



Omnibus2-direktivet

Finansdepartementet

2011-02-25

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 8 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/71/EG och 2009/138/EG med avseende på befogenheterna för Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten.

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en rad ändringar i prospekt-direktivet och Solvens 2-direktivet. Ändringarna är en konsekvens bl.a. av att en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet (EIOPA) och en europeiska värdepappers- och marknadsmyndighet (ESMA) inrättats.¹ När det gäller de föreslagna ändringarna i Solvens 2-direktivet är ändringarna även en konsekvens av det nya Lissabonfördraget (s.k. Lissabonifiering).

De föreslagna ändringarna i prospekt-direktivet avser i huvudsak att definiera lämplig räckvidd för tekniska standarder och lämpliga kanaler för informationsutbyte.

I Solvens 2-direktivet föreslås mer omfattande ändringar. Utöver de ovan nämnda ändringarna – som avser bestämmelser avseende de områden där kommissionen ges befogenheter att meddela tekniska standarder och lämpliga kanaler för informationsutbyte – föreslås bestämmelser om tvistelösning mellan de nationella tillsynsmyndigheterna. Vidare föreslås bl.a. möjligheter för kommissionen att meddela övergångsbestämmelser på nivå 2 och att datumet för ikraftträdandet av Solvens 2-direktivet ska skjutas fram två månader från den 31 oktober till den 31 december 2012.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om att anpassa även de kvarstående sektorsdirektiven, prospekt-direktivet och Solvens 2-direktivet,

¹Faktapromemoria 2009/10:FPM 21, Framtida finansiell tillsyn i EU

till Lissabonfördraget och till den nya tillsynsstrukturen. Regeringen uppskattar också kommissionens avsikt att effektivisera och underlätta tillsynssamarbetet mellan medlemsstaterna. Vidare skapas förutsättningar för lika konkurrensvillkor för berörda aktörer på finansmarknaden genom att bindande tekniska standarder tas fram.

Regeringen har inga invändningar såvitt avser de ändringar som föreslås i prospekt-direktivet.

Avseende Solvens 2 anser regeringen dock att alltför långtgående övergångsbestämmelser kan innebära konkurrensproblem inom EU och försvåra tillämpningen av nya solvensregler för gränsöverskridande grupper. Regeringen stödjer därmed de medlemsstater som anser att de föreslagna maximitiderna för övergångsbestämmelserna bör förkortas. Eventuella övergångsbestämmelser bör inte heller omfatta frågor om företagets styrning och kontroll, s.k. governance-frågor. Regeringen är även positiv till förslaget att skjuta på ikraftträdandet av Solvens 2. Förslaget är ett steg i rätt riktning då det är viktigt att medlemsstaterna ges tillräcklig tid för implementering. Det kan dock ifrågasättas om det är tillräckligt med två månader.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den internationella finansiella kris som eskalerade under hösten 2008 påvisade betydande brister i den finansiella tillsynen både vad gäller enskilda fall och vad gäller det finansiella systemet i sin helhet. Kommissionen tillsatte därför, i november 2008, en utredning som fick i uppdrag att analysera finansmarknadens problem och att föreslå adekvata åtgärder. I februari 2009 presenterades utredningens resultat i en rapport, den s.k. de Larosiére rapporten. Denna rapport låg till grund för de fem förordningsförslag som kommissionen antog den 23 september 2009 om inrättande av ett EU-system för finansiell tillsyn. Den föreslagna strukturen har två huvudkomponenter, dels *European Systemic Risk Board* (ESRB), som ska arbeta utifrån ett systemriskperspektiv, dels *European System of Financial Supervisors* (ESFS) som ska utgöra ett nätverk för de nationella tillsynsmyndigheterna.

