



Framtida finansiell tillsyn i EU

Finansdepartementet

2009-10-26

Dokumentbeteckning

KOM(2009) 499

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om makroprudentiell tillsyn över det finansiella systemet på gemenskapsnivå och om inrättandet av ett europeiskt systemriskråd

KOM(2009) 500

Förslag till rådets beslut om att ge Europeiska centralbanken särskilda uppgifter för Europeiska systemriskrådets verksamhet

KOM(2009) 501

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk bankmyndighet

KOM(2009) 502

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet

KOM(2009) 503

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet

Sammanfattning

EU-kommissionen publicerade den 23 september fem förslag till rättsakter för skapandet av en ny tillsynsstruktur på EU-nivå för den finansiella sektorn. Förslagen, som bygger på den s.k. de Larosière-gruppens rapport från den 25 februari 2009, förhandlas för närvarande i rådsstrukturen och avsikten är att det nya organisatoriska ramverket i sin helhet ska kunna vara överenskommen på rådsnivå i december 2009.

1.1 Ärendets bakgrund

Den internationella finansiella kris som kraftigt eskalerade hösten 2008, visade bl.a. på stora svagheter i finansiell reglering och tillsyn. Detta både ur ett globalt och europeiskt perspektiv, och vad gäller hanteringen av dels företagsspecifika problem, dels systemrisk. I Europa visade sig de befintliga strukturerna för tillsynssamarbete otillräckliga i en miljö präglad av snabb internationell integration och med ett växande antal viktiga aktörer som verkar i flera länder. Kvarstående olikheter i regelverken mellan olika länder, i tillsynsmetodik, i befogenheter och sanktionsmöjligheter etc., och även i vissa fall olikartad tillämpning av de gemensamma regler som finns, har ytterligare bidragit till svårigheterna att agera på ett samlat och kraftfullt sätt.

Mot den bakgrunden tillsatte EU-kommissionen i november 2008 en s.k. högnivågrupp under ledning av Jacques de Larosière för att analysera problemen och föreslå adekvata åtgärder. De förslag som lades fram i gruppens rapport utgör grunden för de förslag som nu förhandlas.

Den nya strukturen

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.

ESRB föreslås bli ett organ vars beslutande församling ska bestå av representanter från i första hand medlemsstaternas centralbanker och tillsynsmyndigheter. I huvudsak kommer centralbanksrepresentanterna att utöva rösträtten. ESRB ska främst arbeta med att samla in och analysera information på makro- och marknadsövergripande nivå och uppmärksamma och vid behov varna för tendenser och förhållanden som kan påverka den finansiella stabiliteten negativt. ESRB ska också kunna rekommendera specifika åtgärder.

Inom ramen för ESFS kommer de befintliga s.k. nivå-3 kommittéerna CEBS, CEIOPS och CESR att omvandlas till europeiska tillsynsmyndigheter, en för vardera bank-, försäkrings- respektive värdepapperssektorn. Huvuduppgiften för dessa är att underlätta och främja samverkan och samordning mellan de nationella tillsynsmyndigheterna. De nya myndigheterna ska bl.a. utveckla bindande tekniska standarder, verka för enhetlig tillämpning av det EU-gemensamma regelverket på finansmarknadsområdet, kunna fatta bindande medlingsbeslut vid tvister mellan medlemsländernas tillsynsmyndigheter, övervaka att medlemsländernas tillsynsmyndigheter följer antagna EG-regler och vid behov utfärda rekommendationer. Myndigheterna ska också samla in

data och information, i huvudsak via de nationella tillsynsmyndigheterna. I krislägen ska ESFS också kunna få särskilda, övernationella befogenheter.

Myndigheterna ska även i framtiden kunna ges ansvar för tillståndsgivning och tillsyn över företag med paneuropeisk verksamhet som exempelvis kreditvärderingsinstitut.

Samverkan och samordning mellan ESRB och ESFS säkerställs bland annat genom att de tre nya tillsynsmyndigheterna är representerade i ESRBs beslutande organ och i dess arbetsutskott. ESRB kommer att delta som observatör i de tre EU-tillsynsmyndigheternas styrelser.

Regeringens syn

Regeringen anser att den föreslagna strukturen skulle innebära en väsentlig förbättring av möjligheterna att följa och analysera utvecklingen och att vidta relevanta åtgärder för att främja den finansiella stabiliteten i Sverige och i Europa. Regeringens uppfattning är att den allt mer integrerade finansmarknaden inom EU ställer stora krav på samarbete, gemensamma regelverk och förstärkt tillsyn över de gränsöverskridande finansiella företagen. Den föreslagna strukturen skulle även medföra en väsentlig förbättring av den inre marknadens funktionsförmåga i vidare mening, genom att skapa mer enhetliga, likvärdiga och transparenta regleringsmässiga förutsättningar för de europeiska finansmarknaderna. Det skulle med andra ord bidra till ett s.k. level playing field. Det skulle dessutom bidra till den finansiella stabiliteten i ett globalt perspektiv. Dessa frågor är därför högt prioriterade inom ramen för det svenska EU-ordförandeskapet.

Förhandlingsarbetet och resultaten hittills

Förhandlingarna kring förslagens olika delar inleddes i rådsarbetsgrupp den 28 september och bedrivs sedan mitten av oktober på attachénivå. Regeringens bedömning är att förhandlingsarbetet varit konstruktivt och att det gått framåt i snabb takt.

Förhandlingsarbetet har varit upplagt så att förslagen kring ESRB förhandlats först. ESRB-förslagen har (efter behandling i Coreper) diskuterats på Ekofinrådets möte den 20 oktober. Vid Ekofin konstaterades en bred samsyn och politisk överenskommelse om innehållet i såväl förordningsförslaget som förslaget till beslut avseende ECB:s roll. Dessutom gavs ordförandeskapet mandat att inleda förhandlingar med Europaparlamentet, vilket innebär att en så kallad "allmän inriktning" anses föreligga.

Förhandlingsarbetet i mikrodelen kommer att pågå under oktober-november, med målsättningen att Ekofin ska kunna besluta om en allmän inriktning vid sitt möte i december.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Allmänt

Med utgångspunkt i de Larosière-rapportens rekommendationer uttalade kommissionen i ett meddelande den 4 mars 2009 att man avsåg att utarbeta förslag till ett nytt europeiskt system för finansiell tillsyn på basis av den analys och de förslag som presenterades i rapporten. I grunden handlade detta om att etablera en tillsynsstruktur som kan identifiera potentiella risker på ett tidigt stadium, åtgärda dem innan de har fått allvarliga konsekvenser och som klarar den utmaning som situationen med komplexa internationella finansmarknader innebär. Detta kräver ett mer långtgående samarbete och en mer långtgående samverkan mellan tillsynsmyndigheter, centralbanker och andra berörda myndigheter i olika länder än vad som varit fallet hittills.

I slutet av maj 2009 lade kommissionen, på basis av de Larosière-gruppens rapport, fram förslag till sådana åtgärder för behandling på Europeiska rådets möte i juni. Det Europeiska rådet tillstyrkte vid sitt möte ett antal av de bärande principerna. De lagstiftningsmässiga förändringar som krävs för att genomföra åtgärds paketet förhandlas under hösten och bör, enligt rådets slutsatser, antas i så god tid att den nya tillsynsordningen kan inrättas under 2010. Kommissionen lade den 23 september fram förslag till rättsakter, i form av fyra förordningar och ett rådsbeslut, varefter förhandlingsarbetet inleddes. I slutet av oktober kommer ett s.k. omnibus-direktiv att läggas fram, dvs. ett direktiv där olika följdändringar i sektorslagstiftningen avseende bank, tjänstepensioner och värdepapper föreslås. Ett ytterligare omnibus-direktiv med ändringar i lagstiftningen avseende bland annat försäkrings- och kreditvärderingsinstitut väntas i början av 2010.

Förslaget bygger på en tvådelad organisatorisk struktur. Den ena gäller stabilitetstillsyn på makronivå där det handlar om att etablera ett europeiskt organ som övervakar stabiliteten i det finansiella systemet som helhet. När det gäller tillsynen på mikronivå, dvs. tillsynen av enskilda finansiella företag, föreslås uppbyggnaden av ett europeiskt nätverk för detta där tre nybildade EU-myndigheter (för bank, försäkring och för värdepapper) ska utgöra de samordnade och sammanhållande funktionerna.

Avsikten är vidare att den nya tillsynsstrukturen, dvs. både på makro- och mikronivå, ska utvärderas efter tre år, och vid behov justeras.

