



POLITIKKEN FOR FINANSIELLE TJENESTEYDELSER

Finansielle tjenesteydelser er en afgørende del af EU's bestræbelser på at gennemføre det indre marked under den frie bevægelighed for tjenesteydelser og kapital. Der er blevet gjort fremskridt hen imod integration i faser, der kan inddeles i følgende: 1) fjernelse af nationale adgangsbarrierer (1957-1973), 2) harmonisering af nationale love og politikker (1973-1983), 3) gennemførelse af det indre marked (1983-1992), 4) oprettelse af det fælles valutaområde og perioden før krisen (1999-2007) og 5) reformen efter krisen (fra 2007). Det Forenede Kongeriges udtræden af EU medfører nye udfordringer med mulige konsekvenser for sektoren for finansielle tjenesteydelser inden for EU og i resten af verden.

RETSGRUNDLAG

Artikel 49 (etableringsretten), artikel 56 (fri udveksling af tjenesteydelser), artikel 63 (fri kapitalbevægelser) og artikel 114 (tilnærmelse af lovgivningerne om det indre markeds oprettelse og funktion) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) udgør retsgrundlaget for direktiver og forordninger inden for finansielle tjenesteydelser.

MILEPÆLE PÅ VEJ MOD ET INTEGRERET FINANSIELT MARKED I EU

A. Tidlige bestræbelser på at fjerne adgangsbarrierer

De tidlige bestræbelser på at integrere medlemsstaternes finansielle systemer var baseret på principperne om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, hvor lovgivning og politikker blev samordnet, når det var nødvendigt.

Med Romtraktaten, der blev undertegnet i 1957, blev fællesmarkedet oprettet, og hindringerne for den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne blev fjernet. Artikel 61, stk. 2, fastlagde, at »liberaliseringen af de af bankernes og forsikringsselskabernes tjenesteydelser, som er forbundet med kapitalbevægelser, skal gennemføres sideløbende med den gradvise liberalisering af kapitalbevægelserne«. Artikel 63 gav Rådet mandat til at udarbejde et program om ophævelse af eksisterende begrænsninger, der hindrede en sådan liberalisering.

Rådet gjorde dette i 1962, da det vedtog det almindelige program om ophævelse af begrænsninger i den [frie udveksling af tjenesteydelser](#) og den almindelige plan for ophævelse af begrænsninger i [etableringsfriheden](#). For at gennemføre disse programmer vedtog Rådet en række direktiver inden for forsikrings- og bankområdet mellem 1964 og 1973.



B. Harmonisering af nationale love og politikker

Harmoniseringen af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser begyndte med Rådets direktiver i 1973 (det første skadesforsikringsdirektiv ([73/239/EØF](#)))^[1], 1977 (det første bankdirektiv ([77/780/EØF](#)))^[2] og 1979 (det første livsforsikringsdirektiv ([79/267/EØF](#)))^[3].

C. Gennemførelse af det indre marked

Kommissionen offentliggjorde i juni 1985 en [hvidbog](#)^[4], hvori den forelagde et klart program og en klar tidsplan for gennemførelsen af det indre marked inden udgangen af 1992. Den indeholdt et særligt afsnit om finansielle tjenesteydelser (punkt 101-107), som blev indledt med: »Liberaliseringen af finansielle tjenesteydelser samt af kapitalbevægelser er vigtige skridt hen imod en europæisk finansiell integration og en udvidelse af det indre marked«. Den foreslåede harmonisering var baseret på principperne om »én banktilladelse«, »gensidig anerkendelse« og »hjemlandstilsyn«. Målet fra hvidbogen fra 1985 blev indført i EU's primærret ved den europæiske fælles akt fra 1987.

D. Oprettelsen af det fælles valutaområde

I maj 1999 offentliggjorde Kommissionen handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser^[5] som følge af indførelsen af euroen og incitamentet i forbindelse hermed til at håndtere den resterende segmentering af EU's finansielle markeder. Handlingsplanen omfattede 42 lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger, der skulle gennemføres inden 2004.

