

Samlenotat vedr. Rådsmødet (ECOFIN) den 13. november 2012

Enhed International Økonomi	1. Forslag til forordninger vedr. styrket eurosamarbejde ("two-pack") - Status over drøftelserne KOM-dokument foreligger ikke	
Sagsbehandler	2. Reviderede regler om kapitalkrav (CRR/CRD IV) - Orientering fra formandskabet KOM(2011) 452 og KOM(2011) 453	
Koordineret med		
Sagsnr.	3. Fælles tilsynsmekanisme på bankområdet - Status for drøftelserne KOM (2012) 511	Side 2
Doknr.	4. Afgift på finansielle transaktioner (FTT) - Status for drøftelserne KOM(2012) 631	
Dato	5. Forhandlingsmandat til Kommissionen til revision af rentebeskatningsaftaler med tredjelande - Orienterende debat KOM-dokument foreligger ikke	
	6. Opfølgning på Det Europæiske Råd - Udveksle synspunkter KOM-dokument foreligger ikke	
	7. Opfølgning på IMF's årsmøde 12.-14. oktober og G20-møde for økonomi- og finansministre samt centralbankchefer 4.-5. november - Udveksle synspunkter KOM-dokument foreligger ikke	
	8. Klimafinansiering - Udkast til Rådskonklusioner KOM-dokument foreligger ikke	
	9. Rådskonklusioner vedr. EU-statistikken - Udkast til Rådskonklusioner KOM-dokument foreligger ikke	
	10. Modernisering af EU's statsstøttepolitik - Udkast til formandskabskonklusioner KOM (2012) 209	



Dagordenspunkt 3: Fælles tilsyn på bankområdet

KOM (2012) 511 og KOM(2012) 512

Resumé

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

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

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

Der ventes en statusdrøftelse af forslaget på ECOFIN d. 13. november 2012. De væsentligste emner i forhandlingerne vedrører bl.a. vilkårene for ikke-eurolandes deltagelse i det fælles tilsyn og tilretningen af afstemningsreglerne i EBA.

Baggrund

Stats- og regeringscheferne fra euroområdet anmodede i en erklæring ifm. Det Europæiske Råd (DER) den 28.-29. juni 2012 Kommissionen om at fremsætte forslag om en fælles tilsynsmekanisme på bankområdet. Erklæringen bemærker samtidig, at når en effektiv fælles tilsynsmekanisme er etableret, som involverer ECB, vil dette kunne danne grundlag for, at den permanente europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) rekapitaliserer eventuelle nødlidende banker i euroområdet direkte på grundlag af en ESM-beslutning. På den baggrund præsenterede Kommissionen den 12. september 2012 sit forslag til forordning om en fælleseuropæisk tilsynsmekanisme i regi af den Europæiske Centralbank (ECB). Forslaget er en del af den såkaldte ØMU-rapport offentliggjort forud for DER-mødet den 28.-29. juni, hvori der lægges op til etablering af en "integreret finansiel ramme" ("bankunion") i EU. Kommissionen har samtidig fremsat forslag om ændring af forordningen om den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA), herunder ændringer vedr. EBA's beføjelser ift. bindende mægling, brud på EU-lovgivning og krisestyring mv. samt ændring af afstemningsregler.

Formanden for DER, Herman van Rompuy, præsenterede den 12. oktober 2012 forud for DER den 18.-19. oktober en videreudviklet ØMU-rapport, hvor det bl.a. foreslås, at



en fælles europæisk finansieringsmekanisme vil indgå i et kommende forslag om fælles afviklingsordning og afviklingsmyndighed. Der lægges i rapporten desuden op til harmonisering af reglerne for nationale indskydergarantiordninger i form af færdiggørelse af forhandlingerne om det såkaldte DGS ("deposit guarantee schemes"-)direktiv (revision af indskydergarantidirektivet) - således foreslås ikke en fælles europæisk ordning på dette område. Endelig lægges der op til overdragelse af såkaldte makro-prudentielle kompetencer (dvs. værktøjer til at adresse specifikke finansielle risici) til ECB på linje med forslaget om fælles EU-tilsyn. En endelig ØMU-rapport ventes at foreligge frem mod DER i december 2012.

