

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

1. marts 2011

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/71/EF og direktiv 2009/138/EF for så vidt angår de beføjelser, der er tillagt Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger og Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndighed (Omnibus II) – KOM (2011) 08.

Resumé

Den nye europæiske tilsynsstruktur trådte i kraft den 1. januar 2011 med etablering af en ny europæisk banktilsynsmyndighed (EBA), en ny europæisk tilsynsmyndighed for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) og en ny europæisk værdipapirtilsynsmyndighed (ESMA). Formålet med omnibusdirektiverne er at justere lovgivningen, således at den nye europæiske tilsynsstruktur kan fungere i praksis.

Omnibus I blev færdigforhandlet i 2010 og vedrører bankområdet og værdipapirområdet. Kommissionen offentliggjorde den 19. januar 2011 forslag til Omnibus II. Omnibus II vedrører Solvens II og Prospektdirektivet. Omnibus II indeholder således forslag til en ændring af disse to direktiver for at udspecifcere de beføjelser, EIOPA og ESMA får under disse to rammer, herunder hvilke områder EIOPA og ESMA kan fastlægge bindende tekniske standarder indenfor.

Herudover indeholder Omnibus II substantielle ændringer af Solvens II direktivet, som adresserer spørgsmål opstået i forbindelse med forberedelsen af implementeringen af direktivet, herunder forslag til udsættelse af dele af Solvens II i op til 10 år.

1. Baggrund og indhold

Formålet med omnibusdirektiverne er at justere lovgivningen, således at den nye europæiske tilsynsstruktur kan fungere i praksis.

Herudover skal forslaget tilrette særligt Solvens II direktivet til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), hvori mekanismen for Kommissionen til at vedtage gennemførselsforanstaltninger ændres.

Kommissionens Omnibus II forslag præciserer EIOPA's og ESMA's beføjelser i forbindelse med udmøntning af henholdsvis Solvens II-direktivet og Prospektdirektivet.

Omnibus II omfatter således følgende to direktiver:

- Direktiv 2003/71/EC (Prospektdirektivet)
- Direktiv 2009/138/EC (Solvens II-direktivet)

Omnibus II blev offentliggjort den 19. januar 2011 og på dansk den 20. januar 2011.

Yderligere Omnibus-direktiver kan blive aktuelle.

Prospektdirektivet

Prospektdirektivet blev vedtaget i revideret version i 2010. Omnibus II præciserer direktivet ved at overføre beføjelser til ESMA til at udarbejde udkast til bindende tekniske standarder på følgende områder:

- Proces ved godkendelse af prospekter, herunder tidsfrister
- Offentliggørelse af prospekter

Solvens II direktivet

Solvens II indeholder blandt andet regler for, at forsikringsselskaberne har tilstrækkelig kapital til at dække den risiko, de påtager sig. Rammedirektivet for Solvens II blev vedtaget af Europa-Parlamentet i 2009. EU-Kommissionen arbejder i øjeblikket på at færdiggøre et udkast til de nærmere gennemførselsforanstaltninger til Solvens II og forventer at fremlægge forslag i juni 2011, dog bliver forslaget først fremlagt, når Omnibus II er vedtaget. Omnibus II fastlægger EIOPA's beføjelser ved udmøntning af Solvens II.

Hovedformålet med reguleringen er at give forsikringstagerne betryggende beskyttelse, at give forsikringsselskaber ensartede regler indenfor det indre marked, at øge europæiske forsikringsselskabers konkurrenceevne internationalt og at understøtte finansiell stabilitet. Herudover ønsker EU-Kommissionen at sætte øget fokus på blandt andet stresstests og god selskabsledelse.

