bank kan anses vara fallerande eller sannolikt kommer att falla anges i artikel 18.4 a–d i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen. EBA var dessutom enligt artikel 32.6 i direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (nedan kallat *direktivet om återhämtning och resolution av banker*) skyldig att utarbeta riktlinjer för prövning av banker som är fallerande eller som sannolikt kommer att falla. Detta gjorde EBA år 2015, då myndigheten offentliggjorde en omfattande uppsättning riktlinjer för tolkning av olika omständigheter då ett institut ska anses vara fallerande eller sannolikt komma att falla enligt artikel 32.6 i

direktivet om återhämtning och resolution av banker. I detta avseende är objektiva och kvantifierade kriterier välkomna, men alla former av automatik som härrör från tröskelvärden bör undvikas.

X. SRB håller med om den förbättring som det hänvisas till och instämmer i fråga om skillnaderna i personalnivåer mellan de olika nationella resolutionsmyndigheterna. Nämnden vill dock påpeka att detta inte nödvändigtvis är kopplat till SRB:s personaltilldelning (för vissa nationella resolutionsmyndigheter tog till exempel anställningsförfarandena mer än ett år, medan personalen vid andra resolutionsmyndigheter har fler tjänsteår och större erfarenhet av resolutionsfrågor osv.).

När det gäller denna punkt i rapporten vill SRB dessutom påpeka att de personalresurser som avsatts till den interna resolutionsenheten av de nationella resolutionsmyndigheterna inte bör tolkas som att en minskning av den nationella tillsynsmyndighetens personal kompenseras av en ökning från SRB:s sida. SRB kräver att det finns en viss miniminivå av personalresurser för att säkerställa kvaliteten på arbetet, oberoende av de nationella resolutionsmyndigheternas personal. Uppdelningen av arbetet inom de interna resolutionsenheterna mellan SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna är inte bara en fråga om "antal heltidsekvivalenter", utan andra faktorer spelar också stor roll, (ett mindre antal heltidsekvivalenter med fler tjänsteår eller med expertkunskaper inom vissa områden kan till exempel vara mer relevant än "antal heltidsekvivalenter"). (Se kommentarer till punkt 105.)

XI. Se SRB:s detaljerade kommentarer i kapitlet om slutsatser och rekommendationer.

## **INLEDNING**

### **Den gemensamma resolutionsmekanismen – bakgrund**

03. SRB påpekar att syftet också innefattar att säkerställa en enhetlig tillämpning av resolutionssystemet i de deltagande medlemsstaterna, en uppgift som fastställs i skäl 11 i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen.

Behovet av att säkerställa driftskontinuiteten för kritiska funktioner hos banken och undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten är två aspekter som utvärderas i samband med bedömningen av allmänintresset.

### **Samarbete inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen**

#### **SRB:s och de nationella resolutionsmyndigheternas uppgift**

11. Den gemensamma resolutionsmyndigheten vill klargöra att de nationella resolutionsmyndigheterna deltar i såväl plenarsessionerna som i de verkställande sessioner som rör bankspecifika frågor, däribland resolutionsplaner.

De verkställande sessionernas funktion fastställs i artikel 54 i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen.

I artikel 3.1 i den arbetsordning för SRB:s verkställande sessioner som var tillämplig vid tiden för revisionsrättens granskning föreskrivs (liksom i den nya arbetsordningen för verkställande sessioner som antogs den 24 juni 2020) deltagande av

- en utsedd företrädare för den relevanta nationella resolutionsmyndigheten från en medlemsstat i de fall då man behandlar en enskild enhet eller grupp av enheter som är etablerad i den deltagande medlemsstaten, en utsedd företrädare för resolutionsmyndigheten på gruppnivå samt en utsedd företrädare för den relevanta nationella resolutionsmyndigheten i det land där ett dotterbolag eller en enhet som omfattas av konsoliderad tillsyn är etablerad, när gränsöverskridande grupper tas upp till behandling.

#### **Samverkan med andra EU-myndigheter och nationella myndigheter**

13. Syftet med resolutionsmyndighetens samråd i fråga om återhämtningsplanen är att identifiera eventuella åtgärder i densamma som kan påverka möjligheterna till resolution av banken negativt.

14. EBA kan anta både tillsynsstandarder och tekniska standarder som sedan antas (av kommissionen) genom delegerade akter respektive genomförandeakter.

16. Se kommentar till punkt 14 ovan.

## **Tillgång till revisionsbevis och sekretessfrågor**

22. Flera intervjuer genomfördes för att diskutera minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder för stickprovsplanerna, inklusive olika förklaringar om hur minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder beräknades. Tyvärr sammanföll detta med nedläsningsåtgärderna till följd av covid-19-pandemin, vilket hindrade revisionsrätten att konsultera dokumenten på plats i SRB:s lokaler.

SRB:s strategi när det gäller den begränsade jämförelsen av dokument var att bevara enskilda bankers identitet. Nämnden har i detta sammanhang tystnadsplikt enligt artikel 88 i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen och följer bestämmelserna i sitt dataklassificeringsbeslut och uppfyller kraven i ECB:s dataklassificeringssystem. I fall där specifika frågor uppstod i samband med jämförelse av dokument – och revisionsrättens motivering ansågs tillräcklig – gick SRB med på att lämna ut bevisen. Detta sammanföll dock med nedläsningsåtgärderna i samband med covid-19-pandemin.

23. I enlighet med punkt 13 i SRB:s och ECB:s samförståndsavtal ska SRB inhämta ECB:s uttryckliga skriftliga godkännande varje gång konfidentiell information som mottagits från ECB ska lämnas ut till en tredje part. SRB var i kontakt med ECB för att försöka inhämta godkännande i syfte att lämna ut återhämtningsplaner till revisionsrätten för att underlätta revisionen. SRB försökte med alla tillgängliga medel uppfylla revisionsrättens begäran i detta avseende, men ECB informerade nämnden om att den av datasäkerhetsskäl inte kunde godkänna SRB:s utlämnande av återhämtningsplanerna utanför ett säkert fysiskt rum.

Återhämtningsplanerna har därför varit tillgängliga för inspektion på plats i SRB:s fysiska datarum sedan den 15 mars 2020. Under normala omständigheter hade återhämtningsplanerna med andra ord kunnat granskas i SRB:s lokaler. Utan ECB:s godkännande kunde inte SRB inte lämna ut ECB:s information till revisionsrätten utanför det säkra fysiska rummet. SRB medger att det var olyckligt att nedläsningsåtgärderna på grund av covid-19-pandemin hindrat revisionsrätten att ta del av återhämtningsplanerna.

## **IAKTTAGELSER**

### **Policyramen har stärkts men brister kvarstår på vissa avgörande områden**

#### **25. Figur 5:**

Som en del av 2020 års uppdatering av handboken för resolutionsplanering utvärderar SRB det återstående innehållet i de övergripande tekniska riktlinjer och vägledningar som ska integreras i handboken för resolutionsplanering, antingen som kärnpolicy eller som pedagogiskt bakgrundsmaterial.

26. Fram till augusti 2020 använde SRB de tillgängliga policyerna för betydande institut som referens när de bedömde de nationella resolutionsmyndigheternas planerade resolutionsåtgärder för mindre betydande institut.

I augusti 2020 infördes det med riktlinjerna för mindre betydande institut ett formellt krav för nationella resolutionsmyndigheter att hänvisa till policy för betydande institut när de planerar resolutionsåtgärder för mindre betydande institut.

#### **En rad viktiga riktlinjer avseende banker inom SRB:s ansvarsområde saknas fortfarande**

30. Handboken för resolutionsplanering har antagits av SRB:s verkställande session enligt artikel 5b i samarbetsramen: *”Vägledningar (guidance notes) är interna SRB-dokument som är riktade till de interna resolutionsenheterna och som syftar till att ge dem vägledning avseende de enheter och koncerner som faller inom ramen för SRB:s direkta ansvarsområde, oavsett deras art eller form.”*

Handboken för resolutionsplanering är bindande för de interna resolutionsenheterna i den mån det är möjligt för en handbok att vara bindande, med tanke på att den till sin natur inte är ett juridiskt bindande dokument, utan snarare en vägledning för de interna resolutionsenheternas resolutionsplaneringsarbete.

31. Framtagningen av policyramar på området finansiell kontinuitet är ett flerårigt projekt som beräknas vara klart 2022, i linje med tidslinjen som anges i SRB:s dokument om förväntningarna på banker (*Expectations for Banks*). Under 2019 utarbetade det interna tekniska nätverket ett supportdokument om likviditet och finansiering vid resolution som ger vägledning till de interna resolutionsenheterna när det gäller utarbetandet av resolutionsplanerna för 2020. Stöddokumentet, som kommenterats av de nationella resolutionsmyndigheterna och den gemensamma tillsynsmekanismen, omfattar aspekter som rör uppskattningen av finansieringsbehov vid resolution och bedömning av bankernas kapacitet att identifiera och mobilisera tillgänglig finansiering och säkerheter i samband med resolution. Vidare offentliggjordes

dokumentet *Expectations for Banks* i april 2020, enligt vilket banker förväntas ha utvecklat metoder för uppskattning av finansieringsbehov vid resolution senast vid tiden för resolutionsplaneringscykeln för 2021.

