

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Opfordring til indsendelse af dokumentation — EU's regelsæt for finansielle tjenesteydelser**

(COM(2016) 855 final)

(2017/C 209/07)

Ordfører: **Milena ANGELOVA**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 23/11/2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedttaget i sektionen	08/03/2017
Vedttaget på plenarforsamlingen	29/03/2017
Plenarforsamling nr.	524
Resultat af afstemningen	226/4/5
(for/imod/hverken for eller imod):	

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) glæder sig over, at der nu for første gang indføres en opfordring til indsendelse af dokumentation som et innovativt, informativt og nyttigt redskab til vurdering af konsekvenserne af lovgivningsinitiativer på EU-plan, og håber, at det vil blive gængs praksis fremover.

1.2. EØSU støtter konklusionen i opfordringen til indsendelse af dokumentation, som understreger, at der overordnet set ikke kan være tvivl om de grundlæggende principper i de nylige finansielle reformer, og at de nye regler har forbedret det finansielle systems stabilitet og modstandsdygtighed. EØSU understreger vigtigheden af EU's regelsæt for finansielle tjenesteydelser for en hurtigere gennemførelse af en kapitalmarkedsunion.

1.3. For så vidt angår proportionalitet bifalder EØSU tilgangen med at se reformen i konteksten af det overordnede mål om bedre balance mellem finansiel stabilitet og vækstmålsætninger. Udvalget opfordrer medlemsstaterne til ikke at pålægge unødvendige byrder og restriktioner ved gennemførelse af EU-regler. Det minder både EU og de nationale lovgivere om, at der bør planlægges rimelige vilkår for den nye lovgivning, der skal træde i kraft, så alle interessenter får mulighed for at tilpasse sig.

1.4. EØSU anbefaler, at de aspekter af gennemførelsen, som bestemmes af de enkelte medlemsstater — især når det drejer sig om regelsættet for finansielle tjenesteydelser — bør overvåges nøje, og at der iværksættes relevante kontroller af gennemførelsen for at sikre lige vilkår og fremme videreudviklingen af kapitalmarkedsunionen.

1.5. EØSU er enig i, at der skal rettes særlig opmærksomhed mod banker, da de udbyder vigtige tjenesteydelser af generel interesse for den brede befolkning og er den vigtigste kilde til finansiering for SMV'er. Det finansielle system i EU er domineret af forretningsbanker, hvilket gør lovgivernes opgave meget besværlig, da erhvervsfrihed og risikotagning i denne sektor altid skal afbalanceres meget nøje med behovet for stabilitet.

1.6. EØSU opfordrer derfor de europæiske beslutningstagere til at fremskynde strukturreformen af banksektoren i EU, samt til at få afklaring på dette aspekt i Kommissionens lovgivningsforslag <sup>(1)</sup>, som i øjeblikket er gået i hårdknude i den fælles beslutningsprocedure. EØSU minder om, at lovgivning ikke altid er den mest passende politiske reaktion, og opfordrer Kommissionen til at vælge ikkelovgivningsmæssige og markedsbaserede løsninger i videst muligt omfang.

<sup>(1)</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om strukturelle foranstaltninger til forbedring af modstandsdygtigheden i kreditinstitutter i EU (COM(2014) 43 final).

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. EØSU glæder sig over Kommissionens indsats for at opfordre til indsendelse af dokumentation, før der stilles lovgivningsforslag om finansielle tjenesteydelser, og anbefaler, at dette bliver gængs praksis i lovgivningsprocessen. Det er første gang, denne tilgang anvendes, og EØSU mener, at tilgangen skal ses som god praksis, der skal følges fremover. EØSU værdsætter ligeledes det faktum, at denne tilgang også har Europa-Parlamentets udtalte støtte <sup>(2)</sup>.

2.2. EØSU roser det faktum, at Kommissionen ved at opfordre til indsendelse af dokumentation forbedrer sin reguleringsmetodologi ved at se på reglerne for finansielle tjenesteydelser som en samlet masse og vurdere, hvordan de enkelte retsakter interagerer. Udvalget opfordrer Kommissionen til at overveje at gøre brug af denne tilgang i sine fremtidige lovgivningsinitiativer. En sådan tilgang er i overensstemmelse med Refit-programmet <sup>(3)</sup> og dagsordenen for bedre regulering <sup>(4)</sup>.

