



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.9.2017
SWD(2017) 309 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 345/2013 über Europäische Risikokapitalfonds, der Verordnung (EU) Nr. 346/2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum, der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 über Märkte für Finanzinstrumente, der Verordnung (EU) 2015/760 über europäische langfristige Investmentfonds, der Verordnung (EU) 2016/1011 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, und der Verordnung (EU) 2017/1129 über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel auf einem geregelten Markt zu veröffentlichen ist

{COM(2017) 536 final} - {SWD(2017) 308 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag zur Änderung der Verordnungen zur Errichtung der Europäischen Aufsichtsbehörden (Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 und Verordnung (EU) Nr. 1095/2010)

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es? Höchstens 11 Zeilen

Sechs Jahre nach der Errichtung der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) sind folgende Probleme in Bezug auf den ESA-Rahmen ermittelt worden:

1) **Zwänge, die die ESA daran hindern, ihre Mandate in vollem Umfang wahrzunehmen.** Hierbei handelt es sich um Zwänge, die die ESA derzeit daran hindern, ihre Mandate in vollem Umfang wahrzunehmen und bei ihren regulatorischen Aufgaben - insbesondere im Bereich der Aufsichtskonvergenz - die gewünschten Ergebnisse zu erzielen, und die das Risiko bergen, dass die ESA im Zuge der fortschreitenden Finanzintegration noch stärker unter Druck geraten. Dieses Problem ergibt sich aus Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Abgrenzung der Befugnisse der ESA, der Funktionsweise ihres Beschlussfassungsprozesses (Governance) und der für diese Aufgaben erforderlichen Ressourcenausstattung.

2) **Unzureichende Zukunftsorientierung der bestehenden Mandate.** In Bezug auf die Bemühungen um eine stärkere Marktintegration sind die ESA-Mandate unzureichend. Hauptursache ist das Fehlen bestimmter Befugnisse und Aufgaben im Zusammenhang mit großen EU-weit tätigen Unternehmen, grenzüberschreitend gehandelten Produkten oder EU-weiten Marktinfrastrukturen sowie in Bezug auf Instrumente aus Drittstaaten und sonstige Belange im Zusammenhang mit Drittstaaten. Unzulänglichkeiten bei der Governance und der Finanzierung verstärken dieses Problem noch, da sie eine wirksame Ausübung umfassenderer Befugnisse zusätzlich behindern.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden? Höchstens 8 Zeilen

Mit der Reform der **Befugnisse der ESA** soll eine wirksame und effiziente Beaufsichtigung der Finanz- und Kapitalmärkte der EU, insbesondere in Bezug auf grenzüberschreitende Tätigkeiten und grenzüberschreitend tätige Unternehmen, ermöglicht werden. Diese soll eine verbesserte Finanzstabilität, einen angemessenen Verbraucher- und Anlegerschutz und ordnungsgemäß funktionierende Finanzmärkte in der Union gewährleisten. Mit der Reform der **Governance-Struktur der ESA** soll erreicht werden, dass die ESA Anreize erhalten, ihre Befugnisse und Aufgaben im Einklang mit ihrem jeweiligen Mandat wirksam auszuüben und im Interesse der EU schnelle Beschlüsse zu fassen. Die neue Governance-Struktur soll außerdem sicherstellen, dass sie auch künftigen Herausforderungen gewachsen sind. Ziel der Reform der **Finanzierungsweise** der ESA ist es, ausreichende Ressourcen für die Aufgaben und Mandate der ESA sowie angemessene Kosten für alle Beitragenden sicherzustellen.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene? Höchstens 7 Zeilen

Die grenzüberschreitende Integration der Finanzmärkte eröffnet mehr Investitionschancen und verbessert die Finanzierungsmöglichkeiten und Risikomanagementdienstleistungen zum Vorteil der EU-Wirtschaft. Die Stärkung des ESA-Rahmens wird die Marktintegration vorantreiben und sicherstellen, dass diese in einem sicheren und soliden aufsichtlichen Umfeld stattfindet. Da die Arbeitsweise der ESA im EU-Recht verankert ist, kann nur ein Tätigwerden auf EU-Ebene zu den gewünschten Verbesserungen führen.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine bestimmte Option bevorzugt? Warum? Höchstens 14 Zeilen