Likviditet är en prioriterad riktlinje för 2021 års resolutionsplaneringscykel. I detta syfte arbetar det interna tekniska nätverket för närvarande med att utveckla en SRB-riktlinje om likviditet och finansiering vid resolution.

Policyarbetet på området finansiell kontinuitet kompletteras av det interna tekniska nätverkets arbete med upplösande avveckling av verksamhet som omfattar handelslager. Nätverket utarbetar vägledning och policyer för globala systemviktiga banker och banker med betydande handelsaktiviteter, med fokus på kostnader och likviditetskonsekvenser.

32. Interna simuleringar och analyser för att uppskatta finansieringsbehov vid resolution görs för att ta itu med problem och påståenden med avseende på storleksbegränsningar.

33. SRB:s riktlinje om arrangemang för styrning och kommunikation före och i samband med resolution förtydligas i dokumentet om förväntningar på bankerna (*Expectations for Banks*), och dessförinnan i prioriteringsbrev som skickats till bankerna.

Specifika förvaltningsordningar beskrivs också i de operativa vägledningsdokumenten som SRB offentliggjorde den 29 juli 2020 om operativ kontinuitet vid resolution, finansmarknadsinfrastrukturer (<https://srb.europa.eu/en/node/1042>) och den 10 augusti 2020 om operationalisering av skuldnedskrivning (<https://srb.europa.eu/en/content/operational-guidance-bail-implementation>).

34. SRB:s policy för informationskrav förtydligas i dokumentet *Expectations for Banks*, som kompletteras med en relaterad allmän vägledning för varje cykel (<https://srb.europa.eu/en/content/2020-resolution-reporting>), vägledningen om datapunkter för tillämpning av skuldnedskrivning från augusti 2020, SRB:s vägledning om finansmarknadsinfrastrukturer och operativ kontinuitet vid resolution från juli 2020, där kraven på ledningsinformationssystem också anges, samt SRB:s värderingsram Framework for Valuation och värderingsdatauppsättning Dataset for Valuation (<https://srb.europa.eu/en/content/public-consultation-srbs-data-set-valuation>). Dessutom har SRB samlat information om banker under ett antal år inom särskilda områden relaterade till resolutionsplanering (<https://srb.europa.eu/en/content/reporting>).

35. Riktlinjerna om villkoren för att tillämpa en metod som bygger på flera ingångspunkter utvecklades visserligen redan under 2019, men den integrerades aldrig i handboken om resolutionsplanering. Den kommer att integreras i handboken under 2020 enligt planerna.

36. I riktlinjerna anges de principer som planerna måste följa och det krävs inte samma detaljnivå på alla områden.

#### De befintliga riktlinjerna har vissa brister

37. Den regelbundna översynen av riktlinjer är en sund praxis, inte minst för att spegla förändringar i den rättsliga ramen, något som knappast kan ses som svagheter.

#### *Bedömning av allmänintresset*

38. SRB påpekar att när det gäller skyddet av offentliga medel är målet "att skydda offentliga medel genom att minimera beroende av extraordinärt offentligt ekonomiskt stöd" i enlighet med artikel 14.2 c i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen.

39. SRB delar åsikten att en konsekvent bedömning av allmänintresset är en viktig del av den övergripande resolutionsramen. Under 2019 offentliggjorde nämnden sin metod för bedömning av allmänintresset. Dokumentet redogör för de faktorer som SRB tar hänsyn till vid bedömningen av allmänintresset och förklarar hur SRB tillämpar de kriterier som fastställs i EU-lagstiftningen. Offentliggörandet av metoden syftar till att ge större insyn och säkerhet för banker och marknader. SRB utför sin bedömning av allmänintresset konsekvent för de banker som faller inom dess ansvarsområde, och arbetar för att förbättra verktygen för att säkerställa konsekvensen. Metoden för bedömning av allmänintresset är i likhet med övriga riktlinjer från SRB föremål för en fortlöpande granskning och validering med hänsyn till resolutionsplanering och erfarenhet av krishantering samt kvantitativ och kvalitativ analys utförd av SRB.

40. SRB:s interna revisionsrapport 2018 innehöll ett antal rekommendationer för att förbättra konsekvensen vid bedömningar av kritiska funktioner inom hela SRB och i linje med nämndens arbetsplan för bedömning av kritiska funktioner. För att ta itu med dessa rekommendationer upprättades en handlingsplan med mellanliggande resultat under 2019 och 2020. I november 2019 genomförde SRB en kartläggningsinsats för de nuvarande SRB-bedömningarna av kritiska funktioner, som ett första steg. För att göra bedömningen av



kritiska funktioner mer konsekvent har SRB utvecklat ett antal standardiserade instrumentpaneler som ska användas av de interna resolutionsenheterna under resolutionsplaneringscykeln för 2020. Dessa paneler är baserade på rapporterna om kritiska funktioner för 2020, vilket gör att varje intern resolutionsenhet kan jämföra resultaten för bankerna som de ansvarar för med övriga banker i bankunionen. Som ett nästa steg kommer SRB att införa vägledande tröskelvärden för resolutionsplaneringscykeln 2021.

41. SRB fäster lika stor vikt vid alla resolutionsmål. SRB:s bedömning i resolutionsplaneringen styrs av målet att inte sätta sig över de nationella myndigheternas ansvar med avseende på direktivet om insättningsgarantisystem.

42. När det gäller skyddet av offentliga medel påpekar SRB att målet är att "skydda offentliga medel genom att minimera beroende av extraordinärt offentligt ekonomiskt stöd" i enlighet med artikel 14.2 c förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen.

Begränsningen på en skuldnedskrivning på 8 procent av bankens totala skulder och eget kapital för att använda den gemensamma resolutionsfonden gäller när den gemensamma resolutionsfonden ger ett bidrag för att täcka de skulder som inte omfattas av skuldnedskrivningen, i enlighet med artikel 27.5 i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen, eller när dess användning indirekt leder till att en del av institutets förluster överförs till den gemensamma resolutionsfonden.

43. SRB följer bestämmelserna i direktivet om återhämtning och resolution av banker och förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen när den utför bedömningen av allmänintresset och tar fram det offentliga dokument som sammanfattar SRB:s riktlinjer. Dessa bestämmelser har utformats för att säkerställa att normala insolvensförfaranden är standardalternativet för att avveckla banker som fallerar. För att utgå från detta måste SRB säkerställa att resolutionsåtgärder är nödvändiga för, och står i proportion till, ett eller flera av resolutionsmålen, och att avveckling under normala insolvensförfaranden inte skulle uppnå resolutionsmålen i samma utsträckning som en resolutionsåtgärd.

44. Se kommentarer till punkt 43. Det bör särskilt betonas att SRB vid utförandet av bedömningen av allmänintresset inte bara ska bedöma om en banks fallissemang skulle ha betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten och leda till minsta möjliga extraordinära offentliga finansiella stöd, utan mer ingående ska överväga om avveckling under normala insolvensförfaranden skulle leda till att resolutionsmålen uppnås (som anges i artikel 31.2 i direktivet om återhämtning och resolution av banker) i samma utsträckning som en resolutionsåtgärd. Samtidigt bedömer SRB bland annat effekterna på den finansiella stabiliteten. Men i stället för att bedöma om en banks fallissemang skulle få betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten bedömer SRB vilken effekt tillämpningen av det nationella insolvensförfarandet på en bank skulle ha på den finansiella stabiliteten, och jämför den med effekten som en resolutionsåtgärd skulle ha på samma mål. Detsamma gäller när det gäller de återstående målen. Om en likvidation (oberoende av om statligt stöd beviljas eller inte) uppnår resolutionsmålen i samma utsträckning som en resolutionsåtgärd finns det ingen bristande överensstämmelse att framhålla.

49. För närvarande ser SRB över sin metod mot bakgrund av offentliggörandet av *Expectations for Banks*, som är en del av den regelbundna uppdateringen av vägledningen till de interna resolutionsenheterna.

52. Förväntningarna i *Expectations for Banks* och infasningen av dessa kan anpassas efter varje banks särdrag och till specifika detaljer i resolutionsstrategin. I dokumentet *Expectations for Banks* förklaras uttryckligen följande: "Förväntningarna är allmänna till sin natur. Deras tillämpning kan dock skraddarsys till varje bank, med hänsyn till proportionalitetsprincipen och utifrån en dialog mellan varje bank och dess interna resolutionsenhet."

Vidare anges följande i dokumentet: "Detta dokument fokuserar bara på möjlighet till resolution hos de banker för vilka rätt strategi är just resolution". Förväntningarna i *Expectations for Banks* är därför tillämpliga på banker där bedömningen av allmänintresset är positiv vid planeringstillfället.

54. De interna resolutionsenheterna bedömer hinder för resolution på årsbasis. De interna resolutionsenheterna förväntas också, när man utarbetar resolutionsplaner, dra slutsatser om väsentliga hinder i förekommande fall.