2.3. EØSU bifalder Kommissionens indsats vedrørende lovgivernes rolle i at skabe et solidt grundlag for udvikling af banksektoren (og i bredere forstand den finansielle sektor), så denne kan udføre sine vigtige og uerstattelige funktioner til støtte for bæredygtig økonomisk vækst og jobskabelse.

2.4. For effektivt at kunne bygge videre på de resultater, der allerede er opnået, og ikke miste fremdrift opfordrer EØSU Kommissionen til yderligere og tilbunds gående at analysere de indsamlede eksempler på uoverensstemmelser, overlapninger og utilsigtede interaktioner mellem forskellige dele af lovgivningen.

2.5. I lyset af det presserende behov for at genoprette og fremme væksten i EU tilskynder EØSU til, at der tages skridt mod at nå forsigtighedsmålsætningerne på en mere vækstfremmende måde. Da banklån stadig er den vigtigste kilde til finansiering for størstedelen af virksomhederne i EU, og især for SMV'erne, bør den vigtigste prioritet ved udarbejdelsen af de nye bestemmelser være at undgå at hæmme finansieringsstrømmen til økonomien.

2.6. For så vidt angår proportionalitet bifalder EØSU tilgangen med at se reformen i konteksten af det overordnede mål om bedre balance mellem finansiell stabilitet og vækstmålsætninger. EØSU understreger, at der skal gøres en indsats for at sikre, at dette princip også følges på medlemsstatsplan, og at medlemsstaterne ikke pålægger unødvendige byrder og restriktioner ved gennemførelsen af EU-bestemmelser. Denne bestræbelse er i overensstemmelse med indsatsen for at fjerne byrden ved overlapninger og uoverensstemmelser i de forskellige individuelle krav. Behovet for harmonisering skal afbalanceres med behovet for at anerkende diversitet, sikre forholdsmæssig regulering og opfordre til passende brug af skøn.

2.7. EØSU opfordrer Kommissionen til ved udarbejdelse af forslag til direktiver at tage højde for det faktum, at medlemsstaterne gennemfører direktiverne på forskellige måder. Nogle lande gennemfører direktiver for stramt og bogstaveligt, så den tilsigtede fleksibilitet fjernes fra direktivet, og ofte indføres der langt strengere betingelser for den nationale industri end i andre lande. Andre lande anvender skønsbeføjelser og følger ånden i den pågældende retsakt meget løseligt. Det medfører ulige vilkår, og dermed undertrykker det et af de primære formål med lovgivningen. Derfor foreslår EØSU, at der skal være nøjere overvågning af diversiteten i gennemførelsen og passende kontroller af den måde, som lovgivningen gennemføres på.

2.8. EØSU støtter i princippet de opfølgende foranstaltninger, som Kommissionen foreslår i sin meddelelse <sup>(5)</sup>, og opfordrer Kommissionen til at fremlægge de tilhørende retsakter, når de er klar, med henblik på en bred høring af interessenter i de relevante sektorer.

<sup>(2)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0006&language=DA>

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less\\_en](http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less_en)

<sup>(4)</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Bedre regulering for bedre resultater — En EU-dagsorden, COM(2015) 215 final.

<sup>(5)</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Opfordring til indsendelse af dokumentation — EU's regelsæt for finansielle tjenesteydelser (COM(2016) 855 final).

2.9. Som en del af den yderligere opfølgning bør Kommissionen tage højde for, at tidsfristerne for gennemførelse vedrørende finansielle tjenesteydelser i mange tilfælde hænger sammen med vedtagelsen af rammelovgivning (niveau 1). De specifikke detaljer i gennemførelsesforanstaltningerne (niveau 2) er dog også nødvendige for at sikre korrekt gennemførelse. Derfor er tidsfristerne for gennemførelse af niveau 1-lovgivning ofte for korte. Dette kræver, at tidsfristerne for gennemførelse kædes sammen med vedtagelsen af de endelige gennemførelsesforanstaltninger (niveau 2). EØSU glæder sig over, at Kommissionen arbejder sammen med medlemsstaterne om at udarbejde en køreplan for gennemførelse, og vil følge udviklingen nøje.

### 3. Generelle bemærkninger om de opfølgende foranstaltninger

#### 3.1. *Mindskelse af unødvendige reguleringsrestriktioner vedrørende økonomiens finansiering*

3.1.1. EØSU bifalder de foreslåede justeringer på vigtige områder af kapitalkravsforordningen (CRR2-pakken) for at sikre bankernes kapacitet til at finansiere økonomien <sup>(6)</sup>.

