

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE UDVALG FOR SYSTEMISKE RISICI

DET EUROPÆISKE UDVALG FOR SYSTEMISKE RISICIS HENSTILLING

af 22. december 2011

om de nationale myndigheders makroprudentielle mandat

(ESRB/2011/3)

(2012/C 41/01)

DET ALMINDELIGE RÅD FOR DET EUROPÆISKE UDVALG FOR SYSTEMISKE RISICI HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 2, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, litra a), og Protokol (nr. 25) om delt kompetence,

under henvisning til 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⁽¹⁾, særlig artikel 3, stk. 2, litra b), d) og f), og artikel 16 og 18,

under henvisning til Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici's afgørelse ESRB/2011/1 af 20. januar 2011 om vedtagelse af forretningsordenen for Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici⁽²⁾, særlig artikel 15, stk. 3, litra e), og artikel 18 til 20, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Veldefinerede politiske rammer er en nødvendig betingelse for en effektiv makroprudentiel politik. Med oprettelsen af Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) inden for det Europæiske Finanstilsynssystem er der blevet fastsat politiske rammer for den makroprudentielle politik på EU-plan til udøvelse gennem advarsler og henstillinger, der skal gennemføres.
- (2) Effektiviteten af den makroprudentielle politik i EU er også afhængig af medlemsstaternes nationale makroprudentielle politiske rammer, da ansvaret for vedtagelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre den finansielle stabilitet, først og fremmest ligger inden for de nationale rammer.

- (3) Der pågår for tiden diskussioner om lovgivningsmæssige initiativer vedrørende de makroprudentielle rammer i visse medlemsstater.
- (4) Det er nødvendigt at udarbejde retningslinjer for centrale elementer i de nationale makroprudentielle mandater, der både tilgodeser behovet for overensstemmelse mellem de nationale fremgangsmåder og fleksibiliteten til at kunne imødekomme særlige nationale forhold.
- (5) Den eksplicitte fastlæggelse af et klart mål vil hjælpe de nationale makroprudentielle myndigheder til at afhjælpe tendensen til at undlade at træffe foranstaltninger. De makroprudentielle politikker kan forfølges på nationalt plan på initiativ af de nationale makroprudentielle myndigheder eller som opfølgning på henstillinger eller advarsler fra ESRB.
- (6) Generelt kan den makroprudentielle politik forfølges enten af en enkelt institution eller af et udvalg, der udgøres af flere institutioner, afhængig af de nationale institutionelle rammer. Under alle omstændigheder bør den ansvarlige myndighed kunne identificeres på en klar og gennemsigtig måde.
- (7) Det fremgår af betragtning 24 i forordning (EU) nr. 1092/2010, at »de nationale centralbanker bør indtage en ledende rolle i makrotilsyn på grund af deres ekspertise og deres eksisterende ansvar vedrørende den finansielle stabilitet.« Denne konklusion styrkes yderligere, hvis centralbankerne også varetager det mikroprudentielle tilsyn.

⁽¹⁾ EUT L 331 af 15.12.2010, s. 1.

⁽²⁾ EUT C 58 af 24.2.2011, s. 4.

