



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

8. februar 2017
16/09325-1
ksa-dep

Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om Opfordring til indsendelse af dokumentation – EU's regelsæt for finansielle tjenesteydelser (samlede effekter af den finansielle regulering gennemført efter finanskrisen)

1. Resume

Kommissionen præsenterede den 23. november 2016 en meddelelse om resultaterne af og hovedkonklusionerne på den offentlige høring om opfordring til indsendelse af dokumentation vedr. EU's regelsæt for finansielle tjenesteydelser lanceret den 30. oktober 2015. Regeringen afgav høringssvar 9. februar 2016.

Med meddelelsen konkluderer Kommissionen, at der er generel opbakning til det finansielle regelsæt som er udviklet efter finanskrisen. Dog foreslås der iværksat en række opfølgende reguleringstiltag for at mindske unødvendige restriktioner og byrder, forbedre brugen af proportionalitetsbetragtninger i reglerne, samt arbejde for mere konsekvente regler. Tiltagene er spredt over flere områder med særlig vægt på fremsatte eller kommende revisionsforslag inden for bank- og forsikringsområderne.

Regeringen støtter overordnet meddelelsens indhold, og finder det positivt at vurderinger af eksisterende såvel som nye initiativer på det finansielle område foretages på baggrund af grundige analyser baseret på data og erfaringer med fokus på at reguleringen skaber reel merværdi, og at det undgås at pålægge virksomhederne unødige byrder. Regeringen finder det samtidig vigtigt, at der i forbindelse med revisionen af de europæiske tilsynsmyndigheder lægges vægt på større åbenhed og inddragelse af interessenter ved udarbejdelse af level 2- og level 3 regulering samt fokus på den tidsmæssige sammenhæng mellem reguleringen på level 1 og 2. Samtidig bør det sikres, at ny regulering ikke overlapper eller modarbejder gældende regulering.

2. Baggrund

Kommissionens meddelelse om opfordring til indsendelse af dokumentation – EU's regelsæt for finansielle tjenesteydelser (herefter meddelelsen) følger op på Kommissionens offentlige høring lanceret den 30. oktober 2015 om de samlede effekter af den finansielle regulering indført efter krisen samt en offentlig høring afholdt i Bruxelles i maj 2016.

Siden finanskrisen er der i EU gennemført betydelige reformer af lovgivningen på det finansielle område. Reformerne er gennemført med flere mål for øje: for det første at styrke de finansielle virksomheders modstandsdygtighed mod fremtidige kriser, for det andet at sikre øget forbrugerbeskyttelse og gennemsigtighed i de finansielle institutters virke, ligesom man har ønsket at forbedre markedintegriteten og øge den grænseoverskridende aktivitet i EU og for det tredje at skabe bedre vilkår for finansiering af og vækst i virksomhederne.

Formålet med høringen var at vurdere, om reglerne resulterer i overlap eller huller, unødvendige administrative byrder eller utilsigtede konsekvenser, herunder i forhold til mulighederne for at skabe vækst og beskæftigelse.

De indkomne bidrag under høringen er dermed et af de centrale bidrag til Kommissionens dagsorden for bedre regulering og program for målrettet og effektiv regulering¹ (REFIT), der har til formål at sikre, at EU-lovgivningen skaber effektive resultater for borgere og virksomheder med så få omkostninger som muligt.

Regeringen afgav høringssvar 9. februar 2016, der indeholdte forskellige konkrete eksempler på regulering, der set fra dansk side med fordel kunne tilrettes, herunder eksempelvis ifht. øget hensyn til likviditets- og proportionalitetsbetragtninger inden for bankområdet og relevant informationsrapportering til brug for forbrugere, investorer og forsikringstagere på investeringsforenings- og forsikringsområderne.