1.2.2 Makrotillsynen

Makromyndighetens uppgifter

Kommissionen föreslår att en myndighet för makrofinansiell stabilitetstillsyn, *European Systemic Risk Board* (ESRB) skapas. Denna nya

funktion föreslås vara logistiskt knuten till Europeiska centralbanken (ECB). ESRB:s uppgifter ska främst vara att

2009/10:FPM21

- samla in och analysera information för att övervaka möjliga hot och risker mot finansiell stabilitet,
- identifiera och prioritera mellan sådana hot och risker,
- utfärda riskvarningar om konsekvenserna för finansmarknaderna och för samhällsekonomin bedöms som betydande om riskerna materialiseras,
- övervaka att varningar och rekommendationer blir föremål för aktiva ställningstaganden av nationella och andra myndigheter,
- samarbeta med Internationella Valutafonden (IMF), FSB¹ m.fl.

Riskvarningar och rekommendationer kan vara generella eller specifika, och kan riktas till EU som helhet, till en eller flera medlemsstater, till någon eller några av de tilltänkta "mikromyndigheterna" på EU-nivå (se nedan), eller till en eller flera nationella tillsynsmyndigheter. Rekommendationer gällande lagstiftning kan också ges till kommissionen. Rådet ska alltid underrättas om och när varningar eller rekommendationer sänds ut. De blivande europeiska tillsynsmyndigheterna ska informeras om initiativ som berör en eller flera tillsynsmyndigheter inom respektive sektor. ESRB ska också se till att varningar och/eller rekommendationer inom viss tid blir föremål för uttryckliga ställningstaganden hos adressaten eller adressaterna, enligt principen agera eller förklara ("act or explain"). ESRB avses dock inte få möjlighet att fatta rättsligt bindande beslut.

Beslut om varningar ska i kommissionens förslag fattas med enkel majoritet. ESRB ska i varje enskilt fall avgöra om en varning eller rekommendation ska offentliggöras. För ett offentliggörande ska dock krävas två tredjedelsmajoritet.

Kommissionen föreslår följande sammansättning av ESRB

Ordinarie medlemmar med rösträtt:

- ECB:s ordförande och vice ordförande,
- 27 centralbankschefer,
- Ordföranden för respektive mikromyndighet,
- Representant från kommissionen.

Observatörer

- 27 representanter för nationella tillsynsmyndigheter,
- Ordföranden i EFK.

¹ Financial Stability Board, en internationell kommitté med representanter från myndigheter i de länder som har stora finansiella system.

Ordförande och vice ordförande föreslås väljas av de medlemmar av ESRB som också är medlemmar av ECB:s allmänna råd.

2009/10:FPM21

Centralbankerna kommer således att ha en betydelsefull roll i det föreslagna nya organet. En representant från Kommissionen föreslås också delta, detta med hänsyn till de uppdrag som Kommissionen har bland annat när det gäller makroövervakning. Eftersom det är viktigt att det finns ett nära samarbete mellan makro- och mikronivåerna ska även en representant för de nationella tillsynsmyndigheterna från varje medlemsstat ha möjlighet att delta som observatör. Slutligen ska medlemsstaterna representeras via ordföranden i Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK) som föreslås delta som observatör.

Bland annat mot bakgrund av att ESRB blir en grupp med ett stort antal medlemmar, föreslår kommissionen att en *styrgrupp* inrättas, som ska bestå av

- ordföranden i ESRB,
- vice ordföranden i ESRB,
- fem centralbanksrepresentanter från ESRB,
- en representant vardera från de tre mikromyndigheterna,
- en representant från kommissionen
- ordföranden i EFK

Utöver styrgruppen föreslås att en *rådgivande teknisk kommitté* inrättas, med uppgift att ta fram faktaunderlag och analyser för ESRB:s arbete. I den avses både centralbanker och tillsynsmyndigheter delta, liksom kommissionen och EFK.

ECB ska bistå med ett sekretariat som bl.a. ska bidra med logistik, teknisk expertis och administrativt stöd till ESRB, dess styrgrupp och tekniska kommitté. ESRB ska vara fullt ansvarigt inför Rådet och Europa parlamentet, och ska löpande rapportera till dessa institutioner.

ESRB ska samarbeta med det föreslagna ESFS (se nedan) bl.a. vad gäller data, där ESRB ska kunna efterfråga data främst i aggregerad form. Man ska i särskilda fall, efter en förfrågan till ESFS, också kunna ta del av företagsspecifika data. Detta förutsätter att ESRB på ett tydligt sätt motiverar varför dessa data behövs. Om EU-tillsynsmyndigheterna inte kan leverera önskade data, kan ESRB vända sig till nationella myndigheter.

