



DET EUROPÆISKE FINANSTILSYNSSYSTEM (ESFS)

Det Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS) er et flerniveausystem af mikro- og makrotilsynsmyndigheder, som omfatter [Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici](#), de tre europæiske tilsynsmyndigheder og de nationale tilsynsmyndigheder. ESFS har til formål at sikre et konsekvent og sammenhængende finansielt tilsyn i EU. Dette tilsynssystem er under forandring som følge af indførelsen af bankunionen og Det Forenede Kongeriges forventede udtræden af EU.

RETSGRUNDLAG

Artikel 114 og 127, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

BAGGRUND OG MÅL

I overensstemmelse med anbefalingerne i [rapporten](#) fra De Larosière-ekspertgruppen om styrkelse af de europæiske tilsynsordninger blev ESFS indført i 2010 og blev operationelt den 1. januar 2011. ESFS består af [Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici](#) (ESRB), de tre europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne) — henholdsvis [Den Europæiske Banktilsynsmyndighed](#) (EBA), [Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed](#) (ESMA) og [Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger](#) (EIOPA) — og de nationale tilsynsmyndigheder.

Hovedformålet med ESFS er at sikre, at de regler, der gælder for den finansielle sektor, gennemføres i tilstrækkelig grad i alle medlemsstater med henblik på at sikre finansiell stabilitet, fremme tilliden og sikre beskyttelse for forbrugerne. Målene for ESFS omfatter desuden udvikling af en fælles tilsynskultur og fremme af et finansielt indre marked i EU.

ESFS er et system af mikro- og makrotilsynsmyndigheder. Hovedformålet med mikrotilsynet er at overvåge og begrænse nødsituationer for de enkelte finansielle institutioner og dermed beskytte forbrugerne. Makroprudentielt tilsyn tager derimod hensyn til det finansielle systems eksponering for fælles risici som helhed og har til formål at begrænse dets vanskeligheder med henblik på at beskytte den samlede økonomi mod betydelige tab i det reale output. Inden for rammerne af ESFS har ESRB ansvaret for det makroprudentielle tilsyn med det finansielle system i EU, mens det mikroprudentielle tilsyn udføres af EBA, ESMA og EIOPA, som arbejder sammen i et fælles udvalg.



Oprettelsen af bankunionen i 2012 ændrede udformning af EU's tilsynsmæssige rammer, eftersom den indførte nye elementer som f.eks. et fælles regelsæt for tilsyn, [den fælles tilsynsmekanisme](#) (SSM), som blev operationel i 2014, [den fælles afviklingsmekanisme](#) (SRM), som blev operationel i 2016, og den europæiske indskudsforsikringsordning (EDIS). Forhandlingerne om forslaget er endnu ikke afsluttet.

RAMMER

A. Mikrotilsyn

Mikrotilsyn i EU er karakteriseret ved et system med myndigheder på forskellige niveauer, der er opdelt efter sektorområde (bankvirksomhed, forsikringsvirksomhed og værdipapirmarked) og det niveau (europæisk eller nationalt), hvor tilsynet og reguleringen finder sted.

1. Europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er)

På europæisk plan er ESA'erne ansvarlige for mikrotilsynet. EBA, EIOPA og ESMA er EU-agenturer med egen juridisk personlighed, og de repræsenteres af deres respektive formænd. De er uafhængige og handler kun ud fra EU's overordnede interesser. I september 2017 offentliggjorde Kommissionen pakken til revision af de europæiske tilsynsmyndigheder, der består af tre lovgivningsforslag, som har til formål at styrke ESA'ernes beføjelser, forvaltning og finansiering.

Forordningerne om oprettelsen af ESA'erne definerer deres hovedformål som værende at bidrage til det finansielle systems stabilitet og effektivitet. ESA'erne spille en rolle i forbindelse med: at forbedre den måde, det indre marked fungerer på, herunder særlig et fornuftigt, effektivt og konsekvent niveau for regulering og tilsyn; at sikre de finansielle markeders integritet, gennemsigtighed, effektivitet og ordnede funktion; at styrke den internationale tilsynskoordinering; at undgå tilsynsarbitrage og fremme ensartede konkurrencevilkår; at sikre, at der føres tilstrækkeligt tilsyn og kontrol med enhver form for relevant risikotagning samt at øge forbrugerbeskyttelsen.

ESA'erne bidrager til udviklingen af et fælles regelsæt ved at udarbejde reguleringsmæssige og gennemførelsesmæssige tekniske standarder, der vedtages af Kommissionen (som delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter). De udarbejder retningslinjer og anbefalinger og har visse beføjelser i sager om nationale tilsynsmyndigheders overtrædelser af EU-retten, nødsituationer og tvister mellem kompetente nationale myndigheder.

