

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 20. februar 2004

efter anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiver 73/239/EØF, 85/611/EØF, 91/675/EØF, 93/6/EØF og 94/19/EF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiver 2000/12/EF, 2002/83/EF og 2002/87/EF med henblik på oprettelse af en ny organisationsstruktur for udvalg inden for finansielle tjenesteydelser (KOM(2003) 659 endelig udg.)

(CON/2004/7)

(2004/C 58/11)

- Den 18. november 2003 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiver 73/239/EØF, 85/611/EØF, 91/675/EØF, 93/6/EØF og 94/19/EF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiver 2000/12/EF, 2002/83/EF og 2002/87/EF med henblik på oprettelse af en ny organisationsstruktur for udvalg inden for finansielle tjenesteydelser (i det følgende benævnt »direktivforslaget«).
 - ECB's kompetence til at afgive udtalelser fremgår af artikel 105, stk. 4, første led, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, da direktivforslaget vedrører udvalgsstrukturen inden for finansielle tjenesteydelser og påvirker tilsyn og det finansielle systems stabilitet. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.
 - Direktivforslaget indgår i en pakke af foranstaltninger, som er vedtaget af Kommissionen med henblik på gennemførelsen af Rådets henstilling, baseret på rapporten fra Rådets Økonomiske og Finansielle Udvalg om regulering, tilsyn og stabilitet på det finansielle område, om udvidelse af den såkaldte »Lamfalussy-proces« vedrørende finansiell regulering fra værdipapirsektoren til banksektoren, forsikringssektoren, sektoren for arbejdsmarkedspensioner og sektoren for investeringsinstitutter (UCITS). Lamfalussy-processen er baseret på en model med fire niveauer. På niveau 1 vedtages retsakter af Europa-Parlamentet og Rådet efter den fælles beslutningsprocedure. Denne lovgivning indeholder rammeprincipperne, som afspejler de grundlæggende politiske beslutninger og definerer omfanget af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser. Niveau 2 omfatter den lovgivning, som vedtages af Kommissionen bistået af såkaldte »niveau 2-udvalg« bestående af repræsentanter for medlemsstaterne. Dette lovgivningsniveau indeholder de tekniske gennemførelsesforanstaltninger, som er nødvendige, for at principperne i niveau 1-lovgivningen kan føres ud i livet. Disse tekniske foranstaltninger udarbejdes på grundlag af det arbejde, der udføres i såkaldte »niveau 3-udvalg«, som består af højtstående repræsentanter for de nationale tilsynsmyndigheder. Niveau 3-udvalg har også til opgave at udvide samarbejdet mellem de relevante nationale myndigheder og skabe større konvergens i deres tilsynspraksis. Endelig tager Kommissionen og medlemsstaterne på niveau 4 skridt til at forbedre håndhævelsen af fællesskabslovgivningen.
 - Efter at Det Europæiske Råd i Stockholm havde godkendt henstillingerne i Vismandsudvalgets rapport om regulering af europæiske værdipapirmarkeder, vedtog Kommissionen den 6. juni 2001 to afgørelser⁽¹⁾ om oprettelse af Det Europæiske Værdipapirtilsynsudvalg (ESC) på niveau 2 og Det Europæiske Værdipapirudvalg (CESR) på niveau 3. Et andet udvalg på niveau 2, Udvalget for Finansielle Konglomerater (FCC), blev oprettet ved direktiv 2002/87/EF⁽²⁾.
 - Sammen med de afgørelser, der er vedtaget af Kommissionen, har direktivforslaget til formål at oprette to nye niveau 2-udvalg og to nye niveau 3-udvalg.
- Det Europæiske Bankudvalg (EBC) og Det Europæiske Udvalg for Forsikring og Arbejdsmarkedsorienterede Pensioner (EIOPC) oprettes som niveau 2-udvalg⁽³⁾. EBC og EIOPC vil — i lighed med ESC inden for værdipapirsek-

⁽¹⁾ Kommissionens afgørelse 2001/527/EF af 6. juni 2001 om oprettelse af Det Europæiske Værdipapirtilsynsudvalg, (EFT L 191 af 13.7.2001, s. 43), ændret ved afgørelse 2004/7/EF (EUT L 3 af 7.1.2004, s. 32), og Kommissionens afgørelse 2001/528/EF af 6. juni 2001 om oprettelse af Det Europæiske Værdipapirudvalg, (EFT L 191 af 13.7.2001, s. 45), ændret ved afgørelse 2004/8/EF (EUT L 3 af 7.1.2004, s. 33).

