



NOTAT

28. oktober 2009

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg

Ny finansiel tilsynsstruktur i EU

- **Forordning om makrotilsyn på fællesskabsplan af det finansielle system og om oprettelse af et europæisk råd for systemiske risici (ESRB) – KOM(2009) 499**
- **Beslutning om at overdrage Den Europæiske Centralbank specifikke opgaver i relation til ESRB – KOM (2009) 500**
- **Forordning om etablering af en europæisk banktilsynsmyndighed – KOM (2009) 501**
- **Forordning om etablering af en europæisk tilsynsmyndighed for forsikring- og arbejdsmarkedspensionsordninger – KOM (2009) 502**
- **Forordning om etablering af en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed – KOM (2009) 503**

Resumé

Forslagene indeholder to centrale elementer. Først foreslås det at oprette et europæisk organ (ESRB), som på makroniveau skal overvåge systemiske risici i det finansielle system. Dernæst foreslås det at oprette et europæisk finanstillsynssystem (ESFS), der skal fungere som et netværk af nationale finanstillsyn. Hensigten med ESFS er også at fremme harmoniseringen af reglerne og ensarte tilsynspraksis og -håndhævelse. I den forbindelse indeholder forslaget tre forordninger om etablering af nye europæiske tilsynsorganer (ESA'er), som skal erstatte de eksisterende europæiske tilsynsudvalg inden for bank, forsikring og værdipapirmarkeder.

1. Baggrund og indhold

Der er tale om en tilsynspakke bestående af 5 forslag til initiativer med retsvirkning – én forordning og én beslutning vedrørende etablering af et organ for overvågning af makrofinansiel risiko samt tre forordninger om etablering af EU tilsynsorganer for henholdsvis bank, forsikring og værdipapirmarkeder. Pakken følger bl.a. Larosièregruppens anbefalinger fra februar 2009 og Kommissionens meddelelse om finansielt tilsyn i EU af 27. maj 2009.

Det ene element i forslagene er etableringen af et europæisk organ for systemiske risici (ESRB), som skal overvåge den finansielle stabilitet på tværs af alle finansielle markeder i hele EU.

Det andet element i forslagene er etablering af et europæisk system for finanstilsyn (ESFS). ESFS kan i sit setup sammenlignes med ESCB (Det Europæiske System af Centralbanker). Konkret etableres tre egentlige europæiske tilsynsorganer vedr. hhv. banker (EBA), forsikring/pension (EIOPA) og værdipapirmarkeder (ESMA) med yderligere ressourcer og beføjelser i forhold til de nuværende tre tilsynskomiteer.

Forslag om en ny finansiel tilsynsstruktur i EU blev fremlagt den 23. september 2009 og på dansk fra den 1. oktober 2009 og frem. Et sjette initiativ, der vil specificere de tre organers konkrete roller i forhold til sektorreglerne, ventes senere på året.

Hjemmelgrundlaget for forslag om makrotilsynselementer er Traktatens artikler 95 og 105, stk. 6. Hjemmelgrundlag for forslag om mikrotilsynselementer er Traktatens artikel 95. Procedurene for forordningerne følger fælles beslutningstagen. Procedure for beslutningen er enstemmighed på forslag fra Kommissionen og efter høring af ECB samt efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet.

European Systemic Risk Board - ESRB

Forslaget vedr. ESRB består af en forordning om at etablere ESRB samt en rådsbeslutning, der pålægger ECB at yde sekretariatsbistand (administrativ, logistisk, statistisk og analytisk støtte) til ESRB indenfor ECB's eget budget. ESRB vil blive oprettet som en ikke-juridisk person, der ikke tillægges juridisk bindende beføjelser.

Formålet med ESRB vil være at analysere og vurdere de overordnede systemiske risici i det finansielle system i EU, opbygge et early warning-system for sådanne risici, og – som en central opgave – om nødvendigt at udstede advarsler og henstillinger herom. Hertil kommer, at ESRB skal samarbejde tæt med ESFS og agerer kontaktpunkt til Valutafonden, Financial Stability Board og andre om makrofinansiel stabilitet.

ESRB's advarsler og henstillinger vil kunne rettes til både enkelte finanstilsyn eller medlemsstater, grupper af finanstilsyn eller medlemsstater, EU tilsynsorganerne og fællesskabet som helhed, herunder til Kommissionen. Advarsler og henstillinger vil kunne vedrøre både tilsynsmæssige, generelle makroøkonomiske eller legale forhold, der kan påvirke den finansielle stabilitet.

Advarsler og henstillinger vil ikke have bindende karakter, men der foretages opfølgning ud fra et "følg-eller-forklar"-princip. Advarsler og henstillinger foreslås sendt til ECOFIN for at øge det politiske pres på de relevante aktører for at følge op på dem.

Der lægges op til, at ESRB fra sag til sag beslutter, hvorvidt dets advarsler og henstillinger skal offentliggøres, men at udgangspunktet er ikke at offentliggøre dem, med mindre et kvalificeret flertal på 2/3 dele i ESRB beslutter noget andet.

