

Status på det finansielle tilsyn i EU

Baggrund - retsgrundlag

Med direkte baggrund i finanskrisen blev der pr. 1. januar 2011 etableret en helt ny europæisk tilsynsstruktur på det finansielle område. Det retlige grundlag for etableringen er 4 Europaparlaments- og rådsforordninger af 24. november 2010 (Nr. 1092-1095/2010), der etablerede følgende tilsynsenheder:

- Det Europæiske Udvalg for Systemiske risici (ESRB)
- Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA)
- Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensioner (EIOPA)
- Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA)

ESRB fungerer på makroniveau med henblik på tidlig registrering af tegn på finansielle kriser samt håndtering af finansielle kriser i samarbejde med de øvrige EU- institutioner, ECB og de tre nyoprettede tilsynsmyndigheder.

De tre tilsynsmyndigheder (i daglig tale ESA'erne) har hver på deres område til opgave at medvirke til etablering og drift af et effektivt og harmoniseret finansielt tilsyn i EU.

Forordningerne foreskriver, at EU-Kommissionen senest 2. januar 2014 og herefter hvert tredje år skal offentliggøre en general rapport om erfaringerne med de nye myndigheders virksomhed og de dertil knyttede procedurer. Bl.a. skal samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne indbyrdes og samarbejdet med de øvrige EU- institutioner samt de nationale tilsynsmyndigheder evalueres. Kommissionen har som forberedelse til den nævnte rapport ved det kommende årsskifte gennemført en offentlig høring, der efterlyser erfaringer på området, erfaringer som ifølge sagens natur på nuværende tidspunkt må begrænsede.

Den direkte anledning til denne artikel er den forestående status. Hovedfokus er på EIOPA. Eftersom der er lagt op til et tæt samarbejde mellem de tre tilsynsmyndigheder og i betydeligt omfang også til ensretning af regler og praksis på de tre tilsynsområder, er det vigtigt også at være opmærksom på erfaringer og praksis fra EBA og ESMA.

Facts om EIOPA

Placering i beslutningssystemet i EU

Beslutningssystemet i EU på det finansielle område opererer med følgende 4 niveauer:

- 1) Rammelovgivning (primært i form af direktiver og forordninger). Forslag fremsættes af Kommissionen og behandles i en samarbejdsproces mellem Ministerrådet

(Rådet) og Europaparlamentet samt i mangel af enighed også med deltagelse af Kommissionen i den såkaldte dialogproces (Niveau 1)

- 2) Gennemførelsesforanstaltninger er supplerende teknisk regulering, der udfylder rammelovgivningen (Niveau 2)
- 3) Samarbejde på tilsynsniveauet (Niveau 3)
- 4) Håndhævelse (Niveau 4)

EIOPA har, som de andre ESA'er, formelle beføjelser på niveau 2, 3 og 4, jf. nærmere i det følgende. De har imidlertid også en rolle i forhold til niveau 1 i kraft af en mere bred bemyndigelse (i forordningernes artikel 34) til efter anmodning eller på eget initiativ at afgive udtalelser til Rådet, Parlamentet og Kommissionen om alle emner inden for deres område.

Opgaverne

Opgaverne og beføjelserne er ret præcist opregnet i forordning 1094/2010. EIOPA forventes at gøre følgende:

- Udarbejde udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder og gennemførelsesmæssige tekniske standarder, der har hjemmel i og supplerer den overordnede finansielle regulering i forordninger og direktiver. Eksempler på rammeregulering inden for forsikringsområdet (Niveau 1) er Solvens II – direktivet og det tilhørende gennemførelsesdirektiv (Omnibus II), der på grund af politiske vanskeligheder endnu ikke er trådt i kraft. I praksis varetages denne opgave i tæt samarbejde med Kommissionen.

Udkastene til standarder forelægges de øverste EU-organer, der efter fastlagte procedurer kan afvise eller kræve ændringer i udkastene og der gennemføres offentlige høringer. Procedurerne er ikke helt ens for de to typer af tekniske standarder.