1.2.3 Mikrotillsynen

Kommissionen föreslår inrättandet av *European System of Financial Supervisors* (ESFS) som ska fungera som ett tillsynsnätverk. Inom ramen för detta nätverk kommer de s.k. nivå 3-kommittéerna, CEBS, CESR och CEIOPS, att omvandlas till tre europeiska tillsynsmyndigheter, för bank-,

värdepappers- respektive försäkringssektorn. Förutom de uppgifter dessa kommittéer har idag föreslås mikromyndigheterna få en rad nya uppgifter och befogenheter. De nationella tillsynsmyndigheterna kommer fortfarande att ansvara för och utföra den löpande tillsynen inom respektive medlemsland. Vad gäller tillsynen av gränsöverskridande finansföretag förutsätts tillsynsarbetet bedrivas inom ramen för s.k. tillsynskollegier, där alla berörda nationella tillsynsmyndigheter finns med, och där hemlandsmyndigheten leder tillsynskollegiet ifråga.

Mikromyndigheterna ska agera inom ramen för ett antal definierade direktiv inom respektive bank- värdepappers- och försäkringssektorn

Inom ramen för dessa direktivs tillämpningsområde föreslås mikromyndigheterna få följande uppgifter och befogenheter:

Mikromyndigheternas uppgifter:

- bidra till att etablera högkvalitativa gemensamma regler och tillämpningsprinciper genom att bl.a. utarbeta riktlinjer, rekommendationer och förslag till tekniska standarder.
- bidra till en enhetlig tillämpning av EG-lagstiftning, i synnerhet genom att bidra till en gemensam tillsynskultur, och att tillförsäkra en enhetlig och effektiv tillämpning av relevant lagstiftning och relevanta rättsakter. Syftet är att förhindra rättsliga olikheter och tvister mellan nationella myndigheter, att understödja en enhetlig funktion av tillsynskollegier, och för att kunna vidta åtgärder i krissituationer,
- underlätta delegering av uppgifter och ansvarsområden mellan nationella myndigheter,
- bedriva ett nära samarbete med ESRB, i synnerhet genom att ge ESRB nödvändig information för att kunna fullfölja sina uppgifter och genom att tillförsäkra en adekvat uppföljning av ESRB:s varningar och rekommendationer,
- genomföra revision ("peer review analysis") av de nationella tillsynsmyndigheterna för att stärka konsistensen i utövandet av tillsyn,
- övervaka och utvärdera marknadsutvecklingen inom sitt kompetensområde.

För att kunna genomföra dessa uppgifter behöver mikromyndigheterna vissa befogenheter. Myndigheterna ska kunna

- utveckla tekniska standarder,
- utfärda riktlinjer och rekommendationer,
- fatta enskilda beslut adresserade till nationella tillsynsmyndigheter i särskilda fall,

- fatta enskilda beslut adresserade till finansiella institutioner i särskilda specificerade fall,
- framföra yttranden till Europaparlamentet, rådet eller till kommissionen.

Mikromyndigheterna ska i framtiden dessutom kunna utöva direkt tillsyn över finansinstitut vars verksamhet har räckvidd över hela EU eller ekonomiska aktiviteter inom hela EU, förutsatt att denna typ av befogenhet införs i den relevanta sektorslagstiftningen. För detta ska mikromyndigheterna ha adekvata befogenheter för utredning och verkställighet i enlighet med relevant lagstiftning, liksom möjligheten att ta ut avgifter.

Förslaget innehåller långtgående befogenheter för mikromyndigheterna och/eller kommissionen, med vars hjälp man bl.a. ska åstadkomma:

- konsistent tillämpning av EU-lagstiftning

Åtgärder ska kunna vidtas mot nationella myndigheter som bryter mot gemenskapsrättslig lagstiftning. Mikromyndigheterna ska också i speciella situationer kunna fatta beslut som riktas mot enskilda finansiella institut.

- koordinerande roll i krissituationer

Mikromyndigheterna och kommissionen ska ha en stark koordinerande roll och långtgående befogenheter i krissituationer för att säkerställa ett nödvändigt informationsutbyte och fungerande samarbete mellan berörda myndigheter.

