

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.6.2010
SEK(2010) 679

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af forordning (EF) nr. 1060/2009 om kreditvurderingsbureauer

{KOM(2010) 289 endelig}
{SEK(2010) 678}

1. IDENTIFIKATION AF PROBLEMET

Et vigtigt element i forordningen om kreditvurderingsbureauer er indførelsen af en ekstern tilsynsordning, i henhold til hvilken de europæiske tilsynsmyndigheder skal føre tilsyn med kreditvurderingsbureauernes udstedelse af kreditvurderinger¹. Ved forordningen om kreditvurderingsbureauer er der blevet indført et tilsynssystem baseret på kollegier af kompetente myndigheder fra medlemsstaterne, som giver alle berørte kompetente myndigheder mulighed for at deltage i registreringen af og tilsynet med et eller flere kreditvurderingsbureauer; dog træffes den endelige afgørelse altid af den kompetente myndighed i hjemlandet. De tilsynsmæssige rammer for kreditvurderingsbureauerne var et af de vanskeligste emner i forhandlingerne mellem Rådet og Parlamentet, der blev afsluttet med et gunstigt resultat den 23. april 2009. Larosière-rapporten fra marts 2009 efterfulgt af Kommissionens meddelelse af 27. maj 2009 gjorde det politisk muligt at oprette en EU-myndighed, der i givet fald ikke er begrænset til kun at behandle spørgsmål vedrørende kreditvurderingsbureauer. I forbindelse med kompromisløsningen vedrørende forordningen om kreditvurderingsbureauer havde man allerede tænkt på behovet for at ændre forordningens tilsynsbestemmelser under hensyntagen til den politiske udvikling. Kommissionens forslag til en ny tilsynsstruktur i Europa, hvorved der oprettes tre europæiske tilsynsmyndigheder, har ændret billedet. I december 2009 blev der opnået enighed i Rådet om, at man i princippet ville give den nye Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) direkte tilsynsbeføjelser over for kreditvurderingsbureauer².

Det er dog ikke kun de politiske overvejelser, der går i retning af et mere centraliseret EU-tilsyn med kreditvurderingsbureauer. Der er tungtvejende faktuelle forhold, som peger på, at en sådan tilgang vil harmonere bedre med aktiviteterne i denne sektor og de særlige karakteristika, der sig gældende for disse. Det drejer sig om følgende:

- i) det forhold, at kreditvurdering er en mobil tjenesteydelse, der nemt kan ydes fra forskellige geografiske steder (en tysk analytiker, der arbejder i et fransk kreditvurderingsbureaus afdeling i London, kan f.eks. foretage en vurdering af et italiensk selskab)
- ii) de grænseoverskridende virkninger af vurderinger for brugere, som befinder sig uden for et retsområdes geografiske grænser (f.eks. kan vurderinger udstedt af et japansk kreditvurderingsbureau anvendes af banker i forskellige medlemsstater til at beregne deres risikokapital).

¹ Forordningen om kreditvurderingsbureauer trådte i stedet for en tidligere strategi på området, i henhold til hvilken kreditvurderingsbureauerne forventedes at indarbejde alle IOSCO-kodeksens bestemmelser i deres adfærdskodekser. Denne selvreguleringsordning gav imidlertid ikke de forventede resultater, da den blev anvendt på frivillig basis af kreditvurderingsbureauerne, som ofte gjorde brug af "overhold eller forklar-princippet". Med denne strategi var det ikke muligt at foretage en tilbundsående uafhængig analyse af, hvorvidt bestemmelserne faktisk var blevet overholdt. Da finanskrisen brød ud, kom der fokus på betydelige svagheder i kreditvurderingsbureauerne med hensyn til intern organisation, gennemsigtighed og styring af konflikter, hvilket gav startskuddet til en ny og mere fordringsfuld EU-politik på dette område.

² Jf. artikel 6, stk. 3, i kompromiset fra formandskabet om ESMA-forordningen (generel tilgang) godkendt af Økofinrådet den 2. december 2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/da/09/st16/st16751-re01.da09.pdf>.

Kreditvurderingsbureauers aktiviteter afviger markant fra bankers og forsikringssekskabers. De er ikke lige så tæt knyttet til et bestemt geografisk område (fysisk eller via den involverede kapital), og det kan være meget sværere at identificere virkningerne for et bestemt retsområde af hændelser, der vedrører et bestemt kreditvurderingsbureau.