De tre ESA'er er organiseret på samme måde. Deres ledelsesstruktur omfatter tilsynsrådet (det vigtigste beslutningstagende organ, der består af formanden, lederen af den kompetente tilsynsmyndighed i hver medlemsstat og en repræsentant fra hver af henholdsvis Kommissionen, Den Europæiske Centralbank (ECB), ESRB og de andre to ESA'er), bestyrelsen, en formand og en administrerende direktør.



a. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA)

Retsgrundlag: Forordning (EU) nr. 1093/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed) [som ændret ved efterfølgende ændringsretsakter](#).

[EBA](#) har i øjeblikket hjemsted i London. I betragtning af Det Forenede Kongeriges forventede udtræden af EU er EBA imidlertid gradvist ved at flytte sine operationer til kontorer i Paris og vil være fuldt operationelt i sine nye lokaler fra juni 2019. EBA's ansvarsområde omfatter kreditinstitutter, finansielle konglomerater, investeringsselskaber, betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter. EBA har også til opgave i samarbejde med ESRB at iværksætte og koordinere stresstest på EU-plan for banksektoren. Den seneste stresstest blev gennemført i [2018](#), og den næste vil blive gennemført i [2020](#).

b. Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA)

Retsgrundlag: Forordning (EU) nr. 1094/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger) [som ændret ved efterfølgende ændringsretsakter](#).

[EIOPA](#) har hjemsted i Frankfurt am Main. Tilsynsmyndigheden beskæftiger sig først og fremmest med forsikrings- og genforsikringsselskaber, forsikringsformidlere, finansielle konglomerater og arbejdsmarkedspensionskasser. Den bidrager til det fælles regelsæt om forsikring og arbejdsmarkedspensioner, primært gennem henholdsvis [Solvens II](#)- og [IORP](#)-ordningerne. EIOPA tager initiativ til og koordinerer stresstests til at vurdere forsikringssektorens modstandsdygtighed. Den seneste stresstest på forsikrings- og pensionsområdet blev gennemført i [2018](#), og den seneste stresstest på arbejdsmarkedspensionsområdet blev gennemført i april [2019](#). Rapporten om stresstest forventes offentliggjort i december 2019.

c. Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA)

Retsgrundlag: Forordning (EU) nr. 1095/2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed) [som ændret ved efterfølgende ændringsretsakter](#).

[ESMA](#) har hjemsted i Paris. Dets ansvarsområde omfatter værdipapirmarkeder og aktører på disse (børser, børsmæglere, fonde osv.). I EU har ESMA eneansvar for registrering, tilsyn og sanktionering af kreditvurderingsselskaber og transaktionsregistre. Den er også ansvarlig for anerkendelse af tredjelandes (dvs. ikke-EU-landes) centrale modparter og transaktionsregistre og for certificering og godkendelse af tredjelandes kreditvurderingsbureauer.

ESMA gennemførte sin anden centrale modpartsstresstest i [2017](#) og indledte en tredje i april [2019](#).

2. Fælles organer

a. Det Fælles Udvalg af Europæiske Tilsynsmyndigheder

Det Fælles Udvalg er ansvarligt for den overordnede og tværsektorielle koordinering med henblik på at sikre konsekvens i tilsynene. Dette omfatter i henhold til ESA-



forordningerne følgende områder: finansielle konglomerater, regnskabsføring og revision, mikrotilsynsanalyser af tværsektorielle udviklinger, risici og sårbarheder med henblik på finansiell stabilitet, produkter for private investorer, foranstaltninger til at bekæmpe hvidvask af penge, udveksling af oplysninger mellem ESRB og ESA'erne og udvikling af forbindelserne mellem disse institutioner. Det Fælles Udvalg er ansvarligt for bilæggelse af tvister mellem ESFS-myndigheder.

Det Fælles Udvalg er sammensat af formændene for ESA'erne (og for eventuelle underudvalg), og formændene for ESA'erne skiftes til at være formand i en periode på 12 måneder. Formanden for Det Fælles Udvalg er næstformanden for ESRB. Det Fælles Udvalg skal mødes mindst én gang hver anden måned. Sekretariatet består af personale fra ESA'erne.

b. Klagenævn

Klagenævnet er uafhængigt af de tre ESA'er og er ansvarligt for klager fra parter, der er berørt af afgørelser truffet af ESA'erne.

Det er sammensat af seks medlemmer og seks suppleanter, som er udpeget af ESA'erne for en femårig periode på grundlag af en liste over kandidater foreslået af Kommissionen.

Klagenævnets afgørelser kan indbringes for Den Europæiske Unions Domstol.

3. Kompetente nationale tilsynsmyndigheder

Hver medlemsstat udpeger sine egne kompetente myndigheder, der indgår i ESFS og er repræsenteret i ESA'erne.