3.1.1.1. EØSU mener, at idéen om at tilpasse gearingsgraden for at afspejle diversiteten inden for EU's finansielle sektor og bevare adgangen til clearing og offentlig udviklingsstøtte er yderst passende.

3.1.1.2. EØSU glæder sig over forslaget om gradvis at indføre og finjustere den langsigtede likviditetskvote for at sikre, at EU's handelsrelaterede finansieringsaktiviteter, derivatmarkeder og markedet for genkøbsaftaler fungerer korrekt.

3.1.2. SMV'er over hele Europa anser stadig banklån for at være deres primære kilde til finansiering <sup>(7)</sup>. EØSU værdsætter Kommissionens hensigt om at udvide anvendelsesområdet for SMV-støttefaktoren til lån over 1,5 mio. EUR <sup>(8)</sup>. Samtidig opfordrer udvalget Kommissionen til at lægge særlig vægt på at vurdere tilstrækkeligheden af bankfinansiering og at tage skridt til at målrette bankfinansiering mere effektivt for at opfylde SMV'ernes specifikke behov, afhængigt af deres forskellige risikoprofiler, udviklingstrin, placering osv. EØSU foreslår også, at Kommissionen overvejer muligheden for at anvende SMV-støttefaktoren til potentiel udvidelse af egenkapitalkravene i tilfælde af kontracykliske eller systemiske risici, da udlån til SMV'er ellers kunne blive begrænset.

3.1.3. EØSU så gerne en betydelig reduktion af ubalancen mellem gæld og egenkapital for at styrke den økonomiske modstandskraft og kapitalallokeringen, hvilket ville gøre egenkapital mere attraktiv for udstedere og investorer.

3.1.4. I forbindelse med etableringen af en kapitalmarkedsunion <sup>(9)</sup> understreger EØSU, at virksomhederne bør have adgang til forskellige markedstyper i EU afhængigt af deres størrelse, funktionsområde og særlige kendetegn.

3.1.5. EU's regelsæt for finansielle tjenesteydelser er en uundværlig mulighed for bedre at håndtere behovene for diversitet i investorerne og forbrugernes valg og for at skabe et miljø, som stimulerer innovation i finansielle produkter.

#### 3.2. *Forbedring af reglernes proportionalitet uden at sætte forsigtighedsmålsætningerne over styr*

3.2.1. EØSU fremhæver behovet for at gå videre, skridt for skridt, med at fuldføre bankunionen, og bemærker, at der er behov for fuldstændig og rettidig gennemførelse af lovgivningen på dette område.

3.2.2. EØSU opfordrer Kommissionen til at videreføre sin indsats for at færdiggøre forordningen om en strukturreform af bankerne. Udvalget understreger behovet for at ensrette indholdet og hyppigheden af rapporteringskravene og at undersøge, hvilke data der faktisk er brug for, at ensrette skabeloner og indføre forenklinger, samt at sørge for undtagelser for SMV'er, hvor det er muligt.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 850 final.

<sup>(7)</sup> EØSU's informationsrapport om SMV'ers og mid caps adgang til finansiering i perioden 2014-2020: muligheder og udfordringer

<sup>(8)</sup> Kapitalkravsforordningen, artikel 501 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

<sup>(9)</sup> EUT C 383 af 17.11.2015, s. 64.

3.2.3. EØSU opfordrer Kommissionen til ved evalueringen af forordningen om europæisk markedsinfrastruktur at undersøge den virkning, som en sænkelse af kvaliteten af den sikkerhedsstillelse, der accepteres af centrale modparter, kan få for deres modstandsdygtighed, og at overveje, om visse markedsaktører såsom pensionsfonde permanent kan undtages fra central clearing, hvis deres deltagelse reducerer stabiliteten af det overordnede finansielle system, fordi der accepteres alternativt kontantløs sikkerhedsstillelse.

3.2.4. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet foreslår EØSU følgende:

- I stedet for blot at reducere hyppigheden af påkrævede rapporter bør små banker og andre mindre finansielle institutioner op til en vis grænse generelt fritages fra visse rapporteringskrav. Ellers vil de reguleringsmæssige omkostninger for mindre institutioner kunne skabe markedsfordrejninger, som favoriserer specifikke organisationsformer og større virksomheder.
- Små banker, og mere generelt små finansielle institutioner, bør ikke overbebyrdes med administrative krav, så længe de overholder visse standarder. Disse standarder bør overvåges nøje for ikke at miste tillid.

