



Ändringsdirektiv om finansiell tillsyn

Finansdepartementet

2010-01-19

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 576

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1998/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG och 2009/65/EG med avseende på befogenheterna för Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en rad ändringar i sektorsspecifika direktiv för bank-, försäkrings- och värdepappersområdet. Ändringarna är en konsekvens av att tre europeiska tillsynsmyndigheter ska inrättas, en europeisk bankmyndighet (EBA), en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet (EIOPA) samt en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet (ESMA)¹. De föreslagna ändringarna avser utvecklande av förslag till tekniska standarder, lösande av tvister mellan nationella tillsynsmyndigheter samt övriga allmänna ändringar. Detta är det första ändringsdirektivet i anledning av en ny tillsynsstruktur i EU. Kommissionen har aviserat ytterligare ändringsdirektiv för de sektorsspecifika direktiven.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag på ny europeisk organisation för tillsynsarbete. Regeringen uppskattar avsikten att effektivisera och underlätta för tillsynssamarbete mellan medlemsstaterna samt förutsättningarna för lika konkurrensvillkor för berörda aktörer på finansmarknaden.

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

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 föreslå adekvata åtgärder. I februari 2009 presenterades utredningens resultat i en rapport, den så kallade de Larosiére rapporten. Denna rapport ligger till grund för de tre förordningsförslag som kommissionen antog den 23 september 2009 om inrättande av ett EU-system för finansiell tillsyn vilket bland annat innebär att tre europeiska tillsynsmyndigheter för det finansiella området inrättas, EBA, EIOPA och ESMA. Förutom att dessa myndigheter tar över de uppgifter som de så kallade nivå 3-kommittéerna, CEBS (Europeiska banktillsynskommittén), CEIOPS (Kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner) och CESR (Europeiska värdepapperstillsynskommittén), har idag fått de en rad nya uppgifter och befogenheter. Myndigheterna kommer att agera inom ramen för sektorsspecifika direktiv inom respektive bank-, försäkrings-, och värdepapperssektorn. För att det europeiska tillsynssystemet ska kunna fungera och för att de europeiska tillsynsmyndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter behöver ändringar göras i en de sektorsspecifika direktiven för bank-, försäkrings- respektive värdepappersområdet.

1.2 Förslagets innehåll

De ändringar som föreslås avser områdena tekniska standarder, lösande av tvister mellan nationella tillsynsmyndigheter samt övriga allmänna ändringar.

Ändringar föreslås i följande direktiv:

- 2006/48/EG: kreditinstitutsdirektivet
- 2006/49/EG: kapitaltäckningsdirektivet
- 2002/87/EG: direktivet om finansiella konglomerat
- 2003/41/EG: direktivet om tjänstepensionsinstitut
- 2003/6/EG: direktivet om marknadsmissbruk
- 2004/39/EG: direktivet om marknader för finansiella instrument
- 2003/71/EG: prospektdirektivet
- 1998/26/EG: direktivet om slutgiltig avveckling

- 2004/109/EG: öppenhetsdirektivet
- 2005/60/EG: penningtvättsdirektivet
- 2009/65/EG: direktivet om företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper

1.2.1 Tekniska standarder

Enligt förordningsförslagen om inrättande av EBA, EIOPA och ESMA ska dessa myndigheter kunna utarbeta förslag till tekniska standarder inom de områden som fastställs i sektorsspecifik lagstiftning. Myndigheterna ska överlämna sina 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 områden där det, för tillsynsmyndigheterna, skulle vara till fördel med enhetlig tillämpning av samarbetsprocesser.

Följande direktiv och artiklar berörs av detta förslag:

Direktiv 2002/87/EG artikel 21a.

Direktiv 2003/6/EG artikel 16.

Direktiv 2003/41/EG artiklarna 23 och 20.

Direktiv 2003/71/EG artiklarna 8, 16 och 22.

Direktiv 2004/39/EG artiklarna 7, 10a, 31, 32, 56, 57, 58 och 60.

Direktiv 2004/109/EG artiklarna 12 och 13.

Direktiv 2005/60/EG artiklarna 31 och 34.

Direktiv 2006/48/EG artiklarna 6, 26, 28, 42, 63a, 74.2, 81.2, 84.2,

97.2, 105.1, 106.2, 110.2, 124, 129.3, 131a.2, 144 och 150.

Direktiv 2006/49/EG artikel 18.

Direktiv 2009/65/EG artiklarna 5, 7, 12, 14, 29, 43, 50, 51, 60, 61, 64,

69, 78, 84, 95, 101 och 105.

I den allmänna inriktning som nåddes på Ekofinmötet den 2 december 2009 avseende förordningsförslagen om inrättande av EBA, EIOPA och ESMA ges de europeiska tillsynsmyndigheterna möjlighet att i gränsöverskridande situationer, med bindande verkan, lösa tvister mellan nationella tillsynsmyndigheter. Det framgår vidare att det ska specificeras i de sektorsspecifika direktiven när tvistelösning av detta slag kan komma i fråga.

Följande direktiv och artiklar berörs i detta förslag:

Direktiv 2006/48/EG artiklarna 42a, 129.2 och 129.3

1.2.3 Övriga allmänna ändringar

Inom ett antal områden föreslås följdändringar som är gemensamma för merparten av de sektorsspecifika direktiven och nödvändiga för att direktiven ska fungera efter bildandet av EBA, EIOPA och ESMA.