Inom ramen för ESFS inrättades den 1 januari 2011 även tre tillsynsmyndigheter för det finansiella området – EBA, EIOPA och ESMA. Myndigheterna ska agera inom ramen för sektorsspecifika direktiv inom respektive bank-, försäkrings- och värdepapperssektorn. För att effektivisera övervakningsramen lade kommissionen – parallellt med de förordningar enligt vilka EBA, EIOPA, ESMA och ESRB inrättades – fram ett förslag till ett s.k. omnibusdirektiv (Omnibus 1) som i huvudsak ändrade redan gällande

direktiv. Omnibus 1 antogs av Europaparlamentet och rådet i november 2010.

2010/11:FPM76

Kommissionen har nu, genom det s.k. Omnibus 2-direktivet, lagt fram ytterligare förslag på ändringar i Solvens 2-direktivet, som ännu inte var beslutad vid tidpunkten då Omnibus 1 lades fram, samt vissa kompletterande ändringar i prospekt-direktivet.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Ändringar i Solvens 2-direktivet (2009/138/EG)

De förslag som lämnats i artikel 2 i Omnibus 2-direktivet avseende ändringar i direktivet 2009/138/EC är, utöver ändringar med anledning av Lissabonfördraget, huvudsakligen inom de områden där kommissionen ges befogenheter att meddela tekniska standarder, tvistelösning mellan nationella tillsynsmyndigheter, övriga allmänna ändringar, möjligheter för kommissionen att genom delegerade akter meddela övergångsbestämmelser på nivå 2 samt uppskjutande av ikraftträdandet av Solvens 2.

Tekniska standarder

Enligt EIOPA-förordningen ska myndigheten kunna utarbeta förslag till bindande tekniska standarder inom de områden som fastställs i den sektorsspecifika lagstiftningen. Myndigheten ska överlämna sitt förslag på tekniska standarder till kommissionen för godkännande och antagande. De tekniska standarderna ska antas genom förordning eller beslut och offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning.

De områden där det föreslås att förslag till tekniska standarder ska kunna utarbetas delas in i tre kategorier. För det första kan tekniska standarder utarbetas inom sådana områden där metodologiska eller kvantitativa standarder behövs för att säkerställa en konsekvent tillämpning av vissa regler och där det generellt sett inte finns lika stort behov av tillsynsbedömningar. För det andra gäller det områden där det skulle vara till fördel med en enhetlig syn på rapportering eller offentliggörande. Slutligen ska tekniska standarder kunna utarbetas inom områden där det, för tillsynsmyndigheterna, skulle vara till fördel med enhetlig tillämpning av samarbetsprocesser.

Tvistelösning mellan nationella tillsynsmyndigheter

I förordningen om inrättande av EIOPA, ges de europeiska tillsynsmyndigheterna möjlighet att i gränsöverskridande situationer lösa tvister mellan nationella tillsynsmyndigheter med bindande verkan. Det framgår vidare av förordningen att det ska specificeras i de sektorsspecifika

direktiven när tvistelösning av detta slag kan komma i fråga. Utöver EIOPA-förordningens bestämmelser om tvistelösning föreslås således nu, genom Omnibus 2, en sådan specificering på försäkringsområdet.

Övriga allmänna ändringar

Inom ett antal områden föreslås följdändringar som är nödvändiga för att Solvens 2-direktivet ska fungera efter bildandet av EIOPA. Som ett exempel på en sådan följdändring kan nämnas att namnen på de så kallade nivå 3-kommittéerna byts ut mot de nya myndigheternas namn. "Kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner" ändras till "Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten". Med anledning härav görs redaktionella ändringar på så sätt att "CEIOPS" ersätts med "EIOPA". Vidare föreslås ändringar för att möjliggöra samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och de europeiska tillsynsmyndigheterna. Det handlar framför allt om att information ska lämnas från de nationella tillsynsmyndigheterna till de europeiska tillsynsmyndigheterna. För att detta ska kunna ske föreslås att det i vissa fall fastställs särskilda krav på informationsutbyte.

Övergångsbestämmelser

Omnibus 2-direktivet innehåller omfattande övergångsbestämmelser avseende Solvens 2-direktivet. Förslaget innehåller övergångsbestämmelser för värdering, förvaltning, tillsynsrapportering och offentliggörande. Detta gäller också för fastställande och klassificering av kapitalbasmedel samt för standardformeln för beräkning av solvenskapitalkravet och val av metoder och antaganden för beräkningen av försäkringstekniska avsättningar, inklusive fastställandet av riskfria räntesatser för relevanta durationer. Kommissionens förslag gör det också möjligt att genom nivå 2-åtgärder närmare ange övergångsbestämmelser beträffande behandlingen av ordningar i tredjeländer. Detta för att ta hänsyn till att vissa tredjeländer kan behöva mer tid för att anpassa och genomföra en solvensordning som helt uppfyller kriterierna för att betraktas som likvärdig. Icke-väsentliga delar av de övergångsbestämmelser som fastställs i direktiv 2009/138/EG föreslås kunna anges närmare genom delegerade akter.

Övergångsbestämmelsernas längsta tillåtna tillämpningsperiod ska fastställas i direktiv 2009/138/EG, men den period som i praktiken anges i en delegerad akt *får* vara kortare och *bör* vara proportionerlig mot den särskilda grunden till att övergångsbestämmelserna bedömts vara nödvändiga för att underlätta övergången till det nya systemet. Kommissionens förslag utgår ifrån att övergångsbestämmelserna bör ha åtminstone likvärdiga effekter som den befintliga ramen för försäkrings- och återförsäkringsdirektiv och de bör inte leda till en mer förmånlig behandling av försäkrings- och återförsäkringsföretag eller till ett sämre skydd för försäkringstagare än vad som för närvarande gäller. Övergångsbestämmelserna bör uppmuntra företag

Uppskjutande av datum för genomförandet

För att ikraftträdandet av de olika nya rapporteringskraven, beräkningskraven och övriga krav i Solvens 2-ordningen bättre ska överensstämma med det datum då de flesta försäkringsföretags budgetår löper ut (den 31 december), föreslås ändringar för att skjuta upp de relevanta datumen för införlivande, upphävande och tillämpning med två månader.

1.2.2 Ändringar i prospekt-direktivet (2003/71/EG)

De förslag som lämnas i artikel 1 i Omnibus 2-direktivet avser ändringar i direktivet 2003/71/EG. I direktivet föreslås ändringar i fråga om de områden där kommissionen ska ges befogenhet att besluta om tekniska standarder. En mindre materiell ändring görs också genom att det införs ett krav på att slutliga villkor för ett erbjudande ska kommuniceras – förutom till behöriga myndigheter i värdmedlemsstaten/-staterna – också till ESMA.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Solvens 2-regelverket har ännu inte genomförts i svensk lagstiftning men kommer att göra det i huvudsak genom ändringar i försäkringsrörelselagen (2010:2043).

Kommissionens föreliggande förslag förväntas dock inte medföra något större behov av komplettering eller revidering av gällande svenska lagar då stora delar av förslaget innebär organisatoriska förändringar av tillsynsarbetet i Europa. De tekniska standarder som avses kommer att antas av kommissionen genom förordning eller beslut vilket innebär att dessa får direkt effekt i medlemsstaterna, således kommer nuvarande svensk reglering att fyllas ut med tekniska standarder. Detta kan antas leda till ökad tydlighet för aktörerna på finansmarknaden i fråga om vilka krav som ställs på dem.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Det är vanskligt att bedöma de ytterligare kostnader som kan komma att uppstå specifikt som en följd av förändringar i sektorlagstiftningen. Nya tekniska standarder som förändringarna kan medföra kan innebära ökade behov av tillsynsinsatser. Nya strukturer för utökad informationsöverföring från Finansinspektionen till de europeiska myndigheterna kommer sannolikt också att behöva byggas upp. Detta torde dock i huvudsak vara att se som en investeringsinsats och därmed avgränsad i tiden. Sett i relation till de

kostnadsökningar den nya organisationsstrukturen oundvikligen kommer att innebära, finns dock skäl att tro att ytterligare kostnader specifikt till följd av förändringarna i sektorslagstiftningen kommer att vara tämligen marginella. De kostnader som kan komma att uppstå till följd av förslaget påverkar i första hand Finansinspektionen. Regeringen avser att verka för att eventuella ekonomiska konsekvenser med anledning av förändringarna i sektorslagstiftningen ska begränsas. Eventuella utgiftsökningar ska hanteras inom befintliga ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om att anpassa även de kvarstående sektorsdirektiven, prospekt-direktivet och Solvens 2-direktivet, till den nya tillsynsstrukturen. Regeringen uppskattar kommissionens avsikt att effektivisera och underlätta för tillsynssamarbetet mellan medlemsstaterna samt förutsättningarna för lika konkurrensvillkor för berörda aktörer på finansmarknaden genom att bindande tekniska standarder tas fram. Avseende Solvens 2 anser regeringen att det är av flera skäl nödvändigt att fastställa övergångsbestämmelser. Övergången till det nya systemet bör vara smidig, man bör undvika marknadsstörningar och man bör kunna beakta konsekvenserna för en rad viktiga försäkringsprodukter. Det bör också vara möjligt att ta vederbörlig hänsyn till betydande och värdefull branschomfattande information som erhålls genom den kvantitativa konsekvensanalysen (QIS5). Alltför långtgående övergångsbestämmelser kan innebära konkurrensproblem inom EU och försvåra tillämpningen av nya solvensregler för gränsöverskridande grupper. Regeringen stödjer därför de medlemsstater som anser att de föreslagna maximitiderna för övergångsbestämmelserna bör förkortas. Eventuella övergångsbestämmelser bör inte heller omfatta frågor om styrning och kontroll, s.k. governance-frågor. Regeringen är även positiv till förslaget att skjuta på ikraftträdandet av Solvens 2. Förslaget är ett steg i rätt riktning då det är viktigt att medlemsstaterna ges tillräcklig tid för implementering. Det kan dock ifrågasättas om det är tillräckligt med två månader.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas slutliga ståndpunkter är ännu inte kända. Vad gäller övergångsbestämmelserna synes medlemsstaterna dock vara uppdelade i tre grupper, en grupp som anser att förslaget är bra, en grupp som vill att maximitiderna kortas och en grupp som anser att maximitiden bör förlängas till 12 alternativt 15 år.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Finansinspektionen och Svenska Försäkringsförbundet har ännu inte lämnat några slutliga ståndpunkter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 50, 53, 62 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) utgör rättslig grund. Direktivet antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 EUF-fördraget). Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att målet med detta direktiv är att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom att säkerställa en hög, effektiv och enhetlig nivå av stabilitetsreglering och tillsyn. Dessutom är målet att skydda försäkringstagare och förmånstagare och därigenom företag och konsumenter, skydda finansmarknadernas integritet, effektivitet och korrekta funktionssätt, upprätthålla det finansiella systemets stabilitet och stärka den internationella samordningen av tillsynen. Då detta inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför bättre kan uppnås på unionsnivå (på grund av den planerade åtgärdens omfattning) anser kommissionen att EU kan vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel bör detta direktiv inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ett tredje rådsarbetsgruppsmöte kommer att hållas den 28 februari till den 1 mars 2011. Inför mötet kommer kommissionen att skicka ut ett första kompromissförslag avseende Omnibus 2-direktivet. Remissinstanserna kommer att ges tillfälle att ge in sina slutliga ståndpunkter inför rådsarbetsgruppsmötet.

Ordförandeskapet har för avsikt att rådsarbetsgruppens slutliga inställning ska vara klar under mars 2011. Förslaget kommer därefter att presenteras för Coreper ochilogprocessen kan påbörjas. Då det – i vart fall för närvarande – inte är fråga om några stora kontroversiella eller politiska frågor kommer ordförandeskapet eventuellt att avstå från att lyfta ärendet till Ekofin. Planerna är att Omnibus 2-direktivet ska vara färdigförhandlat senast i november 2011.

4.2 Fackuttryck/termer