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/87/EF af 16. december 2002 om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringsselskaber og investeringselskaber i et finansielt konglomerat og om ændring af Rådets direktiv 73/239/EØF, 79/267/EØF, 92/49/EØF, 92/96/EØF, 93/6/EØF og 93/22/EØF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/78/EF og 2000/12/EF, (EUT L 35 af 11.2.2003, s. 1).

⁽³⁾ Kommissionens afgørelse 2004/9/EF af 5. november 2003 om nedsættelse af Det Europæiske Udvalg for Forsikring og Arbejdsmarkedsorienterede Pensioner, (EUT L 3 af 7.1.2004, s. 34), og Kommissionens afgørelse 2004/10/EF af 5. november 2003 om nedsættelse af Det Europæiske Bankudvalg, (EUT L 3 af 7.1.2004, s. 36).

toren og FCC inden for spørgsmål vedrørende finansielle konglomerater — rådgive Kommissionen i politikspørgsmål og i forbindelse med Kommissionens forslag inden for henholdsvis bank- og forsikringssektoren. De vil også bistå Kommissionen i dennes udøvelse af sine gennemførelsesbeføjelser på niveau 2. EBC og EIOPC vil erstatte henholdsvis det nuværende Rådgivende Udvalg for Banklovgivning og den nuværende Forsikringskomité. ECB vil — som det er tilfældet i ESC og FCC — deltage i EBC med observatørstatus.

Endvidere vil UCITS-Kontaktudvalgets nuværende opgaver med at bistå Kommissionen med gennemførelsesforanstaltninger inden for UCITS-sektoren, blive overtaget af ESC.

Formålet med direktivforslaget er at erstatte henvisninger i fællesskabslovgivningen til den tidligere udvalgsstruktur inden for bank-, forsikrings- og UCITS-sektoren med henvisninger til henholdsvis EBC, EIOPC og ESC. Kommissionens afgørelser om oprettelse af EBC og EIOPC og om udvidelse af ESC's rolle træder i kraft, når Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget direktivforslaget.

På niveau 3 er Det Europæiske Banktilsynsudvalg (CEBS) og Det Europæiske Tilsynsudvalg for Forsikrings- og Arbejds-markedspensionsordninger (CEIOPS) oprettet med virkning fra henholdsvis 1. januar 2004⁽⁴⁾ og 24. november 2003⁽⁵⁾. CEBS og CEIOPS har til opgave at rådgive Kommissionen i forbindelse med udkast til gennemførelsesforanstaltninger inden for deres respektive områder, at bidrage til konvergens inden for tilsynspraksis og udvide tilsynssamarbejdet, herunder udvekslingen af oplysninger om enkeltinstitutter under tilsyn. I overensstemmelse med henstillingerne i rapporten fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg er de centralbanker, som ikke er direkte involveret i tilsyn med individuelle kreditinstitutter, herunder ECB, medlemmer af CEBS uden stemmeret.

Endelig vil UCITS-Kontaktudvalgets nuværende opgaver med hensyn til arbejdet på niveau 3 blive overtaget af CESR, når direktivforslaget er vedtaget⁽⁶⁾.

5. ECB kan tilslutte sig, at Lamfalussy-processen udvides fra værdipapirsektoren til også at omfatte bank- og forsikringssektoren, sektoren for arbejdsmarkedspensioner og UCITS-sektoren. Som den interinstitutionelle overvågningsgruppe (IIMG) også påpeger i sin anden statusrapport, bidrager Lamfalussy-processen til en hurtig og fleksibel regulering

af EU-værdipapirmarkedene og egner sig til lovgivning inden for alle finansielle sektorer. ECB deler denne opfattelse og kan derfor fuldt ud støtte de foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået. Med en hensigtsmæssig interinstitutionel aftale, som sikrer alle de involverede fællesskabsinstitutioners rettigheder, vil en udvidelse af Lamfalussy-processen medføre en mere effektiv og gennemsigtig lovgivningsproces inden for alle finansielle sektorer. Den vil gøre det nemmere at reagere hurtigt og effektivt med regulering på udviklingen på markedet.

