
Ny europæisk tilsynsstruktur

Birgitte Bundgaard Madsen og Louise Caroline Mogensen, Kapitalmarkedsafdelingen

Som opfølgning på den finansielle krise arbejdes der inden for EU med en række initiativer for at styrke den europæiske regulering og tilsynsindsats med finansielle virksomheder og markeder.

Europa-Kommissionen fremsatte den 23. september 2009 forslag til en lovgivningspakke, som skærper tilsynet med finanssektoren i Europa med det formål at underbygge den finansielle stabilitet i hele EU.

Forslaget tager udgangspunkt i anbefalinger fra den såkaldte Larosiè-re-rapport, der blev offentliggjort 25. februar 2009 og var et resultat af en arbejdsgruppe¹ nedsat af Kommissionen i slutningen af 2008 under formandskab af Jacques de Larosiè. Gruppen kom med 31 anbefalinger til, hvorledes det europæiske samarbejde om tilsyn, finansiell stabilitet, risikovarslinger og krisehåndtering kunne styrkes. Kommissionen fulgte op på rapporten med en kommunikation af 27. maj 2009, som efterfølgende blev støttet på rådsmøderne i Ecofin 6. juni 2009 og Det Europæiske Råd 18.-19. juni 2009.

Forslagene er endnu ikke endeligt vedtaget, men planlægges vedtaget som en samlet pakke inden udgangen af 2009 af Det Europæiske Råd og efterfølgende af Europa-Parlamentet.²

FORSLAG TIL NY TILSYNSSTRUKTUR I EUROPA

Forslaget til ny tilsynsstruktur tager sigte på forbedringer i såvel makrosom mikrotilsynet ved oprettelsen af to nye institutioner:

- **European Systemic Risk Board³, ESRB**, skal overvåge og vurdere risici for det finansielle system som helhed (makrotilsyn). ESRB skal tilvejebringe et system for tidlig varsling af systemiske risici og om nødvendigt fremsætte anbefalinger til tiltag, der skal fjerne disse risici. ESRB nedsættes i regi af Den Europæiske Centralbank, ECB, med deltagelse af bl.a. centralbanker og tilsynsmyndigheder fra EU.

¹ The High-Level Group on Financial Supervision in the EU.

² På Ecofin-mødet 2. december 2009 blev der opnået enighed om et kompromisforslag, der efterfølgende skal godkendes af Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet.

³ Det danske navn er "Det europæiske udvalg for systemiske risici".

- **European System of Financial Supervisors¹, ESFS**, skal varetage tilsynet med kreditinstitutter (mikrotilsyn) og består af et netværk af nationale tilsynsmyndigheder, der skal samarbejde med nye europæiske tilsynsmyndigheder, som etableres ved at omdanne eksisterende tilsynskomiteer² inden for bank-, forsikring- og værdipapirmarkedstilsyn. Der oprettes en europæisk bankmyndighed, EBA, en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed, ESMA, og en europæisk forsikringstilsynsmyndighed, EIOPA.

Boks 1 illustrerer sammenhængen mellem ESRB og ESFS.

Kommissionens forslag planlægges vedtaget som en samlet pakke på Det Europæiske Råds møde i december 2009 og efterfølgende i Europa-Parlamentet med henblik på at træde i kraft i løbet af 2010.

EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD, ESRB

Forslaget består af to retsakter, dels en forordning om at etablere ESRB, dels en rådsbeslutning, der pålægger ECB at yde sekretariatsbistand til ESRB inden for ECBs eget budget.