3. Formål og indhold

Kommissionen konkluderer i meddelelsen, at der er bred støtte til de finansielle reformer, der blev iværksat som svar på krisen. Regelsættet anses generelt for velfungerende og for at have forbedret det finansielle systems modstandsdygtighed. På en række områder er der blevet peget på mulige sammenstød, overlap og andre utilsigtede interaktioner, som har givet anledning til, at Kommissionen har identificeret fire overordnede områder, hvor der iværksættes opfølgende aktiviteter inden for det kommende år. De opfølgende aktiviteter er fordelt på kommende såvel som allerede iværksatte initiativer og revisioner, hvor bidrag fra denne høring allerede er indgået i udformningen af forslagene.

De fire hovedområder med de primære forventede initiativer er beskrevet nedenfor.

¹ REFIT programmet er et rullende program, der blev lanceret af Kommissionen i oktober 2013. Kommissionen lancerede endvidere ved afslutning af 19. maj 2015 en REFIT-plattform for at føre løbende dialog med medlemslandene og interessenter om forbedring af EU-lovgivningen.

1. Mindskelse af unødvendige restriktioner som er hæmsko for finansieringsmuligheder

Det overordnede mål med dette hovedområde er at skabe bedre vilkår for og understøtte et bredere udvalg af finansieringskilder, der kan supplere bankfinansiering og fremme brugen af kapitalmarkederne i EU.

I forhold til *kapitalmarkederne* søger Kommissionen at sikre fortsat adgang til finansiering for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) samtidig med at der sikres en fornuftig balance for beskyttelse af investorerne. Det er hensigten at inkludere tiltag i kapitalkravspakken ligesom der er foretaget revisioner i forhold til reglerne for blandt andet investeringsanalyser af SMV'er og SMV-vækstmarkeder. I forhold til sidstnævnte vil reglerne for udarbejdelse af prospekter ved udbud af værdipapirer til offentligheden og etableringen af specifikke vækstmarkeder blive revideret mhp. med færre informationskrav. Der fokuseres endvidere på at øge likviditet i markederne, hvor Kommissionen vil vurdere brugen af virksomhedsobligationer og market-making reglerne².

I forhold til *banksektoren* oplyses det i meddelelsen, at Kommissionen fortsat vil have fokus på, at sikre at eventuelle krav, der stammer fra Baselkomitéens arbejde og internationale standarder, kan tilpasses i videst muligt omfang til europæiske modeller, således at grænseoverskridende aktivitet kan fremmes og at reglerne ikke begrænser finansieringen. Derudover vil man se på mulighederne for i højere grad at sikre adgang til clearing af derivater, da derivater er vigtige instrumenter for bl.a. risikostyring.

Som led i en kommende revision af reglerne for *forsikringsselskaber*³ forventes selskaberne at få bedre mulighed for at foretage langsigtede investeringer i særligt infrastrukturprojekter i EU.

2. Forbedre proportionalitetsbetragtninger i reglerne

Kommissionen konkluderer i meddelelsen, at proportionale regler, der tager hensyn til virksomheders forretningsmodeller, størrelser, systemiske betydning, kompleksitet og grænseoverskridende aktivitet vil sikre, at diversiteten i det finansielle system bevares. Det vil medvirke til at fremme konkurrencen og styrke modstandsdygtigheden og den finansielle stabilitet.

² Market-making er, når en person handler (køber eller sælger) værdipapirer i markederne med henblik på at skabe likviditet og handel i et værdipapir.

³ Også kaldet "Solvens II regimet" reguleret ved primært Europa-Parlamentets og Rådets direktiv(EF) Nr. 138/2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed og direktiv Nr. 51/2014 om ændring af blandt andet direktiv 2009/138/EF (også kendt som Omnibus II).

Kommissionen vil tage disse forhold i betragtning i forbindelse med forhandlingerne af kapitalkravspakken i form af blandt andet differentierede oplysningskrav til små og ikke-komplekse kreditinstitutter, og afskaffe unødvendig kompleksitet i f.eks. aflønningsregler og indberetningskrav for investeringsfirmaer. Tilsvarende lettelser vil blive overvejet i forbindelse med revisionen af Solvens II reglerne for forsikringsselskaber.