ESRB vil basere sit arbejde på de oplysninger, som allerede stilles til rådighed for ECB, og vil derudover kunne indhente summarisk eller sammenfattende information fra de nye EU-tilsynsorganer, samt kunne indhente detaljerede oplysninger, hvis der er et begrundet behov. Derudover vil ESRB kunne anmode om oplysninger fra nationale myndigheder (tilsyn, centralbanker, statistikbureauer o.l.), hvis oplysningerne ikke er tilgængelige for EU tilsynsorganerne. Oplysningerne forbliver fortrolige.

Beslutningskompetencen i ESRB foreslås forankret i et generelt råd ("General Board") bestående af alle EU-landenes centralbankdirektører, inkl. ECB's direktør og vicedirektør, formændene for de tre nye EU-tilsynsorganer og en repræsentant fra Kommissionen, som alle tildeles én stemme hver. Som observatører deltager repræsentanter for de enkelte landes finanstillsyn samt formanden for det økonomiske og finansielle udvalg (EFC). Der træffes som udgangspunkt beslutninger med simpelt flertal, med mindre beslutningen drejer sig om at offentliggøre advarsler eller henstillinger, jf. ovenstående. Møderne ledes af en formand, der udpeges blandt repræsentanterne fra centralbankerne og ECB for 5 år ad gangen.

Møderne i ESRB forberedes af en styringskomité med 12 medlemmer, hvor flertallet er repræsentanter fra centralbanksystemet. Derudover deltager formændene for de tre EU-tilsynsorganer samt repræsentanterne fra Kommissionen og EFC i styringskomiteen.

Medlemmerne skal agere uafhængigt af de enkelte medlemsstater, men ESRB som helhed står til regnskab for og afrapporterer til ECOFIN og Europa-Parlamentet. ECOFIN og Europa-Parlamentet kan give ESRB instruks om at undersøge udvalgte forhold nærmere.

European System of Financial Supervision - ESFS

Forslaget indeholder separate forordninger, der etablerer hvert af de tre nye EU-tilsynsorganer EBA, EIOPA og ESMA. De tre EU-tilsynsorganer erstatter de tre eksisterende tilsynssamarbejdsudvalg (CEBS, CEIOPS og CESR) og agerer som juridiske personer. De får beføjelser til at udarbejde udkast til bindende tekniske standarder, mægle i tvister mellem nationale tilsyn, udføre visse krisehåndteringsopgaver og udøve de egentlige tilsynsbeføjelser overfor udvalgte aktører, som f.eks. kreditvurderingsbureauer.

Derudover forbliver den nuværende organisering af regulering og tilsyn i EU uændret, idet de nationale tilsyn i øvrigt fortsat varetager det direkte tilsyn med de finansielle virksomheder, ligesom etableringen af de nye EU-tilsynsorganer ikke berører rammerne for udarbejdelsen af fællesskabslovgivning på området (Rådet og Europa-Parlamentet i forening) eller for Kommissionens gennemførelsesbeføjelser indenfor nærmere afgrænsede områder (komitologi-proceduren).

ESFS skal fungere som et netværk af tilsyn, der består af finanstillsyn, et fællesudvalg af EU tilsynsorganer for konglomerater og Kommissionen, og være koordinator af samarbejde med tredjelands tilsyn.

Bindende og ikke-bindende tekniske standarder

Der er lagt op til, at EU-tilsynsorganerne med kvalificeret flertal skal fastlægge udkast til bindende tekniske standarder for tilsynet indenfor specifikke tekniske områder, der på forhånd udpeges i de enkelte direktiver. Disse kan f.eks. vedrøre standarder for likviditetsstyring, fastsættelse af solvenskrav og formatet på de informationer, virksomheder og myndigheder skal videregive oplysninger i. Dette instrument skal bl.a. ses i lyset af ønsket om en single rulebook. Disse standarder vil vedrøre tekniske forhold og ikke berøre policy-beslutninger, som fortsat vil ligge hos Rådet/Europa-Parlamentet og Kommissionen. Selv om udgangspunktet for udstedelsen af standarderne skal være teknisk, kan standarderne i praksis få stor betydning. Hvis eksempelvis kapitalkravsdirektivet pålægger EBA at fastsætte en bindende teknisk standard for, hvad bankerne kan medregne i deres likviditet eller kapital, kan det have central betydning for de finansielle virksomheder og tilsynet med dem.

Standarderne skal godkendes af Kommissionen ved en retsakt for at være gyldige. Der lægges op til, at Kommissionen i særlige tilfælde kan ændre på standarden før implementering eller undlade at implementere den helt eller delvist. De bindende tekniske standarder vedtages af EU tilsynsorganerne efter et kvalificeret flertal baseret på Traktat-vægte.

De tre eksisterende tilsynssamarbejdsudvalg udarbejder allerede i dag standarder og vejledninger indenfor lignende tekniske områder, som dog ikke er bindende. Denne mulighed vil EU-tilsynsorganerne fortsat have. Finanstillsynene anvender her et "følg-eller-forklar" princip, hvis de fælles standarder og vejledninger fraviges af nationale tilsyn.

Mægling i tvister mellem nationale tilsyn

EU-tilsynsorganerne foreslås tillige at kunne mægle i tvister mellem nationale tilsyn. Denne rolle skal kun udøves i de tilfælde, hvor ét lands tilsynsmyndighed træffer beslutninger (eller undlader at træffe beslutninger), som har alvorlige følger for tilsynsudøvelsen i andre lande. Det kan kun ske på anmodning fra et af de implicerede tilsyn, og kun når EU-tilsynsorganet selv skønner det nødvendigt at mægle.