I Omnibus II er der inkluderet et forslag til udsættelse af dele af Solvens II i op til 10 år, jf. ovenfor. Det er ikke præciseret i detaljer, hvilke emner der er tale om, men Kommissionen har bredt formuleret givet følgende ramme i forslaget:

- En maksimal overgangsperiode på 10 år vedrørende værdiansættelse, kapitalberedskab, solvenskrav (SCR) og kapital-tillæg

- En maksimal overgangsperiode på 3 år vedrørende indberetning til tilsyn, selskabsledelse og offentliggørelse

Omnibus II præciserer på hvilke specifikke områder inden for hvert direktiv, at EU-tilsynsmyndighederne kan udarbejde udkast til bindende tekniske standarder, for eksempel vedrørende værdiansættelse og tilsynsindberetninger. Herudover tilpasses direktiverne den nye procedure for bilæggelse af uenigheder mellem forskellige landes tilsyn, hvor EIOPA får en mæglende funktion og i sidste instans beslutningskompetence, såfremt der er uenighed mellem de nationale tilsyn. Omnibus II specificerer eksempelvis, at EIOPA skal inddrages, såfremt der opstår uenighed mellem nationale tilsyn, der er involveret i anerkendelse af en model i en grænseoverskridende koncern. Endelig foretages en række konsekvensrettelser, fx i forhold til udveksling af information mellem nationale tilsyn og de nye EU-tilsynsmyndigheder.

Herudover skal forslaget tilrette særligt Solvens II direktivet til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), hvori mekanismen for Kommissionen til at vedtage gennemførselsforanstaltninger ændres. Gennemførselsforanstaltningerne i Solvens II blev tidligere vedtaget via komitologisystemet men skal med Omnibus II vedtages som delegerede retsakter.

Der indgår endvidere en række tekniske emner i Omnibus II og her vil kun blive fremhævet spørgsmål vedrørende beregning af tekniske hensættelser.

En væsentlig komponent ved beregning af de tekniske hensættelser til dækning af forsikringsforpligtelserne under Solvens II er den risikofrie rentestruktur, der anvendes til at tilbagediskontere fremtidige betalingsstrømme. Den generelle definition af den risikofrie rentestruktur er med i Solvens II gennemførselsforanstaltninger og omtales samtidigt overordnet i Omnibus II-forslaget.

I Omnibus II-forslaget præciseres det, at EIOPA fastsætter vilkårene omkring illikviditetspræmien. Illikviditetspræmien er et tillæg til værdiansættelsen (tillæg til den risikofri rentestruktur). Præmien er generelt set nul, men som skal anvendes, når der opstår en markedssituation med ekstremt likviditetspres. I Omnibus II forslaget er det angivet, at EIOPA har beføjelse til at fastlægge, hvornår illikviditetspræmien skal tages i anvendelse.

2. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke oplysninger om Europa-Parlamentets holdning.

3. Nærhedsprincippet

Det vurderes, at udkastet 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.

Herudover udmønter forslaget i høj grad allerede vedtaget EU-regulering i form af den nye europæiske tilsynsstruktur og Solvens II direktivet.

4. Gældende dansk ret

Prospektdirektivet

Prospektdirektivet er implementeret i Lov om værdipapirhandel og prospektbekendtgørelsen.

Solvens II

Forsikringsområdet er reguleret i lov om finansiel virksomhed med tilhørende bekendtgørelser. Herunder kan særligt nævnes bekendtgørelse om solvens og driftsplaner, bekendtgørelse om ledelse og styring, samt bekendtgørelse om finansielle rapporter for forsikringsselskaber og tværgående pensionskasser.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for den finansielle sektor med frist den 11. februar 2011. På baggrund af høringen har Finanstilsynet modtaget nedenstående kommentarer.

Forsikring & Pension finder, at der fra dansk side i forhandlingerne bør lægges afgørende vægt på, at der i forbindelse med eventuelle overgangsregler sikres et level playing field for de danske forsikringsselskaber. Der bør derfor ikke være entydigt fokus på hurtig dansk implementering.

Realkreditrådet bemærker, at der i Solvens II gennemførselsforanstaltningerne indgår u hensigtsmæssige "cliff effects" for realkreditobligationer i fastlæggelsen af kapitalkravet til spændrisiko på obligationerne. "Cliff effects" er den effekt der kan forekomme, når et værdipapir nedgraderes, og hvor kapitalbelastningen kan gøre at forsikrings- og pensionsselskaber hurtigt vil frasælge værdipapirerne fra obligationsbeholdningen.

