



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 25. september 2009 (06.10)
(OR. en)**

13658/09

**EF 124
ECOFIN 585
SURE 31
CODEC 1125**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for
Europa-Kommissionen

modtaget den: 25. september 2009

til: Javier SOLANA, generalsekretær/højststående repræsentant

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene - Resumé af
konsekvensanalysen

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2009) 1235.

Bilag: SEK(2009) 1235



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.9.2009

SEK(2009) 1235

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om makrotilsyn på fællesskabsplan af det finansielle system og om oprettelse af et europæisk råd for systemiske risici

Forslag til

RÅDETS BESLUTNING

om at overdrage Den Europæiske Centralbank specifikke opgaver i relation til Det Europæiske Råd for Systemiske Risici

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om oprettelse af en europæisk banktilsynsmyndighed

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om oprettelse af en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2009) 499 endelig}

{KOM(2009) 500 endelig}

{KOM(2009) 501 endelig}

{KOM(2009) 502 endelig}

{KOM(2009) 503 endelig}

{SEK(2009) 1234}

1. INDLEDNING

I meddelelsen "Finansielt tilsyn i Europa" af 27. maj 2009 fremsatte Europa-Kommissionen forslag til en række ændringer af det europæiske system for finansielt tilsyn for at råde bod på de mangler, der var blevet afsløret i forbindelse med den nylige finanskrisen. Nærmere bestemt foreslog Kommissionen, at der oprettes:

- et **europæisk råd for systemiske risici (ESRB)** med henblik på at vurdere risici for stabiliteten i det finansielle system som helhed ("makrotilsyn"), udsende tidlige advarsler mod systemiske risici og om nødvendigt fremsætte anbefalinger om tiltag.
- et **europæisk finanstilsynssystem (ESFS)**, der skal føre tilsyn med individuelle finansieringsinstitutter ("mikrotilsyn"), bestående af et netværk af nationale finanstilsyn, som samarbejder med tre nye europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er) for hhv. banksektoren, værdipapirsektoren og sektoren for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger.

Disse forslag blev godkendt af Det Europæiske Råd den 18.-19. juni 2009, som dog understregede, at de beslutninger, der træffes af ESA'erne, ikke må indvirke på medlemsstaternes finanspolitiske ansvar.

Denne konsekvensanalyse ledsager forslagene til retsakter om oprettelse af ESRB og ESFS. For bl.a. at indkredse omfanget af de beføjelser, der tillægges ESA'erne, til at fremsætte forslag til bindende tekniske standarder vil der inden længe blive foretaget ændringer i den relevante fællesskabslovgivning.

2. HØRINGER OG PROCEDURE

Kommissionen gennemførte en offentlig høring vedrørende meddelelsen af 27. maj. Sidste frist for indlæg var den 15. juli. Der indkom i alt 98 indlæg, som for langt de flestes vedkommende i det store hele støttede de forslag om tilsyn, der var fremlagt i meddelelsen. En styringsgruppe for konsekvensanalyser sammensat af repræsentanter for forskellige generaldirektorater trådte sammen to gange for at udarbejde denne konsekvensanalyse.

3. IDENTIFIKATION AF PROBLEMET

Med udgangspunkt i de generelle problemer, der blev afdækket i den konsekvensanalyse, der ledsagede meddelelsen, er der blevet påpeget mere specifikke problemer i forbindelse med oprettelsen af ESRB og ESFS.

For ESFS drejer det sig om følgende:

- Hvordan man sikrer et enkelt sæt harmoniserede tekniske regler og ensartet anvendelse af disse regler.

- Hvordan man sikrer, at tilsynskollegierne fungerer efter hensigten, navnlig med hensyn til formidling af relevante oplysninger til alle medlemmer af kollegiet.
- Hvordan man skaber enighed mellem hjemlandets og værtslandets tilsynsmyndigheder i spørgsmål, der kræver en sådan enighed.
- Der er behov for bedre koordinering mellem tilsynsmyndigheder og sammenhængende handling i finansielle krisesituationer.
- Hvordan man - i overensstemmelse med Rådets konklusioner - undgår at indvirke på medlemsstaternes finanspolitiske ansvar uden at lægge hindringer i vejen for ESA'ernes arbejde på områder, som ikke indvirker på medlemsstaternes finanspolitiske ansvar. Herved vil man sikre, at subsidiaritetsprincippet overholdes i forbindelse med ESA'ernes arbejde, eftersom direkte beskatning er et område, der hører under medlemsstaternes enekompetence.