### 3.3. *Minskelse af unødvendig reguleringsmæssig byrde*

3.3.1. Det er EØSU's faste overbevisning, at en vellykket fuldførelse af kapitalmarkedsunionen burde give virksomheder i EU uanset størrelse, sektor og trin i livscyklus adgang til EU's kapitalmarked på en brugervenlig, ligefrem og økonomisk overkommelig måde. EØSU håber på, at en effektiv niveau 2-retsakt vil ledsage prospektdirektivet, der bør fremme notering, særligt af SMV'er, og etablere en mere favorabel fundraising-ordning.

3.3.2. EØSU anerkender, at nationale tilsynsførende er bedre informeret om lokale markedsforhold, men advarer om, at dette på ingen måde bør være en undskyldning for overdreven regulering, og at kravene på nationalt plan ikke bør være strammere end bestemmelserne i EU-lovgivningen.

3.3.3. EØSU udtrykker sin bekymring for den voksende kompleksitet i lovgivningen, som afspejles i den stigende mængde, den tiltagende detaljeringsgrad og det øgede antal lag i regulering og overvågning på alle planer — internationalt plan, EU-plan og nationalt plan. Udvalget anerkender selvfølgelig, at finansielle markeder er meget komplekse og dermed kræver mere kompleks regulering, men advarer om, at dette vil kunne påvirke investeringerne negativt. EØSU mener, at lovgivning ikke altid er den mest passende politiske reaktion, og opfordrer Kommissionen til at vælge ikkelovgivningsmæssige og markedsbaserede løsninger i videst muligt omfang.

### 3.4. *Tilstræbelse af et mere konsekvent og fremadrettet regelsæt*

3.4.1. EØSU ser gerne en risikobaseret tilgang til regulering, hvor de samme regler gælder for de samme risici. Udvalget påpeger i denne forbindelse fordelene ved spredning af aktiver — både hvad angår aktiverens klasse og oprindelse — som en måde til at opnå bedre risikospredning og matche investorernes behov.

3.4.2. EØSU henleder opmærksomheden på behovet for hurtig gennemførelse på EU-plan af initiativer, der fremmer mere og bedre formidling af finansiell viden<sup>(10)</sup>, og som bør tage højde for de specifikke behov i de enkelte medlemsstater. Der er behov for særlig fokus på SMV'er, herunder hvordan man bedre kan udnytte de muligheder, som kapitalmarkederne tilbyder.

3.4.3. Mæglere, især erhvervsorganisationer, spiller en meget vigtig rolle i kanalisering af finansiering til realøkonomien samt for veludviklede lokale økosystemer.

3.4.4. I overensstemmelse med konklusionerne i en tidligere udtalelse<sup>(11)</sup> understreger EØSU, at høringen om finansielle tjenesteydelser i detailledet var for bredt anlagt, og udvalget foreslår en mere fokuseret tilgang til den ventede handlingsplan for finansielle tjenesteydelser, så resultaterne kan blive mere håndgribelige. EØSU mener også, at denne handlingsplan skal udarbejdes med stærk fokus på beskyttelse af forbrugerne.

<sup>(10)</sup> EUT C 318 af 29.10.2011, s. 24.

<sup>(11)</sup> EUT C 264 af 20.7.2016, s. 35.

3.4.5. EØSU støtter fuldt ud, at man ved udarbejdelsen af fremtidige bestemmelser prioriterer en hensyntagen til den teknologiske udvikling. Udvalget opfordrer dog på det kraftigste Kommissionen til i denne henseende også at være forsigtig, hvad angår truslerne mod internetsikkerheden. Det understreger, at en integreret tilgang til at fuldføre kapitalmarkedsunionen bør fokusere på udvikling af det digitale indre marked samt igangværende reformer inden for selskabsret og virksomhedsledelse.

3.4.6. EØSU foreslår, at der som en del af de opfølgende foranstaltninger medtages en yderligere evaluering af gennemsigtheddirektivet, med fokus på anmeldelseskrav vedrørende større besiddelser. Reglerne for anmeldelseskrav varierer i de forskellige medlemsstater, og til tider er der forskel fra ét børsnoteret selskab til et andet. Dette er en unødvendig byrde for investorer og bør undgås gennem fuld harmonisering, da det er en hindring for udviklingen af en kapitalmarkedsunion.

