



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om översyn av de europeiska tillsynsmyndigheterna (Esa-myndigheterna)

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen. Utskottet anser att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen.

Kommissionens ändringsförslag innebär att de tre europeiska tillsynsmyndigheterna, här kallade Esa-myndigheterna, ska få utökade befogenheter och fler uppdrag. Framför allt föreslås Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) få nya tillsynsuppgifter, bl.a. i fråga om prospekt och tre kategorier av fonder. Dessutom föreslås att Esa-myndigheterna ska koordinera och likrikta de nationella tillsynsmyndigheternas tillsynsarbete, bl.a. genom strategiska tillsynsplaner. Enligt utskottets bedömning går förslaget för långt när det gäller reglerna om prospekt, vissa typer av fonder och strategiska tillsynsplaner.

Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna riskerar att få till följd att ansvarsförhållandena mellan vad som ska ligga på EU-nivå respektive nationell nivå blir otydliga. Förslaget kan leda till att tillsynen blir mindre effektiv, mindre förutsägbar och sämre anpassad till nationella förhållanden. Målsättningen med förslaget i dessa delar kan, enligt utskottet, i tillräcklig utsträckning uppnås genom att åtgärder vidtas på medlemsstatsnivå. Alternativt kan mindre ingripande åtgärder som i tillräckligt hög grad leder till det eftersträlvade målet vidtas på EU-nivå.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk

tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), förordning (EU) nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), förordning (EU) nr 345/2013 om europeiska riskkapitalfonder, förordning (EU) nr 346/2013 om europeiska fonder för socialt företagande, förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning (EU) nr 2015/760 om europeiska långsiktiga investeringsfonder, förordning (EU) 2016/1011 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och förordning (EU) 2017/1129 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad (KOM(2017) 536).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Förslagets huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	8
Prövning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.....	8
Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i det aktuella ärendet.....	8
Utskottets ställningstagande.....	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	13
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag.....	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om översyn av de europeiska tillsynsmyndigheterna (Esa-myndigheterna) (KOM(2017) 536)

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 7 december 2017

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Monica Green (S), Maria Plass (M), Ingela Nylund Watz (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Ingemar Nilsson (S), Niklas Wykman (M), Marie Granlund (S), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Jakob Forssmed (KD), Adnan Dibrani (S), Peter Helander (C), Rasmus Ling (MP) och Håkan Svenneling (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 20 september presenterade EU-kommissionen ett förslag till ändringar i förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna EBA, Eiopa och Esma (Esa-myndigheterna)¹ och i sex sektorsspecifika rättsakter. Syftet med förslagen är enligt kommissionen att stärka Esa-myndigheternas befogenheter, styrning och finansiering för att de myndigheterna ska kunna klara framtida utmaningar.

Kammaren hänvisade den 17 november kommissionens förslag till finansutskottet. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 11 januari 2018.

Regeringen lämnade en faktapromemoria om kommissionens förslag om översyn av det europeiska systemet för finansiell tillsyn den 24 oktober (2017/18:FPM11)². En kompletterande promemoria med regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen lämnades den 21 november efter en begäran från finansutskottet enligt 10 kap. 10 § riksdagsordningen (Fi2017/03727/FMASTAB).

Förslagets huvudsakliga innehåll

Efter finanskrisen infördes ett enhetligt regelverk för finansiell reglering inom EU och man inrättade bl.a. Esa-myndigheterna. De utgör en institutionell hörnsten i det europeiska reformpaketet. Enligt kommissionens bedömning kräver integrerade finansiella marknader mer integrerade tillsynsarrangemang för att fungera effektivt. EU har bl.a. lanserat den s.k. kapitalmarknadsunionen för att lägga grunden till en integrerad inre marknad inom unionen.

I förslaget hänvisar kommissionen till de fem ordförandenas rapport om färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union från juni 2015. Rapporten betonar hur viktigt det är att stärka EU:s tillsynssystem, vilket ytterst, enligt kommissionen, måste leda till en gemensam tillsynsmyndighet för kapitalmarknaderna. Kommissionen föreslog också i ett diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union att EU:s tillsynssystem, i synnerhet Esma, ses över och att översynen bör vara första steget mot inrättandet av en sådan gemensam tillsynsmyndighet senast 2019. I diskussionsunderlaget framhålls också att bankunionen och kapital-

¹ EBA, European Banking Authority (Europeiska bankmyndigheten); Eiopa, European Insurance and Occupational Pensions Authority (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten); Esma, European Securities and Markets Authority (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten).

