



Samlenotat

5. september 2010

**Dagsordenspunkt: Kompromis om samlet pakke vedr. finansielt tilsyn
KOM(2009)499-503 og KOM(2009)576**

Resumé

Det belgiske formandskab har sent om eftermiddagen fredag d. 3. september meddelt, at man på det kommende møde i ECOFIN vil præsentere et forslag til kompromis med Europa-Parlamentet vedr. pakken om et styrket finansielt tilsyn. Pakken af forslag omfatter etableringen af tre nye EU-tilsynsmyndigheder for hhv. banker, værdipapirer/markeder og forsikring/pension (EBA, ESMA og EIOPA), et europæisk råd for systemisk risiko (ESRB) samt et omnibusdirektiv, der tilretter de eksisterende finansielle direktiver mhp. at tildele de nye EU-organer konkrete beføjelser i den finansielle regulering. Formandskabets kompromisforslag ligger umiddelbart tæt på formandskabets udspil til forhandlingerne med Europa-Parlamentet, som blev forelagt d. 13. juli 2010 og som ECOFIN støttede.

Der henvises i øvrigt til samlenotater oversendt i forbindelse med Europaudvalgets møder hhv. 16. oktober 2009, 27. november 2009, 9. april 2010 og 9. juli 2010.

Nedenstående er udarbejdet på baggrund af Kommissionens forslag og formandskabernes kompromisforslag, herunder formandskabet nyeste kompromisforslag, som nedenstående giver et prioriteret uddrag af.

Baggrund

Kommissionen fremlagde den 23. september 2009 en pakke med forslag til en ny europæisk struktur for finansielt tilsyn (ESFS). Pakken etablerer et organ for overvågning af makro-finansiel risiko (European Systemic Risk Board - ESRB), samt separate EU-tilsynsmyndigheder ift. hhv. banker, European Banking Authority (EBA), værdipapirer/markeder, European Securities and Markets Authority (ESMA) og forsikring/pension, European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA). I forlængelse heraf fremlagde Kommissionen d. 26. oktober 2009 forslag til et såkaldt omnibus-direktiv, der tilretter flere af de eksisterende sektordirektiver på det finansielle område og præciserer de områder, hvor de nye EU-tilsynsmyndigheder foreslås at få konkrete beføjelser i de enkelte finansielle direktiver.

ECOFIN opnåede politisk enighed om forslagene vedr. ESRB i oktober 2009, vedr. de tre EU-tilsynsmyndigheder (EBA, ESMA og EIOPA) i december 2009 og om omnibusdirektivet i april 2010. Det spanske formandskab og senest det belgiske formandskab har siden forhandlet med Europa-Parlamentet om et endeligt kompromis om hele pakken. På ECOFIN d. 13. juli 2010 enedes ECOFIN om et forhandlingsudspil, som søgte at imødekomme Europa-Parlamentet på en række punkter, som indspil til formandskabets fortsatte forhandlinger med Europa-Parlamentet. Over sommeren og frem til seneste trialog d. 2. september 2010 er formandskabet nået til enighed med Europa-Parlamentet om et kompromis,

der umiddelbart ligger tæt på det udspil, der var enighed om på ECOFIN d. 13. juli 2010.

Det belgiske formandskab har med kort varsel meddelt, at man vil præsentere kompromiset på rådsmødet den 7. september 2010 med henblik på at få opbakning til kompromiset fra ECOFIN, om end der ikke lægges op til substansdrøftelser på mødet. Den formelle godkendelse planlægges at ske på COREPER den 16. september 2010 med henblik på Europa-Parlamentets vedtagelse af sagen på plenarforsamling d. 21. september 2010.

Indhold

ECOFIN opnåede oprindeligt politisk enighed om sagen vedr. ESRB i oktober 2009, om de tre EU-tilsynsmyndigheder i december 2009 og omnibusdirektivet i april 2010. I forlængelse af dialogforhandlinger med Europa-Parlamentet enedes ECOFIN den 13. juli 2010 om et nyt forhandlingsmandat til formandskabet mhp. at afslutte forhandlingerne med Europa-Parlamentet.

I det følgende fremhæves ændringer som følge af ECOFIN's kompromis fra juli 2010 og det fremsatte kompromis forud for ECOFIN 7. september 2010 i forhold til det oprindelige ECOFIN kompromis fra december 2009.