Mægling vil kun være relevant for regler, der kræver samarbejde, koordination eller fællesbeslutninger mellem finanstillsyn. Mægling vil kun kunne finde sted i sager, hvor skadesvirkninger mht. til at beskytte indskyderes, forsikredes eller investorernes interesser eller den finansielle stabilitet er væsentlig.

Mæglingen vil først ske efter, de implicerede tilsyn har haft mulighed for at løse uoverensstemmelsen bilateralt. Herefter vil mæglingen tage form af en beslutning rettet til den pågældende tilsynsmyndighed, og i yderste fald en beslutning rettet direkte til det pågældende lands finansielle virksomheder, såfremt den

pågældende tilsynsmyndighed ikke efterlever beslutningen fra EU-tilsynsorganet.

EU-tilsynsorganernes beslutninger vedr. mægling vil kunne indbringes for en særlig ankeinstans (se herunder) og være omfattet af den særlige "Safeguard"-klausul (se herunder).

For de specifikke direktivbestemmelser, hvor der allerede i dag er foreskrevet konkrete processer for at løse uoverensstemmelser mellem nationale tilsyn, vil den nye mæglingsproces som udgangspunkt ligge i forlængelse af, at sådanne foreskrevne processer er udtømt.

Andre beføjelser – tilsyn med finanstilsynene

EU-tilsynsorganerne vil ifølge forslaget kunne gribe ind over for myndigheder, der ikke lever op til kravene i direktiverne eller i de bindende tekniske standarder.

Det første skridt i processen vil være, at et EU-tilsynsorgan undersøger på eget initiativ eller opfordring en sag og vedtager en henstilling, som finanstilsynet får en måned til at efterleve.

I tilfælde af, at sådanne henstillinger sidder overhørig, vil Kommissionen, som andet led i processen kunne træffe en beslutning rettet til det pågældende finanstilsyn. Finanstilsynet får 10 arbejdsdage til at reagere og informere Kommissionen og EU tilsynsorganet om dets skridt, som det har taget eller vil tage for at efterleve beslutningen.

Såfremt det pågældende finanstilsyn ikke retter sig efter Kommissionens beslutning, vil EU-tilsynsorganerne som tredje led i processen kunne træffe beslutninger rettet direkte til det pågældende lands finansielle virksomheder. Det gælder alene, hvis der er europæiske regler.

EU-tilsynsorganernes beslutninger på denne baggrund vil kunne indbringes for en særlig ankeinstans (se herunder). Kommissionens beslutninger på denne baggrund er modsat ikke tænkt at kunne indbringes for ankeinstansen (men formentlig for EF-domstolen).

Denne mulighed skal formentlig ses som et supplement til – snarere end en modificering af – den eksisterende mulighed for, at Kommissionen kan indlede traktatkrænkelsessager ved EF-domstolen, herunder ved at give fællesskabet et instrument til at træffe tilsynsmæssige beslutninger i de særlige tilfælde, hvor et medlemslands tilsynsmyndighed ikke lever op til fællesskabslovgivningen.

Hertil kommer en række koordinerende og rådgivende opgaver, som ikke adskiller sig væsentligt fra de opgaver, der i dag ligger i tilsynssamarbejdsudvalgene, herunder i forhold til f.eks. de tilsynskollegier, som er under oprettelse. EU-tilsynsorganerne bliver kontaktflade over for 3. landes tilsyn. Hertil kom-

mer, at EU-tilsynsorganerne kan udtrykke holdninger i forbindelse med fusions- og overtagelsessager.

EU-tilsynsorganerne får også til opgave at udvikle bedste praksis for tilsyn. Som led i dette vil EU-tilsynsorganerne udføre analyser af finanstillsynenes virksomhed i de forskellige lande med henblik på at identificere forskelligheder og fremme bedste praksis.

Krisebeføjelser

De nye EU-tilsynsorganer er også tiltænkt en rolle i håndtering af krisesituationer med en EU dimension. Udover at understøtte koordinering og informationsudveksling mellem de enkelte landes tilsyn er det også tanken, at EU-tilsynsorganerne skal kunne pålægge de nationale finanstillsyn konkrete forpligtelser i krisesituationer.

EU-tilsynsorganerne foreslås derfor tilført beføjelser til at kræve, at nationale tilsyn træffer konkrete beslutninger. Det er ikke specificeret nærmere, hvilke tiltag, der kan være tale om, men Kommissionen er tiltænkt en rolle i at afgøre, hvornår sådanne tiltag vil kunne komme på tale. Såfremt det pågældende finanstillsyn ikke retter sig efter EU-tilsynsorganets beslutning, vil EU-tilsynsorganerne kunne træffe beslutninger rettet direkte til det pågældende lands finansielle virksomheder. Det gælder alene, hvis der er europæiske regler.

EU-tilsynsorganernes beslutninger på dette felt vil kunne indbringes for en særlig ankeinstans (se herunder) og være omfattet af den særlige "Safeguard"-klausul (se herunder).

Tilsynskollegier

EU-tilsynsorganerne kan på eget initiativ beslutte at deltage som observatører i tilsynskollegier og modtage al information, der cirkuleres mellem medlemmerne. EU-tilsynsorganer får til opgave at etablere et centralsystem/database til opbevaring og allokering af information, for så vidt angår tilsynskollegier.