- (8) Afhængig af de nationale institutionelle rammer kan samarbejdet mellem myndigheder med kompetencer, der påvirker den finansielle stabilitet, antage forskellige former, fra koordinering til udveksling af data og oplysninger.
- (9) ESRB ønsker at diskutere de potentielle grænseoverskridende, afsmittende politiske virkninger af de makroprudentielle foranstaltninger, som de kompetente nationale myndigheder har planlagt, for at sikre et minimum af koordinering og for at begrænse eventuelle negative afsmittende virkninger. Derfor bør ESRB's sekretariat på forhånd underrettes om betydelige makroprudentielle foranstaltninger, der foreslås af de nationale myndigheder, for at kunne diskutere disse i ESRB's styringskomité. Styringskomitéen kan eventuelt henlede det Almindelige Råds opmærksomhed på de foreslåede makroprudentielle foranstaltninger.
- (10) Den makroprudentielle myndigheds opgaver og beføjelser bør være klart definerede. Under hensyn til den virkning, som den igangværende EU-reform af regelsættet for kapitalkrav til kreditinstitutter⁽¹⁾ kan have, bør procedurerne for tildeling af instrumenter til de makroprudentielle myndigheder tillade — inden for principperne i de relevante lovgivningsmæssige rammer — en rettidig justering af de politiske instrumenter som reaktion på innovationer og ændringer i det finansielle system og på, at risiciene for den finansielle stabilitet kan ændre sig. Den makroprudentielle myndighed skal på forhånd redegøre for behovet for visse instrumenter og have initiativretten til at anmode om tildeling af disse. Disse instrumenter bør omfatte både instrumenter, der kan påvirke de konjunkturmæssige risici, f.eks. uholdbar gearing, løbetidsmismatch og vækst i kreditgivningen, og instrumenter, der kan påvirke markedstrukturene. Der kan eventuelt foretages en institutionel opdeling mellem ikke-bindende og bindende instrumenter.
- (11) Gennemsigthed forbedrer den finansielle sektors og den brede offentligheds forståelse af de makroprudentielle politikker og er, som repræsentant for den bredere befolkning, nødvendig for at sikre ansvarlighed over for lovgiver. Da det kan være vanskeligt at sætte tal på den endelige målsætning med den makroprudentielle politik, kan ansvarligheden formuleres som en opnåelse af mellemål eller ved at forklare offentligheden om baggrunden for at anvende makroprudentielle instrumenter.
- (12) Der kan lægges et pres på de makroprudentielle politiske beslutningstagere om ikke at stramme politikken under en konjunkturopgang eller lempe den under en -nedgang.

⁽¹⁾ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/87/EF om supplerende tilsyn med kreditinstitutter, forsikringsselskaber og investeringsselskaber i et finansielt konglomerat, (KOM(2011) 453 endelig), og om Europa-Parlamentets og Rådets forordning om reguleringskrav for kreditinstitutioner og investeringsselskaber (KOM(2011) 452 endelig).

For at sikre politisk troværdighed bør de makroprudentielle myndigheder beskyttes mod udefrakommende pres ved at være uafhængige. Centralbanker, som er betroet makroprudentielle mandater, bør være uafhængige i overensstemmelse med traktatens artikel 130.

- (13) Denne henstilling påvirker ikke centralbankerne i Unionens pengepolitiske mandat og de opgaver, som er betroet ESRB.
- (14) ESRB's henstillinger offentliggøres, efter at Rådet for Den Europæiske Union er blevet informeret om Det Almindelige Råds hensigt herom, og efter at Rådet har haft lejlighed til at svare, —

VEDTAGET FØLGENDE HENSTILLING:

AFSNIT 1

HENSTILLINGER

Henstilling A — Mål

Det henstilles, at medlemsstaterne:

- 1) præciserer, at det endelige mål med den makroprudentielle politik er at bidrage til at sikre hele det finansielle systems stabilitet, herunder ved at styrke det finansielle systems modstandsdygtighed og mindske opbygningen af systemiske risici, for herved at sikre, at den finansielle sektor yder et holdbart bidrag til den økonomiske vækst.
- 2) sikrer, at de makroprudentielle politikker kan forfølges på nationalt plan på initiativ af de nationale makroprudentielle myndigheder, eller som opfølgning på henstillinger eller advarsler fra ESRB.

