



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 i faser: 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 (1993-2007) og 5) den globale finanskrisen og reformen efter krisen (fra 2007 og frem).

RETSGRUNDLAG

Retsgrundlaget er artikel 49 (etableringsretten), artikel 56 (fri udveksling af tjenesteydelser), artikel 63 (frie kapitalbevægelser) og artikel 114 (tilnærmelse af lovgivningerne om det indre markeds oprettelse og funktion) i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#).

MILEPÆLE PÅ VEJ MOD ET INTEGRERET FINANSIELT MARKED I EU

A. Tidlige bestræbelser på at fjerne adgangsbarrierer (1957-1973)

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. I 1962 vedtog Rådet det almindelige program om ophævelse af begrænsninger i [den frie udveksling af tjenesteydelser](#) og [den almindelige plan for ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden](#).

B. Harmonisering af nationale love og politikker (1973-1983)

Harmoniseringen af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser begyndte især med tre rådsdirektiver: det første skadesforsikringsdirektiv (73/239/EØF) i 1973, det første bankdirektiv (77/780/EØF) i 1977 og det første livsforsikringsdirektiv (79/267/EØF) i 1979.

C. Gennemførelse af det indre marked (1983-1992)

Kommissionen offentliggjorde i juni 1985 en [hvidbog](#), hvori den forelagde et klart program og en tidsplan for gennemførelsen af det indre marked inden udgangen af 1992. Den indeholdt et særligt afsnit om finansielle tjenesteydelser. Den foreslåede harmonisering var baseret på principperne om én banktilladelse, gensidig



anerkendelse og hjemlandstilsyn. Med den [europæiske fælles akt fra 1987](#) blev det mål, der blev fastsat i hvidbogen fra 1985, indarbejdet i EU's primærret, og den 31. december 1992 blev fastsat som den nøjagtige frist for gennemførelsen af det indre marked.

D. Oprettelse af det fælles valutaområde (1993-2007)

[Maastrichttraktaten](#), der trådte i kraft i 1993, banede vejen for oprettelsen af en fælles europæisk valuta: euroen (oprindeligt kaldet ECU). Kommissionen offentliggjorde en [handlingsplan for finansielle tjenesteydelser](#) i maj 1999, som omfattede 42 lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger, der skulle gennemføres inden 2004. I juli 2000 nedsatte Rådet Vismandsudvalget om Reguleringen af de Europæiske Værdipapirmarkeder under ledelse af Alexandre Lamfalussy. I [udvalgets endelige rapport](#) konstaterede det, at EU's institutionelle ramme var "for langsom, for ufleksibel, kompleks og dårligt tilpasset til tempoet i de globale finansielle markedsændringer". Det førte til den såkaldte "[Lamfalussy-proces](#)", 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.

E. Den globale finanskrisen og reformen efter krisen (fra 2007 og frem)

Perioden op til 2007 blev karakteriseret ved de finansielle markeds 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 skabte et akut behov for reform af sektoren for finansielle tjenesteydelser. Kommissionen har foreslået over 50 lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger. De vigtigste forslag er fremsat under EU's flagskibsinitiativer, som f.eks. bankunionen og kapitalmarkedsunionen. Reformen efter krisen har medført en vis grad af centralisering og har overdraget ansvaret for mange aspekter af regulering af og tilsyn med finansielle tjenesteydelser fra nationalt niveau til EU-niveau. På det seneste har EU's politiske dagsorden for finansielle tjenesteydelser afspejlet de bestræbelser, der er gjort for at imødegå klimaændringerne og udvikle en mere bæredygtig økonomisk kurs, og tacklet udfordringer i forbindelse med den digitale omstilling.

I betragtning af de mulige afsmittende virkninger er de internationale foras rolle med hensyn til at fastsætte regler og standarder blevet betydeligt større. Fora og organer såsom G20, Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB), Baselkomitéen for Banktilsyn (Baselkomitéen), Den Internationale Forsikringstilsynsorganisation (IAIS) og Den Internationale Børstilsynsorganisation (IOSCO) fik derfor større betydning for regulerings- og tilsynsmyndigheder.

