

Enhed
INTOKO,
International
Økonomi

Samlenotat vedr. Rådsmødet (ECOFIN) den 12. december 2012

Sagsbehandler
[Adressatkode]

1. Fælles tilsynsmekanisme på bankområdet
- Generel indstilling

Side 2

Koordineret med

KOM (2012) 511 og KOM(2012) 512

Sagsnr.
2012-02725

Doknr.
29655

Dato
06-12-2012



Dagordenspunkt 1: Fælles tilsyn på bankområdet

KOM (2012) 511 og KOM(2012) 512

Resumé

Stats- og regeringscheferne fra euroområdet anmodede den 29. juni 2012 Kommissionen om at fremsætte forslag om en fælles tilsynsmekanisme på bankområdet. På den baggrund har Kommissionen den 12. september 2012 fremsat forslag til forordning om en fælleseuropæisk tilsynsmekanisme, som den Europæiske Centralbank (ECB) vil få det endelige ansvar for. Forslaget er en del af bredere drøftelser om en styrkelse af ØMU'en, hvor der bl.a. lægges op til etablering af en "integreret finansiel ramme" (såkaldt "bankunion") i EU.

Forslaget om en fælleseuropæisk tilsynsmekanisme indebærer, at ECB vil få det endelige ansvar for at føre tilsyn med alle kreditinstitutter i euroområdet samt mulighed for, at ikke-eurolande frivilligt kan indgå i tæt samarbejde med ECB om tilsynet med bankerne i det pågældende land. Det foreslås konkret, at der overdrages en række væsentlige tilsynskompetencer til ECB, herunder godkendelse og fratagelse af kreditinstitutlicens, tilsyn med kapitalkrav, likviditet, store engagementer, muligheden for at sætte makro-prudentielle krav mv., samt sanktionering af brud på disse krav. ECB vil skulle udføre sine opgaver i samarbejde med de nationale tilsyn, men ECB vil have det endelige ansvar og have instruktionsbeføjelse over for de nationale tilsyn. Det er Kommissionens hensigt, at det fælles tilsyn skal indføres trinvis i løbet af 2013, men at ECB allerede fra den 1. januar 2013 skalkunne vælge at overtage tilsynet med enhverbank - særligt banker, der modtager statsstøtte.

Forslaget om en fælles europæisk tilsynsmekanisme er fremsat sammen med forslag om ændringen af forordningen om den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA) (KOM (2012) 512), som er et EU27-organ. Forslaget vedr. EBA lægger bl.a. op til ændringer af EBA's beføjelser vedr. bindende mægling og krisestyring mv. samt ændring af afstemningsregler. Dette skal sikre, at oprettelsen af den fælleseuropæiske tilsynsmekanisme ikke medfører en opsplitning af det indre marked.

Efter drøftelse af sagen på ECOFIN d. 4. december sigter formandskabet nu efter en politisk enighed på et ekstraordinært ECOFIN d. 12. december 2012 forud for Det Europæiske Råd (DER) d. 13.-14. december 2012. Det konkrete kompromisforslag forhandles på teknisk niveau i dagene frem til ECOFIN. De væsentligste emner i forhandlingerne vedrører bl.a. vilkårene for ikke-eurolandes deltagelse i det fælles tilsyn og tilrettelsen af afstemningsreglerne i EBA. Desuden ønsker nogle lande fortsat en klarere opdeling mellem ECB's tilsynsmæssige og pengepolitiske opgaver.

Baggrund

Stats- og regeringscheferne fra euroområdet anmodede i en erklæring i forbindelse med Det Europæiske Råd (DER) den 28.-29. juni 2012 Kommissionen om at fremsætte forslag om en fælles tilsynsmekanisme på bankområdet. Erklæringen bemærker samtidig, at når en effektiv fælles tilsynsmekanisme er etableret, som involverer ECB, vil dette kunne danne grundlag for, at eurolandenes permanente europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) vil kunne yde direkte kapitalindskud i eventuelle nødlidende banker i euroområdet på grundlag af en ESM-beslutning. På den baggrund præsenterede Kommissionen den 12. september 2012 sit forslag til forordning om en fælleseuropæisk tilsynsmekanisme i regi af den Europæiske Centralbank (ECB). Kommissionen har samtidig fremsat forslag om ændring af forordningen om den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA), herunder ændringer vedr. EBA's beføjelser vedr. bindende mægling, brud på EU-lovgivning og krisestyring mv. samt ændring af afstemningsregler.



I forbindelse med fremsættelsen af forslaget om en fælles tilsynsmekanisme har Kommissionen samtidig opfordret til oprettelsen af en egentlig bankunion for at gøre banksektoren mere solid som del af en langsigtet vision. Overførsel af banktilsynet til det europæiske plan anses af Kommissionen som en central del af denne proces, der efterfølgende skal kombineres med andre tiltag, særligt en fælles europæisk afviklingsmekanisme og -fond og evt. et fælles system for indskydergaranti. Kommissionen har til hensigt at præsentere et forslag vedr. en fælles afviklingsordning på et senere tidspunkt, evt. i foråret 2013.

Der er lagt en ambitiøs plan for forhandlingerne om tilsynsforslaget, hvor der sigtes efter enighed om den lovgivningsmæssige ramme inden 1. januar 2013. Der var en første drøftelse af forslaget på uformelt ECOFIN den 14.-15. september 2012, og herefter på ECOFIN 9. oktober og 13. november. Forslaget drøftes endvidere løbende i en rådsarbejdsgruppe på højt niveau.

Forslaget om en bankunion med et fælles banktilsyn er nævnt i de foreløbige ØMU-rapporter offentliggjort forud for DER-møderne den 28.-29. juni hhv. 18.-19. oktober og er også adresseret i den endelige ØMU-rapport til DER 13.-14. december 2012 fremlagt d. 5. december 2012.

Indhold

Nedenfor beskrives hovedpunkterne i Kommissionens forslag til en fælles tilsynsmekanisme og forslag til revision af stemmeregler m.v. i EBA. Forslagene forhandles fortsat.