Die in Bezug auf die Befugnisse, die Governance und die Finanzierungsweise der ESA ermittelten Probleme erfordern eine Änderung der ESA-Verordnungen sowie einzelner sektorspezifischer Rechtsakte. Was die Befugnisse angeht, so besteht die bevorzugte Option darin, bestimmte bestehende Befugnisse der ESA zu präzisieren und auszubauen und den ESA in bestimmten Gebieten neue Befugnisse zu übertragen. Darin spiegeln sich die Bedeutung grenzüberschreitender Tätigkeiten und der wachsende Besitzstand im Bereich der Finanzdienstleistungen wider. So sollen insbesondere der ESMA Befugnisse in Bezug auf Datenbereitstellungsdienstleister, europäische langfristige Investmentfonds (ELTIF), Organismen für gemeinsame Anlagen mit EU-Gütesiegel (EuVECA- und EuSEF-Fonds) oder deren Verwalter, kritische

Referenzwerte, bestimmte Prospekte und bestimmte andere Referenzwerte übertragen werden. Im Bereich der Governance besteht die bevorzugte Option darin, den Entscheidungsspielraum des Rates der Aufseher anzupassen, den Verwaltungsrat durch ein aus unabhängigen hauptamtlichen Mitgliedern bestehendes Direktorium zu ersetzen und diesem Direktorium eine wichtigere Rolle bei der Beschlussfassung in Bezug auf bestimmte nichtregulatorische Aufgaben zu verleihen, die Befugnisse des Vorsitzenden auszuweiten und diese Stelle im Wege eines offenen Auswahlverfahrens zu besetzen. Die derzeitige Finanzierungsregelung soll durch ein Modell der gemischten Finanzierung ersetzt werden, das Beiträge aus dem EU-Haushalt und Beiträge aus der Wirtschaft miteinander kombinieren und sicherstellen würde, dass für die zunehmenden Aufgaben der ESA ausreichende Mittel zur Verfügung stehen und die Kosten angemessen verteilt werden.

Wer unterstützt welche Option? Höchstens 7 Zeilen

Während die Ansichten der Interessenträger in Bezug auf die Stärkung der ESA und deren Ausstattung mit neuen Befugnissen geteilt sind, haben die anderen EU-Organe dies bisher befürwortet. Im Rahmen der öffentlichen Anhörung gingen nur Antworten in Bezug auf zentrale Gegenparteien (CCP), Datenbereitstellungsdienstleister und bestimmte EU-Fonds ein. Die meisten Teilnehmer äußerten sich nicht zur Frage der direkten Aufsicht. Interessenträger aus allen Bereichen (aus internationalen Organisationen, EU-Organe, der Wirtschaft und einigen Behörden) unterstützen die Anpassungen des Governance-Modells, die mehr Effizienz und bessere Anreize zum Ziel haben. Die Änderungen des Finanzierungsmodells und der Übergang zu einer Finanzierung durch die Wirtschaft werden hauptsächlich vom Parlament und in geringerem Maße von den Behörden unterstützt. Die meisten Interessenträger haben keinen Einblick in die Funktionsweise der Finanzierungsregelungen oder die interne Governance der ESA.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen? Höchstens 12 Zeilen

Die Zentralisierung bestimmter Aufgaben und Befugnisse der ESA würde zu einer erheblichen Steigerung der Effizienz und Wirksamkeit der Aufsicht in der gesamten EU beitragen. Die bevorzugte Option würde zu einer Verringerung der Kosten für Unternehmen und für die zuständigen nationalen Behörden sowie zu einer einheitlicheren Anwendung und der Vermeidung einer fehlerhaften Auslegung des EU-Rechts führen. Durch die Erweiterung der ESA-Gremien um unabhängige ständige Mitglieder erhält das Beschlussfassungsverfahren eine rein EU-orientierte Perspektive, die ein Gegengewicht zu den Ansichten der Vertreter der zuständigen nationalen Behörden bieten wird, bei denen die Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten größer ist. Ständige Mitglieder würden außerdem mehr Kontinuität und eine längerfristige Perspektive bei der Beschlussfassung der ESA gewährleisten. Die Verleihung von Stimmrechten an den Vorsitzenden würde seine Autorität stärken. Das Modell der gemischten Finanzierung gewährleistet, dass der Haushalt der ESA besser an den Bedarf angepasst werden kann, während die derzeitige Kontrolle der Haushaltspläne durch die EU-Organe und die Rechenschaftspflicht ihnen gegenüber beibehalten werden. Darüber hinaus wird mit diesem Modell eine anteilmäßige Kostenverteilung eingeführt.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen? Höchstens 12 Zeilen

Die Wahl der bevorzugten Optionen in Bezug auf Befugnisse, Governance und Finanzierungsweise dürften keine nachteiligen Auswirkungen auf den EU-Haushalt haben. Grund dafür ist, dass bei der vorgeschlagenen Finanzierungsmethode die Obergrenzen des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens eingehalten werden und den ESA ermöglicht wird, die zusätzlich benötigten Finanzmittel vom privaten Sektor einzuziehen. Darüber hinaus soll die direkte Aufsicht durch Gebühren finanziert werden, die unmittelbar von den direkt beaufsichtigten Unternehmen erhoben werden. Eine intensivere Nutzung der bestehenden und möglichen neuen indirekten Aufsichtsbefugnisse der ESA wird hingegen zu höheren Kosten für die Tätigkeiten der ESA führen, die jedoch durch Kosteneinsparungen aufgrund der wirksameren Beaufsichtigung ausgeglichen werden dürften.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen? Höchstens 8 Zeilen

Von stärker integrierten Finanzmärkten, die bessere Anlage-, Finanzierungs-, und Risikomanagementmöglichkeiten bieten, sowie von der Sicherheit und Solidität, die sich für diese Märkte aus einer stärker integrierten Aufsicht ergeben, dürften Unternehmen jeder Größe profitieren. Darüber hinaus dürfte es den Steuerzahlern zugutekommen, dass die Kosten der ESA in geringerem Maße auf sie abgewälzt werden. Was kleine und mittlere Finanzdienstleister betrifft, so richtet sich die Höhe der bei ihnen erhobenen Beiträge und Gebühren nach dem Umfang ihrer Tätigkeiten.

Hat die Initiative spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und für Behörden? Höchstens 4 Zeilen

Die zuständigen nationalen Behörden werden von ihrer derzeitigen Verpflichtung befreit, Beiträge zum Haushalt der ESA zu leisten. Aufgrund einiger Änderungen bei der Verteilung der Entscheidungsbefugnisse (unter stärkerer Beteiligung des neu eingerichteten Direktoriums) und der Übertragung neuer direkter Befugnisse in bestimmten Gebieten auf die ESA wird den zuständigen nationalen Behörden in Bereichen mit echtem Mehrwert für die EU eine geringere Rolle zufallen. Unter dem Strich dürften sich für die nationalen Haushalte entweder keine oder aber positive Auswirkungen (zusätzliche Einsparungen aufgrund der wegfallenden Beiträge zum Haushalt der ESA) ergeben.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben? Höchstens 6 Zeilen

Die reformierten ESA werden in der Lage sein, ihre Mandate besser wahrzunehmen, was zusätzliche Vorteile für Finanzinstitute und Finanzmarktteilnehmer mit sich bringen wird. Ganz allgemein werden die Erbringer und Nutzer von Finanzdienstleistungen innerhalb und außerhalb der EU von der Reform der ESA profitieren. Die bevorzugten Optionen in allen Abschnitten der Folgenabschätzung werden direkte Auswirkungen auf die ESA, ihre Finanzierungsweise, ihr Governance-Modell und ihre Befugnisse haben.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft? Höchstens 4 Zeilen

Die ESA-Verordnungen sehen vor, dass das Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) nach der effektiven Aufnahme seiner Tätigkeit alle drei Jahre bewertet wird. Die Kommission hat ihren ersten Bericht 2014 vorgelegt. Sie wird die Funktionsweise des ESFS in Zukunft weiter überwachen und entsprechende Berichte vorlegen.