I juli 2000 nedsatte Rådet for Økonomi og Finans (Økonfinrådet) Vismandsudvalget om Reguleringen af de Europæiske Værdipapirmarkeder under ledelse af Alexandre Lamfalussy. Udvalgets endelige rapport^[6], der blev offentliggjort i februar 2001, indeholdt en analyse af situationen på EU's finansielle marked og en række henstillinger. Det store problem blev fundet i den nuværende institutionelle EU-ramme, der var »for langsom, for ufleksibel, kompleks og dårligt tilpasset til tempoet i globale finansielle markedsændringer«. Udvalget foreslog i rapporten det, der senere blev kaldt »[Lamfalussyproceduren](#)«, en lovgivningsmæssig tilgang i fire lag, der først blev anvendt i forbindelse med værdipapirlovgivningen, men senere udvidet til andre områder inden for lovgivningen vedrørende finansielle tjenesteydelser.

Handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser var stort set gennemført inden fristens udløb i 2004, hvor 39 ud af 42 foranstaltninger var blevet vedtaget, og nogle af disse foranstaltninger var endda mere vidtgående end oprindeligt planlagt i handlingsplanen. To foranstaltninger fulgte i 2015, således at kun det fjortende selskabsdirektiv om grænseoverskridende flytning af selskabers hjemsted er tilbage.

[1]EFT L 228 af 16.8.1973, s. 3.

[2]EFT L 322 af 17.12.1977, s. 30.

[3]EFT L 63 af 13.3.1979, s. 1.

[4]Hvidbog fra Kommissionen til Det Europæiske Råd om gennemførelse af det indre marked, den 14. juni 1985.

[5]Meddelelse fra Kommissionen, *Etablering af en ramme for de finansielle markeder: en handlingsplan*, den 11. maj 1999. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=DA>

[6]Endelig rapport fra Vismandsudvalget om Reguleringen af de Europæiske Værdipapirmarkeder, den 15. februar 2001. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf



E. Reform efter krisen

Perioden før 2007 blev karakteriseret ved de finansielle markeders stigende integration og indbyrdes afhængighed i ikke blot EU, men også i resten af verden. Dette ophørte brat med den globale finansielle krise i 2007-2008 og den efterfølgende europæiske gældskrise, da de grænseoverskridende finansielle strømme faldt betydeligt. Mellem oktober 2008 og oktober 2011 godkendte Kommissionen 4,5 billioner EUR i statsstøtteforanstaltninger til at støtte finansielle institutioner^[7]. Krisen viste, at der var et presserende behov for at reformere sektoren for finansielle tjenesteydelser.

Derfor iværksatte EU en hidtil uset reform af den gældende lovgivning om finansielle tjenesteydelser baseret på den internationale dagsorden (i forbindelse med hvilken EU spillede en vigtig rolle), men også reformer på eget initiativ med henblik på at fremme visse langvarige bestræbelser såsom gennemførelsen af det indre marked. Kommissionen har foreslået over 50 lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger siden krisens udbrud. De vigtigste forslag er fremsat under EU's flagskibsinitiativer, som f.eks. bankunionen og kapitalmarkedsunionen. Reformerne efter krisen har indført en vis grad af centralisering og overdragelse af ansvar fra nationalt niveau til EU-niveau på mange områder inden for regulering af og tilsyn med finansielle tjenesteydelser.

Internationale fora er efter krisen blevet det reelle vigtigste niveau for fastsættelsen af regler og standarder inden for rammerne af den reguleringsmæssige struktur for finansielle tjenesteydelser. Dette skyldes globaliseringen og de finansielle markeders indbyrdes afhængighed, som viste sig i årtierne forud for krisen og førte til den globale »afsmittende virkning«, der fulgte efter den oprindelige krisens udbrud i USA. Der var bred enighed om, at reguleringsmæssige udfordringer skulle håndteres på internationalt plan. Fora og organer såsom G20, Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB), Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS), Den Internationale Forsikringstilsynsorganisation (IAIS) og Den Internationale Børstilsynsorganisation (IOSCO) fik større betydning og havde i mange tilfælde forrang for EU's etablerede beslutningsprocesser.

CENTRAL GÆLDENDE EU-LOVGIVNING OM FINANSIELLE TJENESTEYDELSER

A. Bankvæsen

1. Kapitalkravsdirektivet (CRD) (2013/36/EU)[8] og kapitalkravsforordningen (CRR) ((EU) nr. 575/2013)[9] betegnes under ét CRD IV.

CRD IV, der blev vedtaget i 2013, er en gennemførelse af Basel III-reglerne, der er skræddersyet til den europæiske banksektor og tager højde for Parlamentets [2010-prioriteter](#). CRD fastlægger regler for adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og investeringsselskaber, tilsyn og selskabsledelse. CRR fastlægger mindstekrav og -regler for, hvordan man beregner kapitalkravene, likviditetsbuffer og gearingsgrader. I november 2016 fremsatte Kommissionen et forslag til ændring

[7]Europa-Kommissionens pressemeddelelse, *Nye krisestyringsforanstaltninger for at undgå fremtidige bankredninger*, den 6. juni 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_da.htm



af CRD IV/CRR (betegnet CRD V), hovedsagelig for at afspejle den seneste udvikling inden for rammerne af Baselkomitéen og FSB. I december 2017 vedtog Kommissionen forslag til ændring af tilsynsregler for investeringsselskaber, som i øjeblikket er underlagt samme regler som banker. I maj 2019 vedtog medlovgiverne en bankreformspakke, der indeholdt ændringer af kapitalkravslovgivningen.

2. Direktivet om genopretning og afvikling (BRRD) (2014/59/EU)[10]

BRRD, der blev vedtaget i 2014, sigter mod at hindre, at der udarbejdes redningspakker til nødlidende banker med skatteydernes penge, gennem indførelsen af en »bail-in«-mekanisme, som sikrer, at bankens aktionærer og kreditorer er de første til at dække tabene. Det kræver ligeledes, at medlemsstaterne opretter nationale afviklingsfonde, der skal finansieres på forhånd af kreditinstitutter og investeringsselskaber, og som skal dække de resterende tab. BRRD indeholder desuden regler for forebyggelse (genopretnings- og afviklingsplaner) og tidlig indgriben fra de nationale kompetente myndigheders side.

3. Forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR) (806/2014)[11]

EU-regelsættet for afvikling af banker suppleres med SRMR, der blev vedtaget i 2014, og som indeholder bestemmelser for de medlemsstater, der deltager i bankunionen. I november 2016 foreslog Kommissionen ændringer af BRRD og SRMR med henblik på at indarbejde standarden for samlet tabsabsorberingskapacitet (TLAC) for globale systemisk vigtige banker (G-SIB'er). Denne standard sikrer, at disse banker, hvis de bliver nødlidende, har tilstrækkelig egenkapital til at muliggøre en velordnet afvikling. I december 2017 blev en af BRRD-ændringerne vedtaget ([2017/2399](#))[12] i en hasteprocedure. Den giver mulighed for at oprette en ny klasse af »ikkeprivilegerede« seniorgældsværdipapirer for at sikre, at kriterierne som beskrevet i TLAC-standardens bliver opfyldt. I maj 2019 vedtog medlovgiverne en omfattende række af reformer foreslået af Kommissionen med henblik på yderligere at styrke EU-bankers modstandsdygtighed og deres afviklingsmuligheder, herunder BRRD og SRMR.

B. Finansmarkeder

1. Direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID)

Fra 2004 fastsatte MiFID I ([2004/39/EF](#))[13] fælles standarder for handel med værdipapirer, som resulterede i mere konkurrence og bedre investorbeskyttelse. En revision af direktivet (MiFID II) ([2014/65/EU](#))[14] og en forordning (MiFIR) ([600/2014](#))[15] vedtoges i 2014 og opstillede en ny lovramme. Denne ramme indfører en række bestemmelser, der har til formål at styrke forbrugerbeskyttelsen. F.eks. må investeringsselskabers aflønningspraksis ikke være uforenelig med deres pligt til at handle i kundernes bedste interesse. Datoen for anvendelse af både MiFID II og MiFIR er den 3. januar 2018.