To af de centrale emner i forhandlingerne er afstemningsreglerne i EBA og arbejdsdelingen mellem ECB og nationale tilsyn. For så vidt angår arbejdsdelingen fremhæver en række lande vigtigheden af, at alle banker (ca. 6000 banker i alt i euroområdet) skal underlægges tilsyn ved ECB, idet de nationale myndigheder dog i praksis kan udføre dette tilsyn, såfremt der ikke er tale om banker, der udgør større systemisk risiko, eller hvor banken ikke har modtaget offentlig støtte. Andre lande argumenterer for, at ECB kun skal tildeles tilsynskompetencer, for så vidt angår systemiske eller potentielt nødlidende banker.

Et centralt emne er også vilkårene for ikke-eurolandes deltagelse i det fælles tilsyn. I formandskabets kompromisforslag er en række ændringer introduceret for at imødekomme ikke-eurolandenes ønske om at opnå balancerede vilkår, såfremt de vælger at indgå i et tæt samarbejde med ECB og at deltage i det fælles tilsyn.

Forordningsforslag om en fælleseuropæisk tilsynsmekanisme

Formål, anvendelsesområde og samarbejde

Formålet med den fælles tilsynsmekanisme er at fremme kreditinstitutters sikkerhed og soliditet og det finansielle systems stabilitet, hvor der skal tages behørigt hensyn til det indre markedes integritet.

Forordningsforslaget opretter en fælles tilsynsmekanisme, som omfatter ECB og de nationale banktilsynsmyndigheder i de deltagende lande.

Ifølge forslaget skal ansvaret for en række væsentlige tilsynsopgaver overdrages til ECB for alle kreditinstitutter, der har licens i de medlemsstater, der deltager i den fælles tilsynsmekanisme. Bl.a. foreslås ECB tildelt kompetence til at udstede eller fratage autorisation, at vurdere erhvervelser eller overdragelser af kapitalandele i kreditinstitutter, at sikre overholdelse af kapitalkrav, grænser for store engagementer, likviditetskrav, gearingskrav og rapportering og offentliggørelse af oplysninger om disse forhold samt at stille krav til selskabsledelse og interne effektive kapitalkravsvurderingsmetoder og at gennemføre stresstest. ECB foreslås ligeledes tildelt ansvar for at fastsætte ekstra kapitalkrav, herunder fastsætte den modcykliske



kapitalbuffer og en eventuel systemisk risikobuffer, at fastsætte øvrige krav mhp. at imødegå systemiske risici (f.eks. ved brug af makro-prudentielle værktøjer), hvor det er muligt ift. EU-lovgivningen. Formandskabet har foreslået forskellige alternative modeller, hvorefter enten ECB fastsætter de makro-prudentielle krav, hvorefter det enkelte lands myndigheder kan "toppe op" med ekstra krav, eller hvor det omvendt er de nationale myndigheder, der i udgangspunktet fastsætter kravene, og hvor ECB vil kunne toppe op. Der er meget bred opbakning til sidstnævnte model blandt medlemslandene.

Det foreslås, at de nationale tilsynsmyndigheder som udgangspunkt vil foretage de daglige vurderinger af kreditinstitutternes situation og i udvalgte sager foreslå ECB udkast til afgørelser. Det endelige ansvar ligger imidlertid hos ECB, og de nationale tilsynsmyndigheder er underlagt ECB's instruktion vedr. alle de beføjelser, der overdrages, jf. ovenfor. Formandskabet har lagt op til en model, hvor tilsynet med de mindre institutter i udgangspunktet udføres af de nationale tilsynsmyndigheder, men hvor tilsynsrådet og styrelsesrådet i ECB kan udstikke rammer for dette tilsyn, orienteres om de enkelte tilsynsreaktioner og modtager data for disse institutter. ECB kan endvidere vælge at overtage det daglige tilsyn med et hvilket som helst institut eller grupper af institutter, hvis man finder det nødvendigt. Der lægges op til at fastlægge tærskelværdier for størrelsen af de banker, hvor de nationale tilsynsmyndigheder i udgangspunktet vil varetage tilsynet.

Ifølge forordningen kan ECB endvidere vedtage forordninger og henstillinger, jf. Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF's) artikel 132, med det formål at gennemføre lovgivningen i deltagende medlemsstater, hvis det vurderes, at den vedtagne EU-lovgivning (herunder f.eks. implementerende lovgivning og fælles tilsynsstandarder besluttet i EBA) ikke er tilstrækkelig detaljeret til, at ECB kan udføre de nødvendige tilsynsopgaver. Ifølge TEUF artikel 132 kan ECB udstede forordninger og træffe afgørelser mhp. at gennemføre de opgaver, som er fastlagt i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) og ECB mv., herunder opgaver ift. tilsynsvirksomhed. I kompromisforslaget er det præciseret, at ECB alene må vedtage forordninger i det omfang, det er nødvendigt for at organisere udførelsen af de tilsynsmæssige opgaver.

Derudover er det præciseret, at ECB i udførelsen af de tilsynsmæssige opgaver skal anvende den relevante EU-lovgivning. Hvor EU-lovgivningen er i direktiv-form, skal ECB anvende den nationale lovgivning, der gennemfører disse direktiver.

Ifølge Kommissionens oprindelige forslag skal ECB samordne og udtrykke en fælles holdning for repræsentanterne fra de deltagende landes nationale tilsyn, når disse i EBA drøfter spørgsmål og beslutninger, der vedrører opgaver, der overdrages til ECB. ECB har også i sit høringssvar om tilsynsforslaget lagt vægt på en sådan koordinering i EBA mellem lande, der deltager i det fælles tilsyn. Formandskabet har imidlertid foreslået at slette den konkrete bestemmelse vedr. koordinering.