3.4.7. Mere generelt hæmmes grænseoverskridende investering af det faktum, at investorerne skal tage højde for 28 forskellige reguleringsordninger ved investering i børsnoterede selskaber, som er etableret i en af de 28 medlemsstater. Detaljerede forordninger — i stedet for direktiver — ville være et vigtigt skridt henimod at etablere en kapitalmarkedsunion. Forordningerne bør suppleres med europæisk overvågning og håndhævelse.

#### 4. De næste skridt

4.1. EØSU støtter fuld inddragelse i bankunionen af medlemsstater uden for euroområdet.

4.2. I overensstemmelse med konklusionerne i EØSU's nylige udtalelse<sup>(12)</sup> understreger udvalget, at evalueringen af prospektivdirektivet bør rettes mod at reducere omkostningerne og forenkle procedurerne for SMV'er, samtidig med at der opnås den rette balance vedrørende beskyttelse af investorerne. EØSU understreger, at konsekvensanalyse og cost-benefit-analyse bør omfatte grundige vurderinger af virkningen af niveau 2-foranstaltninger, som udgør en betydelig del af EU's finansielle regelsæt.

4.3. EØSU opfordrer Kommissionen og de relevante tilsynsmyndigheder til at beskæftige sig med interaktionen mellem IFRS-standarder og tilsynsregler samt at revidere virkningen af skatterevision for egenkapital.

4.4. Samtidig vil EØSU henlede Kommissionens opmærksomhed på det faktum, at reglerne nogle gange ændres så ofte, at det skaber forvirring, hvilket gør det meget svært eller endda umuligt for institutioner og enkeltpersoner at overholde reglerne. Der er brug for passende tid til at tilpasse procedurer og formularer, og Kommissionen bør derfor sikre, at der går en rimelig periode, før der indføres nye ændringer.

4.5. Kommissionen skal sikre, at der er afsat nok tid til ordentlig gennemførelse af lovgivningen på nationalt plan, også når den europæiske tilsynsmyndighed høres som led i processen for udarbejdelse af niveau 2-lovgivning. Ellers skal tidsfristerne for gennemførelse forlænges (som det er tilfældet med sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer, PRIIP'er). I modsat fald vil der i det værste tænkelige scenarie være for lidt tid til, at virksomhederne og deres ansatte kan sætte sig ind i den nye lovgivning, før de skal overholde den.

4.6. Det er EØSU's faste overbevisning, at der sammen med en regulatorisk indsats er behov for en ændring af både kultur og adfærd i den finansielle sektor, og derfor opfordrer udvalget alle interessenter til konstant at bestræbe sig på at blive bedre til at overholde reglerne, at sikre mere lydør og gennemsigtig ledelse og mere langsigtet orientering af alle markedsdeltagere.

4.7. Med henblik på at stimulere konkurrencen på et meget koncentreret marked så EØSU gerne et større antal udbydere af vurderingstjenester. Dette burde også kunne mindske de overdrevne omkostninger, som SMV'erne har ved indhentning af en ekstern kreditvurdering, og EØSU opfordrer ligeledes Kommissionen til at undersøge, hvordan SMV'er kan opnå vurdering på en sammenlignelig og økonomisk overkommelig måde.

4.8. For at sikre hurtig og effektiv gennemførelse, og i overensstemmelse med prioriteterne i Kommissionens arbejdsprogram for 2017<sup>(13)</sup>, henstiller EØSU til, at der tages skridt henimod at garantere, at medlemsstaterne er fuldt indstillede på at overholde tidsfristerne for gennemførelse af direktiverne, og sikre, at de gennemføres til fulde.

<sup>(12)</sup> EUT C 177 af 18.5.2016, s. 9.

<sup>(13)</sup> COM(2016) 710 final.

4.9. I overensstemmelse med initiativet om bedre lovgivning anmoder EØSU om, at Kommissionen fremmer tidlig inddragelse af alle relevante interessenter, herunder ekspertgrupper og rådgivende organer, så der sikres en afbalanceret deltagelse i høringerne, som afspejler interessenternes diversitet.

Bruxelles, den 29. marts 2017.

Georges DASSIS  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---