



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.12.2012
COM(2012) 785 final

RAPPORT TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Gennemgang af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/87/EF om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringsselskaber og investeringsselskaber i et finansielt konglomerat

1. INDLEDNING OG FORMÅL

1.1. Baggrund

Den hurtige udvikling på finansmarkederne i 1990'erne førte til oprettelsen af finansielle koncerner, der leverer tjenesteydelser og produkter inden for forskellige sektorer på de finansielle markeder, de såkaldte finansielle konglomerater. I 1999 påpegede Europa-Kommissionens handlingsplan for finansielle tjenesteydelser behovet for at føre tilsyn med disse konglomerater på koncernplan og bebudede udarbejdelsen af tilsynslovgivning som supplement til sektorlovgivningen om banker, investering og forsikring. Det supplerende tilsyn blev indført med direktivet om finansielle konglomerater (FICOD) den 20. november 2002¹. Direktivet følger Det Fælles Forums² principper for finansielle konglomerater fra 1999.

Den første revision af FICOD (FICOD1) blev vedtaget i november 2011 og var afledt af de erfaringer, man havde fået under finanskrisen i 2007-2009. FICOD1³ ændrede sektordirektiverne for at gøre det muligt for tilsynsførende at udføre tilsyn med banker og forsikringselskaber på koncernplan på det øverste moderselskabsplan, selv hvor moderselskabet er et blandet finansielt holdingselskab. Dertil kommer, at FICOD1 reviderede reglerne for identifikation af konglomerater, indførte et krav om gennemsigtighed for koncerners juridiske og operationelle struktur og gjorde forvaltere af alternative investeringsfonde til genstand for supplerende tilsyn på samme måde som porteføljevaltningselskaber.

Artikel 5 i FICOD fastlægger, at Kommissionen skal fremsende en gennemgangsrapport senest den 31. december 2012, der navnlig skal omhandle direktivets anvendelsesområde, udvidelsen af dets anvendelse til også at omfatte ikke-regulerede enheder, kriterierne for identifikation af finansielle konglomerater ejet af større ikke-finansielle koncerner, systemisk relevante finansielle konglomerater og obligatoriske stresstest. Gennemgangen skulle følges op af lovgivningsforslag, hvis det skønnes nødvendigt⁴.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/87/EF af 16. december 2002 om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringselskaber og investeringselskaber i et finansielt konglomerat og om ændring af Rådets direktiv 73/239/EØF, 79/267/EØF, 92/49/EØF, 92/96/EØF, 93/6/EØF og 93/22/EØF samt direktiv 98/78/EF og 2000/12/EF.

² Det Fælles Forum er den fælles organisation for de internationale standardiseringsorganer: Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS), Den Internationale Forsikringstilsynsorganisation (IAIS) og Den Internationale Børsorganisation (IOSCO).

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/89/EU af 16. november 2011 om ændring af direktiv 98/78/EF, 2002/87/EF, 2006/48/EF og 2009/138/EF for så vidt angår det supplerende tilsyn med finansielle enheder i et finansielt konglomerat.

⁴ "Kommissionen fortager en fuldstændig gennemgang af direktiv 2002/87/EF, herunder af de delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, som er vedtaget i henhold bestemmelserne i dette direktiv. Kommissionen fremsender efter denne gennemgang en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet senest den 31. december 2012, som navnlig skal omhandle nævnte direktivs anvendelsesområde, herunder hvorvidt det er nødvendigt at udvide dette gennem en revidering af artikel 3, og anvendelsen af nævnte direktiv på ikke-regulerede enheder, navnlig SPV'er. Rapporten skal ligeledes omhandle kriterierne for identifikation af et finansielt konglomerat ejet af større ikke-finansielle koncerner, hvis samlede aktiviteter inden for bank-, forsikrings- og investeringssektoren er væsentlige og relevante."

"Kommissionen vurderer endvidere, om ESA'erne gennem Det Fælles Udvalg bør udstede

Det bør bemærkes, at efter vedtagelsen af FICOD1 er eller vil visse spørgsmål, som f.eks. håndtering af komplekse koncerners systemiske betydning og genopretnings- og afviklingsredskaber ud over FICOD1's krav om afviklingsplaner, være løst i andre sammenhænge og vil derfor ikke længere være så relevante for denne gennemgang.