Derfor – og selv om de tilsynsmæssige rammer, der foreskrives i den nuværende forordning om kreditvurderingsbureauer, endnu ikke er iværksat - er det allerede nu muligt at afdække visse mangler. Disse mangler og deres vigtigste konsekvenser for kreditvurderingsbureauer og tilsynsmyndigheder er:

1.1. De mange tilsynsmyndigheder, der er involveret, og risikoen for kompetencekonflikter

De komplekse tilsynsmæssige rammer, der indebærer i) obligatorisk tæt samarbejde mellem de kompetente myndigheder, og ii) at kun nogle af disse faktisk udøver tilsyns- og håndhævelsesbeføjelser, er udformet på en måde, der skal sikre, at alle relevante tilsynsmyndigheders interesser er godt repræsenteret, og at dem, der træffer den endelige afgørelse, tager hensyn til de pågældende interesser. Samtidig skulle der i rammerne tages højde for kreditvurderingsaktivitetens særlige karakter. De geografiske skillelinjer mellem tilsynsmyndighedernes kompetencer blev derfor ikke trukket alt for hårdt op, hvilket skabte mulighed for tvister internt i Unionen. Det skal understreges, at dette politikvalg ville forpligte kreditvurderingsbureauerne til have kontakt med flere kompetente myndigheder om samme anliggende. Det vigtigste problem i den forbindelse er risikoen for kompetencekonflikter, der kan føre til manglende dækning (ineffektivt tilsyn), dobbeltarbejde (ineffektivt tilsyn) og arbitrage/ulige vilkår.

1.2. Risikoen for, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne anvender forordningen om kreditvurderingsbureauer forskelligt og inkonsekvent i de enkelte tilfælde

Bortset fra en række elementer, der udløser tæt samarbejde mellem de enkelte tilsynsmyndigheder (f.eks. i kollegier), er den eksisterende model for tilsyn med kreditvurderingsbureauerne i sidste instans baseret på de enkelte medlemsstaters tilsynsmyndigheders udøvelse af tilsyns- og håndhævelsesbeføjelser. Den kompetente myndighed i hjemlandet kan tilsidesætte de synspunkter, der fremsættes af dens partnere i kollegiet. En kompetent myndighed i værtslandet kan også handle på egen hånd uden det relevante kollegiums godkendelse. Dette kan føre til, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne anvender forordningen om kreditvurderingsbureauer forskelligt og inkonsekvent i de enkelte tilfælde.

1.3. Den besværlige og tidkrævende administrative procedure

At have kontakt med flere tilsynsmyndigheder i Unionen vil medføre betydeligt større efterlevelseseffekter for kreditvurderingsbureauerne. Set fra tilsynsmyndighedernes side forventes de krævede koordinerings- og høringsregler, der er en naturlig følge af, at alle berørte myndigheder skal deltage i tilsyns- og håndhævelsesarbejdet, i høj grad at hæmme EU-tilsynssystemets evne til at levere resultater rettidigt og effektivt³.

³ For f.eks. at træffe en tilsynsforanstaltning (såsom suspendering af anvendelsen af en vurdering) forventes den kompetente myndighed i hjemlandet at underrette kollegiet og koordinatoren, dernæst at høre kollegiet om den påtænkte foranstaltning og, hvis der ikke kan opnås enighed, høre Det

1.4. Risikoen for utilstrækkelig harmonisering af incitament: Kan de nationale tilsynsmyndigheder håndtere kreditvurderingsbureauernes tværeuropæiske dimension?

De kompetente myndigheder i medlemsstaterne vil muligvis anskue tilsynet med kreditvurderingsbureauer fra en hovedsagelig national synsvinkel, så de ikke får et fuldstændigt billede af den globale karakter og betydning af et kreditvurderingsbureaus aktiviteter. Især i tilfælde, hvor et kreditvurderingsbureau hovedsagelig har indflydelse uden for den medlemsstat, hvor det er registreret, er der risiko for, at den kompetente myndighed i hjemlandet ikke afsætter tilstrækkelige ressourcer til tilsynet med det pågældende kreditvurderingsbureau. Det vil kunne føre til konflikter, at den kompetente tilsynsmyndighed i hjemlandet, der er vant til at have ansvaret for det hjemlige finansielle marked og at rapportere til de nationale politiske institutioner, skal tage hovedansvaret for aktiviteter, der udøves af kreditvurderingsbureauer på europæisk plan, og som fortrinsvis berører finansielle markeder uden for dens eget retsområde. Denne iboende problemstilling kan gøre det nødvendigt med tidkrævende og bekostelige koordinerings/håndhævelsestiltag fra ESMA's og Kommissionens side.