56. Uttalandet speglar åsikter från dess författare och delas inte av SRB. Nämnden vill framhålla att det dokument om ekonomisk styrning som nämns här inte utgör någon officiell ståndpunkt från Europaparlamentet och inte heller har lett till några resolutioner från Europaparlamentet.

Vidare bygger rapporten om ekonomisk styrning endast på offentligt tillgänglig information.

*Vägledning om minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder samt skuldnedskrivning*

---

61. I det reviderade direktivet om återhämtning och resolution av banker/förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen införs fyra kategorier av banker och alla fyra måste uppfylla ett mål för kapitalbas och kvalificerade skulder.

Endast tre kategorier måste dock alltid uppfylla ett lägsta efterställningsmål (globala systemviktiga institut, toppnivåbanker och andra pelare 1-banker), som är en komponent i målet avseende minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder.

Den fjärde kategorin (banker som inte är pelare 1-banker) har inte nödvändigtvis ett efterställningskrav. Fastställandet av efterställningskrav för denna fjärde kategori baseras med andra ord på testet ”inte sämre villkor för borgenär”.

62. Varierande praxis är en uppenbar följd av resolutionsmyndigheternas administrativa handlingsutrymme. Några av de nämnda skillnaderna kommer sannolikt att minska med BRRD 2 (för globala systemviktiga institutioner, toppnivåbanker och andra banker inom pelare 1 introducerar t.ex. BRRD 2 enhetliga minimigränser för efterställningskrav).

**Ruta 1** - Se kommentar till punkt 62.

63. Detaljhandelsinvestorer har, och kommer att fortsätta ha, rätt att köpa skuld som inte kan ställas i säkerhet (ingen rättslig bestämmelse utesluter en sådan möjlighet). Enligt EU-lagstiftningen omfattas sådan investeringsverksamhet av skyddsåtgärder för direktivet om marknader för finansiella instrument. Med BRRD 2 införs ytterligare skyddsåtgärder för icke-professionella investerare. Medlemsstaterna måste införliva direktivet i den nationella lagstiftningen senast den 28 december 2020.

64. SRB:s operativa vägledning om skuldnedskrivningsverktyget beskriver inte operativa frågor, utan förväntningar i fråga om bankens handböcker om skuldnedskrivning. Den kräver till exempel att handboken visar vilka processer som kommer att vara nödvändiga för att identifiera risksäkringar som motsvarar de nedskrivningsbara räntorna. Insättningar är naturligtvis mindre komplexa och hålls inom bankens egna konton. Således är skuldnedskrivning mycket enklare operativt.

När det gäller tidslinjen bör det noteras att de exakta tidsramarna är starkt beroende av de berörda aktörernas operativa kapacitet (särskilt centrala värdepappersdepåer), oavsett medlemsstat.

65. SRB:s riktlinje för bestämning av en alternativ strategi är i linje med lagkraven. Man planerar att utveckla en alternativ strategi för att i den mån det behövs ta itu med scenarier och omständigheter där den föredragna resolutionsstrategin inte skulle vara trovärdig eller genomförbar (handboken om resolutionsplanering, som här bygger på artikel 23.3 i kommissionens delegerade förordning 2016/1075), oavsett vilket verktyg som används, inklusive skuldnedskrivning (open-bank bail-in). Dessutom anges i artikel 25.4 i kommissionens delegerade förordning 2016/1075 att resolutionsmyndigheterna ska bedöma om varianter av resolutionsstrategin är nödvändiga för att hantera scenarier eller omständigheter där resolutionsstrategin inte är genomförbar eller inte kan genomföras på ett trovärdigt sätt.

Om de interna resolutionsenheterna bedömer att den föredragna resolutionsstrategin, exempelvis skuldnedskrivning (open bank bail-in), är trovärdig och genomförbar, behöver en alternativ strategi inte definieras.

### **Framsteg har gjorts inom resolutionsplanering men arbete kvarstår innan de rättsliga kraven uppfylls**

66. När det gäller frekvensen för uppdatering av resolutionsplaner, se SRB:s kommentar till punkt II i sammanfattningen.

Angående datum för en resolutionsplan hänvisas till SRB:s kommentar till punkt 113.

Kvaliteten på resolutionsplaner för banker inom SRB:s ansvarsområde har förbättrats

72. **Tabell 4:** Gemensamma anmärkningar avseende punkterna 69 till 73:

Strategisk affärsanalys

När den föredragna resolutionsstrategin är skuldnedskrivning behöver det inte visas separerbarhet eftersom skuldnedskrivningsverktyget inte medför strukturella förändringar. Endast tillämpning av ytterligare strukturförändrande verktyg (försäljning av företag, broinstitution, tillgångsseparation) skulle kräva analys och förberedelse av separerbarhet.

Minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder, Finansiell och operativ kontinuitet, Kommunikation:

Urvalsplanerna var i linje med SRB:s riktlinjer vid tidpunkten för utarbetandet av dessa planer. Trots detta var politiken på dessa områden ännu inte helt utvecklad när planerna utarbetades per den föränderliga rättsliga ramen 2018. I avsaknad av motsvarande policyer skulle det ha varit inkonsekvent om de interna resolutionsenheterna på eget initiativ började fastställa enskilda minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder för banker när de utarbetar resolutionsplanerna. Genom en sådan åtgärd hade det inte varit möjligt att säkerställa lika villkor för banker och för SRB att fatta sunda administrativa beslut. Detsamma gäller de andra politikområden som nämns här. Om de interna resolutionsenheterna hade fortsatt utan en tydlig policyvägledning skulle detta ha orsakat en inkonsekvent tillämpning av den rättsliga ramen.

Bedömning av resolutionsmöjligheter:

De exempel som nämns identifierar element, som när de bedöms globalt, inom resolutionsplanerna kanske inte är de mest relevanta för alla fall. När det gäller omorganisation av företag skulle detta till exempel kunna vara mer relevant för stora internationella och diversifierade banker som kan lämna vissa affärsområden.

73. Gemensamma anmärkningar avseende punkterna 69 till 73:

Banktest på skuldnedskrivningsverktyg:

Tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget är ett invecklat förfarande och banker behöver tid för att införa nödvändig it-infrastruktur. Många interaktioner mellan resolutionsmyndigheter och banker krävs, såsom datapunktskrav, handböcker om skuldnedskrivning, bedömningar av handböcker om skuldnedskrivning, för att uppnå detta resultat. Den tidsplan som förutses av förväntningar på bankerna ansågs därför redan ambitiös för många intressenter.

Väsentliga hinder:

SRB hänvisar till sina svar på punkterna VII och 48 i förhållande till metoden för identifiering av potentiella hinder och väsentliga hinder. Metoden i planerna följer SRB:s steg-för-steg-metodik. I linje med den tillämpliga policyn för identifiering och poängsättning av hinder består det första steget i att identifiera potentiella hinder. Om de interna resolutionsenheterna har tillräcklig information för att kunna dra slutsatsen om ett hinders karaktär tillämpar de poängmetoden i linje med denna policy.

Minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL):

SRB har inte ställt högre mål för minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder till följd av väsentliga hinder, eftersom inget relaterat väsentligt hinder identifierades vid infasningen av minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder. Faktum är att förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen möjliggör fastställande av övergångsperioder och att banker överlag de senaste fem åren har visat goda framsteg när det gäller att efterleva minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder. Detta framåtblickande tillvägagångssätt bekräftas också av BRRD 2/SRMR 2, som fastställer lagstadgade övergångsperioder fram till 2024 för fullständig efterlevnad av minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder.

74. När det gäller båda planerna, enligt den metod som är tillämplig på dessa planer, bör de interna resolutionsenheterna identifiera potentiella hinder för möjligheten till resolution (i listform eller på annat sätt), med beaktande av tillämpliga riktlinjer och den information som bankerna tillhandahåller för det resolutionsvillkor som bedöms.

För den andra planen utvärderade den interna resolutionsenheten de framsteg som gjorts av banken med avseende på SRB:s principer för resolution i det aktuella ämnet. Det övergripande bedömningsavsnittet innehåller också en gap-analys mellan de framsteg som gjorts och det arbete som fortfarande behöver göras av banken för att följa SRB:s principer för möjlighet till resolution. Att överbrygga denna lucka i en realistisk tidslinje är kärnan i det arbete som utförs av den interna resolutionsenheten och banken i processen för resolutionsplanering och förbättring av möjligheten till resolution. Den interna resolutionsenheten har precis och omsorgsfullt genomfört denna verksamhet genom att se till att banken har en realistisk arbetsplan för att minska detta gap. Den kontinuerliga kontrollen av resultaten och omprövningen av framstegen är en inneboende del av planeringsaktiviteten för resolution och registreras i varje iteration av resolutionsplanen.

75. År 2020 förbättrade SRB sin metodik avsevärt för att säkerställa kvalitetskontroll i resolutionsplaneringen, som genomfördes i två faser (en preliminär granskning under utarbetningsfasen och en slutlig granskning för att möjliggöra ytterligare korrigerande före slutlig godkännande). Båda innehåller kontrollaktiviteter som systematiskt registreras.

