

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

8. december 2009

Præcisering af beføjelser for EU-tilsynsmyndigheder på det finansielle område.

- **Forslag til direktiv der ændrer direktiv 1998/26/EF, 2002/87/EF, 2003/6/EF, 2003/41/EF, 2003/71/EF, 2004/39/EF, 2004/109/EF, 2005/60/EF, 2006/48/EF, 2006/49/EF, 2009/65/EF med hensyn til beføjelser tillagt EBA, EIOPA og ESMA - (KOM 2009 576).**

Resumé

Kommissionen fremlagde i september 2009 en forslagspakke vedr. en ny europæisk tilsynsstruktur, som bl.a. opretter en europæisk banktilsynsmyndighed (EBA), en europæisk tilsynsmyndighed for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) og en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed (ESMA)). Der er opnået enighed om forslagspakken i ECOFIN i december 2009, og Europa-Parlamentet har netop påbegyndt sin behandling heraf. Der kan ikke forventes en endelig aftale om pakken før medio 2010.

Det foreliggende forslag er et såkaldt omnibus-direktiv, der samtidig tilretter flere eksisterende sektordirektiver på det finansielle område. Dette sker bl.a. som følge af oprettelsen af de tre nye EU-tilsynsmyndigheder og de beføjelser, disse foreslås tildelt. Ændringerne vedrører forhold vedr. fastsættelse af bindende tekniske standarder, bilæggelse af tvister og forhold af mere formel karakter.

1. Baggrund og indhold

Det centrale i forslaget er at præcisere de omtalte EU-tilsynsmyndigheders beføjelser i sektordirektiverne.

De områder, hvor det foreslås at foretage ændringer, kan i store træk opdeles i følgende kategorier:

- Definition af anvendelsesområde for tekniske standarder.
- Præcisering af områder hvor EU-tilsynsmyndighederne kan bilægge uenighed mellem nationale tilsynsmyndigheder.
- Generelle ændringer, som er nødvendige for, at direktiverne kan fungere i forbindelse med de nye EU-tilsynsmyndigheder.

Konkret omfatter omnibussen følgende direktiver:

- 2006/48/EF og 2006/49/EF om kapitalkrav for kreditinstitutter m.fl.
- 2002/87/EF om finansielle konglomerater
- 2003/41/EF om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser
- 2003/6/EF om markedsmisbrug
- 2004/39/EF om MiFID (regulering af værdipapirhandel og markeder)
- 2003/71/EF om prospekter
- 1998/26/EF om endelig afregning i betalingssystemer og værdipapirafviklingssystemer
- 2004/109/EF om transparens
- 2005/60/EF om forebyggelse af hvidvaskning af penge
- 2009/65/EF om UCITS (regulering af kollektive investeringer).

Hjemmelsgrundlaget for forslaget er Traktatens artikler 44, 47(2), 55 og 95 (fremover artikel 50, 53(2), 62 og 114 i Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde). Procedurer for forhandling af direktivet følger fælles beslutningstagen.

Forslaget blev fremlagt den 26. oktober 2009, og på dansk den 29. oktober 2009.

Kommissionen forventes i 2010 at fremsætte yderligere forslag (omnibus II), der skal gennemføre en tilsvarende tilretning af direktiver på forsikringsområdet og værdipapirområdet. Herudover forventes fremlagt forslag til ændring af forordningen om kreditvurderingsbureauer med henblik på at give ESMA beføjelser til at føre direkte tilsyn med disse. Yderligere omnibusdirektiver kan blive aktuelle afhængig af den endelige udformning af forordningerne vedr. EBA, EIOPA og ESMA.

Definition af anvendelsesområde for bindende tekniske standarder

I praksis foreslås det at gøre det muligt at udvikle bindende tekniske standarder inden for tre områder:

- Områder, hvor detaljerede metodiske eller kvantitative standarder er nødvendige for at sikre konsistent anvendelse af bestemte regler, og hvor behovet for tilsynsmæssige vurderinger er begrænset.
- Områder, hvor det kan være en fordel med en fælles tilgang til rapportering eller offentliggørelse.
- Områder, hvor det vil være en fordel med en ensartet tilgang til samarbejde, herunder i forhold til risikovurdering og informationsudveksling, f.eks. i situationer, hvor et værtslands tilsyn efterspørger oplysninger fra hjemlandets tilsyn.

På de områder, hvor de europæiske tilsynsmyndigheder er forpligtet til at udvikle tekniske standarder, skal udkast til disse fremsendes til Kommissionen senest 3 år efter, at EU-tilsynsmyndighederne er etableret, dvs. senest den 1. januar 2014, hvis forordningerne bliver vedtaget, og EU-tilsynsmyndighederne er blevet etableret pr. 1. januar 2011.

CRD - kapitalkrav for kreditinstitutter m.fl.

Der foreslås udvikling af bindende tekniske standarder på en lang række områder.

Et eksempel er udvikling af standarder i relation til anvendelse af artiklerne vedr. en fælles beslutningsproces for forskellige landes tilsynsmyndigheder i forbindelse med vurderinger af en koncerns overordnede risikoprofil og solvenskrav.

Herudover foreslås udvikling af bindende tekniske standarder ift. selve tilsynsprocessen, herunder tilsyn med risikostyring, beslutninger om evt. at fastsætte højere solvenskrav m.v.

Et tredje eksempel er udvikling af standarder, der skal fastlægge proceduren for fremsendelse af de relevante oplysninger til hjemlandets myndigheder i forbindelse med udøvelse af virksomhed i et andet medlemsland.

Herudover foreslås udviklet tekniske standarder på følgende områder:

- betingelser for at give tilladelser (licenser),
- oplysninger og procedurer for samråd mellem tilsyn i forbindelse med erhvervelse af kvalificeret deltagelse i kreditinstitutter,
- elektroniske underretningsprocedurer i forbindelse med udøvelse af den frie etableringsret og udveksling af tjenesteydelser,
- procedurer, metoder og betingelser for udveksling af information og samarbejde mellem hjemland og værtsland,
- hybrid kapitalinstrumenter,
- formater for rapportering m.m.,
- vurderingsmetode for eksterne kreditvurderingsinstitutter (ECAI rating) samt konvertering af sådanne ratings,
- modelvalidering for metoder med intern rating (IRB-model),
- vurderingsmetoden for ECAI rating i relation til securitisering,
- modelvalidering for metoder med avanceret måling (AMA-metode),
- undtagelser for store engagementer,
- format for rapportering af store engagementer,
- krav til securitisering,
- den operationelle drift af tilsynskollegier og der oplysningspligter,
- likviditetsrisiko og tilgængelige aktiver i nødsituationer og

- praktiske betingelser for at tillade anvendelse af interne markedsrisikomodeller.

Komiteen for europæiske banktilsyn (CEBS) har allerede udviklet eller er ved at udvikle vejledninger på en række af de nævnte områder. Disse vejledninger kan forventes lagt til grund for de bindende tekniske standarder, der skal udvikles på området.

Finansielle konglomerater

Der foreslås eksempelvis udvikling af bindende tekniske standarder for beregningsmetoder til bestemmelse af kapitalkrav for konglomeratet som helhed. Et andet eksempel er udvikling af bindende tekniske standarder i forhold til metoder til at fastlægge risikokoncentrationer i konglomeratet.

Herudover foreslås udviklet bindende tekniske standarder i forhold til:

- hvad der forstås ved kapitalinteresser,
- procedure for definition af den relevante kompetente myndighed,
- alternative parametre til identifikation af et finansielt konglomerat og
- metoder til fastlæggelse af væsentlige transaktioner inden for en gruppe.

Arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser

Der foreslås udvikling af bindende tekniske standarder for oplysninger, som de arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser skal indsende til tilsynene, samt en standard, der præciserer hvilke nationale bestemmelser af tilsynsmæssig karakter, der lægges til grund ved grænseoverskridende virksomhed.

Markedsmisbrug

Der foreslås udvikling af bindende tekniske standarder for informationsudveksling mellem forskellige landes tilsyn og grænseoverskridende undersøgelser.

MiFID – regulering af værdipapirhandel og -markeder

Der foreslås eksempelvis udvikling af bindende tekniske standarder for procedurer for at give tilladelse som investeringsselskab og for pligten til at konsultere andre landes tilsyn forud for meddelelse af tilladelse. Dette indebærer også udarbejdelse af standardformularer og modeller for proceduren.

Herudover foreslås udviklet bindende tekniske standarder i forhold til:

- listen over oplysninger, der kræves til at vurdere ejere af kvalificerede andele,
- anvendelse af oplysningskrav i forbindelse med fri udveksling af tjenesteydelser og oprettelse af filial, samt proceduren for fremsendelse af disse oplysninger og
- pligt til at nationale myndigheder samarbejder og udveksle oplysninger.

Prospekter

Der foreslås eksempelvis udvikling af bindende tekniske standarder med hensyn til det tillæg til prospektet, der skal udarbejdes som følge af væsentligt ændrede omstændigheder, materielle fejl eller ukorrektheder.

Herudover foreslås udviklet bindende tekniske standarder i forhold til:

- bestemmelserne i direktivet, der muliggør udeladelse af oplysninger i prospekter, fx når videregivelse af oplysninger vil stride mod den offentlige interesse,
- anmeldelse af godkendelsescertifikat,
- kopi af prospekt,
- oversættelse af resuméet og
- samarbejde og udveksling af oplysninger mellem tilsynene.

Transparens

Der foreslås udvikling af bindende tekniske standarder for proceduren for anmeldelse af og oplysninger om større besiddelser til udstederen samt ved udformning af en standardformular til anmeldelseskravene til udstederen.

Hvidvaskforebyggelse

Der foreslås udvikling af bindende tekniske standarder med henblik på at fastlægge hvilke yderligere foranstaltninger, som kredit- og finansieringsinstitutter skal gennemføre og oplyse om i forhold til deres aktiviteter i tredjelande, hvis tredjelandets lovgivning ikke har samme niveau som EU-lovgivningen.

Herudover foreslås udviklet standarder for de tiltag, som kredit- og finansieringsinstitutter som minimum skal gennemføre, hvis tredjelandets lovgivning ikke tillader anvendelse af de foranstaltninger i relation til kundelegitimation og opbevaring af registreringer, som finder anvendelse i EU.

UCITS – regulering af kollektive investeringer (herunder investeringsforeninger)

Der foreslås eksempelvis udvikling af bindende tekniske standarder for de oplysninger, investeringsselskaber skal indlevere i forbindelse med godkendelse som investeringsselskab.

Herudover foreslås udviklet bindende tekniske standarder i forhold til:

- betingelser for godkendelse af administrationsselskaber,
- krav om administrative og regnskabsmæssige procedurer m.v.,
- krav til managementsselskabers aktiviteter ift. at sikre ærlig adfærd og undgå interessekonflikter,
- godkendelse af det selvadministrerende administrationsselskab,

- oplysningskrav i forbindelse med fusioner,
- kategorier af aktiver et investeringsinstitut må investere i,
- kriterier ift. risikostyring og værdiansættelse,
- forretningsgange mellem ”master” og ”feeder” investeringselskaber,
- indhold af prospekter og årsberetninger,
- nøgleinformation til investorer,
- tilbagekøb og indløsning af andele i et investeringselskab,
- oplysninger i forbindelse med grænseoverskridende aktiviteter og udveksling af oplysninger mellem medlemslandenes myndigheder og samarbejde i forhold til kontroller og undersøgelser.

Bilæggelse af uenighed mellem nationale tilsynsmyndigheder

Kommissionens udkast til forordninger vedr. de tre EU-tilsynsmyndigheder giver EU-tilsynsmyndighederne adgang til at udøve deres beføjelser vedr. mægling i situationer, hvor der opstår uenigheder mellem nationale tilsynsmyndigheder i forhold til beslutninger, som de allerede er pålagt at tage i fællesskab.

På visse områder giver sektorlovgivningen allerede mulighed for at anvende ikke-bindende mægling, mens der på andre områder er fastsat tidsfrister for fælles beslutninger truffet af en eller flere tilsyn. Her vil det imidlertid være nødvendigt at foretage ændringer for at tilpasse sektorlovgivningen til de nye EU-tilsynsmyndighedernes beføjelser i henhold til bilæggelse af uenigheder mellem nationale myndigheder

I forslaget præciseres mæglingsbeføjelser i markedsmisbrugsdirektivet (anmodning om oplysninger og fælles tilsyn), kapitalkravsdirektivet (identifikation af filialer, godkendelse af metoder med interne ratings (IRB metode) og vurdering af grupperisici) og UCITS-direktivet (udveksling af oplysninger, kontrol på stedet og værtslandets indgreb over for andet lands virksomhed).

Generelle ændringer

Endelig gennemføres en række konsekvensrettelser af mere generel karakter i de enkelte direktiver.

Disse vedrører fx krav om samarbejde og udveksling af oplysninger mellem nationale tilsyn og EU-tilsynene, samt tildeling af en international og rådgivende rolle til EU-tilsynene.

