

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett unionsprogram till stöd för särskild verksamhet för att stärka delaktigheten för konsumenter och andra slutanvändare av finansiella tjänster i utformningen av unionens politik på området finansiella tjänster för perioden 2017—2020.

På grundval av 96 § 2 mom. i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 15 juni 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett unionsprogram till stöd för särskild verksamhet för att stärka delaktigheten för konsumenter och andra slutanvändare av finansiella tjänster i utformningen av unionens politik på området finansiella tjänster för perioden 2017—2020 (COM(2016) 388 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 25 augusti 2016

Finansminister Petteri Orpo

Lagstiftningsrådet Paula Kirppu

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
25.8.2016

EU/2016/1153

**STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV ETT UNIONSPROGRAM TILL STÖD FÖR SÄRSKILD VERKSAMHET FÖR ATT STÄRKA DELAKTIGHETEN FÖR KONSUMENTER OCH ANDRA SLUTANVÄNDARE AV FINANSIELLA TJÄNSTER I UTFORMNINGEN AV UNIONENS POLITIK PÅ OM-
RÅDET FINANSIELLA TJÄNSTER FÖR PERIODEN 2017—2020.**

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen, nedan kallad *kommissionen*, utfärdade den 15 juni 2016 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett unionsprogram till stöd för särskild verksamhet för att stärka delaktigheten för konsumenter och andra slutanvändare av finansiella tjänster i utformningen av unionens politik på området finansiella tjänster för perioden 2017—2020.

Den finansiella tjänstesektorn utgör en central del av den inre marknaden. Med tanke på en fungerande och tillförlitlig finansiell tjänstesektor krävs det ett starkt skydd för konsumenter och andra slutanvändare av finansiella tjänster, inbegripet icke professionella investerare, sparare, försäkringstagare, pensionsfondsparare, enskilda aktieägare, låntagare eller små och medelstora företag.

Förtroendet hos särskilt konsumenter och andra slutanvändare av finansiella tjänster skakats av den finansiella och ekonomiska krisen. Därför vill man öka delaktigheten för konsumenter och andra slutanvändare i unionens beslutsprocess. Kommissionen har noterat att bristen på resurser och specialiserad expertis bland konsumenter och de organisationer som företräder konsumenterna utgör ett hinder för deras aktiva medverkan i diskussionerna och beslutsprocesserna på EU-nivå när det gäller finansiella tjänster. I detta sammanhang lanserade kommissionen i slutet av 2011 ett pilotprojekt i syfte att ge bidrag för att stödja upprättandet av ett centrum för finansexpertis. Efter flera öppna ansökningsomgångar gav kommissionen driftsbidrag till två ideella organisationer baserade i Bryssel, Finance Watch och Better Finance, mellan 2012 och 2015. Organisationernas verksamhet under denna period bestod huvudsakligen av forskning, politisk analys, opinionsbildning och kommunikation. Under 2015 gjordes en utvärdering av pilotprojektet för att besluta om eventuella vidare åtgärder.

Finance Watch inrättades med EU-bidrag 2011 och den verkar enligt belgisk lag. Medlemmar i Finance Watch är bland annat fackorganisationer inom finansiella tjänster och föreningar med anknytning till användning av finansiella tjänster. De enda nordiska medlemmarna är Nordic Financial Unions (FNU) och Norwegian Confederation of Trade Unions. Den expertis som Finance Watch tillhandahållit (forskningsrapporter, ståndpunktsdokument, pressmeddelanden) har blivit väl mottagen. Bedömningen konstaterade att dess organisation, personal och verksamhet är mycket relevanta för att uppnå målen med pilotprojektet och den förberedande åtgärden. Å andra sidan konstaterades att organisationen var mindre effektiv när det gällde att öka förmågan hos slutanvändare och konsumenter att delta och påverka.

Better Finance är resultatet av på varandra följande omorganisationer och omprofileringar sedan 2009 av den befintliga organisationen European federation of investors and shareholders. Den finländska intresseorganisationen bland medlemmarna i Better Finance är Osakesäästäjien Keskusliitto. Better Finance inriktar sig främst på intressebevakning för privata

investerare, enskilda aktieägare, sparare och andra slutanvändare av finansiella tjänster, i enlighet med sin medlemsbas. Forskningsarbetet fokuserade till övervägande del på pensioner.