Ikke-eurolandes tilslutning til det fælles tilsyn

Forslaget giver ikke-eurolande mulighed for frivilligt at kunne indgå i såkaldt nært samarbejde med ECB. Et sådant samarbejde indebærer, at tilsynet med alle banker i det pågældende land indgår i det fælles tilsyn, og at medlemsstaten forpligtes til at sikre, at de nationale myndigheder overholder retningslinjer og anmodninger fra ECB, herunder tilvejebringer alle de oplysninger om kreditinstitutter i den pågældende medlemsstat, som ECB måtte kræve. Disse forpligtelser skal implementeres i national lovgivning i det pågældende ikke-euroland. Der er lagt op til, at alle tilsynsbeslutninger fra ECB i den forbindelse vil skulle gå igennem de nationale tilsyn.

Beslutning om indgåelse af nært samarbejde træffes af ECB efter anmodning fra et ikke-euroland. Hvis ECB er af den opfattelse, at betingelserne for det nære samarbejde ikke længere er til stede, kan ECB beslutte at afslutte det nære



samarbejde med den pågældende medlemsstat. Formandskabet har foreslået en model, hvor den pågældende medlemsstat vil have en vis frist til at rette op på de konkrete mangler, før ECB kan afslutte det nære samarbejde.

Tilsynsredskaber og sanktioner

For så vidt angår tilsyn, foreslås det at give ECB en række redskaber. Det foreslås bl.a., at ECB kan afkræve alle relevante informationer fra alle relevante parter i forbindelse med udførelsen af tilsyn. Derudover skal ECB kunne gennemføre inspektioner både med og uden foregående varsel og kan i den forbindelse forsegle alle forretningslokaler samt bøger og forretningspapirer i det nødvendige tidsrum og omfang.

Det fremgår, at såfremt en person lægger hindringer i vejen for ECB's undersøgelse, skal den relevante medlemsstat tilbyde den nødvendige bistand for at afhjælpe dette. Hvis der kræves dommerkendelse i forbindelse med kontrol på stedet, skal ECB anmode om en sådan kendelse ved de nationale domstole. De nationale domstole kan anmode ECB om nærmere forklaringer men skal ikke prøve, om kontrollen er nødvendig.

Ifølge forslaget skal alle nye autorisationer til at drive kreditinstitut godkendes af ECB på baggrund af nationale tilsynsmyndigheders indstilling og ud fra de betingelser, der er fastsat i national lovgivning. ECB skal desuden vurdere indstillingen på baggrund af relevant EU-lovgivning. ECB's tilladelse til autorisation opnås, hvis betingelserne for tilladelse i EU-retten er opfyldt.¹ Ligeledes kan ECB fratage en licens til at drive kreditinstitut på eget initiativ ud fra betingelserne i den relevante EU-lovgivning, eller på opfordring fra de nationale myndigheder. ECB skal høre de nationale tilsynsmyndigheder, herunder for at give dem tid til at træffe de nødvendige foranstaltninger vedr. afvikling mv. Formandskabet har derudover foreslået en model, hvor der kan gives en særlig (forlænget) frist i tilfælde, hvor de nationale myndigheder finder, at en fratagelse af autorisationen kan påvirke den finansielle stabilitet i landet. Denne bestemmelse vil muligvis kun finde anvendelse, så længe der ikke findes en fælles afviklingsordning.

ECB foreslås derudover tildelt kompetencer for så vidt angår sanktionering. Når det gælder eurolande, kan ECB i henhold til forslaget således pålægge administrative bøder, hvis kreditinstitutter, finansielle holding-virksomheder (modervirksomheder hvis virksomhed hovedsageligt består i at drive finansiell virksomhed gennem en eller flere dattervirksomheder) eller blandede holdingselskaber (dvs. holdingselskaber der også udfører egne aktiviteter, f.eks. finansielle aktiviteter) ikke overholder kravene i den relevante EU-lovgivning, der er direkte gældende (dvs. EU-regler fastlagt i forordninger mv.). ECB kan i den forbindelse pålægge administrative bøder på op til det dobbelte af den mulige fortjeneste eller det tab, der er undgået, i tilfælde hvor dette kan beregnes. Alternativt kan der pålægges administrative bøder på op til 10 pct. af f.eks. en finansiell virksomheds samlede omsætning i det foregående regnskabsår. Når det gælder EU-lovgivning, der ikke gælder direkte uden først at være blevet omsat i national lovgivning (dvs. EU-regler fastlagt på direktivform), vil ECB have mulighed for at pålægge nationale tilsynsmyndigheder at pålægge de nødvendige sanktioner særligt i tilfælde af overtrædelse af national lovgivning. Når det gælder deltagende ikke-eurolande, kan ECB's i alle tilfælde alene pålægge sanktioner gennem de nationale tilsynsmyndigheder.

De anvendte sanktioner skal være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning. Offentliggørelsen skal indeholde oplysninger om overtrædelsens art og identiteten på de personer, som er ansvarlige for overtrædelsen med mindre

¹ Medlemslandene må i dag fastsætte yderligere regler for autorisation og fratagelse af autorisation til at drive kreditinstitut, end de der er fastsat i EU-lovgivningen.



offentliggørelsen vil være en alvorlig trussel mod de finansielle markeders stabilitet. Hvis en offentliggørelse vil volde de involverede parter uforholdsmæssig stor skade, skal ECB holde sanktionen anonym.

Principper for organisationen, rapportering og finansiering

Det foreslås, at ECB skal leve op til en række principper i organiseringen af tilsynet. Tilsynsorganisationen skal således være uafhængig i varetagelsen af sine opgaver og behandles som sådan af andre parter. Varetagelsen af tilsynsopgaverne skal foregå uafhængigt af den monetære politik (pengepolitikken), som ECB også har ansvar for. Uafhængigheden skal således sikres både ift. tilsynet generelt, og mellem tilsynsvirksomheden og pengepolitikken.