CENTRAL GÆLDENDE EU-LOVGIVNING OM FINANSIELLE TJENESTEYDELSER

A. Bankvæsen

Reformen af de lovgivningsmæssige rammer for bankerne var i centrum for den lovgivningsmæssige revision af den finansielle sektor efter krisen. Den skabte grundlaget for bankunionen, der gradvist blev oprettet i euroområdet. Den



lovgivningsmæssige reform af banksektoren omfattede vidtrækkende foranstaltninger, som etablerede: 1) skærpede tilsynsmæssige krav til banker 2) en forbedret struktur for banktilsyn og -afvikling 3) regler for forvaltning af kriseramte banker og 4) bedre beskyttelse af indskyderne. Disse initiativer benævnes under ét "det fælles regelsæt".

1. Tilsynsmæssige krav til banker

Kapitalkravsdirektivet (CRD) ([2013/36/EU](#)) fastlægger regler for adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og investeringsselskab, tilsyn og forvaltning af banker. Kapitalkravsforordningen (CRR) ([\(EU\) nr. 575/2013](#)) fastlægger mindstekrav til at sikre bankers finansielle soliditet (dvs. kapitalkrav, likviditetsbuffer og gearingsgrader). CRD/CRR-rammen ajourføres løbende, hovedsagelig for at afspejle de seneste resultater af arbejdet i Baselkomitéen og FSB

2. En forbedret struktur for banktilsyn og -afvikling

Siden 2014 er ECB i henhold til forordningen om den fælles tilsynsmekanisme ([\(EU\) nr. 1024/2013](#)) den centrale tilsynsmyndighed for store banker i euroområdet og i de medlemsstater uden for euroområdet, som vælger at deltage i den fælles tilsynsmekanisme. Den fælles tilsynsmekanisme suppleres af forordningen om den fælles afviklingsmekanisme ([\(EU\) nr. 806/2014](#)), der også blev vedtaget i 2014, og som har til formål at sikre en effektiv forvaltning af sammenbrud af banker, der er en del af den fælles tilsynsmekanisme.

3. Regler for forvaltning af kriseramte banker

Direktivet om genopretning og afvikling ([2014/59/EU](#)), der også 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, at medlemsstaterne opretter nationale afviklingsfonde.

4. Bedre beskyttelse af indskyderne

Midt i uroen som følge af den finansielle krise var det en central prioritet at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af borgernes bankindsud. Som et første tiltag blev det minimale beløb, hvormed bankindsud blev garanteret i tilfælde af en bankkonkurs, forhøjet to gange. Dette blev efterfulgt af en mere omfattende reform af det dengang meget fragmenterede system for nationale indskudsgarantiordninger gennem direktivet om indskudsgarantiordninger ([2014/49/EU](#)) i 2014. [Den europæiske indskudsforsikringsordning](#), der blev foreslået i 2015, har indtil videre mødt politiske hindringer både i Rådet og i Parlamentet. I april 2023 [vedtog](#) Kommissionen en lovgivningspakke med henblik på at reformere rammen for krisestyring og indskudsforsikring.

B. Finansielle markeder og markedsinfrastruktur

1. Investeringservice og markedspladser

I 2004 fastsatte direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID I) ([2004/39/EF](#)) fælles standarder for handel med værdipapirer med det formål at styrke konkurrencen og investorbeskyttelsen. En revision af direktivet (MiFID II) ([2014/65/EU](#)) og en forordning (MiFIR) ([\(EU\) nr. 600/2014](#)) vedtoges i 2014 og ajourførte markant



lovrammen. Denne ramme indfører en række bestemmelser, der har til formål at styrke forbrugerbeskyttelsen og gennemsigtigheden på markedet. Begge er blevet revideret flere gange.

2. Derivatkontrakter og clearingcentraler

Derivatkontrakter spiller en vigtig økonomisk rolle, men indebærer også visse risici, som blev fremhævet under den finansielle krise. Forordningen om europæisk markedsinfrastruktur ((EU) nr. 648/2012), der blev vedtaget i 2012, fastlægger regler for over-the-counter-derivataftaler (OTC-derivataftaler), centrale modparter (CCP'er eller clearingcentraler) og transaktionsregistre. Den har til formål at bevare den finansielle stabilitet, afbøde systemiske risici og øge gennemsigtigheden på OTC-markedet. Forordningen revideres og ajourføres regelmæssigt. CCP'er kan udgøre en risiko for den finansielle stabilitet, hvis de slår fejl. Lovgiverne vedtog i december 2020 forordningen om genopretning og afvikling af CCP'er ((EU) 2021/23), der muliggør en velordnet afvikling i et krisescenarie.

