



DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK
EUROSYSTEMET

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE
af 11. december 2012
om den finansielle lovgivning
(ECB/2012/104)

Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 5. november 2012 en anmodning fra Finanstilsynet om en udtalelse om et forslag til lov om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om værdipapirhandel m.v., lov om betalingstjenester og elektroniske penge, lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, lov om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med forsikring, pension og lignende finansielle ydelser og forskellige andre love (herefter "lovforslaget").

ECB's kompetence til at afgive udtalelse har hjemmel i artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, samt artikel 2, stk. 1, sjette led, i Rådets beslutning (98/415/EF) af 29. juni 1998 om de nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsfor skrifter¹, da udkastet til loven indeholder regler for finansielle institutioner, for så vidt de materielt påvirker de finansielle institutioner og de finansielle markeders stabilitet. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

1. Formålet med lovforslaget

1.1 Lovforslaget indfører en række ændringer af den finansielle lovgivning. Disse ændringer skal styrke tilsynet med de finansielle virksomheder, sikre en effektiv håndhævelse i tilfælde af overtrædelser af den finansielle lovgivning, og generelt at styrke den finansielle sektor. Lovforslaget indeholder endvidere bestemmelser om oprettelse af et nationalt Systemisk Risikoråd², som skal udøve et makroprudentielt tilsyn, og gennemfører række ændringer i national lovgivning, der følger af EU-regulering.

1.2 *Styrket finansielt tilsyn og effektiv håndhævelse*

Lovforslaget indeholder en række ændringer, der skal styrke det finansielle tilsyn og sikre effektiv håndhævelse i tilfælde af overtrædelser af den finansielle lovgivning, herunder bl.a.:

¹ EFT L 189 af 3.7.1998, s. 42.

² Jf. lovforslagets § 1, stk. 30.

- a) den gældende indberetningspligt i § 75 i lov om finansiel virksomhed udvides, således at pligten også finder anvendelse på finansielle holding virksomheder vedrørende forhold, der er af afgørende betydning for den fortsatte drift af holding virksomhedernes datterselskaber³,
- b) muligheden for at Finanstilsynet kan udveksle oplysninger med anklagemyndigheden og politiet på et tidligere tidspunkt, end hvad i dag er muligt forbedres (dvs. på et tidspunkt, hvor det i tilsynets sagsbehandling endnu ikke er klarlagt, at en fysisk eller juridisk person med rimelig grund er mistænkt for et strafbart forhold i henhold til straffeloven eller lovene inden for Finanstilsynets område⁴),
- c) det bliver muligt for Finanstilsynet at offentliggøre resultaterne af i) sager, som Finanstilsynet overgiver til politimæssig efterforskning, ii) sager, som afsluttes ved vedtagelse af et administrativt bødeforlæg, samt iii) Finanstilsynets påbud til virksomheder om at berigtige misvisende oplysninger, som den pågældende virksomhed har oplyst om sig selv⁵,
- d) Finanstilsynet får mulighed for at indgå aftaler om at udføre visse typer af opgaver mod betaling fra offentlige myndigheder, statslige institutioner mv., hvis udførelsen af opgaven bidrager til at sikre den finansielle stabilitet⁶, og
- e) en ny tilgang til håndhævelse af solvenskrav indføres, herunder får Finanstilsynet mulighed for at pålægge finansielle institutter visse foranstaltninger, der skal sikre sådanne institutters kapitaldækning⁷.

1.3 *Foranstaltninger til styrkelse af den finansielle sektor*

For at styrke de individuelle finansielle institutter og den finansielle sektor generelt samt for at fremme yderligere konsolidering, indeholder lovforslaget endvidere følgende foranstaltninger:

- a) anvendelsesområdet for lånemidler optaget af institutter med tilladelse til at udstede særligt dækkede obligationer udvides til også at omfatte forstærkning af kapitaloverdækningen i sådanne institutter⁸,
- b) nye regler om fusioner mellem sparekasser, andelskasser, gensidige forsikringsselskaber og kapital-selskaber indføres for at fremme konsolidering i den finansielle sektor⁹. For at sikre bestyrelsens uafhængighed i sparekassefonde eller andelskasseforeninger/fonde gøres endvidere udpegelsen af bestyrelsesmedlemmerne i sådanne foreninger/fonde mere gennemsigtig¹⁰,

³ Jf. nyt stk. 4 i § 75 i lov om finansiel virksomhed, indsat ved lovforslagets § 1, stk. 7.