6. En udvidelse af Lamfalussy-processen til alle finansielle sektorer giver også mulighed for at skabe en mere harmoniseret og forenklet ramme for regulering. I denne forbindelse vil ECB gerne fremhæve ønskværdigheden af yderligere fremskridt med udviklingen af et mere ensartet europæisk regelsæt for finansielle institutioner. Henstillingerne i IIMG's anden statusrapport peger i den samme retning. Ifølge rapporten bør foranstaltninger på niveau 1 begrænses til rammeprincipper, og foranstaltninger på niveau 2 bør indeholde klare regler for at sikre en ensartet gennemførelse i medlemsstaterne. Endvidere gives der i rapporten udtryk for, at der bør være en hyppigere anvendelse af forordninger på niveau 2. Rapporten anbefaler også at begrænse anvendelsen af direktiver på dette niveau til tilfælde, hvor afgørende hensyn taler imod anvendelsen af forordninger, eller hvor der kan påvises et behov for national lovgivning. ECB kan tilslutte sig disse henstillinger. Hvis de følges, kan det gradvis føre til, at retsakter på niveau 2 kommer til at udgøre hovedparten af tekniske regler gældende for finansielle institutioner i EU. Samtidig vil de aspekter, som det er mere hensigtsmæssigt at regulere i EU-lovgivning, kunne overføres fra national lovgivning til retsakter på niveau 2. ECB er overbevist om, at et sådant harmoniseret og forenklet europæisk regelsæt ville bidrage væsentligt til at fremme integreringen af finansielle markeder, det ville i betydelig grad mindske finansielle institutioners reguleringsmæssige omkostninger samt styrke brugernes rettigheder med hensyn til finansielle tjenesteydelser. I den nye reguleringsproces vil omfattende samråd med markedsdeltagerne være af afgørende betydning for identifikationen af tilbageværende hindringer for integreringen af finansielle markeder og for udarbejdelsen af reguleringsmæssige løsninger, som kan fjerne dem.

7. Med hensyn til niveau 2-udvalgene bifalder ECB særligt de foranstaltninger, der vedrører banksektoren. Direktivforslaget understreger med rette EBC's reguleringsmæssige fokus, idet det anerkender den væsentlige fremgang, der er sket inden for tilsynssamarbejdet i EU siden det første og det andet bankdirektiv⁽⁷⁾. Endvidere vil oprettelsen af CEBS på

⁽⁴⁾ Kommissionens afgørelse 2004/5/EF af 5. november 2003 om oprettelse af Det Europæiske Banktilsynsudvalg, (EUT L 3 af 7.1.2004, s. 28).

⁽⁵⁾ Kommissionens afgørelse 2004/6/EF af 5. november 2003 om oprettelse af Det Europæiske Tilsynsudvalg for Forsikrings- og Arbejds-markedspensionsordninger, (EUT L 3 af 7.1.2004, s. 30).

⁽⁶⁾ Se Kommissionens afgørelse 2004/7/EF og 2004/8/EF, angivet i fodnote 1.

⁽⁷⁾ Rådets første direktiv 77/780/EØF af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut, (EFT L 322 af 17.12.1977, s. 30) (ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF). Rådets andet direktiv 89/646/EØF af 15. december 1989 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og om ændring af direktiv 77/780/EØF, (EFT L 386, af 30.12.1989, s. 1). Begge direktiver er nu kodificeret i direktiv 2000/12/EF.