² Faktapromemorian omfattar förutom det aktuella förslaget om Esa-myndigheterna (KOM(2017) 536) även tre andra förslag som rör översynen av det europeiska systemet för finansiell tillsyn (KOM(2017) 537 KOM(2017) 538 och KOM(2017) 539).

marknadsunionen måste fullbordas senast 2019 för att garantera eurons framtida utveckling och för att förbättra euroområdet och hela EU:s funktion.

Kommissionen anför också att Förenade kungarikets³ beslut att lämna EU innebär att de kvarvarande 27 medlemsstaternas kapitalmarknader måste utvecklas ytterligare och att tillsynsarrangemangen måste stärkas så att det även framöver finns tillfredsställande och stabila förutsättningar för de finansiella marknaderna att stötta ekonomin.

Befogenheter

Kommissionen föreslår att tillsynen av vissa verksamheter och vissa enheter som är särskilt viktiga för unionen som helhet, eller som har en betydande gränsöverskridande verksamhet, bör skötas av Esa-myndigheterna i stället för av nationella behöriga myndigheter. De europeiska tillsynsmyndigheterna bör också bli mer delaktiga i auktorisationen och tillsynen av enheter från tredjeländer som är verksamma i unionen.

Esa-myndigheterna föreslås också få effektivare befogenheter att främja att tillsynsmetoderna blir mer lika inom EU. Enligt kommissionens bedömning är det nödvändigt eftersom de får en större roll när det gäller fördjupad integration av de finansiella marknaderna och när det gäller att stärka den inre marknadens stabilitet. Förslaget innebär att Esa-myndigheterna får i uppdrag att koordinera de nationella tillsynsmyndigheterna för att säkerställa konvergens i tillsynspraxis och i tillämpningen av unionsrätten. Esa-myndigheterna ska enligt förslaget utforma en flerårig strategisk tillsynsplan där det fastställs gemensamma mål för tillsyn. Respektive nationell tillsynsmyndighet ska ta fram ett arbetsprogram som visar hur myndigheten förhåller sig till tillsynsplanen. Esa-myndigheterna ska sedan övervaka genomförandet av arbetsprogrammet.

De europeiska tillsynsmyndigheterna behöver enligt kommissionen en lämplig finansieringsbas som gör det möjligt för dem att allokera resurser utifrån vad de behöver för att uppnå sina mål. Det nuvarande budgetarrangemanget begränsar och kommer att fortsätta att begränsa de europeiska tillsynsmyndigheternas verksamhet, eftersom medlemsstater av olika anledningar kan vara ovilliga att höja sina nationella bidrag.

Styrning

Respektive Esa-myndighet styrs i dag av en tillsynsstyrelse, som är myndigheternas huvudsakliga beslutsfattande organ, och en förvaltningsstyrelse, som ansvarar för att se till att myndigheten fullgör sitt uppdrag och utför de uppgifter den tilldelats samt har hand om vissa frågor som rör myndighetens budget och personal.

³ Storbritannien och Nordirland.

Förslaget innebär att respektive myndighets förvaltningsstyrelse ersätts av ett exekutivt beslutsorgan (EB). Ledamöterna kommer att utses genom ett öppet förfarande där Europaparlamentet godkänner en lista över lämpliga ledamöter som kommissionen presenterar för parlamentet. En rad befogenheter förs över från tillsynsstyrelserna till EB. Dessutom innebär förslaget att EB får flera nya befogenheter.

Direkttillsyn

I dag förekommer direkttillsyn på EU-nivå genom Esma på två områden: kreditvärderingsinstitut och transaktionsregister. Kommissionen föreslår nu att Esmas tillsynsansvar utökas till att även omfatta tre kategorier av fonder, leverantörer av datarapporterings tjänster, referensvärden och prospekt.