Der foreslås i den forbindelse nedsat et internt organ - et såkaldt "tilsynsråd" ("supervisoryboard") i ECB, der skal planlægge og udføre tilsynsopgaverne, jf. ovenfor. Tilsynsrådet ventes ifølge formandskabets forslag at bestå af:

- 1 repræsentant fra banktilsynsmyndigheden i hvert deltagende land (både eurolande og deltagende ikke-eurolande),
- Fire repræsentanter udpeget af ECB's styrelsesråd (som består af direktionen og de 17 eurolandes nationalbankdirektører),
- En fuldtidsformand med anerkendt erfaring vedr. bankforhold og finansielle forhold udpeget af ECB's styrelsesråd efter konsultation af Europa-Parlamentet og Rådet og efter høring af tilsynsrådet (formandskabet har imidlertid foreslået, at det i stedet er Rådet, der udpeger formanden efterindstilling fra ECB og efter høring af Europa-Parlamentet og tilsynsrådet). Formanden må ikke være medlem af styrelsesrådet og må ikke bestride poster i nationale tilsynsmyndigheder.
- En repræsentant for Kommissionen med observatørstatus (uden stemmeret),
- Formanden for EBA med observatørstatus (uden stemmeret).

Tilsynsrådet kan blandt sine medlemmer udpege en styregruppe med en mere begrænset sammensætning.

Styrelsesrådet vedtager tilsynsrådets forretningsorden, herunder regler for formandens og næstformandens mandatperiode, der dog højst kan være 5 år, og som ikke kan fornyes. Kommissionens oprindelige forslag angiver ikke stemmeregler for tilsynsrådet, og det vil i givet fald være op til Styrelsesrådet at fastsætte disse i forretningsordenen. Formandskabet har imidlertid foreslået at fastsætte dette eksplicit i forordningen, og der arbejdes med forskellige modeller, herunder en hovedregel om et simpelt flertal af medlemmer og evt. kvalificeret flertal med stemmевægte fra traktaten for visse, horisontale spørgsmål.

Styrelsesrådet vil have det ultimative ansvar for og kontrol over tilsynsrådets beslutninger, men vil kunne give tilsynsrådet ansvaret for fuldt ud at forberede og indstille procedurer og afgørelser til Styrelsesrådets beslutning. Formandskabet har foreslået en tavshedsprocedure, hvor beslutninger foreslået af tilsynsrådet vedtages, medmindre styrelsesrådet eksplicit (og skriftligt begrundet) modsætter sig beslutningen indenfor en nærmere tidsfrist (f.eks. to uger).

Formandskabet har ligeledes foreslået, at hvis tilsynsrådet på baggrund af en indvending fra styrelsesrådet ændrer en beslutning, vil deltagende ikke-eurolande kunne give en begrundet meddelelse om, at man er uenig i beslutningen. Styrelsesrådet vil herefter kunne genoverveje beslutningen inden for en nærmere frist. Hvis styrelsesrådet fastholder beslutningen, skal dette begrundes, og ikke-eurolandet vil herefter kunne beslutte ikke at være bundet af den pågældende beslutning. Hvis det på den baggrund vurderes nødvendigt for at kunne opretholde integriteten af det fælles tilsyn eller undgå at påvirke medlemslandenes fiskale ansvar negativt (herunder det pågældende ikke-euroland), vil ECB kunne tage initiativ til at opsige det tætte



samarbejde med det pågældende ikke-euroland. ECB skal i denne forbindelse også tage i betragtning i hvilket omfang det pågældende ikke-euroland i situationen iværksætter foranstaltninger på egen hånd, der sikrer formålet med det fælles tilsyn ligeså effektivt og som ikke stiller dets kreditinstitutter bedre end de andre deltagende landes. Den nærmere model diskuteres fortsat.

ECB har tilkendegivet villighed til at fastlægge sine interne procedurer således, at styrelsesrådet inviterer repræsentanter fra deltagene ikke-eurolande i situationer hvor styrelsesrådet overvejer at træffe en anden afgørelse end tilsynsrådet, når en sådan beslutning adresseres til de nationale tilsynsmyndigheder i et deltagende ikke-euroland vedrørende kreditinstitutter i det pågældende land.

Formandskabet har desuden foreslået at etablere et særligt ankenævn ("panel of review"), sammensat af fem medlemmer og fem stedfortrædere, som ikke må være ansat i nationale myndigheder eller tilknyttet ECB. Beslutninger truffet af det fælles tilsyn vil kunne indbringes for ankenævnet af berørte parter. Ankenævnets procedurer berører ikke muligheden for at indbringe ECB's afgørelser over for EU-domstolen.

Medlemmerne af tilsynsrådet og ECB's ansatte, der beskæftiger sig med tilsyn, er omfattet af tavshedspligten fastsat i de relevante EU-retsakter. ECB gives herudover hjemmel til at udveksle oplysninger med nationale eller europæiske myndigheder i henhold til EU-lovgivningen.

Det pålægges ECB at afgive en årlig rapport til Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Eurogruppen (inkl. repræsentanter fra deltagende ikke-eurolande) og Kommissionen om varetagelsen af tilsynet med bankerne. Videre skal ECB besvare spørgsmål om tilsynet fra Europa-Parlamentet eller Eurogruppen (inkl. repræsentanter fra deltagende ikke-eurolande), og tilsynsrådsformanden skal på forespørgsel deltage i debatter i Europa-Parlamentets udvalg.

For så vidt angår finansiering fremgår det, at ECB skal afsætte de nødvendige ressourcer til udøvelsen af tilsynsopgaverne, og at ECB skal opføre sine udgifter hertil i en særskilt sektion i ECB's budget og rapportere herom i sin årsrapport. ECB tildeles i denne forbindelse hjemmel til at opkræve gebyrer af omfattede kreditinstitutter til at dække tilsynsopgaverne. Gebyrerne skal afholdes af sektoren og må ikke overstige de med tilsynet forbundne udgifter og skal fordeles i forhold til kreditinstitutternes betydning og risikoprofil. Gebyrfastlæggelsesmetoden skal fastlægges på baggrund af en offentlig høring og ud fra en analyse af fordele og ulemper. Gebyrerne skal desuden koordineres med de nationale tilsynsmyndigheder.