Kommissionen godkender endeligt de forslåede reguleringer.

- Udstede selvstændige retningslinjer (guidelines) og henstillinger til medlemslandenes tilsynsmyndigheder eller til finansielle institutioner med henblik på at fastlægge en konsekvent og effektiv tilsynspraksis og sikre en ensartet anvendelse af EU-retten (Niveau 3)

EIOPA beslutter, om der skal afholdes offentlige høringer inden udstedelsen.

Medlemslandenes tilsynsmyndigheder skal inden for en frist på 2 måneder meddele EIOPA, om de efterlever eller agter at efterleve de udstedte guidelines mv., idet det er forventningen, at såvel nationale tilsynsmyndigheder og finansielle institutioner efterlever EIOPA's beslutninger. Der er indtil nu bl.a. udstedt guidelines om behandlingen af klager i forsikringsselskaber og om midlertidige foranstaltninger med henblik på ikrafttræden af Solvens II. Retningslinjerne vedr. Solvens II, der har til formål at videreføre forberedelserne hen imod implementering af Solvens II-reformen, drejer sig om ledelse (governance) af forsikringsselskaber, selskabernes vurdering af egne risici og solvensbehov (ORSA), rapporteringen til de nationale

tilsynsmyndigheder samt ansøgninger om brug af interne modeller i stedet for standardmodellerne til opgørelse af solvensbehovet.

- Påtale manglende eller mangelfuldt nationalt tilsyn eller overtrædelser af EU- retten. Påtalen kan i mangel af national efterlevelse følges op af et egentligt påbud til de nationale tilsynsmyndigheder og i sidste ende af et direkte påbud til en finansielt institut (Niveau 3 og 4)
- Afgive udtalelser til Europaparlamentet, Rådet og Kommissionen, som også kan anmode EIOPA om oplysninger og vurderinger (Niveau 1 og 2)
- Indsamle nødvendige oplysninger hos nationale tilsynsmyndigheder og om nødvendigt direkte hos finansielle institutter (Niveau 3)
- Udarbejde sammenlignende undersøgelser (peers) af nationale tilsynsmyndigheder, bl.a. m.h.t. ressourcer, organisation, EU- konvergerende praksis osv. (Niveau 3)
- Medvirken i det fælles system for krisehåndtering

Hovedhensynene i opgaveudførelsen er følgende:

- Forbedring af det indre marked for forsikrings- og pensionsydelse
- Øget gennemsigtighed og effektivitet på markedet
- Ensartet tilsyn og efterlevelse af EU-retten
- Ensartede konkurrencevilkår i EU-landene
- Tilstrækkeligt tilsyn med risici
- Øget forbrugerbeskyttelse

Retlig status og organisation

EIOPA er et EU- organ, der har status som en selvstændig juridisk person. Dets hjemsted er i Frankfurt am Main i Tyskland.

Finansieringen stammer i hovedsagen fra bidrag fra de nationale myndigheder, der har ansvaret for det finansielle tilsyn med forsikringssselskaber og arbejdsmarkedspensionsleverandører, samt tilskud fra EU's almindelige budget. Der er pt. 112 ansatte medarbejdere i EIOPA. En yderligere, begrænset vækst er planlagt.

EIOPA's øverste organ er Tilsynsrådet, der består af formanden for EIOPA, lederne af de finansielle tilsyn i medlemsstaterne samt en repræsentant fra hhv. EU-Kommissionen, ESRB og fra EBA samt ESMA (de to andre ESA'er). Tilsynsrådet fastlægger de overordnede retningslinjer for EIOPA's arbejde og vedtager EIOPA's udtalelser, henstillinger og afgørelser. Beslutninger træffes som hovedregel ved almindelig stemmeflerhed, og hvert medlemstilsyn har én stemme. Kvalificeret flertal kræves dog ved til vedtagelse af tekniske standarder, tekniske gennemførelsesforanstaltninger samt guidelines og henstillinger. Kravet om kvalificeret flertal på disse områder skyldes formentlig, at EIOPA i disse tilfælde har del i lovgivningskompetencen i EU. Tilsynsrådets afgørelser skal begrundes, og adressaterne skal så vidt muligt høres, inden der træffes