2. NÆRHED OG PROPORTIONALITET

De under punkt 1 afdækkede problemer kan ikke løses effektivt af medlemsstaterne, da de udspringer af eksisterende EU-lovgivning; de kan kun behandles gennem ændringer i EU-lovgivningen. I betragtning af de særlige forhold, der kendetegner sektoren for kreditvurdering, anser Europa-Kommissionen de foreslåede løsninger for at være i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet.

3. MÅL

Målene for ændringen af forordningen om kreditvurderingsbureauer er følgende: at sikre effektivt tilsyn med kreditvurderingsbureauer i Unionen, at strømline strukturen for tilsynet med kreditvurderingssektoren og at skabe retssikkerhed for kreditvurderingsbureauer og markedsdeltagere. På det operationelle plan er målene følgende: i) at etablere et fælles kontaktpunkt og fastlægge klare kompetencer, ii) at sikre, at forordningen anvendes ensartet, iii) at opnå effektivitetsgevinster og iv) at sørge for en bedre harmonisering af de incitament, der skal sætte tilsynsmyndighederne i stand til at håndtere de tilsynsunderlagte bureauers aktiviteter i hele Europa.

4. LØSNINGSMODELLER

Kommissionens tjenestegrene har analyseret forskellige løsningsmodeller for at nå de mål, der er omhandlet i ovenstående afsnit.

Europæiske Værdipapirtilsynsudvalg (CESR) og endnu engang kollegiet. Først når disse formaliteter er afsluttet, kan den kompetente myndighed træffe en afgørelse.

4.1. Løsning 1 - Status quo (den nuværende forordning om kreditvurderingsbureauer)⁴

Denne løsning ville bestå i at bevare hovedelementerne i det nuværende tilsynssystem, som blev godkendt under forhandlingerne vedrørende forordningen om kreditvurderingsbureauer.

4.2. Løsning 2 – Kollegier og ESMA

Denne løsning afspejler den situation, der opstår, hvis ESMA-forordningen vedtages som foreslået af Kommissionen den 23. september 2009 og de tilsynsmæssige rammer som fastsat i den nuværende forordning om kreditvurderingsbureauer opretholdes.

4.3. Løsning 3 – ESMA varetager det direkte tilsyn med en række kreditvurderingsbureauer eller alle EU-baserede kreditvurderingsbureauer

Efter denne løsning vil forordningen om kreditvurderingsbureauer blive ændret for at indføre et centraliseret tilsyn med kreditvurderingsbureauer, der driver virksomhed i Unionen. ESMA vil i givet fald have generel kompetence i spørgsmål vedrørende registrering af og løbende tilsyn med registrerede kreditvurderingsbureauer samt spørgsmål vedrørende vurderinger udstedt af kreditvurderingsbureauer, der er etableret i tredjelande, og som driver virksomhed i Unionen efter godkendelses- og valideringsordningerne. I forbindelse med dette ansvar vil ESMA skulle træffe administrative foranstaltninger og rette anbefalinger til Kommissionen vedrørende anvendelsen af sanktioner og tvangsbøder.

Inden for denne overordnede løsning kan der skelnes mellem to alternative scenarier.

4.3.1. Løsning 3a – (en række) kreditvurderingsbureauer, som er lovligt etableret i mere end én medlemsstat

ESMA's beføjelser ville være begrænset til tilsyn med (en række) kreditvurderingsbureauer, som er lovligt etableret i mere end én medlemsstat.

4.3.2. Løsning 3b - alle EU-baserede kreditvurderingsbureauer

Efter denne løsning ville ESMA være alene om at føre tilsyn med alle EU-baserede kreditvurderingsbureauer. Hvis ESMA under denne ordning skal gives eksklusive tilsynsbeføjelser over for kreditvurderingsbureauerne, vil den desuden blive behørigt bemyndiget til at undersøge lovovertrædelser. For at ESMA kan udøve sine nye tilsynsbeføjelser over for kreditvurderingsbureauerne, er det nødvendigt også at give den sanktionsbeføjelser. Der skal dog tages stilling til, om sanktioner skal forblive en medlemsstatskompetence, eller om sanktionsbeføjelsen skal overdrages til Kommissionen

⁴ Kommissionen er klar over, at denne løsning, der opretholder de tilsynsmæssige rammer i den nuværende forordning om kreditvurderingsbureauer, vil være urealistisk, hvis ESMA-forordningen træder i kraft som planlagt i starten af 2011. I så fald vil ESMA blive tildelt yderligere beføjelser, der også kan få betydning for dens rolle med hensyn til registrering af og tilsyn med kreditvurderingsbureauer. Kommissionen finder det imidlertid vigtigt at henvise til den nuværende forordning om kreditvurderingsbureauer som grundscenarie, da indholdet af den kommende ESMA-forordning og især, hvordan den nuværende forordning om kreditvurderingsbureauer vil blive ændret i forhold hertil, (endnu) ikke ligger helt fast. Under løsning 2 beskrives et muligt scenarie for, hvordan den nuværende forordning om kreditvurderingsbureauer eventuelt kan fungere inden for rammerne af den (kommende) ESMA-forordning.

eller ESMA. Det nye system skal tilsigte lige vilkår i hele Unionen og ensartet anvendelse af sanktionerne.