Formandskabet har foreslået at styrke inddragelsen af de deltagende landes nationale parlamenter i det fælles tilsyns arbejde, bl.a. ved at de nationale parlamenter skal tilsendes de ovennævnte rapporter og vil kunne kommentere dem overfor ECB. Af seneste kompromisforslag fremgår der endvidere, at ECB vil kunne vælge at svare på spørgsmål og kommentarer på de oven for nævnte rapporter fra nationale parlamenter.

Evaluering og indfasning

Senest den 31. december 2015 (og herefter hvert 3 år som foreslået af formandskabet) skal Kommissionen fremlægge en rapport, der evaluerer, hvorvidt forordningen tjener sit formål, med særlig fokus på sammenhængen mellem ECB og det europæiske tilsynssystem (ESFS), forholdet til EBA og funktionaliteten i ledelsesstrukturerne samt uafhængigheds- og ansvarlighedsordningernes effektivitet. Formandskabet har desuden foreslået, at der også skal indgå en evaluering af effektiviteten af den praktiske organisering af tilsynsarbejdet, arbejdsdelingen vedr. dels de makro-prudentielle værktøjer og dels autorisation og tilbagekaldelse af autorisation, samt omkostningseffektiviteten i SSM.



Det foreslås af Kommissionen, at forordningen træder i kraft 1. januar 2013. Tilsynet fases ind, således at ECB pr. 1. juli 2013 overtager tilsynet med de vigtigste/største banker og pr. 1. januar 2014 med alle banker i de deltagende lande, dog med en særlig ordning for de mindre institutter, jf. ovenfor. ECB vil dog fra 1. januar 2013 kunne vælge at overtage tilsynet med konkrete banker - særligt banker, der modtager statsstøtte. Bestemmelserne vedr. indfasning forhandles stadig.

Forslaget om revision af stemmeregler m.v. i det Europæiske Banktilsyn

I det følgende gennemgås hovedelementerne i forslaget om ændring af forordning om den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA-forordningen).

Beslutningstagning i EBA

EBA's bestyrelse (tilsynsråd, "supervisoryboard") er sammensat af lederne af de nationale kompetente tilsynsmyndigheder samt en repræsentant uden stemmeret fra hver af de følgende institutioner: Kommissionen, ECB, det europæiske systemiske risikoråd (ESRB), og de øvrige europæiske tilsynsmyndigheder, dvs. den europæiske værdipapirtilsynsmyndighed (ESMA) og tilsynsmyndigheden for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA).

Bestyrelsen kan efter den gældende EBA-forordning i situationer vedrørende bindende mægling - dvs. hvor EBA træffer afgørelse i tilfælde af uenigheder mellem tilsynsmyndigheder - nedsætte et uafhængigt panel (herefter panelet) bestående af formanden og to medlemmer af bestyrelsen. Panelet skal stille forslag til afgørelse til endelig vedtagelse af bestyrelsen. Bestyrelsen kan vedtage panelets forslag med simpelt flertal, medmindre forslaget forkastes af et antal medlemmer, der repræsenterer et blokerende mindretal, i henhold til reglerne for afstemning i Rådet. Denne mindretalsbeskyttelse gælder alene i tilfælde af, at den bindende mægling vedrører en uenighed om tilsynsbeslutninger, som den myndighed i det land, hvor moderselskabet er etableret (såkaldte "home" myndighed), er ansvarlig for. For øvrige beslutninger vedr. bindende mægling gælder, at panelets udkast vedtages med simpelt flertal.

I ændringsforslaget foreslås det, at beslutningsmodellen med et panel i tillæg til sager om mægling også skal bruges i sager vedr. overtrædelse af EU-retten. Det foreslås endvidere, at panelets sammensætning justeres, så panelet skal bestå af formanden og to stemmende medlemmer af EBA-bestyrelsen, hvor mindst et medlem skal være fra et land, der ikke deltager i det fælles tilsyn. Det foreslås desuden, at stemmereglerne i EBA's bestyrelse justeres, således at panelets forslag til afgørelser betragtes som vedtaget, medmindre det forkastes af et simpelt flertal bestående af mindst tre stemmer fra lande, der deltager i det fælles tilsyn og mindst tre stemmer fra lande, der ikke deltager i det fælles tilsyn. Formandskabet har foreslået at udvide panelet til at bestå af formanden og fire stemmende medlemmer af EBA-bestyrelsen, hvoraf mindst to skal være fra deltagende lande, og mindst to fra ikke-deltagende lande.

Kommissionen foreslår, at fra det tidspunkt, hvor der er fire ikke-eurolande eller færre, som ikke deltager i det fælles tilsyn, skal det simple flertal, der kan forkaste panelets afgørelse, bestå af mindst ét ikke-deltagende land.

Kommissionens forslag giver dermed panelet kompetence til at træffe afgørelse i ovennævnte sager, medmindre dette blokeres af et simpelt flertal i EBA's bestyrelse, mens den gældende EBA-forordning alene giver panelet kompetence til at udarbejde en indstilling til bestyrelsen, hvorefter bestyrelsen træffer den endelige afgørelse med simpelt flertal.

Bindende mægling – EBA's kompetencer over for tilsynsmyndigheder og ECB

Når det gælder beslutninger om bindende mægling kan EBA i henhold til den gældende EBA-forordning træffe afgørelse over for de omfattede myndigheder. Hvis



en medlemsstats myndighed ikke efterlever EBA's afgørelse, kan EBA herefter træffe afgørelse direkte og bindende over for den relevante finansielle institution.

Det følger af Kommissionens ændringsforslag, at hvor EBA har truffet afgørelse adresseret til ECB i ovenfor nævnte sager – dvs. hvor der er uenighed mellem ECB og en tilsynsmyndighed udenfor det fælles tilsyn – skal ECB følge EBA's afgørelse. Det foreslås, at såfremt ECB ikke følger EBA's afgørelse, skal ECB inden for en frist på 10 arbejdsdage give en tilstrækkelig begrundelse for sin manglende efterlevelse af afgørelsen. ECB omfattes dermed som kompetent myndighed af et *comply-or-explain*-princip. EBA har dog i henhold til forslaget samme mulighed for i sidste ende at træffe afgørelse direkte over for den involverede finansielle institution, såfremt ECB ikke følger EBA's afgørelse, som under den gældende forordning. Formandskabet har foreslået en model, hvor ECB vil kunne bindes af EBA-beslutninger på samme måde som tilsynsmyndigheder udenfor det fælles tilsyn vil kunne bindes. Der er bred enighed om en sådan model.

Tiltag i krisesituationer – EBA's kompetencer over for myndighederne og ECB

EBA kan efter gældende ret i en krisesituation, som indebærer alvorlige trusler mod funktionaliteten og integriteten af EU's finansielle markeder, vedtage individuelle afgørelser. Afgørelserne kan pålægge de nationale kompetente myndigheder at tage de nødvendige skridt i overensstemmelse med EU-retten ved at sikre, at finansielle institutioner og myndigheder opfylder kravene i relevant EU-lovgivning. Den relevante EU-lovgivning vedrører bl.a. reglerne i kapitalkravsdirektivet, jf. den gældende EBA-forordnings artikel 1, stk. 2.

Hvis en medlemsstats myndighed ikke efterkommer EBA's afgørelse, kan EBA, i det omfang EU-retten finder direkte anvendelse på finansielle institutioner, i stedet vedtage en individuel afgørelse rettet mod en finansiell institution med krav om, at institutionen skal leve op til EU-lovgivningen. EBA kan kun anvende beføjelsen, hvis medlemsstatens myndighed ikke overholder EU-retten eller anvender EU-retten lovstridigt, og hvor det er nødvendigt at handle øjeblikkeligt for at genoprette de finansielle markeders ordnede funktion og integritet eller stabiliteten af hele eller en del af det finansielle system i Unionen.

Det fremgår af Kommissionens forslag til ændring af EBA-forordningen, at hvor EBA har truffet afgørelse adresseret til ECB i sin egenskab af kompetent tilsynsmyndighed i ovennævnte tilfælde, skal ECB følge EBA's afgørelse. Hvis ECB ikke følger EBA's afgørelse, skal ECB inden for en frist på 48 timer give EBA en tilstrækkelig begrundelse for sin manglende efterlevelse af afgørelsen. Denne *comply-or-explain*-mekanisme vil alene gælde for ECB og ikke tilsynsmyndigheder uden for det fælles tilsyn.

EBA har i henhold til forslaget samme mulighed for at træffe afgørelse direkte over for den involverede finansielle institution, hvis ECB ikke følger EBA's afgørelse som under den gældende forordning.

Formandskabet har foreslået en model, hvor ECB vil kunne bindes af EBA-beslutninger på samme måde som tilsynsmyndigheder udenfor det fælles tilsyn vil kunne bindes, jf. ovenfor.

Formandskabet har herudover i det seneste kompromisforslag foreslået, at EBA også i krisesituationer (hvor EBA kan pålægge de nationale kompetente myndigheder at tage de nødvendige skridt i overensstemmelse med EU-retten, jf. ovenfor) skal tage beslutning ud fra en dobbelt flertalsmodel, hvor der skal være simpelt ikke vægtet flertal blandt deltagende lande og simpelt ikke vægtet flertal blandt ikke-deltagende lande. Kommissionens oprindelige forslag indebar ikke en ændring af de gældende regler, hvor sådanne beslutninger træffes med simpelt flertal blandt alle lande (uden dobbelt flertal el. lign.).



Beslutninger vedr. bindende tekniske standarder

En anden vigtig opgave for EBA er vedtagelsen af bindende tekniske tilsynsstandards, der specificerer tilsynspraksis inden for rammerne af den overordnede lovgivning på de forskellige områder. Disse vedtages i dag med kvalificeret flertal baseret på traktatens stemmевægte, og Kommissionen har ikke i sit forslag foreslået ændringer heri. Dog har en række lande – primært ikke-eurolande – fremhævet vigtigheden af, at også disse bestemmelser bliver tilpasset den nye situation med fælles tilsyn, hvor eurolandene må forventes at stemme koordineret.

På basis af forslag fra bl.a. UK, har formandskabet foreslået et krav om et dobbelt flertal, hvor vedtagelse udover et samlet kvalificeret flertal også skal mønstre simple flertal blandt dels deltagende lande og dels ikke-deltagende lande. Der ventes arbejdet videre med dette forslag frem til det ekstraordinære ECOFIN.

Tilretningen af stemmereglerne i EBA drøftes fortsat i forhandlingerne, herunder stemmereglerne vedr. bindende tekniske standarder og bindende mægling, jf. ovenfor.

Sammensætning af EBA's management board

EBA's styrelsesudvalg ("management board") skal sikre, at EBA løser sine opgaver tilfredsstillende. Styrelsesudvalget skal tilse, at EBA varetager sine opgaver i overensstemmelse med EBA-forordningen. EBA's styrelsesudvalg skal med den nuværende forordning bestå af formanden og seks andre medlemmer af EBA's bestyrelse. Disse vælges af de stemmeberettigede medlemmer af bestyrelsen. EBA's bestyrelse vedtager udtalelser, henstillinger og afgørelser som led i EBA's arbejde.

I Kommissionens ændringsforslag foreslås tilføjet, at mindst to medlemmer af EBA's styrelsesudvalg skal bestå af repræsentanter fra lande, som ikke deltager i det fælles tilsyn.

Evaluerings

Endelig foreslår Kommissionen, at der inden 1. januar 2016 skal offentliggøres en rapport om afstemningsreglernes egnethed, sammensætningen af Management Board og sammensætningen af det uafhængige panel, som udarbejder afgørelser ift. brud på EU-retten og bindende mægling. Formandskabet har desuden foreslået at rapporten bl.a. også skal omfatte arbejdsdelingen mellem ECB og de nationale tilsyn, bestemmelserne vedr. de makro-prudentielle beføjelser og for at tildele og fratage kreditinstitutter deres autorisation samt det fælles tilsyns omkostningseffektivitet mv.

Hjemmelsgrundlag

Forslaget til forordning om etablering af et fælles banktilsyn er fremsat med hjemmel i EU-traktatens artikel 127, stk. 6, hvorefter Rådet træffer beslutning med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet og ECB.

Forslaget om ændring af EBA-forordningen er fremsat med hjemmel i EU-traktatens artikel 114, hvorefter Rådet og Europa-Parlamentet træffer beslutning i fællesskab gennem den almindelige beslutningsprocedure.

Nærhedsprincippet

I lyset af at den europæiske banksektor er tæt integreret, og at mange banker opererer på tværs af grænserne i EU, er det Kommissionens vurdering, at kun fælles EU-regler kan sikre, at tilsyn med kreditinstitutter gennemføres hensigtsmæssigt. Herudover udgør meget forskellige nationale regler på området en risiko for den finansielle stabilitet i EU. Kommissionen finder således, at der er betydelig risiko for, at tilsynet med store grænseoverskridende banker ikke på nuværende tidspunkt gennemføres i det nødvendige omfang. Kommissionen finder på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.



Det er regeringens foreløbige vurdering, at oprettelsen af et fælles tilsyn i overensstemmelse med forordningen ikke strider mod nærhedsprincippet.

Europa-Parlamentets udtalelse

Forslaget til den fælles tilsynsmekanisme skal vedtages af Rådet med enstemmighed, jf. ovenfor. Europa-Parlamentet skal høres om forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke formelt udtalt sig, men Europa-Parlamentets udvalg for økonomiske og monetære forhold (ECON) vedtog d. 30. november foreløbige rapporter om de to forslag.

Rapporterne lægger generelt vægt på nogle af de samme spørgsmål, som har været rejst i Rådets behandling af sagen, herunder behovet for at sikre deltagende ikke-eurolande lige vilkår i det fælles tilsyn, og behovet for at modificere stemmereglene i EBA (også vedr. bindende tekniske standarder), så også lande, der ikke deltager i det fælles tilsyn, sikres reel indflydelse i EBA. De konkrete modeller er dog anderledes end dem, der aktuelt drøftes i Rådet.

Derudover foreslår rapporterne en række markante styrkelser af EBA's beføjelser, som ikke i sig selv har noget med etableringen af det fælles tilsyn at gøre. Det gælder bl.a. at styrke EBA's rolle i tilsynskollegierne knyttet til de enkelte grænseoverskridende banker, beføjelser vedr. afvikling og genoprettelse af nødlidende banker samt udarbejdelse af fælles tilsynshåndbog for hele EU27.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Finanstilsynet er den kompetente myndighed til at føre tilsyn med kreditinstitutter, herunder har Finanstilsynet kompetence til at give og trække tilladelser til kreditinstitutter, at vurdere erhvervelser eller afhændelser af kapitalandele, at sikre overholdelse af kapitalkrav, grænser for store engagementer, likviditetskrav, gearingskrav og rapportering samt offentliggørelse af oplysninger om disse forhold m.v. Endelig er Finanstilsynet med til sammen med Finansiell Stabilitet A/S at forestå afvikling af nødlidende kreditinstitutter. Finanstilsynet tilrettelægger efter gældende ret selv sit tilsyn med kreditinstitutter.

Finanstilsynets beføjelser er primært fastlagt i lov om finansiel virksomhed. Hvis Danmark vælger at deltage i den fælles tilsynsmekanisme, kan det derfor blive nødvendigt at ændre i lov om finansiel virksomhed, afhængigt af den nærmere arbejdsdeling mellem ECB og Finanstilsynet. Endvidere vil der muligvis skulle ændres i Finanstilsynets sanktionsmuligheder over for kreditinstitutterne samt gennemføres en række mindre konsekvensændringer.

Hvis Danmark vælger at deltage i den fælles tilsynsmekanisme, og denne indeholder fælles regler for afvikling af nødlidende kreditinstitutter, kan det muligvis også kræve ændring af lov om finansiel stabilitet.

Den endelige stillingtagen til den fælles tilsynsmekanismes forhold til gældende dansk ret kan først foretages, når forslaget er færdigforhandlet.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslagene vedr. fælles tilsyn og EBA har ikke direkte statsfinansielle konsekvenser, idet udgifterne til ECB's tilsyn dækkes gennem bidrag fra den finansielle sektor. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at overførslen af en række tilsynsopgaver fra de nationale tilsynsmyndigheder kan forventes at lette eventuelle afgifter for tilsyn på nationalt plan tilsvarende. Vurderingen er imidlertid, at dette ikke nødvendigvis vil være tilfældet, da nært samarbejde mellem ECB og de nationale tilsynsmyndigheder i en række tilfælde må forventes at øge ressourceforbruget hos de nationale tilsynsmyndigheder som minimum i en overgangsperiode. Indfasningen af et nært samarbejde mellem ECB og de nationale tilsynsmyndigheder vil kræve etablering af nye samarbejdsformer og anmodninger fra ECB om information til Finanstilsynet, hvilket kan



forventes at medføre et øget ressourceforbrug. I tilfælde af øgede udgifter for Finanstilsynet dækkes disse gennem bidrag fra den finansielle sektor, hvorfor der ikke umiddelbart er direkte statsfinansielle konsekvenser forbundet med eventuelt større ressourceforbrug afledt af forslaget.

Kommissionen forventer ikke, at forslaget vil medføre byrder for EU's budget, da ECB ikke indgår heri.

En tilsynsmyndigheds konkrete tilsynsmæssige beslutninger kan have statsfinansielle konsekvenser, uanset om beslutninger træffes af en national tilsynsmyndighed eller af et fælles tilsyn. Såfremt man fra dansk side vælger at deltage i et fælles tilsyn, og i det omfang det fælles tilsyns tilsynsbeslutninger måtte adskille sig fra tilsynsbeslutningerne under det eksisterende danske tilsynsregime, vil det kunne have statsfinansielle konsekvenser. Der kan ikke på det foreliggende grundlag foretages en nærmere vurdering heraf, idet bl.a. det nye tilsyns kvalitet og tilsynspraksis ikke er kendt endnu.