afgørelse. Tilsynsrådet har nedsat en række underudvalg, der i vidt omfang består af repræsentanter for de nationale tilsynsmyndigheder. Det er i forordningen understreget, at medlemmerne af tilsynsrådet er uafhængige af andre EU- institutioner, medlemsstaters regeringer eller noget andet offentligt eller privat organ. Det er også fremhævet, at de skal arbejde objektivt i Unionens interesse og ikke ud fra nationale eller andre særinteresser.

Tilsvarende krav stilles til formanden og direktøren for EIOPA, der begge vælges/udpeges af Tilsynsrådet.

Styrelsesudvalget i EIOPA har til opgave at kontrollere, at EIOPA udfører opgaverne som forudsat i forordningen, udvalget udarbejder forslag til arbejdsprogram, som vedtages af tilsynsrådet, og udvalget udarbejder EIOPA's plan for personalepolitikken.

EIOPA er repræsenteret i Det Fælles Udvalg af Europæiske Tilsynsmyndigheder, der har til opgave at sikre tværsektoriel sammenhæng, navnlig med hensyn til reguleringen af finansielle konglomerater, regnskab og revision samt bekæmpelse af hvidvask.

Der er nedsat et fælles klagenævn for ESA'erne, som berørte nationale tilsynsmyndigheder og finansielle institutter kan klage til over afgørelser truffet af ESA'erne.

I tilknytning til EIOPA er der nedsat en interessentgruppe for forsikrings- og genforsikringsordninger og en interessentgruppe for arbejdsmarkedspensionsordninger.

Grupperne består af 30 medlemmer, hvoraf mindst 5 skal være uafhængige, anerkendte akademikere. Ti af medlemmerne repræsenterer virksomhederne de respektive brancher og resten repræsenterer brugerne af tjenesteydelserne. Grupperne høres om den supplerende regulering og henstillinger og guidelines mv., med mindre disse vedrører konkrete finansielle institutter. Interessentgruppernes udtalelser offentliggøres. Grupperne holder møder mindst 4 gange om året.

Foreløbig evaluering

Med forbehold for, at EIOPA kun har fungeret i godt 2½ år, og at der i perioden er sket en gradvis opbygning af organisationen, kan følgende punkter fremhæves:

Generel styrkelse af faglighed og kvalitet

Det er det generelle indtryk, som bl.a. er kommet til udtryk i Insurance Europes svar på den offentlige høring, at EIOPA har bidraget væsentligt til at styrke det faglige niveau i EU-reguleringen. EIOPA har også på en række punkter vist vejen hen imod en mere ensartet tilsynspraksis og efterlevelse af EU-retten i medlemslandene. Og der igangsæt forberedelse af en række initiativer med henblik på at forbedre forholdene for forbrugerne.

Svækket politisk indflydelse på regulering og tilsyn

Siden midten af 1990'erne har et tilbagevendende spørgsmål i den finansielle sektor i Danmark været niveauet for og den nærmere gennemførelse af den politiske indflydelse

på tilsynet med sektorens virksomheder. Det gælder også i forsikrings- og pensionsdelen af sektoren. Kravet om indgående indsigt og politisk indflydelse på en vigtig samfundssektor med klare forbindelser til den økonomiske politik og finanspolitikken er løbende blevet brugt som argument for stærk politisk indflydelse på såvel regulering som på det praktiske tilsyn. Over for disse synspunkter står, at reguleringen og tilsynet med finansielle virksomheder ikke bør styres af et politisk behov for at vise handlekraft i konkrete sager eller af sektorens nære forbindelse til samfundsøkonomien, som er politikernes primære slagmark. Med i billedet hører også, at den finansielle sektor og den tilhørende lovgivning i politiske kredse generelt opfattes som kompliceret og meget teknisk.