⁴ Jf. ny ordlyd af § 354, stk. 6 i lov om finansiel virksomhed, indsat ved lovforslagets § 1, stk. 39.

⁵ Jf. lovforslagets § 1, stk. 43 og 46, § 2, stk. 33, § 3, stk. 4, § 4, stk. 9, § 5, stk. 6, § 8, stk. 3, § 11, stk. 5, § 12, stk. 2, § 13, stk. 2, § 14, stk. 4 og § 15, stk. 2.

⁶ Jf. nyt stk. 5 i § 344 i lov om finansiel virksomhed, indsat ved lovforslagets § 1, stk. 33.

⁷ Jf. nyt stk. 2 i § 225 i lov om finansiel virksomhed, indsat ved lovforslagets § 1, stk. 23.

⁸ Jf. ny ordlyd af § 152b, i lov om finansiel virksomhed, indsat ved lovforslagets § 1, stk. 18.

⁹ Jf. ny ordlyd af § 205 i lov om finansiel virksomhed, indsat ved lovforslagets § 1, stk. 19.

¹⁰ Jf. ny ordlyd af § 209, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, indsat ved lovforslagets § 1, stk. 21.

- c) Finanstilsynet skal føre tilsyn med rammerne for finansielle institutters fastsættelse af referencerenter. Dette skal genskabe tilliden til Copenhagen Interbank Offered Rate (CIBOR) og sikre øget kontrol med fastsættelsen af CIBOR og andre relevante referencerenter¹¹.

1.4 *Oprettelse af et nationalt Systemisk Risikoråd*

Med lovforslaget oprettes et national makroprudentielt Systemisk Risikoråd, som vil være kompetent til at vedtage og kommunikere observationer, advarsler og henstillinger til de relevante offentlige myndigheder, regeringen og offentligheden vedrørende systemiske risici inden for det finansielle område¹². Advarsler og henstillinger vil som udgangspunkt kunne rettes mod Finanstilsynet. Dog vil advarsler og henstillinger vedrørende lovgivningen blive rettet mod regeringen. Det Systemiske Risikoråd vil kunne blive hørt om advarsler og henstillinger fra Det Europæiske Systemiske Risikoråd (ESRB)¹³.

Det Systemiske Risikoråd består af to repræsentanter fra Danmarks Nationalbank, to fra Finanstilsynet, én fra hvert af de tre økonomiske ministerier og tre uafhængige eksperter udpeget af Erhvervs- og Vækstministeriet efter høring af Danmarks Nationalbank¹⁴. Formanden for Danmarks Nationalbank varetager formandskabet for rådet¹⁵.

Det Systemiske Risikoråds afgørelser træffes ved simpelt flertal. Dog har Finanstilsynet og ministerierne ikke stemmeret i forhold til beslutninger om observationer, advarsler og henstillinger, der retter sig mod regeringen¹⁶. Disse observationer, henstillinger og advarsler offentliggøres, medmindre rådet beslutter at disse skal være fortrolige af hensyn til den finansielle stabilitet¹⁷. Modtageren af en advarsel eller en henstilling er forpligtet til inden for en periode på tre måneder efter modtagelsen offentligt at orientere rådet om de foranstaltninger, som vil blive truffet eller afgive forklaring, hvis ingen foranstaltninger træffes¹⁸.

Finanstilsynet, de relevante ministerier og Danmarks Nationalbank er forpligtet til at udveksle oplysninger og dokumentation på anmodning fra rådet, herunder fortrolige statistiske oplysninger, som Danmarks Nationalbank har indhentet, hvis rådet vurderer, at oplysningerne er nødvendige, for at rådet kan udføre sine opgaver¹⁹.

2. **Generelle bemærkninger**

- 2.1 ECB hilser ændringerne af den danske finansielle lovgivning, som vil medføre øget tilsyn og håndhævelse samt en generel styrkelse af den finansielle sektor, velkommen.

11 Jf. ny ordlyd af § 343s og § 343r i lov om finansiel virksomhed, indsat ved lovforslagets §1, stk. 31.

12 Jf. ny ordlyd af § 343s i lov om finansiel virksomhed, indsat ved lovforslagets §1, stk. 30.

13 Jf. ny § 343s, stk. 3 i lov om finansiel virksomhed.

14 Jf. ny § 343s, stk. 1 i lov om finansiel virksomhed.

15 Jf. ny § 343s, stk. 1, nr. 1, i lov om finansiel virksomhed.

16 Jf. ny § 343s, stk. 5, i lov om finansiel virksomhed.

17 Jf. ny § 343s, stk. 6, i lov om finansiel virksomhed.

18 Jf. ny § 343s, stk. 7 og 8, i lov om finansiel virksomhed.

19 Jf. ny § 343s, stk. 9 i lov om finansiel virksomhed..

2.2 Under hensyn til behovet for at træffe passende foranstaltninger til at imødegå de mulige systemiske virkninger, som nødlidende grænseoverskridende institutter kan forårsage, fremhæver ECB, at det kan være nødvendigt at tilpasse de nationale juridiske rammer for krisehåndtering til fremtidige lovgivningsinitiativer på EU-plan²⁰. ECB opfordrer navnlig til, at initiativer, som de nationale kompetente myndigheder har indført for at genskabe tilliden til de finansielle markeder, koordineres i tæt samarbejde med andre medlemsstater og EU-institutionerne og har som mål at gennemføre fælles principper.

3. Styrket finansielt tilsyn og effektiv håndhævelse

3.1 Den finansielle krise har vist, hvor vigtigt det er, at der eksisterer effektive tilsynsmekanismer vedrørende det finansielle system. ECB glæder sig over foranstaltninger, der styrker de kompetente myndigheders beføjelser til at intervenere, hvis stabiliteten af enten individuelle finansielle institutter eller hele det finansielle system er truet. I denne sammenhæng giver lovforslaget øgede muligheder for, at Finanstilsynet kan reagere rettidigt og effektivt i forhold til solvente finansielle institutter, som står over for problemer, ved at kunne pålægge institutterne at træffe tidlige interventionsforanstaltninger med henblik på at styrke deres kapitaldækning.

3.2 ECB bemærker også de foreslåede foranstaltninger, der skal fremme udveksling af oplysninger og samarbejde mellem kompetente myndigheder, samt den øgede offentlighed omkring Finanstilsynets arbejde, som skal sikre mere gennemsigtighed og effektivt tilsyn samt håndhævelse på det finansielle område. Foranstaltninger, der skal øge offentligheden og udvekslingen af oplysninger, bør dog også tage højde for, at fortrolige oplysninger er sikret tilstrækkeligt²¹.

4. Foranstaltninger til styrkelse af den finansielle sektor

ECB tilslutter sig de foranstaltninger, der skal forstærke kapitaldækningen i finansielle institutter, der har tilladelse til at udstede særligt dækkede obligationer, ved optagelse af lånemidler. Udvidelsen af anvendelsesområdet for optagelse af lånemidler medfører større fleksibilitet hos de finansielle institutter og bidrager således til at vedligeholde en velfungerende realkreditsektor. ECB bemærker imidlertid, at hvor junior covered bonds anvendes i den samme sikkerhedspulje, bør dette kun forekomme inden for den pågældende bankkoncern²².

ECB hilser initiativer velkommen, der skal genskabe tilliden til referencerenter, og fremhæver, at forslag til reform af sådanne referencerenter bør koordineres på EU-plan for at sikre konsekvens og skabe lige vilkår. I den forbindelse henleder ECB opmærksomheden på Eurosystemets høringssvar til Europa-Kommissionens offentlige høring om regulering af indeks, offentliggjort den 14. november 2012²³. Eurosystemets henstillinger fokuserer på at forstærke styringen i forbindelse med

20 Jf. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Europa-Parlamentets Rådets direktiv 2002/87/EF om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringsselskaber og investeringsselskaber i et finansielt konglomerat (KOM(2011) 453 endelig) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om reguleringskrav for kreditinstitutter og investeringsselskaber (KOM(2011) 452 endelig).

21 Jf. udtalelse CON/2011/5, afsnit 3.10.

22 Jf. udtalelse CON/2012/.

23 Jf. Eurosystemets høringssvar af 14. november 2012 på Europa-Kommissionens offentlige høring om regulering af indeks, som findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu.

beregning af Euribor, men de kan også udgøre retningslinjer for regulering af og tilsyn med andre systemisk vigtige indeks. Sådanne retningslinjer bør sikre, at medlemskabet af Direktionen i de rentestillende organer og af de relevante styringsgrupper er mere nuanceret for at afspejle renternes offentlige karakter, at enheder, der er uafhængige af de rentestillende organer, udfører uddybende kontrol af renterne, og at processerne for bankernes indstilling af renter er underlagt obligatorisk revision.

5. Oprettelse af et nationalt Systemisk Risikoråd

- 5.1 ECB hilser de foreslåede ændringer om oprettelse af et nationalt Systemisk Risikoråd som en national makroprudentiell myndighed velkommen²⁴. ECB tilslutter sig de foreslåede nationale rammer for det nationale makroprudentielle tilsyn, hvor Danmarks Nationalbank er repræsenteret og varetager formandskabet. ECB forstår i henhold til lovforslagets almindelige bemærkninger, at Danmarks Nationalbanks centralbankuafhængighed ikke påvirkes af dennes medvirken i Det Systemiske Risikoråd²⁵. I den forbindelse bemærker ECB, at Danmarks Nationalbank varetager sekretariatsbetjeningen af Det Systemiske Risikoråd, og at andre myndigheder deltager i sekretariatet. ECB henstiller, at der træffes foranstaltninger, således at Danmarks Nationalbanks øgede anvendelse af midler herved ikke påvirker dens finansielle uafhængighed²⁶.
- 5.2 Lovforslaget muliggør, at Det Systemiske Risikoråd og Danmarks Nationalbank kan udveksle oplysninger, såfremt disse oplysninger er nødvendige for at rådet kan udføre sine opgaver. ECB bemærker, at nationale bestemmelser om oprettelse af nationale makroprudentielle myndigheder bør være konsistente med EU-lovgivning, der regulerer udvekslingen af tilsynsmæssige og statistiske oplysninger²⁷ og der opretter ESRB som et EU-organ med ansvar for makroprudentielt tilsyn med det finansielle system inden for EU²⁸. I den forbindelse er det ECB's opfattelse, at lovforslaget udtrykkeligt bør give Det systemiske Risikoråd beføjelser til at udveksle oplysninger med andre makroprudentielle myndigheder, centralbanker og med ESRB, navnlig vedrørende foranstaltninger, der skal imødegå systemiske risici på nationalt plan²⁹.

²⁴ Jf. CON/2012/55.

²⁵ Jf. afsnit 2.6.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

²⁶ Jf. ECB's Konvergensrapport fra maj 2012, s. 25. Alle ECB's dokumenter findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu.

²⁷ Jf. afsnit 2.2.6 i udtalelse CON/2010/7. Jf. artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/87/EF af 16. december 2002 om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringsselskaber og investeringsselskaber i et finansielt konglomerat (EUT L 35 af 11.2.2003, s. 1), artikel 58, stk. 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004 om markeder for finansielle instrumenter (EUT L 145 af 30.4.2004, s. 1), artikel 49 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EUT L 177 af 30.6.2006, s. 1), artikel 70 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) (EUT L 335 af 17.12.2009, s. 1) og artikel 1, stk. 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1092/2010 af 24. november 2010 om makrotilsyn på EU-plan med det finansielle system og om oprettelse af et europæisk udvalg for systemiske risici (EUT L 331 af 15.12.2010, s. 1). Jf. også artikel 57a i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Europa-Parlamentets Rådets direktiv 2002/87/EF om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringsselskaber og investeringsselskaber i et finansielt konglomerat (KOM(2011) 453 endelig).

²⁸ Jf. artikel 3, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1092/2010.

²⁹ Jf. udtalelse CON/2012/55, afsnit 4.1. Jf. også artikel 57a i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Europa-Parlamentets Rådets direktiv 2002/87/EF om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringsselskaber og investeringsselskaber i et finansielt konglomerat (KOM(2011) 453 endelig).

ECB-PUBLIC

5.3 Endelig bør foranstaltninger truffet af nationale makroprudentielle myndigheder ikke stride med men derimod supplere ESRB's foranstaltninger på EU-plan³⁰. ECB henstiller, at lovforslaget tager højde for, at Det Systemiske Risikoråd samarbejder tæt med ESRB og underretter ESRB om alle foranstaltninger, som træffes for at imødegå systemiske risici på nationalt plan, og endvidere, at rådet underretter ESRB forud for dets udstedelse eller offentliggørelse af advarsler eller henstillinger, hvis væsentlige grænseoverskridende virkninger kan forventes.

Denne udtalelse vil blive offentliggjort på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 11. december 2012.

[Underskrift]

Formand for ECB

Mario DRAGHI

³⁰ Jf. udtalelse CON/2012/55, afsnit 4.2.