For ESRB drejer det sig om følgende:

- Hvordan man gør ESRB så effektivt som muligt, i betragtning af at det ikke kan tillægges bindende beføjelser, da der allerede er truffet politisk beslutning om ikke at give det status som juridisk person.
- ESRB's advarsler og anbefalinger skal nå ud til de rette adressater og føre til de ønskede tiltag, men uden at de bliver selvopfyldende og bidrager til at udløse en krise.
- ESRB skal have de oplysninger, det har brug for, for at kunne udføre vurderinger på makroplan effektivt.
- ESRB skal have et sekretariat, som er opbygget og placeret således, at det kan udføre sine opgaver omkostningseffektivt.
- Subsidiaritetsprincippet skal overholdes i forbindelse med ESRB's opbygning og virksomhed.

4. MÅLSÆTNINGER

De specifikke målsætninger, der blev opstillet i den konsekvensanalyse, der ledsagede meddelelsen af 27. maj, betragtes som de generelle målsætninger i denne konsekvensanalyse, da analyseniveauet er mere detaljeret i dette tilfælde.

Der fastlægges desuden en række specifikke målsætninger for ESRB og ESFS:

ESFS

- a. at varetage alle de nuværende EU-tilsynsudvalgs opgaver
- b. at sikre et fælles regelsæt
- c. at sikre ensartet anvendelse af EU-reglerne

- d. at fastlægge, hvordan man sikrer en fælles tilsynskultur, bl.a. ved at sørge for, at tilsynskollegierne udvikler sig positivt og ensartet
- e. at afgøre, om/hvordan der skal gives fulde tilsynsbeføjelser i forhold til visse institutter
- f. at fastlægge, hvordan man sikrer koordinering i og effektiv håndtering af krisesituationer
- g. at sørge for adgang til de nødvendige oplysninger
- h. at træffe beskyttelsesforanstaltninger med henblik på at undgå indvirkning på medlemsstaternes finanspolitiske ansvar
- i. at sikre ESA'ernes uafhængighed.

ESRB

- a. at etablere passende procedurer til indhentning af oplysninger om makroøkonomiske risici for den finansielle stabilitet
- b. at afdække risici på makroplan i Europa
- c. at udsende advarsler til de relevante aktører og anbefale passende tiltag
- d. at fastlægge, hvordan man opnår effektiv opfølgning af advarsler/anbefalinger
- e. at sikre ESRB's uafhængighed.

Herudover består et af målene med systemet som helhed i at sikre, at de to niveauer (ESRB og ESFS) samarbejder for at afdække og reagere på tværgående elementer, der indvirker på stabiliteten på både mikro- og makroplan (som f.eks. aflønningspolitik).

5. ANALYSE OG SAMMENLIGNING AF MULIGE POLITIKMODELLER

Der blev for både ESFS og ESRB overvejet følgende muligheder:

a. Beføjelser og kompetencer

For ESFS blev følgende overvejet under dette punkt:

- *Beføjelser til at sikre et enkelt harmoniseret regelsæt.* Her tænkes på to former for beføjelser: for det første beføjelse til at foreslå bindende tekniske forskrifter, der skal godkendes af Kommissionen, på områder, som skal fastlægges ved kommende ændringer af den sektorspecifikke lovgivning; for det andet beføjelser til at gribe ind i tilfælde af tvister mellem de nationale tilsynsmyndigheder i spørgsmål, hvor det er nødvendigt at nå til enighed, f.eks. vedrørende en koncern, der opererer på tværs af grænserne, gennem mægling og om nødvendigt vedtagelse af en bindende beslutning.