Informationsudveksling

EU-tilsynsorganerne vil basere deres arbejde på oplysninger, der stilles til rådighed af de nationale tilsyn. Derudover vil de kunne anmode om oplysninger fra nationale myndigheder (tilsyn, centralbanker, statistikbureauer o.l.).

Finanstillsynene og andre myndigheder skal give EU-tilsynsorganer de oplysninger, der anmodes om. EU-tilsynsorganerne skal samarbejde tæt med ESRB.

Safeguard-klausul

Det Europæiske Råd (og ECOFIN) har i sine konklusioner om den nye tilsynsstruktur opstillet en generel betingelse om, at de nye EU-tilsynsorganers virke ikke må medføre finanspolitiske byrder for landene som led i finansiering af bankredninger o.l. Derfor foreslås en Safeguard-klausul, som medlemslandene kan påkalde sig i forbindelse med konkrete beslutninger fra EU-tilsynsorganerne, som vedrører enten mægling eller krisehåndtering (men ikke

beslutninger inden for de øvrige områder). Hvis et medlemsland anvender safeguard-klausulen suspenderes beslutningen. EU-tilsynsorganet har herefter muligheden for at trække beslutningen tilbage, og hvis den fastholder beslutningen, kan medlemsstaten bede ECOFIN afgøre, om den pågældende beslutning skal fastholdes eller ej. Den opsættende virkning af en beslutning gælder i givet fald, indtil ECOFIN træffer afgørelse. Hvis ECOFIN ikke træffer en beslutning inden for 2 måneder, vil EU-tilsynsorganets beslutning være gyldig.

Organisation og governance

Beslutningskompetencen i hvert af de nye EU-tilsynsorganer foreslås forankret i "Board of Supervisors" sammensat af direktørerne fra det relevante finanstillsyn i hvert EU-land. Som observatører deltager Kommissionen, ESRB, ECB, og de øvrige to EU-tilsynsorganer, ligesom formanden deltager. Supervisory Board udpeger for 5 år ad gangen en formand og en direktør, som skal varetage deres embede på fuld tid. Udnævnelsen af formanden skal godkendes af Europa-Parlamentet.

Beslutninger vil i udgangspunktet ske med simpelt flertal, bortset fra fastsættelsen af udkast til tekniske standarder, som vil skulle ske med kvalificeret flertal (vægtet som i Rådet).

Supervisory Board assisteres i sit arbejde af et Management Board bestående af formanden, Kommissionen og 4 medlemmer, plus direktøren som observatør. Medlemmer i Management Board kan ledsages af eksperter. Management Board forbereder møder i Supervisory Board. Management Board vedtager en årsrapport efter høring i Supervisory Board. Årsrapporten forelægges Europa-Parlamentet og ECOFIN, Kommissionen, og Den Europæiske Revisionsret og det økonomiske og sociale udvalg. Årsrapporten offentliggøres. Management Board udpeger medlemmer af ankeinstansen efter høring hos Supervisory Board.

Hvert af de tre EU-tilsynsorganer vil desuden i sit arbejde skulle konsultere en fast kreds af interessenter repræsenteret i en "Stakeholder Group".

Ankeinstans

Der foreslås desuden oprettet én fælles ankeinstans (Board of Appeal) for de tre EU-tilsynsorganers afgørelser. En anke kan indbringes inden for 2 måneder. Ankeinstansen vil bestå af 6 medlemmer og 6 stedfortrædere.

Fra hvert af de tre EU-tilsynsorganer udpeger Management Board to medlemmer og to stedfortrædere fra en indstillingsliste, som Kommissionen udarbejder. Ankenævnet kan træffe beslutning på basis af et flertal på mindst 4 af dets 6 medlemmer.

Finansiering

Der lægges op til, at finansieringen af de nye EU-tilsynsorganer skal ske efter en fordelingsnøgle, hvor finanstillsynene bidrager med 60 % og EU-budgettet resten, om end finansiering direkte fra virksomheder ikke udelukkes.

Forskelle mellem de tre EU-tilsynsorganer

De primære forskelle kan tilskrives målsætninger, anvendelsesområdet for handlinger og definitioner, der er baseret på de specifikke sektorregler.

De foreliggende forordninger åbner for muligheden for, at EU-tilsynsorganer kan få direkte tilsynsbeføjelser over for visse finansielle virksomheder, men tildeler ikke aktuelt EU-tilsynsorganerne nogen direkte tilsynsbeføjelser.

Det er dog tanken, at ESMA bliver ansvarlig for at registrere ratingbureauer. ESMA vil også få direkte beføjelser over for ratingbureauer. Disse beføjelser vil blive defineret i revision af forordning om ratingbureauer.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har tidligere udtalt sig positivt om Larosière-rapportens anbefalinger. Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse om forslagene.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at skabelsen af det indre marked, hvor opsparerne nyder beskyttelse, og hvor beslægtede institutter kan konkurrere på rimelige, ensartede vilkår, er mål, som kræver, at der indføres mindste fælles reguleringsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, uanset hvor i Fællesskabet disse har fået tilladelse.

Det er den danske regerings foreløbige vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da ensartede konkurrencevilkår i EU samt øget grænseoverskridende konkurrence fordrer fælles regler og ensartet fortolkning af og tilsyn med disse.