Realkreditrådet anfører i den forbindelse, at en nedgradering af realkreditudstedelser fra ratingklasse AAA til AA næsten vil fordoble kapitalkravet på disse obligationer hos forsikrings- og pensionsselskaberne.

Realkreditrådet finder, at det er vigtigt for det danske realkreditmarked, at der i de endelige gennemførselsforanstaltninger ikke indgår sådanne "cliff effects".

Hvis det ikke er muligt at finde en tilfredsstillende løsning i gennemførselsforanstaltningerne, foretrækker Realkreditrådet den længst mulige overgangsperiode for indfasning af de nye kapitalkrav til spændrisiko.

6. Andre landes holdninger

Enkelte lande har ønsket en udsættelse af dele af Solvens II i op til 10 år. Øvrige lande har endnu ikke udtrykt klare holdninger til Omnibus II.

7. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side støttes ændringerne til Prospektdirektivet, der følger af Omnibus II.

Fra dansk side støttes helt overordnet rettidig implementering af Solvens II med henblik på at sikre en god kapital- og risikostyring i forsikringssektoren samt en god forbrugerbeskyttelse for forsikringstagere. Danmark støtter ligeledes etablering af en effektiv ny europæisk tilsynsstruktur via præcisering af EIOPA's kompetencer.

Fra dansk side anerkendes det, at der på udvalgte områder vil være behov for overgangsordninger i forbindelse med implementeringen af Solvens II. Kommissionens forslag er imidlertid uklart i relation til hvilke områder, der skal etableres overgangsordninger på samt hvor lange overgangsordninger, der skal indføres. Den kan give en række udfordringer, da mange institutter allerede har indstillet sig på de nye reglers ikrafttræden.

Fra dansk side arbejdes der for, at overgangsperioden for centrale dele af Solvens II bliver væsentligt kortere end de 10 år, som Kommissionen foreslår, under hensyntagen til, at der fortsat sikres et level playing field i EU. Herudover arbejdes der fra dansk side for at fastholde momentum og undgå, at Solvens II rammedirektivet genåbnes og for at sikre, at Solvens II gennemførselsforanstaltningerne ikke udskydes, således at Solvens II vil kunne implementeres fra januar 2013 som planlagt.

Fra dansk side er det endvidere vigtigt, at inkluderingen af en illikviditetspræmie af hensyn til at muliggøre effektiv risikostyring i virksomhederne, fastlægges på basis af observerbare markedsdata frem for via en beslutning fra EIOPA.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

For Finanstilsynet vil der blive øget ressourcetræk ved overgang fra Solvens I til Solvens II. Det skyldes dels implementeringen i dansk lovgivning, dels godkendelse af interne modeller samt ændringer i den løbende tilsynsvirksomhed. Finanstilsynet har som følge heraf fået tildelt ressourcer.

For både Solvens II og Prospektdirektivet er det muligt, at de konkrete bindende standarder vil kunne føre til behov for lovændringer.

Forslaget vurderes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens udspil til Omnibus II er uklart i relation til hvilke områder, der skal etableres overgangsordninger på samt hvor lange overgangsordninger, der skal indføres. De samfundsøkonomiske konsekvenser kan derfor ikke vurderes endeligt på nuværende tidspunkt.

Såfremt der vælges meget lange frister på centrale emner, kan det skabe usikkerhed på de finansielle markeder, idet der bliver tale om et overgangsregime mellem Solvens I og II, hvilket ikke er et entydigt signal til markederne.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Kommissionens udspil til Omnibus II er uklart i relation til hvilke områder, der skal etableres overgangsordninger på samt hvor lange overgangsordninger, der skal indføres. De administrative konsekvenser for erhvervslivet kan derfor ikke vurderes endeligt på nuværende tidspunkt.

Forslaget kan betyde høje tilpasningsomkostninger for finansielle virksomheder, hvis det vedtages i sin nuværende form, fordi de vil skulle tilpasse sig overgangsperioden mellem Solvens I og II.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Den nye tilsynsstruktur blev forelagt for Folketingets Europaudvalg i november 2009. Omnibus I blev fremlagt for Folketingets Europaudvalg i december 2009. Omnibus II har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.