- *Beføjelser til at sikre konsekvent anvendelse af EU-reglerne.* Hvis der er tegn på, at en national tilsynsmyndighed overtræder de gældende regler, bør en ESA kunne fremsætte en henstilling, som kan blive gjort bindende ved en kommissionsbeslutning i tilfælde af manglende efterlevelse. Som en sidste udvej bør en ESA kunne rette en beslutning til et finansieringsinstitut på grundlag af direkte gældende fællesskabsregler, hvis Kommissionens beslutning ignoreres af den nationale tilsynsmyndighed.
- *Sikring af en fælles tilsynskultur og ensartet tilsynspraksis.* ESA'erne bør videreføre og udvide niveau 3-udvalgenes rolle på dette område, også inden for uddannelse, samt bidrage til tilsynskollegiernes virksomhed, bl.a. ved at fastlægge, hvilke oplysninger der skal videreformidles, og varetage forvaltningen af en database.
- *Fulde tilsynsbeføjelser.* Det blev besluttet, at forordningerne om oprettelse af ESA'erne hver især skulle indeholde en artikel, som gjorde det muligt at give dem direkte tilsynsbeføjelser i forhold til visse institutter, men kun gennem yderligere ændringer af den sektorspecifikke lovgivning. For øjeblikket tænkes her kun på kreditvurderingsbureauer.
- *Beføjelser i krisesituationer.* På dette punkt fandt man, at ESA'erne bør kunne træffe beslutninger rettet til de nationale tilsynsmyndigheder inden for hele den relevante sektorspecifikke lovgivnings anvendelsesområde, i det øjeblik, Kommissionen har fastslået, at der foreligger en krisesituation.
- *Beføjelser til at indsamle og forvalte mikrotilsynsoplysninger.* ESA'erne skal have adgang til mindst de oplysninger, der i øjeblikket modtages af niveau 3-udvalgene (anonymiserede og aggregerede data). For at udføre deres opgaver bør de - af hensyn til effektiviteten og konsekvensen - på grundlag af en begrundet anmodning kunne få de nationale tilsynsmyndigheder til at stille de nødvendige oplysninger til rådighed, herunder oplysninger vedrørende individuelle finansieringsinstitutter.
- *Beskyttelsesklauselel vedrørende medlemsstaternes finanspolitiske ansvar.* I stedet for blot at have en deklaratorisk bestemmelse eller lade medlemsstaterne vurdere, hvornår der er tale om indvirkning på deres finanspolitiske ansvar, blev det anset for hensigtsmæssigt, at Rådet skulle træffe afgørelse med kvalificeret flertal, når en medlemsstat og en ESA er uenige om, hvorvidt en beslutning truffet af en ESA indvirker på den pågældende medlemsstats finanspolitiske ansvar.

For ESRB blev følgende overvejet under dette punkt:

- Hvad angår *opfølgning af advarsler og anbefalinger* er det ikke muligt at gøre efterlevelse obligatorisk, eftersom et organ uden status som juridisk person ikke kan udstede bindende bestemmelser, mens ingen opfølgning overhovedet ville underminere advarslernes og anbefalingernes effektivitet. Man fandt derfor, at den bedste løsning var en forpligtelse til "efterlevelse eller begrundelse af manglende efterlevelse".

- Med hensyn til *adgang til oplysninger* kunne ESRB ikke udsende troværdige advarsler og anbefalinger uden at have adgang til aggregerede data på EU-plan eller landeplan. En sådan adgang kunne gives gennem ESA'erne. Desuden ville ESRB blive mere effektiv, hvis det kunne få adgang til oplysninger om individuelle institutter efter begrundet anmodning.
- Hvad angår *offentliggørelse af advarsler og anbefalinger* fandt man, at systematisk offentliggørelse kunne virke mod hensigten ved i givet fald at udløse kriser, mens lejlighedsvis offentliggørelse kunne være nyttig i tilfælde af manglende efterlevelse. Det ville være vanskeligt at indføre faste kriterier for offentliggørelse eller ikke-offentliggørelse, hvorfor man fandt det bedst at lade ESRB vurdere, hvornår der skal ske offentliggørelse, i hvert enkelt tilfælde.

b. Organisation og opbygning

For ESFS blev følgende overvejet under dette punkt:

- *Fælles styringskomité.* En fælles komité med status som juridisk person kunne vedtage bestemmelser, der forpligter de tre ESA'er til at gribe ind på en sammenhængende måde, samt bestemmelser vedrørende konglomerater. Imidlertid kunne en fælles komité med status som juridisk person medføre ekstraomkostninger som f.eks. til et sekretariat. Alt i alt finder man det mere hensigtsmæssigt at have et fleksibelt fælles udvalg uden status som juridisk person, indtil der foretages en første vurdering af den måde, ESFS fungerer på. Der vil blive oprettet et underudvalg vedrørende konglomerater.
- *Afstemningsprocedure.* Man fandt, at ESA'ernes beslutninger i individuelle tilfælde ville kunne træffes mest effektivt med simpelt flertal af de stemmeberettigede medlemmer, mens der skulle gælde kvalificeret flertal ved afstemning om horisontale spørgsmål, f.eks. forslag til bindende tekniske standarder, henstillinger og retningslinjer, samt ved afstemning om beslutninger vedrørende finans- og budgetspørgsmål.
- *Relevante interessenters inddragelse og rolle.* Hvis der ikke foretages andre høringer af interessenter end offentlige ad hoc-høringer, ville det føre til indgreb af dårlig kvalitet. Det ville heller ikke være effektivt at afholde åbne offentlige høringer om hver eneste af ESA'ernes beslutninger. Det ville ikke give mening at have en enkelt rådgivende interessentgruppe, i betragtning af at de tre ESA'ers arbejde er forskelligt. Man fandt derfor, at den bedste løsning var en separat rådgivende gruppe for hver ESA.

For ESRB blev følgende overvejet under denne punkt:

- *Rådets størrelse og dækningen af dets ekspertise.* Af hensyn til ESRB's effektivitet skal der i rådet sikres en passende repræsentation af ekspertise og synspunkter. Ifølge Kommissionens forslag, som Det Europæiske Råd har godkendt, består rådet af:

* formanden og næstformanden for Den Europæiske Centralbank

- * cheferne for EU's nationale centralbanker
 - * en repræsentant for Europa-Kommissionen
 - * repræsentanter for hver af de europæiske tilsynsmyndigheder
 - * en ikke-stemmeberettiget repræsentant for en tilsynsmyndighed i hver medlemsstat
 - * en ikke-stemmeberettiget repræsentant for Det Økonomiske og Finansielle Udvalg.
- *Adressater for advarsler.* Den mest effektive løsning for at opfylde ESRB's målsætninger synes at være en bred vifte af adressater (medlemsstaterne, de nationale tilsynsmyndigheder, de europæiske tilsynsmyndigheder og Kommissionen). Det ville være ineffektivt at indskrænke kredsen af potentielle adressater. For et makrotilsynsorgan synes det unødvendigt også at medtage individuelle finansieringsinstitutter som mulige adressater.
 - *Inddragelse og høring af interessenter.* Det blev anset for hensigtsmæssigt at nedsætte et rådgivende teknisk udvalg bestående af eksperter fra de forskellige institutioner, der deltager i ESRB, med henblik på at finpudse sekretariatets analyse, når det er nødvendigt. Det bør desuden ikke udelukkes, at der kan blive foretaget mere omfattende ad hoc-høringer.

c. Finansiering

For ESFS blev der set på alle muligheder lige fra 100 %'s finansiering fra medlemsstaterne til 100 %'s finansiering over fællesskabsbudgettet. Man valgte en finansiering med 60 % fra medlemsstaterne og 40 % i form af tilskud fra Fællesskabet. Denne fordeling vil sikre ESA'ernes uafhængighed af både medlemsstaterne og Fællesskabet, give stabilitet i finansieringen og afspejle den betydelige fællesskabsdimension i ESA'ernes målsætninger.

For ESRB overvejede man forskellige muligheder for varetagelse af sekretariatet og dets placering, dvs. hvorvidt Kommissionen skulle stå for det, eller om det skulle varetages af et virtuelt netværk af centralbanker eller af Den Europæiske Centralbank. Som den bedste løsning for ESRB's sekretariat fandt man, at det skulle varetages af Den Europæiske Centralbank.

6. VIRKNINGER AF DE VALGTE MODELLER

De specifikke virkninger for forskellige enheder, som berøres direkte af oprettelsen af ESRB og ESFS, kan analyseres som følger:

- *Nationale tilsynsmyndigheder.* ESA'erne vil bidrage til harmoniseringen af det finansielle tilsyn i EU ved at fremsætte forslag til bindende tekniske forskrifter og overvåge de nationale tilsynsmyndigheders anvendelse af EU-reglerne. De vil desuden lette tilsynskollegiernes arbejde og styre informationsdatabaser for de tilsynsmyndigheder, der deltager i kollegierne. De nationale tilsynsmyndigheder

vil have mulighed for at påklage beslutninger truffet af de europæiske tilsynsmyndigheder. ESRB bør hjælpe de nationale tilsynsmyndigheder med bedre at forstå virkningerne af deres handlinger for det økonomiske og finansielle system som helhed. Den største arbejdsbyrde for de nationale tilsynsmyndigheder kan dog vise sig at være forbundet med formidlingen af oplysninger og kravet om "efterlevelse eller begrundelse af manglende efterlevelse" som følge af modtagelsen af en anbefaling fra ESRB.

