



DET EUROPÆISKE FINANSTILSYNSSYSTEM (ESFS)

Det Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS) er et system med flere niveauer af mikro- og makrotilsynsmyndigheder for at sikre konsekvent og sammenhængende finansielt tilsyn i EU. Det omfatter [Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici](#) (ESRB), de tre europæiske tilsynsmyndigheder (EBA, ESMA og EIOPA) og de nationale tilsynsmyndigheder. ESFS har løbende udviklet sig for at tage hensyn til den ændrede kontekst, som det opererer i, navnlig indførelsen af bankunionen, målet om at udvikle kapitalmarkedsunionen og Det Forenede Kongeriges udtræden af EU.

RETSGRUNDLAG

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

BAGGRUND OG MÅL

Den finansielle sektor er underlagt strenge regulerings- og tilsynsrammer, der er udformet med henblik på at fremme den finansielle stabilitet og beskytte de finansielle tjenesteydelsers kunder. EU's forordninger fastsætter regler og standarder, som de finansielle institutioner skal overholde. Tilsyn er en proces, der skal sikre, at de finansielle institutioner anvender disse regler og standarder korrekt. Blandt andre forhold har den globale finanskrisen blotlagt behovet for at forbedre og styrke den europæiske regulerings- og tilsynsarkitektur. Som følge heraf har EU gennemført en række reformer for at revidere den måde, hvorpå EU's finansielle sektor reguleres og overvåges. I overensstemmelse med anbefalingerne i [rapporten](#) fra De Larosièrerekspertergruppen 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) — [Det Fælles Udvalg af Europæiske Tilsynsmyndigheder](#) 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, der kombinerer mikro- og makrotilsynsmyndigheder. Hovedformålet med mikrotilsynet er at overvåge og begrænse nødsituationer for de enkelte finansielle institutioner og dermed beskytte disse institutioners kunder. Ved at forebygge, at individuelle finansielle institutioner går fallit, søger den også at forebygge eller i det mindste afbøde risikoen for afsmitning og følger for andre institutioner. 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.

Den globale finanskrisen viste, hvordan EU's tilsynssystem før krisen lagde for stor vægt på tilsynet med de enkelte finansielle institutioner og for lidt på de makroprudentielle aspekter. Et skræddersyet organ — ESRB — blev derfor oprettet, og det fik ansvaret for makrotilsynet med EU's finansielle system og for forebyggelse og afbødning af systemiske risici. Mikroprudentielt tilsyn varetages af EBA, ESMA og EIOPA i hver af de relevante sektorer af finansielle tjenesteydelser — bankvæsen, kapitalmarkeder og forsikring. De tre mikrotilsynsmyndigheder samarbejder om tværsektorielle og horisontale spørgsmål i Det Fælles Udvalg.

Oprettelsen af bankunionen^[1] i 2012 indførte en ny dynamik i EU's regulerings- og tilsynsrammer. Der blev tilføjede nye elementer og aktører såsom et fælles regelsæt, [den fælles tilsynsmekanisme](#) (FTM), som blev operationel i 2014, og [den fælles afviklingsmekanisme](#) (SRM), som blev operationel i 2016. I 2019 blev revisionen af ESFS gennemført ved at ændre ESA'ernes og ESRB's oprettelsesforordninger. Ændringerne har til formål at styrke ESA'ernes beføjelser, forvaltning og finansiering og styrke ESRB's kapacitet med hensyn til at føre tilsyn med det finansielle system og opdage risici for den finansielle stabilitet.

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, ESMA og EIOPA er EU-agenturer med egen juridisk personlighed, og de repræsenteres af deres respektive formænd. ESA'erne er uafhængige og handler kun ud fra EU's overordnede interesser. De står til ansvar over for Parlamentet og Rådet for deres handlinger.

Det primære formål med ESA'erne som defineret i deres respektive forordninger er at beskytte den offentlige interesse ved at bidrage til det finansielle systems stabilitet og effektivitet. Mere specifikt spiller ESA'erne en rolle i forbindelse med:

- at forbedre den måde, det indre marked fungerer på, herunder ved at sikre et særlig fornuftigt, effektivt og konsekvent niveau for regulering og tilsyn

[1]For yderligere oplysninger om bankunionen, se nedenfor, og [faktabladet](#) om dette emne.



- at sikre de finansielle markeders integritet, gennemsigtighed, effektivitet og ordnede funktion
- at styrke den internationale tilsyns koordinering
- at undgå tilsynsarbitrage og fremme ensartede konkurrencevilkår
- at sikre, at der føres tilstrækkeligt tilsyn og kontrol med enhver form for relevant risikotagning
- at øge forbrugerbeskyttelsen
- at øge tilsynsmæssig konvergens i hele det indre marked.

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). Med henblik på at styrke den tilsynsmæssige konvergens udarbejder de retningslinjer og anbefalinger og har visse beføjelser i sager om nationale tilsynsmyndigheders overtrædelser af EU-retten, nødsituationer og tvister mellem kompetente nationale myndigheder.

Hver enkelt af de europæiske tilsynsmyndigheder har inden for dets relevante sektor til opgave i samråd med ESRB at udvikle kriterier til at fastslå og kvantificere systemiske risici og udarbejde en passende ordning for stresstest for institutterne inden for dets ansvarsområde. ESA'erne iværksætter og koordinerer også stresstests i hele EU for at vurdere de finansielle markedsdeltageres modstandsdygtighed. Deltagere på det finansielle marked, der vil kunne udgøre en systemisk risiko, skal i så fald underkastes øget tilsyn.