- medlande/tvistlösnings funktion

Vid oenighet mellan nationella tillsynsmyndigheter ska mikromyndigheterna ha en medlande funktion. Myndigheterna ska även, som en sista utväg, kunna fatta bindande beslut för att avgöra oenighet mellan de nationella myndigheterna. Denna medlingsfunktion omfattar sådana situationer där de nationella tillsynsmyndigheterna enligt lag ska samarbeta och nå gemensamma beslut.

- informationsinsamling (art 20)

Mikromyndigheterna ska samla in information från de nationella tillsynsmyndigheterna. Information ska också, främst i aggregerad form, vidarebefordras till ESRB.

Slutligen innehåller förslagen även bestämmelser som ger myndigheterna möjligheter att i vissa situationer ta över nationella tillsynsuppgifter och beslut. Här föreslås dock samtidigt en klausul med innebörden att de europeiska myndigheterna inte får ta beslut som får statsfinansiella konsekvenser för det medlemsland som berörs. Om ett land anser att så är fallet ska man ha rätten att få beslutet uppskjutet och omprövat, i sista hand genom beslut i Rådet.

Mikromyndigheternas sammansättning*Mikromyndigheternas styrelse ("Board of Supervisors")*

För respektive mikromyndighet inrättas en styrelse som består av följande ledamöter:

Ordinarie ledamöter

- Ordföranden i respektive mikromyndighet
- Chefer från de nationella tillsynsmyndigheterna

Observatörer

- Representant från kommissionen
- Representant från ESRB
- Representant från ECB
- En representant för envar av de övriga två mikromyndigheterna

Representanter från enskilda EES-länder kommer att ha möjlighet att delta i styrelsen som observatörer.

Denna grupp ska mötas regelbundet. Beslut av teknisk natur kommer att beredas och fattas inom denna struktur. Beslutsfattande ska ske genom kvalificerad majoritet

Mikromyndigheternas ledningsgrupp ("Management Board")

För respektive mikromyndighet inrättas också en ledningsgrupp som består av följande deltagare.

- Ordföranden i respektive mikromyndighet
- Fyra deltagare valda av och från myndighetens styrelse
- Representant från kommissionen
- Myndighetens chef (utan rösträtt)

Myndigheterna ska ansvara inför Rådet, Europaparlamentet och kommissionen. Kommissionen framhåller att myndigheternas oberoende och integritet är av central betydelse och att transparens är huvudvägen att säkerställa detta.

Den rätt som enligt förslagen tillkommer mikromyndigheterna eller kommissionen att i vissa fall fatta beslut som riktar sig till de nationella tillsynsmyndigheterna (i Sverige Finansinspektionen) kan – bl.a. mot bakgrund av bestämmelsen om förvaltningsmyndigheters självständighet i 11 kap. 7 § regeringsformen – bli problematisk ur svensk synvinkel, beroende på hur de slutgiltiga förslagen kan komma att se ut. De förslag till förordningar som lagts fram av kommissionen innebär att sådana beslut innefattar direktiv till den nationella myndigheten om hur den ska tillämpa viss EG-lagstiftning i enskilda fall. Besluten är direkt eller indirekt tvingande. Om den nationella myndigheten inte följer besluten, finns möjlighet för den europeiska myndigheten att fatta egna beslut i enskilda fall. Sådana beslut riktar sig direkt till berörda finansinstitut och har företräde framför tidigare beslut som har fattats av den nationella tillsynsmyndigheten.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Beträffande makroorganet ESRB kommer finansieringen att ske via den Europeiska Centralbanken (ECB). Därmed uppstår i princip inga budgetära konsekvenser alls för svensk del. Vad gäller ESFS har kommissionen föreslagit en formel där 60 procent av kostnaderna finansieras av de nationella tillsynsmyndigheterna och 40 procent finansieras över EU-budgeten. Kommissionens kalkyler sammanfattas nedan:

	År 2011	År 2015
<i>(belopp i 1000 Euro)</i>		
Bank	13015	24591
- Medlemsstaterna	7809	14755
- Gemensam	5206	9836
Försäkring	10587	19955
- Medlemsstaterna	6352	11973
- Gemensam	4235	7982
Värdepapper	13662	23785
- Medlemsstaterna	8197	14271
- Gemensam	5465	9514
SUMMA	37264	68331
- varav medlemsstater	22358	40999

Kommissionen beräknar att organisationerna redan 2011 är ungefär dubbelt så stora i termer av antalet anställda jämfört med dagens nivå-3 kommittéer. Därefter förutsätts de växa ytterligare. Totalt handlar det, som framgår, av en total kostnad på nära 700 miljoner Euro per år, varav cirka 400 miljoner Euro ska fördelas på de 27 medlemsstaterna. Detta avser år 2015, när systemet förutsätts var fullt utbyggt.

