



Finansiell tillsyn

Sammanfattning

I utlåtandet redovisar utskottet sin granskning av Europeiska kommissionens meddelande om den finansiella tillsynen i Europa (KOM(2009) 252 slutlig). Utskottet ger sin syn på de frågeställningar som kommissionen tar upp i meddelandet och framhåller särskilt vissa frågor som bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen.

Utskottet framhåller bl.a. att rapporter från det föreslagna EU-rådet för systemriskerna ska vara offentliga i så stor utsträckning som möjligt. Dessutom anser utskottet att det föreslagna systemet med tre tillsynsmyndigheter på EU-nivå bör ses över inom två eller högst tre år. Tillsynen på längre sikt bör bedrivas av enbart en enda konsoliderad myndighet på EU-nivå.

Enligt utskottets mening bör frågan huruvida tillsynsmyndigheter på EU-nivå ska kunna utöva direkt tillsyn över enskilda institut bli föremål för ytterligare överväganden. Detsamma gäller frågan om vilka befogenheter dessa EU-myndigheter ska ha i krissituationer.

De tre föreslagna tillsynsmyndigheterna på EU-nivå bör, enligt utskottets mening, finansieras över EU-budgeten inom befintliga budgetramar.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

I betänkandet finns 2 motivreservationer (s) och (v).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Meddelandets huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	8
Reservationer	14
1. Europeiska kommissionens meddelande om den finansiella tillsynen i Europa – motiveringen (s)	14
2. Europeiska kommissionens meddelande om den finansiella tillsynen i Europa – motiveringen (v)	14
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Europeiska kommissionens meddelande om den finansiella tillsynen i Europa

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation 1 (s) – motiveringen

Reservation 2 (v) – motiveringen

Stockholm den 16 juni 2009

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Carl B Hamilton (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Jörgen Hellman (s) och Christina Zedell (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionens meddelande Europeisk finansiell tillsyn (KOM (2009) 252 slutlig) hänvisades till finansutskottet för granskning den 9 juni 2009 och är därmed föremål för ett utlåtande i enlighet med bestämmelserna i riksdagsordningens 10 kap. 4 §.

Utskottet hade dessförinnan fått information om den finansiella tillsynen i EU av statsrådet Mats Odell den 26 mars. Dessutom fick utskottet information av statssekreteraren Urban Karlström, Finansdepartementet, och av Finansinspektionen den 31 mars. Vidare höll utskottet överläggningar om finansiell tillsyn med statsrådet Mats Odell den 8 juni. Utskottet stödde regeringens upplägg inför de fortsatta förhandlingarna med en avvikande mening från Vänsterpartiet. Vid sitt sammanträde den 8 juni fick utskottet även information från finansminister Anders Borg och statsrådet Mats Odell om bl.a. behandlingen av frågor om finansiell tillsyn på det kommande ministerrådet (Ekofin) den 9 juni. Utskottet fick dessutom information om finansiella tillsynsfrågor från Riksbanken och Finansinspektionen vid sitt sammanträde den 9 juni.

Bakgrund

De Larosière-rapporten

Frågor om hur tillsynen över finansiella marknader och finansiella institut i EU bör utformas har varit föremål för diskussion i olika forum under lång tid. Den pågående finanskrisen har lett till en intensifiering av denna debatt.

Under hösten 2008 tillsatte Europeiska kommissionens ordförande Barroso en särskild grupp av ”wise men” med uppdrag att analysera och ta fram förslag på hur den finansiella tillsynen i EU bör bedrivas. Gruppen, under ledning av förre chefen för Internationella valutafonden (IMF) Jacques de Larosière, lade fram sin slutrapport den 25 februari 2009.

Rapporten innehåller ett antal rekommendationer där gruppen föreslår ändringar i tillsynsstrukturen. I rapporten föreslås att ett särskilt råd (European Systemic Risk Council, ESRC) inrättas med ansvar för att bevaka den finansiella stabiliteten i EU på ett övergripande, makroekonomiskt plan. Dessutom föreslås att ett system för samordnad finansiell tillsyn i EU skapas (European System of Financial Supervisors, ESFS).