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](#).

Oprindeligt baseret i London flyttede [EBA](#) til Paris i juni 2019 på grund af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU. EBA's ansvarsområde omfatter kreditinstitutter, finansielle konglomerater, investeringsselskaber, betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter. Med revisionen i 2019 blev EBA også pålagt at forhindre, at det finansielle system anvendes til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

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 genforsikringselskaber, forsikringsformidlere, finansielle konglomerater og arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser. Den bidrager til det fælles regelsæt om forsikring og arbejdsmarkedspensioner, primært gennem henholdsvis [Solvens II](#)- og [IORP](#)-ordningerne.

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 direkte tilsyn med og 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.

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 finansiel stabilitet, detailinvesteringsprodukter og finansielle tjenesteydelser, forbruger- og investorbeskyttelsesspørgsmål, cybersikkerhed og udveksling af oplysninger mellem ESRB og ESA'erne. Det Fælles Udvalg er ansvarligt for bilæggelse af tvister mellem ESA'erne om tværsektorielle forhold.

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.

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 [som ændret](#) 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 opfølgningen på disse, 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.

C. Samarbejde på forskellige niveauer

De finansielle markeder er komplekse, indbyrdes forbundne og stadig mere globaliserede. Koordinering og samarbejde mellem de tilsynsmyndigheder, der er ansvarlige for de forskellige enheder og sektorer, både inden for EU og globalt, er derfor afgørende. Oprettelsesforordningerne for ESFS indeholder en række værktøjer og mekanismer til samarbejde mellem de enkelte tilsynsmyndigheder på EU-plan. I den forbindelse spiller ESA'erne en vigtig koordinerende rolle. De forskellige enheder i ESFS koordinerer også med forskellige internationale institutioner — herunder i tilsynsfora såsom Den Internationale Børstilsynsorganisation (IOSCO), Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB) og Den Internationale Forsikringstilsynsorganisation (IAIS) — og med tredjelands tilsynsmyndigheder.

Udvikling af tilsynsrammerne

Efterhånden som finanskrisen udfoldede sig, blev det klart, at det ikke var tilstrækkeligt blot at koordinere det finansielle tilsyn via ESFS, og at det var nødvendigt med en dybere integration af banktilsynet i euroområdet. Som følge heraf blev EU's [Bankunion](#) oprettet i 2013, og den blev operationel i november 2014. Som en af hovedsøjlerne i bankunionen er den fælles tilsynsmekanisme ([SSM](#)) et særligt vigtigt element i tilsynssystemet.

I henhold til [SSM-forordningen](#) er ECB banktilsynsmyndigheden for de største banker ("signifikante kreditinstitutter") i medlemsstaterne i euroområdet samt eventuelle medlemsstater uden for euroområdet, der beslutter at tilslutte sig. Til dette formål er ECB's ledelsesstruktur blevet tilpasset gennem oprettelsen af et tilsynsråd. ECB's opgave i denne henseende omfatter bl.a. godkendelse af kreditinstitutter,



sikring af overholdelsen af tilsynsmæssige og andre reguleringsmæssige krav og gennemførelse af tilsynsmæssig kontrol. De nationale banktilsynsmyndigheder fører fortsat tilsyn med de resterende banker. Ud over disse mikrotilsynsopgaver har ECB også makrotilsynsmæssige opgaver og er udstyret med redskaber hertil. Med henblik på at sikre konsekvent tilsyn samarbejder ECB tæt med de nationale banktilsynsmyndigheder i SSM og med andre myndigheder inden for i EFSF, især med EBA.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Som medlovgiver spillede Parlamentet en vigtig rolle i forbindelse med oprettelsen af den grundlæggende lovgivning for ESFS. Det har desuden en kontrolfunktion med hensyn til de foranstaltninger, der er vedtaget til udvikling af det fælles regelsæt, dvs. delegerede retsakter (herunder reguleringsmæssige tekniske standarder) og gennemførelsesretsakter (herunder gennemførelsesmæssige tekniske standarder). ESA'ernes formænd og administrerende direktører skal godkendes af Europa-Parlamentet. Parlamentet 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. Europa-Parlamentet kan desuden anmode ESA'erne om udtalelser. Europa-Parlamentet træffer endvidere hvert år afgørelse om godkendelse af ESA'erne budgetforvaltning.

Europa-Parlamentet og ECB har endvidere indgået en [interinstitutionel aftale \(2013/694/EU\)](#) for at sikre [ansvarlighed](#) og tilsyn med udførelsen af de opgaver, der er tildelt ECB inden for rammerne af SSM. Parlamentet træffer navnlig afgørelse om godkendelse af den af ECB foreslåede kandidat til formand og næstformand for tilsynsrådet ved afstemning i Økonomi- og Valutaudvalget (ECON) og på plenarmødet. Formanden for tilsynsrådet deltager desuden i regelmæssige [høringer](#) og drøftelser med medlemmer af Europa-Parlamentet for at fremlægge ECB's [årsberetning](#) om tilsynsaktiviteter og redegøre for ECB's udførelse af sine tilsynsopgaver og også besvare spørgsmål fra medlemmerne af Europa-Parlamentet.

Radostina Parenti
11/2020