4. Gældende dansk ret

Lov om finansiell virksomhed (FiL) fastsætter, at Finanstilsynet anvender de standarder og vejledninger, som de europæiske tilsynskomiteer udarbejder samt, at Finanstilsynet kan videregive fortrolige oplysninger til ECB og de europæiske tilsynskomiteer. Der henvises til FiL § 344, stk. 3 og FiL § 354, stk. 6, nr. 16 og 21.

5. Høring

Elementerne i tilsynspakken har tidligere været forelagt EU-specialudvalget for den finansielle sektor i forbindelse med Kommissionens meddelelse af 27. maj 2009 om finansielt tilsyn i Europa.

Daværende høring resulterede i følgende holdninger:

Danmarks Nationalbank støttede de overordnede tanker om den fremtidige tilsynsstruktur i EU. Nationalbanken bemærkede, at overvågning af systemiske risici er kerneområde for centralbanker, og at ESRB bør oprettes i regi af ECB/ESCB, og at formanden for ECB bør være formand for ESRB og at ECB/ESCB bør være sekretariat. Nationalbanken bemærkede, at centralbankerne burde deltage som observatører i EU tilsynet på bankområdet.

Finansrådet (FR) støttede de overordnede tanker om den fremtidige tilsynsstruktur i EU. FR fandt, at det langsigtede mål må være en tilsynsstruktur på grundlag af en 'lead supervisor'-princip, hvor hjemlandstilsynet har ansvaret for tilsynet med koncernens datterselskaber og filialer i andre lande. FR bemærkede vedrørende ESRB, at det er essentielt, at der eksisterer klare procedurer for opfølgning på advarsler og henstillinger om finansiell ustabilitet, samt at det fastlægges, hvilke myndigheder der er ansvarlige for opfølgningen. FR bemærkede, at EU tilsynsorganerne tillægges beføjelser til blandt andet til at træffe afgørelse i tvister mellem tilsynsmyndighederne samt til at deltage i tilsynet med enkeltvirksomheder og markeder samt i givet fald træffe afgørelser direkte over for disse. FR fandt i den henseende, at det er væsentligt, at der fastsættes en klar opgave- og ansvarsfordeling i det indbyrdes samspil mellem tilsynene samt - set fra virksomhedernes side – hvem der er ansvarlig myndighed. Det naturlige udgangspunkt for opgave- og ansvarsfordelingen vil være det ovennævnte "lead supervisor"-princip. FR fandt betænkeligheder ved, at EU tilsynsorganerne træffer beslutninger vedrørende tekniske tilsynsregler ved "kvalificeret flertal" på baggrund af Traktat vægte ud fra et demografisk grundlag, idet det er afgørende, at beslutningerne, der træffes, er neutrale og reflekterer de involverede tilsyns faglige ekspertise. Afstemningsproceduren bør efter derfor bygge på princippet om, at hvert medlem har én stemme. Herved vil medlemmerne i Board of Supervisors være stillet lige, uanset om de repræsenterer et lille eller stort land eller et hjemland eller værtsland. FR bemærkede, at dette princip om én stemme pr. hoved er også gældende i ECB's Styrende Råd samt i de eksisterende agenter på andre områder end det finansielle. FR fandt, at finansieringen af EU tilsynsorganer bør ske efter harmoniserede principper i hele EU inden for de enkelte virksomhedsområder.

Realkreditrådet (RR) støttede de overordnede tanker om den fremtidige tilsynsstruktur i EU. RR fandt det vigtigt at sikre, at overførslen af beføjelser til EU tilsynsorganer ikke hindre bevarelsen af velfungerende nationale systemer. RR bemærkede, at den danske realkreditmodel er unik i denne sammenhæng. RR bemærkede også, at udarbejdelsen af regler (bindende tekniske standarder) ikke må svække Europa-Parlamentets legitime demokratiske interesser.

Forsikring & Pension (F&P) støttede oprettelsen af ESRB og anerkendte et behov om styrket europæisk tilsynssamarbejde, især i forhold til tværnationale koncerner. F&P fandt, at det var uklart, hvilke konkrete opgaver der var forudsat til at overgå til de foreslåede nye EU tilsynsorganer, ligesom grænsedragningen til de nationale tilsynsområder ikke forekom klar. F&P fandt, at behovene på bankområdet afveg fra forsikring, og dermed ville rollerne i EBA og EIOPA ikke være de samme. F&P lagde vægt på stor brugervenlighed og få administra-

tive byrder af det foreslåede system og fandt, at det må sikres, at virksomheder, der alene agerer nationalt, også kan nøjes med at have kontakt til den nationale tilsynsmyndighed, kan undgå dobbeltindberetning/dobbeltrapportering til nationale henholdsvis EU tilsynsorganer samt have én samlet oplysning om det gældende regelgrundlag.

InvesteringsForeningsRådet (IFR) støttede de overordnede tanker om den fremtidige tilsynsstruktur i EU. IFR fandt, at industrien bør være repræsenteret i ESRB, og den lagde vægt på, at de administrative byrder som følge af informationsindsamling blev gjort så strømlinet som muligt, således det kun er nødvendigt at indberette til en myndighed.