5. ANALYSE OG SAMMENLIGNING AF LØSNINGER

De forskellige løsninger vurderes i forhold til kriterierne om et fælles kontaktpunkt og klare kompetencer, ensartet anvendelse, effektivitetsgevinster og, hvorvidt tilsynsmyndigheden har tilstrækkeligt vidtrækkende beføjelser.

På baggrund af konsekvensanalysens konklusioner finder Kommissionen det hensigtsmæssigt at fremlægge et forslag til ændring af forordningen om kreditvurderingsbureauer. Forslaget bør tilsigte en løsning af de i konsekvensanalysen afdækkede problemer:

- ved at give ESMA eksklusive tilsynsbeføjelser over for kreditvurderingsbureauerne. ESMA vil få beføjelse til at anmode om oplysninger, igangsætte undersøgelser og foretage kontrolundersøgelser på stedet. Om nødvendigt vil ESMA eventuelt kunne pålægge de nationale værdipapirtilsynsmyndigheder at yde bistand i forbindelse med de pågældende tilsynsaktiviteter. Disse myndigheder kan også få overdraget specifikke tilsynsopgaver (f.eks. høring af en person, gennemførelse af kontrolundersøgelser på stedet), som ESMA dog fortsat vil have det fulde ansvar for.
- ved at give Kommissionen, der handler efter anmodning fra ESMA, sanktionsbeføjelser inden for veldefinerede rammer, der skal præciseres nærmere ved hjælp af delegerede retsakter. Sanktionerne, herunder bøder og tvangsbøder, vil blive udformet således, at de er forholdsmæssigt afpasset efter de enkelte lovovertrædelser, og så de har afskrækkende virkning. I forordningen vil indgå en liste over overtrædelser af forordningen om kreditvurderingsbureauer, som kan håndhæves ved bøder, når kreditvurderingsbureauet har handlet forsætligt eller uagtsomt.

6. KONSEKVENSANALYSE

Det fremgår af konsekvensanalysen, at den foretrukne løsning og den, der bedst opfylder målsætningerne for dette kommissionstiltag, er, at ESMA skal føre direkte tilsyn med alle EU-registrerede kreditvurderingsbureauer, og at sanktionsbeføjelsen skal centraliseres hos Kommissionen, der handler på ESMA's anbefaling.

Fordele		Ulemper	
1	En strømlinet beslutningsproces – ingen kompetencekonflikter	1	Behovet for at opbygge tilsynskapacitet fra grunden
2	Ingen risiko for usammenhængende anvendelse af EU-lovgivningen i de forskellige medlemsstater	2	De lokale kreditvurderingsbureauer forventes at have kontakt med en tilsynsmyndighed på EU-plan (intet mellemtrin)
3	Indlysende effektivitetsgevinster – man undgår tunge koordineringsprocedurer, og ressourcer og ekspertviden er samlet i én organisation		
4	Tilsynsmyndigheden har et overblik, en kapacitet og et mandat, der modsvarer de vigtigste aktørers EU-dækkende handlerum		
5	Lige vilkår med hensyn til sanktionernes afskrækkende virkning og fuldstændig ensartet anvendelse af sanktionerne i hele Unionen		

Da det foreliggende initiativ har til formål at strømline tilsynet med kreditvurderingsbureauer, kan dets potentielle fordele udledes af de omkostninger, der er forbundet med finanskrisen, i hvilken kreditvurderingsbureauerne spillede en ikke ubetydelig rolle. Selv om man kun tillægger kreditvurderingsbureauerne en brøkdel af de direkte og indirekte tab i forbindelse med krisen, er der meget store fordele forbundet med et effektivt tilsynssystem.

7. OPFØLGNING OG EVALUERING

Kommissionen er traktatens vogter og vil derfor kontrollere, hvordan ESMA gennemfører forordningen om kreditvurderingsbureauer. Der kan eventuelt tre år efter retsaktens ikrafttrædelse foretages en evaluering af virkningerne af dens anvendelse i form af en kommissionsrapport til Rådet og Europa-Parlamentet.