Förvaltare av europeiska riskkapitalfonder (European venture capital fund, Euveca), europeiska fonder för socialt företagande (European social entrepreneurship fund, Eusef) och europeiska långsiktiga investeringsfonder (European long-term investment fund, Eltif) ska enligt förslaget ansöka hos Esma om registrering respektive auktorisation av fonderna i stället för hos den nationella behöriga myndigheten. Esma ska också ha ansvaret för tillsynen över att fonderna och förvaltarna lever upp till kraven i de aktuella EU-förordningarna. Det gäller bl.a. fondernas investeringar och tillåtna portföljbolag, kvalificerade investerare och vissa uppföranderegler.

I juni i år lämnade kommissionen två förslag som också innebär att Esa-myndigheterna får utökat tillsynsansvar. Det gäller dels förslaget till förordning om tillsyn över centrala motparter i EU och i tredjeland (fakta-PM 2016/17:FPM115), dels förslaget till förordning om en europeisk privat pensionsprodukt (fakta-PM 2016/17:FPM118).

Artikel 114 i EUF-fördraget anges som rättslig grund för åtgärden. Det är samma rättsliga grund som för krishanteringsdirektivet. Artikeln ger EU en generell befogenhet att harmonisera medlemsstaternas lagar i syfte att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

Europaparlamentet och rådet beslutar om åtgärder gemensamt enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Utskottets överväganden

Prövning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i EU-fördraget på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter.

Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt 10 kap. 3 § riksdagsordningen ska ett utskott, om det finner att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande. Utskottet ska också lämna ett utlåtande till kammaren om minst fem av utskottets ledamöter begär det. Om utskottet finner att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska det anmälas till kammaren genom ett protokollsutdrag.

I beredningen av ärendet kan utskottet enligt 10 kap. 10 § riksdagsordningen begära information om regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Regeringen ska i så fall lämna informationen inom två veckor.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i det aktuella ärendet

Kommissionens bedömning

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med både subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Syftet med ändringarna är att de ska bidra till en mer enhetlig inre marknad, och kommissionen anser att det målet inte kan uppnås om medlemsstaterna agerar på nationell nivå. Att ha en centraliserad tillsyn över Euveca, Eusef och Eltif säkerställer att de förordningar som styr fonderna tillämpas enhetligt i hela EU. När det gäller datarapporteringstjänster motiverar kommissionen förslaget med att sådana tjänster är unionsomfattande och att tillsynen därför inte kan lösas av medlemsstaterna. Samma skäl ger kommissionen avseende kritiska referensvärden och prospekt, där vissa typer av prospekt är gränsöverskridande och kan vara tekniskt komplicerade. Kommissionen anser att en centraliserad tillsyn genom Esma är mer effektiv. Kommissionen påminner också om att de europeiska tillsynsmyndigheterna är unionsorgan och att deras grundförordningar bara kan ändras av unionslagstiftaren. När det gäller proportionalitetsprincipen anser kommissionen att förslaget möjliggör för Esa-myndigheterna att hantera

dels de utmaningar som ny utveckling medför, särskilt den tekniska, dels en alltmer omfattande gränsöverskridande verksamhet. Förslaget borde kunna bidra till ökad integration mellan EU:s finansmarknad och den globala finansmarknaden.

Regeringens bedömning

Regeringen bedömer att förslaget i dess nuvarande utformning i vissa delar är mycket långtgående och innebär en betydande risk för ökad administration som kan leda till lägre effektivitet, oklara ansvarsförhållanden och ökade kostnader för aktörer som är verksamma på finansmarknaden. Målsättningen med förslaget i dessa delar kan i tillräcklig utsträckning uppnås genom att åtgärder vidtas på medlemsstatsnivå, alternativt kan mindre ingripande åtgärder som i tillräckligt hög grad leder till det eftersträlvade målet vidtas på EU-nivå. Enligt regeringen går förslaget därmed för långt och strider mot subsidiaritetsprincipen. Nedan redogörs för regeringens bedömning i de delar av förslaget som regeringen anser vara problematiska ur ett subsidiaritetsperspektiv.