Konklusionerne fra DER den 18.-19. oktober bemærker, at en bankunion, i det omfang det er muligt, skal være åben for alle medlemslande, der ønsker at deltage. Der opfordres til, at der arbejdes videre med de konkrete forslag vedr. tilsyn mhp. at opnå enighed om den lovgivningsmæssige ramme senest den 1. januar 2013. Arbejdet med den operationelle implementering bør finde sted i løbet af 2013.

DER-konklusionerne pointerer nødvendigheden af at sikre en klar adskillelse mellem ECB's pengepolitik og tilsynsmæssige opgaver samt en retfærdig og ligeværdig behandling og repræsentation af eurolande og ikke-eurolande, der deltager i den fælles tilsynsmekanisme. Tilsynsmekanismen skal baseres på de højeste standarder for banktilsyn. Konklusionerne understreger endvidere den afgørende betydning af at etablere mere ens fælles regler (den såkaldte 'single rule book') som basis for et fælles banktilsyn.

DER-konklusionerne understreger vigtigheden af at sikre lige konkurrencevilkår for medlemslande i og uden for den fælles tilsynsmekanisme med fuld respekt for det indre markedes integritet. Det understreges, at der er behov for en acceptabel og afbalanceret løsning vedrørende ændringer af stemmeregler og beslutninger under forordningen om EBA. Ændringerne skal tage højde for, at der efterfølgende eventuelt vil være nye lande, der ønsker at deltage i den fælles tilsynsmekanisme og sikre effektive og ikke-diskriminerende beslutninger inden for det indre marked. EBA bør bibeholde sine eksisterende beføjelser og ansvarsområder.

DER opfordrer endvidere til en hurtig vedtagelse af forslagene fra Kommissionen, som vedrører harmonisering af nationale bankafviklingsordninger og indskydergarantiordninger. Når disse forslag er vedtaget, er det Kommissionens intention at stille forslag om en fælles bankafviklingsordning for de medlemsstater, der deltager i det fælles banktilsyn. Konklusionerne opfordrer også til en hurtig færdiggørelse af det fælles regelsæt ('single rule book'), herunder at der senest ved årets udgang opnås enighed om forslaget om kapitalkrav- og likviditetskrav (CRR/CRD IV).

DER noterer i konklusionerne den 18.-19. oktober, at eurogruppen vil udarbejde de præcise operationelle kriterier vedr. direkte bankrekapitaliseringer via ESM i fuld overensstemmelse med erklæringen fra euroområdetopmødet den 29. juni 2012.

Som begrundelse for forslaget anfører Kommissionen, at en række medlemsstater i EU ifm. krisen har inter文eneret i deres respektive nationale banksektorer mhp. at understøtte finansiel stabilitet. Kommissionen anslår således, at der er brugt over 4.500 mia. euro (i form af lån, garantier mv., svarende til ca. 37 pct. af EU's BNP i 2011) til at understøtte banker i EU. Dette har bl.a. resulteret i en betydelig forværring af de offentlige budgetter i flere lande.

Formålet med et fælles tilsyn er ifølge Kommissionen at fremme kreditinstitutters sikkerhed og soliditet og understøtte stabiliteten i det finansielle system. Kommissionen understreger desuden, at krisen har vist, at styrket koordinering mellem nationale tilsynsmyndigheder ikke i sig selv har været tilstrækkelig. Kommissionen vurderer, at der derfor er behov for fælles beslutningstagen ift.



tilsynsreaktioner på tværs af EU's medlemslande. Kommissionen fremhæver således, at krisen har vist, at den tætte integration af bankmarkederne, inden for EU generelt og euroområdet i særdeleshed, har medført, at nationale problemer i banksektoren hurtigt eskaleres til fælleseuropæiske problemer. En utilstrækkelig reaktion på en krise i en medlemsstats banksektor må derfor forventes at have store destabiliserende effekter i andre medlemsstater. Derudover vurderes en fælleseuropæisk tilsynsmekanisme at være et centralt element i at bremse den stigende risiko for fragmentering af EU's bankmarkeder, som medfører en underminering af det indre marked for finansielle tjenesteydelser og hindrer effektiv omsætning af pengepolitikken til realøkonomien i Europa.

I forbindelse med fremsættelsen af forslaget om en fælles tilsynsmekanisme har Kommissionen samtidig opfordret til oprettelsen af en egentlig bankunion for at gøre banksektoren mere solid som del af en mere langsigtet vision for økonomisk og finanspolitisk integration. Overførsel af banktilsynet til det europæiske plan anses af Kommissionen som en central del af denne proces, der efterfølgende skal kombineres med andre tiltag som f.eks. et fælles system for indskydergaranti og en fælles europæisk afviklingsmekanisme og -fond. Kommissionen har endvidere fremhævet, at forslaget bør ses i sammenhæng med den nuværende revision af kapitalkravsdirektivet (CRD/CRR IV), der i kraft af den højere grad af fælles regler vil gøre det lettere at føre tilsyn fra ECB.

Kommissionen har fremlagt en ambitiøs plan for forhandlingerne om forslaget, som er bekræftet med DER's beslutning om, at der skal opnås enighed om den lovgivningsmæssige ramme inden den 1. januar 2013. Der var en første drøftelse af forslaget på uformelt ECOFIN den 14.- 15. september 2012 og på ECOFIN d. 9. oktober samt i Rådets adhoc-arbejdsgruppe den 27. – 28. september, den 11.-12. oktober og den 25.-26. oktober. Der er lagt op til endnu en drøftelse af forslaget på ECOFIN d. 13. november, hvor formandskabet ventes at orientere om status i forhandlingerne på teknisk niveau.

Indhold

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

De væsentligste emner i forhandlingerne vedrører vilkårene for ikke-eurolandes deltagelse i det fælles tilsyn, tilretningen af afstemningsreglerne i EBA, tilsynsforlagets anvendelsesområde, herunder hvorvidt det fælles tilsyn som foreslået skal omfatte alle banker eller f.eks. alene større og systemisk vigtige banker, indfasningen af det fælles tilsyn, relationen til andre aktuelle finansielle lovgivningsinitiativer, herunder revisionen af kapitalkravsdirektivet, revision af indskydergarantidirektivet og krisehåndteringsdirektivet (afvikling af nødlidende banker). Emner i forhandlingerne er desuden behovet for at sikre, at det fælles tilsyn har en tilstrækkelig høj kvalitet og effektivitet, vigtigheden af at sikre adskillelse af ECB's pengepolitiske og tilsynsmæssige funktion, ECB's kompetence, herunder kompetencen til at anvende makro-prudentielle redskaber samt arbejdsdelingen mellem ECB og de nationale tilsynsmyndigheder. Et væsentligt emne i forhandlingerne vedrører desuden det fælles tilsynsforlags relation til videre initiativer som led i drøftelser om en bankunion.

Kommissionens forslag om en fælleseuropæisk tilsynsmekanisme

Formål, anvendelsesområde og samarbejde

Formålet med den fælles tilsynsmekanisme er at fremme kreditinstitutters sikkerhed og soliditet og det finansielle systems stabilitet, hvor der skal tages behørigt hensyn til, at det indre marked ikke fragmenteres men bevarer sin integritet.



Forordningsforslaget omfatter som udgangspunkt den Europæiske Centralbank (ECB) og alle euomedlemslandes banktilsynsmyndigheder. Det foreslås at oprette en fælles tilsynsmekanisme, som omfatter ECB og de nationale tilsynsmyndigheder i de deltagende lande.

Ifølge forslaget skal ansvaret for en række væsentlige tilsynsopgaver overdrages til ECB, for så vidt angår alle kreditinstitutter, der har licens i de medlemsstater, der deltager i den fælles tilsynsmekanisme. Bl.a. foreslås ECB tildelt kompetence til at udstede eller fratage autorisation, at vurdere erhvervelser eller overdragelser af kapitalandele i kreditinstitutter, at sikre overholdelse af kapitalkrav, grænser for store engagementer, likviditetskrav, gearingskrav og rapportering og offentliggørelse af oplysninger om disse forhold. ECB foreslås ligeledes tildelt ansvar for at fastsætte ekstra kapitalkrav, herunder fastlægge den modcykliske kapitalbuffer og en eventuel systemisk risikobuffer, at fastsætte øvrige krav mhp. at imødegå systemiske risici, hvor det er muligt ift. EU-lovgivningen (brug af makro-prudentielle værktøjer) samt at stille krav til virksomhedsstyring og interne effektive kapitalkravsvurderingsmetoder og at gennemføre tilsynsstresstest.

Det foreslås, at de nationale tilsynsmyndigheder som udgangspunkt vil foretage de daglige vurderinger af kreditinstitutternes situation og i udvalgte sager foreslå ECB udkast til afgørelser. Det endelige ansvar ligger imidlertid hos ECB, og de nationale tilsynsmyndigheder er underlagt ECB's instruktion på alle områder, der overdrages, jf. ovenfor.

Herudover tildeles ECB enekompetence til at samordne og udtrykke en fælles holdning hos repræsentanter fra nationale tilsyn i de deltagende medlemsstater ift. EBA's bestyrelse i spørgsmål, der vedrører opgaver, der overdrages til ECB. ECB kan endvidere vedtage forordninger og henstillinger, jf. Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmådes (TEUF's) artikel 132, med det formål at gennemføre lovgivningen i deltagende medlemsstater, hvis det vurderes, at den vedtagne EU-lovgivning (f.eks. fælles standarder) ikke er tilstrækkelig detaljeret til at ECB kan udføre de nødvendige tilsynsopgaver. Ifølge TEUF artikel 132 kan ECB udstede forordninger og træffe afgørelser mhp. at gennemføre de opgaver, som er fastlagt i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) og ECB mv., herunder opgaver ift. tilsynsvirksomhed.

For ikke-eurolande fastlægges der herudover en mekanisme, hvorved ikke-eurolande frivilligt kan indgå i såkaldt nært samarbejde med ECB. Et sådan samarbejde vil gælde alle banker i det pågældende land og vil indebære, at medlemsstaten forpligtes til at sikre, at de nationale myndigheder overholder retningslinjer og anmodninger fra ECB, og at der tilvejebringes alle de oplysninger om kreditinstitutter i den pågældende medlemsstat, som ECB måtte kræve. Forpligtelsen skal implementeres i national lovgivning.

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

Tilsynsredskaber og sanktioner

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

Det fremgår, at såfremt en person lægger hindringer i vejen for ECB's undersøgelse,



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

Ifølge forslaget skal alle nye autorisationer til at drive kreditinstitut godkendes af ECB på baggrund af nationale tilsynsmyndigheders indstilling og ud fra de betingelser, der er fastsat i national lovgivning. ECB skal desuden vurdere indstillingen på baggrund af relevant EU-lovgivning. ECB's tilladelse til autorisation opnås, hvis betingelserne for tilladelse i EU-retten er opfyldt.¹ Ligeledes kan ECB fratage en licens til at drive kreditinstitut på eget eller på de nationale myndigheders initiativ.

ECB foreslås derudover tildelt kompetencer for så vidt angår sanktionering. ECB kan i henhold til forslaget således pålægge administrative bøder, hvis kreditinstitutter, finansielle holdingvirksomheder (modervirksomheder hvis virksomhed hovedsageligt består i at drive finansiell virksomhed gennem en eller flere dattervirksomheder) eller blandede holdingselskaber (dvs. holdingselskaber der også udfører egne aktiviteter, f.eks. finansielle aktiviteter) ikke overholder kravene i den relevante EU-lovgivning. ECB kan i den forbindelse pålægge administrative bøder på op til det dobbelte af den mulige fortjeneste eller det tab, der er undgået, i tilfælde hvor dette kan beregnes. Alternativt kan der pålægges administrative bøder på op til 10 pct. af f.eks. en finansiell virksomheds samlede omsætning i det foregående regnskabsår. ECB har derudover mulighed for at pålægge nationale tilsynsmyndigheder at pålægge de nødvendige sanktioner særligt i tilfælde af overtrædelse af national lovgivning.

De anvendte sanktioner skal være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning. Offentliggørelsen skal indeholde oplysninger om overtrædelsens art og identiteten på de personer, som er ansvarlige for overtrædelsen med mindre offentliggørelsen vil være en alvorlig trussel mod de finansielle markeders stabilitet. Hvis en offentliggørelse vil volde de involverede parter uforholdsmæssig stor skade, skal ECB holde sanktionen anonym.

Principper for organisationen, rapportering og finansiering

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

Der foreslås i den forbindelse nedsat et internt organ - et såkaldt "tilsynsråd" (supervisory board) i ECB, der skal planlægge og udføre tilsynsopgaverne, jf. ovenfor. Tilsynsrådet skal bestå af:

- De 17 tilsynschefer fra eurolandene,
- Fire repræsentanter udpeget af ECB's direktion,
- En formand udpeget af ECB's styrelsesråd (som består af direktionen og de 17 eurolandes nationalbankdirektører) blandt medlemmerne af ECB's direktion og en næstformand udpeget af og blandt styrelsesrådet,
- En repræsentant for hvert af de ikke-eurolande, der måtte vælge at indgå i et samarbejde med ECB om tilsynet. Repræsentanter for ikke-eurolande vil deltage på vilkår (for så vidt angår stemmeret mv.), som fastsættes af ECB,
- En repræsentant for Kommissionen med observatørstatus (uden stemmeret),

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



- Formanden for EBA med observatørstatus (uden stemmeret).

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

Ifølge forslaget kan ECB's styrelsesråd delegere klart definerede tilsynsopgaver og afgørelser til tilsynsrådet, men styrelsesrådet vil have det ultimative ansvar for og kontrol over tilsynsrådet. Styrelsesrådet vedtager tilsynsrådets forretningsorden, herunder regler for formandens og næstformandens mandatperiode, der dog højst kan være 5 år, og som ikke kan fornyes.

Ift. deltagelse i tilsynsrådet herunder også for lande i tæt samarbejde med ECB, lægger Kommissionen op til, at ECB kan fastsætte de nærmere betingelser for deltagelse, herunder stemmeret i overensstemmelse med statuten for ESCB og ECB, der er knyttet til traktaten. ECB's styrelsesråd kan delegere tilsynsopgaver til tilsynsrådet, men styrelsesrådet vil have det ultimative ansvar for og kontrol over tilsynet.

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

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

For så vidt angår finansiering fremgår det, at ECB skal afsætte de nødvendige ressourcer til udøvelsen af tilsynsopgaverne, og at ECB skal opføre sine udgifter hertil i en særskilt sektion i ECB's budget og rapportere herom i sin årsrapport. ECB tildeles i denne forbindelse hjemmel til at opkræve gebyrer af omfattede kreditinstitutter til at dække tilsynsopgaverne. Gebyrerne må ikke overstige de forbundne udgifter og skal fordeles ift. kreditinstitutternes betydning og risikoprofil.

Evaluering og indfasning

Senest den 31. december 2015 skal Kommissionen fremlægge en rapport, der evaluerer, hvorvidt forordningen tjener sit formål, med særlig fokus på sammenhængen mellem ECB og det europæiske tilsynssystem (ESFS), forholdet til EBA og funktionaliteten i ledelsesstrukturerne samt uafhængigheds- og ansvarlighedsordningernes effektivitet.

Det foreslås, at forordningen træder i kraft 1. januar 2013. Tilsynet fases ind, således at ECB pr. 1. juli 2013 overtager tilsynet med de vigtigste/største banker og pr. 1. januar 2014 med alle banker i de deltagende lande. ECB vil dog fra 1. januar 2013 kunne vælge at overtage tilsynet med konkrete banker - særligt banker, der modtager statsstøtte.

Forslag til revision af stemmeregler m.v. i det Europæiske Banktilsyn

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

Beslutningstaging i EBA

EBA's bestyrelse (tilsynsråd, "supervisory board") er sammensat af lederne af de nationale kompetente tilsynsmyndigheder samt en repræsentant uden stemmeret fra hver af de følgende institutioner: Kommissionen, ECB, det europæiske systemiske risikoråd (ESRB), og de øvrige europæiske tilsynsmyndigheder, den europæiske



værdipapirtilsynsmyndighed (ESMA) og tilsynsmyndigheden for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA).

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

I Kommissionens ændringsforslag foreslås det, at panelet i tillæg til sager om mægling også skal behandle sager vedr. overtrædelse af EU-retten. Det foreslås endvidere, at panelets sammensætning justeres, så panelet skal bestå af formanden og to stemmende medlemmer af bestyrelsen, hvor mindst et medlem skal være fra et ikke-euroland. Det foreslås desuden, at stemmereglerne i EBA's bestyrelse justeres, således at panelets forslag til afgørelser betragtes som vedtaget, medmindre det forkastes af et simpelt flertal bestående af mindst tre stemmer fra eurolande og tre stemmer fra ikke-eurolande, som ikke er i tæt samarbejde med ECB om tilsynet.

Kommissionen foreslår, at i tilfælde, hvor fire ikke-eurolande eller færre vælger ikke at være i tæt samarbejde med ECB, skal det simple flertal, der kan forkaste panelets afgørelse, bestå af mindst ét ikke-euroland.

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

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

Ift. beslutninger vedr. bindende mægling kan EBA i henhold til den gældende forordning træffe afgørelse over for de omfattede myndigheder. Hvis en medlemsstats myndighed ikke efterlever EBA's afgørelse, kan EBA træffe afgørelse direkte over for den involverede finansielle institution.

Det følger af Kommissionens forslag, at hvor EBA har truffet afgørelse adresseret til ECB i ovenfor nævnte sager – dvs. hvor der er uenighed mellem ECB og en tilsynsmyndighed- skal ECB følge EBA's afgørelse. Det foreslås, at såfremt ECB ikke følger EBA's afgørelse, skal ECB inden for en frist på 10 arbejdsdage give en tilstrækkelig begrundelse for sin manglende efterlevelse af afgørelsen. ECB omfattes dermed som kompetent myndighed af et *comply-or-explain*-princip. EBA har dog i henhold til forslaget samme mulighed for i sidste ende at træffe afgørelse direkte over for den involverede finansielle institution, såfremt ECB ikke følger EBA's afgørelse, som under den gældende forordning.

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

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



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

Det fremgår af Kommissionens forslag til ændring af EBA-forordningen, at hvor EBA har truffet afgørelse adresseret til ECB i sin egenskab af kompetent tilsynsmyndighed i ovennævnte tilfælde, skal ECB følge EBA's afgørelse. Hvis ECB ikke følger EBA's afgørelse, skal ECB inden for en frist på 48 timer give EBA en tilstrækkelig begrundelse for sin manglende efterlevelse af afgørelsen. Denne *comply-or-explain*-mekanisme gælder alene for ECB og ikke medlemsstaternes myndigheder hverken under den gældende forordning eller som følge af Kommissionens ændringsforslag.

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

Sammensætning af EBA's management board

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

I Kommissionens ændringsforslag foreslås tilføjet, at mindst to medlemmer af EBA's styrelsesudvalg skal bestå af repræsentanter fra ikke-eurolande, som ikke indgår i et tæt samarbejde med ECB om det nationale tilsyn.

Evaluering

Endelig foreslår Kommissionen, at der inden 1. januar 2016 skal offentliggøres en rapport om afstemningsreglernes egnethed, sammensætningen af Management Board og sammensætningen af det uafhængige panel, som udarbejder afgørelser ift. brud på EU-retten og bindende mægling.

Hjemmelsgrundlag

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

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

Nærhedsprincippet

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



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

Europa-Parlamentets udtalelse

Forslaget til den fælles tilsynsmekanisme skal vedtages af Rådet med enstemmighed, jf. ovenfor. Europa-Parlamentet skal høres om forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke formelt udtalt sig.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

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

Finanstilsynets beføjelser er primært fastlagt i lov om finansiel virksomhed. Hvis Danmark skal deltage i den fælles tilsynsmekanisme, vil det derfor blive nødvendigt at ændre i lov om finansiel virksomhed. Ændringerne vil primært bestå i en præcisering af, hvilke områder Finanstilsynet er den primære myndighed for, og hvilke områder ECB overtager med forslaget. Endvidere vil der skulle ændres i Finanstilsynets sanktionsmuligheder over for kreditinstitutterne samt gennemføres en række mindre konsekvensændringer.

Hvis Danmark skal deltage i den fælles tilsynsmekanisme, og denne indeholder fælles regler for afvikling af nødlidende kreditinstitutter, vil det formentlig også kræve ændring af lov om finansiel stabilitet.

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

Statsfinansielle konsekvenser

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

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

En tilsynsmyndigheds konkrete tilsynsmæssige beslutninger kan have statsfinansielle konsekvenser, uanset om beslutninger træffes af en national tilsynsmyndighed eller af et fælles tilsyn. Forslaget om et fælles tilsyn lægger op til, at der overdrages en række tilsynskompetencer til ECB fra de nationale tilsynsmyndigheder i de lande, som deltager i det fælles tilsyn. Såfremt man fra dansk side vælger at deltage i et fælles



tilsyn, og i det omfang det fælles tilsyns tilsynsbeslutninger måtte adskille sig fra tilsynsbeslutningerne under det eksisterende danske tilsynsregime, vil det kunne have statsfinansielle konsekvenser. Der kan ikke på det foreliggende grundlag foretages en nærmere vurdering heraf, idet bl.a. det nye tilsyns kvalitet og tilsynspraksis ikke er kendt endnu.

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

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen har ikke fremlagt en konsekvensanalyse af forslaget under henvisning til tidsnød og forslagets presserende natur. Derfor foreligger der for indeværende ikke noget grundlag for nærmere at vurdere de samfundsøkonomiske konsekvenser af forslaget.

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

Høring

Kommissionens oprindelige forslag har været fremlagt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med høringsfrist den 10. oktober. Der er i den forbindelse blevet fremsendt følgende hørings svar.

Finansrådet (FR)

FR støtter den foreløbige tilgang i specialudvalgsnotatet, hvor tilsynsmyndighed og økonomisk ansvar følges ad, men ønsker i denne sammenhæng, at den parlamentariske kontrol styrkes, grundet vigtigheden og omfanget af beslutninger på dette område. Videre understreger FR vigtigheden af, at det indre marked ikke bliver kompromitteret igennem forslaget, samt at den eksisterende hensigt om "Single Rulebook" bibeholder højeste prioritet.

FR støtter, at den finansielle sektor og ikke skatteydere skal finansiere bankkriser. Dog mener FR ikke, at det er den danske banksektors opgave at støtte de svagt kapitaliserede banker andetsteds i EU.

FR støtter, at ikke-eurolande kan deltage i den fælles tilsynsmekanisme, men understreger at dette kræver at banker på tværs af dette skel stilles tilsynsmæssigt lige, også af konkurrencemæssige hensyn. På samme baggrund understreger FR også, at den fælles tilsynsmekanisme ikke bør svække den danske position i EBA. Af samme tilgang følger, at en aftale med ECB om nært samarbejde bør indeholde samme vilkår for ikke-euro som for eurolande. FR påpeger, at der i tilfælde af dansk deltagelse i den fælles tilsynsmekanisme, skal tages hensyn til særlige danske markedsforhold og i særdeleshed dansk realkredit.

Sidst påpeger FR, at det synes uklart, hvordan udgifterne til ECB's tilsynsmyndighed skal dækkes, og videre at en ændret placering af tilsyn alene ikke bør resultere i forhøjede afgifter for virksomheder under tilsyn.

Realkreditforeningen (RF)

RF mener, at det præsenterede forslag er for uklart, hvorfor RF mener, det er svært at danne et reelt overblik over den mulige effekt af en fælleseuropæisk tilsynsmekanisme. RF udtrykker sympati for ideen om fælles tilsyn, fordi det forventes at skabe mere ensartede konkurrencevilkår, men er bekymret for ECB's evne til at varetage tilsyn af dansk realkredit på en hensigtsmæssig måde, givet denne sektors særegenheder og givet tidligere erfaringer med EU-systemets indsigt i denne model. På denne baggrund understreger RF, at det er af afgørende betydning, at den danske



realkreditmodel kan bevares i sin nuværende udformning. Videre efterlyser RF afklaring af en række uklarheder ift. samspil mellem ECB og nationale tilsyn, effekten på arbejdet med EBA, effekten på krisestyring og uddybning af begrebet "et forstærket samarbejde".

Realkreditrådet (RR)

Overordnet støtter RR notatet, men udtrykker forbehold over for, at notatet i for ringe udstrækning afspejler potentielt ændrede vilkår for dansk realkredit, samt en problematisering af en ændret tilsynspraksis for realkredit, hvis tilsynsmyndigheden overgår til et ECB med forøget magt og handlekraft. Dette understreges af, at det for RR synes uklart, hvorvidt og i hvilken udstrækning ECB kan forvente at udvikle nye regler. RR understreger i denne sammenhæng væsentligheden af, at den institutionelle magtbalance ikke forrykker sig til ugunst for Danmark, heller ikke i relation til forholdet imellem EBA og ECB. Som reaktion på dette ønsker RR, formuleringen i den danske holdning skærpet, således at der lægges vægt på, at det fælles tilsyn ikke kompromitterer det indre marked og at Danmarks indflydelse i EBA bevares.

RR udtaler tvivl over for foreneligheden af de foreslåede ECB kompetencer til at foretage undersøgelser og udstede administrative bøder og det danske retslige EU-forbehold. Ligeledes forholder RR sig stærkt tvivlende over for foreneligheden med dansk retsplejelov.

Forsikring & Pension (F&P)

F&P understreger, at der fortsat skal være klare grænser imellem bank og forsikringstilsyn, også i konglomeratsituationer, uafhængigt af ECBs rolle.

F&P udtrykker forbehold over for, at Danmark i forlængelse af eventuelt nært samarbejde med ECB, også tilslutter sig fælles redning af finansielle virksomheder og fælles indskydergaranti, så længe tilsynspraksis ikke er fuldt harmoniseret.

Endelig støtter F&P, at dette forslag alene medfører ændringer i én af de tre forordninger (EBA-forordningen) for de europæiske tilsynsmyndigheder (for EBA, ESMA, EIOPA).

Finansforbundet (FFB)

FFB støtter notatets påstand om potentielle positive effekter ved samordning af tilsyn, ligesom holdningen til ligestilling imellem euro- og ikke-eurolande støttes.

Videre understreger FFB, at medarbejderens retsstilling potentielt kompromitteres i kraft af regler om sanktioner og informationsdeling.

Endelig foreslår FFB, at EBA og ikke ECB indstilles til at overtage tilsynsmyndigheden, da dette vil kunne afhjælpe problemer ift. ECB's eksisterende monetære mandat, ligesom dette ville skabe lige adgang for alle EU-lande.

DI (DI)

DI tilslutter sig regeringens foreløbige konklusioner, og støtter regeringen i, at en række forhold bør afklares forud for beslutning om nært samarbejde. DI understreger, at et væsentligt forhold her er effekten på den danske banksektor og afsmittende effekt på kreditgivning. Ligeledes støtter DI, at Danmark ikke medfinansierer eventuel rekaptalisering af nødlidende eurobanker.

Dansk Aktionærforening (DAF)

DAF støtter den foreløbige holdning udtrykt i notatet, og behovet for, at ikke-eurolande får lige indflydelse på tilsynsmekanismen, ligesom DAF påpeger, at Danmark ikke bør distancere sig fra den integration, der foregår i EU i øjeblikket.



Danmarks Skibskredit (DS)

DS erindrer om, at DS i kraft af deres undtagelse fra CRD IV, bør undtages for dette ved et ECB tilsyn.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Holdning

Regeringens foreløbige holdning

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

Regeringen arbejder på at vurdere forslaget mhp. dansk stillingtagen til forslaget og til eventuel dansk deltagelse i et tæt samarbejde med ECB. Fra dansk side indgår man aktivt og konstruktivt i drøftelserne.

Problemstillingerne vedr. vilkår for deltagelse og betydningen for EBA af et fælles tilsyn samt sammenhængen til øvrige elementer i bankunionen, særligt en kommende model for fælles afviklingsordning, er centrale for endelig dansk stillingtagen til forslaget.

Fra dansk side er det centralt, at der sikres balancerede vilkår for eurolande og ikke-eurolande. Konkret vil det være afgørende, at disse vilkår indebærer en reel indflydelse i ECB's tilsynsråd for ikke-eurolande. Modeller for samarbejde bør endvidere tage udgangspunkt i, at tilsynsansvar og økonomisk ansvar følges ad.

Der lægges vægt på, at et fælles tilsyn ikke kompromitterer det indre markeds integritet eller EU-lovgivningsprocesserne mv. på det finansielle område, samt at Danmarks nuværende indflydelse i EBA bevares. Det vurderes i den forbindelse at være centralt, at EBA fortsat skal spille en vigtig rolle, således at det sikres, at et fælles tilsyn ikke medfører forskellige spilleregler for de lande, der står henholdsvis inden for og uden for tilsynssamarbejdet.

Regeringen vil arbejde for, at det fremgår af forordningen, at det kommende tilsyn under ECB skal tage højde for forskellige forretningsmodeller.

Mulighederne for, at ikke-eurolande kan deltage i en form for fælles finansieringsmekanisme vedr. afvikling af nødlidende banker, skal klarlægges, når der foreligger et forslag vedr. en fælles ordning for afvikling af nødlidende banker.

Fra dansk side lægges vægt på et regime, hvor banksektoren og ikke skatteyderne bærer omkostningerne ved bankkriser.

Samtidigt er det væsentligt, at kvaliteten af det fælles tilsyn bliver høj, herunder i sammenligning med det nuværende danske tilsyn.

Andre landes holdning

Landene vurderes på baggrund af de hidtidige drøftelser af sagen generelt at støtte Kommissionens forslag til en fælles tilsynsmekanisme og forslag til ændring af EBA-forordningen. Væsentlige udeståender forhandles fortsat, jf. ovenfor.