I det nu aktuella meddelandet tar kommissionen ställning till de Larosière-gruppens förslag i denna del och presenterar sin syn på hur den finansiella tillsynsstrukturen i EU bör se ut.

Meddelandets huvudsakliga innehåll

I meddelandet hänvisar kommissionen till de Larosière-rapporten och framför att samråd med olika intressenter under våren 2009 har visat på en bred enighet om behovet av en reformerad finansiell tillsyn i EU med utgångspunkt i de Larosière-rapportens förslag. Vidare pekar kommissionen på behovet av en snabb hantering och välkomnar synpunkter senast den 15 juli 2009. I meddelandet föreslås i huvudsak två nya mekanismer för i) tillsyn på makro- eller systemnivå och ii) tillsyn på mikro- eller institutnivå.

Europeiska rådet för systemrisk (ESRC)

Kommissionen föreslår – liksom de Larosière-gruppen – att det skapas ett nytt råd för tillsyn på makronivå, Europeiska rådet för systemrisk (European Systemic Risk Council, ESRC).

ESRC:s uppgifter

ESRC ska ha till uppgift att övervaka utvecklingen på de finansiella marknaderna i stort och bedöma eventuella hot mot stabiliteten i det finansiella systemet. ESRC:s uppgifter föreslås bli att i) samla in nödvändig information för att övervaka systemet och bedöma risker och hot mot stabiliteten, ii) varna när det uppstår mer betydande risker, iii) vid behov avge rekommendationer om vilka åtgärder som behövs för att motverka risker, iv) övervaka och följa upp hur varningar och rekommendationer har mottagits och vilka åtgärder som vidtagits och v) samverka och samråda med internationella institutioner som IMF, finansiella stabilitetsbyrån (Financial Stability Board) och myndigheter i länder utanför EU.

Kommissionen vill inte ge ESRC någon formell beslutsfattande makt gentemot enskilda medlemsländer, centralbanker eller andra. Däremot menar kommissionen att det i praktiken kommer att skapas en icke bindande styrning genom s.k. *agera eller förklara* där de som uppmanas att vidta åtgärder antingen följer rådets rekommendationer eller förklarar skälen till att de inte gör det.

ESRC:s uppbyggnad

När det gäller ESRC:s uppbyggnad menar kommissionen att centralbankerna måste ha en ledande roll. Därför bör samtliga nationella centralbankschefer i EU ingå, liksom ECB-chefen och ECB:s ställföreträdande chef (Vice-President). ECB-chefen bör vara ordförande i ESRC, medan ställföreträdande chefen för ECB:s talan i diskussionerna. Dessutom föreslås att representanter för de tre nya tillsynsmyndigheterna ska sitta med i rådet, och även en representant för kommissionen. Däremot anser kommissionen

inte att de nationella tillsynsmyndigheterna ska beredas plats. I stället ska en representant för en nationell tillsynsmyndighet i varje land få sitta med som observatör utan rösträtt.

ESRC ska fatta beslut med enkel majoritet. Såvitt kan utläsas av meddelandet skulle ECB i praktiken få två röster, såväl ordföranden som ECB:s representant bland de övriga rådsmedlemmarna.

Europeiska systemet för finansiella tillsynsmyndigheter (ESFS)

På grundval av det befintliga samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter – som enligt kommissionen har visat sig otillräckligt – föreslås ett nytt och avsevärt fördjupat samarbete inom ramen för ett europeiskt system för finansiella tillsynsmyndigheter. På central nivå föreslås tre nya tillsynsmyndigheter som tar över efter de befintliga s.k. nivå 3-kommittéerna för bank-, värdepappers- och försäkringstillsyn.

Kommissionen understryker att tillsynen på mikronivå (över enskilda institut) i första hand sköts av de nationella tillsynsmyndigheterna eller, för de institut som finns i flera länder, av flera nationella tillsynsmyndigheter tillsammans i ett s.k. tillsynskollegium. Samtidigt menar kommissionen att det krävs mer harmonisering och effektivare samarbete och att de tre nya EU-myndigheterna behövs för att uppnå detta.

De nya EU-myndigheternas uppgifter

Konkret föreslår kommissionen att de nya tillsynsmyndigheterna ska kunna ta fram bindande tekniska standarder. Dessutom ska de kunna ta fram icke-bindande tolkningsuttalanden som nationella tillsynsmyndigheter kan använda när de fattar sina beslut i enskilda fall.

De nya myndigheterna ska också kunna få vissa befogenheter att ingripa för att säkerställa likformig tillämpning av reglerna. De ska kunna fatta beslut i fall där olika nationella tillsynsmyndigheter är oense om hur regler bör tillämpas. Om en nationell tillsynsmyndighet inte följer det gemensamma regelverket ska den ansvariga europeiska tillsynsmyndigheten kunna uppmana till bättre efterföljelse. Den ansvariga EU-myndigheten ska även rekommendera kommissionen att genom ett beslut ålägga en nationell tillsynsmyndighet att vidta åtgärder. I meddelandet öppnar kommissionen även för att EU-myndigheterna ska kunna fatta beslut som direkt träffar enskilda finansinstitut när det handlar om t.ex. stabilitetstillsyn och värnande av det finansiella systemets stabilitet.

Kommissionen föreslår också att vissa specifika typer av företag med uttalat gränsöverskridande verksamhet, t.ex. kreditvärderingsinstitut och vissa typer av värdepapperscentraler, ska ställas under direkt tillsyn av EU-myndigheterna. Även företagsöverlåtelser inom EU skulle kunna bli föremål för stabilitetstillsyn från EU-myndigheternas sida. Dessutom vill kommissionen att EU-myndigheterna ska ha möjligheter att vidta krisåtgärder och då fatta beslut – som exempel nämns s.k. blankning av värdepapper.

ESFS ska också innefatta insamlande av information från nationella tillsynsmyndigheter till EU-myndigheterna i en central databas och samarbete i form av t.ex. gemensamma utbildningar och personalutbyte mellan tillsynsmyndigheterna. Dessutom ska de tre EU-myndigheterna kunna upprätthålla kontakter och bedriva tekniskt samarbete med internationella organisationer och tillsynsmyndigheter i tredjeland.

Kommissionen framhåller också att såväl kommissionens egna som EU-myndigheternas beslut ska kunna överklagas och prövas i EG:s domstolar.

ESFS uppbyggnad och struktur

När det gäller ESFS uppbyggnad föreslår kommissionen alltså att det ska skapas tre nya myndigheter på EU-nivå med sektorsansvar: en myndighet för respektive bank-, försäkrings- och värdepapperstillsyn. Kommissionen noterar att det finns olika modeller för hur tillsynsmyndigheter är organiserade och att en annan lösning är att all finansiell tillsyn samlas i en myndighet. Kommissionen menar dock att det inte finns tydliga, vägande skäl som talar för någon annan modell än den som hittills valts i EU, dvs. sektorsmodellen. Samtidigt aviseras dock att den rådande modellen ska utvärderas efter några år. För att främja samordning vill kommissionen också skapa en styrkommitté med uppdrag att samordna de tre EU-myndigheternas arbete på hög nivå.

Varje EU-myndighet ska enligt förslaget styras av en styrelse bestående av myndighetschefen och en representant från varje nationell tillsynsmyndighet. Som observatörer sitter kommissionen, en representant för stabilitetsrådet (ESRC) och representanter för EES- och Eftaländerna. Myndigheternas styrelser ska bl.a. kunna rösta om bindande tekniska standarder med kvalificerad majoritet och, när det t.ex. gäller att enas om hur regler ska tolkas och tillämpas, fatta beslut med enkel majoritet.

Fortsatt beredning avseende den finansiella tillsynsstrukturen i EU

De förslag som framställs i meddelandet är inte skarpa lagförslag. När det gäller strukturen för finansiell tillsyn i EU förutses dock ett ovanligt snabbt lagstiftningsförfarande. Ekofinrådet yttrade sig över kommissionens meddelande vid sitt möte den 9 juni och uttryckte då stöd för huvuddragen i förslagen. Frågan kommer att behandlas av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet den 19–20 juni. Kommissionen kommer att ta emot remissynpunkter t.o.m. den 15 juli och avser att lämna ett förslag till lagstiftning i september. Den lagstiftning som kan komma att antas beslutas med kvalificerad majoritet enligt medbeslutandeförfarandet (artikel 251 i EG-fördraget).

Utskottets överväganden

Inledning

På ett övergripande plan välkomnar utskottet de förslag som framställs i kommissionens meddelande. Den finansiella krisen har visat på behovet av en effektivare tillsyn över finansmarknadens aktörer. Krisens förlopp har även åskådliggjort hur den ökade integrationen på finansmarknaderna i EU ställer krav på snabba och samordnade åtgärder för att komma till rätta med problem i finansiella företag som driver verksamhet i flera medlemsländer. Utskottet instämmer i bedömningen att det nu krävs snabba reformer och att det kommande året kan visa sig avgörande för att åstadkomma en mer välfungerande finansiell tillsyn i en union där finansiella aktörers verksamhet blir alltmer gränsöverskridande. För att uppnå detta är det, enligt utskottets mening, nödvändigt att de befintliga nationella tillsynsstrukturerna knyts närmare till varandra än vad som är fallet i dag. Kommissionens förslag är enligt utskottets mening en god grund för fortsatt arbete inom den närmaste framtiden. Med detta sagt vill dock utskottet framhålla vissa aspekter av kommissionens förslag som, enligt utskottets mening, bör övervägas ytterligare.

Kopplingen mellan ESRC och ECB samt övriga centralbanker

Kommissionen föreslår att chefen för Europeiska centralbanken ska vara ordförande i EU-rådet för systemrisker (ESRC) och att rådet ska få administrativt stöd från Europeiska centralbanken i Frankfurt am Main. Kommissionen föreslår vidare att samtliga nationella centralbankschefer ges plats i rådet, medan representanter för nationella tillsynsmyndigheter föreslås få observatörsplatser utan rösträtt vid rådets sammanträden.

Enligt utskottets mening är det naturligt att centralbankerna inom EU, som spelar en central roll i övervakningen av det finansiella systemets stabilitet och den övergripande riskbilden på de finansiella marknaderna, får en framträdande roll i rådet.

Samtidigt vill utskottet framhålla vikten av att makrotillsynens inriktning inte begränsas av det faktum att centralbankerna, som utgör en majoritet i det föreslagna rådet, även ansvarar för penningpolitiken. Vid bedömningen av det finansiella systemets stabilitet är det viktigt att även den penning- och finanspolitiska utvecklingen med bäring på systemets stabilitet beaktas. Frågan om rådets sammansättning bör enligt utskottets bedömning ses mot denna bakgrund. Det kan finnas skäl att överväga hur rådet bör sättas samman för att säkerställa att makrotillsynen utövas på ett så effektivt sätt som möjligt. En viktig aspekt är huruvida ordförandeposten i rådet bör gå till chefen för Europeiska centralbanken eller till en person som inte direkt medverkar vid penningpolitiska beslut som rör en majoritet av unionens medlemsländer och en stor del av unionens samlade

ekonomi. Utskottet noterar i denna del att det i Ekofin- rådets slutsatser efter mötet den 9 juni framhålls att ordföranden i EU-rådet för systemrisk (som här benämns European Systemic Risk Board, ESRB) bör kunna vara en centralbankschef som väljs av medlemmarna i EU-rådet för systemrisk.

Öppenhet i ESRC:s verksamhet

Enligt utskottets mening är det angeläget att de rekommendationer som ges av ESRC i så stor utsträckning som möjligt och snarast kommer till allmänhetens kännedom. Utskottet välkomnar särskilt att kommissionen noterar att rekommendationernas effektivitet ökar genom att de offentliggörs. Utskottet anser att detta ska vara den grundläggande inställningen när ESRC tar fram rekommendationer. Allmänheten måste kunna få god insyn i det tillsynsarbete som bedrivs på makronivå, inte bara av effektivitetsskäl utan dessutom eftersom en ökad öppenhet innebär att beslutsprocesserna får en bättre legitimitet. Bristande öppenhet riskerar att skapa osäkerhet om situationen på de finansiella marknaderna och kan i slutändan skada allmänhetens förtroende för det finansiella systemet som helhet. Samtidigt har utskottet förståelse för att enskilda rekommendationer helt eller delvis kan innehålla information, t.ex. om situationen i enskilda företag, som inte bör offentliggöras.

Sammanfattningsvis anser utskottet att dessa frågor bör belysas i det fortsatta arbetet utifrån den grundläggande utgångspunkten att ESRC:s rekommendationer ska vara allmänt tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt.

Den organisatoriska tillsynsstrukturen på EU- nivå

Inom ramen för det föreslagna EU-systemet för finansiell tillsyn (ESFS) vill kommissionen se tre nya EU-myndigheter för tillsyn, som utgår från de tre befintliga nivå 3-kommittéerna för bank-, försäkrings- och värdepapperstillsyn. Denna struktur innebär att tillsynsverksamheten bedrivs enligt en sektorsindelning. Samtidigt noterar kommissionen att det även finns andra alternativa sätt att utforma tillsynsstrukturen.

I denna del vill utskottet inledningsvis framhålla att flera medlemsstater har förändrat sin tillsynsstruktur under de senaste decennierna i riktning mot en modell där en konsoliderad tillsynsmyndighet ansvarar för tillsyn av bank-, värdepappers- och försäkringsverksamhet. Som argument för en sådan konsolidering har det framförts bl.a. att många tillsynsobjekt som t.ex. finansiella konglomerat bedriver verksamhet inom alla de tre sektorerna, att gränsen mellan sektorerna blivit mer otydlig t.ex. avseende finansiella derivatinstrument och försäkringsprodukter, att konsolidering av tillsynen ger skalfördelar, effektivare resursanvändning och färre interna målkonflikter samt att samlad tillsyn underlättar utvärdering och ansvarsutkrävande från de politiker som i slutändan beslutar om hur tillsynen bör

utformas på en övergripande nivå.¹ Vidare noterar utskottet att det i den akademiska debatten på området framförts viss kritik mot den nu rådande strukturen med tre sektorsindelade kommittéer i EU.²

Utskottet anser sammanfattningsvis att det finns goda skäl att överväga om tillsynen på längre sikt bör bedrivas av enbart en enda konsoliderad myndighet på EU-nivå. Samtidigt anser utskottet att det är angeläget att nu, i det korta perspektivet, skapa strukturer för en mer samordnad tillsyn på EU-nivå. Enligt utskottets mening kan det därför vara lämpligt, av praktiska skäl, att inte genomföra en genomgripande reform av tillsynsstrukturen i nuläget. Utskottet vill dock särskilt framhålla vikten av att påbörja och slutföra en översyn av tillsynsstrukturen på EU-nivå relativt snart, inom två eller högst tre år, och därefter återkomma till frågan om vilken tillsynsstruktur som är mest effektiv och ändamålsenlig på lång sikt.

Beslutsordningen i ESFS

Kommissionen föreslår att EU-myndigheternas styrelser ska kunna rösta om bindande tekniska standarder med kvalificerad majoritet och, när det t.ex. gäller att enas om hur regler ska tolkas och tillämpas, fatta beslut med enkel majoritet. Detta framstår som en lämplig ordning och utskottet välkomnar kommissionens förslag i denna del.

Direkt tillsyn över vissa företag

Utskottet noterar även att kommissionen vill ställa vissa företag under direkt tillsyn av de tre föreslagna EU-myndigheterna. Enligt utskottets mening är det viktigt att aktörer som bedriver gränsöverskridande verksamhet även står under sammanhållen och effektiv tillsyn. Direkt tillsyn av EU-myndigheterna kan, enligt utskottets bedömning, vara ett tänkbart sätt att uppnå detta. Samtidigt innebär en sådan tillsynsmodell att ett antal praktiska och rättsliga frågor måste lösas.

Kommissionen lyfter fram två kategorier av företag som skulle kunna bli föremål för direkt tillsyn av EU-myndigheterna: kreditvärderingsinstitut och vissa clearinginstitut. Om kommissionens förslag i denna del genomförs innebär detta att vissa företag med uttalat gränsöverskridande verksamhet ställs under tillsyn direkt av gemenskapsorgan. Trots att det rör sig om ett relativt litet antal tillsynsobjekt menar utskottet att förslaget väcker vissa principiella frågor.

För det första innebär kommissionens förslag i denna del att viss finansiell tillsyn över enskilda företag kommer att skötas av gemenskapsinstitutioner och inte av nationella myndigheter. Detta innebär att det blir mycket viktigt att tydligt fastslå och avgränsa vilka tillsynsbefogenheter som ska ges till den eller de EU-myndigheter som ges direkt tillsynsan-

¹ Se t.ex. Clive Briault, *The Rationale for a Single National Financial Services Regulator*. Financial Services Authority, Occasional Paper Series No. 2 (May 1999).

² Howard Davies, David Green. *Global Financial Regulation: The Essential Guide*, s. 216 (Cambridge: Polity Press, 2008).

svar. Särskilt angeläget är att klargöra hur samverkan ska ske mellan EU-myndigheterna och myndigheter i de länder där tillsynsobjekten har sina kontor och i övrigt bedriver verksamhet. Detta gäller t.ex. frågor om hur inspektioner på plats ska genomföras. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla vikten av att reglerna utformas med en tillräcklig grad av både effektivitet i tillsynen och rättssäkerhet.

För det andra väcker förslaget att ställa vissa clearinginstitut under direkt tillsyn frågor om hur ansvar ska fördelas vid fallissemang. I en hypotetisk situation där ett clearinginstitut inte kan uppfylla sina åtaganden kan det allmänna tvingas att skjuta till medel. På en principiell nivå kan det diskuteras huruvida det då är lämpligt att tillsynen över ett sådant företag utövas av en EU-myndighet som inte är knuten till någon av de aktörer – i detta fall enskilda medlemsstater – som kan tvingas att skjuta till medel i en krissituation.

För det tredje måste det, om man eftersträvar direkt tillsyn över de två kategorier av företag som nu nämnts, fastställas vilken av de tre EU-myndigheterna som ska utöva tillsyn över dem. Förutsatt att tillsyn över clearinginstitut bör utövas direkt på EU-nivå är det i första hand EU-myndigheten för tillsyn över värdepappersmarknaderna som kan komma i fråga. När det gäller kreditvärderingsinstitut är det mindre entydigt vilken myndighet som är mest lämpad att utöva tillsyn.

För det fjärde måste en reglering av direkta tillsynsbefogenheter för EU-myndigheterna stå i samklang med övrig lagstiftning på finansmarknadsområdet. Enligt utskottet bör det nog utredas hur regler om direkt tillsyn förhåller sig till befintlig lagstiftning och hur sådana regler skulle kunna utformas inom ramen för det gemenskapsrättsliga ramverket.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det finns ett antal frågeställningar som behöver belysas ytterligare innan det går att ta ställning till huruvida tillsyn över vissa företag bör utövas direkt av EU-myndigheterna. Enligt utskottets mening framstår det därför som mest lämpligt att inte ta initiativ till sådan direkt tillsyn i nuläget. Frågan bör utredas vidare i syfte att närmare belysa bl.a. de frågeställningar som utskottet här har tagit upp. Utskottet vill samtidigt understryka vikten av att fortsatt beredning i denna del inte får förhindra reformer när det gäller andra aspekter av tillsynsstrukturen i EU där behovet av snabba åtgärder är stort.

EU-myndigheternas befogenheter i krissituationer

Kommissionen föreslår även att EU-myndigheterna ska kunna fatta bindande beslut om åtgärder i krissituationer. På ett övergripande plan kan utskottet instämma i att det i sällsynta fall, när förhållandena på de finansiella marknaderna är exceptionella, kan vara påkallat med olika typer av särskilda åtgärder som vidtas gemensamt på europeisk nivå. Utskottet vill dock framhålla vikten av att ett eventuellt regelverk som ger möjlighet till bindande beslut om krisåtgärder utformas på ett mycket tydligt och väl avgränsat sätt. Såväl kriterierna för vad som utgör en krissituation som de

närmare åtgärder som då får vidtas måste ha definierats i förväg. Detta är enligt utskottet en förutsättning för att åtgärder ska kunna vidtas på ett effektivt sätt när det behövs, utan att vålla ytterligare oro på marknaderna i kristider. Mot denna bakgrund anser utskottet att regler som ger EU-myndigheterna sådana särskilda befogenheter – t.ex. i fråga om blankningsförbud – inte bör hastas fram utan att först ha varit föremål för noggrann beredning. Utskottet vill samtidigt understryka vikten av att fortsatt beredning i denna del, liksom avseende frågan om direkt tillsyn, inte får förhindra reformer när det gäller andra aspekter av tillsynsstrukturen i EU där behovet av snabba åtgärder är stort.

Europeiska kommissionens roll i ESRC och ESFS

Kommissionen, som har lämnat det nu aktuella meddelandet, har en central roll i uppbyggnaden av en europeisk tillsyn på makro- och mikronivå. Dessutom har kommissionen en särställning genom sin exklusiva rätt att lägga fram förslag till ny lagstiftning. Kommissionen har därutöver, inom ramen för den s.k. Lamfalussyprocessen, ett särskilt ansvar för att övervaka att medlemsstaterna på nationell nivå genomför gemensamt beslutade regler på finansmarknadsområdet. Vidare har kommissionen i uppgift att övervaka efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens regler samt dessutom efterlevnaden av det gemensamma regelverket avseende konkurrens och statsstöd.

I det förslag som nu lämnats kommer kommissionen att delta, med rösträtt, i EU-rådet för systemriskor och i förvaltningsstyrelserna för de tre EU-tillsynsmyndigheterna inom ESFS. Dessutom föreslås att kommissionen ges observatörsplatser i styrelserna för de tre EU-myndigheterna. Kommissionen tillförsäkras därigenom goda möjligheter till insyn i myndigheternas löpande verksamhet.

Utskottet kan se ett värde i att kommissionen, med sin centrala roll inom det europeiska samarbetet, kan följa och delta i det finansiella tillsynsarbetet inom EU. Samtidigt vill utskottet framhålla att det är Europaparlamentet och rådet som ytterst svarar för att följa upp den verksamhet som kommer att bedrivas av de nu föreslagna tillsynsorganen. Det är dessa två institutioner som har att utkräva ansvar och vaka över att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Enligt utskottet är det mycket viktigt att återkommande rapportering sker till Europaparlamentet och rådet. De förslag om sådan återrapportering som kommissionen framställer i meddelandet är därför väl värda att ta fasta på i det fortsatta arbetet.

Finansiering av EU-myndigheternas verksamhet

Utskottet noterar att kommissionen tar upp frågan om hur EU-myndigheternas verksamhet bör finansieras och nämner två tänkbara lösningar: dels finansiering via EU:s budget, dels genom bidrag från de nationella myndigheterna. Enligt utskottets mening framstår det som mindre lämpligt att skapa ett särskilt system för finansiering som är beroende av medel från

de nationella myndigheterna. En sådan lösning kan komplicera arbetet med att fastställa hur mycket resurser som krävs för tillsyn i varje medlemsland. De nationella tillsynsmyndigheterna, som finansieras via nationella budgetar, skulle i en sådan finansieringsmodell behöva ytterligare medel som i sin tur skulle kanaliseras vidare till EU-myndigheterna. Detta riskerar att leda till ökad osäkerhet om de nationella myndigheternas totala resursbehov, om inte utskottet från varje nationell myndighet till respektive EU-myndighet är tydligt fastställt i förväg.

Utskottet anser, mot denna bakgrund, att tillsynsverksamheten på europeisk nivå bör finansieras direkt via EU-budgeten och att medel till detta bör tillföras de föreslagna EU-myndigheterna inom befintliga budgetramar.

Det kommande arbetet

Utskottet vill avslutningsvis framhålla att frågor om finansiell tillsyn i EU med stor sannolikhet kommer att vara föremål för intensiv beredning under hösten 2009, då Sverige innehar ordförandeskapet i Europeiska unionens råd. Den svenska regeringen kommer därmed att bedriva arbete som avser finansiell tillsynsstruktur i EU i sin roll som ordförandeland. Ordföranderollen innebär att Sverige kommer att agera aktivt för att skapa en effektivare finansiell tillsyn i EU.

I detta sammanhang vill utskottet särskilt framhålla att det kommer att krävas samarbetsvilja och en förmåga att se till det gemensamma europeiska intresset från samtliga medlemsländer för att nå fram till en väl balanserad och långsiktigt hållbar tillsynsstruktur. I detta utlåtande har utskottet pekat på ett antal frågeställningar som väckts med anledning av meddelandet och bör övervägas vidare i detta fortsatta, mycket viktiga arbete. Utskottet utgår från att kommissionen även i det fortsatta arbetet kommer att verka för att hitta väl avvägda lösningar som gör det möjligt att snabbt och effektivt driva arbetet framåt under det svenska ordförandeskapet.

Med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Europeiska kommissionens meddelande om den finansiella tillsynen i Europa – motiveringen (s)

av Sonia Karlsson (s), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Tommy Ternemar (s), Jörgen Hellman (s) och Christina Zedell (s).

Ställningstagande

Vi är ense med utskottets majoritet i fråga om synen på hur den finansiella tillsynen i EU bör utvecklas och står bakom de överväganden som utskottet gör i utlåtandet över Europeiska kommissionens meddelande. På en punkt anser vi dock att utlåtandet borde ha haft en tydligare inriktning, nämligen beträffande ordförandeskapet i European Systemic Risk Council (ESRC). Enligt vår mening är det angeläget att ordföranden i ESRC får en så oberoende ställning som möjligt. Eftersom även penningpolitiska bedömningar kan behöva ingå i bilden när ESRC utformar sina rekommendationer kan det ifrågasättas om det är lämpligt att en centralbankschef är ordförande i rådet.

2. Europeiska kommissionens meddelande om den finansiella tillsynen i Europa – motiveringen (v)

av Ulla Andersson (v).

Ställningstagande

Finanskrisen har bl.a. visat på behovet av mer samverkan mellan länder beträffande tillsyn av finansiella företag. Vänsterpartiet välkomnar därför Europeiska kommissionens meddelande om ökad samverkan avseende finansiell tillsyn inom EU. Än mer angeläget är det dock att skärpa regleringen av såväl finansiella företag som deras produkter samt att öka transparensen och öppenheten. Skärpta regleringar på EU-nivå bör göras i form av s.k. minimiregler, dvs. enskilda länder ska kunna formulera ett stramare regelverk om de så önskar. Det aktuella meddelandet från kommissionen berör inte explicit frågan om finansiell reglering, men det finns skrivningar som tyder på att kommissionen önskar se en utveckling mot s.k. full harmonisering av regleringarna inom den finansiella sektorn. Vänsterpartiet avvisar denna ambition. Det är viktigt att länder som vill ha en stark och välfungerande tillsyn över finansmarknaderna inte begränsas av att det beslutats om mindre ambitiösa regler på EU-nivå.

Vänsterpartiet återkommer med synpunkter på delarna i kommissionens förslag när det finns ett färdigt lagförslag att ta ställning till. Men vi kan redan nu konstatera att vi ställer oss tveksamma till den tänkta bemaningen av European Systemic Risk Council (ESRC). Kommissionen föreslår att chefen för Europeiska Centralbanken (ECB) ska vara ESRC:s ordförande. Vänsterpartiet menar att denna bindning till ECB är olycklig och kan undergräva ESRC:s oberoende. Enligt vår mening är det angeläget att ordföranden i ESRC får en så oberoende ställning som möjligt. Eftersom även penningpolitiska bedömningar kan behöva ingå i bilden när ESRC utformar sina rekommendationer, och penningpolitiken kan påverka situationen på finansmarknaderna, kan det ifrågasättas om det är lämpligt att en centralbankschef är ordförande i rådet. Därutöver finns en mängd frågor som måste redas ut innan man kan ta ställning till förslaget. Inte minst måste ansvarsfördelningen mellan de tre myndigheterna inom European System of Financial Supervisors (ESFS) och de nationella tillsynsmyndigheterna tydligare definieras. Dessutom ser vi vissa problem med att tillsynen blir sektorsindeldad. Vi befarar att detta försvagar tillsynen.

Vänsterpartiet anser att de viktiga frågeställningar som tagits upp här måste bli föremål för ytterligare överväganden innan ett färdigt lagförslag kan presenteras. Med detta föreslår vi att utlåtandet läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens vitbok KOM (2009) 252 slutlig om den finansiella tillsynen i Europa.