Vedr. de tre nye EU-tilsynsmyndigheder (EBA, ESMA og EIOPA)

Hovedprincippet i den nye tilsynsstruktur vil fortsat være, at det er nationale tilsynsmyndigheder, der fører tilsyn med de finansielle virksomheder¹. Der var imidlertid allerede på ECOFIN i december 2009 enighed om at tildele de tre nye EU-tilsynsmyndigheder beføjelser til i særlige situationer at træffe afgørelser, der binder de nationale tilsynsmyndigheder i deres virke. Det gælder bl.a. i nærmere definerede krisesituationer, hvor EU-tilsynsmyndighederne vil kunne pålægge de nationale tilsyn at gennemføre konkrete tiltag i overensstemmelse med sektorlovgivningen. Det gælder også i situationer, hvor EU-tilsynsmyndighederne mægler i uoverensstemmelser mellem tilsynsmyndigheder i forskellige lande.

ECOFIN-kompromiset fra juli 2010 går videre og giver EU-tilsynsmyndighederne en yderligere indgrebsmulighed i disse to situationer. Hvis en national tilsynsmyndighed i sådanne situationer ikke retter sig efter EU-tilsynsmyndighedens afgørelse, vil EU-tilsynsmyndigheden som sidste udvej også kunne træffe afgørelser, der har direkte virkning for de enkelte finansielle virksomheder (og således tilsidesætte afgørelser fra de nationale tilsynsmyndigheder), i det omfang dette måtte være relevant for at gennemføre det overordnede formål med den konkrete mægling eller det konkrete krisetiltag.

I ECOFIN-kompromiset fra juli 2010 gives EU-tilsynsmyndighederne - efter ønske fra Europa-Parlamentet - også en række nye beføjelser, på bl.a. følgende områder:

¹ Dog er der enighed om, at ESMA vil skulle varetage det direkte tilsyn med kreditvurderingsbureauer.

- Kompromiset giver EU-tilsynsmyndighederne en rolle i forhold til at overvåge og analysere forhold af betydning for forbrugerbeskyttelse på det finansielle område
- Kompromiset giver EU-tilsynsmyndighederne mulighed for midlertidigt at forbyde visse finansielle aktiviteter, der vil blive nærmere fastsat i sektordirektiverne.
- Kompromiset styrker EU-tilsynsmyndighedernes koordinerende og dagsordenssættende rolle i de tilsynskollegier², der aktuelt er under oprettelse.
- Kompromiset giver EU-tilsynsmyndighederne en rolle i sammen med ESRB og andre internationale institutioner at udvikle metoder til at identificere og måle systemisk risiko og understøtte, at der tages højde herfor i den konkrete tilsynsindsats.
- Kompromiset giver EU-tilsynsmyndighederne en rolle i at udvikle og koordinere metoder og planer til redning og afvikling af nødlidende finansielle institutioner.
- Kompromiset giver EU-tilsynsmyndighederne til opgave at bidrage til et styrket system for indskydergarantiorordninger i EU indenfor rammerne af indskydergarantidirektivet.
- Kompromiset giver EU-tilsynsmyndighederne til opgave at understøtte konvergens mellem landene vedr. forebyggelse, styring og løsning af kriser og udviklingen af værktøjer til dette formål.

Endelig tilføjer kompromiset en detaljeret revisionsklausul til forordningerne om EU-tilsynsmyndighederne, ifølge hvilken Kommissionen hvert tredje år bl.a. skal vurdere:

- Status på udviklingen indenfor de områder, der er omfattet af ovennævnte nye beføjelser
- Hvorvidt den geografiske placering af de enkelte EU-tilsynsmyndigheder er hensigtsmæssig
- Hvorvidt det vil være passende at overføre det direkte tilsyn med yderligere finansielle institutioner eller infrastrukturer til EU-tilsynsmyndighederne.
- Hvorvidt opdelingen i tre EU-tilsynsmyndigheder og deres porteføljer fortsat er passende

I det seneste kompromisforslag, der forelægges ECOFIN den 7. september, er sket en række tekniske tilpasninger og ændringer, hvor de væsentligste er:

- Der åbnes mulighed for, at Kommissionen kan vedtage den type bindende tekniske standarder, der er kategoriseret som delegeringsretsakter (jf. art. 290 i Traktaten) også uden at der foreligger et udkast fra en af EU-tilsynsmyndighederne, såfremt EU-tilsynsmyndigheden ikke overholder den fastsatte tidsfrist i direktivet for levering af udkast, selv efter at der har været sat en ny tidsfrist fra Kommissionens side.

² Et tilsynskollegium er knyttet til en konkret grænseoverskridende finansiell virksomhed (f.eks. Nordea) og samler tilsynsmyndighederne fra de forskellige lande (f.eks. Danmark, Sverige og Finland), hvor virksomheden er under tilsyn.

- Medlemsstaternes kontrol med Kommissionens vedtagelse af den type bindende tekniske standarder, der er kategoriseret som implementeringsretsakter (jf. art. 291 i Traktaten) er fjernet.
- Europa-Parlamentet får mulighed for inden for 1 måned at gøre indsigelse over for valget af formand for EU-tilsynsmyndigheden. I så fald skal der udpeges en ny formand, som Europa-Parlamentet ikke vil have indsigelsesmulighed over for.

Vedr. det europæiske råd for systemisk risiko (ESRB)

I ECOFIN-kompromiset fra juli 2010 etableres efter ønske fra Europa-Parlamentet en rådgivende videnskabelig komité sammensat af 15 uafhængige eksperter udvalgt på baggrund af deres generelle kompetencer og erfaringer fra forskellige områder. Komitéen skal rådgive ESRB's generelle råd i sit arbejde, arrangere høringer m.v. Formanden og de to næstformænd for den rådgivende videnskabelige komité får desuden sæde i ESRB's generelle råd, og formanden får sæde i ESRB's styringskomité, der forbereder møderne i det generelle råd.

Kompromiset fra juli 2010 fastlægger endvidere, at ESRB mindst to gange årligt skal orientere formanden og næstformændene for Europa-Parlamentets udvalg for økonomiske og monetære forhold (ECON) om ESRB's arbejde, under fuld respekt for fortrolighed og om nødvendigt for lukkede døre. Europa-Parlamentet gives endvidere mulighed for at invitere formanden for ESRB til en offentlig høring i Europa-Parlamentet for at redegøre for konkrete advarsler eller anbefalinger, såfremt disse er blevet offentliggjort. Adressaten for den pågældende advarsel eller anbefaling vil kunne anmode om at deltage i drøftelsen.

Endelig skal ESRB udvikle et farvekodesystem over forskellige niveauer af risici og kategorisere sine advarsler og anbefalinger herefter.

I det seneste kompromisforslag, der forelægges ECOFIN den 7. september, er den væsentligste ændring, at det fastsættes, at præsidenten for ECB skal være formand for ESRB de første 5 år, hvorefter formanden vælges af ESRB's generelle råd.

Vedr. omnibusdirektivet

ECOFIN tog i juli 2010 ikke stilling til et egentligt kompromisforslag vedr. omnibusdirektivet. På baggrund af trialogen er der foreslået enkelte justeringer i direktivet, som der i følge formandskabet er opnået principiel enighed med Europa-Parlamentet om. Der foreligger imidlertid endnu ikke et egentligt kompromisforslag forud for ECOFIN den 7. september 2010. De væsentligste justeringer, som formandskabet har redegjort for, er:

- Automatisk tilretning af komitologibestemmelser i alle finansielle direktiver, således at disse bringes i overensstemmelse med artikel 290 og 291 i Lissabontraktaten.

- Etablering af et fælles EU-register i regi af ESMA, der giver oversigt over hvilke sanktioner finansielle virksomheder i EU er blevet pålagt af de nationale myndigheder.
- Indførelse af proceduren med bindende mediering yderligere nogle steder i sektordirektiverne (konglomeratdirektivet, kapitalkravsdirektivet, UCITS-direktivet og markedsmisbrugsdirektivet).
- Indførelse af ”skal” bestemmelser i forhold til flere bindende tekniske standarder, således at EU-tilsynsmyndighederne skal foreslå udkast til disse inden en given tidsfrist (2014).

Der henvises i øvrigt til samlenotater oversendt i forbindelse med Europaudvalgets møder hhv. 16. oktober 2009, 27. november 2009, 9. april 2010 og 9. juli 2010.

Hjemmelsgrundlag

Kommissionens forslag til forordning vedr. etablering af ESRB og de tre nye EU-tilsynsmyndigheder (EBA, ESMA og EIOPA) samt Kommissionens forslag til omnibusdirektiv har hjemmel i artikel 114 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (Lissabontraktaten), som er omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure i Traktatens artikel 294.

Kommissionens forslag til forordning, der giver ECB mandat til at yde sekretariatsbistand til ESRB, er hjemlet i artikel 127, stk. 6, ifølge hvilken Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af ECB og Europa-Parlamentet.

Nærhedsprincippet

Det er regeringens vurdering, at kompromiset om tilsynspakken er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Der henvises i øvrigt til samlenotater oversendt i forbindelse med Europaudvalgets møder hhv. 16. oktober 2009, 27. november 2009, 9. april 2010 og 9. juli 2010.

Europa-Parlamentets udtalelser

Der henvises til samlenotater oversendt i forbindelse med Europaudvalgets møde d. 9. juli 2010.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

En vedtagelse af det foreliggende kompromis om tilsynspakken ventes ikke i sig selv at kræve større konsekvensændringer i lovgivningen, udover enkelte konkrete tilpasninger bl.a. i forhold til videregivelse af oplysninger til de nye EU-organer. Dog vil de konkrete bindende tekniske standarder, som EU-tilsynsmyndighederne vil få til opgave at stille forslag om, kunne føre til behov for lovændringer, idet

visse af områderne i dag er omfattet af krav fastsat i love og bekendtgørelser (f.eks. den nærmere definition af kravene til hybrid kernekapital), mens andre alene berører Finanstilsynets vejledninger og/eller praksis. Behovet for konkrete lovændringer vil afhænge af udformningen af de konkrete standarder.

Der henvises i øvrigt til samlenotater oversendt i forbindelse med Europaudvalgets møder hhv. 16. oktober 2009, 27. november 2009, 9. april 2010 og 9. juli 2010.

Statsfinansielle konsekvenser

En vedtagelse af det foreliggende kompromis om tilsynspakken har alene statsfinansielle konsekvenser for Danmark gennem indvirkningen på EU's budget, idet de tre nye europæiske tilsynsmyndigheder til dels vil skulle finansieres fra EU-budgettet. For den øvrige del vil de skulle finansieres af landenes finansielle tilsynsmyndigheder, som i Danmark finansieres gennem bidrag fra de finansielle virksomheder. Finansieringen af ESRB ventes at blive tilvejebragt indenfor ECB's budget, idet ECB vil skulle yde sekretariatsbistand til ESRB.

På baggrund af nye opgaver og en større stab, er der lagt op til en forøgelse af budgetterne for de tre nye EU-tilsynsmyndigheder sammenlignet med de eksisterende budgetrammer for de tre tilsynssamarbejdsudvalg, som EU-tilsynsmyndighederne erstatter. De totale samlede omkostninger ved at etablere EU-tilsynsmyndighederne forventes at være EUR 37,3 mio. årligt, voksende til EUR 68,4 mio. årligt efter 3 år. I perioden 2011-2014 vil der være tale om totaludgifter på EUR 217,6 mio. (2009-prisniveau). Der er lagt op til, at EU-budgettet finansierer 40 pct. af disse udgifter, svarende til EUR 87 mio. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's udgifter, hvilket svarer til en statslig udgift ved tilsynsmyndighederne på ca. 13,1 mio. kr. fra 2011 til 2014.

Der henvises i øvrigt til samlenotater oversendt i forbindelse med Europaudvalgets møder hhv. 16. oktober 2009, 27. november 2009, 9. april 2010 og 9. juli 2010.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af det foreliggende kompromis om tilsynspakken forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, idet initiativerne forventes at mindske risikoen for finansielle kriser i fremtiden og bidrage til et stabilt indre marked for finansielle ydelser med mere ensartede konkurrencevilkår for de finansielle virksomheder.

Der henvises i øvrigt til samlenotater oversendt i forbindelse med Europaudvalgets møder hhv. 16. oktober 2009, 27. november 2009, 9. april 2010 og 9. juli 2010.

Høring

Formandskabets forslag til kompromis med Europa-Parlamentet har ikke været i ekstern høring.

For så vidt angår høring over Kommissionens oprindelige forslag henvises til samlenotater oversendt i forbindelse med Europaudvalgets møder hhv. 16. oktober 2009, 27. november 2009, 9. april 2010 og 9. juli 2010.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen vedr. ESRB er forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg d. 16. oktober 2009. Sagen vedr. de tre nye EU-tilsynsmyndigheder (EBA, ESMA og EIOPA) er forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg 27. november 2009. Sagen om omnibusdirektivet blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering d. 9. april 2010. Status på forhandlingssituationen med Europa-Parlamentet vedr. alle ovenstående blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering d. 9. juli 2010.

Holdning

Foreløbig dansk holdning

Regeringen kan støtte formandskabets forslag til kompromis med Europa-Parlamentet.

Der henvises i øvrigt til samlenotater oversendt i forbindelse med Europaudvalgets møder hhv. 16. oktober 2009, 27. november 2009, 9. april 2010 og 9. juli 2010.

Andre landes holdning

Der ventes generel opbakning til formandskabets forslag til kompromis med Europa-Parlamentet.

Der henvises i øvrigt til samlenotater oversendt i forbindelse med Europaudvalgets møder hhv. 16. oktober 2009, 27. november 2009, 9. april 2010 og 9. juli 2010.