Dansk Aktionærforening støttede forslaget til den fremtidige tilsynsstruktur i EU og fandt, at oprettelsen af europæiske makro og mikrotilsyn ikke måtte føre til en reduktion af de ressourcer der anvendes i det nationale tilsynsarbejde.

Efter fremlæggelsen af de konkrete lovforslag har tilsynspakken på ny været forelagt EU-specialudvalget for den finansielle sektor. Den seneste høring resulterede i følgende holdninger:

Finansrådet (FR) henviser indledningsvist til sine tidligere afgivne bemærkninger, hvortil FR i det hele kan henholde sig. FR finder af retssikkerhedsmæssige grunde, at det er væsentligt, at der forekommer en klar linje for begrebet "tekniske standarder", da forslaget på dette punkt kun indeholder generelle formuleringer. FR finder, at vedtagelsen af udkast til retningslinjer bør finde sted på et ikke-vægtet grundlag, således at hvert medlem i tilsynsmyndigheden har "én stemme", og FR henviser til, at dette også gælder i ECB's Styrende Råd og i de eksisterende EU-agenturer.

FR finder, at finansieringen af den nye tilsynsstruktur skal finde sted på et fuldt harmoniseret grundlag. FR henviser til, at der mellem medlemslandene eksisterer store forskelle i finansieringen af de nationale finanstillsyn, idet disse kan være finansieret helt eller delvist af bankerne under tilsyn og/eller være skattefinansieret. Ifølge FR er det afgørende nødvendigt for at skabe "level playing field" for bankerne i EU, at finansieringen harmoniseres. Hertil kommer, at FR finder, at bankernes finansiering af omkostningerne til EBA bør begrænses til omkostningerne til udøvelsen af tilsynet med de pågældende institutter.

FR bemærker vedr. administrative byrder, at man med den nye finansielle tilsynsstruktur i vid udstrækning har haft tilsynet med store internationale bankkoncerner for øje. Dette kan have som utilsigtet konsekvens, at der lægges store administrative byrder på også de mindre pengeinstitutter, som ikke har en international dimension. FR finder ikke denne skævhed rimelig.

Realkreditrådet (RR) tilslutter sig den fremlagte foreløbige danske holdning i notatet. I forhold til mikrotilsynet understreger RR, at den har særlig fokus på de beføjelser, som tillægges de nye tilsynsorganer. For RR er det afgørende, at disse organer ikke vedtager regler eller træffer beslutninger, der ikke harmoniserer

rer med unikke nationale egenarter, som det velfungerende danske realkreditsystem. RR støtter i øvrigt de af Finansrådet tidligere fremførte betænkeligheder ved, at de nye EU-tilsynsorganer træffer beslutninger vedrørende tekniske standarder ved kvalificeret flertal.

Forsikring & Pension (F&P) er som udgangspunkt positiv over for forslag til ny tilsynsstruktur, men forslagene indeholder ifølge F&P stadig en række usikkerhedsfaktorer.

F&P fremhæver, at princippet for sammensætningen af makrotilsynet fører til, at forsikrings- og værdipapirsektoren ikke tillægges nær den samme umiddelbare deltagelse i arbejdet, som tilfældet er for kreditinstitutsektoren. Disse sektorer bør kunne udpege yderligere repræsentanter i makrotilsynet.

F&P lægger stor vægt på, at arbejdet i makrotilsynet, herunder særligt indsamling af data, bygger på de indberetningssystemer, der allerede anvendes af tilsynsmyndighederne, og dermed på samme regler og samme rapporteringssystem.

I forbindelse med overgang fra CEIOPS til EIOPA støtter F&P, at tilsynet med grænseoverskridende forsikringskoncerner fortsat bygger på hjemlandstilsyn og den udbygning af samarbejdet med værtslandenes tilsynsmyndigheder, som allerede indgår i Solvens II direktivet. F&P finder, at principperne om "bedre regulering" også skal gælde for de nye organer.

F&P lægger stor vægt på, at den interne organisation i de nye tilsynsorganer i så vid udstrækning som muligt giver mulighed for, at de ansatte i organerne indstateres i organerne for en kortere årrække fra de nationale tilsynsmyndigheder. F&P finder med hensyn til forslagernes gennemførelse, at mange af de foreslåede initiativer allerede er vedtaget for forsikringssektoren som led i vedtagelsen af det såkaldte Solvens II direktiv. De nye organers beføjelser bør derfor først træde i kraft samtidig med Solvens II-direktivet (november 2012).

Realkreditforeningen (RF) finder det vanskeligt at vurdere de præcise konsekvenser på nuværende tidspunkt af de omfattende forslag, og RF kvitterer for det danske fokus på realkreditmodellen i relation til arbejdet med ensartet praksis og bindende standarder.

Danmarks Rederiforening (DRF) præciserer, at forslaget også vedrører alm. aktieudstedende virksomheder og ikke blot som der konsekvent står i høringsnotatet finansielle virksomheder. DRF finder det betænkeligt, at ESMA får adgang til, når særlige betingelser er opfyldt, at træffe en individuel beslutning rettet til en deltager på det finansielle marked. Dermed vil danske virksomheder i realiteten blive underlagt to myndigheders tilsyn samtidig indenfor de samme områder. Omgør ESMA en afgørelse/praksis indenfor et nationalt finanstilsyn, vil dette kunne skabe store problemer for virksomhederne, der har fæstet lid til, at det nationale tilsyn har afgjort står ved magt. DRF finder, at i tilfælde, hvor et nationalt tilsyn har anlagt en gal praksis/truffet en gal afgørelse, bør reaktio-

nen være fra ESMA overfor den nationale myndighed, ikke overfor virksomheden.

