



Bruxelles, den 8.8.2014
COM(2014) 509 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne) og Det Europæiske
Finanstilsynssystem (ESFS) og disses virksomhed**

{SWD(2014) 261 final}

1) INDLEDNING

De tre europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne): Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) og Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA), der indgår i et netværk af nationale kompetente myndigheder, samt Det Fælles Udvalg af Europæiske Tilsynsmyndigheder og Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) udgør Det Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS).

Finanskrisen afslørede en række mangler i det finansielle tilsyn, hvorfor kommissionsformand Barroso i 2008 opfordrede en gruppe af højtstående eksperter med Jacques de Larosière som formand til at fremsætte anbefalinger om, hvordan de europæiske tilsynsordninger kunne styrkes med det formål at opnå et mere effektivt, integreret og bæredygtigt europæisk tilsynssystem. I oktober 2009 fremsatte Kommissionen forslag til styrkelse af det finansielle tilsyn baseret på anbefalingerne fra gruppen af højtstående eksperter. Forslagene blev vedtaget af medlovgiverne i november 2010, og ESA'erne påbegyndte deres arbejde i januar 2011.

Oprettelsesforordningerne¹ for ESA'erne fastsætter, at Kommissionen i begyndelsen af 2014 skal offentliggøre en generel rapport om de erfaringer, der er indhøstet fra myndighedernes virksomhed, og de i forordningerne fastsatte procedurer. Rapporten og eventuelle dertil knyttede forslag fremsendes til Europa-Parlamentet og Rådet.

Kommissionen har foretaget en omfattende vurdering af ESA'ernes virksomhed fra deres oprettelse og frem til december 2013 og i den forbindelse inddraget en lang række interessenter. Kommissionen afholdt en offentlig høring om gennemgangen af ESFS (maj 2013) samt en høring af interessenterne (april-juli 2013). Der er blevet taget behørigt hensyn til ESA'ernes selvevalueringsrapport², til Europa-Parlamentets beslutning af marts 2014 om gennemgang af ESFS³ og til undersøgelserne foretaget af IMF⁴ og Europa-Parlamentet⁵.

Gennemgangen viste, at ESA'erne overordnet set har klaret sig godt på trods af den korte rapporteringsperiode. De har haft succes med at oprette velfungerende organisationer, har

¹ Se Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010, 1094/2010 og 1095/2010 af 24. november 2010 (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 12).

² Det Fælles Udvalg (Joint Committee/JC 2012 100), Self-Assessment Report of the European Supervisory Authorities, 21. december 2012 (ikke offentliggjort).

³ Europa-Parlamentets beslutning af 11. marts 2014 med henstillinger til Kommissionen om gennemgang af Det Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS).

⁴ Den Internationale Valutafond – EU's Financial Sector Assessment Program, marts 2013.

⁵ Se PE 507.490 (om ESRB) og PE 507.446 (om ESA'erne), oktober 2013.

opnået gode resultater i forbindelse med deres mandater og udviklet deres egne profiler. For så vidt angår områder, hvor der er mulighed for forbedringer, peges der i denne rapport på handlemuligheder på kort sigt og på behovet for yderligere vurdering af mulige forbedringer på mellemlang sigt. Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager rapporten, giver en mere omfattende vurdering af ESA'erne/ESFS.

Kommissionen skal ud over at foretage en periodisk gennemgang af ESA'erne/ESFS og disses virksomhed senest den 16. juni 2014 forelægge en rapport om de delegerede beføjelser til at vedtage reguleringsmæssige tekniske standarder, som er tillagt Kommissionen i henhold til artikel 11, stk. 1, i oprettelsesforordningerne. Nævnte rapport er indeholdt i bilag I til nærværende rapport.

2) DE EUROPÆISKE TILSYNSMYNDIGHEDERS MANDAT OG ROLLE

Den nye tilsynsmæssige opbygning med ESA'erne og ESRB i centrum er et grundlæggende element i de omfattende reformer, Kommissionen har iværksat som følge af finanskrisen. Det overordnede mål med ESA'erne er på bæredygtig vis at styrke det finansielle systems stabilitet og effektivitet i hele EU.

Det ræsonnement, der ligger til grund for oprettelsen af de europæiske tilsynsmyndigheder, er nærmere bestemt at sikre et tæt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem de nationale tilsynsmyndigheder og at sikre europæiske løsninger på grænseoverskridende problemer samt en ensartet fortolkning og anvendelse af reglerne. Ved at indføre ensartede standarder og sikre tilsynsmæssig konvergens og koordinering kan ESA'erne forme den yderligere udvikling af det fælles regelsæt, som gælder for samtlige 28 EU-medlemsstater, og kan dermed bidrage til et velfungerende indre marked.

ESA'erne har i medfør af oprettelsesforordningerne og efterfølgende afledt EU-lovgivning fået tildelt roller og beføjelser på områderne regulering, tilsyn, finansiell stabilitet og forbrugerbeskyttelse, herunder:

- Udarbejdelse af udkast til tekniske standarder og udstedelse af retningslinjer og henstillinger, der respekterer princippet om bedre lovgivning.
- Afgivelse af udtalelser til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.
- Bilæggelse af tvister mellem nationale tilsynsmyndigheder, hvis de i henhold til lovgivningen skal samarbejde eller blive enige.
- Bidrag til at sikre en konsekvent anvendelse af tekniske EU-bestemmelser (bl.a. via peerevalueringer):
- En koordinerende rolle i krisesituationer.

- ESMA er tillagt direkte tilsynsbeføjelser vedrørende kreditvurderingsbureauer og transaktionsregistre.
- Indsamling af de nødvendige oplysninger for at udøve deres mandat.

Nogle af ESA'ernes beføjelser er yderligere afgrænset af EU-retsakter⁶. ESA'erne skal navnlig udføre de opgaver og udøve de beføjelser, de har fået tildelt i medfør af bestemmelserne i oprettelsesforordningerne⁷, i medfør af de på grundlag heraf vedtagne foranstaltninger eller i medfør af øvrige EU-retsakter, ved hvilke de pålægges opgaver.

Oprettelsen af en bankunion, hvis nøgleelementer består af en fælles tilsynsmekanisme og en fælles afviklingsmekanisme, vil berøre ESFS's virksomhed, men sætter ikke spørgsmålstegn ved systemets eksistens og nødvendighed. Tværtimod vil ESA'erne fortsat være ansvarlige for at fastlægge fælles standarder og praksisser for regulering og tilsynsførelse samt sikre en konsekvent anvendelse af EU-foranstaltninger på tværs af det indre marked. Det er for tidligt at foretage en vurdering af samspillet mellem ESFS og bankunionen, men det vil fremover blive overvåget nøje.

3) VURDERING AF DE EUROPÆISKE TILSYNSMYNDIGHEDERS ARBEJDE: VIGTIGE RESULTATER OG OMRÅDER MED MULIGHED FOR FORBEDRINGER

Den overordnede effektivitet: De europæiske tilsynsmyndigheder har hurtigt oprettet velfungerende organisationer, som skal bidrage til at genoprette tilliden til den finansielle sektor. Resultaterne af gennemgangen har vist, at ESA'ernes mandat er tilstrækkeligt, men at der er mulighed for en udvidelse heraf på området forbruger/investorbeskyttelse⁸, håndhævelse af de internationale regnskabsstandarder (IFRS) samt for så vidt angår skyggebanker.⁹

Foreslået vej frem:

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 236/2012 om short selling og visse aspekter af credit default swaps fastsætter f.eks. de betingelser, hvorunder ESMA midlertidigt kan forbyde short selling (artikel 28).

⁷ Se især artikel 1, stk. 2 i oprettelsesforordningerne.

⁸ Direktivet om aktionærrettigheder (2007/36/EF) og direktivet om overtagelsestilbud (2004/25/EF) er bl.a. omfattet af ESMA's kompetenceområde, jf. artikel 1, stk. 2 i ESMA-forordningen.

⁹ Se Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om skyggebanker – Hvordan tackle nye kilder til risici i den finansielle sektor (COM(2013)0614) af 4. september 2013.

Kommissionen vil på baggrund heraf undersøge, hvorvidt der på mellemlang og lang sigt er behov for at udvide ESA'ernes nuværende mandater til også at omfatte nye områder såsom håndhævelse af IFRS samt øget tilsyn med valideringen af interne modeller, navnlig inden for forsikring og skyggebanker.

Den regulerende rolle: ESA'ernes indsats med henblik på at udvikle et fælles regelsæt har i væsentlig grad bidraget til en forstærket reguleringsmæssig harmonisering og sammenhæng og har forbedret den gensidige forståelse blandt tilsynsmyndighederne. EU er ligeledes blevet i stand til at håndtere de mange regler af høj kvalitet inden for en ganske kort tidshorison.

Gennemsigtige, inklusive og effektive processer er afgørende i den forbindelse. Hvad angår forelæggelsen for Kommissionen af udkast til tekniske standarder, har en række interessenter påpeget behovet for fleksible tidsfrister, da fristerne bør afhænge af, hvornår den endelige afgørelse vedrørende basisretsakten træder i kraft. Dette vil give ESA'erne tilstrækkelig tid til at forberede udkast til standarder af høj kvalitet samt afholde offentlig høring inden for en passende tidshorison. De afholdte høringer har endvidere påpeget manglen på detaljeret feedback samt den konstaterede mangel på cost-benefit-analyser af høj kvalitet.

Interessenterne og ESA'erne har gentagne gange opfordret til i højere grad at inddrage ESA'erne i forberedelsen af lovgivningen om finansielle tjenesteydelser på niveau 1. ESA'erne fungerer som decentrale organer og spiller derfor en vigtig rolle i gennemførelsen af EU-politikker. De adskiller sig imidlertid fra de europæiske institutioner, hvorfor deres rolle i lovgivningsprocessen skal vurderes inden for rammerne af traktaten.

Mens ESA'erne løbende har fået tildelt flere tilsynsopgaver under den periode, som gennemgangen dækker, har en række interessenter understreget, at de relevante udviklinger ikke altid har resulteret i en stigning i de menneskelige ressourcer og i budgettet.

De retningslinjer og henstillinger, som vedtages af ESA'erne i henhold til artikel 16 i oprettelsesforordningerne, er af ikkebindende karakter, men har særlige karakteristika (jf. "overhold eller forklar"-reglen). De har vist sig at udgøre et fleksibelt konvergensinstrument, men interessenterne har dog påpeget visse usikkerheder i forbindelse med foranstaltningernes konkrete art og omfang. Ifølge Kommissionen bør anvendelsen af ESA'ernes beføjelser være solidt funderet på retsakternes retsgrundlag. Navnlig bør de to mål for udstedelse af retningslinjer og henstillinger i artikel 16, stk. 1, i oprettelsesforordningerne, nemlig at fastlægge "en konsekvent og effektiv tilsynspraksis" og sikre "en fælles, ensartet og konsekvent anvendelse af EU-retten", fortolkes kumulativt.

Mange interessenter opfordrede til yderligere afklaring, for så vidt angår muligheden for at anfægte retningslinjer og henstillinger i henhold til EU-retten. Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 60 i oprettelsesforordningerne er begrænset til afgørelser og derfor ikke udgør et retsgrundlag for anfægtelse af retningslinjer og henstillinger. Retningslinjer og henstillinger kan på visse betingelser og i visse situationer have retsvirkninger for tredjeparter.

Hvis retningslinjer og henstillinger har til formål at have retsvirkninger over for tredjeparter, bør de kunne underkastes prøvelse i henhold til artikel 263, stk. 1, i TEUF. Domstolen har dog endnu ikke haft mulighed for at bedømme dette aspekt af oprettelsesforordningerne.

I gennemgangsperioden fik Kommissionen forelagt over 150 tekniske standarder i form af udkast til tekniske standarder. ESMA forelagde 92 udkast til tekniske standarder. Efter den vellykkede afslutning af forhandlingerne om CRR/CRDIV i foråret 2013 forelagde EBA 58 udkast til tekniske standarder, mens EIOPA udførte et omfattende forberedende arbejde vedrørende de igangværende forhandlinger om Solvens II/Omnibus II samt forelagde sit første udkast til teknisk standard. De tre europæiske tilsynsmyndigheder forelagde i 2013 et fælles udkast til reguleringsmæssig teknisk standard vedrørende direktivet om finansielle konglomerater. Kommissionen godkendte i gennemgangsperioden over 45 tekniske standarder, mens kun tre blev returneret til ESA'erne med henblik på yderligere ændringer.

Foreslået vej frem:

For at afhjælpe de problemer, som interessenterne har påpeget, bør ESA'erne styrke lovgivningsprocessens gennemsigtighed på kort sigt, herunder fastsætte en passende tidsfrist for deltagelse i offentlige høringer samt tilvejebringe detaljeret feedback i forbindelse med det modtagne input i den forbindelse. ESA'erne bør ligeledes sikre cost-benefit-analyser af høj kvalitet samt udarbejde lovgivningsforslag vedrørende udkast til tekniske standarder. Udkast til tekniske standarder bør systematisk underkastes offentlige høringer.

Kommissionen vil både i sine udkast til lovgivningsforslag og i forbindelse med drøftelserne under lovgivningsprocessen være særlig opmærksom på tidsfristernes hensigtsmæssighed og på beføjelserne til at vedtage tekniske standarder.

Den tilsynsmæssige rolle: Indførelsen af en fælles europæisk tilsynskultur og af konvergerende tilsynspraksisser er i sagens natur et langsigtet mål. Indtil nu har ESA'erne fokuseret på deres tilsynsmæssige rolle. Dette kan delvist have sin forklaring i behovet for at prioritere de knappe ressourcer, men synes også at være knyttet til en række mangler i ESA'ernes forvaltningsstruktur¹⁰.

ESA'erne er begyndt at gennemføre peerevalueringer. Dette redskab vil formentlig ikke kun blive anvendt til tematiske peerevalueringer, men også til landespecifikke peerevalueringer samt til en mere systematisk opfølgning, når den lovgivningsmæssige ramme er defineret.

EBA, EIOPA og ligeledes ESMA (som følge af oprettelsen af CCP'er i september 2013) har været aktivt inddraget i alle aspekter af tilsynskollegiernes arbejde og har forbedret deres funktionsmåde gennem vejledning og tilsyn med dagsordener og årlige handlingsplaner. ESA'erne har bidraget til at styrke de tilsynsmæssige rapporterings- og oplysningskrav. ESA'ernes ret til adgang til oplysninger fra de kompetente myndigheder og de finansielle

¹⁰ Se afsnittet om forvaltning.

institutioner kan imidlertid udnyttes mere effektivt på de betingelser, der er fastsat i oprettelsesforordningerne.

ESA'erne har ikke udstedt henstillinger eller truffet bindende afgørelser i henhold til artikel 17-19 i oprettelsesforordningerne for så vidt angår deres direkte beføjelser (f.eks. i tilfælde af lovovertrædelser, krisesituationer og bindende mægling), men har anvendt deres beføjelser vedrørende ikkebindende mægling og moralsk pres. Den manglende anvendelse af bindende mægling skyldes ifølge interessenterne forskellige forhold, herunder bl.a. ESA'ernes nuværende forvaltningsstruktur, som ikke fremmer afgørelser eller retshandlinger over for nationale myndigheder, de relevante beføjelsers afskrækkende virkning samt den manglende klarhed i oprettelsesforordningerne hvad angår anvendelsesområdet og de udløsende faktorer for bindende mægling. Dette kunne undersøges nærmere ved i oprettelsesforordningerne at præcisere anvendelsesområdet og de udløsende faktorer for bindende mægling.

Rammerne for de europæiske tilsynsmyndigheders aktiviteter i internationale spørgsmål udgøres af deres underliggende mandater. ESA'ernes repræsentation i relevante internationale organisationer kan formentlig bidrage til at sikre overensstemmelse med de globale benchmarks og forventes yderligere at forstærke og supplere Europas og Kommissionens stemme i internationale fora. De specifikke krav vedrørende de decentrale organers internationale arbejde, som er fastsat i den fælles tilgang til disse organer, skal hjælpe organerne med at handle inden for deres mandat og den eksisterende institutionelle ramme.

Foreslået vej frem:

ESA'erne bør som et første umiddelbart skridt til at afhjælpe de problemer, som interessenterne har peget på, overveje at øge fokus på den tilsynsmæssige konvergens, navnlig ved at øge anvendelsen af peerevalueringer samt foretage passende opfølgning.

Derefter vil Kommissionen se nærmere på de udløsende faktorer for bindende mægling og de dermed forbundne beføjelser og mulighederne for at foretage ændringer på dette område, herunder en eventuel præcisering af anvendelsesområdet og de udløsende faktorer i oprettelsesforordningen. Kommissionen vil ligeledes undersøge, hvorvidt ESA'ernes ret til adgang til oplysninger bør styrkes, så de får direkte adgang til oplysninger, hvor dette er nødvendigt, for at de kan udføre deres opgaver.

Finansiell stabilitet – overvågning og koordinering: ESA'erne har aktivt bidraget til at overvåge udviklingen på de finansielle markeder og teste modstandsdygtigheden af de finansielle institutioner og af EU's finansielle system som helhed. ESA'erne har i den forbindelse indført forskellige redskaber med henblik på at opfylde deres forpligtelser til identifikation af systemiske risici. Indtil nu har der ikke været tale om nogen krisesituation, men ESA'erne har truffet foranstaltninger, så de kan reagere effektivt, hvis det skulle blive nødvendigt.

ESA'erne har truffet en række foranstaltninger med henblik på at fremme en koordineret indsats samt udveksling af oplysninger. Eksempelvis kan nævnes rekapitaliseringstiltagene i 2011/12, rapporten fra Det Fælles Udvalg om tværsektorielle risici¹¹, ESMA's koordinering af de kompetente myndigheders foranstaltninger vedrørende shortselling¹² samt EIOPA's udtalelse om de lave rentesatser.¹³ De fleste interessenter har udtrykt stor tilfredshed med ESA'ernes koordinerende rolle.

Forbrugerbeskyttelse: ESA'erne har i deres organisationer indført interne strukturer vedrørende forbrugerbeskyttelse. Forbrugerbeskyttelsens horisontale karakter gør det muligt at gennemføre den i de forskellige aspekter af ESA'ernes arbejde. Myndighederne har ganske vist stadig begrænsede muligheder for (midlertidigt) at forbyde eller begrænse visse typer af finansielle aktiviteter i henhold til artikel 9, stk. 5, i oprettelsesforordningerne, og der har hidtil ikke været meldinger om nogen krisesituation, men de relevante handlemuligheder i oprettelsesforordningerne er brede, og de eksisterende bestemmelser kan udnyttes bedre. Beføjelserne i artikel 9, stk. 5, kan endvidere kun udøves for så vidt angår anvendelsesområdet for de i artikel 1, stk. 2, nævnte sektorspecifikke retsakter, og på nuværende tidspunkt er kun få retsakter anført her. Det kunne overvejes at give artikel 9, stk. 5, status som beføjelse i sig selv.

En række af de nationale myndigheder, som er repræsenteret i de respektive tilsynsråd, har ikke mandater til forbrugerbeskyttelse på nationalt plan og har derfor ikke den nødvendige ekspertise, hvilket betyder, at de ofte prioriterer andre områder, som har mere direkte betydning for dem. For at afhjælpe denne situation kan ESA'erne indføre en ordning, der kan sikre et tæt samarbejde og inddragelse af de relevante nationale myndigheder med henblik på at sikre den rette ekspertise og en bred tilgang til forbrugerbeskyttelse inden for de europæiske tilsynsmyndigheder.

Alle tre ESA'er har offentliggjort en vejledning om forbrugerbeskyttelse og afholdt en række forbruger- og investordage. Indtil nu er ESA'erne fremkommet med fire varslinger: investeringer i udenlandsk valuta (december 2011), risici ved online-investering (september 2012), differencekontrakter (april 2013) og virtuel valuta (december 2013), som blev offentliggjort på de relevante websteder.¹⁴ Indtil videre ser det imidlertid ud, som om befolkningen har et begrænset kendskab til disse varslinger.

¹¹ Rapporten fra august 2013 kan ses på:

http://www.eba.europa.eu/documents/10180/43119/ESAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

¹² <http://www.esma.europa.eu/content/Update-measures-adopted-competent-authorities-short-selling-0>.

¹³ Se: <https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html>.

¹⁴ Se: <http://www.esma.europa.eu/page/News-investors>.

For at opnå en lovgivningsmæssig ramme, der er ens for alle sektorer, samt sikre en passende koordinering af ESA'ernes aktiviteter bør der gøres større brug af Det Fælles Udvalg. Dette kan ske gennem udveksling af bedste praksis mellem myndighederne, hvilket vil sikre en bedre definition og præcisering af deres relevante beføjelser i overensstemmelse med retsgrundlaget.¹⁵

Foreslået vej frem:

ESA'erne bør som et første umiddelbart skridt til at afhjælpe de problemer, som interessenterne har peget på, overveje i højere grad at prioritere spørgsmål vedrørende forbruger- og investorbekyttelse (herunder øget synlighed) samt udnytte de eksisterende beføjelser fuldt ud. Det Fælles Udvalg bør ligeledes kunne anvendes mere bredt og struktureret. ESA'erne bør så vidt muligt sikre samarbejde med og inddragelse af de nationale myndigheder med ansvar for forbrugerbeskyttelse, såfremt disse ikke er de samme myndigheder som dem, der er repræsenteret i tilsynsrådet.

Derefter vil Kommissionen undersøge, hvorvidt artikel 9, stk. 5, i oprettelsesforordningerne bør gives status som beføjelse i sig selv.

Forvaltning, intern organisation, fælles organer og interessentgrupper: ESA'erne skal træffe foranstaltninger gennem deres respektive tilsynsråd og udelukkende i EU's interesse¹⁶. Skiftet fra beslutningsprocesser baseret på enighed til egentlig afstemning udgør et skridt i den rigtige retning, men at de nationale kompetente myndigheder stadig spiller stadig en fremtrædende rolle i beslutningsprocessen, har givet anledning til kritik. Det opfattes især som et problem, at processen fortsat er præget af nationale interesser frem for europæiske.¹⁷ Der bør tages behørigt hensyn til faktorer, som kan forstærke ESA'ernes effektivitet og samtidig bevare en høj grad af ansvarlighed.

ESA'ernes styrelsesudvalg fungerer tilfredsstillende. Det er ligeledes bredt anerkendt, at formændene og de administrerende direktører har fuldført deres opgave på effektiv vis og generelt har profileret deres myndigheder. Det kunne også overvejes at give ESA'ernes personale en mere omfattende rolle i de forberedende organer, herunder som formænd i de stående udvalg og i arbejdsgrupperne og i forbindelse med udarbejdelsen af vigtige

¹⁵ Et godt eksempel på det forstærkede samarbejde kan ses i forhold til klagebehandlingen, hvor såvel EBA som ESMA har ladet sig inspirere af EIOPA og derfor nu planlægger at udvikle identiske klagebehandlingsprocedurer på området for banker og værdipapirer.

¹⁶ EBA's beslutningstagning blev ændret som følge af oprettelsen af den fælles tilsynsmekanisme, hvilket under visse omstændigheder giver et dobbelt simpelt flertal.

¹⁷ Se Europa-Parlamentets beslutning af 11. marts 2014 med henstillinger til Kommissionen om gennemgang af Det Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS), punkt Au; IMF's landerapport nr. 13/65, marts 2013, s. 11; Mazars rapport, oktober 2013, s. 34.

dokumenter, for at forbedre ESA'ernes funktionsmåde, samtidig med at der tages hensyn til behovet for ansvarlighed i tilsynsrådet.

ESA'ernes to fælles udvalg, nemlig klagenævnet og Det Fælles Udvalg, har vist sig at udgøre et nyttigt redskab til at sikre sammenhængende synspunkter og et tværsektorielt samarbejde. Det Fælles Udvalg har især potentiale til at spille en mere fremtrædende rolle i det tværsektorielle samarbejde, men udvalgets synlighed, gennemsigtighed og forvaltning bør forbedres.

Mens interessentgruppernes rolle værdsættes af de fleste interessenter, har deres virkning hidtil været begrænset. Hertil kommer, at ressourcekravene til deres oprettelse og drift er ganske omfattende. Der er givet udtryk for bekymring i forhold til den udfordring, det er at sikre en afbalanceret repræsentation af de forskellige interessentgrupper, herunder forbrugere, brugere af finansielle tjenesteydelser, medarbejderrepræsentanter og SMV'er.¹⁸ Nogle af disse problemer kan løses ved at forlænge mandatet for medlemmer af interessentgruppen samt indføre forskudt udnævnelse for på denne måde at sikre kontinuiteten.

Foreslået vej frem:

ESA'erne kan foretage en række forbedringer på kort sigt for at løse de pågældende problemer og samtidig sikre, at tilsynsrådet kan bevare sine beføjelser. Der skal først og fremmest tages hensyn til følgende:

- Den rolle og indflydelse, der tilskrives ESA'ernes personale i de forberedende organer, vil kunne styrkes.
- Formandens beføjelser vil kunne styrkes gennem øget delegering af specifikke opgaver i overensstemmelse med artikel 41, stk. 1, i oprettelsesforordningerne.
- Det Fælles Udvalgs rolle, synlighed og gennemsigtighed vil kunne styrkes.
- Interessentgrupperne vil kunne sammensættes på en mere afbalanceret måde, og gennemsigtigheden i deres arbejde vil kunne øges.

Kommissionen vil på længere sigt overveje, hvordan den kan forbedre ESA'ernes forvaltning for at sikre, at de truffne afgørelser er i EU's interesse som helhed. Dette vil ikke berøre den fine balance, der er sikret i forbindelse med etableringen af den fælles tilsynsmekanisme, eller

¹⁸ S sammensætningen af interessentgrupper skal ligeledes respektere Ombudsmandens udtalelse af 7. november 2013 om sammensætningen af EBA's interessentgruppe for banker. Udtalelsen blev afgivet som følge af en klage fra UNI Europa fra september 2011, der påpegede en række mangler i EBA's udvælgelsesproces for så vidt angår sammensætningen af de forskellige kategorier af interessenter, og som opfordrede til en mere afbalanceret repræsentation af interessenterne i de forskellige kategorier, både hvad angår den geografiske balance og kønsbalancen. For mere detaljerede oplysninger om Ombudsmandens afgørelse se: Den Europæiske Ombudsmands afgørelse i klagesag 1966/2011(EIS)LP mod Den Europæiske Banktilsynsmyndighed.

artikel 81a i EBA-forordningen, som kræver, at Kommissionen reviderer afstemningsreglerne, når antallet af medlemsstater, der er ikkedeltagende medlemsstater, når op på fire¹⁹.

Finansiering: ESA'ernes budgetter er baseret på et bidrag på 60 % fra de nationale kompetente myndigheder og et bidrag på 40 % fra EU-budgettet²⁰. De er underlagt bestemmelserne om finansiel gennemsigtighed, navnlig i forhold til budgetmyndighederne. Selv om budgetterne for ESA'ernes budgetter er øget betydeligt siden deres oprettelse, mener de fleste interessenter ikke, at de nuværende finansieringsordninger er i overensstemmelse med den øgede mængde opgaver og ansvarsområder. Interessenterne frygter især, at en yderligere stigning i opgaver og områder vil kunne medføre finansielle nedskæringer på nationalt plan og/eller resultere i manglende finansiel bæredygtighed for en række nationale kompetente myndigheder. Det kunne overvejes at gennemføre flere analyser for at vurdere muligheden for at anvende andre finansieringsmodeller for ESA'erne, herunder øge finansieringen gennem forhøjede gebyrer og afgifter.

Foreslået vej frem:

Kommissionen mener i lyset af de europæiske og nationale budgetbegrænsninger, at der er behov for at revidere den eksisterende finansieringsmodel, hvilket ideelt set bør ske ved at afskaffe såvel de nationale som de europæiske bidrag. Kommissionen vil i den forbindelse indlede et forberedende arbejde med det formål at forbedre ESA'ernes finansieringsmekanismer, så myndighederne kan udøve deres mandat inden for rammerne af budgetbegrænsningerne. Kommissionen vil også undersøge mulighederne for at finansiere ESA'erne ved hjælp af alternative finansieringsmodeller og i tilknytning hertil foretage proportionalitets- og konsekvensanalyser af de påtænkte modeller.

De europæiske tilsynsmyndigheders struktur: ESA'ernes overordnede struktur virker hensigtsmæssig og tager hensyn til alle elementer i sektoren for finansielle tjenesteydelser, samtidig med at den fremmer et tæt samarbejde mellem mikrotilsyn (ESA'erne) og makrotilsyn (ESRB). Ønsker om strukturelle ændringer såsom en sammenlægning af myndighederne under et fælles hovedkontor eller indførelse af en såkaldt twin peaks-model²¹ bør vurderes nøje i lyset af oprettelsen af en bankunion.

¹⁹ Jf. artikel 81a i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1022/2013 af 22. oktober 2013 om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed) for så vidt angår overdragelsen af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i henhold til Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 (EUT L 287 af 29.10.2013, s. 5).

²⁰ Herunder gebyrer afkrævet af ESMA for tilsynet med kreditvurderingsbureauer og transaktionsregistre.

²¹ Den såkaldte twin peaks-model sigter mod at adskille de regulerende funktioner mellem to myndigheder: én myndighed, der udfører tilsynsmæssige opgaver, og én myndighed, som fokuserer på god forretningsskik.

Der er bred enighed om effektiviteten af ESMA's direkte tilsyn med kreditvurderingsbureauer og om dets mandat vedrørende tilsyn med transaktionsregistre. Det kunne overvejes at udvide de direkte tilsynsbeføjelser til også at omfatte kritiske markedsinfrastrukturer som foreslået af en række interessenter.

Foreslået vej frem:

Kommissionen vil på baggrund heraf fortsætte sin gennemgang samt vurdere behovet for yderligere strukturelle ændringer på mellemlang og lang sigt, herunder muligheden for at etablere et fælles hovedkontor samt den mulige udvidelse af de direkte tilsynsbeføjelser til også at omfatte integrerede markedsinfrastrukturer.

4) KONKLUSIONER

De europæiske tilsynsmyndigheder har hurtigt oprettet velfungerende organisationer på trods af de vanskelige betingelser. De har overordnet set løst de mange opgaver på tilfredsstillende vis, samtidig med at de har stået over for stigende krav og begrænsede menneskelige ressourcer. Gennemgangen har påvist områder, hvor der er behov for yderligere forbedringer på kort og mellemlang sigt, således at ESA'erne kan udøve deres mandat fuldt ud i lyset af etableringen af bankunionen.

I. Områder med mulighed for forbedringer på kort sigt

ESA'erne og Kommissionen kan gennemføre nogle af forbedringerne på kort sigt, uden at dette indebærer ændringer af den lovgivningsmæssige ramme. Herunder kan nævnes følgende:

- Øget fokus på tilsynsmæssig konvergens for at sikre en sammenhængende gennemførelse og anvendelse af EU-retten; øget og bedre anvendelse af peerevalueringer samt en mere systematisk opfølgning i tilfælde af konstaterede mangler.
- Øget gennemsigtighed i udarbejdelsen af udkast til tekniske standarder og ved rådgivning af Kommissionen og om nødvendigt gennemførelse af cost-benefit-analyser af høj kvalitet, herunder analyser af konsekvenserne for interessenterne og de grundlæggende rettigheder, når det er relevant.
- Øget forbruger- og investorbeskyttelse samt fuldstændig udøvelse af de eksisterende beføjelser.
- Styrkelse af den interne forvaltning:
 - Interessentgrupperne bør sammensættes på en mere afbalanceret måde under hensyn til Ombudsmandens udtalelse. Gennemsigtigheden i interessentgruppernes arbejde vil kunne øges.

- Den rolle og indflydelse, der tilskrives ESA'ernes personale i de forberedende organer, vil kunne styrkes, herunder i arbejdsgrupperne, i de stående udvalg og taskforcer.
- Det Fælles Udvalgs rolle og synlighed vil kunne styrkes, f.eks. gennem et særligt websted samt løbende offentliggørelse af udvalgets arbejde. ESA'erne kunne i højere grad anvende Det Fælles Udvalg til håndtering af specifikke tværsektorielle spørgsmål, navnlig i forbindelse med forbruger- og investorbeskyttelse og tilsyn.
- Formandens beføjelser bør styrkes, og der bør sikres en hurtig beslutningstagning i EU's interesse, som kan øge deleringen af specifikke opgaver til formanden i overensstemmelse med artikel 41, stk. 1, i oprettelsesforordningerne.

Kommissionens indsats vil på kort sigt gå ud på:

- At sikre, at beføjelserne til at vedtage tekniske standarder i de kommende lovgivningsforslag indebærer tidsfrister, der harmonerer med basisretsaktens ikrafttrædelse.
- Ved udarbejdelse af udkast til lovgivningsforslag og under de drøftelser, der finder sted som led i lovgivningsprocessen, at drage særlig omsorg for, at tidsplanerne er hensigtsmæssige, og at der tages hensyn til omfanget af beføjelserne vedrørende tekniske standarder.

II. De vigtigste områder med mulighed for forbedringer på mellemlang sigt

En række af de spørgsmål, som interessenterne har påpeget, indebærer lovgivningstiltag med henblik på at ændre oprettelsesforordningerne. Hvad angår de rejste spørgsmål, vil Kommissionen undersøge de tekniske og retlige aspekter yderligere samt indlede sit forberedende arbejde med henblik på at vurdere mulighederne for at afhjælpe disse problemer på mellemlang sigt. Arbejdet vil især omfatte følgende aspekter:

- Uden at det berører aftalen om EBA's afstemningsregler, som blev indgået i forbindelse med pakken om en fælles tilsynsmekanisme, vil ESA'ernes forvaltning kunne forbedres, så tilsynsrådet i højere grad kan træffe hurtige beslutninger i EU's interesse som helhed. Det kunne overvejes at styrke formandens beføjelser og rolle og at ændre styrelsesudvalgets sammensætning og mandat med henblik på at sikre en mere permanent ledelsesfunktion.
- Forbedring af ESA'ernes finansieringsordninger, herunder anvendelse af alternative finansieringskilder, ideelt set ved at afskaffe såvel de nationale som de europæiske bidrag.

- ESA'erne kunne have direkte adgang til oplysninger, hvor dette er nødvendigt, for at de kan udføre deres opgaver i overensstemmelse med gældende lovgivning²². Formandens og/eller styrelsesudvalgets rolle kan muligvis styrkes i den henseende.
- En eventuel udvidelse af de nuværende mandater bør vurderes nøje i lyset af nærhedsprincippet og under hensyntagen til de dermed forbundne omkostninger og fordele. Blandt de områder, hvor de berørte ESA'er kunne tildeles yderligere opgaver, kan nævnes håndhævelse af IFRS, øget tilsyn med valideringen af den interne model, skyggebanks samt direkte tilsynsbeføjelser vedrørende højtintegrerede markedsinfrastrukturer såsom CCP'er.
- Artikel 9, stk. 5, i oprettelsesforordningerne kunne gives status som beføjelse i sig selv.
- Mandatet på området forbruger- og investorbeskyttelse kan om nødvendigt præciseres og forbedres for at sikre en bedre definition af ESA'ernes respektive roller og prioriterer. Det Fælles Udvalg bør spille en central rolle i den henseende.
- En mulig styrkelse af ESA'ernes tvistbilæggelsesbeføjelser.
- Varigheden af mandatet for medlemmer af interessentgruppernes mandat bør forlænges. Det bør overvejes at begrænse interessentgrupperne til én pr. ESA.
- Behovet for mulige strukturelle ændringer bør overvejes, herunder etablering af et fælles hovedkontor samt udvidelse af de direkte tilsynsbeføjelser til også at omfatte integrerede markedsinfrastrukturer.

²² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1).



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.8.2014
COM(2014) 509 final

ANNEX 1

BILAG

til

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne) og Det Europæiske
Finanstilsynssystem (ESFS) og disses virksomhed**

{SWD(2014) 261 final}

Rapport fra Kommissionen om udøvelsen af Kommissionens delegerede beføjelser til at vedtage reguleringsmæssige tekniske standarder i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordningerne om oprettelse af de europæiske tilsynsmyndigheder

Når de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne) med hjemmel i den sektorspecifikke lovgivning udarbejder udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder (RTS), skal disse efterfølgende godkendes af Kommissionen for at få retsvirkning i overensstemmelse med artikel 10-14 i forordningerne om oprettelse af ESA'erne. Europa-Parlamentet og Rådet kan, inden for en fastsat tidsfrist, gøre indsigelse mod enhver RTS, som Kommissionen har vedtaget. Hvis hverken Europa-Parlamentet eller Rådet har gjort indsigelse ved indsigelsesfristens udløb, offentliggøres den i Den Europæiske Unions Tidende og træder i kraft på den dato, der er fastsat heri.

I artikel 11, stk. 1, i oprettelsesforordningerne står der specifikt, at Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage udkast til RTS i en periode på 4 år fra den 16. december 2010. Kommissionen skal udarbejde en rapport om udøvelsen af de delegerede beføjelser senest seks måneder inden udløbet af fireårsperioden.

Siden ESA'erne startede deres arbejde i januar 2011, er adskillige sæt udkast til RTS blevet godkendt af Kommission i form af Kommissionens delegerede forordninger, og de er efterfølgende blevet offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende. Her kan nævnes de delegerede forordninger med supplerende regler til forordning (EU) nr. 236/2012 af 14.3.2012 om short selling¹, direktiv 2010/73/EU om prospekter², forordning (EU) nr. 648/2012 af 4. juli 2012 om OTC-derivater (EMIR)³, CRDIV/CRR-pakken (direktiv 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013)⁴ samt direktiv 2002/87/EF af 16.12.2002 om finansielle konglomerater⁵. Et stort antal yderligere udkast til RTS er ligeledes blevet godkendt af Kommissionen, men de er på tidspunktet for udarbejdelsen af denne rapport stadig til behandling hos medlovgiverne og er endnu ikke trådt i kraft.⁶

¹ Se Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 826/2012 af 29. juni 2012 (EUT L 251 af 18.9.2012, s. 1) og Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 919/2012 af 5. juli 2012 (EUT L 274 af 9.10.2012, s. 16).

² Se Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 382/2014 af 7. marts 2014 (EUT L 111 af 15.4.2014, s. 36).

³ Se Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 152/2013, nr. 153/2013, nr. 149/2013, nr. 148/2013, nr. 150/2013 og nr. 151/2013, alle af 19. december 2012 (EUT L 52 af 23.2.2013) og Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 285/2014 af 13. februar 2014 (EUT L 85 af 21.3.2014, s. 1).

⁴ Se Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 183/2014 af 20. december 2013 (EUT L 57 af 27.2.2014, s. 3) og Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 241/2014 af 7. januar 2014 (EUT L 74 af 14.3.2014, s. 8).

⁵ Se Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 342/2014 af 21. januar 2014 (EUT L 100 af 3.4.2014, s. 1).

⁶ F.eks. udkast til Kommissionens delegerede forordninger om supplerende regler til direktiv 2011/61/EU af 8. juni 2011 om forvaltere af alternative investeringsfonde (FAIF), direktiv 2013/14/EU om kreditvurderingsbureauer og forordning (EU) nr. 462/2013, begge af 21. maj 2013, direktiv 2003/41/EF om

Når de relevante beføjelser for udkast til RTS i en basisretsakt er tæt forbundet indbyrdes, enten med hensyn til emnet eller med hensyn til tidsplanen, er de i praksis ofte blevet samlet i en enkelt delegeret forordning⁷. Formålet er at sikre sammenhæng mellem disse bestemmelser og at fremme et samlet overblik og adgang i kompakt form for de personer, der skal overholde disse forpligtelser.

Når udkastet til RTS er blevet forelagt Kommissionen, har Kommissionen tre måneder til at beslutte, om det skal godkendes. I henhold til oprettelsesforordningerne kan Kommissionen også, efter samordning med myndigheden, nøjes med at godkende en del af udkastet til RTS eller godkende det med ændringer, hvis dette er i Unionens interesse.

De fleste udkast til RTS er blevet godkendt af Kommissionen uden yderligere ændringer.⁸ I de tilfælde, hvor Kommissionen mente, at det var nødvendigt med ændringer, har den sendt udkastet til RTS tilbage til den pågældende ESA med angivelse af grundene til den foreslåede ændring, jf. artikel 10, stk. 1, i oprettelsesforordningerne⁹.

Når det gælder RTS, har Rådet og Europa-Parlamentet ret til at gøre indsigelse i tre måneder efter Kommissionens vedtagelse. Denne periode kan forlænges med yderligere tre måneder. Hvis Kommission vedtager en teknisk standard, der er den samme som det udkast, ESA'erne har fremsendt, er denne periode dog kun en måned, som kan forlænges med yderligere en måned¹⁰. I henhold til ESA-forordningerne skal ESA'erne foretage offentlige høringer, når de udarbejder udkast til tekniske standarder, og de skal analysere potentielle relaterede omkostninger og fordele, medmindre sådanne høringer og analyser ville være uforholdsmæssige i forhold til omfanget og virkningen af udkastene til tekniske standarder. Dermed sikres et passende input fra interessenterne i forbindelse med de reguleringsmæssige (og gennemførelsesmæssige) tekniske standarder. Det er desuden fast praksis, at Kommissionen jævnligt informerer medlemsstaterne og Europa-Parlamentet, som er repræsenteret i Kommissionens ekspertgrupper og udvalg, om den igangværende proces.

arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser (EUT L 235 af 23.9.2003, s. 10), samt yderligere udkast til RTS under CRDIV/CRR-rammen.

⁷ F.eks. delegeret forordning (EU) nr. 241/2014 af 7. januar 2014 (EUT L 74 af 14.3.2014, s. 8), som samler 14 beføjelser vedrørende udkast til RTS, eftersom de drejer sig om elementer af kapitalgrundlagskrav for institutioner og om fradrag fra disse elementer af kapitalgrundlag i forbindelse med gennemførelsen af forordning (EU) nr. 575/2013.

⁸ Se betragtning 23 og 24 i oprettelsesforordningerne.

⁹ Som eksempel kan nævnes, at Kommissionen afviste et udkast til RTS om kollegier for centrale modparter, der blev forelagt af ESMA i september 2012.

¹⁰ Indsigelsesperioden er blevet forlænget yderligere med en ekstra måned ved hjælp af en ændring af EBA-oprettelsesforordningen i artikel 48 i direktiv 2014/17 (realkreditdirektivet). Hvad angår forordningerne om oprettelse af ESMA og EIOPA, er der foretaget relevante ændringer via det såkaldte Omnibus II-direktiv (direktiv 2014/51/EU af 16. april 2014 (EUT L 153 af 22.5.2014, s. 1)).

Samlet set har delegationen af beføjelser til Kommissionen til at godkende udkast til RTS været af afgørende vigtighed for det videre arbejde med det fælles regelsæt og for fastlæggelsen af regler af høj kvalitet, idet man trækker på den særlige tekniske ekspertise i den pågældende ESA. Der er sørget for demokratisk kontrol gennem medlovgivernes mulighed for at gøre indsigelse mod Kommissionens delegerede forordning. Den tidsfrist, inden for hvilken Kommissionen i princippet skal godkende et udkast til RTS, har dog i nogle tilfælde været vanskelig at overholde, alt afhængigt af hvor komplekst udkastet til RTS har været. Før den endelige godkendelse foretages af Kommissionen som kollegium, skal Kommissionens relevante tjenestegren omhyggeligt undersøge og vurdere den foreslåede standard, navnlig dens lovlighed i lyset af den underliggende beføjelse, og sikre dens oversættelse til alle EU-sprog samt høre andre af Kommissionens tjenestegrene. Da udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder alt efter det enkelte tilfælde kan være meget komplekse, kunne man undersøge muligheden for at indføre en lidt længere frist.

Kommissionen er af den opfattelse, at delegationen af beføjelser med hensyn til udkast til RTS letter og bidrager effektivt til indførelsen af et fælles regelsæt på området finansielle tjenesteydelser. Selv om det er for tidligt i processen at drage faste konklusioner om dette spørgsmål, vil Kommissionen naturligvis fortsætte med at overvåge implementeringen af de mange kommende beføjelser til udkast til RTS, som er fastlagt i forskellige retsakter i den sektorspecifikke EU-lovgivning.