Synspunkter af den nævnte art var også fremme i forbindelse med etableringen af det nye europæiske tilsynssystem samt dets forgængere, men debatten nåede i Danmark aldrig ud til offentligheden og fyldte heller ikke ret meget i politiske kredse.

Baggrunden er formentlig en politisk erkendelse af, at udviklingen i den danske finansielle lovgivning og tilsynet i de seneste årtier stort set uden undtagelse har ført til en styrkelse af Finanstilsynets rolle og indflydelse. Tendensen i den danske finansielle lovgivning og i udviklingen af tilsynet har entydigt været stigende tilsynsindflydelse på udformningen af lovforslag, på indholdet af den supplerende, administrative regulering samt på håndhævelsen af lovgivningen og sanktioneringen af lovovertrædelser mv.

Etableringen af den nye europæiske tilsynsstruktur på det finansielle område kan i det lys betragtes som en naturlig forlængelse af den igangværende udvikling i Danmark, med svækket politisk indsigt og politisk indflydelse på forholdene i den finansielle sektor.

En vis modvægt til denne svækkelse af national, politisk indflydelse findes selvfølgelig i Europaparlamentets og Rådets (Ministerrådet) mulighed for at sige fra over for forslag til supplerende tekniske standarder fra ESA'erne. Men det er næppe tanken, at disse beføjelser skal bruges i ret mange sager.

ESA'ernes udstedelse af egen guidelines og henstillinger må forventes at foregå endnu længere væk fra det politiske niveau. De nævnte og andre selvstændige beslutninger i ESA'erne træffes af repræsentanterne for ledelserne af de finansielle tilsyn i medlemslandene, som i samlet flok udgør Tilsynsrådene i de tre ESA'er. Har en tilsynsrepræsentant stemt for en beslutning i Tilsynsrådet synes det nærmest utænkeligt, at vedkommende derefter på sit lands vegne meddeler, at man ikke vil efterleve den trufne beslutning.

Samlet set er der således lagt op til en betydelig udtynding af det nationale politiske ansvar for den finansielle lovgivning og tilsynet med den finansielle sektor.

Et modstykke hertil kunne i forhold til EU- reguleringen og EU- tilsynet være opbygning af faste, nationale informations- og høringsprocedurer om nye reguleringstiltag fra ESA'erne og om konkrete reguleringsforslag og tilsynssager af mere almen interesse.

De afpolitiserede lovgivnings- og tilsynsprocedurer, som følger i kølvandet på dannelsen af ESA'erne, har en særlig dimension i forhold til Solvens II – projektet, som indebærer en helt grundlæggende ændring af principperne for etablering og drift af forsikringselskaber og for tilsynet med selskaberne.

Processen frem mod den endelige, politiske beslutning om Solvens II er som bekendt i løbet af 2012 kommet i afgørende vanskeligheder. Den primære årsag er nogle få store medlemslandes afgørende betænkeligheder over for reformens virkninger ikke bare i forsikringssektoren, men også på den øvrige finansielle sektor og på samfundsøkonomien. Gennemførelsen af reformen er foreløbigt sat delvist i bero på gennemførelse af en række yderligere undersøgelser mv.

Fra dansk side er man langt fremme i forberedelserne til Solvens II, og ser derfor med beklagelse på forsinkelsen. Der er derfor også her i landet i vid udstrækning opbakning til de tidligere nævnte guidelines fra EIOPA, der har til formål på nogle væsentlige områder at fortsætte udviklingen i forsikringssektoren i Europa hen imod Solvens II.

Ud fra en principiel retlig og politisk synsvinkel er EIOPA's udspil til midlertidige foranstaltninger, som givetvis støttes af EU- Kommissionen, derimod betænkeligt. Sat på spidsen kan man spørge, om det er rimeligt og acceptabelt, at et udspil, udarbejdet af et upolitisk EU-organ styret af nationale tilsynsrepræsentanter, er tilstrækkeligt grundlag for videreførelsen af et politisk projekt, som er blokeret i EU's øverste organer.