Förseningar i antagandet av resolutionsplaner inom SRB:s ansvarsområde

76. Se SRB:s kommentarer till punkt 113.

---

77. När det gäller de föreslagna förseningarna med att anta resolutionsplanerna i 2018 och 2019 års resolutionsplaneringscykler finns det flera frågor som bör beaktas. Dessa överväganden sammanfattas här och är giltiga i hela rapporten när det finns en hänvisning till förseningar i resolutionsplaneringscyklerna.

För det första bör det noteras att den tidsmässiga tidsplan som ges är en vägledande planering för att operationalisera de årliga resolutionsplaneringscyklerna. Således fungerar det som en milstolpe på hög nivå, och planeringen måste justeras som de konkreta omständigheterna kräver.

Dessutom kan vissa av dessa omständigheter inte förutses när den ursprungliga planeringen av tidslinjer fastställs. Till exempel kunde nämnden (genom förlängda verkställande sessioner) i vissa fall inte nå konsensus om den föreslagna resolutionsplanen, vilket skulle kräva en omröstningsprocess eller utfärdande av ett nytt förslag för nämnden.

Dessutom är många av dessa omständigheter inte endast beroende av den särskilda SRB-gruppen och innebär rättsliga krav som tar ytterligare tid. Till exempel:

- 4 månaders samråd med resolutionskollegiet.
- Behovet av att fastställa ett förfarande för rätten att bli hörd för banker när det gäller beslut om minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder.
- Behovet av att låta bankerna använda sitt primära språk i kommunikationen med SRB och därmed kräva nödvändiga insatser och tid för översättningar (som görs av kommissionens översättningstjänst och kontrolleras av de interna resolutionsenheterna och de nationella resolutionsmyndigheterna).
- Nämndens sammansättning kräver bankspecifika förlängda verkställande sessioner. Detta lagstyrningskrav innebär ytterligare ett krav som det kommer att ta ytterligare tid att organisera i resolutionsplaneringscyklerna.

#### **Tabell 5:**

Resolutionsplaner för banker utan resolutionskollegium:

SRB anser att det sätt som statistiken presenteras på i tabell 5 ger ett mycket mer negativt intryck än hur situationen är i verkligheten. Den sista planen för banker utan resolutionskollegium antogs i november 2019.

Det är dock viktigt att notera att senast i september 2019 antogs 71 av 76 planer (93 procent), och 64 av dem redan i maj 2019 (84 procent). Således var den överväldigande majoriteten av planerna redan godkända mycket tidigare.

Resolutionsplaner för banker med resolutionskollegium:

Även här anser SRB att det sätt på vilket statistiken presenteras i tabell nummer 5 ger ett mycket mer negativt intryck än hur situationen är i verkligheten. Den sista planen för banker med resolutionskollegium antogs faktiskt i juli 2020, men 32 av 40 planer antogs redan i slutet av 2019 (80 procent). Alla utom en antogs senast i februari 2020 (39 av 40). Således var den överväldigande majoriteten av planerna redan godkända mycket tidigare.

78. Se SRB:s kommentarer till punkt 77, som förklarar de systemutmaningar som ingår i godkännandeförfarandet. Mot bakgrund av det gradvisa upprättandet och operationaliseringen av resolutionsplaneringsrutinerna över 19 olika jurisdiktioner är det naturligt att justeringar kan behöva göras under den processen.

79. Baserat på SRB:s erfarenheter under de inledande cyklerna omstrukturerade SRB bland annat resolutionsplaneringscykeln för att säkerställa en årlig uppdatering enligt den rättsliga ramen. Denna omstrukturering och upprättandet av ett stabilt läge kräver dock planering och tid. Därför beslutade SRB strategiskt att använda 2019 som ett övergångsår under vilket det enbart skulle fokusera på de planer där SRB prioriterade det formella godkännandet enligt väsentliga förändringar eller andra faktorer. Nämnden vill påpeka att detta inte gjorde att arbetet med resolutionsplanering för SRB-banker stoppades. Under 2019 fortsatte de interna resolutionsenheterna med resolutionsplaneringsarbetet för alla banker som omfattas av SRB:s ansvarsområde. Det var bara med avseende på det formella godkännandet för banker utan resolutionskollegium som SRB fokuserade på en delmängd av resolutionsplaner enligt ett tydligt förfarande (värdebaserat tillvägagångssätt). Dessutom gav publiceringen av banktillsynspaketet (BRRD 2, etc.) sommaren 2019 ett tillfälle att anpassa alla banker under SRB:s ansvar till en 12-månaderscykel och att bättre synkronisera detta med externa intressenter (t.ex. ECB/Gemensamma tillsynsmekanismen).

80. Det hänvisas till SRB:s kommentar till punkterna 77, 79 och 115.

SRB:s tillvägagångssätt för 2018 års planeringscykel baserades på ett mål att se till att banker med resolutionskollegium som normalt är de mest komplexa under SRB:s ansvarsområde, skulle täckas av de mest avancerade resolutionspolicyerna (inklusive minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder) som säkerställer högre kvalitet på resolutionsplaner. Samtidigt skulle banker utan resolutionskollegium vara föremål för en tvåstegsstrategi beroende på deras prioritetsgrad, vilket överenskommit av SRB och berörda nationella resolutionsmyndigheter baserat på bland annat storleken, komplexiteten och riskprofilen för Banken.

Metoden för resolutionsplaneringscykeln för 2019 fokuserade på kollegiebanker utan resolution och säkerställde att alla banker under SRB:s befogenhet omfattas av samma uppsättning resolutionspolicyer.

För planeringscykeln 2020 för resolutionsplanering kommer alla banker (med eller utan resolutionskollegium) att omfattas av den mest omfattande uppsättningen resolutionspolicyer.

#### Alla planer för mindre betydande banker kvalitetskontrollerades inte på samma sätt av SRB

83. Se SRB:s synpunkter på punkt VI.

84. I oktober 2018 antog SRB vägledningen om förenklade skyldigheter för bankerna inom dess direkta ansvarsområde. Den ersätter den policy som ursprungligen antogs av SRB under dess verkställande session 2016, i vilken det innehåll som minst måste ingå i resolutionsplaner för mindre betydande institut enligt de förenklade skyldigheterna angavs. Vägledningen från 2018 är inte bindande för de nationella resolutionsmyndigheterna när de utarbetar resolutionsplaner för mindre betydande institut/beslut enligt de förenklade skyldigheterna, men fungerade ändå som referens – med tillämpning av proportionalitetsprincipen – för bedömningen av planer för mindre betydande institut. I kombination med godkännandet av förslagen till resolutionsplaner för mindre betydande institut övervakade SRB de nationella resolutionsmyndigheternas tillämpning av förenklade skyldigheter och de detaljerade kvantitativa och kvalitativa bedömningar som de utför i detta avseende.

86. SRB har sedan 2019 års planeringscykel börjat att verifiera de detaljerade kvantitativa och kvalitativa bedömningar som de nationella resolutionsmyndigheterna utför i detta avseende.

87. Beslutet att uttrycka åsikter är ett politiskt beslut och inte en rättslig skyldighet. Beslutet att inte yttra sig, i de fall som prövats av revisionsrätten, gjordes med beaktande av de argument som de berörda nationella resolutionsmyndigheterna lämnat.

88. Revisionsrättens iakttagelser är korrekta, men det är värt att notera att analysen av hinder för resolution inte utfördes av de nationella resolutionsmyndigheterna eller av SRB, eftersom den relevanta policyn ännu inte tillämpades i resolutionsplaneringscykeln för 2018 i samband med urvalet av förslag till resolutionsplaner för mindre betydande institut. Vid bedömningen av planer för mindre betydande institut för 2018 och särskilt 2019 års planeringscykel, genomförde SRB en bedömning av de potentiella hinder för resolution som framkom ur planerna för mindre betydande institut. Resultaten av en sådan bedömning presenteras i en not som diskuterades under SRB:s plenarsession den 24 juni 2020.

89. Resolutionsplaneringscykeln för mindre betydande institut drabbades av förseningar i ett fåtal bedömningar på grund av nya policyrelaterade problem, men detta var endast fallet år 2018. Så var inte fallet under det följande året.

#### **Den gemensamma resolutionsmekanismens organisatoriska struktur är fortfarande inte optimal**

Samarbetet med intressenterna var bra, men resolutionsmyndigheterna var beroende av att tillsynsmyndigheterna vidtog åtgärder i tid

94. SRB är inte i stånd att kommentera de nationella resolutionsmyndigheternas bidrag inom ramen för undersökningen.

95. SRB vill påpeka att efterhandsbedömningar i form av tvärgående analys har genomförts regelbundet efter varje resolutionsplaneringscykel. Dessa anmärkningar har alltid diskuterats vid styrelsemötet och följaktligen informerades de interna resolutionsenheterna om slutsatserna i fråga om detta. För 2019 års resolutionsplaneringscykel anordnas möten med vissa interna resolutionsenheter för att säkerställa uppföljning av resultaten.