Henstilling B — Institutionelle ordninger

Det henstilles, at medlemsstaterne:

- 1) i den nationale lovgivning udpeger en myndighed, som det betros at gennemføre den makroprudentielle politik, enten som en enkelt institution eller som et udvalg, der udgøres af myndigheder, hvis foranstaltninger har væsentlig indflydelse på den finansielle stabilitet. Den nationale lovgivning bør angive beslutningstagningsprocessen for den makroprudentielle myndigheds besluttende organ.
- 2) hvis en enkelt institution udpeges som makroprudentiel myndighed, etablerer mekanismer for et samarbejde mellem alle de myndigheder, hvis foranstaltninger har en væsentlig indflydelse på den finansielle stabilitet, uden at berøre deres respektive mandater;

- 3) sikrer, at centralbanken har en ledende rolle i den makroprudentielle politik, og at den makroprudentielle politik ikke underminerer dens uafhængighed i overensstemmelse med traktatens artikel 130;
- 4) giver den makroprudentielle myndighed mandat til at samarbejde og udveksle oplysninger, også på tværs af grænser, særlig ved at underrette ESRB om de foranstaltninger, der er truffet for at imødegå systemiske risici på nationalt plan.

Henstilling C — Opgaver, beføjelser, instrumenter

Det henstilles, at medlemsstaterne:

- 1) som et minimum betror den makroprudentielle myndighed opgaverne at identificere, overvåge og vurdere risiciene for den finansielle stabilitet og at gennemføre politikker til opnåelse af dens mål ved at forhindre og begrænse disse risici;
- 2) sikrer, at den makroprudentielle myndighed har beføjelser til at kræve og rettidigt opnå alle nationale data og oplysninger, der er relevante for udførelsen af sine opgaver, herunder oplysninger fra mikroprudentielle tilsyn og værdipapirmarkedstilsyn, oplysninger, som ligger uden for lovgivningens rammer, og institutionsspecifikke oplysninger, på begrundet anmodning og efter at have truffet de fornødne foranstaltninger til at sikre fortroligheden. Efter de samme principper skal den makroprudentielle myndighed dele de data og oplysninger med de mikroprudentielle tilsynsmyndigheder, der er relevante for udførelsen af disse myndigheders opgaver;
- 3) betror den makroprudentielle myndighed beføjelser til at udpege og/eller udvikle overvågningstiltag for, i koordination med eller sammen med det mikroprudentielle tilsyn og værdipapirmarkedstilsyn, at identificere de finansielle institutioner og strukturer, som er systemisk relevante for den respektive medlemsstat, og for at fastsætte eller anbefale rammer for den nationale lovgivning;
- 4) sikrer, at den makroprudentielle myndighed har rådighed over de instrumenter, der måtte være nødvendige for at nå sine mål. Om nødvendigt bør der fastsættes klare og hurtige procedurer for tildeling af instrumenter til den makroprudentielle myndighed.

Henstilling D — Gennemsigtighed og ansvarlighed

Det henstilles, at medlemsstaterne:

- 1) sikrer, at de makroprudentielle politiske beslutninger og begrundelserne herfor offentliggøres rettidigt, medmindre dette udgør en risiko for den finansielle stabilitet, og at de

makroprudentielle politiske strategier fastlægges og offentliggøres af den makroprudentielle myndighed;

- 2) giver den makroprudentielle myndighed beføjelse til at udtale sig offentligt og privat om systemiske risici;
- 3) gør den makroprudentielle myndighed ansvarlig i sidste instans over for det nationale parlament;
- 4) sikrer retlig beskyttelse af den makroprudentielle myndighed og dennes ansatte, når disse handler i god tro.

Henstilling E — Uafhængighed

Det henstilles, at medlemsstaterne sikrer, at:

- 1) den makroprudentielle myndighed, med henblik på at forfølge sit mål, som minimum er operationelt uafhængig, særlig af politiske organer og af den finansielle sektor;
- 2) organisatoriske og finansielle ordninger ikke bringer udførelsen af den makroprudentielle politik i fare.

AFSNIT 2

GENNEMFØRELSE

1. Fortolkning

Begreberne, som er anvendt i denne henstilling, har følgende betydning:

»finansiell institution«: finansielle institutioner som defineret i forordning (EU) nr. 1092/2010;

»finansiel system«: det finansielle system som defineret i forordning (EU) nr. 1092/2010.