Utvärderingen av pilotprojektet och den efterföljande förberedande åtgärden som gjordes 2015 konstaterade att de politiska målen i huvudsak har uppnåtts i organisationerna. Medfinansiering från EU har varit nödvändig för att upprätthålla de två organisationernas verksamhet. Minskad medfinansiering nu när pilotprojektet har slutförts skulle mycket sannolikt leda till organisationernas verksamhet stoppas eller åtminstone skärs ner. Eftersom delaktigheten för konsumenter och andra slutanvändare av finansiella tjänster och berörda parter som företräder sina intressen i utformningen av EU:s politik när det gäller finansiella tjänster fortfarande anses vara viktig föreslår kommissionen att medfinansieringen av stödmottagarna ska fortsätta. Enligt kommissionen är EU-medfinansiering det enda alternativ som kan säkerställa att samtliga resultat och effekter som har åstadkommit under pilotprojektet kommer att bestå. Den högsta medfinansieringsgraden ska vara 60 procent av de stödberättigande utgifterna och resten av kostnaderna täcks med finansiering från andra givare som organisationerna ska skaffa.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Syfte och tillämpningsområde

I artikel 1 i förslaget till förordning föreslås att det inrättas ett unionsprogram för perioden 1 januari 2017—31 december 2020 för att stärka delaktigheten för konsumenter och andra slutanvändare av finansiella tjänster och berörda parter som företräder sina intressen i utformningen av EU:s politik när det gäller finansiella tjänster. Programmet ska omfatta forskningsverksamhet, upplysning och kunskapsspridning och verksamhet som stärker de inbördes kontakterna mellan medlemmarna i de stödmottagande organisationerna.

Mål

Förordningen ska stärka delaktigheten av konsumenter och andra slutanvändare av finansiella tjänster i utformningen av EU:s politik när det gäller finansiella tjänster och informera allmänheten om aktuella frågor gällande regleringen av den finansiella sektorn. De fastställda målen ska övervakas särskilt genom en årlig beskrivning av de åtgärder som utförs av stödmottagarna och genom en årlig verksamhetsberättelse av stödmottagarna (artikel 2).

Stödmottagare

Stödmottagarna enligt förordningen är organisationerna Finance Watch och Better Finance. Stödmottagarna ska vara icke-statliga, ideella juridiska personer som är oberoende av branschintressen, kommersiella intressen eller affärsintressen. De ska inte ha några andra motstridiga intressen, och genom sina medlemmar företräda europeiska konsumenters och slutanvändares intressen när det gäller finansiella tjänster. Om de två stödmottagarna skulle gå samman ska den juridiska person som blir resultatet bli en ny stödmottagare för programmet. (artikel 3)

Bidrag

Stöd från programmet enligt förordningen ska ges i form av åtgärdsbidrag som beviljas årligen och som grundar sig på arbetsprogrammen för stödmottagarna (artikel 4). Europaparlamentet och rådet beviljar finansieringen vars totalbelopp under programperioden (1 januari 2017—31 december 2020) ska vara högst 6 miljoner euro (artikel 6). Den högsta medfinansieringsgraden ska vara 60 % av de stödberättigande utgifterna (artikel 7).

Programgenomförande

Stödmottagarna ska varje år till kommissionen lämna ett förslag som beskriver den planerade verksamheten (forskningsverksamhet, upplysning och kunskapsspridning samt verksamhet som stärker inbördes kontakter) för det kommande året. Kommissionen ska säkerställa att finansieringen används på ett behörigt sätt och, om oriktigheter upptäcks, återkräva felaktigt utbetalda medel. Kommissionen eller dess företrädare och revisionsrätten ska ha befogenhet att utföra revision enligt programmet. (artikel 7—8)

Senast tolv månader innan programmet upphör, ska kommissionen till Europaparlamentet och rådet lämna en utvärderingsrapport om hur programmets syften har uppnåtts (artikel 9).

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Med beaktande av slutsatserna från den nyligen utförda efterhandsutvärderingen av pilotprojektet och de efterföljande förberedande åtgärderna – inbegripet resultaten av det riktade samråd som genomfördes i detta sammanhang – har kommissionen beslutat att förslaget till rättslig grund ska åtföljas av en förhandsutvärdering i enlighet med budgetförordningen. Ingen konsekvensbedömning har därför utförts.

Den föreslagna förordningen har en samlad budget på högst 6 000 000 euro för perioden 2017—2020.

3.2 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Förordningsförslaget har inga konsekvenser för lagstiftningen i Finland.

3.3 Ekonomiska konsekvenser för Finland

Enligt uppskattning uppkommer inga betydande direkta ekonomiska konsekvenser för Finland eller statens ekonomi. Förordningsförslagets ekonomiska konsekvenser för unionsbudgeten för 2017 har beaktats i kommissionens förslag till EU:s budget för 2017. De ekonomiska konsekvenserna av de förberedande åtgärderna för förordningsförslaget har beaktats i respektive unionsbudgetar.

Stöden enligt förordningsförslaget gäller två konsumentorganisationer på EU-nivå. Inga finländska organisationer är direkta medlemmar i Finance Watch. Better Finance har en direkt finländsk medlemsorganisation, nämligen Osakesäästäjien keskusliitto. Även om Finance Watch inte har några direkta medlemmar i Finland, finns det ändå finländska aktörer i medlemsbasen för sex av dess medlemsorganisationer. Till de finländska aktörerna hör Konkurens- och konsumentverket, Konsumentförbundet, Kommunbostäder Ab, Maan Ystävät ry, Solidaarisuus, Työväen sivistysliitto samt fackorganisationerna AKAVA, FFC, STTK och Fackförbundet Pro. Eftersom finländska aktörer har endast en liten representation i Finance Watch och Better Finance kan man anta att de finländska aktörerna inte heller har någon betydande inverkan på konsumentorganisationer på EU-nivå.

Förordningsförslaget kan ändå ha möjliga indirekta konsekvenser för finländska konsumenter och privata investerare eftersom Finance Watch och Better Finance bevakar konsumenters och andra små finansmarknadsaktörers intressen och företräder dem på finansmarknaden på EU-nivå. Finance Watch och Better Finance kan föra fram konsumenters och andra privata inve-

sterares synpunkter vid beredningen av förslag till EU-akter, varigenom konsumenter och privata investerare även i Finland gynnas av att deras rättigheter stärks.

4 Rättslig grund och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund

Den rättsliga grunden är fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 169.2 b. Valet av rättslig grund motiveras med att det föreslagna unionsprogrammet kommer att bidra till att säkerställa starkt skydd och att sätta konsumenten i centrum på den inre marknaden för finansiella tjänster, genom att stödja och komplettera medlemsstaternas politik för att se till att medborgarna kan dra full nytta av fördelarna med den inre marknaden och att därigenom deras rättsliga och ekonomiska intressen skyddas.

Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget till förordning är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen eftersom målen med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna på grund av åtgärdens omfattning och verkningar. Enligt förslaget saknar nationella organisationer tillräcklig teknisk fackexpertis inom finansiella tjänster och att några liknande organisationer inte finns på EU-nivå.

En förordning är det lämpligaste rättsliga instrument som används i föreliggande fall, för att inrätta ett unionsprogram till stöd för specifik verksamhet för att stärka delaktigheten för konsumenter i beslutsprocessen när det gäller finansiella tjänster.

Proportionalitetsprincipen uppfylls genom att denna förordning inte går utöver vad som krävs för att bibehålla den inverkan och de effekter som hittills har uppnåtts genom det tidigare pilotprojektet och den förberedande åtgärden. Unionsfinansiering föreslås för två väl identifierade stödmottagare vars verksamhet, resultat och effekter har utvärderats under 2015.

5 Andra medlemsländers ståndpunkter

Alla medlemsländer har inte ännu tagit ställning till förslaget. I princip förhåller sig medlemsländerna positivt till kommissionens förslag om särskild verksamhet för att stärka konsumenters delaktighet.

6 Behandling av förslagen inom Europeiska unionen och nationellt

Behandlingen av förslaget inom unionen inleddes på expertmöte för arbetsgruppen för finansiella tjänster den 11 juli 2016. Medlemsländerna tog i sina kommentarer på mötet upp frågan om förslaget i förhållande till EU:s budget och finansieringsram samt varför endast två organisationer omfattas av förordningen. Rådets rättstjänst förordade artikel 114 i EUF-fördraget som normalt används som rättslig grund, eftersom förslaget till förordning har främst indirekta konsekvenser och inte egentligen utgör komplement till de verksamheter som bedrivs i medlemsstaterna.

7 Ålands behörighet

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 5 kap. 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

8 Statsrådets ståndpunkt

Generellt stöder statsrådet den föreslagna förordningen. Det är viktigt att synpunkterna och behoven hos slutanvändarna av finansiella tjänster lyfts fram vid framtagning av lagstiftning för finansiella tjänster, såväl för att säkerställa konsumenters och investerares intressen som för att gynna branschen och dem som söker finansiering. Det är viktigt att de som erbjuder och de som söker finansiering kan lita på fungerande lagstiftning och utbud av finansiella tjänster. Att synpunkter och intressen beaktas och lyfts fram ur olika perspektiv garanterar att utvecklingen och beredningen av lagstiftningen ger bästa möjliga resultat.

Statsrådet vill ändå påpeka att kravet att de två stödmottagande organisationerna ska vara oberoende har ställts som ett allmänt kriterium i förordningen, men att övervakningen av detta oberoende inte är lika omfattande som till exempel kontrollen av organisationernas finanser enligt artikel 8 i förslaget. Stödmottagarnas verksamhet följs upp genom årliga arbetsprogram som de ska lägga fram. Statsrådet betonar att till kriterierna för arbetsprogrammen bör fogas en mångsidig representation av slutanvändarna av finansiella tjänster.

Statsrådet vill även påtala att förordningen saknar specifika bestämmelser om hur finansieringsprogrammet enligt förordningen ska fördelas mellan de två mottagarorganisationerna. Enligt artikel 7 i förslaget till förordning ska finansieringen ges i form av åtgärdsbidrag och den högsta medfinansieringsgraden ska vara 60 procent av de stödberättigade utgifterna. Enligt en utredning som gjordes av pilotprojektet fördelades EU-bidragen mellan 2012 och 2014 så att Finance Watch fick 3,04 miljoner euro i finansiella bidrag och Better Finance fick 0,9 miljoner euro under nämnda period. Ändå är det Better Finance som inriktar sig främst på intressebevakning för privata investerare, enskilda aktieägare, sparare och andra slutanvändare av finansiella tjänster. Finance Watch fokuserar tydligt på den finansiella reformagendan efter krisen efter 2008. Dessutom är en betydande del av medlemsorganisationerna i Finance Watch arbetsmarknadsorganisationer i medlemsländerna, inklusive chefsorganisationer inom finansbranschen, vilka inte primärt fokuserar på bevakning av konsumenters intressen. Finance Watchs forskningsrapporter, ståndpunktsdokument och pressmeddelanden har blivit väl mottagna och organisationen har fått synlighet i medierna. Organisationen har ändå konstaterats vara mindre effektiv när det gäller att stärka slutanvändares och konsumenters ställning.

Artikel 3 i förslaget innehåller bestämmelser för den händelse att stödmottagarna går samman, varvid den juridiska person som blir resultatet ska bli en ny stödmottagare för programmet. När två stödmottagare tydligt kan anses komplettera varandra och att investerarnas intressen därigenom beaktas bäst, vore det önskvärt att stödprogrammet även främjar den mindre organisationens verksamhet eller, ifall de två organisationerna går samman, succession av en annan intresseorganisation.

Statsrådet instämmer också med rådets rättstjänsts synpunkt om den rättsliga grunden för förslaget och anser att det vore bättre att använda den rättsliga grund som normalt används för främjande av den inre marknaden i fråga om finansiella tjänster (artikel 114 i EUF-fördraget).