DRF bemærker endvidere, at forslaget om en "interessegruppe" i praksis langt fra vil være tilstrækkeligt til, at virksomhederne og organisationerne kan følge med i forslag og drøftelser m.v. allerede af den grund, at der kun bliver et begrænset antal pladser i dette organ. DRF henviser til, at allerede under CESR-systemet opstod der store problemer for virksomhederne med at følge med i regelmængden og at kommentere herpå, da Finanstilsynet ikke regelmæssigt orienterede om CESR's forslag, som skulle findes på CESR's hjemmeside. Vigtigheden af at have etableret pålidelige og effektive rapporteringsordninger til danske virksomheder og organisationer under ESMA bliver endnu mere afgørende, og det er vigtigt, at Finanstilsynet sikrer dette.

InvesteringsForeningsRådet (IFR) henviser indledningsvist til det allerede indsendte bidrag. IFR støtter den foreløbige danske holdning om at afdække best practices og bevare velfungerende nationale systemer og dels om at arbejde for en klar arbejdsfordeling mellem nationale tilsyn og de nye EU tilsynsorganer.

IFR støtter initiativer, der kan fremme lige konkurrencevilkår i EU, men IFR finder det samtidig afgørende, at landene får mulighed for at identificere anerkendelsesværdige nationale egenarter og tilrettelægge tilsynet i forhold hertil. I den forbindelse nævner IFR, at Danmark har særligt behov for at iagttage dette på investeringsforeningsområdet, da danske foreninger er selskaber og ikke fonde som i udlandet, hvilket blandt andet giver dem et ekstra ledelsesorgan i form af foreningsbestyrelserne. Og samtidig har investorerne muligheder for indflydelse på generalforsamlinger. Endvidere har foreningerne tradition for børsnotering og –handel, løbende opgørelser af indre værdier i løbet af dagen, og de bruger dobbeltprissystemet. IFR har ofte oplevet EU-forslag, som ikke tager hensyn til disse særlige forhold, der alle er værdiskabende for investorerne.

IFR finder, at der er et behov for at præcisere og anslå de forventede administrative og økonomiske omkostninger for erhvervslivet, bl.a. i lyset af, at de nye europæiske tilsyn skal finansieres delvist fra medlemsstaternes tilsyn, som i næste led finansieres af industrien.

Finansforbundet (FF) kan klart støtte de overordnede tanker om tilsynsstrukturen i EU, som forslagene er udtryk for. FF finder det vigtig vedrørende ansvarsfordelinger og retssikkerheden for de finansielle virksomheder, at kontakten fortsat er mellem det nationale tilsyn og virksomhederne, så virksomheder ikke udsættes for modsat rettede ordrer og anmodninger om oplysninger fra forskellige myndigheder samtidig. Ifølge FF bør det hele kanaliseres via det pågældende nationale tilsyn, hvilket af hensyn til retssikkerhed og kontinuitet i virksomhedsførelsen kun bør fraviges i ganske særlige tilfælde.

Dansk Aktionærforening støtter, at den danske holdning bliver som den foreløbige danske holdning beskrevet i specialudvalgsnotatet af 8. oktober 2009 med

den tilføjelse, at Danmark bør arbejde for, at det gøres klart, at tilsynsorganer skal høre åbent og ikke begrænse høringer til at omfatte de nye interessentgrupper.

6. Andre landes holdninger

Der vurderes generelt at være opbakning til et overordnet, ambitiøst udspil til reformering af de europæiske tilsynsrammer for det finansielle system.

Forslaget vedrørende ESRB forventes ikke at give anledning til større uoverensstemmelser, om end Kommissionens udspil indebærer en anden sammensætning af styrekomiteen end konklusionerne fra ECOFIN.

Forslaget vedrørende ESFS forventes at give anledning til drøftelser af, om safeguard-klausulen giver tilstrækkelig sikkerhed mod, at det nye tilsynssystem ikke berører landenes finanspolitiske ansvar, samt om rækkevidden af krise- og mæglingsbeføjelser i det nye tilsynssystem.

Der lægges op til en hurtig forhandling af tilsynspakken, således hele pakken forelægges Det Europæiske Råd den 10.-11. december 2009.

7. Foreløbig dansk holdning

ESRB

Danmark kan støtte oprettelsen af ESRB, og Danmark er positivt indstillet over for øget fokus på overvågning af systemiske risici på det finansielle område, så den finansielle stabilitet styrkes.

Danmark er åben over for, at EØS-lande er repræsenteret i det tætte samarbejde om makrotilsynet. Der vurderes at være til gensidig gavn at lade alle lande i det Indre Marked deltage ved bordet under drøftelser af stabilitet og systemiskhed. Erfaringer fra finanskrisen og bankkollapset på Island illustrerer nytten heraf.

Danmark lægger vægt på, at advarsler og henstillinger fra ESRB kan udstedes direkte til de berørte myndigheder og Rådet, som det er foreslået af Kommissionen.