Forsikring er ikke bank

I de sidste 10 – 15 år har reguleringen af den finansielle sektor i Danmark og i mange andre EU-lande udviklet sig i retning af mere ensartede regler for de forskellige delsektorer. I mange EU-lande er tilsynet med bank, værdipapirhandel og forsikring også blevet samlet hos én myndighed.

For reguleringens vedkommende har ensretningen især i kølvandet på finanskrisen vist sig ved, at en række reguleringstiltag, som har deres udspring i begivenheder og "skandaler" i bank- og værdipapirsektoren, mere eller mindre pr. automatik er blevet udstrakt til også at omfatte forsikrings- og pensionsselskaberne. Det gælder bl.a. krav til ledelsen, sammensætningen af bestyrelsen, rapporteringskrav til tilsynsmyndighederne osv.

Det danske forsikringserhverv har set Solvens II og dannelsen af EIOPA som selvstændig ESA for forsikring og arbejdsmarkedspension, som en slags værn mod yderligere ensretning af regulering og tilsyn på tværs af de finansielle sektorer. Insurance Europe støtter synspunktet. Det er håbet, at EIOPA på trods af at der er lagt op til et tæt samarbejde mellem de tre ESA'er, løbende vil have fokus på, at forsikring og pension på en række områder adskiller sig fra bank og værdipapirhandel, og at forskellene også afspejler sig i reguleringen og i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af det praktiske tilsyn.

Åbenhed i EIOPAs arbejde

EIOPA-forordningen indeholder mange bestemmelser om høring af involverede myndigheder og finansielle institutioner. Hertil kommer de to interessentgrupper for hhv. forsikring og arbejdsmarkedspensioner.

Uformelle informationer fra medlemmer af interessentgrupperne peger ret entydigt på, at grupperne set udefra ikke fungerer optimalt. Udkast til regulering og andre beslutninger forelægges for det meste meget sent i tilblivelsesprocessen, hvor der er begrænsede muligheder for at få ændret i oplæggene, og ofte gives der meget korte frister for medlemmerne af grupperne til at sætte sig ind i det omfattende materiale. Samtidig vanskeliggøres gruppernes diskussioner og mulighederne for at nå til fælles holdninger af, at gruppemedlemmerne har vidt forskellig baggrund.

Det er vanskeligt at sige om vejen frem er mere formaliserede høringsprocedurer med længere svarfrister mv. eller om vejen frem går via en mere aktiv inddragelse via de nationale tilsynsrepræsentanter i Tilsynsrådet og de underliggende arbejdsgrupper mv.

EIOPA's årsprogrammer

EIOPA udarbejder hvert efterår et omfattende arbejdsprogram for det kommende år. Programmet for 2013 er på 65 sider og rummer - meget ambitiøst - alene 75 reguleringstiltag. Mange af beskrivelserne af de enkelte tiltag er dog meget korte og/eller det er meget vanskeligt helt at forstå, hvad de enkelte initiativer nærmere går ud på. Det er derfor ud fra programmerne meget vanskeligt for omverdenen på forhånd at vurdere konsekvenserne af de påtænkte tiltag og dermed af behovet for informationer og aktiv indsats i processerne.

Sammenfatning

Efter min opfattelse er den europæiske tilsynsreform på det finansielle område et godt initiativ, der vil være endnu mere nødvendigt, hvis Storbritannien vælger helt eller delvist at melde sig ud af EU.

Der skal dog på en række punkter arbejdes videre med udviklingen af systemet, herunder skabes større klarhed om kompetencer, samarbejdsprocedurer og retsvirkninger af de forskellige former for regulering og tilsynsvirksomhed.

Det skulle ikke undre mig, om både nationale politikere og EU-parlamentarikere på et tidspunkt vil sige: "Hov, hvad skete hér, og kan vi politikere leve med, at hovedansvaret for reguleringen og tilsynet med den finansielle sektor ligger hos teknikerne i de finansielle tilsynsinstanser?"

Claus Tønnesen