3. Reduktion af unødvendige byrder

Kommissionen anfører, at et af de centrale mål i Kommissionens REFIT-program, er at sikre, at lovgivningen ikke er unødigt kompleks eller byrdefuld, hvorved det er og vil være essentielt at holde den reguleringsmæssige byrde på et minimum. Høringssvarene belyser en række områder, hvor der er overlappende eller inkonsekvente indberetningskrav på tværs af sektorlovgivningen, samt hvor teknologien ikke kan udnyttes optimalt.

Kommissionen agter at benytte indhentet og løbende indkommende data fra de tre europæiske tilsynsmyndigheder (EBA, ESMA og EIOPA) til at identificere områder, hvor byrder kan mindskes. Kommissionen vil kigge på muligheder for at fjerne eller justere krav for visse typer selskaber i regi af revisionerne af Solvens II regimet og forordningen om OTC-derivater, centrale modparter og transaktionsregistre⁴ (herefter EMIR). Ligeledes vil der blive set på mulighederne for at standardisere data eller yderligere harmonisere regler, hvor der fortsat er forskelle i forbindelse med national implementering, såsom områder for regnskaber, revision eller storaktionærmeddelelser.

Kommissionen vil i dette arbejde også kigge på eventuel overregulering ved nationale gennemførelsesforanstaltninger, der måtte udgøre uberettiget eller uforholdsmæssige hindringer for kapitalens frie bevægelighed. Her har Kommissionen igangsat et arbejdet med en vurdering af 17 direktiver.

Særligt i forhold til adgangsbarrierer og markedsintegration vil Kommissionen fortsætte med at overvåge anvendelse og virkning af bestemmelserne inden for eksempelvis markedet for kreditvurderingsbureauer for at vurdere konkurrencesituationen og hensigtsmæssigheden ved (EU eller nationale) krav til tilladelser ved grænseoverskridende aktivitet i det indre marked.

4. Mere konsekvent og fremadrettet lovgivning

Kommissionen vil i kommende revisioner af EU-lovgivning have et særligt fokus på at reducere modsatrettede eller uforenelige virkninger på tværs af EU-lovgivningen. Særligt har sådanne effekter været påpeget i

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 648/2012 om OTC-derivater, centrale modparter og transaktionsregistre.

reglerne for forsikringselskaber og investeringsselskaber, ligesom der vil blive taget højde herfor i forbindelse med kapitalkravspakken, den kommende revision og vurdering af eksempelvis EMIR, direktivet om finansielle konglomerater⁵ (FICOD) og derivathandel.

Med henblik på at forbedre investor- og forbrugerbeskyttelsen vil Kommissionen endvidere offentliggøre en handlingsplan i starten af 2017 for opbygning af et stærkere indre marked for finansielle tjenesteydelser i detailledet, hvor man vil se på muligheder for bl.a. bilæggelse af tvister, hindringer af grænseoverskridende aktivitet og markeder for investeringsprodukter.

Tilsvarende skal der være øget fokus på inddragelse og udnyttelse af den teknologiske udvikling ikke alene i igangværende revisionsarbejde så som forslaget til ændring af direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge fra juli 2016, men også i form af etablering af arbejdsgrupper til udveksling af erfaringer med og metoder til øget brug af finansiell teknologi.

Endelig annoncerer Kommissionen, at man vil se på mulighederne for at udbrede positive erfaringer fra bankområdet til andre sektorer, eksempelvis regler for genopretning og afvikling af andre finansielle institutioner eller udvidelse af den makroprudentielle rammes instrumenter.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres. Det er forventningen, at Europa-Parlamentet generelt vil være positiv over for Kommissionens initiativer i forlængelse af meddelelsen.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

6. Gældende dansk ret

Meddelelsen nævner en række sektorer, der reguleres i dansk ret enten direkte ved forordninger eller igennem implementering af direktiver i national ret. Mere konkret gennemgang af gældende ret vil blive beskrevet i forbindelse med fremlæggelse af de kommende konkrete forslag til ny eller revideret EU-lovgivning.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Meddelelsen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EF) nr. 87/2002 om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringselskaber og investeringsselskaber i et finansielt konglomerat, m.v.