1.2. Formålet med gennemgangen og Det Fælles Forums reviderede principper

Denne gennemgang er styret af FICOD's målsætning, som er at sikre supplerende tilsyn med enheder, der er en del af et konglomerat, med fokus på de potentielle risici for afsmitning, kompleksitet og koncentration - de såkaldte koncernrisici - samt opdagelse og korrektion af "dobbel gearing" - dvs. anvendelse af samme kapital flere gange. Formålet med gennemgangen er at undersøge, om FICOD's nugældende bestemmelser, sammen med de relevante sektorregler om koncerntilsyn og konsolideret tilsyn, er effektive ud over de supplerende bestemmelser, der blev indført med FICOD1.

Gennemgangen er begrundet, da den markedsdynamik, hvorunder konglomerater opererer, har ændret sig væsentligt, siden direktivet trådte i kraft i 2002. Finanskrisen viste, hvordan koncernrisici forplantede sig til hele den finansielle sektor. Dette viser vigtigheden af tilsyn på koncernplan med forbindelser inden for finansielle koncerner og mellem finansielle institutter som supplement til de sektorspecifikke tilsynskrav.

FICOD1's begrænsede tilgang skyldtes delvis afventningen af Det Fælles Forums reviderede principper, som skulle behandles i nærværende gennemgang. Disse principper blev offentliggjort i september 2012,⁵ og de to vigtigste spørgsmål var inddragelsen af ikke-regulerede enheder i tilsynets anvendelsesområde for at dække alle de risici, som en finansiell koncern er eller kan blive udsat for, og behovet for at identificere den enhed, der har det endelige ansvar for overholdelse af kravene på koncernniveau. Denne gennemgang tager behørigt hensyn til de reviderede principper sammen med den nye sektorlovgivning, som beskrevet nedenfor.

1.3. Udviklingen i rammerne for regulering og tilsyn

FICOD's regler er af supplerende art. De supplerer de regler, som kreditinstitutter, forsikringsselskaber og investeringsselskaber er underlagt i henhold til de respektive tilsynsregler. I øjeblikket foregår der en større revision af sektorlovgivningen, og rammerne for reguleringen er i løbende udvikling.

retningslinjer for vurderingen af disse væsentlige og relevante aktiviteter."

"Rapporten skal i denne forbindelse ligeledes tage hensyn til systemisk relevante finansielle konglomerater, hvis størrelse, samhørighed eller kompleksitet gør dem særlig sårbare, og som er identificeret i analogi med de stadig højere standarder, opstillet af Rådet for Finansiell Stabilitet og Baselkomitéen for Banktilsyn. Denne rapport skal desuden tage muligheden for at indføre obligatoriske stresstest op til fornyet behandling. Rapporten skal om nødvendigt være ledsaget af lovgivningsmæssige forslag."

⁵ <http://www.bis.org/publ/joint29.htm>.

CRD IV⁶ og Omnibus II⁷ er forslag, der er til behandling i Europa-Parlamentet og Rådet, og Solvens II omfatter bestemmelser om øget koncerntilsyn, som endnu ikke er gældende. Når først disse bestemmelser er trådt i kraft, vil Kommissionen nøje overvåge gennemførelsen af disse nye rammer, som også omfatter et antal delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, herunder reguleringsmæssige tekniske standarder, der skal udvikles af Kommissionen og de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne) over en årrække. Desuden vil de nylige ændringer af FICOD ikke være på plads før i midten af 2013, så de kan ikke vurderes fuldt ud i praksis før i slutningen af 2014. Disse omfatter de reguleringsmæssige og gennemførelsesmæssige tekniske standarder og fælles retningslinjer, der skal udstedes af ESA'erne. Endelig kræver forslaget til en forordning om en bankunion⁸ en større ændring i tilsynet med europæiske banker og vil have indvirkning på tilsynet med konglomerater, da en af Den Europæiske Centralbanks opgaver vil være at deltage i det supplerende tilsyn med finansielle konglomerater.