niveau 3 danne grundlag for en yderligere udvidelse og styrkelse af et sådant samarbejde. ECB bemærker i den forbindelse forslaget om ophævelse af artikel 59 i direktiv 2000/12/EF⁽⁸⁾ vedrørende observationsnøgletal for solvens og likviditet. ECB kan tilslutte sig dette forslag og ligeledes bevæggrundene for ophævelsen af forslaget som beskrevet i direktivforslagets begrundelse: Observationsnøgletal for solvens er på baggrund af direktivets definition af solvensnøgletal nu stort set overflødige, og udarbejdelsen af observationsnøgletal for likviditet er forældet på grund af udviklingen i bankernes forvaltning af likviditetsrisici. Det er endvidere mere hensigtsmæssigt, at tilsyn med solvens og likviditet udføres af de kompetente myndigheder og centralbankerne, i betragtning af den udveksling af informationer mellem disse, der er nødvendig for, at et sådant tilsyn kan udføres. ECB bemærker i den forbindelse, at det er vigtigt at anerkende den rolle, som Banktilsynskomiteén (BSC) under Det Europæiske System af Centralbanker spiller, idet denne allerede har udviklet en ramme for overvågning af udviklingen med hensyn til tilsyn på makroniveau.

8. Med hensyn til de nye niveau 3-udvalg mener ECB, at de vil styrke tilsynssamarbejdet i alle de finansielle sektorer og sikre en mere konsekvent gennemførelse både af principperne på niveau 1 og de tekniske regler på niveau 2. Endvidere vil et samarbejde på niveau 3 bidrage til større tilsynsmæssig konvergens ved fastsættelsen af fælles standarder og bedste praksis og derved forbedre det generelle tilsyn med finansielle institutioner og koncerner, der opererer i hele EU, samtidig med at byrden forbundet med overholdelsen af tilsynskravene lettes. På stadigt mere integrerede markeder vil et tættere samarbejde mellem de relevante myndigheder gøre det lettere at overvåge truslerne mod finansielle institutioners sikkerhed og sundhed og risiciene for den finansielle stabilitet. I den forbindelse ser ECB med stor tilfredshed på den kendsgerning, at Kommissionens afgørelse om oprettelsen af CEBS anerkender de særlige forhold, der gælder for tilsynssamarbejde inden for bankvirksomhed. Et tæt og effektivt samarbejde mellem centralbankerne og tilsynsmyndighederne er afgørende for at fremme finansiell

stabilitet. Bankaktiviteter indebærer en systemisk risiko, som angår centralbankernes centrale interesser på grund af dens indflydelse på betalingssystemer og pengepolitiske operationer. Et styrket dagligt samarbejde mellem centralbankfunktioner og tilsynsfunktioner er en forudsætning for at sikre et smidigt samarbejde i tilfælde af en krisesituation. Derfor glæder det ECB at se, at centralbankernes afgørende rolle, uanset omfanget af deres engagement i den faktiske udførelse af tilsyn, er afspejlet i CEBS's sammensætning.

9. Endelig ønsker ECB at gøre opmærksom på, som det også fremgår af begrundelsen til direktivforslaget, at udvidelsen af Lamfalussy-processen til alle finansielle sektorer bør gennemføres snarest muligt med henblik på de foranstaltninger, der mangler at blive vedtaget inden for rammerne af handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser. Den nye proces vil være særlig vigtig til sikring af, at gennemførelsen af den kommende EU-reguleringsramme om krav til bankers kapitalgrundlag forløber parallelt med og er i overensstemmelse med den nye Basel-aftale, for derved at undgå konkurrencemæssige ulemper for finansielle institutioner i EU. Endvidere vil Lamfalussy-processen danne grundlag for en effektiv gennemførelse og håndhævelse af de foranstaltninger på fællesskabsretligt plan, som allerede er truffet i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser, med henblik på at høste det fulde udbytte af dette initiativ. Behovet for at øge fleksibiliteten i lovgivningsprocessen, for at forenkle EU-regulering, for at opnå større ensartethed i gennemførelsen og håndhævelsen af EU-reglerne og for at styrke tilsynssamarbejdet vil blive endnu mere presserende, når EU består af 25 medlemsstater.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 20. februar 2004.

Jean-Claude TRICHET

Formand for ECB

⁽⁸⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut, (EFT L 126 af 26.5.2000, s. 1) (senest ændret i akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union – Bilag II: Liste omhandlet i artikel 20 i tiltrædelsesakten — 3. Fri bevægelighed for tjenesteydelser, (EUT L 236 af 23.9.2003, s. 335).