Danmark støtter Kommissionens udspil for antallet af medlemmer i styrekomiteen, der sikrer centralbanker en større repræsentation, men vil også kunne acceptere modellen fra ECOFIN's rådskonklusioner.

ESFS

Danmark kan støtte oprettelse af ESFS, og Danmark er positivt indstillet over for en styrkelse og harmonisering af tilsyn med de finansielle markeder og virksomheder, således at der skabes et level playing field.

ESFS er udset til at fremme harmonisering af regler og ensarte tilsynspraksis og tilsynshåndhævelse. Danmark støtter generelt dette arbejde, men arbejder samti-

dig for, at best-practices afdækkes og velfungerende systemer som fx det danske realkredit skal bevares. Danmark arbejder for, at ESFS i deres virksomhed og særlig i forhold til udarbejdelse af bindende standarder i videst muligt omfang tager hensyn til velfungerende systemer, selv om systemet ikke finder anvendelse i hele Europa. Danmark arbejder for at sikre et fortsat effektivt nationalt tilsyn med virksomhederne, og en klar ansvarsfordeling mellem de nationale tilsyn og de nye EU tilsynsorganer. Appelmuligheder bør være tilstrækkelige og de finansielle virksomheders bør have en sikker retstilling. Informationsindsamling og kontakt med de finansielle virksomheder må i udgangspunktet gå via de nationale finanstillsyn.

Danmark arbejder endvidere for at få afklaret, hvorledes safeguard-klausulen i tilstrækkelig grad kan beskytte et land mod finanspolitiske byrder, og hvordan EU-tilsynsorganerne beføjelser i nødsituationer kan afpasses med det nationale tilsyn og det nationale finanspolitiske ansvar.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det er den umiddelbare vurdering, at de lovgivningsmæssige konsekvenser hovedsageligt vil være en konsekvensrettelse til Lov om Finansiell Virksomheds tavshedspligtbestemmer, hvor de tre nye tilsynsorganer erstatter de tre tilsynskomiteer og ESRB komplementerer Den Europæiske Centralbanks banktilsynskomite BSC.

Finansieringen af de tre nye europæiske tilsyn skal ske dels fra landenes finanstillsyn dels fra EU-budgettet. Der er lagt op til en forøgelse af budgetterne for de tre nye europæiske tilsyn i sammenligning med de tre tilsynssamarbejdsudvalgs eksisterende budgetrammer. Forøgelsen skyldes nye opgaver og en fordobling af medarbejderstaben. Finanstillsynets budget finansieres af bidrag fra finanssystemet. De totale samlede omkostninger ved at etablere EU-tilsynsorganerne forventes at være EUR 37,3 mio., voksende til EUR 68,4 mio. efter 3 år. I perioden 2011-2014 vil der være tale om totaludgifter på EUR 217,6 mio. (2009-prisniveau). Der er i forslaget lagt op til, at EU budgettet finansierer 40 % af disse udgifter, svarende til EUR 87 mio. Danmark finansierer ca. 2 % af EU's udgifter, hvilket svarer til en statslig udgift ved tilsynsorganerne på ca. 13,1 mio. kr. fra 2011 til 2014.

Gennemførelsen af tilsynspakken kan føre til øgede byrder for finanstillsynene som følge af krav om informationsdeling og "følg-eller-forklar"-princippet på ESRB's henstillinger. Hertil kommer øgede omkostninger til at sikre effektivt samarbejde med ESFS.

For så vidt angår ESRB og finansieringen af sekretariatet, vil ECB og ESCB tilvejebringe de nødvendige ressourcer, og det vil ikke føre til direkte omkostninger hos medlemslandene andet end i forbindelse med udstationering af medarbejdere.

Gennemførelsen af ESRB kan føre til imageomkostninger for lande, hvis advarsler til medlemslande eller finanstillsyn offentliggøres eller bliver udsat for læka-

ge. Der kan tilmed opstå et pres på finanspolitiske midler, hvis et land påkalder sig safeguard-klausulen.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

De samfundsøkonomiske konsekvenser af initiativer, der afhjælper konsekvensen af finansielle kriser og styrker samt ensretter den fremtidige finansielle regulering, vil være betydelige. Dermed vil fællesskabet tiltrække investeringer som følge af øget stabilitet, som vil fremme tilliden til og integrationen af finanssystemet. Finanskriser kan føre til recessioner og tab af produktion, arbejdspladser og efterspørgsel.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Gennemførelsen af intentionerne i tilsynspakken kan føre til betydelige administrative konsekvenser i form af øgede krav til finansielle virksomheder. Omvendt vil internationale finansielle virksomheders opleve færre compliance omkostninger takket være øget harmonisering af tilsynsstandarder og –praksis. Det er dog ikke muligt at beskrive disse nærmere på grundlag af tilsynspakken. Tilsynspakken kan eksempelvis betyde øgede oplysningskrav over for erhvervslivet, da finanstillsynene skal give de nødvendige oplysninger og kan kræve nye oplysninger fra virksomhederne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg den 4. juni 2009 til orientering. Der var på daværende tidspunkt endnu ikke fremsat konkrete forslag til lovgivning. Herudover har sagen været forelagt Folketingets Europaudvalg den 16. oktober 2009 med henblik på forhandlingsoplæg for så vidt angår ESRB.