Økonomiske konsekvenser

Meddelelsen indebærer ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Ingen.

8. Høring

Meddelelsen har været i skriftlig høring i EU-Specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger den 4. januar 2017.

Nedenfor sammenfattes hovedindholdet af de indkomne høringssvar fra FinansDanmark og Børsmæglerforeningen, Lokale Pengeinstitutter, FSR – danske revisorer samt Forsikring og Pension. Fondsmæglerforeningen tog forbehold for at afgive bemærkninger på et senere tidspunkt og Dansk Arbejdsgiverforening havde ingen bemærkninger.

FinansDanmark og Børsmæglerforeningen (FD & BM) støtter overordnet Kommissionens konklusioner og finder generelt, at denne øvelse bidrager til at sikre den rette balance mellem økonomisk vækst og tillid til den finansielle stabilitet. Dog opfordres der til, at arbejdet fortsættes og der tages højde for resultaterne i det kommende internationale arbejde med finansiell regulering, herunder i regi af Basel-Komitéen.

FD & BM påpeger, at nye initiativer fortsat kræver opfølgende konsekvensanalyser og villighed fra Kommissionens side til yderligere justeringer, hvis nødvendigt. Tilsvarende udtrykker FD & BM opbakning til øget fokus på proportionalitet også i forhold til enkelte virksomheder og forretningsmodeller.

I forhold til bestræbelserne på mindskelse af unødvendige reguleringsmæssige byrder understreger FD & BM vigtigheden af, at ny lovgivning ikke træder i kraft før level 2 og 3 regulering er endelig, og at bankerne efterfølgende har rimelig tid til at indrette sig efter de nye krav ligesom ændringer i indberetningskrav foretages i dialog med interessenter underlagt kravene, og indberetning alene sker ét sted.

FD & BM støtter mere konsekvente regler for finansielle virksomheder, hvor formålene med forskellig lovgivning ikke bør modarbejde hinanden. Tilsvarende mener FD & BM, at digitalisering i højere grad bør medinddrages således, at reglerne ikke hæmmer mulige forbedringer af finansielle serviceydelser, der kan opnås uden at skade forbrugerbeskyttelsesniveauet.

Slutteligt beklager FD & BM, at Kommissionen ikke har adresseret behovet for øget gennemsigtighed med og inklusion af parter i processen ved udarbejdelse af level 2 og 3 regulering bl.a. i form af øget dialog og åben-

hed hos de tre europæiske tilsynsmyndigheder og Kommissionen, og særligt i relation til level 3 regulering (i form af retningslinjer og spørgsmål og svar). FD & BM foreslår, at regeringen bør arbejde herfor i forbindelse med den kommende revision af grundlaget for de tre europæiske tilsynsmyndigheder.

Lokale Pengeinstitutter (LOPI) tilslutter sig generelt FinansDanmarks høringssvar, men supplerer på enkelte områder med uddybende bemærkninger.

Vedrørende øget proportionalitet og administrative byrder finder LOPI Kommissionens fokus herpå meget positivt og noterer, at det altid bør overvejes som en integreret del af al ny regulering. I den forbindelse påpeger LOPI, at ændringer af allerede etablerede rutiner, udviklede IT-systemer mv. i sig selv også kan udgøre en byrde, hvorfor sådanne regelforenklinger primært vil være en fordel i forbindelse med kommende regulering. Endvidere er LOPI af den opfattelse af en række byrder pålægges igennem level 2 og 3 regulering, hvorfor der bør være øget opmærksomhed herpå.

FSR – danske revisorer (FSR) er generelt meget positive over for Kommissionens revisionsarbejde og noterer, at de mange detailregler vanskeliggør en samlet vurdering på nuværende tidspunkt.

