



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

15-12-2017

Forslag til revision af forordningerne vedr. de europæiske tilsynsmyndigheder

KOM(2017)536 (Omnibusforslaget)¹, KOM(2017)537² og KOM(2017) 539³

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 20. september 2017 en pakke af ændringsforslag, der ændrer Det Europæiske Finanstilsynssystem. Systemet består af Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici og de tre europæiske tilsynsmyndigheder for henholdsvis banker (EBA), forsikring og pension (EIOPA) og værdipapirer og markeder (ESMA) samt de nationale tilsynsmyndigheder. Kommissionens forslag til ændring af rammerne for Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) er ikke behandlet i nærværende notat. Der er oversendt grund- og nærhedsnotat herom til Folketingets Europaudvalg den 16. november 2017.

Kommissionens forslag har til formål at styrke rammerne for arbejdet i Det Europæiske Finanstilsynssystem ved at styrke de europæiske tilsynsmyndigheders beføjelser og dermed styrke den ensartede tilsynspraksis (konvergens) i EU. Konkret foreslås det at centralisere en række tilsyns-

¹ Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentet og Rådets forordning nr. 1093/2010 vedrørende den Europæiske Bank-tilsynsmyndighed (EBA), forordning nr. 1094/2010 vedrørende den Europæiske Pensions- og Forsikringstilsynsmyndighed (EIOPA), forordning nr. 1095/2010 vedrørende den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA), forordning nr. 345/2013 om Europæiske Venturekapitalfonde, forordning nr. 346/2013 om Europæiske Social Iværksætterfonde, forordningen nr. 600/2014 om markeder for finansielle instrumenter, forordning nr. 760/2015 om Europæiske Langsigtede Investeringsfonde, forordning nr. 1011/2016 om indeks, der bruges som benchmarks i finansielle økonomiske resultater og finansielle kontrakter eller med henblik på at måle investeringsfondens økonomiske resultater og forordning 1129/2017 om det prospekt, der skal offentliggøres, når værdipapirer udbydes til offentligheden eller søges optaget til handel på et reguleret marked.

² Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU om markeder for finansielle instrumenter og direktiv 2009/138/EF om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II)

³ Kommissionens forslag til ændring af Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentet og Rådets forordning nr. 1095/2010 vedrørende den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) og forordning nr. 648/2012 fsva. procedurer og myndigheder involveret i autorisering af centrale modparter (CCP'er) og krav til anerkendelse af tredjelands CCP'er (EMIR 2). Grund- og nærhedsnotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 11. september 2017.

kompetencer direkte hos de europæiske tilsynsmyndigheder og ændre de europæiske tilsynsmyndigheders interne organisering for at styrke deres beslutningstagning.

Derudover foreslår Kommissionen at ændre finansieringen af de europæiske tilsynsmyndigheder i retning af direkte opkrævning fra den finansielle sektor frem for bidrag fra de nationale tilsynsmyndigheder.

Regeringen vurderer, at forslaget går videre, end hvad der er behov for, herunder ift. tildeling af nye beføjelser til de europæiske tilsynsmyndigheder og generelle beføjelser til og organisering af de europæiske tilsynsmyndigheder på bekostning af de nationale myndigheder. Der vurderes generelt at mangle tilstrækkeligt klare begrundelser for de foreslåede ændringer af et generelt velfungerende system. Regeringen ønsker i udgangspunktet at bevare den nuværende finansieringsmodel for tilsynsmyndighederne, da denne model vurderes bedre at kunne sikre, at omkostningsniveauet ikke bliver højere end nødvendigt.

Regeringen støtter, at de europæiske tilsynsmyndigheder får en større rolle ifm. vurdering af tredjelands finansielle regler (ækvivalensvurderinger) og opfølgingsarbejde på disse, samt at der lægges op til en øget inddragelse af repræsentanter for sektoren, forbrugere og investorer i tilblivelsen af de finansielle rammevilkår.

2. Baggrund

På baggrund af erfaringerne fra den finansielle krise blev tilsynssamarbejdet på det finansielle område i EU i 2011 styrket med etableringen af Det Europæiske Finanstilsynssystem. Det betyder, at EU siden 1. januar 2011 har haft tre tilsynsmyndigheder for hhv. banker (European Banking Authority – EBA), forsikring- og pensionselskaber (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) og værdipapirer og markeder (European Securities and Markets Authority – ESMA).

De europæiske tilsynsmyndigheder bidrager generelt til at understøtte lovgivningsarbejdet på deres relevante ressortområder i form af bl.a. udarbejdelse af udkast til tekniske standarder og teknisk rådgivning til Kommissionen. Derudover bidrager de til en mere harmoniseret anvendelse af de finansielle EU-retsakter igennem bl.a. erfaringsudvekslinger, ensartede fortolkninger, processer, m.v. De europæiske tilsynsmyndigheder har på enkelte snævert afgrænsede områder endvidere direkte tilsynsbeføjelser, herunder ift. kreditvurderingsbureauer (ESMA).

Kommissionens forslag (der konkret er et forslag, der samler ændringer til flere retsakter, et såkaldt ”omnibusforslag”) lægger op til en omfattende revision, der også involverer ændringer af en række sektorlove vedrørende finansielle markeder (MiFID II og MiFIR), pension og forsikring (Solvens II), prospekter (prospekt-forordningen) og finansielle benchmarks (benchmark-forordningen) såvel som forordningerne for europæi-

ske fonde inden for venturekapital (EuVECA), sociale iværksættere (EuSEF) og langsigtede investeringer (ELTIF).

Kommissionens forslag følger op på en høring og evaluering af de europæiske tilsynsmyndighedernes virke fra foråret 2017.

Kommissionen ser forslaget som en del af arbejdet med udvikling af en kapitalmarkedsunion i EU. Kapitalmarkedsunionen vedrører alle EU-lande og er en samlebetegnelse for en lang række forskellige tiltag på det finansielle område, som alle har til formål at skabe mere velfungerende og integrerede kapitalmarkeder i EU til gavn for vækst og beskæftigelse.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Kommissionens forslag skal behandles og vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige EU-beslutningsprocedure i TEUF artikel 294, hvor Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Det bemærkes endvidere, at Kommissionen som en del af den samlede pakke om Det Europæiske Finanstilsynssystem fremsatte et forslag til ændring af rammerne for Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici. Grund- og nærhedsnotat herom er blevet oversendt til Folketingets Europaudvalg den 16. november 2017.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at ændre rammevilkårene for Det Europæiske Finanstilsynssystem, særligt EBA, EIOPA og ESMA. Dette sker i lyset af de seneste ændringer af den finansielle lovgivning og markedsforhold, arbejdet med udvikling af kapitalmarkedsunionen og i lyset af UK's udtræden af EU (Brexit). Kommissionen ønsker, at de europæiske tilsynsmyndigheder har de nødvendige beføjelser, struktur samt tilstrækkelig finansiering for at kunne styrke den ensartede tilsynspraksis (konvergens) i EU. Særligt ESMA tilføres med forslaget en række yderligere kompetencer fra de nationale tilsynsmyndigheder, hvilket skal ses i lyset af ambitionen om at styrke arbejdet med at etablere en kapitalmarkedsunion for alle EU-landene.

Forslagets forskellige elementer behandles nedenfor.

I. Øgede kompetencer

Forslaget lægger op til at tilføje de europæiske tilsynsmyndigheder en række nye direkte tilsynskompetencer samt øge kompetencerne på eksisterende områder. De væsentligste ændringer er beskrevet nedenfor.

A. Udvidelse af de europæiske tilsynsmyndigheders anvendelsesområde til en række yderligere retsakter, hvor de europæiske tilsyns-

myndigheders tilsynsmæssige kompetencer herefter også vil gælde⁴. Der er primært tale om retsakter, som er vedtaget efter tilsynsmyndighedernes oprettelse, og hvor de europæiske tilsynsmyndigheder i forvejen har visse kompetencer eller områder, der naturligt hører under deres respektive ressortområde.

For ESMA's vedkommende er der dog tale om en udvidelse af hidtidige kompetencer på områder, der også reguleret, da de europæiske tilsynsmyndigheder blev oprettet, i relation til regnskabsdirektivet og forordningen om internationale regnskabsstandarder (IFRS). Det foreslås således, at ESMA skal kunne arbejde med ensartet tilsynspraksis på hele retsakternes anvendelsesområde, mens ESMA i dag kun har kompetencer fsva. samarbejde for virksomheder, der har værdipapirer optaget til handel på regulerede markeder.

B. Eksplicit tilføjelse af **forbrugerbeskyttelse, FinTech og bæredygtig finansiering** som en del af de generelle overvejelser og hensyn, som de europæiske tilsynsmyndigheder skal tage i betragtning ifm. deres virke. Det er ikke nærmere specificeret, hvordan de europæiske tilsynsmyndigheder skal forholde sig til disse områder. Det bemærkes, at forbrugerbeskyttelse allerede er nævnt i de grundlæggende forordninger i relation til overvågningsfunktioner og tværgående emner mellem de europæiske tilsynsmyndigheder. Det nye er, at det nu eksplicit fremgår, at der skal tages hensyn til forbrugerbeskyttelsesforhold, ligesom der ligger op til nedsættelse af arbejdsgrupper og inddragelse af relevante forbrugerbeskyttelsesmyndigheder.

C. Forslaget lægger op til at **udvide ESMA's direkte tilsynskompetencer**. I dag fører ESMA alene direkte tilsyn med kreditvurderingsinstitutter og handelsregistre vedr. derivater⁵. Med forslaget til revision af Det Europæiske Finanstilsynssystem er der lagt op til at omfatte en række yderligere områder, hvor Kommissionen vurderer, at der i særlig grad er tale om aktiviteter, der har grænseoverskridende karakter, der er vigtige for det indre marked eller som angår tredjelandsforhold.

Beføjelserne indebærer konkret tilladelser/godkendelser samt forskellige tilsynsmæssige aktiviteter, herunder bl.a. øget adgang til at indhente informationer hos de relevante aktører, ret til at få adgang til deres lokaler til bl.a. inspektioner og til at pålægge administrative bøder.

⁴ Det drejer sig for EBA om: forbrugerkreditdirektivet, indskydergarantidirektivet, forordningen om grænseoverskridende betalinger, det fjerde hvidvaskdirektiv og pengeoverførselsforordningen, betalingstjenestedirektivet og SSM-forordningen. For ESMA drejer det sig om: direktivet om alternative investeringsforeninger, regnskabsdirektivet og forordningen om internationale regnskabsstandarder (IFRS). For EIOPA drejer det sig om: direktivet om ansvarsforsikring af motorkøretøjer.

⁵ Med EMIR2-forslaget er der lagt op til også at inkludere centrale modparter fra tredje-lande på denne liste.

Beføjelserne tildeles på følgende områder, som er uddybet i bilag 1:

- **Følgende benchmarks** (et indeks, der bliver brugt som reference-pris i finansielle kontrakter⁶): i) tredjelands-benchmarks og ii) såkaldt ”kritiske benchmarks”, herunder potentielt danske CIBOR, jf. bilag 1.
- **Visse prospekter**⁷: i) tredjelands-prospekter, ii) prospekter for visse typer af finansielle instrumenter⁸ og iii) prospekter for virksomhed inden for følgende områder: a) ejendomme, b) mineraler c) forskningsbaserede virksomheder og d) shipping.
- **Alternative EU-investeringsfonde**⁹ for henholdsvis venturekapital (EuVECA), sociale iværksættere (EuSEF) og langsigtede investeringer (ELTIF).
- Tilsyn med visse **udbydere af datarapporteringstjenester**¹⁰, ligesom modtagelse af transaktionsindberetninger fra hele EU centraliseres hos ESMA.
- Muligheder for, at ESMA vil kunne forbyde finansielle produkter og eller instrumenter.

D. Styrket rolle for **EIOPA ifm. godkendelse af forsikringsselskabers interne modeller** til beregning af kapitalkrav.¹¹ Kommissionen foreslår for det første, at EIOPA skal orienteres om godkendelsesanmodninger fra forsikringsselskaber med mulighed for at foretage en selv-

⁶ Et eksempel er rente-benchmarket CIBOR (Copenhagen Interbank Offered Rate). Der findes også benchmarks for eksempelvis råvarer, hvor benchmarks benyttes til at fastsætte prisen på eksempelvis olie, guld og fødevarer, ligesom valutaindeks er en type af benchmark, når det danner grundlag for prissætningen i valutahandler

⁷ Et prospekt skal udarbejdes og godkendes for at foretage et udbud af værdipapirer til offentligheden, eller søge værdipapirer optaget til handel på et reguleret marked (som NASDAQ OMX). Prospektet er et dokument, der indeholder information for at give en potentiel investor et retvisende billede af en udsteder/udbyders økonomiske forhold og oplysninger om betingelserne, der gælder for salget af værdipapirerne.

⁸ Konkret omhandler det såkaldte ”non-equity”-værdipapirer, der udgør andre typer værdipapir end aktier, ofte obligationer og ”asset backed securities” (ABS) (sekuritiseringer), som oftest er obligationer, udstedt med sikkerhed i en pulje af lån, fx til virksomheder, eller hvor indtægterne stammer fra andre aktiver end almindelige lån

⁹ En alternativ investeringsfond er en enhed, der rejser kapital fra en række investorer med henblik på at investere denne kapital efter en defineret investeringspolitik og hvor ejere af andele i enheden, som en kollektiv gruppe ikke har nogen daglige beføjelser eller kontrol over enheden. En typisk alternativ investeringsfond vil være en kapitalfond (private equity fond), venturekapitalfond eller en hedgefond.

¹⁰ Dataindberetningstjenester håndterer transaktioner med finansielle instrumenter, som er optaget til handel på en markedsplads, uanset transaktionen finder sted på eller uden for markedspladsen. Transaktionsdata er meget detaljeret information om transaktioner, herunder om køber, sælger, pris, tidspunkt, markedsplads, mv., som bruges til at undersøge, om der er sket markedsmissbrug. Det drejer sig konkret om såkaldte ”approved publication arrangements” (APA), ”consolidated tape providers” (CTP) og ”approved reporting mechanism” (ARM), som er specialiserede tjenester inden for datarapportering.

¹¹ Indholdet af forslagene fremgår af en ny art. 21a i EIOPA’s forordning og forslaget KOM(2017) 537.

stændig vurdering af den interne model og udstede en formel udtalelse, som den nationale tilsynsmyndighed vil skulle tage til efterretning ifm. godkendelsen.

For det andet foreslås det for forsikringskoncerner, at EIOPA får kompetence til at deltage i afgørelser, inspektioner og til at træffe bindende afgørelse om interne modeller, hvis de involverede nationale tilsynsmyndigheder ikke kan nå til enighed eller på anmodning fra det ansøgende forsikringssselskab.

- E. Nye kompetencer for alle tre europæiske tilsynsmyndigheder indenfor finansielle virksomheders aftaler om **delegation og outsourcing af virksomhedens aktiviteter såvel som risikooverførelser til tredjelande**. Konkret vil de nationale tilsynsmyndigheder skulle give meddelelse før og efter, der gives tilladelse eller registrering af væsentlige aftaler. De europæiske tilsynsmyndigheder får dermed mulighed for at overvåge de nationale tilsynsmyndigheders praktiske arbejde på området og, om nødvendigt, omstøde konkrete beslutninger.

Derudover får de europæiske tilsynsmyndigheder beføjelse til at overvåge, at de nationale tilsynsmyndigheder foretager verifikation af, at sådanne aftaler overholder gældende ret. I dag foregår verifikationsarbejde ikke, når der indgås aftaler, men som et element i de generelle inspektioner hos virksomhederne.

- F. Nye, udvidede kompetencer til de europæiske tilsynsmyndigheder ift. fastlæggelse af treårige **detaljerede tilsynsstrategier og -arbejdsprogrammer**, som de nationale tilsynsmyndigheder i vid udstrækning skal følge i deres årlige nationale strategier. Udkast til de nationale tilsynsstrategier indsendes til de europæiske tilsynsmyndigheder før endelig vedtagelse mhp. at kunne vurdere, hvorvidt de i al væsentlighed er i overensstemmelse med de europæiske tilsynsmyndigheders strategi og program. Samtidig skal de nationale tilsynsmyndigheder løbende redegøre for, at de i deres tilsynsaktiviteter efterlever prioriteterne i de europæiske tilsynsmyndigheders tilsynsstrategier. Systemet adskiller sig fra i dag, hvor de europæiske tilsynsmyndigheders tilsyns- og arbejdsprogrammer alene ventes at blive taget med i overvejelserne i den nationale planlægning af tilsynsarbejdet.

- G. En ændring af metoden for **evaluering af de nationale tilsynsmyndigheder** (såkaldte "peer reviews"), så evalueringerne fremover vil skulle foretages af ansatte i de europæiske tilsynsmyndigheder i en dertil nedsat komité og uafhængigt af eksperter fra de øvrige nationale tilsynsmyndigheder. I dag foretages "peer reviews" af nationale eksperter fra tilsynsmyndighederne.

- H. Øgede forpligtelser og beføjelser til de europæiske tilsynsmyndigheder fsva. **ækvivalensvurderinger**, dvs. vurderinger af hvorvidt et tredjeland har regler, der svarer til EU-reglerne, hvorved virksomheder i tredjelandet kan få adgang til EU, og virksomheder i EU kan få adgang til tredjelande. De europæiske tilsynsmyndigheder foreslås i større grad inddraget i selve ækvivalensvurderingen og i særdeleshed i det opfølgende arbejde (efter at et givent tredjeland har fået en positiv ækvivalensvurdering) i form af løbende overvågning af udviklingen i tredjelandet og dermed status for vurderingen. I dag varetages denne opfølgende overvågning af de ækvivalente tredjelande af Kommissionen, men alene i et omfang, som Kommissionen selv anser for utilstrækkeligt.
- I. En øget mulighed for **dataindsamling direkte hos berørte finansielle institutter og for at uddele bøder**, hvis institutterne f.eks. leverer utilstrækkelige eller misvisende oplysninger. Det nye element i forhold til i dag er muligheden for at pålægge de finansielle institutioner dagsbøder eller bøder, ligesom der indføres beløbsgrænser (mellem EUR 50.000 og 200.000) og mulige formildende hhv. skærpende faktorer. Disse vil blive pålagt direkte af de europæiske tilsynsmyndigheder. Finanstilsynet har ikke lige så vidtrækkende kompetencer i dag¹².
- J. Udvidelse af de europæiske tilsynsmyndigheders rolle ifm. **tvistløsning** (dvs. uenigheder mellem nationale tilsynsmyndigheder), så de europæiske tilsynsmyndigheder f.eks. i øget omfang kan agere på eget initiativ og stille krav om, at nationale tilsynsmyndigheder ændrer eller trækker beslutninger tilbage.

II. Intern organisering af de europæiske tilsynsmyndigheder

Forslaget lægger derudover op til væsentlige ændringer i den interne struktur og kompetencefordeling i de tre tilsynsmyndigheder.

De europæiske tilsynsmyndigheder er i dag organiseret med et Tilsynsråd ("Board of Supervisors") for hver europæisk tilsynsmyndighed, hvor højtstående repræsentanter fra alle 28 nationale tilsynsmyndigheder er repræsenteret. Formanden for hver af de europæiske tilsynsmyndigheder forbereder møderne og fungerer som mødeleder i Tilsynsrådet. Hver tilsynsmyndighed har derudover et Styrelsesudvalg ("Management Board"), hvor myndighedens administrerende direktør, formand samt seks medlemmer er repræsenteret (direktøren har ingen stemmeret). De seks med-

¹² Finanstilsynet har mulighed for i klart afgrænsede tilfælde at udstede et administrativt bødeforelæg, hvor den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig villig til at betale bøden. Derudover kan Finanstilsynet pålægge daglige eller ugentlige bøder som tvangsmiddel over for bl.a. ledelsen i finansielle virksomheder, hvis sådanne ikke efterkommer pligter, som er udstedt i medfør af lov om finansiel virksomhed.

lemmer vælges af og blandt Tilsynsrådets medlemmer. Styrelsesudvalgets opgave er bl.a. at forberede visse beslutninger til godkendelse i Tilsynsrådet, herunder arbejdsprogrammer og budget.

Den administrerende direktør varetager den daglige drift samt forberedelsen af arbejdet i Styrelsesudvalget. Både formanden og den administrerende direktør udpeges af Tilsynsrådet med bekræftelse af Europa-Parlamentet. De repræsenterer begge den respektive europæiske tilsynsmyndighed og ikke de nationale tilsynsmyndigheder.

I Tilsynsrådet i hver af de europæiske tilsynsmyndigheder stemmes der i udgangspunktet med simpelt flertal (hvert land har én stemme). Dog gælder der fsva. de mest centrale beslutninger, herunder vedtagelse af tekniske standarder, retningslinjer og anbefalinger, krav om et kvalificeret flertal som i Rådet. I EBA's Tilsynsråd er der derudover indført et krav om såkaldt "dobbelt flertal", der betyder, at centrale beslutninger skal vedtages med kvalificeret (eller i enkelte tilfælde simpelt) flertal blandt alle lande (dvs. de almindelige stemmeregler), og herudover også skal vedtages ved simpelt flertal blandt medlemmer hhv. indenfor og udenfor det styrkede banksamarbejde (bankunionen). Fsva. EBA skal mindst to af medlemmerne i Styrelsesudvalget derudover være fra EU-lande udenfor det styrkede banksamarbejde.

Kommissionens forslag indebærer følgende centrale ændringer i forhold til ovenstående organisering:

A. Oprettelse af en uafhængig direktion ("Executive Board") på fuld tid til afløsning for det eksisterende Styrelsesudvalg og den administrerende direktør. Den uafhængige direktion skal bestå af formanden for den respektive europæiske tilsynsmyndighed og et antal fuldtidsmedlemmer (tre i hhv. EBA og EIOPA og fem i ESMA) samt Kommissionen, der deltager uden stemmeret. Direktionen skal ifølge forslaget forberede arbejdet i Tilsynsrådet og får tildelt ret til at udtale sig og lave forslag til alle emner, der behandles i Tilsynsrådet. Direktionen skal ligeledes forberede alle beslutninger angående tilsynsmæssige forhold.

Herudover tildeles direktionen en række enekompetencer (som før lå hos de nationale repræsentanter i Tilsynsrådet), herunder ift. sager vedrørende anvendelse af EU-retsakter ("Breach of Union Law"), tvistløsning, uafhængige evalueringer, bødeudstedelse, stresstest, forhold vedr. delegation og outsourcing til tredjelande samt udarbejdelse og evaluering af tilsyns- og arbejdsprogrammer. På disse områder vil forslaget dermed medføre, at Tilsynsrådet – og dermed de nationale tilsynsmyndigheder – ikke længere vil have kompetencen. I forhold til EBA genfindes fsva. den uafhængige direktion ikke det eksisterende krav til repræsentation fra EU-lande uden for det styrkede banksamarbejde, som aktuelt gælder i EBA's Styrelsesudvalg.

Det bemærkes, at det med Kommissionens forslag om revision af EMIR-forordningen (EMIR2-forslag) bl.a. blev foreslået at centralisere tilsynsopgaver og -kompetencer over centrale modparter (CCP'er¹³) hos ESMA ved at oprette af et nyt selvstændigt organ (CCP-tilsynsrådet). Tilsynsrådet vil skulle håndtere alle spørgsmål relateret til tilsynsarbejdet med CCP'er i ESMA. Tilsynsrådet skal bl.a. bestå af permanente medlemmer som er tre uafhængige (af tilsynsmyndighederne) fuldtidsmedlemmer. Med forslaget til revision af Det Europæiske Finanstilsynssystem lægges der op til, at yderligere en række opgaver placeres i dette råd frem for i den uafhængige direktion.

- B. **Sammensætningen af Tilsynsrådet ændres** til også at inkludere bl.a. alle medlemmer af den uafhængige direktion samt en række medlemmer uden stemmeret, herunder ECB (fsva. EBA og ESMA). ECB deltager i dag i møderne af Tilsynsrådet hos EBA, men ikke hos ESMA.
- C. Det **dobbelte flertal bibeholdes** hos EBA's tilsynsråd, men suppleres af et generelt tilstedeværelseskrav (for både lande som deltager og ikke deltager i det styrkede banksamarbejde). Det dobbelte flertal finder ikke længere anvendelse for de områder, hvor den uafhængige direktion har enekompetence, da disse beslutninger ikke længere træffes i Tilsynsrådet, jf. pkt. A.
- D. **Styrket rolle for de europæiske tilsynsmyndigheders ”Stakeholder Groups”** (finansielle virksomheder og repræsentanter for forbrugere, investorer mv.) ift. f.eks. at påpege overtrædelse af de europæiske tilsynsmyndigheders mandat ved udstedelse af henstillinger.

III. Ændret finansieringsmodel

Aktuelt fungerer finansieringen af de europæiske tilsynsmyndigheder via en nøgle, hvor 40 % finansieres af EU-landene (via EU-budgettet) og 60 % af de nationale tilsynsmyndigheder. I Danmark er Finanstilsynet (og dermed de nationale bidrag til de europæiske tilsynsmyndigheder fra tilsynsmyndighederne) finansieret fuldt ud ved afgifter betalt af den finansielle sektor under tilsyn (dvs. afgiftsfinansieret).

Kommissionen foreslår, at EU-budgettet maksimalt bidrager med 40 %, og at de resterende midler som noget nyt finansieres direkte af sektoren (frem for via de nationale tilsynsmyndigheder). Kommissionens formål med at ophæve 40/60-fordelingsnøglen mellem EU-budgettet og bidragene fra sektoren (eller de nationale myndigheder) er, at de europæiske tilsynsmyndigheders budgetter dermed ikke låses fast af EU's budgetfor-

¹³ Centrale modparter er finansielle virksomheder som står for afviklingen af en handel med finansielle instrumenter aftalt mellem en køber og en sælger af et instrument.

handlinger. Ændringen betyder, at der kan opkræves yderligere bidrag fra sektoren, selvom der ikke er opbakning til at hæve EU-budgettets andel af finansieringen.

Sektormidlerne deles op i hhv. årlige bidrag fra 1) alle finansielle institutter omfattet af lovgivningen, som de europæiske tilsynsmyndigheder har under deres ressort, og i 2) direkte bidrag fra de finansielle virksomheder, som foreslås underlagt direkte europæisk tilsyn. Fsva. de førstnævnte bidrag fra sektoren foreslås de opkrævet igennem en dertil nationalt udpeget myndighed på baggrund af oplysninger fra den europæiske tilsynsmyndighed. De nationale myndigheder hæfter ved manglende betaling. Fsva. sidstnævnte (virksomheder under direkte tilsyn af de europæiske tilsynsmyndigheder) opkræves disse direkte.

Fordelingen af bidragene fra sektoren vil blive fastsat via en nøgle, som skal nærmere fastsættes i en delegeret retsakt vedtaget af Kommissionen. Der skal i forhold til denne nøgle tages hensyn til kategorier af institutter og størrelsen af instituttet i forhold til vigtighed på markedet. Endvidere foreslås der mulighed for Kommissionen til at undtage finansielle institutter for at bidrage på baggrund af størrelse eller fastsætte minimumstærskel for bidrag.

Det foreslås, at udkast til de europæiske tilsynsmyndigheders budget udarbejdes af den uafhængige direktion. De europæiske tilsynsmyndigheders budget vedtages af Tilsynsrådet og bliver endeligt, når Unionens almindelige budget vedtages.

I den nuværende finansieringsmodel har Rådet og Europa-Parlamentet direkte kontrol med de europæiske tilsynsmyndigheders budgetramme, da den faste fordeling mellem bidrag fra EU-budgettet (40 %) og fra sektoren (60 %) betyder, at bevillingen fra EU-budgettet sætter et automatisk loft på de europæiske tilsynsmyndigheders samlede ramme og dermed også, hvad sektoren skal bidrage med. I modsætning hertil vil Rådet og Europa-Parlamentet i den nye finansieringsmodel alene have kontrol med bidraget fra EU-budgettet, mens det samlede budget og dermed sektorfinansieringen bestemmes af de europæiske tilsynsmyndigheder selv – i sidste ende Tilsynsrådet, jf. ovenfor.

4. Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget og har endnu ikke tilkendegivet sin holdning til forslaget. Europa-Parlamentet har dog tidligere (og under den foregående forsamling) vedtaget anbefalinger til Kommissionen om revisionen af Det Europæiske Finanstilsynssystem¹⁴, hvori Europa-Parlamentet bl.a. efterspurgte en større uafhængighed og øgede kompetencer til de europæiske tilsynsmyndigheder, herunder at Styrelses-

¹⁴ Rapport med anbefalinger til Kommissionen om revisionen af Det Europæiske Finanstilsynssystem af 26. februar 2014, ref. A7-0133/2014.

rådet blev omdannet til et uafhængigt organ. Europa-Parlamentet ønskede også at øge ressourcerne til de europæiske tilsynsmyndigheder og lade disse komme direkte fra den finansielle sektor.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at hensigten om at sikre et mere integreret og vel-fungerende indre marked ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, hvis de handler uafhængigt af hinanden på baggrund af medlemsstaternes forskellige tilsynspraksis. Kommissionen angiver, at de sektorområder der foreslås overført til særligt ESMA's direkte tilsynskompetence i deres natur er grænseoverskridende aktiviteter uden særlig tilknytning til nationale markeder, ligesom styrkelse af den ensartede tilsynspraksis bedst opnås ved centralisering af opgaverne hos ESMA. Der-til fremhæver Kommissionen formålet om at forhindre ulige konkurrence, uhensigtsmæssig "forumshopping" (hvor virksomheder vælger at oprette sig eller sælge værdipapirer i EU de steder, hvor regler og tilsyn vurderes som mest lempelig) som begrundelse for behovet for EU-regulering. Kommissionen anfører på den baggrund, at nærhedsprincippet er opfyldt.

Regeringens foreløbige vurdering er, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet i lyset af formålet om at skabe mere effektive finansielle markeder, styrke markedsintegrationen, den finansielle stabilitet samt sikre lige konkurrencevilkår på tværs af EU-lande.

6. Gældende dansk ret & lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vil som minimum indebære, at de følgende danske retsakter vil skulle tilpasses: lov om kapitalmarkeder, lov om finansiel virksomhed, lov om forvaltere af alternativer investeringsfonde (FAIF-loven), lov om investeringsforeninger, bekendtgørelse om outsourcing af væsentlige aktivitetsområder, bekendtgørelse om opgørelse af solvenskapitalkravet ved anvendelse af intern model for gruppe 1-forsikringsselskaber m.v.

Hovedparten af de forordninger, der i forslaget lægges op til at ændre (dvs. de respektive forordninger om EBA, EIOPA, ESMA, EuVECA, EuSEF, ELTIF, benchmarks, prospekter, MiFIR) er dog allerede direkte anvendelige i dansk ret. En vedtagelse af omnibusforslaget forventes derfor at have relativt begrænsede lovgivningsmæssige konsekvenser, om end der kan være behov for visse tilpasninger, hvor der tale om ændringer af direktiver.

Den samlede pakke indeholder også forslag til ændring af direktiverne Solvens II og MiFID II. Ændringer i disse direktiver vil efterfølgende skulle implementeres i dansk ret.

Finanstilsynet er i dag afgiftsfinansieret, hvor den samlede afgiftsstørrelse (bevillingen) er fastsat i finansloven. Afgiften fordeles herefter ud på de finansielle virksomheder efter en fordelingsnøgle, som er fastsat i lov om

finansiell virksomhed. Nøglen definerer størrelsen af afgifterne for den enkelte virksomhed på baggrund af virksomhedernes type og størrelse.

7. Konsekvenser

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vil ikke i sig selv medføre konsekvenser for EU's budget og dermed de danske statsfinanser, idet der med forslaget ikke lægges op til at tilføre yderligere midler fra EU-budgettet til de europæiske tilsynsmyndigheder.

Det er forventet, at forslaget vil kræve en tilførsel af ekstra årsværk og ressourcer til de europæiske tilsynsmyndigheder som følge af de nye kompetencer, jf. afsnit om erhvervsøkonomiske konsekvenser. Da der er lagt op til, at andelen af de europæiske tilsynsmyndigheder finansiering, der stammer fra EU-budgettet, maksimalt må udgøre samme relative andel som i dag (40 pct.) – men altså som noget nyt potentielt mindre – er det forventningen, at ekstraudgifterne vil blive finansieret af markedsaktørerne. Såfremt dette ikke er tilfældet, vil en merfinansiering fra EU-budgettet medføre statsfinansielle konsekvenser.

En eventuel finansiering fra EU-budgettet vil skulle fastsættes i forbindelse med EU's årlige budgetforhandlinger.

Kommissionen fremfører i forbindelse med forslaget, at overgangen til direkte sektorbidrag og i særdeleshed flytning af kompetencer til de europæiske tilsynsmyndigheder, vil betyde, at medlemslandene vil kunne forvente en tilsvarende besparelse i udgifterne til tilsyn¹⁵.

Kommissionens vurdering baserer sig på en antagelse om, at der vil være tale om en 1:1 overførsel af opgaver fra de nationale tilsynsmyndigheder til de europæiske tilsynsmyndigheder. Det vil skulle afdækkes nærmere som led i forhandlingerne, hvorvidt der reelt vil blive tale om en 1:1 overførsel af opgaver og eventuelle konsekvenser heraf.

Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at estimere de nøjagtige ændringer i udgifterne til det tilsynsmæssige arbejde, idet en række af de opgaver, der foreslås overflyttet til ESMA, herunder vedr. benchmarkforordningen, investeringsfondsområdet og på prospektområdet, endnu ikke er trådt i kraft. Det dertil knyttede udgiftsniveau er derfor uvist.

¹⁵ Det danske medlemsbidrag til de europæiske tilsynsmyndigheders budget svarer aktuelt til ca. DKK 7 mio. per år og opkræves allerede fra den danske finansielle sektor. Dansk bidrag opgøres ud fra stemmereglene om kvalificerede flertal i Rådet, hvor Danmark har en stemmевægt svarende til 1,99 %. Således udgør dansk bidrag til hver europæisk tilsynsmyndighed 1,99 % af 60 % af det samlede budget.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen anfører, at der vil være positive samfundsøkonomiske konsekvenser, idet forslaget vil medføre øget integration af markeder, der tilbyder et større udbud af produkter, investeringer og fremmer yderligere finansieringskilder.

Det vurderes at være uklart, i hvilket omfang forslaget er indrettet på en måde, så de positive samfundsøkonomiske gevinster reelt vil blive opnået. Det skal ses i lyset af, at effekten af Kommissionen forslag samtidig er, at det finansielle tilsyn i EU får ringere mulighed for at tage specifikke, nationale forhold i betragtning, hvilke risikere at have negative samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Kommissionen estimerer på baggrund af størrelsen af den danske nationale finansielle sektor, at denne vil skulle bidrage til de europæiske tilsynsmyndigheders budgetter med 2,09 % af det samlede budget (mod 1,99 % i dag). Dette estimat er imidlertid behæftet med en række usikkerheder. For det første er det muligt, at sektorens andel af finansieringen kunne blive større, da EU-budgettet ville kunne bidrage med mindre end 40 %. Derudover er det uvist, om alle finansielle institutter vil skulle bidrage, eller om der indføres minimumstærskler, samt hvordan den relative fordel af bidrag mellem forskellige typer af finansielle virksomheder (og deres størrelse) opgøres. Dertil kommer, at der ikke i forslaget er angivet retningslinjer for eventuelle gebyrer for f.eks. prospektgodkendelse (som i dag er uensartet i EU) eller tilsyn med og godkendelse af benchmarks og alternative EU-investeringsfonde, hvor reglerne endnu ikke er trådt i kraft.

Kommissionen skønner, at det vil være nødvendigt at tilføre de europæiske tilsynsmyndighederne hhv. 29 (EBA), 35 (EIOPA) og 146 (ESMA) årsværk for at håndtere alle opgaverne i forslaget, dvs. i alt 210 ekstra årsværk.

Hertil kommer øgede omkostninger for de europæiske tilsynsmyndigheder til oversættelse af modtaget materiale til brug for tilsyn og godkendelsesaktiviteter samt opbygninger af IT-systemer.

Udgifterne skal finansieres gennem det finansieringssystem, som Kommissionen lægger op til, dvs. sektorfinansiering og EU-budgettet. Da der er lagt op, at EU-budgettet maksimalt kan bidrage med 40 %, men potentielt mindre, er det forventningen, at udgifterne altovervejende vil blive pålagt de finansielle virksomheder.

Der ventes desuden betydelige erhvervsøkonomiske konsekvenser f.eks. tilretning af virksomhedernes IT-systemer til at håndtere de nye indberetnings- og kommunikationskanaler. Herudover kan der være indirekte økonomiske effekter som følge af længere beslutningsprocesser og dobbelte tilsynskompetencer, som kan forlænge og dermed øge omkostningerne for diverse processer.

8. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med frist for bemærkninger den 11. oktober 2017. Der er indkommet høringssvar fra Finans Danmark, FSR – danske revisorer, Forsikring & Pension, Forbrugerrådet Tænk.

Finans Danmark (FIDA) finder generelt, at det nuværende system er vel-fungerende og ønsker ikke radikale ændringer. Dog støtter FIDA en styrkelse af de europæiske tilsynsmyndigheders rolle i lovgivningsprocessen. FIDA er imod en stærk centralisering af kompetencerne hos de europæiske tilsynsmyndigheder og henviser til vigtigheden af nærhedsprincippet samt et dybtgående kendskab hos nationale tilsynsmyndigheder til differentierede markedsforhold og forretningsmodeller, produkter mv.

Både FIDA og FSR efterlyser øget grundig konsultation og konsekvensanalyser ifm. eventuel kompetenceoverflytning.

FIDA finder det positivt at styrke de europæiske tilsynsmyndigheders styring, herunder deltagelse af eksterne og uafhængige personer i de øverste organer, men fremhæver samtidig vigtigheden af ikke at politisere processen til udvælgelse af medlemmer til den uafhængige direktion.

FIDA hilser bevarelsen af det dobbelte flertal i EBA's tilsynsråd velkommen, men ser ændringen i Styrelsesudvalget i retning af en uafhængig direktion som problematisk og ønsker et sæde forbeholdt et medlem fra et EU-land udenfor bankunionen. FSR opfordrer også til, at der bør arbejdes for varetagelse af ikke-eurolandenes interesser i de styrende organer.

FIDA efterlyser en præcisering af, hvem den uafhængige direktion skal stå til ansvar overfor. Samtidig mener FIDA, at det er essentielt at overdragelse af så vidtrækkende kompetencer til den uafhængige direktion kræver flere kontrolforanstaltninger.

FIDA og FSR er positiv overfor øget involvering af interessenter og en øget transparens, men efterlyser tilsvarende ændringer med henblik på mere generel inddragelse og en forbedring af processerne.

FIDA er skeptisk overfor forslagene om øgede direkte tilsynskompetencer hos ESMA, idet de nuværende systemer og tilsyn overordnet vurderes at fungere effektivt. Særligt er FIDA bekymret for manglende ressourcer,

fleksibilitet samt koordinationsmuligheder på lokale markeder hos ESMA, samt manglende viden om lokale forhold og differentierede forretningsmodeller. Samlet vurderer FIDA, at det kunne resultere i forsinkede administrative processer og dermed adgang til markederne, som kan påvirke konkurrenceevnen i EU.

FIDA forholder sig kritisk over for de øgede koordineringsbeføjelser for ESMA i forhold til tilsyn med delegation, outsourcing og risikooverførelser og noterer, at der ikke er påvist markedsfejl. FIDA er f.eks. bekymret for, at ESMA's beføjelse i forhold til godkendelse af tredjelandes delegation vil medføre risikoeksponeringer for branchen, langsommere adgang til markedet, eventuelle markedsbarrierer og mere omkostningsfulde processer til skade for konkurrenceevnen for europæiske kapitalforvaltere.

FSR finder det uklart, hvorvidt der med forslaget vil ske en overdragelse af beføjelser til ESMA i forhold til endossering af internationale regnskabsstandarder og revisionsstandarder samt kvalitetskontrol heraf. FSR fremhæver, at arbejdet bedst varetages af de eksisterende internationale organer med en vigtig koordinations- og informationsrolle for ESMA. Såfremt dette system bevares, ser FSR positivt på forslaget uden egentligt øget kompetence for ESMA.

FIDA, FSR og Forsikring & Pension (F&P) støtter ikke de foreslåede ændringer af finansieringen af de europæiske tilsynsmyndigheder. FIDA efterlyser mere klarhed over størrelsen af, hvad de enkelte institutter skal bidrage med, idet bidraget ikke bør stige, samt mere klarhed vedr. grænsen for forhøjelse af de europæiske tilsynsmyndigheders budgetter. F&P vurderer, at den eksisterende finansieringsmodel er med til at sikre en effektiv og demokratisk kontrol med de europæiske tilsynsmyndigheder, ligesom arbejdet med tekniske standarder – som angår lovgivningsarbejde og ikke tilsyn - udgør en stor del af deres samlede arbejde. F&P ønsker desuden afklaret, hvorvidt en direkte branchefinansiering er i overensstemmelse med EU-traktaternes bestemmelser om national forrang på skatteområdet.

F&P støtter, at ledelserne i de europæiske tilsynsmyndigheder tilføres uafhængig ekspertise enten som supplement eller som erstatning for de eksisterende ledelser.

FIDA, FSR og F&P henstiller generelt til at få mere tid til at besvare høringer og implementere lovgivningen for at sikre kvaliteten i implementeringsprocessen og interessentdeltagelsen.

Forbrugerrådet Tænk (Tænk) henviser til den Europæiske Forbrugerorganisations (BEUC) høringsvar udarbejdet ifm. Kommissionens offentlige høring af de europæiske tilsynsmyndigheder i maj 2017. Overordnet set støtter Forbrugerrådet, at de europæiske tilsynsmyndigheder bør organiseres på en måde, så forbrugerbeskyttelse optimeres ved at sikre effektiv

og uafhængig håndtering. Således mener Forbrugerrådet, at der bør oprettes en selvstændig EU-myndighed til at varetage forbrugerinteresser inden for finansielle tjenesteydelser, arbejde for tilsynsmæssig konvergens samt have direkte mandat vedrørende produktinterventionsbeføjelser.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været drøftet på arbejdsgruppeniveau og på ECOFIN den 9. november. Der er tegnet sig et billede af, at et stort flertal af EU-landene overordnet er kritiske over for forslaget, herunder særligt de foreslåede udstrakte beføjelser til de europæiske tilsynsmyndigheder på bekostning af de nationale tilsynsmyndigheder. Enkelte lande bakker op om dele eller hovedparten af Kommissionens forslag.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter forslagets overordnede formål, men finder det vigtigt, at nye forslag tilfører reel merværdi og ikke påfører unødige administrative eller økonomiske byrder, herunder udsætter aktørerne for unødige eller uforholdsmæssige juridiske eller økonomiske risici. Det er i den forbindelse centralt, at en række af de retsakter, der lægges op til at ændre med forslaget, endnu ikke – eller først for nyligt – er trådt i kraft. Derfor bør ny regulering kun indføres, hvor der er et helt klart rationale og merværdi.

Regeringen lægger vægt på, at de nationale tilsynsmyndigheders erfaringer og viden om nationale forhold og markeder respekteres og inddrages i et større omfang, end der lægges op til i forslaget mhp. at sikre en ensartet tilsynspraksis og effektivt tilsynsvirke på tværs af EU-landene.

Regeringen er derfor skeptisk over for den foreslåede omfattende overførsel af beføjelser fra de nationale tilsyn til de europæiske tilsynsmyndigheder. Regeringen finder, at der mangler klare begrundelser for de omfattende ændringer af et ellers generelt velfungerende system. Regeringen lægger derfor vægt på, at der findes en bedre balance i forslaget, hvor de europæiske tilsynsmyndigheder alene tildeles yderligere kompetence, hvor der er et klart rationale herfor.

Det drejer sig ikke mindst om de udvidede kompetencer til de europæiske tilsynsmyndigheder vedr. fastlæggelsen af nationale strategi-, tilsyns- og arbejdsprogrammer, der i den nuværende udformning risikerer at lægge store bindinger på de nationale strategier og derved begrænse muligheden for at tage særlige nationale hensyn. Det drejer sig ligeledes om EIOPA's godkendelse af forsikringsselskabers interne modeller til opgørelse af kapitalkrav, hvor øget koordination vil kunne opnås ved en øget vejledende og støttende rolle for EIOPA. Vedrørende de europæiske tilsynsmyndigheders beføjelser fsva. delegation og outsourcing finder regeringen det væsentligt, at øget koordination ikke risikerer at medføre langsommelige processer og øgede omkostninger for europæiske finansielle virksomheder.

Regeringen er ligeledes kritisk over for omfanget af direkte tilsynskompetencer, som ESMA tildeles med forslaget. Det drejer sig i særdeleshed om tilsyn med en lang række af forskellige prospekter samt benchmarks. Regeringen lægger vægt på, at ESMA alene tildeles direkte tilsynskompetencer på de områder, hvor der klart er tale om væsentlig grænseoverskridende aktiviteter, og hvor området ikke vurderes at kunne håndteres lige så godt eller bedre på nationalt plan.

Regeringen er derfor også skeptisk over for det betydelige antal ekstra årsværk, der lægges op til at tilføre de europæiske tilsynsmyndigheder, særligt ESMA, og finder ikke dette tilstrækkeligt begrundet. Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, at konsekvenserne af forslaget for bevillingerne til de europæiske tilsynsmyndigheder afdækkes nærmere i forhandlingerne, og at de budgetmæssige ressourcer begrænses mest muligt. Der lægges således vægt på, at der skabes fuld klarhed om finansieringsomfanget og udgiftsbehovet til de europæiske tilsynsmyndigheder, idet disse pt. ikke er tilstrækkeligt begrundet.

Regeringen ønsker at bevare den nuværende finansieringsmodel for de europæiske tilsynsmyndigheder, da denne model vurderes bedre at kunne sikre, at omkostningsniveauet ikke bliver højere end nødvendigt. Hvis der i Rådet ikke kan opnås opbakning til at bevare modellen, vil regeringen arbejde for, at det i en ny model sikres, at finansiering og indsamling af bidrag blive mindst mulig byrdefuld for branchen og de danske myndigheder, samt at der i selve forordningen (på niveau 1) er klarhed over, hvad institutter skal betale i bidrag. Regeringen vil samtidig arbejde for, at der sikres tilstrækkelig demokratisk kontrol med de europæiske tilsynsmyndighedernes budget, således at evt. afgiftsforhøjelser til finansiering af de europæiske tilsynsmyndigheder godkendes af EU-landene.

Regeringen støtter, at de europæiske tilsynsmyndigheder får en større rolle ifm. ækvivalensvurderinger, da de europæiske tilsynsmyndigheder i kraft af deres ekspertise vil kunne bidrage til de tekniske vurderinger, som i dag alene er tillagt Kommissionen. Regeringen støtter ligeledes forslaget om, at de europæiske tilsynsmyndigheder får ansvar for et forbedret opfølgingsarbejde på ækvivalensvurderingerne.

Regeringen støtter også, at der lægges op til en øget inddragelse af repræsentanter for sektoren, forbrugere og investorer i tilblivelsen af de finansielle rammevilkår.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

I forbindelse med behandling af forslaget i ECOFIN, blev der oversendt samlenotat til Folketingets Europaudvalg den 16. november. Baggrundsnotat om Kommissionens høring om de europæiske tilsynsmyndigheder, herunder regeringens svar, blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 15. maj 2017.

Bilag 1: Direkte tilsynskompetencer til ESMA

Kommissionen lægger op til med forslaget at tilføje ESMA direkte tilsynskompetencer på en række områder:

- i. **Benchmarks:** Kommissionen foreslår, at ESMA skal godkende:
 - i) benchmarks fra tredjelande til anvendelse i EU, og ii) såkaldte ”kritiske benchmarks”. Et benchmark i henhold til benchmarkforordningen kritisk, hvis den samlede værdi af de finansielle instrumenter og kontrakter, der prifsættes på baggrund af benchmarket, overstiger 500 mia. euro.

For et benchmark lige under denne tærskelværdi (mellem 400 og 500 mia. euro.) skal det ud fra nogle kvalitative kriterier vurderes, om benchmarket er kritisk. Der er endelig mulighed for, at tilsynsmyndighederne i det enkelte hjemland for et givent benchmark under visse omstændigheder kan udpege et benchmark som kritisk. Med forslag er det ESMA som skal udpege kritiske benchmarks, der ikke overstiger tærskelværdien på 500 mia. euro. ESMA ville dermed potentielt kunne udpege danske CIBOR som kritisk, hvilket den ikke er vurderet til på nuværende tidspunkt.

- ii. **Prospekter:** Forslaget lægger op til at give ESMA status af ”hjemlandsmyndighed” for al håndtering af nedenstående fire typer prospekter. Dvs., at ESMA tildeles kompetence til at gennemgå og godkende prospekter, håndtere passportingansøgninger¹⁶ m.v. Det foreslås, at ESMA får mulighed for at føre tilsyn med markedsføringsmateriale relateret til prospekterne. ESMA ville skulle kunne godkende prospekter på alle officielle 24 sprog i EU. I dag kan udsteder vælge mellem de af hjem- eller værtslandet accepterede sprog eller et sprog eller engelsk. Bestemmelserne gælder følgende typer:

a) Prospekter fra udstedere og udbydere fra tredjelande¹⁷. Hvis et tredjelandets regler er blevet vurderet og fundet sammenlignelige (ækvivalente) med reglerne i EU, vil ESMA ikke skulle godkende, men alene registrere prospektet og dets brug i EU. I dag skal ethvert prospekt fra et tredjeland godkendes af en EU-udpeget tilsynsmyndighed. I Danmark har der været godkendt ét prospekt fra et tredjeland siden januar 2015.

¹⁶ Når et prospekt er godkendt hos en EU-tilsynsmyndighed, kan den benyttes i hele EU, ved at der meddeles besked om denne brug til de relevante jurisdiktioner, såkaldt ”passporting”.

¹⁷ Grønland og Færøerne er tredjelande i forhold til prospektforordningen, så prospektgodkendelse fra udstedere herfra vil med forslaget blive henlagt til ESMA. Dog vælger sådanne udsteder i praksis Island som hjemland, og Danmark har ikke godkendt et prospekt for færøsk eller grønlandsk udsteder siden januar 2015.

b) Prospekter for optagelse til handel på regulerede markeder af visse typer af finansielle instrumenter (oftest obligationer)¹⁸, der udbydes til kvalificerede investorer¹⁹. I praksis er en stor del af denne handel koncentreret i få medlemsstater, bl.a. pga. markeds-specialisering og efterfølgende salgsmuligheder (det sekundære marked). I Danmark omhandlede ni ud af 56 godkendte prospekter siden januar 2015 denne type finansielle instrumenter.

c) Prospekter for udbud af asset backed securities (ABS), som er værdipapirer udstedt med sikkerhed i en pulje af lån, eller hvor indtægterne stammer fra andre aktiver end almindelig lån, herunder sekuritiseringer. Kommissionen anfører, at formålet for flytningen er den tekniske kompleksitet af værdipapirerne, som bedst varetages centralt. Prospekter for danske realkreditobligationer vurderes ikke umiddelbart at være omfattet heraf, men det kan ikke udelukkes, at ESMA vil se dette anderledes. I Danmark har ingen af de 56 godkendte prospekter siden januar 2015 omhandlet ABS.

d) Prospekter for specialistvirksomheder inden for følgende områder: a) ejendomme, b) mineraler²⁰, c) forskningsbaserede virksomheder²¹ og d) shipping, hvor der stilles yderligere krav til oplysningerne i prospektet i form af henstillinger offentliggjort af ESMA. I Danmark har seks af 56 godkendte prospekter siden januar 2015 faldet i denne kategori.

Kommissionen anslår, at ESMA i alt vil skulle godkende ca. 1.600 prospekter årligt (svarende til cirka halvdelen af prospekter, der blev godkendt i EU i 2016).

- iii. **Alternative EU-investeringsfonde:** ESMA foreslår at få fuld kompetence til at godkende forvaltere af, at trække tilladelsen og føre tilsyn med henholdsvis venturekapital (EuVECA), sociale iværksættere (EuSEF) og langsigtede investeringer (ELTIF).

¹⁸ Konkret omhandler det såkaldte "non-equity"-værdipapirer, der udgør andre typer værdipapirer end aktier, ofte obligationer, og som enten har en pålydende værdi på minimum EUR 1.000 eller EUR 100.000, eller der kræves en samlet minimumsinvestering på EUR 100.000.

¹⁹ Kvalificerede investorer vil være institutionelle investorer som værdipapirhandlere, kreditinstitutter, investeringsfonde, mv.

²⁰ Mineralvirksomheder udøver aktivitet indenfor udvinding af mineraler såsom olie, gas, ædelstene, metal m.v. De yderligere oplysningskrav angår bl.a. omfanget af kilder, forventede udvindingspotential og særlige risici forbundet med arbejdet.

²¹ Forskningsbaserede virksomheder arbejder indenfor laboratorie forskning, udvikling af kemiske eller biologiske produkter eller processer, herunder farmaceutiske virksomheder, diagnoser og landbrug.

Kommissionen anslår, at der i EU i dag er 117 EuVECA fonde, 7 EuSEF fonde og 10 ELTIF fonde. Der er i dag to danske EuVECA'er og ingen EuSEF eller ELTIF.

- iv. **Dataindberetningstjenester:** ESMA foreslås kompetence til at give tilladelse til og føre tilsyn med tre typer af udbydere af dataindberetningstjenester, der udgør ændring af direktivet og forordningen om markeder for finansielle instrumenter (MiFID II og MiFIR) foreslås henlagt til ESMA, med mulighed for at indhente hjælp fra nationale tilsynsmyndigheder. En tilladelse til at udbyde sådanne tjenester er gældende i hele EU.

Det foreslås endvidere, at én type udbydere (ARM'er) fremover ville skulle indberette transaktionsdata direkte til ESMA.

Alle værdipapirhandlere, f.eks. banker og fondsmæglerselskaber, der ikke benytter en ARM, samt NASDAQ OMX (som en operatør af et reguleret marked for indberetningsforpligtelser og ikke omfattet af MiFIR) vil skulle rapportere transaktionsdata direkte til ESMA. I Danmark forventes én virksomhed at søge om at blive en ARM.

- v. **Produktintervention:** ESMA har i dag kompetence til i op til tre måneder at forbyde eller begrænse markedsføring, distribution eller salg af finansielle instrumenter eller aktivitet samt nationale myndigheders mulighed for at gribe ind på permanent basis fsva. finansielle instrumenter i MiFIR. Forslaget lægger op til at udvide reglerne til også at gælde for investeringsforeninger (UCITS), investeringsforvaltningsselskaber og forvaltere af alternative investeringsfonde, da disse håndterer finansielle instrumenter på samme måde som kreditinstitutter og fondsmæglere (omfattet i dag).