Givet dessa kalkyler och givet en fördelning mellan länderna enligt samma princip som för de nuvarande nivå-3 kommittéerna², skulle detta innebära en årskostnad för svenska myndigheter på nära 6,5 miljoner kr 2011 och nästan 12 miljoner kr 2015. Detta kan jämföras med motsvarande kostnad för nivå-3 kommittéerna för 2009, som är 2,3 miljoner kr³.

Regeringens uppfattning är att den gemensamfinansierade delen bör kunna finansieras genom omprioriteringar inom unionens administrativa utgifter.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förordningarnas ekonomiska konsekvenser begränsas både på statsbudgeten och på EU-budgeten. Om förslaget leder till en ökning av den svenska EU-avgiften ska i första hand motsvarande neddragningar göras inom befintliga ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Den finansiella krisen har visat att tillsynen över de finansiella företagen inom EU inte har varit tillräckligt utvecklad och enhetlig för att möta de utmaningar den ställts inför i en alltmer internationellt integrerad marknad. Det är därför nödvändigt att medlemsstaterna nu med gemensamma krafter försöker finna ett system för en förbättrad tillsynsstruktur för att minska risken för framtida kriser och för att bättre och effektivare kunna hantera störningar som kan uppstå. Frågan om en förbättrad tillsynsstruktur har därför hög prioritet under det svenska ordförandeskapet. Sverige arbetar för att nå en lösning som tillgodoser medlemsstaternas intressen och leder till en mer effektiv och förbättrad tillsyn över de finansiella företagen inom EU, och att nödvändiga beslut fattas så att detta kan realiseras under loppet av 2010.

² Fördelningen baseras på röstvikterna i Rådet, där Sverige har 10 röster av 345, dvs. 2,9 procent.

³ För närvarande betalar Riksbanken halva kostnaden (450 000 kr) för deltagandet i bankkommittén CEBS.

Det råder enighet om att ett ökat samarbete och en förbättrad samverkan inom den finansiella tillsynen inom EU är nödvändig, inte minst mot bakgrund av erfarenheterna under finanskrisen. Det råder också enighet när det gäller den positiva grundsynen på de institutionella arrangemang som föreslogs först i de Larosière-rapporten och som senare kommissionen i modifierad form presenterat i sitt förslag.

Däremot finns det hos flera medlemsstater invändningar mot vissa inslag i förslagen, mest tydligt när det gäller de föreslagna mikromyndigheternas övernationella befogenheter. Även mikromyndigheternas möjligheter att i vissa lägen inta en direkt tillsynsroll mot institut har ifrågasatts. Flera medlemsstater har vidare ansett att kommissionen har getts för starkt inflytande över mikrotillsynsmyndigheterna. När det gäller röstregler har företrädesvis de större länderna velat ha kvalificerad majoritet som generell regel, medan de mindre staterna velat ha enkel majoritet. När det gäller ESRB har det funnits olika åsikter när det gäller förutsättningarna för ESRBs tillgång till framför allt företagsspecifika data, och hur varningar och rekommendationer ska beslutas och kommuniceras.

Även den rättsliga grunden för inrättandet av ESRB har ifrågasatts av vissa medlemsstater. Det kan noteras att Rådets rättstjänst i ett relativt omfattande yttrande har konstaterat att de rättsliga grunderna är korrekta för samtliga förslag och att myndigheternas föreslagna befogenheter inte överskrider vad som är tillåtet enligt fördraget och rättspraxis.

2.3 Resultat av förhandlingsarbetet hittills

Kommissionens förslag till rättsakter framlades den 23 september. Förhandlingarna i rådsarbetsgrupp inleddes kort därefter, den 28 september. Det svenska ordförandeskapet signalerade tydligt två utgångspunkter inför förhandlingarna; dels att man avsåg att hålla ett mycket högt tempo för att nödvändiga politiska beslut ska kunna fattas innan årsskiftet, dels att de politiska överenskommelser och riktlinjer som överenskommits inom ramen för Ekofin och inom ramen för Europeiska rådets möte i juni skulle betraktas som givna inför förhandlingarna. Detta kommunicerades till och accepterades av medlemsstaterna.