96. SRB är inte i stånd att kommentera de nationella resolutionsmyndigheternas bidrag inom ramen för undersökningen.

99. När det gäller åtgärder för tidigt ingripande är SRB:s ståndpunkt att det skulle behövas ändringar i nivå 1-lagstiftningen, eftersom det nuvarande regelverket inte verkar tillhandahålla rätt incitament och tidsramar och inte heller i tillräcklig grad motverkar tillsynsmyndigheternas partiskhet. Detta framgår tydligt av de behöriga myndigheternas begränsade användning av åtgärder för tidigt ingripande.

SRB-företrädaren inför EBA gav också dessa synpunkter i diskussionen om EBA-samrådsdokumentet vid tillsynsstyrelsens möte i maj 2020. SRB:s ståndpunkt är att strukturen för åtgärder för tidigt ingripande kan ses över för att säkerställa anpassning av incitament och att hela förloppet från tillsyn till resolution hanteras effektivt av berörda myndigheter (t.ex. genom tydligare och tidigare utlösningsmekanismer för samarbete). Nämnden begärde också att tillsynsmyndigheten skulle informera och involvera resolutionsmyndigheten vid en tidigare tidpunkt än vad som för närvarande anges i direktivet om återhämtning och resolution av banker/förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen.

Detta är redan en god praxis i verkligheten, och skulle kunna återspeglas i lagstiftningen. Tillsyns- och rekonstruktionsmyndigheter (i sina respektive roller och förberedelser) bör utbyta information och samarbeta inte bara när åtgärder för tidigt ingripande antas utan också i arbetet med att bedöma om åtgärder för tidigt ingripande är uppfyllda.

100. Kriterierna anges enligt artikel 18.4 a – d) förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen för att avgöra när en bank kan anses vara fallerande eller sannolikt kommer att falla. EBA var dessutom enligt artikel 32.6 i direktivet om återhämtning och resolution av banker skyldig att utarbeta riktlinjer för prövning av banker som är fallerande eller som sannolikt kommer att falla. Detta gjorde det 2015 när det publicerade en omfattande uppsättning riktlinjer för tolkningen av olika omständigheter när ett institut ska betraktas som fallerande eller sannolikt att falla i enlighet med artikel 32.6 i direktivet om återhämtning och resolution av banker<sup>1</sup>. Det erinras om att frågan om definition av "nära framtid" har övervägts av EBA när dess riktlinjer har tagits fram och myndigheten drog slutsatsen att fördelarna med att inte tillhandahålla en sådan definition väger tyngre än nyttan av att tillhandahålla en sådan (se sidorna 26–27 i de relevanta EBA-riktlinjerna).

Personalstyrkan för den gemensamma resolutionsmekanismen ökade, men SRB täcker delvis upp för personalbristen vid de nationella resolutionsmyndigheterna

101. I slutet av mars 2020 anställde SRB 358 heltidsekvivalenter, men hade ytterligare 15 bekräftade ankomster och ett antal val pågår för att fylla alla återstående lediga tjänster. Ett antal lediga tjänster kompenseras delvis av tillfälligt anställda (22 från och med slutet av mars) i väntan på att nya skulle anlända eller att urval skulle slutföras. Dessutom måste en naturlig personalomsättning beaktas.

103. SRB vill påpeka att de personalresurser som avsatts till de interna resolutionsenheterna av de nationella resolutionsmyndigheterna inte bör ses som att en minskning av den nationella tillsynsmyndighetens personal kompenseras av en ökning från SRB:s sida. Jämförelsen av kvoterna för SRB och ECB är inte nödvändigtvis lämplig. Typ, uppläggning, organisation och fördelning av arbetet inom tillsynsområdet och på resolutionsområdet är helt olika. Löpande tillsyn kräver mycket mer lokala resurser nära bankerna och på plats.

**Tabell 6:** SRB centraliserade informationsinsamlingen, men är inte i stånd att verifiera de uppgifter som tillhandahålls av de nationella resolutionsmyndigheterna.

104. SRB har ingen kontroll över de nationella resolutionsmyndigheternas kvantitativa bidrag till de interna resolutionsenheterna. Dessutom är procentandelar på personal efter antal banker kanske inte den bästa referensen. Aspekter som tjänsteår för personalen, storlek eller komplexitet av bankerna beaktas inte.

105. Aspekter som antal och tjänsteår av personalen, storlek eller komplexitet på bankerna och särskilda färdigheter hos personalen är relevanta delar i sammansättningen av en intern resolutionsenhet. Flexibilitet är dock oundgängligt för att effektivt fördela färdigheter och kvalifikationer där de behövs och i enlighet med varje banks särdrag. Heterogenitet i sammansättningen av de interna resolutionsenheterna är en naturlig och oundgänglig konsekvens av varje banks unika karaktär. En icke-flexibel grupp sammansättning skulle skapa ineffektivitet i personalfördelningen.

Vidare bör följande beaktas när man diskuterar de interna resolutionsenheternas "ideala" eller balanserade sammansättning:

- De nationella resolutionsmyndigheternas bidrag kan inte utvärderas endast i termer av "siffror". Bidragen och kvaliteten på bidragen till utarbetandet av planerna skulle kunna vara en fråga i vissa

<sup>1</sup> Riktlinjer för tolkningen av de olika omständigheterna som ska gälla för att ett institut ska betraktas som fallerande eller sannolikt fallerande enligt artikel 32.6 i direktiv 2014/59/EU.

fall och i vissa fall skulle de nationella resolutionsmyndigheternas bidrag kunna begränsas. SRB kräver att en miniminivå av SRB-personal nås för att garantera kvaliteten.

- Oavsett hur många som arbetar på de nationella resolutionsmyndigheterna, behöver SRB ett visst antal heltidsekvivalenter per bank för att kunna utföra uppgifter som bara kan utföras hos SRB och för att följa upp alla frågor utan att behöva förlita sig enbart på experter från de nationella resolutionsmyndigheterna.

## **SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**

108. SRB välkomnar erkännandet av de framsteg som revisionsrätten noterat. SRB är dock av en annan åsikt än revisionsrätten när det gäller slutsatsen om frånvaron av ”nyckelelement”, eftersom det kan ge ett intryck av att den gemensamma resolutionsmekanismen ännu inte skulle fylla sina funktioner på grund av vissa saknade SRB-relevanta element, vilket uppenbarligen inte är fallet. I detta avseende bör följande faktorer som ett minimum noteras:

SRB utvecklade och uppdaterade ett stort antal policyer under åren 2018 och 2019. Det var en period som kännetecknades av en föränderlig tillsynsmiljö där nya riktlinjer från rådet för finansiell stabilitet och EBA utarbetades kontinuerligt och BRRD II var på väg att tas fram. Den gemensamma resolutionsnämnden var skyldig att utföra sina tillsynsfunktioner i denna utmanande tillsynsmiljö, samtidigt som den skulle säkerställa att viktiga lagändringar genomfördes på ett korrekt sätt inom en rad områden, däribland minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder.

Uppdateringen av policyerna för resolutionsplanering är en pågående process som visar på en sund förvaltning och som speglar de ändringar av den rättsliga ramen som SRB är bunden att genomföra. Detta stöds av det faktum att vissa element som krävs för att ta fram policyer ligger utanför SRB:s kontroll, såsom framstegen när det gäller likviditet och alternativ för säkerhetsmekanismen.

Den gemensamma resolutionsmekanismen fattar de beslut som krävs i fråga om resolutionsverksamhet i varje resolutionscykel (minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder, resolutionsplaner, bedömning av resolutionsmöjligheter etc.). När det gäller efterlevnaden av den gemensamma regelboken bör det noteras att 70 procent av delarna helt eller delvis överensstämde med dess krav och ett betydande antal av de delar som inte uppfyller kraven har sin förklaring i ändringar av den rättsliga ramen.

SRB välkomnar revisionsrättens bedömning avseende rekommendationerna i den särskilda rapporten 23/2017, och förstår att all framtida uppföljning endast kommer att täcka rekommendationerna i den aktuella rapporten.

109. När det gäller finansiering vid resolution bör det poängteras att lagstiftarnas uppmärksamhet krävs när det gäller iakttagelsen i punkt 32, som rör rambegränsningar på grund av otillräcklig finansiell kapacitet.

110. Se SRB:s kommentarer till punkterna 31-36.

111. Se SRB:s kommentarer till punkterna 38-41, 47-56 och 57-65.

SRB anser att expertbedömning krävs vid tillämpningen av dess policyer för att säkerställa proportionalitet och lika villkor, vilket inte kan uppnås med en strategi som passar alla.

Det ska erinras om att processen för att identifiera och ta itu med materiella hinder i sig är av en fallspecifik karaktär som kräver att de interna resolutionsenheterna utövar en skönsässig bedömning som grundar sig på de faktiska omständigheterna i varje enskilt fall och med beaktande av proportionalitetsprincipen. Viktigast av allt är att den underliggande bedömningen måste identifiera hinder som har potential att påverka varje banks övergripande lösningsbarhet i omfattningen av denna övning. De faktorer som åberopades för att slutföra denna granskning av de framsteg som gjorts av den specifika banken när det gäller att förbättra sin lösningsbarhet för det relevanta avvecklingsvillkor som är under utvärdering, interaktionen med andra resolutionsförhållanden och deras inverkan på bankens lösningsförmåga som helhet.