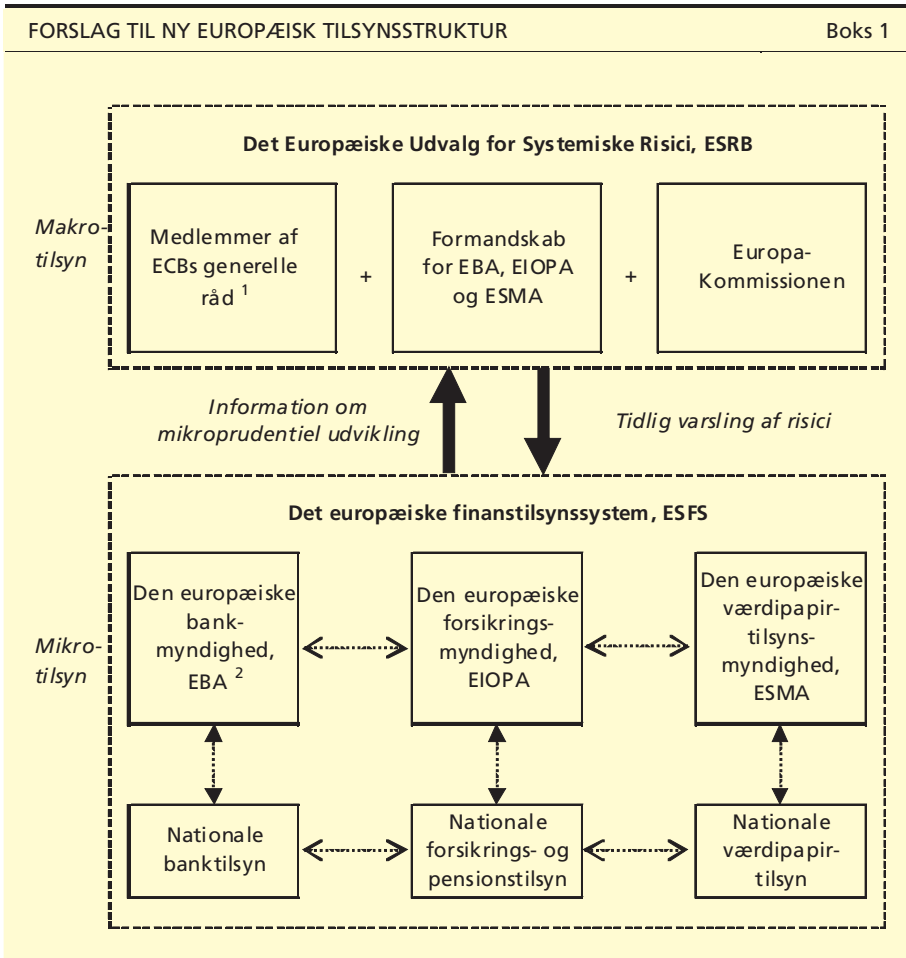
Formål og opgaver

ESRB bliver ansvarlig for makrotilsynet med det finansielle system i EU. Formålet er at forebygge og reducere systemiske risici, undgå finansiell uro og bidrage til et velfungerende indre marked.

I relation til formålet har ESRB til opgave at indsamle og analysere alle relevante informationer og derefter udstede advarsler i tilfælde af, at der identificeres betydelige risici. ESRB kan desuden fremsætte anbefalinger med henblik på at afhjælpe disse risici. Advarsler og anbefalinger kan stiles til enten EU, et eller flere medlemslande, en eller flere af de nye europæiske tilsynsmyndigheder (EBA, ESMA og EIOPA) eller en eller flere af de nationale tilsynsmyndigheder. Anbefalinger skal indeholde en tidsplan for opfølgning og baseres på et princip om "følg-eller-forklar", dvs. at modtageren af anbefalingen forventes at følge denne til fulde eller i modsat fald forklare afvigelser indgående. I tilfælde af at ESRB vurderer, at anbefalingerne ikke følges, skal ESRB gøre opmærksom herpå og informere Ecofin og eventuelt de relevante europæiske tilsynsmyndigheder. Advarsler og anbefalinger kan offentliggøres, hvilket kræver to tredjedelles flertal i ESRBs generelle råd og en konsultation af Ecofin.

¹ Det danske navn er "Det europæiske finanstilsynssystem".

² Committee of European Banking Supervisors, CEBS, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, CEIOPS, og Committee of European Securities Regulators, CESR.



Kilde: The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière, februar 2009. Figuren er opdateret med ændringer efter Ecofin-mødet 20. oktober 2009.

¹ Som observatører i ESRBs generelle råd deltager en repræsentant pr. land fra de nationale tilsynsmyndigheder og formanden for EUs Økonomiske og Finansielle Komite, EFC.

² Centralbanker uden tilsynsansvar deltager som observatører i EBA.

For at undgå dobbeltindberetning af data vil ESRB om muligt gøre brug af statistik, der allerede er indsamlet via Det Europæiske System af Centralbanker, ESCB, eller Det Europæiske Statistiske System, ESS. ESRB kan derudover om nødvendigt anmode om data fra de europæiske tilsynsmyndigheder EBA, ESMA og EIOPA. Anmodes der om data i en ikke-samarisk form, kræves en begrundet anmodning. Endelig kan ESRB trække på oplysninger fra de nationale myndigheder (tilsyn, centralbanker og statistikbureauer).

ESRB forventes at arbejde tæt sammen med dels de nye europæiske tilsynsmyndigheder, dels andre internationale institutioner med ansvar for makrofinansiel stabilitet, herunder Den internationale Valutafond, IMF, og Financial Stability Board, FSB.

Organisering

ESRB organiseres med et generelt råd, en styringskomite, et sekretariat og en teknisk rådgivende komite. Formanden for ESRB vælges for en 5-årig periode blandt medlemmerne i ECBs Generelle Råd. Formanden kan genvælges én gang.

ESRBs generelle råd mødes mindst fire gange om året. Her deltager med stemmeret:

- ECBs formand (og ECBs næstformand, hvis formanden vælges til formand for ESRB)
- centralbankcheferne fra alle EU-lande
- et medlem af Kommissionen
- de tre formænd for henholdsvis EBA, ESMA og EIOPA.

Uden stemmeret deltager:

- en højtstående repræsentant pr. land fra de nationale tilsynsmyndigheder
- formanden for EUs Økonomiske og Finansielle Komite, EFC.

Antallet af medlemmer i ESRBs generelle råd er p.t. 61, heraf 33 med stemmeret, hvis både ECBs formand og næstformand er medlemmer. Afgørelser træffes med simpelt flertal, dog kræves to tredjedels flertal ved afgørelser om anbefalinger eller offentliggørelse af enten advarsler eller anbefalinger.

I ESRBs styringskomite sidder formanden og næstformanden for ESRB samt fem centralbankchefer, hvoraf de tre kommer fra eurolande og de to fra ikke-eurolande. Derudover deltager en repræsentant fra Kommissionen, formanden for EFC og de tre formænd for de nye europæiske tilsynsmyndigheder. De i alt 12 medlemmer af styringskomiteen har til opgave at forberede møderne i ESRBs generelle råd.

ESRBs teknisk rådgivende komite har til opgave at rådgive og vejlede om tekniske emner i relation til ESRBs arbejde. I komiteen sidder en repræsentant fra hver af centralbankerne i EU-landene, en repræsentant fra ECB, en repræsentant pr. land fra tilsynsmyndigheden, en repræsentant fra hver af de tre nye europæiske tilsynsmyndigheder, to repræsentanter fra Kommissionen og en repræsentant fra EFC.

ECB leverer sekretariatsbistand til ESRB, hvilket bl.a. indebærer analytisk, statistisk, administrativ og logistisk bistand.

EUROPEAN SYSTEM OF FINANCIAL SUPERVISORS, ESFS

Netværk af tilsyn

Forslagene består af tre forordninger til etablering af ESFS, som skal være et netværk bestående af de nationale tilsynsmyndigheder og tre

Supervisory Authorities, ESAer, som er en europæisk bankmyndighed, EBA, en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed, ESMA, og en europæisk forsikringstilsynsmyndighed, EIOPA.

Netværket vil endvidere bestå af en fælles komite for sager vedrørende konglomerater, Joint Committee of European Supervisory Authorities.

Det direkte tilsyn med de finansielle virksomheder skal stadig udføres af de nationale tilsynsmyndigheder. I de fleste lande er tilsynsmyndigheden en del af centralbanken, i andre lande er tilsynsmyndighederne ikke en del af centralbanken, jf. boks 2. Endelig har flere lande mellemløsninger, hvor en del af tilsynsarbejdet udføres i centralbankerne. Tilsyn med koncerner skal udføres af de nationale tilsynsmyndigheder i samarbejde med andre relevante nationale tilsynsmyndigheder i form af tilsynskollegier.

Oprettelse af European Supervisory Authorities, ESA

ESAerne oprettes i henhold til traktatens artikel 14 (efter Lissabon) som fællesskabsenheder med juridisk status, som har til opgave at bidrage til implementeringen af det indre marked i samarbejde med Kommissionen. ESAerne skal i deres tilsynsrelaterede opgaver være uafhængige af Kommissionen, men Kommissionen vil skulle indgå i netværket i relation til reguleringen og implementeringen af EU-regler.

Formålene for de tre ESAer vil være:

- Forbedre funktionen af det indre marked, herunder særligt bidrage til effektiv og ensartet regulering og tilsyn med finansielle virksomheder
- Beskytte indskydere, investorer, forsikringstagere mv.
- Sikre integritet, effektivitet og ordentlig funktion af finansielle markeder
- Bidrage til at sikre stabiliteten af det finansielle system
- Udbygge den internationale koordination.

Opgaver

Ud over de hidtidige opgaver for de eksisterende tilsynskomiteer, CEBS, CEIOPS og CESR, vil de nye ESAer også skulle udarbejde forslag til tekniske standarder, afgøre uenigheder mellem nationale tilsynsmyndigheder og inden for tilsynskollegier bidrage til at sikre overholdelse af EU-retten, sikre koordination og beslutningstagning i tilfælde af krisesituationer og indsamle relevant information om de finansielle markeder.

Forslag til tekniske standarder

Formålet er at udarbejde et sæt regler (single rulebook), som skal sikre en ensartet implementering af EU-regler. Til dette formål skal alle forskellige hidrørende fra forskellig implementering af EU-regler identificeres og afskaffes.

ARBEJDSDELING MELLEM TILSYNSMYNDIGHEDER OG CENTRALBANKER

Boks 2

Det kommende europæiske finanstilsynssystem, EFSF, skal fungere som et netværk af de nationale finanstilsyn og de tre Supervisory Authorities, ESAer. Der er forskellige former for arbejdsdeling mellem tilsynsmyndigheder og centralbanker i de enkelte lande.

Samarbejdet mellem centralbank og tilsynsmyndighed kan i EU inddeles i tre overordnede modeller:

1. Centralbanken er tilsynsmyndighed eller en af tilsynsmyndighederne
2. Centralbanken har et begrænset tilsynsansvar
3. Centralbanken er ikke involveret i tilsynsarbejde.

I den første gruppe udføres de operationelle tilsynsopgaver af centralbanken. I flere tilfælde er det kun tilsynet med banker, der ligger i centralbanken, hvorimod tilsynet med forsikring og værdipapirer ligger hos en separat myndighed.

I den anden gruppe er centralbanken tildelt visse tilsynsmæssige opgaver eller er indirekte involveret i tilsynsarbejde i begrænset omfang. Tilsynsmyndigheden kan her være en selvstændig enhed, der organisatorisk og administrativt er en del af centralbanken. Centralbanken og tilsynet kan også være separate institutioner, hvor centralbanken er involveret i ledelsen af tilsynsmyndigheden eller udfører dele af de tilsynsmæssige opgaver.

I den tredje gruppe ligger tilsynet hos en myndighed, der er uafhængig af centralbanken.

Hvilke lande, der hører til i de forskellige grupper, er anført i tabel 1.

EU-LANDE FORDELT PÅ DE TRE MODELLER

Tabel 1

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Belgien ¹	Estland	Danmark
Bulgarien	Finland	Letland
Cypern	Frankrig	Malta
Grækenland	Luxembourg	Polen
Holland	Østrig	Storbritannien
Irland ³		Sverige
Italien		Ungarn
Litauen		
Portugal		
Rumænien		
Slovakiet		
Slovenien		
Spanien		
Tjekkiet		
Tyskland ²		

Kilde: ECB og nationale myndigheders hjemmesider.

¹ Belgien er angivet i gruppe 1, hvilket er blevet annonceret i en pressemeddelelse af 13. oktober 2009, men ændringerne er endnu ikke trådt i kraft.

² Tyskland er angivet i gruppe 1, hvilket er baseret på nyt regeringsgrundlag fra oktober 2009.

³ Irland er angivet i gruppe 1, hvilket er baseret på en pressemeddelelse af 19. oktober 2009, men ændringerne er endnu ikke trådt i kraft.

Den finansielle krise har medført øget fokus på finansiell stabilitet og arbejdsdelingen mellem centralbank og tilsynsmyndighed. I nogle lande har det givet anledning til ændringer i denne arbejdsdeling i retning af at give centralbankerne et større ansvar.

FORTSAT

Boks 2

I oktober 2009 annoncerede *Belgien*, at centralbanken i fremtiden vil få ansvaret for tilsynet med finansielle institutioner, mens tilsynet skal føre tilsyn med værdipapirmarkederne (markedstilsyn) og får øget bemyndigelse inden for forbrugerbeskyttelse. I et første skridt nedsættes en "Systemic Risk Committee", der har deltagelse fra begge institutioner, og som skal sørge for en gradvis overgang mellem institutionerne.

I *Finland* blev tilsynet med alle finansielle virksomheder samlet i det finske finanstillsyn med virkning fra 1. januar 2009, hvor tilsynet med forsikrings- og pensionselskaber blev fusioneret ind i det eksisterende finanstillsyn. Organisatorisk er finanstillsynet forbundet med centralbanken, men finanstillsynet er uafhængigt i tilsynsvirksomheden.

I begyndelsen af 2009 annoncerede den *irske* finansminister, at regeringen ønsker at oprette et fuldt integreret tilsyn under centralbanken. I oktober 2009 blev den nye chef for det nye finansielle tilsyn udpeget, og han tiltræder sin stilling til januar 2010. I dag er centralbanken og tilsynet organiseret under samme navn, men tilsynet er en selvstændig enhed.

Den nye *tyske* regering har i oktober 2009 annonceret, at banktilsynet i fremtiden skal fusioneres ind i centralbanken.

I *Luxembourg* har centralbanken siden oktober 2008 haft ansvaret for at overvåge den generelle likviditetssituation på markederne samt at evaluere markedsaktørerne i denne henseende.

I *Østrig* blev der i 2008 foretaget en reform på tilsynsområdet, hvor et af de primære mål var at fastlægge klare ansvarsområder for centralbanken og tilsynet. Centralbanken og tilsynet har adgang til den samme information. Den nye tilsynsstruktur er opdelt i to, hvor centralbanken er ansvarlig for inspektioner, informationsindsamling og risikovurdering, mens tilsynet er ansvarlig for administrative procedurer og de tilsynsmæssige beslutninger.

Det har vist sig under krisen, at ingen af de eksisterende nationale tilsynsmodeller har fungeret tilfredsstillende. Det er på den baggrund, at Kommissionen har stillet forslag om en ny europæisk tilsynsstruktur for at styrke indsatsen med finansielt tilsyn. Som opfølgning på krisen er der ligeledes sket ændringer i ansvarsdelingen mellem centralbanker og tilsynsmyndigheder i flere lande, jf. ovenfor. Det er åbenbart, at en række af de internationale initiativer til opfølgning på krisen, stiller krav om, at tilsyn og centralbanker arbejder tættere sammen, at de i højere grad udveksler oplysninger, og at de på visse områder får overlappende ansvar. Fx lægges der op til en større rolle for systemisk overvågning af det finansielle system på makroniveau. Resultaterne af makroovervågningen skal aflejres i det daglige mikrobaserede tilsynsarbejde. På tilsvarende vis skal resultater af overvågningen på mikroniveau danne baggrund for overvågningen på makroniveau. Derved kan det belyses, hvordan risici på institutionsniveau kan sprede sig og føre til systemisk risiko. Informationsudveksling vil i sig selv kræve et øget samarbejde. Hertil kommer, at et øget samarbejde, herunder koordinering af initiativer, også vil være hensigtsmæssigt ud fra hensynet til at mindske belastningen af de institutioner, der overvåges.

ESA kan som hidtil både vedtage ikke-bindende regler og forslag til bindende regler af teknisk karakter.

Beslutningsproceduren for de bindende regler vil være således, at Board of Supervisors, jf. afsnittet om organisering på næste side, skal vedtage reglerne med kvalificeret flertal i henhold til traktatens artikel 16(4). Herefter skal reglerne, for at få juridisk gyldighed, vedtages af Kommissionen i form af forordninger eller beslutninger inden for en 3-måneders frist. Kommissionen har mulighed for at forkaste de vedtagne regler, foretage ændringer eller foretage en delvis vedtagelse.

Lamfalussy-proceduren¹ vil stadigvæk eksistere på reguleringsområdet: Level 1 vedtager som hidtil regler af overordnet karakter af politisk betydning, level 2 vedtager uddybende regler med hjemmel i vedtagelsen på level 1 (svarende til bekendtgørelser), og level 3 (som vil være de nye ESAer) skal vedtage udkast til standarder af teknisk karakter herunder uddybende regler, hvilket i princippet vil svare til en form for bindende vejledninger i den danske lovproces.

Regler og standarder på level 3 skal som hidtil være konsistente med vedtagelserne på level 1 og 2, være af teknisk karakter og ikke have politisk indhold.

Det vil fremgå af sektorreguleringen, hvilke områder der kan blive genstand for regulering på level 3. Allerede eksisterende standarder og regler på level 3 skal, efter en fornyet gennemgang, vedtages efter den nye procedure, hvis de skal have bindende karakter.

Sikre ensartet anvendelse af EU-regler

ESAerne skal endvidere have en generel beføjelse til at bidrage til en ensartet anvendelse af EU-regler. Der skal oprettes en mekanisme i hver ESA til at håndtere adfærd hos de enkelte tilsynsmyndigheder, som anses for at være i strid med EU-reglerne. I sådanne tilfælde undersøger ESA sagen og kan vedtage en anbefaling. Hvis denne anbefaling ikke følges af den enkelte tilsynsmyndighed, kan Kommissionen vedtage, at tilsynsmyndigheden skal følge anbefalingen. Efterfølgende kan sagen tages op i EU-systemet på sædvanlig vis.

Aktioner i nødstilfælde

ESA skal sikre koordination mellem nationale tilsynsmyndigheder, særligt hvor der er risiko for det finansielle system i EU. I særlige tilfælde kan der være behov for, at ESA pålægger de enkelte tilsynsmyndigheder konkrete

¹ I 2001 blev der indført en ny procedure for vedtagelse af regulering på det finansielle område inden for EU, Lamfalussy-proceduren. Reguleringen vedtages på tre niveauer (levels).

forpligtelser. Denne beslutning er undergivet en safeguard-klausul, således at den enkelte tilsynsmyndighed kan afstå, hvis beslutningen betyder, at der pålægges økonomiske byrder på det enkelte land.

Afklaring af uoverensstemmelser

Der skal oprettes en mekanisme i hver ESA med det formål at afgøre uenigheder mellem nationale tilsynsmyndigheder og inden for tilsynskollegier. Denne mekanisme skal forsøge at skabe enighed mellem parterne. Hvis enighed ikke kan opnås, kan ESA vedtage en beslutning.

Denne mekanisme skal kun anvendes i meget sjældne tilfælde og i tilfælde, hvor en beslutning eller manglende beslutning har væsentlig betydning for muligheden for at kunne beskytte indskydere, investorer og forsikringstagere mv.

Direkte tilsyn med paneuropæiske finansielle institutter

Det foreslås, at der indføres direkte tilsyn med kreditvurderingsbureauer. Det skal fremover være ESA på værdipapirområdet, ESMA, som skal føre direkte tilsyn med bureauerne. Den nyligt vedtagne forordning om kreditvurderingsbureauer skal herefter ændres således, at tilladelse gives centralt af ESMA. On-site-tilsyn vil skulle udføres af ESMA i samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder.

Organisering

Hver ESA vil bestå af: Board of Supervisors, Management Board, en formand og en Executive Director. Endvidere bliver der oprettet et Board of Appeal for alle ESAer.

Board of Supervisors skal bestå af nationale tilsynschefer, formanden for ESA, en repræsentant fra Kommissionen, en repræsentant fra ESRB og en repræsentant fra hver af de to andre ESAer. Centralbanker uden tilsynsansvar vil deltage som observatører i EBA. Board'et vil være det centrale beslutningsorgan i hver ESA.

Som udgangspunkt træffes alle beslutninger ved simpelt flertal, bortset fra beslutninger om udkast til tekniske standarder og guidelines og andre særlige undtagelser, hvor der skal anvendes kvalificeret flertal.

Board of Appeal skal være fælles for de tre ESAer og skal bestå af 6 medlemmer og 6 suppleanter valgt af de tre ESAer. Alle, herunder juridiske personer, vil kunne anke beslutninger taget af ESA vedrørende anvendelse af EU-retten, aktioner i nødsituationer og afgørelser i tvister mellem tilsynsmyndigheder, jf. ovenfor.

AFSLUTTENDE BETRAGTNINGER

Med forslaget til ny tilsynsstruktur stilles der store krav til de europæiske tilsynsmyndigheder og centralbanker, som får ansvaret for at overvåge risici dels i de enkelte finansielle institutter (mikrodelen), dels i det finansielle system (makrodelen).

Centralbankerne får med etableringen af ESRB et mere formaliseret ansvar for overvågning af den europæiske finansielle stabilitet på makroniveau. Samtidig får centralbankerne et nyt værktøj, nemlig muligheden for at udstede advarsler og anbefalinger.

Udfordringen for centralbankerne kan billedligt sammenlignes med en baseballspiller, der skal ramme bolden: For det første skal han være i stand til at se bolden komme, for det andet skal han have et bat at slå med, og for det tredje skal han turde slå til, når det gælder. Tilsvarende skal centralbankerne være i stand til at kunne vurdere udsigterne til finansiell ustabilitet, de skal have instrumenter at gribe ind med, så vurderingerne får operationel effekt, og endelig skal der være vilje til at lade handling følge ord.

Med etableringen af ESFS oprettes et nyt finanstilsynssystem, der skal sikre ensartet tilsyn med finansielle virksomheder, som opererer i mere end ét EU-land. Ideen bag systemet er, at de nye europæiske tilsynsmyndigheder skal overvåge og koordinere de nationale tilsynsmyndigheders arbejde. Det er hensigten, at de europæiske tilsynsmyndigheder får det sidste ord i tilfælde af uenighed mellem de nationale myndigheder og kan pålægge dem at handle i krisesituationer. De europæiske tilsynsmyndigheders arbejde skal endvidere understøttes af fælles bindende tilsynsstandarder. Samlet set er der tale om første skridt mod "tilsyn med tilsynene".