En månad efter att förslagen lagts fram, kan läget sammanfattas enligt följande:

Inledningsvis kan konstateras att förhandlingarna har förts i en konstruktiv atmosfär, vilket starkt bidragit till det höga tempo som kunnat hållas. Eftersom frågorna kring makrotillsynen och ESRB har bedömts mindre komplexa har dessa planenligt förhandlats först, för att sedan hantera

förslagen angående mikrotillsynen och ESFS. Detta dock i fullt medvetande om att bägge delarna är nära sammankopplade och ska etableras samtidigt.

När det gäller makrodelen har i och med Ekofinrådets beslut den 20 oktober, frågan i substans förts i hamn, genom att ordförandeskapet givits mandat att börja förhandla med Europaparlamentet.

Det framförhandlade regelverket avviker på vissa punkter från kommissionens förslag från den 23 september. De i substans viktigare avvikelserna är följande:

ESRB:s vice ordförande väljs, i linje med Europeiska rådets beslut, av medlemmarna i ESRB (ordföranden väljs av de ESRB-medlemmar som även är medlemmar av ECB:s allmänna råd).

Två av de fem centralbanksrepresentanterna i ESRB:s styrkommitté ska komma från icke-euro-länder.

Beslut när det gäller rekommendationer ska tas med kvalificerad majoritet, medan beslut om varningar ska tas med enkel majoritet.

EES-länder ges möjlighet att delta i ESRBs arbete på observatörsbasis.

Beträffande mikrodelen har ett antal möten hållits i rådsarbetsgrupp, där en första läsning av förslagen har genomförts. Mer arbete återstår dock och förhandlingarna har nu övergått till attachénivå. Avsikten är att Ekofin ska kunna ta ett beslut om allmän inriktning för mikrodelen vid sitt möte i december. På grund av rollen som ordförande har Sverige valt att inta en försiktig position i förhandlingarna och inte driva svenska positioner i materiellt avseende.

2.4 Institutionernas ståndpunkter

Vid Europeiska rådets möte den 19-20 juni överenskom medlemsstaterna att en ny europeisk tillsynsstruktur skulle etableras enligt de riktlinjer kommissionen tidigare föreslagit, och som Ekofin-rådet diskuterat och beslutat den 9 juni. När det gäller beslut som kan komma att fattas av någon av mikromyndigheterna inom ESFS, slogs det fast att sådana beslut inte på något sätt bör påverka medlemsstaternas statsfinansiella ansvar. ESFS ska dock, menade man, ha möjligheten att fatta bindande beslut när det gäller frågor om huruvida nationella tillsynsmyndigheter lever upp till relevant EG-rättslig lagstiftning och i fall av oenighet mellan hemlands- och värdlandsmyndigheter, inklusive oenighet som kan uppstå inom tillsynskollegier. Mikromyndigheterna ska också ha mandat att bedriva tillsyn över kreditvärderingsinstitut. Vidare slogs fast att målet är att den nya strukturen ska sättas i verket under loppet av 2010, och att lagstiftningsförslag behöver läggas fram av kommissionen under tidig höst 2009.

Som framgått har Ekofin vid mötet den 20 oktober 2009 konstaterat en bred samsyn och politisk överenskommelse om innehållet i de delar av förslagen som berör ESRB. Dessutom gavs vid samma tillfälle ordförandeskapet mandat att inleda förhandlingar med Europaparlamentet, vilket innebär att en så kallad ”allmän inriktning” anses föreligga.

Förhandlingsarbetet i mikrodelen kommer att pågå under oktober-november, med målsättningen att Ekofin ska kunna besluta om en allmän inriktning vid sitt möte i december.

Europaparlamentet har när detta skrivs ännu inte inlett behandlingen av förordningsförslagen.

2.5 Remissinstansernas ståndpunkter

De ståndpunkter som kommissionen uttryckte i sitt meddelande den 4 mars kring bl.a. tillsynsfrågorna på basis av de Larosièrere-rapporten har varit föremål för offentlig konsultation i två omgångar. Kommissionen drar slutsatsen att en klar majoritet av de som yttrat sig uttryckt en positiv hållning till de principer och den arbetsinriktning som kom till uttryck i de Larosièrere-rapporten och i kommissionens tidigare förslag.