När det gäller den bindande karaktären av resolutionsplaneringshandboken hänvisas till SRB:s kommentarer till punkt 30.

112. I förväntningarna för banker anges vilka möjligheter bankerna ska visa för att visa att de är lösbara. Om en bank inte fullt ut visar att principerna för bankernas förväntningar följs, kan en bank fortfarande bedömas som lösningsbar (t.ex. vissa förväntningar gäller inte, eller att deras icke-demonstration inte utgör något väsentligt hinder för ett framgångsrikt genomförande av strategin).

När det gäller meningen att "lagstiftarna inte har föreskrivit en sådan tidsplan för att bankerna ska bli helt lösningsbar" ber vi er se den nationella SRB:s kommentar till punkterna 52 och 54.

***Rekommendation1 – Förbättra den gemensamma resolutionsmekanismens riktlinjer***

(a) Accepterad, arbetet pågår redan; se SRB:s synpunkter till punkterna 31-34.

(b) Godtagen.

SRB förstärker regelbundet sin politik vid behov, särskilt med tanke på att regelverket är under förändring (se punkt 37 när det gäller ordet "svagheter").

(c) Delvis godtagen.

SRB accepterar att kräva av de interna resolutionsenheterna att de tillämpar en "följ- eller förklara"-metod vid betydande avvikelser. Se SRB:s kommentar till punkt 30.

**Tidsram:** Med tanke på utmaningen att upprätta riktlinjer med en föränderlig rättslig ram anser SRB att tidsramarna är lämpliga så länge den rättsliga ramen stabiliseras längre fram.

113. Nämnden ska fastställa den dag då de första resolutionsplanerna ska upprättas. I detta sammanhang har nämnden redan offentligt åtagit sig att göra en planeringscykel 2020/2021 för att göra detta. Dessutom är i varje fall resolutionsplanering en kontinuerlig process enligt artikel 8.12 i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (där det föreskrivs att resolutionsplanerna ska ses över och i förekommande fall uppdateras åtminstone årligen). I motsats till revisionsrättens iakttagelse anser SRB att det inte har en laglig skyldighet att fastställa ett exakt datum för ett slutförandet av varje resolutionsplan för varje bank. Därför anser SRB att lagkraven uppfylls.

Med tanke på punkt 76 och hänvisningen till förväntningarna på bankerna finns det en tydlig väg när man ska uppnå förväntningarna på bankerna, som är oberoende från att ha en fullt utvecklad plan för att följa kraven på överensstämmelse i enlighet med den gemensamma regelboken (se även den SRB:s kommentarer till punkt 112).

Se även kommentarer, i förhållande till den statistik som används, i punkt 77 (tabell 5).

Vad gäller systemet för kvalitetskontroll, se SRB:s kommentarer till punkt 75.

114. När en helt ny (resolutions)ordning upprättas och genomförs kan man förvänta sig att metoder, politik, genomförandevägledning och övervakning av bankens framsteg måste utvecklas över tiden.

SRB vill betona att utan att följa en steg-för-steg-strategi baserad på erfarenhet kan inte ett trovärdigt och väl fungerande nytt ramverk upprättas. För detta ändamål har SRB under de senaste åren regelbundet producerat och publicerat vägledningsdokument (se kommentarer till punkterna 31-34).

115. När det gäller prioriteringen av banker under 2018 års resolutionsplaneringscykel, se den förklaring som ges enligt punkterna 76–80.

Prioritering av systemviktiga banker 2018 cykel:

SRB vill påpeka att förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen inte föreskriver hur denna form av prioritering skulle genomföras och därför var det en sak för SRB att avgöra hur man ska uppnå detta mål i ingressen, vare sig det gäller tid eller kvalitet. SRB prioriterade kvaliteten på planerna för systemviktiga banker.

Antal banker 2019 cykel:

Som en del av kravet på prioritering tog SRB hänsyn till att BRRD 2 och SRMR 2 var under förhandling under 2018 och 2019 års resolutionsplaneringscykler. Som ett resultat av detta skulle det ha varit kontraproduktivt att prioritera banker i resolutionskollegiet i fråga om tidpunkter. Ett sådant tillvägagångssätt skulle ha resulterat i, trots avsaknad av tydliga lagstiftningskrav, att för första gången bindande mål, övergångsperioder etc. för banker med ett antal dotterbolag som kräver individuella minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulderbeslut och godkännande av beslut som involverar olika nationella regleringsmyndigheter.



## ***Rekommendation 2 – Säkerställ att resolutionsplanerna uppfyller kraven fullt ut och antas i tid***

### Rekommendation 2a

Godtagen. De planer som utarbetats inom den nuvarande resolutionsplaneringscykeln (som omfattar alla banker) drar redan nytta av en utökad uppsättning policyåtgärder, inklusive förväntningarna på banker och vägledning om handböcker för skuldnedskrivning. Utifrån denna ytterligare vägledning har kvaliteten på alla planer i 2020-cykeln förbättrats avsevärt jämfört med 2018 och 2019 års cykler.

I det fleråriga programmet 2021–2023 planeras genomförandet av den reviderade rättsliga ramen. EBA kommer dock att färdigställa flera tekniska standarder för tillsyn under de kommande månaderna/åren som också kommer att påverka den gemensamma regelboken. Således utvecklas ständigt efterlevnaden av den gemensamma regelboken. Följaktligen kan inte den fullständiga efterlevnaden av den gemensamma regelboken, särskilt för 2018, som statisk bedömning vara det enda elementet att beakta när man bedömer kvaliteten på resolutionsplanerna, så länge som den relevanta ramen håller på att förändras. Först när referensgrunden (EBA:s tekniska tillsynsstandarder, banktillsynspaketet och det nationella genomförandet av BRRD 2) når en stadig fas kan en statisk metod vara mer relevant.

I denna föränderliga miljö är det därför lämpligare att fokusera på mer relevanta indikatorer, såsom att övervaka att den utarbetade gemensamma regelboken efterlevs, också med tanke på att man efter förändringen av nivå 2-lagstiftningen måste utarbeta en operativ vägledning.

### Rekommendation 2b

Godtagen. SRB har redan effektiviserat förfarandena under 2020 för att kunna uppnå en 12-månaderscykel. Nämnden genomför regelbundet övningar för att säkerställa att varje resolutionsplaneringscykel genomförs mer effektivt än den tidigare. Den kommer att fortsätta att göra detta i syfte att säkerställa att resolutionsplaner och beslut i fråga om minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder antas i tid.

SRB vill framhålla att de mest tidskrävande delarna av resolutionsplaneringsprocessen krävs enligt lag (resolutionskollegiet, ECB-samråd) och delvis ligger utanför SRB:s kontroll.

När det gäller banker för vilka ett resolutionskollegium inrättas gäller dessutom att nämnden är skyldig att iaktta processerna för antagande av gemensamma beslut om resolutionsplaner och minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder, då detta krävs enligt den rättsliga ramen.

Sammantaget gör dessa tidsbegränsningar det särskilt utmanande att åtminstone årligen uppfylla skyldigheten att granska resolutionsplaner (artikel 8.12 i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen). De nämnda begränsningarna som EU-lagstiftningen medför är tidskrävande till sin natur och nämnden måste respektera dem.

### **Tidsram:**

#### Rekommendation 2a:

Se kommentar ovan. Den gemensamma regelboken innehåller en uppsättning skyldigheter också för SRB och därför kan en tidsfrist för efterlevnad inte fastställas så länge den inte har slutförts.

#### Rekommendation 2b:

Se kommentar ovan. Tidslinjen för 2020-cykeln har redan fastställts. Det innebär att ytterligare potentiella åtgärder (i den utsträckning som SRB har kontroll över dessa) skulle påverka 2021-cykeln.

116. Se SRB:s kommentarer till punkterna 80-84.

117. Se SRB:s kommentarer till punkterna 86-88.

118. Aspekter som personalstorlek, tjänsteår hos personalen, bankernas storlek eller komplexitet och särskild kompetens hos personalen är relevanta aspekter i samband med sammansättningen av en intern resolutionsenhet. Flexibilitet är dock oundgängligt för att effektivt fördela färdigheter och kvalifikationer där de behövs och i enlighet med varje banks särdrag. Heterogenitet i sammansättningen av interna resolutionsenheter är en naturlig och oundgänglig konsekvens av varje banks unika karaktär. En rigid sammansättning medför en risk för att kompetens och resurser fördelas på ett ineffektivt sätt.

De nationella resolutionsmyndigheternas bidrag kan inte utvärderas endast i termer av "siffror". Bidragen och kvaliteten på bidragen till utformningen av planerna kan också skilja sig åt. Oavsett hur många som arbetar på de nationella resolutionsmyndigheterna behöver SRB ett visst lägsta antal heltidsekvivalenter per bank för att

utföra uppgifter som endast kan utföras hos SRB och för att följa alla frågor utan att helt förlita sig på experter vid de nationella resolutionsmyndigheterna. Se SRB:s svar på punkt 105.