[12]EUT L 345 af 27.12.2017, s. 96.

[13]EUT L 145 af 30.4.2004, s. 1.

[14]EUT L 173 af 12.6.2014, s. 349.

[15]EUT L 173 af 12.6.2014, s. 84.



2. Forordningen om europæisk markedsinfrastruktur (EMIR) (648/2012)[16]

EMIR, der blev vedtaget i 2012, fastlægger regler for over-the-counter-derivataftaler (OTC-derivataftaler), centrale modparter og transaktionsregistre. Den har til formål at bevare den finansielle stabilitet, afbøde systemiske risici og øge gennemsigtigheden på OTC-markedet. I 2015 og 2016 gennemførte Kommissionen en revision af EMIR, hvilket medførte, at to lovgivningsmæssige ændringsforslag blev vedtaget af medlovgiverne i maj 2019.

C. Forsikringer

1. Solvens II-direktivet (2009/138/EF)[17]

Solvens II, der blev vedtaget i 2009, harmoniserede eksisterende fragmentariske regler for skadesforsikring, livsforsikring og genforsikring. I direktivet fastlægges der regler for tilladelse til at udøve virksomhed, kapitalkrav, risikostyring og tilsyn med direkte forsikringsselskaber og genforsikringsselskaber. I 2014 blev Solvens II ændret med »Omnibus II« for at tage højde for den nye tilsynsstruktur og i særdeleshed Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA). Gennemførelsesfristen for Solvens II blev efterfølgende udsat, og det trådte i kraft den 1. januar 2016.

D. Betalingstjenester

1. Det andet betalingstjenestedirektiv (2015/2366)[18]

Det andet betalingstjenestedirektiv trådte i kraft den 12. januar 2016 og har været gældende siden den 13. januar 2018. Det fastlægger strenge sikkerhedskrav til elektroniske betalinger og til beskyttelsen af forbrugernes finansielle oplysninger. Desuden åbner det markedet for tjenesteydere, som tilbyder betalingstjenester på grundlag af adgang til oplysninger om betalingskonti. Det andet betalingstjenestedirektiv indeholder også bestemmelser om tilladelse til og tilsyn med betalingsinstitutter.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Fra Romtraktaten (1957) og til i dag er Parlamentets rolle i beslutningsprocessen for finansielle tjenesteydelser vokset fra at være begrænset til høringsproceduren til at være på lige fod med Rådet inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure.

Ifølge »Lamfalussyproceduren« om vedtagelse og gennemførelse af EU's lovgivning om finansielle tjenesteydelser vedtager Parlamentet sammen med Rådet grundlæggende lovgivning (niveau 1) efter den almindelige lovgivningsprocedure. Parlamentet har desuden en kontrolfunktion i forbindelse med vedtagelsen af niveau 2-gennemførelsesforanstaltninger.

Parlamentet har konsekvent støttet Kommissionens arbejde, ved mange lejligheder befordret fremskridt i drøftelserne og forelagt egne initiativer for at præcisere sin holdning. Med sin proaktive adfærd spiller Europa-Parlamentet en fremtrædende rolle i den løbende debat med Kommissionen, Rådet og andre internationale institutioner



om udvikling af tilsyns- og reguleringsstrukturen for de finansielle markeder og i udforskningen af muligheder for at modvirke systemiske risici.

I Parlamentet er Økonomi- og Valutaudvalget (ECON) det ansvarlige udvalg for finansielle tjenesteydelser.

Efter udbruddet af den globale finanskriser nedsatte Parlamentet Det Særlige Udvalg om den Finansielle, Økonomiske og Sociale Krise (CRIS-udvalget)^[19]. Dets mandat var gældende fra oktober 2009 til juli 2011. Parlamentet vedtog to beslutninger efter arbejdet i CRIS-udvalget: en [midtvejsbeslutning i 2010](#) og en [endelig beslutning i 2011](#).

Dražen Rakić / Denitza Dessimirova
05/2019

[19]Europa-Parlamentet, *Det Særlige Udvalg om den Finansielle, Økonomiske og Sociale Krise*, juli 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>