Etablering af et fælles tilsyn vil i sig selv potentielt kunne få statsfinansielle konsekvenser, uanset om Danmark måtte vælge at deltage eller ej, f.eks. via en effekt på den samlede finansielle stabilitet i euroområdet og i EU som helhed.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen har ikke fremlagt en konsekvensanalyse af forslaget under henvisning til den stramme tidsplan for forhandling af forslaget. Aktuelt foreligger der ikke noget grundlag for nærmere at vurdere de samfundsøkonomiske konsekvenser af forslaget.

Et fælles banktilsyn vil, såfremt dette får høj kvalitet, kunne bidrage til den finansielle stabilitet i euroområdet, hvilket også vil være til gavn for Europa og Danmark.

Høring

Kommissionens oprindelige forslag har været fremlagt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med høringsfrist den 10. oktober. Høringssvarene fremgår af samlenotatet af 6. november oversendt til Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN d. 13. november 2012. Der henvises hertil.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg d. 30. november 2012 forud for ECOFIN d. 4. december 2012.

Holdning

Regeringens foreløbige holdning

Et fælles banktilsyn for eurolandene, som led i en bankunion, der også inkluderer en fælles ordning for afvikling af nødlidende banker, kan bidrage til at bryde det negative samspil mellem svage offentlige finanser og svage banker samt bidrage til sikring af finansiell stabilitet i euroområdet med positive afledte effekter for dansk økonomi. Det er derfor i dansk interesse, at der etableres et fælles banktilsyn for eurolandene.

Uagtet spørgsmålet om evt. dansk deltagelse i det fælles tilsyn, jf. nedenfor, vil Danmark skulle tage stilling til vedtagelsen af de to forordninger, som gør det muligt at etablere det fælles tilsyn for eurolandene. Regeringen forventer at kunne støtte vedtagelsen af tilsynsforslaget og EBA-forordningen, dog afhængigt af det nærmere indhold af det endelige kompromisforslag, som endnu ikke kendes.

Regeringen lægger vægt på, at etableringen af et fælles tilsyn opretholder integriteten af det indre marked og EU-lovgivningsprocesserne mv. på det finansielle område. Det vurderes i den forbindelse centralt, at EBA fortsat spiller den centrale rolle som udsteder af regler, standarder mv. for alle EU-lande, herunder for at sikre, at et fælles



tilsyn ikke medfører forskellige spilleregler for de lande, der står henholdsvis inden for og uden for tilsynssamarbejdet. Det er også vigtigt gennem passende justeringer af stemmereglerne i EBA at sikre, at etableringen af det fælles tilsyn ikke indebærer, at ikke-deltagende landes reelle indflydelse i EBA mindskes.

Fra dansk side er det centralt, at der i tilsynsforslaget sikres rimelige deltagelsesvilkår og en balance mellem rettigheder og pligter for de ikke-eurolande, der måtte ønske at deltage i det fælles tilsyn. Konkret vil det være afgørende, at tilsynsforslaget giver reel indflydelse i ECB's tilsynsråd for deltagende ikke-eurolande. Det vil ligeledes være vigtigt, at deltagende ikke-eurolande får mulighed for at blive undtaget fra styrelsesrådets eventuelle intervention i tilsynsrådets beslutninger, f.eks. gennem en mulighed for at undlade at følge styrelsesrådets eventuelle omgørelser af tilsynsrådets beslutninger. Forslaget om at inddrage ikke-eurolande i drøftelser herom med medlemmerne af ECB's styrelsesråd i sådanne situationer kan støttes.

Samtidigt er det væsentligt, at kvaliteten af det fælles tilsyn bliver høj på linje med kvaliteten af det nuværende danske tilsyn. Der skal sikres tilstrækkeligt effektive beslutningsprocedurer i forhold til arbejdsdelingen mellem ECB og de nationale tilsyn. Regeringen arbejder for, at det fremgår af forordningen, f.eks. i en præambel, at det kommende tilsyn under ECB skal tage højde for forskellige forretningsmodeller.

For så vidt angår brugen af såkaldte makroprudentielle værktøjer til håndtering af systemiske risici bør disse fastlægges af det fælles tilsyn tilpasset forholdene i de enkelte deltagende lande, men med inddragelse af de nationale myndigheder og med mulighed for, at der nationalt skal kunne fastsættes strammere krav.

Der bør i det omfang det er muligt i forhold til traktaten sikres passende demokratisk ansvarlighed for ECB i det fælles tilsyn via de nationale parlamenter i de deltagende lande, herunder gennem orientering og skriftlige redegørelser hvor relevant.

Eventuel dansk deltagelse i det fælles tilsyn

Udover klarhed om det endelige kompromis vedr. tilsynsforslaget, vil der for at kunne tage stilling til evt. fuld dansk deltagelse være behov for klarhed om det nærmere indhold af et nært samarbejde med ECB. Der vil desuden være behov for afklaring af det forventede kommende forslag fra Kommissionen om en fælles afviklingsordning mv., f.eks. ordningens indretning og principper vedr. finansiering af afvikling og adgangsvilkår for ikke-eurolande. Fra dansk side lægges bl.a. vægt på et regime, hvor det som udgangspunkt er banksektoren og ikke de offentlige finanser bærer omkostningerne ved bankkriser.

Der vil således først på et senere tidspunkt blive taget endelig stilling til evt. dansk deltagelse i det fælles tilsyn, når der er større klarhed vedr. disse elementer, og på baggrund af en samlet vurdering af fordele og ulemper.

Andre landes holdning

Landene vurderes på baggrund af de hidtidige drøftelser af sagen generelt at støtte formålet med forslaget til en fælles tilsynsmekanisme og forslag til ændring af EBA-forordningen, idet der fortsat udestår forhandling af væsentlige elementer vedr. f.eks. arbejdsdelingen mellem ECB og de nationale tilsyn, evt. deltagende ikke-eurolandes vilkår, stemmereglerne i EBA mv.