- **Nationale finansministerier.** Ministerierne vil drage fordel af den forbedrede finansielle stabilitet i hele EU og den reducerede risiko for, at finansieringsinstitutterne skal reddes med bekostelige hjælpepakker. De får adgang til ESRB's analyser af systemiske risici og modtager om nødvendigt advarsler og anbefalinger. Medlemsstaternes finanspolitiske ansvar beskyttes ved hjælp af en beskyttelsesklausul i ESA-forordningerne. Til gengæld skal medlemsstaterne måske bidrage til finansieringen af de europæiske tilsynsmyndigheder, alt efter hvilke finansieringsordninger der fastlægges.
- **Niveau 2- og 3-udvalg.** Med oprettelsen af ESFS ophører niveau 3-udvalgene med at eksistere, og alle deres opgaver overtages af ESA'erne. De nye myndigheder vil dog så vidt muligt sørge for kontinuitet i forhold til niveau 3-udvalgene. Det er meningen, at man vil fastholde det nuværende personale og herudover øge antallet af ansatte. Niveau 2-udvalgene fortsætter deres virke som hidtil.
- **Den Europæiske Centralbank.** Den Europæiske Centralbank involveres både gennem deltagelse i ESRB og varetagelse af sekretariatet for ESRB.
- **Nationale centralbanker.** Der skulle ikke for de nationale centralbanker være betydelige ekstraomkostninger forbundet med deltagelse i ESRB og levering af input til sekretariatets arbejde.
- **Finansieringsinstitutter.** For store finansielle koncerner vil det forbedrede tilsyn på tværs af grænser og sektorer reducere omkostningerne til overholdelse af forskrifterne takket være harmoniseringen af standarder og praksis på tilsynsområdet. ESRB vil bidrage til et forbedret erhvervsklima gennem effektiv kriseforebyggelse i EU. Kreditvurderingsbureauer, som er registreret i EU, vil kunne blive underlagt Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndigheds direkte tilsyn, hvilket vil sikre større konsekvens og reduktion af omkostninger. Oprettelsen af det fælles styringsudvalg for de tre ESA'er vil danne grundlag for yderligere styrkelse af kontrollen med finansielle konglomerater.
- **Andre interessenter.** For at sikre, at der kommer passende input fra interessenterne til ESA'ernes beslutningsproces, oprettes der en særlig interessentgruppe for hver myndighed bestående af tredive medlemmer, der ligeligt repræsenterer forbrugerne, erhvervslivet og arbejdstagerne. ESRB vil have mulighed for at afholde omfattende høringer efter behov og vil have adgang til en rådgivende teknisk gruppe.

Man har anslået omkostningerne i forbindelse med ESFS i relation til tre omkostningskategorier: personaleudgifter, infrastrukturomkostninger og

driftsomkostninger. De samlede omkostninger i forbindelse med oprettelsen af de europæiske tilsynsmyndigheder er anslået til ca. 36 mio. EUR i første driftsår (2010), hvorefter de når op på over 67 mio. EUR efter tre år (2013). De anslåede personaleudgifter er baseret på den antagelse, at hver ESA i første driftsår sigter mod at fordoble sit personale sammenlignet med antallet af ansatte i de eksisterende niveau 3-udvalg, svarende til en gennemsnitlig stigning fra 20 til 40 i hver af de tre myndigheder.

Da ESRB's sekretariat varetages af Den Europæiske Centralbank og Det Europæiske System af Centralbanker, vil der ikke være direkte omkostninger forbundet med ESRB hverken for fællesskabsbudgettet eller medlemsstaternes budgetter, bortset fra udgifter til udstationeret personale.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Forordningerne om oprettelse af ESFS og ESRB indeholder bestemmelser om evaluering af det nye system for finansielt tilsyn i EU tre år efter, at det reelt er igangsat. Kommissionen vil udarbejde to rapporter om de erfaringer, der gøres med anvendelsen af henholdsvis ESFS og ESRB. Det endelige sæt indikatorer fastlægges af Kommissionen, når den foretager de krævede evalueringer.