EU-tilsynsmyndighederne får også til opgave at udarbejde, offentliggøre og regelmæssigt opdatere registre og lister over finansielle aktører i Fællesskabet. Det drejer sig om listen over godkendelser af kreditinstitutter udstedt af nationale tilsynsmyndigheder, registret over alle investeringselskaber og

listen over regulerede markeder samt listen over godkendte prospekter og godkendelsescertifikater, når disse udbydes til offentligheden.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke afgivet udtalelse om forslaget.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at målene for dette direktiv, nemlig at forbedre det indre markeds virkemåde gennem et højt, effektivt og konsekvent regulerings- og tilsynsniveau, at beskytte indskydere, investorer og modtagere og dermed virksomheder og forbrugere, at sikre de finansielle markeds integritet, effektivitet og ordnede virkemåde, at opretholde det finansielle systems stabilitet og styrke den internationale koordinering af tilsyn, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemslande og derfor af handlingens omfang bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

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

4. Gældende dansk ret

Det finansielle område er hovedsagligt reguleret af lov om finansiell virksomhed og lov om værdipapirhandel m.v.

5. Høring

Forslaget har været forelagt EU-specialudvalget for den finansielle sektor med høringsfrist den 20. november 2009. Høringen resulterede i følgende holdninger.

Finansrådet (FR) lægger vægt på via Finanstilsynet at blive inddraget i god tid i udformningen af de tekniske standarder, som EBA skal udarbejde udkast til.

Realkreditrådet (RK) anfører, at der generelt er en risiko for, at der i fastsættelsen af tekniske standarder utilsigtet ikke tages hensyn til de særlige sikre karakteristika, som den danske realkreditmodel bygger på, fordi der tages udgangspunkt i den gængse europæiske forretningsmodel for banker. En ensretning af den materielle ret for covered bonds m.v., som kan påvirke muligheden for at fastholde den danske realkreditmodel, må derfor undgås.

RK lægger vægt på, at der ikke sker en glidning af kompetencer mellem niveauerne i komitologi-proceduren. RK efterlyser i den forbindelse en overvejelse af Europa-Parlamentets fremtidige rolle, såfremt der opstår uenighed

om, hvad der må anses for et politisk valg i forbindelse med udarbejdelsen af en teknisk standard.

I forhold til de specifikke bemyndigelser anfører RK ift. kapitaldækningsdirektivets (2006/48/EF) artikel 106 (2) om store engagementer, at det er af stor betydning for realkreditsektoren, at standarden ikke fjerner muligheden for at tage hensyn til ”penge på vej”. Blandt andet i forbindelse med terminsbetalinger fra kunderne kan realkreditinstitutterne have et stort indestående ”over natten” i en række pengeinstitutter, som efterfølgende udbetales til obligationsejerne.

Ift. kapitaldækningsdirektivets artikel 150, som skal afgrænse vilkårene for anvendelsen af punkt 15-17 i bilag V vedrørende likviditetsstyring, anfører RK, at det er vigtigt, at der tages hensyn til de særlige karakteristika ved danske realkreditinstitutter. Dansk realkredit har reelt set ikke likviditetsrisiko, selvom der er store udsving i likviditeten omkring terminerne. Det er en konsekvens af den danske realkreditmodel med direkte videregivelse af kundens betalinger til investorerne (match-funding).

RK anfører endvidere, at de foreslåede tekniske standarder i UCITS (2009/65/EC), artikel 50 om investeringsinstitutters investeringspolitik, kan have vidtgående konsekvenser, hvis det indebærer, at ESMA har indflydelse på de kategorier af aktiver, et investeringsinstitut må investere i. Der bør derfor ske en afklaring af rækkevidden heraf.

Endelig anfører RK, at det ift. ændring af artikel 17 i prospektdirektivet (2003/71/EC) bør præciseres, at ESMA i lighed med værtslandets administrative myndigheder ikke skal foretage en godkendelse eller anden administrativ behandling af prospektet.

InvesteringsForeningsRådet (IFR) støtter generelt specialudvalgsnotatets indstillinger. IFR finder dog, at der på en række områder er behov for en yderligere afklaring af forslagernes indhold og konsekvenser for de finansielle virksomheder. IFR lægger endvidere vægt på, at det præciseres, hvordan lovhierarkiet mellem niveau 1, 2 og 3 fungerer og spiller sammen. Endelig understreger IFR, at niveau 3 standarderne tages højde for, at tilsynsmåderne stadig kan tilpasses til nationale egenarter, som er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Danmarks Rederiforening (DRF) finder det væsentligt, at de nye standarder ikke vil medføre ekstra byrder for virksomhederne og øgede oplysninger i forhold til reglerne i dag.

Forsikring & Pension (F&P) støtter, at forslagene udformes, så standardernes rækkevidde og indhold er af klar teknisk karakter, samt at der ikke sker forskydning nedad mellem niveau 2 og 3. Herudover skal det være muligt i de enkelte medlemslande at tilrettelægge et "risikobaseret" tilsyn, og tilsynsreglerne bør indeholde et proportionalitetsprincip.

Dansk Industri (DI) støtter et øget samarbejde mellem EU-myndighederne og Kommissionen for at sikre ensartede regler og rammevilkår. DI finder, at det er afgørende, at de nye standarder ikke medfører øgede administrative byrder for de berørte virksomheder. I den forbindelse bør det søges afklaret, hvad rækkevidden og indholdet af de bindende standarder inden for krav til bl.a. solvens og likviditet skal være. Ligeledes bør proportionalitetshensyn indarbejdes i de konkrete standarder, således at en national tilsynsproces ikke bliver unødigt administrativ og omkostningstung.

6. Andre landes holdninger

Der har været en første drøftelse af forslagens artikler 1 (ændringer i direktiver om endelig afregning i betalingssystemer og værdipapirafviklingssystemer), 4 (ændringer i direktivet om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser), 8 (ændringer i direktiv om forebyggelse af hvidvaskning af penge) og 11 (ændringer i UCITS-direktivet vedr. kollektive investeringer). Der var generel støtte til forslaget, om end en række lande har taget forbehold i forhold til den endelige tekst i forordningerne, der nedsætter de tre EU-tilsynsmyndigheder.

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslagens øvrige dele, som der ikke har været drøftelse af.

7. Foreløbig dansk holdning

Danmark kan overordnet støtte forslaget, der understøtter et velfungerede indre marked for finansielle tjenesteydelser gennem styrket tilsynssamarbejde og øget harmonisering af tilsynet med de finansielle markeder og virksomheder, således at der skabes lige vilkår på tværs af landene.

I forhold til bindende standarder på visse centrale områder, som krav til solvens og likviditet samt tilsynsproces, hvor der er behov for at kunne afstemme de nærmere krav til virksomheder og Finanstilsynets indgrebsmuligheder med risiciene i den danske finansielle sektor, arbejder Danmark i første omgang for at få en nærmere afklaring af indholdet og rækkevidden af forslagene. Det skal sikres, at bindende standarder på disse områder er af en sådan karakter, at det understøtter et målrettet nationalt tilsyn og opretholdelse af høje standarder for tilsyn.

Danmark arbejder endvidere for, at et proportionalitetshensyn lægges til grund, når de konkrete standarder udarbejdes, som understøtter muligheden for at tilrettelægge en effektiv national tilsynsproces, der afspejler virksomheders størrelse og kompleksitet.

Danmark arbejder endvidere for, at direktivforslaget generelt præciseres, således at det på de enkelte områder, hvor der foreslås udarbejdet bindende tekniske standarder, tydeligere fremgår, hvilke typer af standarder, som EU-tilsynsmyndigheder skal kunne udarbejde, og hvad formålet med standarden er i det konkrete tilfælde.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget i sig selv vil kun kræve minimale konsekvensændringer eller ingen lovændring. De konkrete bindende standarder vil kunne føre til behov for lovændringer.

Forslaget vurderes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vil bidrage til et velfungerende indre marked på det finansielle område. Et velfungerede indre marked vil gøre det nemmere for finansielle virksomheder at agere på tværs af grænserne i EU, hvilket kan styrke konkurrencen, sænke priserne og fremme kvalitet til gavn for virksomheder, forbrugere og den generelle økonomiske vækst.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vil betyde færre tilpasningsomkostninger for internationale finansielle virksomheders som følge af øget harmonisering af tilsynsstandarder og -praksis. Forslaget kan imidlertid også medføre øgede administrative omkostninger for mindre finansielle virksomheder, der primært opererer nationalt, idet ændringerne vil medføre en omkostning ved omstillingen, som ikke nødvendigvis modsvares af fordelene ved mere ensartede EU regler. Endvidere kan bindende tekniske standarder give mindre fleksibilitet i tilrettelæggelsen af den nationale tilsynsindsats i forhold til virksomhedernes størrelse og kompleksitet.

Det er dog ikke muligt at beskrive disse nærmere på grundlag af forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Det bemærkes, at forslag vedr. etablering af de tre EU-tilsynsorganer har været forelagt (under overskriften et europæisk system for finansielt tilsyn – ESFS) for Folketingets Europaudvalg den 27. november 2009.