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. "Europeiska banktillsynskommittén" ändras till "Europeiska bankmyndigheten". "Kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner" ändras till "Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten". "Europeiska värdepapperstillsynskommittén" ändras till "Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten".

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.

Följande direktiv och artiklar berörs av detta förslag:

Direktiv 1998/26/EG artiklarna 6.3 och 10.1.

Direktiv 2002/87/EG artiklarna 4, 18.1, 20 och 21.

Direktiv 2003/6/EG artikel 16.

Direktiv 2003/41/EG artikel 23.

Direktiv 2003/71/EG artiklarna 13, 14, 17, 18, 21.2 och 22.

Direktiv 2004/39/EG artiklarna 5.3, 47, 48, 53, 58, 62 och 63.1.

Direktiv 2004/109/EG artiklarna 12, 13 och 25.3.

Direktiv 2006/48/EG artiklarna 14, 33, 42b, 44.2, 46, 49, 63a, 122a.10,
129.3, 130.1, 131, 131a.2, 143.2 och 156.
Direktiv 2009/65/EG artiklarna 21.7, 101, 102 och 108.5

2009/10:FPM45

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

- Direktivet om slutlig avveckling (1998/26/EG) har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom lag (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden.
- Konglomeratdirektivet (2002/87/EG) har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom lag (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.
- Marknadsmisbruksdirektivet (2003/6/EG) har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom lag (2005:377) om straff för marknadsmisbruk vid handel med finansiella instrument.
- Tjänstepensionsdirektivet (2003/41/EG) har genomförts i svensk rätt bland annat genom försäkringsrörelselagen (1982:713), försäkringsrörelseförordningen (1982:790), lagen (1972:262) om understödsföreningar, lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.
- Prospektivet (2003/71/EG) har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom lag (1991:980) om handel med finansiella instrument.
- Direktivet om marknader för finansiella instrument (2004/39/EG) har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom lag (2007:528) om värdepappersmarknaden.
- Öppenhetsdirektivet (2004/109/EG) har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom lag (1991:980) om handel med finansiella instrument och lag (2007:528) om värdepappersmarknaden.
- Kreditinstitutsdirektivet (2006/48/EG) har genomförts i svensk lag huvudsakligen genom lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar samt föreskrifter utfärdade av Finansinspektionen.
- Kapitaltäckningsdirektivet (2006/49/EG) har genomförts i svensk lag huvudsakligen genom lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar samt föreskrifter utfärdade av Finansinspektionen.
- Penningtvättsdirektivet (2005/60/EG) har genomförts i svensk rätt genom lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

- Direktivet om företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (2009/65/EG) har ännu inte genomförts i svensk rätt.

2009/10:FPM45

Kommissionens förslag förväntas 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

Som framgått är förändringarna i de sektorsspecifika direktiven ett resultat av den nya Europeiska strukturen för finansiell tillsyn. I tidigare fakta-PM² angående denna nya organisatoriska struktur, framgick att de budgetmässiga konsekvenserna av detta kunde innebära en kostnad för de svenska myndigheterna på nära 6,5 miljoner kronor år 2011 och nästan 12 miljoner kronor 2015, då systemet antas vara fullt utbyggt. Detta kan jämföras med motsvarande kostnad för de s.k. nivå-3 kommittéerna för 2009, som är 2,3 miljoner kronor, och som kommer att ersättas av den nya myndigheterna. Till detta kommer den del av kostnaderna för de nya myndigheterna (40 procent) som avses bestridas av EU gemensamt. Dessa beräkningar, som givetvis är mycket preliminära, baseras på de bedömningar av bemanningsbehov etc som kommissionen gjort.

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 sektorlagstiftningen 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, och inriktningen är att de ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

² Faktapropmemoria 2009/10:FPM 21, Framtida finansiell tillsyn i EU

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag på ny europeisk organisation för tillsynsarbete. Regeringen uppskattar avsikten att effektivisera och underlätta för tillsynssamarbete mellan medlemsstaterna samt förutsättningarna för lika konkurrensvillkor för berörda aktörer på finansmarknaden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vad gäller exempelvis tekniska standarder är medlemsstaterna uppdelade i två grupper, en grupp som inte vill att de europeiska myndigheterna ska ha alltför stora möjligheter att ta fram tekniska standarder och en grupp som anser att myndigheterna ska få ökade befogenheter på detta område.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

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 funktion genom att säkerställa en hög, effektiv och enhetlig nivå på reglering och tillsyn, skydda insättare, investerare och förmånstagare och därigenom företag och konsumenter, skydda de finansiella marknadernas integritet, effektivitet och korrekta funktion, upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet och stärka den internationella samordningen av tillsynen. Då detta inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna anser kommissionen att åtgärder kan vidtas i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

I enlighet med proportionalitetsprincipen anser kommissionen att direktivet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

2009/10:FPM45

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under Sveriges ordförandeskap har en första genomläsning av direktivförslaget gjorts i rådsarbetsgruppen för finansiella tjänster (tillsyn). Vidare behandling av förslaget kommer att ske under Spaniens ordförandeskap.

4.2 Fackuttryck/termer

-