Syftet med förslaget är, enligt kommissionen, dels att få skalfördelar då granskningen av berörda prospekt kräver högt specialiserade handläggare på de nationella tillsynsmyndigheterna, dels att skapa likvärdiga förutsättningar för emittenterna. Regeringen menar dock att den omfattning av överföring av prospektgranskning från specialiserade emittenter till EU-nivå som kommissionen föreslår kan leda till en mindre effektiv ordning. Finansinspektionen har uppskattat att ca 50 procent av all prospektgranskning kommer att flyttas från Finansinspektionen till Esma enligt förslaget. Regeringen menar att en ökad direkttillsyn avseende prospektgranskning i vissa fall kan var mer effektiv och minska s.k. regularbitrage. Fördelar finns också med att centralisera tillsynen av komplexa prospekt till EU-nivå även om sådana prospekt inte vänder sig till investerare utanför den medlemsstat där emittenten har sitt säte. Regeringen pekar dock på att kommissionens förslag verkar vila på en presumtion att prospekt som är utgivna av specialiserade emittenter per definition är komplexa. Förslaget kan, enligt regeringen, medföra att prospekt som varken är gränsöverskridande eller komplexa blir föremål för centraliserad tillsyn, vilket inte skulle skapa det mervärde som kommissionen anger som ett skäl till förslaget. Den ökade mängd ärenden som skulle föras över till Esma innebär också en högre belastning på Esma. Risker är stor för att handläggningstiderna för granskningsärendena blir längre än om granskningen skulle ligga kvar på nationell nivå. Kostnaderna för att översätta prospekt till olika språk kommer också att öka.

Förslaget innebär att Esma ska få direkttillsyn över vissa typer av fonder som styrs av direkt tillämpliga EU-förordningar. Även förvaltarna av dessa fonder berörs. Till skillnad från själva fonderna regleras sådana förvaltare av nationell rätt som genomfört ett EU-direktiv. Enligt kommissionen kommer

Esma att få uppgiften att se till att förvaltarna följer nationell rätt. Regeringen anger att det väcker betänkligheter. Som regel är nationella myndigheter bäst lämpade att tillämpa den egna rättsordningen. Att en europeisk myndighet skulle ansvara för att svenska rättssubjekt följer svensk lagstiftning framstår enligt regeringen som ineffektivt. Dessutom uppkommer oklarheter i fördelningen av ansvaret för tillsynen mellan Esma och de nationella myndigheterna. Regeringen framhåller också att det finns en risk för att de nationella tillsynsmyndigheterna utarmas på kompetens om alltför många ärenden flyttas till Esma. Dessutom kan den tillsynspraxis som kommer att utvecklas på Esma att vara mindre anpassad till den lokala marknadens behov.

Regeringen bedömer att förslaget om strategiska tillsynsplaner kan medföra svårigheter för medlemsstaterna att själva anpassa sitt tillsynsarbete efter egna förutsättningar och behov, som i hög grad är varierande för medlemsstaterna. De gemensamma mål som ska anges i tillsynsplanerna riskerar att antingen bli för allmänt hållna för att passa för alla medlemsstater, eller vara mindre relevanta för en del medlemsstater och därför inte tillföra något mervärde jämfört med den nuvarande ordningen. Arbetet med planerna kommer också att medföra en stor administrativ börda för de svenska myndigheter som berörs. Enligt regeringens mening kan koordinering av de nationella tillsynsmyndigheterna genomföras på ett mindre ingripande sätt utan att riskera en bristande konvergens i tillsynspraxis eller tillämpning av unionsrätten. Det kan enligt regeringen uppnås bl.a. genom att Esa-myndigheterna med stöd av nuvarande mandat ökar sitt fokus på att ge bättre, generell tillämpliga rekommendationer och råd för tillsynsarbetet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet är positivt till att det görs en översyn av Esa-myndigheterna och att arbetet fortsätter med att få väl fungerande kapitalmarknader inom EU. Utskottet instämmer med kommissionen i att det är viktigt att öka integrationen och integriteten på finansmarknaden och att värna om den finansiella stabiliteten genom att stärka systemet för finansiell tillsyn. Kommissionens ändringsförslag innehåller dock bestämmelser som riskerar att få till följd att ansvarsförhållandena mellan vad som ska ligga på EU-nivå respektive nationell nivå blir otydliga. Utskottet anser i likhet med regeringen att förslaget kan leda till att tillsynen blir mindre effektiv, mindre förutsägbar och sämre anpassad till nationella förhållanden. Målsättningen med förslaget i dessa delar kan, enligt utskottet, i tillräcklig utsträckning uppnås genom att åtgärder vidtas på medlemsstatsnivå. Alternativt kan mindre ingripande åtgärder som i tillräckligt hög grad leder till det eftersträlvade målet vidtas på EU-nivå. Kommissionens förslag innebär att de tre Esa-myndigheterna ska få utökade befogenheter och fler uppdrag. Till stor del är detta kopplat till den ökade direkta tillsyn som föreslås överföras till Esa-myndigheterna. Framför allt föreslås Esma få nya tillsynsuppgifter, bl.a. i fråga om prospekt och tre kategorier av fonder. Förslaget innehåller också nya uppgifter för Esa-

myndigheterna att koordinera och likrikta de nationella tillsynsmyndigheternas tillsynsarbete, bl.a. genom strategiska tillsynsplaner. Enligt utskottets bedömning går förslaget för långt när det gäller reglerna om prospekt, vissa typer av fonder och strategiska tillsynsplaner.

Prospekt

Utskottet anser att kommissionens förslag verkar vila på en presumtion om att prospekt som är utgivna av specialiserade emittenter per definition är komplexa. Förslaget kan medföra att prospekt som varken är gränsöverskridande eller komplexa blir föremål för centraliserad tillsyn, vilket inte skulle tillföra det mervärde som kommissionen anger som ett skäl till förslaget. Den ökade mängd ärenden som skulle föras över till Esmas innebär också en högre belastning på Esmas. Risker är därmed stora att handläggningstiderna för granskningsärendena blir längre än om granskningen skulle ligga kvar på nationell nivå. Kostnaderna för att översätta prospekt till olika språk kommer också att öka.

Vissa typer av fonder

Att Esmas föreslås få ansvar för direkttillsyn över vissa typer av fonder och ansvar för att se till att förvaltarna följer nationell rätt väcker betänkligheter hos utskottet. Som regel är nationella myndigheter bäst lämpade att tillämpa den egna rättsordningen. Att en europeisk myndighet skulle ansvara för att svenska rättssubjekt följer svensk lagstiftning framstår för utskottet som ineffektivt förutom att det uppkommer oklarheter i ansvarsfördelningen för tillsynen mellan Esmas och de nationella myndigheterna. Det finns också en risk för att de nationella tillsynsmyndigheterna utarmas på kompetens om alltför många ärenden flyttas till Esmas. Dessutom kan den tillsynspraxis som kommer att utvecklas på Esmas komma att bli mindre anpassad till den lokala marknadens behov.

Strategiska tillsynsplaner

Utskottet bedömer att förslaget om strategiska tillsynsplaner kan medföra svårigheter för medlemsstaterna att själva anpassa sitt tillsynsarbete efter sina egna förutsättningar och behov. De gemensamma mål som ska anges i tillsynsplanerna riskerar att antingen bli för allmänt hållna för att passa alla medlemsstater, eller vara mindre relevanta för en del medlemsstater och därför inte tillföra något mervärde jämfört med den nuvarande ordningen. Arbetet med planerna kommer också att medföra en stor administrativ börda för de svenska myndigheter som berörs. Utskottet bedömer att en koordinering av de nationella tillsynsmyndigheterna i stället kan genomföras på ett mindre ingripande sätt utan att man riskerar att få en bristande konvergens i tillsynspraxis eller tillämpningen av unionsrätten. Exempelvis kan Esma-myndigheterna med stöd av nuvarande mandat öka sitt fokus på att ge bättre, generellt tillämpliga rekommendationer och råd för tillsynsarbetet.

Utskottet anser att kommissionens ändringsförslag i de delar som anges ovan strider mot subsidiaritetsprincipen. Därmed föreslår utskottet att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

(KOM(2017) 536) slutlig

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), förordning (EU) nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), förordning (EU) nr 345/2013 om europeiska riskkapitalfonder, förordning (EU) nr 346/2013 om europeiska fonder för socialt företagande, förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning (EU) nr 2015/760 om europeiska långsiktiga investeringsfonder, förordning (EU) 2016/1011 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och förordning (EU) 2017/1129 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad (KOM(2017) 536).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har granskat kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), förordning (EU) nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), förordning (EU) nr 345/2013 om europeiska riskkapitalfonder, förordning (EU) nr 346/2013 om europeiska fonder för socialt företagande, förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning (EU) nr 2015/760 om europeiska långsiktiga investeringsfonder, förordning (EU) 2016/1011 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och förordning (EU) 2017/1129 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad (KOM(2017) 536).

Riksdagen är positiv till att det görs en översyn av Esa-myndigheterna och att arbetet fortsätter med att få väl fungerande kapitalmarknader inom EU. Riksdagen instämmer med kommissionen i att det är viktigt att öka integrationen och integriteten på finansmarknaden och att värna om den finansiella stabiliteten genom att stärka systemet för finansiell tillsyn. Kommissionens ändringsförslag innehåller dock bestämmelser som riskerar att få till följd att ansvarsförhållandena mellan vad som ska ligga på EU-nivå respektive nationell nivå blir otydliga. Förslaget kan leda till att tillsynen blir mindre effektiv, mindre förutsägbar och sämre anpassad till nationella förhållanden. Riksdagen anser att målsättningen med förslaget i dessa delar i tillräcklig utsträckning kan uppnås genom att åtgärder vidtas på medlemsstatsnivå. Alternativt kan mindre ingripande åtgärder som i tillräckligt hög grad leder till det eftersträvade målet vidtas på EU-nivå.

Kommissionens förslag innebär att de tre Esa-myndigheterna ska få utökade befogenheter och fler uppdrag. Till stor del är detta kopplat till den ökade direkta tillsyn som föreslås överföras till Esa-myndigheterna. Framför allt föreslås Esma få nya tillsynsuppgifter, bl.a. i fråga om prospekt och tre kategorier av fonder. Förslaget innehåller också nya uppgifter för Esa-myndigheterna att koordinera och likrikta de nationella tillsynsmyndigheternas tillsynsarbete, bl.a. genom strategiska tillsynsplaner. Enligt riksdagens bedömning går förslaget för långt när det gäller reglerna om prospekt, vissa typer av fonder och strategiska tillsynsplaner och strider därmed mot subsidiaritetsprincipen.

Prospekt

Riksdagen anser att kommissionens förslag verkar vila på en presumtion om att prospekt som är utgivna av specialiserade emittenter per definition är komplexa. Förslaget kan medföra att prospekt som varken är gränsöverskridande eller komplexa blir föremål för centraliserad tillsyn, vilket inte skulle tillföra det mervärde som kommissionen anger som ett skäl till förslaget. Den ökade mängd ärenden som skulle föras över till Esma innebär också en högre belastning på Esma. Risken är därmed stor att handläggningstiderna för granskningsärendena blir längre än om granskningen skulle ligga kvar på nationell nivå. Kostnaderna för att översätta prospekt till olika språk kommer också att öka.

Vissa typer av fonder

Att Esma föreslås få ansvar för direkttillsyn över vissa typer av fonder och ansvar för att se till att förvaltarna följer nationell rätt väcker betänkligheter hos riksdagen. Som regel är nationella myndigheter bäst lämpade att tillämpa den egna rättsordningen. Att en europeisk myndighet skulle ansvara för att svenska rättssubjekt följer svensk lagstiftning framstår som ineffektivt förutom att det uppkommer oklarheter i ansvarsfördelningen för tillsynen mellan Esma och de nationella myndigheterna. Det finns också en risk för att de nationella tillsynsmyndigheterna utarmas på kompetens om alltför många ärenden flyttas till Esma. Dessutom kan den tillsynspraxis som kommer att utvecklas på Esma komma att bli mindre anpassad till den lokala marknadens behov.

Strategiska tillsynsplaner

Riksdagen bedömer att förslaget om strategiska tillsynsplaner kan medföra svårigheter för medlemsstaterna att själva anpassa sitt tillsynsarbete efter sina egna förutsättningar och behov. De gemensamma mål som ska anges i tillsynsplanerna riskerar att antingen bli för allmänt hållna för att passa alla medlemsstater, eller vara mindre relevanta för en del medlemsstater och därför inte tillföra något mervärde jämfört med den nuvarande ordningen. Arbetet med planerna kommer också att medföra en stor administrativ börda för de svenska myndigheter som berörs. Riksdagen menar att en koordinering av de nationella tillsynsmyndigheterna i stället kan genomföras på ett mindre ingripande sätt utan att man riskerar att få en bristande konvergens i tillsynspraxis eller tillämpningen av unionsrätten. Exempelvis kan Esa-myndigheterna med stöd av nuvarande mandat öka sitt fokus på att ge bättre, generellt tillämpliga rekommendationer och råd för tillsynsarbetet.