B. Makrotilsyn

Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB)

Retsgrundlag: [Forordning \(EU\) Nr. 1092/2010 om makrotilsyn på EU-plan med det finansielle system og om oprettelse af et europæisk udvalg for systemiske risici](#) og [Rådets forordning \(EU\) Nr. 1096/2010 om overdragelse til Den Europæiske Centralbank af specifikke opgaver i relation til Det Europæiske Udvalg for Systemiske risici](#)

Makrotilsynet på EU-plan udføres af ESRB. Det har til opgave at forebygge og afbøde systemiske risici for den finansielle stabilitet som følge af makroøkonomiske udviklinger. Grundforordningerne tillægger ESRB en række opgaver og instrumenter, herunder: indsamling og analyse af relevante oplysninger; afdækning og prioritering af systemiske risici; udstedelse af advarsler og henstillinger og overvågning af disses opfølgning; afgivelse af en vurdering til Rådet i tilfælde, hvor ESRB fastslår, at en nødsituation kan være under opsejling; samarbejde med andre parter i ESFS; koordinering af sin indsats med internationale finansielle organisationer såsom Den Internationale Valutafond (IMF) og Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB); samt udførelse af opgaver, som er specificeret i andre EU-retsakter.

ESRB består af et Almindeligt Råd, en Styringskomité, to rådgivende organer (Det Rådgivende Videnskabelige Udvalg, Det Rådgivende Tekniske Udvalg) og et sekretariat.



ECB yder analytisk, statistisk, administrativ og logistisk støtte til ESRB. Formanden for ECB er ligeledes formand for ESRB. I 2014 udgav Kommissionen en [rapport](#) om ESRB's opgaver og opbygning.

C. Samarbejde på forskellige niveauer

De forskellige enheder inden for ESFS koordinerer også på internationalt plan med adskillige institutioner.

UDVIKLING AF TILSYNSRAMMERNE

Finanskrisen har vist, at en simpel koordinering af det finansielle tilsyn via ESFS ikke har været tilstrækkelig til at undgå en fragmentering af det europæiske finansmarked. For at overvinde denne hindring blev EU's [Bankunion](#) oprettet. Som en af hovedsøjlerne i bankunionen er [SSM](#) et særligt vigtigt element i tilsynssystemet. Dens formål er at sikre et konsekvent og sammenhængende tilsyn med kreditinstitutter for at forebygge regelarbitrage og fragmentering af markedet for finansielle tjenesteydelser i EU. SSM består af alle medlemsstater fra euroområdet plus de medlemsstater uden for euroområdet, der ønsker at deltage. SSM er sammensat af ECB og de kompetente nationale myndigheder, som samarbejder og udveksler oplysninger. ECB er ansvarlig for, at mekanismen fungerer effektivt og konsekvent. Fra og med november 2014 overdrager [SSM-forordningen](#) specifikke opgaver til ECB. Dette omfatter bl.a. godkendelse af kreditinstitutter, sikring af overholdelsen af tilsynsmæssige og andre reguleringsmæssige krav og gennemførelse af tilsynsmæssig kontrol. ECB er ansvarlig for det direkte tilsyn med »signifikante« banker, mens de nationale myndigheder fører tilsyn med andre, »mindre signifikante« institutter. Ud over disse mikrotilsynsopgaver har ECB også makrotilsynsmæssige opgaver og er udstyret med redskaber hertil, f.eks. hvad angår kapitalbuffere. Til dette formål er ECB's ledelsesstruktur blevet tilpasset gennem oprettelsen af et tilsynsråd. Med henblik på at sikre konsekvent tilsyn samarbejder ECB tæt med andre myndigheder i EFSF, især med EBA.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet har som medlovgiver spillet en vigtig rolle i udarbejdelsen af basisretsakterne vedrørende ESFS, ligesom det spiller en betydningsfuld rolle i forhandlingerne om lovgivningen vedrørende de forskellige søjler i Bankunionen. Det har en rolle med hensyn til de delegerede retsakter (heriblandt reguleringsmæssige tekniske standarder) og gennemførelsesretsakter (herunder gennemførelsesmæssige tekniske standarder), der vedtages af Kommissionen. Det har udstrakte rettigheder med hensyn til at blive informeret, idet det f.eks. modtager det årlige arbejdsprogram, det flerårige arbejdsprogram og de årlige rapporter fra ESA'erne. ESA'ernes formænd og administrerende direktører skal godkendes af Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet kan desuden anmode ESA'erne om udtalelser. Europa-Parlamentet træffer endvidere hvert år afgørelse om godkendelse af ESA'ernes budgetforvaltning. Europa-Parlamentet og ECB har endvidere indgået en interinstitutionel aftale^[1] for at sikre [ansvarlighed](#) og tilsyn med udøvelsen af de opgaver, der er tildelt ECB

[1]2013/694/EU.



inden for rammerne af SSM. Desuden [fremlægger](#) formanden for Tilsynsrådet ECB's årsberetning om tilsynsaktiviteter for Parlamentet, redegør for ECB's udførelse af sine tilsynsopgaver og besvarer spørgsmål fra medlemmer af Økonomi- og Valutaudvalget (ECON).

[Dražen Rakić / Denitza Dessimirova](#)
05/2019