***Rekommendation 3 – Förbättra den gemensamma resolutionsmekanismens organisatoriska struktur***

(a) Godtagen.

(b) Godtagen. SRB är öppen för tanken på att utveckla kriterier med förståelse för att säkerställa att tillräcklig flexibilitet upprätthålls samtidigt som SRB:s och de nationella resolutionsmyndigheternas personalinsats för de interna resolutionsenheterna klargörs.

SRB vill påpeka att en rigid grupp sammansättning när det gäller kompetens och antal tjänsteår kan skapa ineffektivitet i personalfördelningen. Oavsett hur många som arbetar vid de nationella resolutionsmyndigheterna behöver SRB dessutom ett visst lägsta antal heltidsekvivalenter per bank för att utföra uppgifter som bara kan utföras vid SRB och för att följa alla frågor utan att helt förlita sig på experter vid de nationella resolutionsmyndigheterna.

121. Tydliga kriterier för att avgöra när en bank kan anses vara fallerande eller sannolikt kommer att falla anges i artikel 18.4 a–d i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen. EBA var dessutom enligt artikel 32.6 i direktivet om återhämtning och resolution av banker skyldig att utarbeta riktlinjer för prövning av banker som är fallerande eller som sannolikt kommer att falla. Detta gjorde EBA år 2015, då myndigheten offentliggjorde en omfattande uppsättning riktlinjer för tolkning av olika omständigheter då ett institut ska anses vara fallerande eller sannolikt komma att falla enligt artikel 32.6 i direktivet om återhämtning och resolution av banker. Dessa ger vägledning om objektiva faktorer för de tre första omständigheterna för fallissemang eller troligt fallissemang. SRB:s metod för bedömning av fallissemang eller troligt fallissemang uppfyller nämnda EBA-riktlinjer.

I detta avseende är objektiva och kvantifierade kriterier välkomna, men alla former av automatik som härrör från tröskelvärden bör undvikas.

***Rekommendation 4 – Fastställ tydliga och objektiva kriterier för tillsynsåtgärder i rätt tid***

Delvis godtagen, under förutsättning att kommissionen godkänner rekommendationen. Mer objektiva och kvantifierbara tröskelvärden för att utlösa åtgärder för tidigt ingripande och nå beslut om en banks fallissemang eller troliga fallissemang skulle vara välkommet. Ett tidigt ingripande faller i första hand under den gemensamma tillsynsmekanismens ansvar. När det gäller fallissemang eller sannolikt fallissemang bör det noteras att SRB har befogenhet att på egen hand förklara en bank som fallerande eller sannolikt fallerande om SRB utvecklat en strategi för banken som överensstämmer med EBA:s riktlinjer. All automatik som härrör från tröskelvärden bör undvikas.

SRB:s institutionella möjligheter att få gehör hos lagstiftarna för eventuella lagändringar är dock begränsade. Detta påverkar naturligtvis inte SRB:s tillgänglighet när det gäller att hjälpa kommissionen och lagstiftarna på ett tekniskt plan i fråga om denna uppgift. SRB är och kommer att fortsätta ha kontakter med kommissionen och den gemensamma tillsynsmekanismen för att försöka förbättra bankkrishanteringsramen och förbättra praxis på detta område.

**BILAGOR**

**Bilaga 1 – Figur 9**

Det är värt att betona att de styrande organen utifrån förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen redan i sig innebär en utmaning för att de årliga resolutionsplaneringscyklerna ska genomföras i rätt tid. Anordnande av bankspecifika förlängda verkställande sessioner kräver många olika nämndsammansättningar. Det antal sammansättningar för förlängda verkställande sessioner som skulle krävas skulle vara lika stort som antalet banker under SRB:s direkta ansvarsområde. Detta är en annan faktor som påverkar organisationen och operationaliseringen av resolutionsplaneringscyklerna och som ligger utanför SRB:s kontroll (bland de övriga frågor som tas upp i punkt 76 ovan).

**EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS  
SÄRSKILDA RAPPORT: ”RESOLUTIONSPLANERING INOM DEN GEMENSAMMA  
RESOLUTIONSMEKANISMEN”**

**SAMMANFATTNING**

V. Enligt resolutionsramen ska finansiering vid resolution ske genom att resolutionsfonder upprättas i hela EU. I synnerhet när det gäller bankunionen tillhandahåller den gemensamma resolutionsfonden finansiering vid resolution. Kommissionen noterar att det är medlemsstaterna som har hand om den gemensamma säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsfonden. Mekanismen ska bestå av en kredit från ESM som automatiskt förlängs. Insolvens, slutligen, faller under medlemsstaternas nationella lagstiftning, som endast tillämpas på banker när den berörda resolutionsmyndigheten beslutar att en fallerande bank inte ska omfattas av ett resolutionsförfarande.

**INLEDNING**

02. Kommissionen vill nämna att även Europeiska centralbanken spelar en roll i det här sammanhanget.

03. Kommissionen påpekar att “garanterade insättare” avser de insättare som omfattas av direktivet om insättningsgarantisystem.

04. Kommissionen påpekar att direktivet om insättningsgarantisystem också är en viktig del av resolutionsramen.

06. Kommissionen understryker att Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) även ansvarar för att anta resolutionsordningen för ett mindre betydande institut om den gemensamma resolutionsfonden måste användas.

09. Kommissionen anser att en bank kan försättas i resolution om det är rimligt och trovärdigt att det kan göras samtidigt som de negativa effekterna på den finansiella stabiliteten minimeras och bankens kritiska funktioner upprätthålls.

14. Första strecksatsen: Kommissionen vill förtydliga att EBA endast ansvarar för att utarbeta utkast till tekniska standarder för tillsyn, vilka sedan lämnas in till kommissionen och antas genom delegerade förordningar eller tillämpningsförfordningar.

16. Kommissionen påpekar att man i sin rapport från april 2019 nämner att man kom fram till denna slutsats mot bakgrund av bland annat den begränsade erfarenhet som kommissionen hittills hade skaffat sig från tillämpningen av resolutionsramen och det begränsade antalet fall, den spridda tillämpningen av vissa bestämmelser i direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (BRRD) och förhandlingarna om BRRD2. De förhandlingarna är nu avslutade och medlemsstaterna håller på att införliva direktivet.

**OBSERVATIONER**

38. Kommissionen skulle vilja påpeka att i enlighet med BRRD och förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (SRMR) ska en resolutionsåtgärd anses ligga i allmänintresset om den är nödvändig för att uppfylla och står i proportion till ett eller flera av resolutionsmålen och en avveckling av institutet enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla dessa resolutionsmål i samma utsträckning. Resolutionsmålen är följande: a) Säkerställa att en banks kritiska funktioner upprätthålls. b) Undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, i synnerhet genom att förebygga spridning av negativa effekter, även på marknadsinfrastruktur, och genom att

upprätthålla marknadsdisciplin. c) Skydda offentliga medel genom att minimera behovet av att förlita sig på extraordinärt offentligt finansiellt stöd. d) Skydda insättare som omfattas av direktiv 2014/49/EU och investerare som omfattas av direktiv 97/9/EG. e) Skydda kundmedel och kundtillgångar. Resolutionsmyndigheten ska i strävandet mot att uppfylla ovannämnda mål försöka att minimera resolutionskostnaderna och undvika värdeförstörelse såvida detta inte krävs för att uppnå resolutionsmålen.

42. När det gäller figur 7 vill kommissionen förtydliga att de medel som resolutionsfonden förfogar över inte utgör en begränsning av det stöd fonden kan ge. Resolutionsfonden kan ta upp efterhandsbidrag eller offentliga lån (se artikel 100.4 i BRRD).

Andra strecksatsen: Inledningsvis vill kommissionen påpeka att skulderna gentemot prioriterade borgenärer endast behöver skrivas ned vid resolution innan den gemensamma resolutionsfonden kan tas i anspråk om sådan skuldnedskrivning krävs för att nå tröskelvärdet på 8 %. Skulderna gentemot prioriterade borgenärer behöver därför inte alltid skrivas ned.

Vad gäller insolvensförfaranden noterar kommissionen att dessa inte är harmoniserade och att de inte regleras i BRRD, med undantag av borgenärshierarkin.

Kommissionen anser att de kriterier som gäller statligt stöd i insolvensförfaranden inte är relevanta för den bedömning av allmänintresset som resolutionsmyndigheten gör på grundval av kriterier som har en annan rättslig grund än den statsstödsbedömning som kommissionen gör enligt artiklarna 107 och 108 i FEUF.

43. Som revisionsrätten själv konstaterar rör det sig om två olika bedömningar som görs av två olika organ, nämligen SRB och kommissionen. Kommissionen understryker att dessa bedömningar har olika rättslig grund och olika mål och därför tar hänsyn till olika kriterier.