3. Adgang til kapitalmarkedsmidler

Flagskibsinitiativet til etablering af en kapitalmarkedsunion omfattede en omfattende revision af EU's ramme for offentligt udbud af værdipapirer (dvs. børsintroduktioner eller IPO'er). Prospektdirektivet fra 2003 (2003/71/EF, nu erstattet af forordning (EU) 2017/1129), har til formål at lette mindre virksomheders adgang til kapitalmarkedsfinansiering og forbedre kvaliteten og kvantiteten af oplysningerne til investorer, navnlig private investorer. Bestræbelserne på at forbedre finansieringsmulighederne for mindre virksomheder blev suppleret med forordningen om europæisk crowdfunding ((EU) 2020/1503), som træder i kraft i november 2021.

C. Forsikringer

Solvens II-direktivet (2009/138/EF), 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. Solvens II-rammen blev ændret flere gange.

D. Betalingstjenester

Det andet betalingstjenestedirektiv ((EU) 2015/2366) ajourførte EU's ramme for betalinger for at tilpasse det til den nye udvikling inden for digitale betalinger. Det trådte i kraft den 14. januar 2018. Det styrker sikkerhedskravene til elektroniske betalinger og standarderne for beskyttelse af forbrugernes finansielle oplysninger. Det åbner også markedet for innovative forretningsmodeller ("open banking") og indeholder bestemmelser om godkendelse af og tilsyn med betalingsinstitutter.

E. Bæredygtig finansiering

Det finansielle system spiller en vigtig rolle med hensyn til at støtte bestræbelserne på at gå over til en økonomi og et samfund, der er grønnere, retfærdigere og mere inkluderende. [Handlingsplanen for bæredygtig finansiering](#) fra marts 2018 tilstræber at tage behørigt højde for miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige hensyn, når der træffes investeringsbeslutninger i den finansielle sektor. De centrale elementer i den nuværende lovgivningsmæssige ramme omfatter



taksonomiforordningen ((EU) 2020/852), forordningen om bæredygtighedsrelaterede oplysninger i sektoren for finansielle tjenesteydelser ((EU) 2019/2088) og forordningen om bæredygtighedsrelaterede oplysninger om benchmarks ((EU) 2019/2089). Der er yderligere initiativer i gang.

F. Digital finans

Anvendelsen af nye teknologier inden for finans (fintech) giver løfte om øget konkurrence og nye, mere effektive eller mere fordelagtige produkter og tjenesteydelser og tilføjer også kompleksitet og skaber udfordringer for reguleringsmyndigheder og tilsynsmyndigheder. I september 2020 lancerede Kommissionen [strategien for digital finans](#), som blev efterfulgt af adskillige lovgivningsinitiativer. Især fastlægges der i forordningen om digital operationel modstandsdygtighed i den finansielle sektor (DORA) ((EU) 2022/2554) en ensartet ramme for at sikre, at finansielle institutioner er i stand til at afbøde og modstå cyberrelaterede og andre IKT-relaterede risici, og forordningen om markeder for kryptoaktiver (MICA) fastsætter standarder for udstedelse af kryptoaktiver og levering af relaterede tjenester. Forordningen om en pilotordning for markedsinfrastrukturer baseret på distributed ledger-teknologi ((EU) 2022/858) ligner en reguleringsmæssig sandkasse, dvs. giver mulighed for fleksible lovgivningsmæssige rammer.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Lige siden Romtraktaten (1957) er Parlamentets rolle i beslutningsprocessen for finansielle tjenesteydelser vokset fra at være begrænset til høringsproceduren til at være på lige fod med Rådet, eftersom den almindelige lovgivningsprocedure nu anvendes inden for mange politikområder.

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 (afledt EU-ret). Parlamentet har desuden en kontrolfunktion i forbindelse med vedtagelsen af niveau 2-gennemførelsesforanstaltninger.

Parlamentet har været aktivt involveret i videreførelsen af de ambitiøse lovgivningsmæssige projekter vedrørende udvikling af EU's lovgivningsramme for den finansielle sektor. I Parlamentet er [Økonomi- og Valutaudvalget \(ECON\)](#) det ansvarlige udvalg for finansielle tjenesteydelser.

Tidligere nedsatte Parlamentet i forbindelse med udbruddet af den globale finanskriser Det Særlige Udvalg om den Finansielle, Økonomiske og Sociale Krise. Det særlige udvalg arbejdede fra oktober 2009 til juli 2011, og dets arbejde blev [afsluttet](#) med en [beslutning](#) fra Parlamentet, der indeholdt en række henstillinger om de foranstaltninger og initiativer, som skulle iværksættes som reaktion på krisen.

Christian Scheinert
10/2023