Vad gäller svenska remissinstanser har bl.a. Riksbanken och Finansinspektionen i mars avgett ett gemensamt yttrande inom ramen för den första konsultationsomgången.⁴

Myndigheterna framhöll att de Larosièrere-gruppens förslag i allt väsentligt är bra och innebär att viktiga framsteg kan göras förhållandevis snabbt. De betonade också vikten av rapportens syn att etablera nära länkar mellan tillsyn och krishantering. På några punkter ställde sig dock Riksbanken och Finansinspektionen mer kritiska eller frågande till förslagen. Det gällde bland annat frågan om ordförandeskapet för ESRC⁵, där man menade att det är centralt att ESRC ska ha och uppfattas ha en oberoende ställning, varför ECB:s ordförande inte per automatik bör inneha ordförandeposten. Man betonade också vikten av transparens i arbetet, vilket bl.a. innebär att varningar och rekommendationer regelmässigt ska vara publika, tydligt formulerade och med tydlig adressat. När det gäller mikromyndigheterna påpekades att man principiellt skulle föredra en lösning med en myndighet i stället för tre, men att den föreslagna modellen är acceptabel, åtminstone övergångsvis. När det gäller informationsinsamling menade man att ESRC inte ska ta in data vare sig från enskilda tillsynsmyndigheter eller direkt från företagen, utan att data ska levereras från de nationella myndigheterna till

⁴ http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/30_Remissvar/2009/response_larosière.pdf, respektive <http://www.riksbank.se/templates/Page.aspx?id=31482>

⁵ I Larosièrere-gruppens studie kallades systemriskrådet ”European Systemic Risk Council” (ESRC)

ESFS som sedan sammanställer och levererar relevanta data till ESRC. Man framhöll att det är angeläget att tillskapandet av nya organisatoriska strukturer på EU-nivå inte resulterar i en onödigt utökad uppgiftsskyldighet för företag och nationella myndigheter.

2009/10:FPM21

2.6 Riksdagens finansutskott

Finansutskottet har i sitt utlåtande 2008/09:FiU42 Finansiell tillsyn, diskuterat och gett synpunkter på kommissionens förslag. Utskottet anser att förslaget utgör en god grund för ett fortsatt arbete, och att det är viktigt att behålla ett högt tempo i processen. Utskottet pekade samtidigt på ett antal punkter där man menade att de förslagna lösningarna är tveksamma eller där analysen behövde fördjupas och förslagen konkretiseras.

Utskottet pekade bl.a. på

- tveksamhet beträffande ECB:s starka roll i ESRC, mot bakgrund av ECB:s penningpolitiska roll,
- vikten av offentlighet i bedömningar och rekommendationer bör betonas ytterligare,
- lösningen med tre mikrotillsynsmyndigheter bör sannolikt ersättas av en enda myndighet på sikt,
- om EU-myndigheterna ska ha ett eget direkt tillsynsansvar måste befogenheterna tydligt definieras och avgränsas,
- regler som ger EU-myndigheterna möjlighet till bindande beslut i krislägen måste utformas på ett mycket tydligt och väl avgränsat sätt,
- EU-kommissionen har en naturlig och viktig roll att spela som deltagare i de olika beslutande organen, men det yttersta ansvaret åvilar Europaparlamentet och Rådet,
- Tillsynen på europeisk nivå bör finansieras via EU-budgeten.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Vad gäller makrodelen och tillskapandet av ESRB grundar sig förordningen på artikel 95, som kräver kvalificerad majoritet i rådet. ECB:s specifika uppgifter grundar sig däremot på ett rådsbeslut enligt artikel 105.6 som kräver enhällighet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslagen uttrycker en tydlig medvetenhet om vikten av att finansiell tillsyn så långt möjligt bedrivs på nationell nivå. Förslagen ger visserligen de tänkta EU-myndigheterna möjlighet att under vissa förhållanden ta över nationell beslutanderätt, och att ge varningar eller rekommendationer till medlemsstater eller nationella myndigheter. Detta gäller dock bara, och uttryckligen, som en yttersta möjlighet och om för EU viktiga finansiella stabilitetsintressen är hotade. De strukturer som förslagen syftar till att skapa utgör i allt väsentligt något som ska komplettera och inte ersätta nationella organ och nationell verksamhet. I denna generella mening ligger förslagen väl i linje med de rubricerade principerna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Se bl.a. avsnitt 2.3

4.2 Fackuttryck/termer

-