När det gäller revisionsrättens hänvisning till sina iakttagelser angående likvideringsstöd i en tidigare revision, har kommissionen följande kommentarer:

- Den här revisionen handlar i första hand inte om statligt stöd. Tillämpningen av reglerna om statligt stöd ingår inte i SRB:s verksamhet, men det gör däremot bedömningen av allmänintresset. Kommissionen kan därför endast göra en generell hänvisning till sina svar i bilagan till Revisionsrättens särskilda rapport 21/2020. För att underlätta läsningen sammanfattas huvudinnehållet i de svaren här:
- Kommissionen bedömer statligt stöd till banker enligt artikel 107.3 b i EUF-fördraget, som tillåter statligt stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi.
- Det åligger den berörda medlemsstaten att visa att stödet var nödvändigt för att undvika en allvarlig störning. Kommissionen bedömer huruvida de skäl som framförts av de nationella myndigheterna är tillräckliga eller, när så är tillämpligt och nödvändigt, om ytterligare bevis behövs.
- När det gäller de likvidationsstöd som revisionsrätten bedömde i samband med den tidigare revisionen, hade kommissionen funnit att de bevis som lagts fram var tillräckliga. När så var relevant kombinerades bevisen med kommissionens kännedom om den allmänna ekonomiska situationen i den berörda medlemsstaten.

44. Kommissionen upprepar att den bedömning av allmänintresset som görs av SRB och den bedömning av statligt stöd som utförs av kommissionen har olika rättslig grund och olika mål och därför tar hänsyn till olika kriterier.

Mot bakgrund av detta påpekar kommissionen att bedömningen av allmänintresset enligt EU:s regler om bankresolution enbart tar hänsyn till om avvecklingen av banker påverkar den finansiella stabiliteten – och om resolutionsmålen även kan uppnås genom tillämpning av nationell insolvenslagstiftning.

Kommissionen noterar att olika förfaranden som utförs av olika aktörer blandas ihop i den här punkten. Vad gäller kommissionens bedömning av statligt stöd i ärenden som reviderats tidigare, påminner kommissionen om att medan SRB enligt sin rättsliga grund (SRMR) ansåg att det inte låg något allmänintresse i att försätta de bankerna i resolution, skulle det faktum att de lämnade marknaden ändå ha haft betydande negativa ekonomiska effekter i de regioner där dessa banker var som mest aktiva. Sålunda var villkoret i artikel 107 FEUF att stödet ska avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi uppfyllt och kommissionen kunde godkänna det likvideringsstöd som möjliggjorde ett ordnat utträde från marknaden för de bankerna. Aktieägare och innehavare av efterställda fordringar bidrog i full utsträckning i de ärendena och minskade därmed kostnaden för den berörda medlemsstaten.

45. Kommissionen tycker det är viktigt att klargöra att den här punkten handlar om harmonisering av aspekter i nationell insolvenslagstiftning om “banker”.

46. Kommissionen noterar att dess kommentarer och åsikter om artikel 8.6 i SRMR gavs i samband med ett skriftligt förfarande från SRB och avsåg det särskilda fall när en nationell resolutionsmyndighet tillämpar bestämmelsen för resolutionsplanering och fastställande av minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL) för en särskild bank. I den särskilda situationen är det möjligt att bestämmelsen kan tolkas på olika sätt.

99. När det gäller åtgärder för tidigt ingripande (EIM) framgår det av EBA:s diskussionsunderlag att det kan finnas flera skäl till varför sådana inte används och att eventuella tröskelvärden eller kriterier endast utgör några av de faktorer som måste beaktas när huvudriktningen utformas på det här området.

100. Kommissionen anser att definitionen av fallerar eller sannolikt kommer att falla i BRRD är tillräckligt detaljerad. Villkoren för bedömningen av när en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla är tydliga och kan prövas i domstol.

Enligt artikel 32.4 i BRRD, ska ett institut anses falla eller sannolikt kunna falla om en eller flera av följande omständigheter föreligger: a) Institutet överträder, eller det föreligger objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att institutet inom den närmaste framtiden kommer att överträda kraven på ett sådant sätt att det kan föranleda de behöriga myndigheterna att dra in auktorisationen bland annat, men inte enbart, på grund av att institutet har drabbats eller sannolikt kommer att drabbas av förluster som kommer att förbruka hela eller ett betydande belopp av dess egna kapital. b) Institutets tillgångar underskrider eller det finns objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att institutets tillgångar inom den närmaste framtiden kommer att underskrida dess skulder. c) Institutet kan inte eller det finns objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att institutet inom den närmaste framtiden inte kommer att kunna betala sina skulder när de förfaller till betalning. d) Extraordinärt offentligt finansiellt stöd krävs, utom när det extraordinära offentliga finansiella stödet, för att undvika eller avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och för att den finansiella stabiliteten ska kunna bevaras, antar någon av följande former (...).

Bedömningen av om en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla är en tillsynsbedömning och kräver en viss grad av diskretion. Fasta, kvantitativa kriterier kan innebära att åtgärder inte vidtas i tid, eller tvärtom tvinga fram en förklaring av att en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla i ett läge där den samordnande tillsynsmyndigheten inte bedömer att så är fallet.

Kriterierna för när en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla är avsedda att ge samordnande myndigheter och resolutionsmyndigheter tillräcklig flexibilitet i beslutsfattandet, med hänsyn till att det är en tillsynsbedömning som måste omfatta ett framtidsperspektiv.

### **SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**

121. Kommissionen anser att de juridiska kriterierna för bedömning av om en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla är detaljerade och tydliga och tillåter en fullständig rättslig prövning om den berörda banken väcker talan i domstol.

Vad gäller åtgärder för tidigt ingripande, anser kommissionen att syftet med att utlösa sådana åtgärder i god tid mycket väl kan vara att undvika att en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla och därmed undanröja behovet av resolutions- eller insolvensförfaranden.

Se även kommissionens svar på punkt 99.

#### **Rekommendation 4 – Fastställ objektiva och kvantitativa kriterier för tillsynsåtgärder i rätt tid**

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

När det gäller EIM framgår det av EBA:s diskussionsunderlag att det kan finnas flera skäl till varför sådana åtgärder inte används och att eventuella tröskelvärden eller kriterier endast utgör några av de faktorer som måste beaktas när huvudriktningen utformas på det här området.

Ett liknande resonemang kan föras när det gäller kriterierna för om en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla. Bedömningen av om en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla är en tillsynsbedömning. Fasta, kvantitativa kriterier kan innebära att åtgärder inte vidtas i tid, eller tvärtom tvinga fram en förklaring av att en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla i ett läge där den samordnande tillsynsmyndigheten inte bedömer att så är fallet.

Kriterierna för när en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla är avsedda att ge samordnande myndigheter och resolutionsmyndigheter tillräcklig flexibilitet i beslutsfattandet, med hänsyn till att det är en tillsynsbedömning som måste omfatta ett framtidsperspektiv.

Kommissionen vill även påminna om att kommissionen har exklusiv initiativrätt i fråga om lagstiftning och ändringar.

# Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning IV som är specialiserad på revision av marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi och där ledamoten Alex Brenninkmeijer är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Rimantas Šadžius med stöd av Mindaugas Pakštys (kanslichef), Tomas Mackevičius (attaché), Marion Colonerus (förstechef), Helmut Kern (uppgiftsansvarig) samt Marion Schiefele, Satu Levelä-Ylinen, Christian Detry och Rafal Migasiewicz (revisorer). Cathryn Lindsay och Victoria Gilson gav språkligt stöd.



Rimantas Šadžius



Mindaugas Pakštys



Helmut Kern



Marion Schiefele



Satu Levelä



Victoria Gilson

# Tidslinje

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	9.4.2019
Den preliminära rapporten skickades officiellt till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	27.7.2020
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	24.11.2020
Gemensamma resolutionsnämndens officiella svar hade tagits emot på alla språk	16.12.2020
Kommissionens officiella svar hade tagits emot på alla språk	21.12.2020



## UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen 2021.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar regleras av [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal eller om arbete av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte kontrollerar dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

### **Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp**

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-847-5513-4	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/829376	QJ-AB-21-001-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-847-5541-7	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/780	QJ-AB-21-001-SV-N

År 2014 inrättade EU den gemensamma resolutionsmekanismen för att säkerställa resolution under ordnade former för fallande banker med minsta möjliga börda för skattebetalarna och utan dyra räddningspaket. Vi har bedömt hur lämplig policyramen och den organisatoriska strukturen för resolutionsplanering är samt kvaliteten på och tidsramarna för de resolutionsplaner som har antagits för banker. Vi konstaterade att den gemensamma resolutionsmekanismen har förbättrats men att vissa centrala delar saknas och att mer behöver göras. Vi noterade i synnerhet att riktlinjerna ännu inte är inriktade på alla relevanta områden eller att de uppvisar brister. Vissa brister, såsom finansiering vid resolution eller harmonisering av nationella insolvensförfaranden för banker, måste åtgärdas av lagstiftarna. Vi rekommenderar att SRB förbättrar sina riktlinjer för resolutionsplanering, säkerställer att resolutionsplaner antas i tid och är förenliga med de rättsliga kraven samt avsätter tillräckligt med personal för att övervaka de nationella resolutionsmyndigheternas resolutionsplanering för mindre betydande banker. Vi uppmanar lagstiftarna att fastställa mer objektiva och kvantifierade tröskelvärden för att inleda åtgärder för tidigt ingripande.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens  
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx)  
Webbplats: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors