

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om 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

KOM(2009) 499 endelig — 2009/0140 (COD)

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en europæisk banktilsynsmyndighed

KOM(2009) 501 endelig — 2009/0142 (COD)

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger

KOM(2009) 502 endelig — 2009/0143 (COD)

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed

KOM(2009) 503 endelig — 2009/0144 (COD)

(2010/C 339/08)

Ordfører: **Lars NYBERG**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. oktober 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

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

KOM(2009) 499 endelig - 2009/0140 (COD)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en europæisk banktilsynsmyndighed

KOM(2009) 501 endelig - 2009/0142 (COD)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger

KOM(2009) 502 endelig - 2009/0143 (COD)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed

KOM(2009) 503 endelig - 2009/0144 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 8. januar 2010.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 459. plenarforsamling den 20.-21. januar 2010, mødet den 21. januar, følgende udtalelse med 169 stemmer for, 2 imod og 15 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Den 23. september fremlagde Kommissionen forslag til en forordning om oprettelse af et europæisk råd for systemiske risici (ESRB) og tre forordninger om oprettelse af henholdsvis en

europæisk banktilsynsmyndighed, en europæisk tilsynsmyndighed for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger og en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed. Alle forslag er i høj grad i tråd med den rapport, som blev udarbejdet af de Larosièreregruppen først i 2009.

1.2 I en udtalelse om de Larosièrere-rapporten ser EØSU nærmere på årsagerne til den finansielle og økonomiske krise samt behovet for en regulering af det finansielle marked og tilsynsordninger. Udover en generel henvisning til denne udtalelse ønsker vi her at gentage ét af de fremførte udsagn: »Overvågning er også ifølge EØSU afgørende, så man undgår en ny finanskriser. Men overvågning kræver regler. Derfor kan forslagene om ændrede og opstrammede regler ... anses for lige så vigtige.« (1)

Interessentgrupper

1.3 Udvalget argumenterede for en bredere repræsentation i de tre nye tilsynsmyndigheders bestyrelser. I stedet foreslår Kommissionen, at der indsættes særlige interessentgrupper.

1.3.1 **ESRB** bør »efter behov høre interessenter fra den private sektor.« Som eksempel nævnes repræsentanter for finanssektoren, forbrugersammenslutninger og visse brugergrupper, som Kommissionen har oprettet. Det bør nævnes, at repræsentanterne for finanssektoren bør komme fra såvel arbejdsgiver- som arbejdstagersammenslutninger. Da de systemiske risici derudover ikke blot vedrører det finansielle marked, men økonomien som helhed, bør arbejdsgiverforeninger og fagforbund på europæisk plan ligeledes høres.

1.3.1.1 Der siges ikke noget om disse høringsers struktur, eller om hvor hyppigt de skal gennemføres. Det er nødvendigt at komme ind på disse spørgsmål, idet artiklen fastslår, at sådanne høringer »skal« finde sted. Formuleringen »efter behov« virker for vag.

1.3.2 Interessentgrupperne for de tre **tilsynsmyndigheder** bør, ifølge Kommissionen, bestå af arbejdsgivere og arbejdstagere fra de respektive områder af finansmarkedet samt forbrugere og brugere af sektorens tjenesteydelser. Fordelingen af de 30 foreslåede repræsentanter bør være ligelig mellem alle interessentgrupper.

1.3.2.1 Disse grupper mødes mindst to gange om året. De kan afgive udtalelser og yde rådgivning og støttes af et sekretariat. Udtalelser og anden form for rådgivning bør offentliggøres. Der er en risiko for, at arbejdet udelukkende vil foregå på de to møder. Grupperne bør have mulighed for løbende at følge arbejdet i den relevante tilsynsmyndighed.

Makrotilsyn

1.4 Forslaget om et ESRB mangler en definition af systemiske risici. Begrebet systemisk risiko må være genstand for en offentlig debat og ikke kun drøftes bag lukkede døre i det nye ESRB.

1.4.1 Det er EØSU's holdning, at ESRB må gives et klart mandat til at gribe ind, når den finansielle stabilitet er i fare, og at ordlyden af forordningen visse steder må genovervejes for at garantere dette.

— De forskellige versioner bør strømlines, og begrebet supervision (på dansk tilsyn) bør anvendes.

(1) Jf. pkt. 1.4 i EØSU's udtalelse om *de Larosièrere-gruppens rapport*, EUT C 318 af 23.12.2009, s. 57.

— Advarsler og anbefalinger fra ESRB bør kun fremsendes til Rådet, som i artikel 16, stk. 3, og ikke sendes gennem Rådet som anført i betragtning 9, da dette kan reducere ESRB's uafhængighed.

— Brugen af ordet »bør« for disse anbefalingers vedkommende betyder, at de er mere eller mindre obligatoriske. Om det er obligatorisk at iværksætte foranstaltninger må afhænge af spørgsmålet om, hvor kompetencen for regeloverholdelsen ligger: hos medlemsstaterne eller EU.

— ESRB (artikel 3) angives at »bidrage til et velfungerende indre marked«. ESRB's kompetenceområde vedrører risici knyttet til det finansielle marked, men her synes det at have fået en mere omfattende rolle.

1.4.2 De 29 medlemmer af ECB's generelle råd sidder også i ESRB's generelle råd. EØSU bifalder dette sammenfald mellem ESCB og det nye ESRB.

1.4.2.1 Artikel 11 om styringskomitéen indeholder ikke bestemmelser om stemmeret. EØSU anbefaler, at der bør være fem medlemmer fra ECB's generelle råd i styringskomitéen, hvilket kunne gøre det lettere at sikre en bedre fordeling geografisk, mellem små og store lande og mellem lande i og uden for euroområdet. Eftersom det ser ud som om, at alle medlemmer af styringskomitéen skal have stemmeret, må der desuden være et betydeligt antal repræsentanter fra centralbanken.

1.4.3 Europa-Parlamentet omtales kun, fordi ESRB skal rapportere til Parlamentet og Rådet mindst en gang om året. I henhold til artikel 20 skal Rådet gennemgå ESRB-forordningen efter tre år. Europa-Parlamentet bør naturligvis også inddrages i denne evaluering.

Mikrotilsyn

1.5 Tilsynsmyndighedernes målsætninger (artikel 1, stk. 4) er næsten identiske i de tre forordninger - et velfungerende indre marked, sikring af det finansielle systems stabilitet og en styrkelse af den internationale tilsynskoordinering. Forskellene vedrører de grupper, tilsynsmyndighederne skal beskytte - investorer for værdipapirtilsynsmyndighedens vedkommende, forsikringstagere og andre aktører, når det gælder tilsynsmyndigheden for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger og indskydere og investorer, når der er tale om banktilsynsmyndigheden.

1.5.1 De tre tilsynsmyndigheder vil hovedsageligt koncentrere sig om eksisterende regler og en strømlining af de nationale myndigheders praksis, hovedsageligt vha. retningslinjer og anbefalinger. Tilsynsmyndighederne vil ligeledes få mandat til at udvikle nye tekniske standarder.

1.5.1.1 Deres forslag til nye tekniske standarder kan, ifølge artikel 7, stk. 2, ikke vedtages som direktiver, men kun som forordninger eller afgørelser. Hvis de tekniske standarder defineres som ikke-politiske kan der heller ikke være tale om en forordning. Tekniske standarder bør kun rettes mod de nationale tilsynsmyndigheder eller de finansielle institutioner, ikke mod medlemsstaterne, og de bør derfor udformes som afgørelser og ikke som forordninger eller direktiver. Disse instrumenter vedrører kun politiske regler, som Kommissionen foreslår.

1.5.2 Det tilsyn, som de europæiske myndigheder udfører, er rettet mod de nationale tilsynsmyndigheder og ikke direkte mod aktørerne på det finansielle marked. Undtaget er de tilfælde, hvor en national tilsynsmyndighed ikke følger henstillingerne (artikel 9 og 11). Den europæiske tilsynsmyndighed vil i så tilfælde træffe en endelig afgørelse, der rettes til aktørerne på det finansielle marked.

1.5.2.1 Der findes ligeledes en beskrivelse af krisesituationer (artikel 10), hvor den europæiske myndighed kan træffe sådanne afgørelser uden at involvere Kommissionen. Beslutningen om, hvorvidt der er tale om en krisesituation, bør ikke desto mindre træffes af Rådet. EØSU mener, at det må være den generelle markedssituation der lægges til grund for en erklæret krise. En individuel finansiell institution, der befinder sig i en krisesituation, må høre under de nationale tilsynsmyndigheders ansvarsområde.

1.5.2.2 Artikel 23 vedrører beskyttelsesforanstaltninger, som en medlemsstat kan træffe, hvis den mener, at de nye tekniske standarder har skattemæssige konsekvenser. Disse beskyttelsesforanstaltninger virker hensigtsmæssige, selvom tekniske standarder næsten aldrig har skattemæssige konsekvenser. Da beskyttelsesforanstaltningerne kun vedrører artikel 10 og 11, bør denne artikel placeres direkte efter artikel 11.

1.5.3 EØSU foreslår, at en national myndighed bør give sit samtykke, før nye finansielle instrumenter kan introduceres, som det er tilfældet i Spanien. Idet denne ordning ikke eksisterer i andre medlemsstater vil et første skridt være at se nærmere på de instrumenter, der anvendes i andre lande end Spanien. Kommissionen bør derfor også ændre forordningen om oprettelse af en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed, så der tilføjes en bestemmelse om en sådan opgave.

1.5.4 Banktilsynsmyndighedens handlingsspillerum bør efter EØSU's opfattelse være så vidtrækkende som muligt. Lige konkurrencevilkår for alle finansielle institutioner bør være det overordnede mål. Definitionen i denne forordning tager udgangspunkt i tidligere direktiver. EØSU ønsker en ny debat om definitionerne i disse direktiver med det formål at tage højde for erfaringerne med den finansielle krise og gøre definitionerne så fleksible som muligt.

1.5.5 Ifølge artikel 20, stk. 3, må tilsynsmyndighederne kun anvende fortrolige oplysninger, som de har indhentet hos finansieringsinstitutter, til brug for udførelsen af de opgaver, der er tilagt dem i forordningerne. Dette udsagn bør suppleres med en bestemmelse om, hvordan denne fortrolighed skal beskyttes.

1.5.6 Det foreslås, at bestyrelsen i de enkelte europæiske tilsynsmyndigheder bør omfatte fire medlemmer fra de nationale tilsynsmyndigheder. Det ville være mere logisk at følge forslaget vedrørende ESRB og have fem medlemmer.

1.5.6.1 Kun lederne af de nationale tilsynsmyndigheder vil have stemmeret i tilsynsrådet. Der er en risiko forbundet med at have et tilsynsråd, der fører tilsyn med sig selv. Derfor øges betydningen af andre aspekter. Formandens uafhængighed bliver altafgørende, og vedkommende bør have stemmeret. Ligeså vigtigt er

spørgsmålet om interessentgruppens muligheder for at udøve indflydelse og blive hørt. Det er ligeledes nødvendigt at skabe åbenhed, ved at tilsynsmyndighedernes afgørelser offentliggøres.

1.5.7 Hvis tilsynsmyndighedernes aktiviteter iværksættes i 2011, vil det tage mere end to år, før disse instanser er fuldt ud funktionsdygtige. Det er nødvendigt at fremskynde denne ekspansion med henblik på en hurtig imødegåelse af de problemstillinger, som krisen har afdækket.

2. Baggrund

2.1 Den 23. september fremlagde Kommissionen en pakke af lovforslag vedrørende det finansielle marked bestående af et forslag til en forordning om oprettelse af et europæisk råd for systemiske risici (ESRB) og en særlig afgørelse, der giver ECB specifikke opgaver i forbindelse med ESRB samt tre forslag til forordninger om oprettelse af henholdsvis en europæisk banktilsynsmyndighed, en europæisk tilsynsmyndighed for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger og en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed. Den 28. oktober blev der fremlagt et direktiv omhandlende ændringer til de eksisterende direktiver om oprettelsen af nye myndigheder. Dette spørgsmål vil blive behandlet i en særskilt udtalelse.

2.2 Alle forslag er i høj grad i tråd med den rapport, som blev udarbejdet af de Larosière-gruppen i begyndelsen af 2009. Denne rapport blev behandlet af EØSU i en initiativudtalelse, som blev vedtaget på plenarforsamlingen i september 2009. Udtalelsen ser på årsagerne til den finansielle og økonomiske krise, en nødvendig ny eller forbedret lovgivning for det finansielle marked samt nye og forbedrede tilsynsordninger. Hvad angår andre relevante emner end de konkrete lovforslag, henviser vi derfor til denne udtalelse.

2.3 Uanset denne generelle henvisning til udtalelsen ønsker vi her at gentage ét af de fremførte udsagn: »Overvågning er også ifølge EØSU afgørende, så man undgår en ny finanskriser. Men overvågning kræver regler. Derfor kan forslagene om ændrede og styrkede regler i første del af rapporten anses for nøjagtigt lige så vigtige«. Efter at have registreret begrænsningerne i forslagene om mikrotilsyn med eksisterende regler, forekommer vores fokusering på en ændring og styrkelse af disse regler endnu mere relevant.

2.4 Kommissionen har også fremsat lovforslag om reglerne på de finansielle markeder. Hidtil har EØSU behandlet udtalelser om kreditvurderingsbureauer⁽²⁾, forvaltere af alternative investeringsfonde og kapitalkrav. Et andet område for ny lovgivning, som Kommissionen ikke har beskæftiget sig med hidtil, men som EØSU har stillet forslag om, vedrører muligheden for at oprette en national tilsynsmyndighed, der skal se nærmere på og godkende alle nye instrumenter på det finansielle marked. Et sådant system findes allerede i Spanien.

(2) Jf. EØSU's udtalelse om *Kreditvurderingsbureauer*, EUT C 277 af 17.11.2009, s. 117.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Det er nødvendigt at adskille makro- og mikroniveauet for tilsynet med finansmarkedet. Samtidig er det mindst lige så nødvendigt at sikre et tæt samarbejde mellem alle de foreslåede instanser. Generelle problemer, der afdækkes vha. tilsynet på mikroniveau, har betydning for det finansielle marked som helhed, og i de tilfælde hvor makrotilsynet afslører risici kan løsnin-gen ofte findes på mikroniveau. I forordningerne henvises der også flere steder til denne indbyrdes afhængighed.

3.2 De tre tilsynsmyndigheders hovedaktiviteter vil vedrøre eksisterende regler, og de nationale myndigheders praksis bør først og fremmest strømlines vha. retningslinjer og henstillinger, men de nye tilsynsmyndigheder vil også få mandat til at udvikle nye tekniske standarder for de formelle forslag, som Kommissionen fremsætter.

3.3 I sin udtalelse om de Larosière-rapporten fremførte udvalget ønsket om en bredere repræsentation i bestyrelserne for de tre nye tilsynsmyndigheder. Dette ønske har Kommissionen ikke taget højde for, hverken i forordningerne om de nye tilsynsmyndigheder eller i forordningen om ESRB. I stedet forslår Kommissionen, at der indsættes særlige interessentgrupper.

3.3.1 ESRB bør »efter behov høre interessenter fra den private sektor.« I den indledende del af forslaget gives der eksempler på disse - repræsentanter for finanssektoren, forbrugersammenslutninger og visse brugergrupper, som Kommissionen har oprettet. Denne beskrivelse er ikke informativ nok: det bør nævnes, at den finansielle sektors repræsentanter bør komme fra såvel arbejdsgiver- som arbejdstagersiden.

3.3.1.1 Derudover er det nødvendigt med en bredere repræsentation, idet systemiske risici ikke kun vedrører det finansielle marked, men økonomien samlet set. Derfor bør repræsentanter for arbejdsgivere og fagforbund på EU-niveau også høres.

3.3.1.2 Endelig siges der ikke noget om disse hørings struktur, eller om hvor hyppigt de skal gennemføres. Det er nødvendigt at komme ind på disse spørgsmål, idet artiklen fastslår, at sådanne høringer »skal« finde sted. Formuleringen »efter behov« virker for vag. Der bør indføres en mere præcis beskrivelse af, hvornår disse høringer er obligatoriske.

3.3.2 Med hensyn til sammensætningen af interessentgrupper i de tre tilsynsmyndigheder ser Kommissionen ud til at have samme opfattelse som EØSU: arbejdsgivere og arbejdstagere fra de relevante områder af finansmarkedet samt forbrugere og brugere af sektorens tjenesteydelser bør være repræsenteret.

3.3.2.1 Det er mest sandsynligt, at eventuelle problemer vil opstå i forbindelse med udvælgelsen af de lande, som disse repræsentanter skal komme fra. Vi antager, at ideen om at have 30 repræsentanter ikke betyder, at der vil være repræsentanter fra

de finansielle institutioner i alle lande. De 30 repræsentanter bør udgøre et bredt udsnit af alle typer, som angivet i forordningernes indledende del.

3.3.2.2 Grupperne skal mødes mindst to gange om året. De kan afgive udtalelser og yde rådgivning. De bakkes op af et sekretariat. Udtalelser og anden form for rådgivning bør offentliggøres. Dette virker hensigtsmæssigt, men der er en risiko for, at arbejdet udelukkende vil foregå på de to møder. Grupperne bør have mulighed for løbende at følge arbejdet i den relevante tilsynsmyndighed. Dette er nødvendigt som en garanti for, at en tilsynsmyndighed, hvor de tilsynsførende fører tilsyn med sig selv, kommer til at fungere effektivt.

4. Særlige bemærkninger

Europæisk råd for systemiske risici

4.1 Med hensyn til makrotilsyn mangler der grundlæggende en debat om, hvad der kan udgøre en systemisk risiko. Indførelsen af visse nye instrumenter kunne i den aktuelle krise betragtes som systemiske risici. De metoder, som kreditvurderingsbureauer bruger til at beregne risici og værdier, kunne også kaldes systemiske risici. Kan regler for ledelsen af finansielle institutioner, som giver sig udslag i for stor risikovillighed, anses for systemiske risici? Dette er blot nogle mulige eksempler herpå. Begrebet systemisk risiko må være genstand for en offentlig debat og ikke kun drøftes bag lukkede døre i det nye ESRB.

4.2 Det er EØSU's holdning, at ESRB må gives et klart mandat til at gribe ind, når den finansielle stabilitet er i fare, og at ordlyden af forordningen visse steder må genovervejes for at garantere dette.

4.2.1 I præamblen i forslaget til forordning fremgår det, at ESRB's opgave er finansielt tilsyn (på engelsk »supervision«) (betragtning 1), og »supervision« er det udtryk, der har været anvendt i drøftelserne om at afhjælpe den finansielle krise. Senere hedder det, at EU har behov for et organ, som er ansvarligt for makrotilsyn (på engelsk »macro-prudential oversight«) (betragtning 7). Brugen af dette begreb begrænser rådets reelle beføjelser: »oversight« er en indledende foranstaltning, som bør følges op af »supervision«, der indebærer egentlige beføjelser til at gribe ind. Der er ikke tale om synonyme, og på nogle andre sprog anvendes der kun et ord svarende til »supervision«. Sprogbrugen i de forskellige sprogversioner bør være ens, således at det er det begreb, der svarer til »supervision«, der anvendes.

4.2.2 Det fremgår tydeligt, at ESRB skal være et uafhængigt organ. Ifølge forordningen bør dets advarsler og anbefalinger imidlertid sendes gennem Rådet eller de tre myndigheder for at give dem mere vægt (betragtning 9), hvilket i nogen grad rejser tvivl om dets uafhængighed. Efter EØSU's opfattelse findes den korrekte beskrivelse i artikel 16, stk. 3, hvorefter advarsler og anbefalinger bør fremsendes til Rådet.

4.2.3 Anbefalingerne »bør« få adressaterne til at tage de nødvendige skridt, medmindre de kan begrunde, hvorfor dette ikke er muligt. Brugen af »bør« indebærer, at disse anbefalinger er mere eller mindre obligatoriske, men om der er en forpligtelse til at tage de nødvendige skridt må afhænge af, hvem der har kompetencen inden for reglerens anvendelsesområde: medlemsstaterne eller EU. Ordlyden af dette afsnit skal derfor være mere konkret.

4.2.4 Forordningen er muligvis også for vidtgående i artikel 3. ESRB angives at »bidrage til et velfungerende indre marked«. ESRB's kompetenceområde vedrører risici knyttet til det finansielle marked, men det synes her at have fået en mere omfattende rolle. Almindelig lovgivning vedrørende de finansielle markeder er en opgave for Kommissionen. For at mindske risikoen for kompetencekonflikter i fremtiden bør afsnittet omformuleres, således at ESRB's formål begrænses til systemiske risici.

4.3 ESRB kommer til at bestå af et generelt råd, en styringskomité og et sekretariat. Forbindelsen til Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) er tydelig, idet de 29 medlemmer af ECB's generelle råd også kommer til at sidde i ESRB's generelle råd. EØSU gjorde sig til talsmand for denne forbindelse mellem ESCB og det nye ESRB i udtalelsen om de Larosière-rapporten. Blandt de 29 medlemmer vil der blive valgt en formand og en næstformand for en periode på 5 år. Ud over disse 29 medlemmer bliver også et medlem af Kommissionen og de tre formænd for de nye myndigheder medlemmer med ret til at stemme. 27 repræsentanter for de nationale tilsynsmyndigheder kan deltage, men vil ikke have ret til at stemme, det samme gælder formanden for Den Økonomiske og Finansielle Komité.

4.3.1 Artikel 11 om styringskomitéen indeholder ikke bestemmelser om stemmeret. I henhold til Kommissionens forslag består styringskomitéen af formanden og næstformanden for det generelle råd plus 5 andre medlemmer af ECB's Generelle Råd, de tre formænd for de nye myndigheder, Kommissionens repræsentant og formanden for Den Økonomiske og Finansielle Komité.

4.3.1.1 De første rapporter fra Rådets drøftelser om disse forslag handlede om, hvor mange medlemmer af denne styringskomité, der skulle komme fra ECB's Generelle Råd. Skulle det være tre eller fem? EØSU anbefaler fem, det samme gør ECB i sin udtalelse. Dette kunne gøre det lettere at sikre en bedre fordeling geografisk, mellem små og store lande og mellem lande i og uden for euroområdet. Eftersom det ser ud som om, alle medlemmer af styringskomitéen skal have stemmeret, må der desuden være et betydeligt antal repræsentanter fra centralbanken. Styringskomitéens sammensætning bør på passende vis afspejle sammensætningen af det generelle råd i ESRB, hvor 29 medlemmer repræsenterer centralbanker.

4.3.2 Det rådgivende tekniske udvalg bør nævnes i artikel 4, stk. 1, der specificerer alle ESRB's organer.

4.4 Der er en særskilt artikel om, hvorvidt advarsler og anbefalinger skal offentliggøres. EØSU er bevidst om alle de overvejelser, der må gøres, inden en sådan offentliggørelse, men kan ikke forstå, hvorfor dette er den eneste beslutning, hvortil der kræves et flertal på to tredjedele af rådets stemmer. Hvis medlemmerne af det generelle råd er tilstrækkeligt kompetente til at træffe beslutninger om systemiske risici og udforme advarsler og anbefalinger, burde de også være kompetente nok til at afgøre, om beslutninger skal offentliggøres.

4.5 Europa-Parlamentets inddragelse kan beskrives som meget beskeden. Beslutning om alle disse forslag fra Kommissionen skal træffes af både Rådet og Europa-Parlamentet. Bortset herfra omtales Europa-Parlamentet kun, fordi ESRB skal rapportere til Parlamentet og Rådet mindst en gang om året. I henhold til artikel 20 skal Rådet gennemgå ESRB-forordningen efter tre år. Europa-Parlamentet er ikke nævnt, selv om det på dette lovgivningsområde har samme kompetence som Rådet. EØSU mener, at forordningen bør tildele Europa-Parlamentet en større rolle i disse spørgsmål.

5. Særlige bemærkninger

Mikrotilsyn

5.1 Ifølge punkt 6.6 i begrundelsen, der ledsager de forskellige forslag, er det kun i beskrivelsen af målsætningerne, indsatsområderne og definitionerne, at der er forskelle mellem forordningerne.

5.1.1 Beskrivelsen af målsætningerne (artikel 1, stk. 4) er næsten identisk i de tre forordninger – det indre markeds virkemåde, det finansielle systems stabilitet og styrket international tilsynskoordinering. Den eneste tydelige forskel findes i beskrivelsen af, hvem de skal beskytte: for værdipapirtilsynsmyndigheden er det investorer, for tilsynsmyndigheden for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger forsikringstagere og andre aktører og for banktilsynsmyndigheden er det indskydere og investorer.

5.1.2 EØSU finder, at ordlyden af denne artikel er klar for så vidt angår adskillelsen mellem disse tilsynsorganer og EU-institutionernes lovgivningskompetence. Myndighedernes reelle beføjelser er, som vi forstår forordningerne, begrænset til tilsyn med de eksisterende regler. Med hensyn til ændringer af reglerne er deres opgave udelukkende at afgive udtalelser til Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet.

5.1.2.1 Myndighedernes forslag til nye tekniske standarder kan, ifølge artikel 7, stk. 2, ikke udformes som direktiver, men kun som forordninger eller afgørelser. Hvis tekniske standarder defineres som ikke-politiske, forekommer det hensigtsmæssigt, at de heller ikke kan udformes som forordninger. Tekniske standarder bør kun rettes mod de nationale tilsynsmyndigheder og de finansielle institutioner, ikke mod medlemsstaterne, og de bør derfor udformes som afgørelser og ikke som forordninger eller direktiver. Sidstnævnte instrumenter anvendes kun, når der er tale om politiske regler, som foreslås af Kommissionen. I artiklen fremgår det endvidere, at Kommissionen vedtager forslagene til tekniske standarder. Dette kan ikke gælde for forordninger og direktiver, som skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet.

5.1.3 De artikler, der i detaljer beskriver myndighedernes opgaver, synes alle at være fyldestgørende. De europæiske myndigheder fører tilsyn med de nationale tilsynsmyndigheder og ikke direkte med deltagerne på det finansielle marked. Undtaget er de tilfælde, hvor en national tilsynsmyndighed ikke følger henstillingerne (artikel 9 og 11). I så fald træffer den europæiske tilsynsmyndighed en endelig beslutning, der gælder for deltagerne på det finansielle marked.

5.1.3.1 EØSU bifalder, at der er enighed om, at beføjelsen til at afgøre hvorvidt der er tale om en krisesituation, bør ligge hos Rådet, der tager stilling til spørgsmålet efter at have hørt Kommissionen, ESRB og, når det er hensigtsmæssigt, europæiske tilsynsmyndigheder.

5.1.3.2 Forslaget om en europæisk banktilsynsmyndighed mangler en klar definition af en krisesituation samt kriterier for, hvornår en sådan erklæres. Ordlyden bør være tydeligere med hensyn til, hvornår der er tale om en krisesituation. EØSU mener, at det må være den generelle markedssituation, der lægges til grund. En enkelt finansiell institution i krise må være en opgave for de nationale tilsynsmyndigheder.

5.1.3.3 Artikel 23 vedrører beskyttelsesforanstaltninger, som en medlemsstat kan træffe, hvis den mener, at de nye tekniske standarder har skattemæssige konsekvenser. Disse beskyttelsesforanstaltninger virker hensigtsmæssige, selv om tekniske standarder næsten aldrig har skattemæssige konsekvenser. I øvrigt bør denne artikel følge lige efter artikel 11, da beskyttelsesforanstaltningerne kun vedrører artikel 10 og 11.

5.1.4 Finansinstitutterne og aktørerne på det finansielle marked bør, hvis de er uenige med den nationale tilsynsmyndighed, have mulighed for at appellere til EBA.

5.1.5 Med hensyn til indsatsområder får den europæiske værdipapirtilsynsmyndighed en særlig opgave som tilsynsorgan for kreditvurderingsbureauer. Disse beføjelser omfatter inddragelse af bureauernes registrering, undersøgelser og kontrolbesøg. Disse ansvarsområder er ikke fastlagt i forordningen, men bliver det i en kommende ændring til forordningen. Det synes hensigtsmæssigt at give værdipapirtilsynsmyndigheden denne tilsynsbeføjelse, som vil blive en af dens vigtigste opgaver.

5.1.5.1 En af konklusionerne i EØSU's udtalelse om de Larosière-rapporten var, at der som i Spanien bør være en national myndighed, der har til opgave at godkende indførelsen af nye finansielle instrumenter. Med oprettelsen af disse tre myndigheder kunne dette forslag nu gennemføres. Da der ikke på nuværende tidspunkt findes en sådan ordning i andre medlemsstater, vil et første skridt være at se nærmere på de instrumenter, der anvendes i andre lande end Spanien. Kommissionen bør derfor også ændre forordningen om en europæisk værdipapirtilsynsmyndighed med en forordning, der indeholder en bestemmelse om en sådan opgave.

5.1.6 Med hensyn til definitionerne for banktilsynsmyndigheden er det væsentligste spørgsmål definitionen af, hvor stor en del af den finansielle sektor, myndigheden skal føre tilsyn med. Denne definition bør med henvisning til erfaringerne fra den finansielle krise være så bred som muligt. Hvis der er finansielle institutioner, der ikke er underlagt myndighedens tilsyn, kan det resultere i, at disse institutioner får en fordel i jagten på profit, da reglerne for og tilsynet med deres adfærd vil falde uden for myndighedens beføjelser. Det overordnede mål bør være lige vilkår for alle finansielle institutioner. Definitionen i forordningen er taget fra direktiver om kreditinstitutioner, investeringsselskaber og finansielle konglomerater. EØSU så gerne en fornyet debat om definitionerne i disse direktiver med det formål at tage højde for erfaringerne fra den finansielle krise og gøre definitionerne så brede som muligt.

5.1.7 I forordningen om den europæiske tilsynsmyndighed for forsikrings- og arbejdsmarkedspensionsordninger er der også en henvisning til eksisterende direktiver. Her ønsker EØSU at gøre opmærksom på, at der, især når det gælder arbejdsmarkedspensionsordninger, anvendes forskellige modeller i medlemsstaterne. Det er derfor i dette tilfælde særlig vigtigt at gøre det klart, at myndighedens beføjelser kun vedrører tilsyn. Det er udelukkende Kommissionen, der kan foreslå nye regler.

5.1.8 I forordningen om den europæiske værdipapirtilsynsmyndighed fremgår det, at en deltager på det finansielle marked er en »person«. Vi antager, at der kan være tale om såvel en juridisk person som en fysisk person, men dette bør tydeliggøres i artikel 2, stk. 1, i forordningen.

5.1.9 Ifølge artikel 20, stk. 3, må tilsynsmyndighederne kun anvende fortrolige oplysninger indhentet hos finansielle institutioner til brug for udførelsen af de opgaver, der direkte er tillagt dem i forordningerne. Dette udsagn bør suppleres med en bestemmelse om, hvordan denne fortrolighed skal beskyttes.

5.2 Alle tre myndigheder har samme struktur: et tilsynsråd, en bestyrelse, en formand, en administrerende direktør og et klagenævn. Formændene for de tre myndigheder kommer ikke fra de nationale tilsynsmyndigheder. De skal ifølge forordningerne være uafhængige og fuldtidsansatte.

5.2.1 Det foreslås, at bestyrelsen i hver af de europæiske tilsynsmyndigheder består af fire medlemmer fra de nationale tilsynsmyndigheder. Der gives ikke nogen begrundelse for antallet på fire medlemmer, og det virker mere logisk at følge forslaget vedrørende ESRB og have fem medlemmer.

5.2.2 Kun cheferne for de nationale tilsynsmyndigheder – og hverken Kommissionens repræsentant eller repræsentanten for ESRB - vil få stemmeret i tilsynsrådet. Det betyder, at alle tilsynsrådets beføjelser lægges i hænderne på de nationale organer, der føres tilsyn med. Med sådan en ordning er der en risiko for, at der ikke bliver grebet ind på trods af alle anvisningerne i forordningen om, hvordan tilsynet skal føres, og hvordan der skal udtales kritik af de nationale myndigheder. Denne risiko findes selv i de situationer, hvor den europæiske myndighed overtager beslutningstagningen, og der er mulighed for, at den endelige beslutning træffes af Kommissionen. De nationale myndigheder skal selvfølgelig arbejde kollegialt i den europæiske myndighed, men kan det blive for kollegialt?

5.2.3 Risikoen ved at have et tilsynsråd, der fører tilsyn med sig selv, får os til at understrege betydningen af andre forhold vedrørende disse myndigheder. Formandens uafhængighed er altafgørende, og han/hun bør have stemmeret. Ligeså vigtigt er åbenhed over for interessentgruppen og dennes muligheder for at udøve indflydelse. Hertil kommer, at det er nødvendigt med åbenhed omkring arbejdet, ved at tilsynsmyndighedernes afgørelser offentliggøres. Selv om EØSU gør sig til talsmand for en sådan generel regel, er det selvfølgelig klar over, at der findes beslutninger, som ikke straks kan offentliggøres, da de indebærer en risiko for forstyrrelse af de finansielle markeder.

Bruxelles, den 21. januar 2010

5.3 Når myndighederne efter planen går i gang med deres arbejde, vil de ifølge forslaget have dobbelt så mange medarbejdere som de tre nuværende udvalg. Når de har nået deres fulde kapacitet, forventes de at have ca. fire gange så mange medarbejdere som de nuværende udvalg. Eftersom der er tale om et helt andet omfang og indhold af aktiviteter, mener EØSU, at dette medarbejderantal er passende.

5.3.1 Vores forbehold vedrører den tid, som myndighederne ifølge forslaget har til at blive fuldt aktive: Hvis de går i gang i 2011, vil der gå endnu mindst 2 år. Det ville være muligt at fremskynde denne ekspansion, og det er i realiteten nødvendigt for hurtigt at finde løsninger på de problemer, som krisen har afdækket.

5.4 EØSU anser det fælles udvalg af europæiske tilsynsmyndigheder, som vil blive nedsat samtidig med de tre tilsynsmyndigheder, for et nødvendigt supplement. Med nedsættelse af dette udvalg for samarbejde mellem tilsynsmyndigheder synes det ikke – i hvert fald ikke for øjeblikket – nødvendigt at etablere en fælles tilsynsmyndighed for de tre områder.

5.5 Der er nogle mindre fejl i artikel 33 i den engelsksprogede tekst. I artikel 33, stk. 2, bør »in his absence« ændres til »in his/her absence« (på dansk: »i dennes favør«). I samme artikel (33, stk. 5) er ordet Chairperson pludselig ændret til Chairman, dette bør også ændres.

Mario SEPI
Formand
for det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