2. Kriterier for gennemførelse

- 1) Følgende kriterier gælder for gennemførelsen af denne henstilling:
 - a) De anbefalede foranstaltninger bør vedtages i den nationale lovgivning;
 - b) Regularbitrage bør undgås;
 - c) Der bør tages behørigt hensyn til proportionalitetsprincippet ved gennemførelsen, hvad angår den forskellige systemiske betydning af de finansielle institutioner og de forskellige institutionelle systemer samt under hensyntagen til formålet med og indholdet af hver enkelt henstilling;
 - d) Vedrørende henstilling A:
 - i) kan der fastsættes politiske mellem mål som operationelle specifikationer af det endelige mål;

ii) bør den makroprudentielle politik også tillade, at der træffes foranstaltninger, der har makroprudentiel relevans.

2) Adressaterne anmodes om at informere ESRB og Rådet om de foranstaltninger, som de har truffet på baggrund af denne henstilling, eller i givet fald at begrunde undladelsen af at gennemføre foranstaltninger. Rapporterne bør som minimum indeholde:

- a) oplysninger om indhold og tidsfrister for de trufne foranstaltninger;
- b) en vurdering af de trufne foranstaltningers funktion set i lyset af målene med denne henstilling;
- c) en detaljeret begrundelse for undladelsen af at træffe foranstaltninger eller fravigelsen fra denne henstilling, herunder forsinkelser.

3. Tidsfrister for opfølgning

- 1) Adressaterne anmodes om at informere ESRB og Rådet om de foranstaltninger, som de har truffet på baggrund af denne henstilling, eller i givet fald at begrunde undladelsen af at gennemføre foranstaltninger, som angivet i punkterne nedenfor.
- 2) Senest den 30. juni 2012 indberetter adressaterne en midtvejsrapport til ESRB, der som minimum omfatter følgende:
 - a) en erklæring om, hvorvidt et makroprudentielt mandat er blevet gennemført eller planlægges gennemført;
 - b) en undersøgelse af retsgrundlaget for gennemførelsen af denne henstilling;
 - c) den forventede institutionelle udformning af den makroprudentielle myndighed og de dermed forbundne institutionelle ændringer;
 - d) en vurdering af hver enkelt henstilling i forhold til, om den er eller vil blive omfattet af de nationale foranstaltninger vedrørende et makropruden-

tielt mandat og, hvis dette ikke er tilfældet, en tilstrækkelig begrundelse herfor. ESRB kan underrette adressaterne om sit syn på midtvejsrapporten.

3) Senest den 30. juni 2013 fremsender adressaterne den endelige rapport til ESRB og Rådet. De anbefalede foranstaltninger bør træde i kraft senest den 1. juli 2013.

4) Det Almindelige Råd kan forlænge tidsfristerne i punkt 2 og 3 i det tilfælde, at lovgivningsmæssige initiativer er nødvendige for at opfylde en eller flere henstillinger.

4. Overvågning og vurdering

1) ESRB's sekretariat:

a) bistår adressaterne, herunder ved at fremme en koordineret rapportering, udarbejde relevante skemaer og om nødvendigt ved at give en detaljeret beskrivelse af modaliteterne og tidsfristerne for opfølgning;

b) kontrollerer adressaternes opfølgning, herunder ved at bistå dem på anmodning, og aflægger rapport om opfølgningen til Det Almindelige Råd via Styringskomitéen senest to måneder efter udløb af tidsfristerne for opfølgning.

2) Det Almindelige Råd vurderer de foranstaltninger og begrundelser, som adressaterne har rapporteret, og træffer, alt efter omstændighederne, beslutning om, hvorvidt henstillingen er blevet fulgt, og adressaterne har givet en tilfredsstillende begrundelse for deres undladelse af at træffe foranstaltninger.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 22. december 2011.

Mario DRAGHI
Formand for ESRB