Som denne rapport viser, kan det supplerende tilsyn forbedres på visse områder. Som med al anden lovgivning skal fordelene ved at ændre lovgivningen dog altid vejes op imod de omkostninger, der er forbundet med lovmæssige ændringer. Ifølge mødet den 21. september 2012 i det europæiske udvalg for finansielle konglomerater, tilsynsmyndighederne, dvs. ESA'ernes råd til Kommissionen⁹, og branchens svar på den høring¹⁰, der blev afholdt af Kommissionen, vil det bedste tidspunkt for en revision af FICOD være, når sektorlovgivningen er vedtaget og trådt i kraft.

2. DIREKTIVETS ANVENDELSESOMRÅDE OG KRAVENES JURIDISKE ADRESSATER

⁶ Kommissionens forslag KOM(2011) 452 og KOM(2011) 453 endelig til en forordning om reguleringskrav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og et direktiv om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af direktiv 2002/87/EF om finansielle konglomerater. Forslagene omtales heri som CRD IV.

⁷ Kommissionens forslag KOM(2011) 8 endelig til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/71/EF og direktiv 2009/138/EF for så vidt angår de beføjelser, der er tillagt Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger og Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndighed.

⁸ Kommissionens forslag COM(2012) 511 endelig til Rådets forordning om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter.

⁹ For at opnå tilsynsekspertise anmodede Kommissionen i 2011 Det Blandede Udvalg for Finansielle Konglomerater (JCFC) om input gennem en anmodning om rådgivning. JCFC blev anmodet om at undersøge tre hovedområder: 1) anvendelsesområdet, navnlig inddragelsen af ikke-regulerede enheder, 2) krav til intern governance og sanktioner og 3) tilsynsbeføjelser under det nugældende regelsæt. ESA'ernes råd til Kommissionen afspejles i denne rapport, og der henvises til dem, hvor det er relevant. <https://eiopa.europa.eu/consultations/consultation-papers/2012-closed-consultations/may-2012/eba-eiopa-and-esmas-joint-consultation-paper-on-its-proposed-response-to-the-european-commissions-call-for-advice-on-the-fundamental-review-of-the-financial-conglomerates-directive-jccp201201/index.html>.

¹⁰ Kommissionen organiserede en høring fra februar til april 2012 med henblik på at indhente interesserede parter synspunkter om supplerende tilsyn med koncerner generelt, det europæiske perspektiv vedrørende Det Fælles Forums principper og visse specifikke elementer i FICOD. http://ec.europa.eu/internal_market/financial-conglomerates/call_for_evidence_en.htm

2.1. Anvendelsesområde

2.1.1. FICOD's anvendelsesområde og sektorlovgivningen

De fleste af de koncerner, der opererer i den finansielle sektor, har et bredt spektrum af godkendelser. Hvis man kun fokuserer på tilsynet med én type godkendt enhed, ignorerer man andre faktorer, som kan have en væsentlig indflydelse på koncernens risikoprofil som helhed. Fragmenterede fremgangsmåder for tilsyn er ikke tilstrækkelige til at løse de udfordringer, som nuværende koncernstrukturer medfører hvad angår tilsyn.

Rammerne for supplerende tilsyn med konglomerater har til hensigt at styrke og supplere hele regelsættet gældende for finansielle koncerner på tværs af sektorer og grænser. Fra et reguleringsmæssigt synspunkt bør der dog undgås yderligere lag af tilsyn, såfremt sektorkravene allerede er dækkende for alle de risikotyper, der kan opstå i en koncern.

2.1.2. Dækning af ikke-regulerede enheder, herunder enheder, der ikke udfører finansielle aktiviteter

For at imødegå koncernrisici, som var det oprindelige formål med FICOD og Det Fælles Forums principper, som gentaget i de reviderede principper, bør tilsynet med koncerner omfatte alle de enheder i koncernen, som er relevante for koncernens regulerede enheders risikoprofil. Dette indbefatter enhver enhed, der ikke er direkte reguleret, også selv om den udfører aktiviteter uden for den finansielle sektor, herunder de øverste ikke-regulerede holding- og moderselskaber i koncernen. Enhver ikke-reguleret enhed kan udgøre forskellige risici for et konglomerat, og enhver risiko kan kræve forskellig overvejelse og behandling.

Blandt ikke-regulerede enheder er enheder med særligt formål (SPE'er) af særlig vigtighed. Før finanskrisen steg antallet af SPE'er væsentligt og deres struktur blev mere kompleks i forbindelse med udviklingen på markederne for securitisering og strukturerede finansielle produkter, men er siden faldet. Mens brugen af SPE'er medfører fordele og ikke i sig selv er problematisk, har krisen vist, at dårlig risikostyring og en manglende forståelse af risiciene ved SPE'er kan føre til forstyrrelser og nødlidende virksomheder. Behovet for en øget overvågning af koncerninterne forbindelser med SPE'er blev fremhævet i Det Fælles Forums SPE-rapport 2009¹¹.

2.1.3. Dækning af systemisk relevante finansielle konglomerater

Tilsyn med konglomerater giver nogle udfordringer, der er mest tydelige for koncerner, hvis størrelse, samhørighed og kompleksitet gør dem særligt sårbare ud over at være en kilde til systemisk risiko.

Ethvert systemisk vigtigt finansielt institut (SIFI) bør først og fremmest være underlagt et tættere tilsyn gennem anvendelse af CRD IV- og Solvens II-regelsættet, både på individuelt niveau, koncernniveau og konsolideret niveau. Hvis SIFI'et også er et konglomerat, bør der også ske supplerende tilsyn i henhold til FICOD. Selv om

¹¹ <http://www.bis.org/publ/joint23.pdf>.

de fleste SIFI'er er konglomerater, er det dog ikke altid tilfældet. Derfor er systemiske risici ikke nødvendigvis det samme som koncernrisici. Det giver derfor ikke mening at forsøge at inddrage alle SIFI'er under FICOD. Endvidere diskuteres forsikrings-SIFI'er stadigvæk på internationalt niveau, og sektorlovgivningen, herunder behandling af bank-SIFI'er, ligger endnu ikke fast.

2.1.4. Tærskler til identifikation af et finansielt konglomerat

Alle ovennævnte spørgsmål hænger sammen med definitionen af et konglomerat og tærsklerne for identifikation af et konglomerat. De to tærskler, der er beskrevet i artikel 3 i FICOD, tager hensyn til væsentlighed og proportionalitet ved identifikation af de konglomerater, som bør være underlagt supplerende tilsyn med koncernrisici. Den første tærskel begrænser supplerende tilsyn til kun at omfatte de konglomerater, som udfører aktiviteter i den finansielle sektor, og den anden begrænser anvendelsen til meget store koncerner.

Den kombinerede anvendelse af de to tærskler og tilsynsførendes brug af muligheden for at give dispensation har ført til en situation, hvor meget store bankkoncerner, som også er vigtige spillere på det europæiske forsikringsmarked, ikke er underlagt supplerende tilsyn. Endvidere er bestemmelsen om identifikation formuleret således, at det er muligt at fastlægge betydningen af tværsektorielle aktiviteter forskelligt. En klarere formulering kunne sikre en konsekvent anvendelse af bestemmelsen på tværs af sektorer og grænser.

Af hensyn til juridisk klarhed er det vigtigt at have tærskler, der er letforståelige og anvendelige. Spørgsmålet er dog stadig, om tærsklerne og dispensationerne bør ændres eller udvides, således at tilsyn kan ske på en forholdsmæssig og risikobaseret måde.

2.1.5. Industrikoncerner, der ejer finansielle konglomerater

Mens der er enighed om, at regulerede finansielle enheder er udsat for koncernrisici fra de større industrikoncerner, de tilhører, kan der ikke på nuværende tidspunkt drages nogen konklusion om, hvordan FICOD-kravene kan udvides til at omfatte større ikke-finansielle koncerner. FICOD1's revisionsklausul kræver, at Kommissionen skal vurdere, hvorvidt ESA'erne gennem Det Fælles Udvalg skal udstede retningslinjer for vurdering af disse konglomeraters væsentlige og relevante aktiviteter på det indre marked for finansielle tjenesteydelser. For nuværende er der ingen lovgivning om tilsyn med industrikoncerner, der ejer finansielle konglomerater, og ESA'erne har ikke beføjelse til at udstede retningslinjer. Selv om ESA'erne afgjort spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre en konsekvent anvendelse af FICOD, er det derfor for tidligt at konkludere, om der er behov for, at ESA'erne udsteder retningslinjer herom.

2.2. Enheder, som er ansvarlige for opfyldelse af krav på koncernniveau

At indføre krav på koncernniveau er ingen garanti for, at de overholdes, medmindre den enhed, der i den finansielle koncern har det endelige ansvar for risikostyring på koncernbasis og lovpligtig overholdelse af koncernkrav, samtidig er klart defineret. Dette ville gøre det muligt for tilsynsmyndighederne at håndhæve kravene mere effektivt (behandles i afsnit 4 nedenfor). Det er nødvendigt at tage samspillet med de selskabsretlige bestemmelser, der fastlægger den endeligt ansvarlige enheds ansvar, i betragtning.

Det kan eventuelt være nødvendigt at udvide det endelige ansvar til at gælde for ikke-opererende holdingselskaber i spidsen for konglomerater, selv om anvendelsesområdet vil være begrænset for de holdingselskaber, der ikke har deres primære aktivitet i den finansielle sektor.

3. BESTEMMELSER TIL SIKRING AF OPDAGELSE AF OG KONTROL MED KONCERNRISICI

Formålet med det supplerende tilsyn er at opdage, overvåge, styre og kontrollere koncernrisici. De nugældende krav i FICOD til kapitalgrundlag (artikel 6), risikokonzentration (artikel 7), koncerninterne transaktioner (artikel 8) og intern governance (artikel 9 og 13) anses for at opfylde dette formål. Disse bør sammen med andre kriterier vurderes i forhold til behovet for at styrke det ansvar, der påhviler den endeligt ansvarlige enhed i konglomeratet.

3.1. Kapital (artikel 6)

Kapitalkravene til godkendte enheder på selvstændig eller konsolideret basis er defineret i sektorlovgivningen omhandlende godkendelsen af finansielle virksomheder. Artikel 6 i FICOD fastlægger, at tilsynsførende skal kontrollere et konglomerats kapitalgrundlag. De beregningsmetoder, der fremgår af artiklen, har til formål at sikre, at samme kapital ikke anvendes flere gange.

JCFC's rådgivning om kapital fra 2007 og 2008¹² viste, at der findes mange forskellige former for praksis blandt nationale tilsynsmyndigheder med hensyn til beregning af den faktiske og obligatoriske kapital på konglomeratniveau. Metoderne til beregning af kapital er fastlagt i det udkast til reguleringsmæssig tekniske standard, der er udarbejdet i henhold til FICOD, artikel 6, stk. 2, og offentliggjort med henblik på høring den 31. august 2012¹³. Denne tekniske standard forventes i tilstrækkelig grad at imødegå den inkonsekvente brug af kapitalberegningmetoder i forbindelse med lovpligtige kapitalkrav og at sikre, at kun kapital, der kan overføres, medregnes som værende til rådighed for koncernens regulerede enheder. Da denne reguleringsmæssige tekniske standard skulle sikre en pålidelig og konsekvent beregning af kapital på tværs af medlemsstaterne, fandt man i forbindelse med forhandlingerne om forslaget til CRD IV, at det ikke var nødvendigt med ændringer af FICOD af hensyn til Basel III-målene vedrørende en potentiel dobbelttælling af kapitalinvesteringer i ikke-konsoliderede forsikringsdatterselskaber¹⁴.

De diskussioner, der fulgte efter udarbejdelsen af denne tekniske standard, viste imidlertid, at der var yderligere problemer vedrørende kapitalpolitik på koncernniveau. Tilsynsførende mangler undertiden indsigt i den kapital, der er til rådighed på konglomeratniveau. Dette kan løses ved at kræve, at der sker tilsynsindberetning og offentliggørelse af kapital på individuelt eller delkonsolideret plan ud over konsolideret plan.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002L0087:20110104:EN:PDF>.

¹³ <http://www.eba.europa.eu/cebs/media/Publications/Consultation%20Papers/2012/JC%2002/JC-CP-2012-02-on-RTS-on-Article-6-2-FICOD.pdf>.

¹⁴ Jf. betragtning 56 i forslaget til forordning om reguleringskrav for kreditinstitutter og investeringsselskaber.

3.2. Risikokoncentrationer (artikel 7) og koncerninterne transaktioner (artikel 8)

Artikel 7 og 8 om risikokoncentrationer og koncerninterne transaktioner fastsætter kravene til virksomhedernes indberetninger. Sammen med den eventuelle inddragelse af ikke-regulerede enheder i tilsynet og identifikation af den enhed, der er endeligt ansvarlig for opfyldelse af FICOD-kravene, herunder indberetningspligt, må man antage, at disse krav udgør en tilfredsstillende ramme for supplerende tilsyn med hensyn til risikokoncentrationer og koncerninterne transaktioner.

De retningslinjer, der i henhold til FICOD1 skal udarbejdes af ESA'erne, bør sikre en konsekvent procedure for tilsyn med risikokoncentrationer og koncerninterne transaktioner.

3.3. Governance (artikel 9 og 13)

Når henses til finansielle konglomeraters kompleksitet bør corporate governance nøje overveje og balancere kombinationen af berørte parter interesser i det øverste moderselskab og koncernens andre enheder. Governancesystemet bør sikre, at der opnås balance gennem en fælles strategi, og at regulerede enheder opfylder kravene på individuelt plan og koncernplan.

FICOD, med ændringer, indeholder et krav til konglomerater om at have tilstrækkelige risikostyringsprocedurer og interne kontrolmekanismer, et egnetheds- og hæderlighedskrav til personer, der i praksis leder blandede finansielle holdingselskabers aktiviteter, et krav om afviklingsplaner, et krav om gennemsigtighed med hensyn til koncerners juridiske og organisatoriske struktur og et krav til tilsynsførende om at gøre bedst mulig brug af CRD's og Solvens II's krav til governance.

CRD III og forslaget om CRD IV kræver i lighed med Solvens II en yderligere styrkelse af corporate governance og aflønningspolitik baseret på erfaringerne fra krisen. Kravet om afviklingsplaner i FICOD1 vil blive styrket af regelsættet for bankgenopretning og -afvikling¹⁵.

Disse regelsæt omfatter dog endnu ikke muligheden for at drage den juridiske enhed, der står i spidsen for koncernen til ansvar, eller kravet om, at denne enhed skal være forberedt på afvikling og sikre en sund koncernstruktur og håndtering af interessekonflikter. Regelsættet for bankgenopretning og -afvikling kræver udarbejdelse af planer for koncernafvikling, både for så vidt angår holdingselskabet og hele bankkoncernen.

¹⁵ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 77/91/EØF og 82/891/EF, af direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF og 2011/35/EF og af forordning (EU) nr. 1093/2010.

4. TILSYNSVÆRKTØJER OG -BEFØJELSER

4.1. Den nuværende ordning og behovet for at styrke tilsynsværktøjer og -beføjelser

I henhold til artikel 14 kan tilsynsførende indhente information, også om minoritetsinteresser, når det er nødvendigt af hensyn til tilsynet. Artikel 16 giver koordinatoren beføjelse til at træffe foranstaltninger over for holdingselskabet og de tilsynsførende med regulerede enheder til at træffe foranstaltninger over for disse enheder i tilfælde af manglende opfyldelse af kravene om kapital, risikokoncentrationer, koncerninterne transaktioner og governance. Artiklen henviser kun til "foranstaltninger, der er nødvendige" for at genoprette situationen, og fastlægger ikke sådanne foranstaltninger. Omnibus I gav ESA'erne muligheden for at udarbejde retningslinjer for foranstaltninger med hensyn til blandede finansielle holdingselskaber, men disse retningslinjer er endnu ikke udarbejdet. I henhold til artikel 17 skal medlemsstaterne indføre sanktioner eller afhjælpende foranstaltninger, der kan pålægges blandede finansielle holdingselskaber eller deres faktiske ledelse, hvis disse overtræder bestemmelserne til gennemførelse af FICOD. I henhold til artiklen skal medlemsstaterne desuden give tilsynsførende beføjelse til at forhindre eller imødegå, at regulerede enheder i et finansielt konglomerat omgår sektorreglerne.

Ordlyden i artikel 16 og manglen på retningslinjer har ført til en situation, hvor der ikke på EU-plan er rammer for håndhævelse, som specifikt er rettet mod finansielle konglomerater. Som følge heraf er tilsynet med finansielle konglomerater sektorbaseret og gennemføres forskelligt i de forskellige lande. Endvidere peger ESA'erne på, at en styrkelse af sanktionsordningen, som foreslået i forslaget til CRD IV, kan resultere i ulige vilkår for finansielle konglomerater afhængigt af, om de er ledet af en bank eller et forsikringselskab. Ifølge ESA'erne anser de fleste nationale tilsynsmyndigheder samtidig de foranstaltninger, der er til rådighed for sektortilsyn, for at være lige egnede til tilsyn med finansielle konglomerater. En styrkelse af tilsynet med finansielle konglomerater kunne derfor opnås ved at forbedre selve brugen af de eksisterende instrumenter.

For så vidt angår kravet i artikel 17 om, at medlemsstaterne skal sørge for reelle sanktioner for at sikre en reel håndhævelse af kravene, findes der ikke sådanne sanktioner for konglomerater.

ESA'erne fremsætter otte anbefalinger¹⁶ både for at øge de beføjelser og værktøjer, som de tilsynsførende har til rådighed, og for at styrke håndhævelsesforanstaltningerne, idet der tages højde for forskellene i gennemførelsen på nationalt plan. Disse anbefalinger omfatter oprettelse af en håndhævelsesordning for den endeligt ansvarlige enhed og dens datterselskaber. Dette betyder en tostrengt tilgang, nemlig håndhævelsesbeføjelser over for den øverste enhed i forbindelse med risici på koncernplan og beføjelser til at drage de individuelle enheder til ansvar. Den tilsynsførende bør desuden have et minimum af informative og undersøgelsesmæssige metoder til rådighed. Tilsynsførende skal have mulighed for at kunne pålægge blandede holdingselskaber, blandede forsikringsholdingselskaber eller mellemliggende finansielle holdingselskaber sanktioner.

¹⁶ Se fodnote 10.

4.2. Muligheden for at indføre obligatoriske stresstest

Muligheden for at kræve, at konglomerater skal udføre stresstest, kan være et ekstra tilsynsværktøj til sikring af en tidlig og effektiv overvågning af risici i konglomeratet. FICOD1 indførte en mulighed for (men ikke en forpligtelse til), at den tilsynsførende kan udføre stresstest jævnlige. Når stresstest udføres på EU-plan, kan ESA'erne endvidere tage sådanne parametre i betragtning, der indfanger de særlige risici, der er forbundet med finansielle konglomerater.

5. KONKLUSION

Kriterierne for definitionen og identifikationen af et konglomerat, identifikationen af moderselskabet, der har det endelige ansvar for at opfylde kravene på koncernplan, og styrkelsen af håndhævelse over for moderselskabet er de mest relevante spørgsmål, der bør behandles i en fremtidig revision af direktivet om finansielle konglomerater. Identifikationen af det ansvarlige moderselskab vil også styrke den effektive anvendelse af de eksisterende krav vedrørende kapitalgrundlag, risikokoncentrationer, koncerninterne transaktioner og intern governance.

Rammerne for regulering af og tilsyn med kreditinstitutter, forsikringselskaber og investeringsselskaber er i løbende udvikling. Alle de sektormæssige tilsynsforordninger er blevet ændret betydeligt ved flere lejligheder i de seneste år, og endnu mere betydningsfulde ændringer af retsforskrifterne er under behandling i de lovgivende organer. Endvidere ændrer forslaget om en bankunion i betydelig grad rammerne for tilsyn. Af disse grunde og i betragtning af holdningen i det europæiske udvalg for finansielle konglomerater, hos tilsynsmyndighederne og i branchen anser Kommissionen det for tilrådeligt ikke at foreslå nogen lovgivningsændring i 2013. Kommissionen vil overvåge situationen løbende for at finde et passende tidspunkt for revisionen.