Særligt bemærker FSR, at ny regulering bør ske med inddragelse af relevante interessenter og eksperter med henblik på fuld faglig vurdering af virkning og byrder, ligesom regulering bør ledsages af forklaringer og præcis vejledning med god tid til indretning og tilpasning til nye krav.

Forsikring og Pension (F&P) forholder sig stærkt kritisk over indholdet af meddelelsen, særligt i forhold til forsikringsområdet. I relation til kvaliteten af EU-lovgivningen og lovgivningsprocessen i EU på det finansielle område mener F&P, at meget politisk regulering er skubbet ned til level 2 og 3, og dermed undtaget fra parlamentarisk indflydelse.

Kombineret med meget korte implementeringsfrister for ny EU-regulering, bl.a. henset til brugen af supplerende og sen regulering på level 2 og 3, vurderer F&P, at dette giver anledning til u hensigtsmæssige og store administrative byrder og IT-mæssige udfordringer. Således efterlyser F&P den forudsatte revision af funktionen af de tre europæiske tilsynsmyndigheder.

Vedrørende tilbagemeldinger inden for forsikringsområdet finder F&P, at meddelelsens indhold er for let og upræcis, ligesom F&P vurderer, at denne øvelse vil føre til meget begrænsede ændringer eller justeringer af u hensigtsmæssige lovgivningsprocesser.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På nuværende tidspunkt er der ikke kendskab til andre landes holdninger. Dog må det forventes, at der vil være generel opbakning til de overordnede konklusioner i meddelelsen, ligesom der vil være ønske om, at Kommissionen udviser tilbageholdende med at ændre i EU-lovgivning, der endnu ikke er implementeret eller har været i kraft i så kort tid, så effekterne endnu er uklare.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter generelt Kommissionens meddelelse og dens overordnede budskaber, herunder vigtigheden i at den finansielle regulering får et gennemsyn, for at sikre at gennemførte tiltag giver merværdi og ikke begrænser adgangen til finansiering. Regeringen finder det i den forbindelse væsentligt, at reglerne er konsekvente og ensrettede, så dobbeltregulering undgås samt at ny regulering ikke modarbejder gældende regulering. Kommissionens budskab er i tråd med regeringens målsætning om nedbringelse af de administrative byrder for erhvervslivet, samt et nationalt gennemsyn af den finansielle regulering med henblik på at fjerne unødvendige administrative byrder.

Regeringen ser positivt på en kommende evaluering af de europæiske tilsynsmyndigheders virke i EU. Regeringen lægger i den sammenhæng vægt på, at der sker en undersøgelse af reguleringsprocessen, herunder om for meget lovgivningskompetence videregives til de europæiske tilsynsmyndigheder og om der kan skabes mere hensigtsmæssige processer for gennemførelse af level 2 og 3 regler. Der bør i den forbindelse være fokus på at sikre en mere åben lovgivningsprocessen fsva. level 2 og level 3 regulering, herunder i forhold til inddragelse af interessenter samt den tidsmæssige sammenhæng mellem level 1 og level 2/level 3 regulering.

Ligeledes støttes målet om at indrapporteringskrav tilpasses de relevante finansielle aktører, så relevant og målrettet information når ud til forbrugere og investorer samt ønsket om i højere grad at inddrage digitale løsninger og muligheder.

Regeringen finder det afgørende, at de meget detaljerede regler på det finansielle område giver tilstrækkelig plads til forskellige forretningsmodeller, herunder den danske realkreditmodel. Derudover bør reglerne tage højde for de kommende nye internationale reguleringsmæssige initiativer f.eks. i regi af Basel- Komitéen.

Endelig anser regeringen det for at være positivt, at Kommissionen inddrager og fortsat agter at inddrage interessenternes erfaring på denne måde, idet det må forventes at resultere i forbedrede konsekvensanalyser, således at nye initiativer baseres på klare begrundelser og merværdi. Der-

udover bør det fastholdes at nye initiativer fortsat følges op af konsekvensanalyser.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt.