

U 61/2012 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till rådets förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (*förordningen om ECB:s tillsynsuppgifter*) samt om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av den förordning som gäller Europeiska bankmyndigheten (*ändringen av förordningen om Europeiska bankmyndigheten*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till rådets förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut samt kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010

om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), när det gäller dess samspel med rådets förordning (EU) nr .../... om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 11 oktober 2012

Förvaltnings- och kommunminister *Henna Virkkunen*

Lagstiftningsråd *Tuija Taos*

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
5.10.2012EU/2012/1433
EU/2012/1434**KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM TILLDELNING AV SÄRSKILDA UPPGIFTER TILL EUROPEISKA CENTRALBANKEN I FRÅGA OM POLITIKEN FÖR TILLSYN ÖVER KREDITINSTITUT SAMT OM KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV DEN FÖRORDNING SOM GÄLLER EUROPEISKA BANKMYNDIGHETEN****1 Förslagets bakgrund och målsättning**

En orsak till att krisen inom euroområdet har förvärrats anses vara staternas och bankernas ömsesidiga beroende av varandra. Ramarna för bankernas verksamhet är till stor del beroende dels av den ekonomiska situationen i hemviststaten, dels av räntenivån på statslånen. Minskad ekonomisk aktivitet och höjda räntor har försämrat bankernas lönsamhet och samtidigt underminerat bankernas tillgång till finansiering och deras möjlighet till kreditgivning. Staterna har för sin del tvingats utfärda borgen för kreditinstituter för att upprätthålla stabiliteten på finansmarknaden, vilket ytterligare har försämrat staternas ekonomiska balans.

I maj 2012 lade kommissionen fram en idé om en bankunion som å ena sidan skulle återställa förtroendet för bankerna och euron samt främja en mer långsiktig vision för ekonomisk och finanspolitisk integrering inom EU, och som å andra sidan skulle kapa det nämnda beroendeförhållandet mellan banker och stater. Bankunionen skulle i ett första skede omfatta en gemensam banktillsyn för EU och i ett senare skede en gemensam kris- hanteringsmyndighet och ett gemensamt system för insättningsgarantier.

Utifrån detta uppmanades Europeiska rådets ordförande att före utgången av året i nära samarbete med kommissionens ordförande, eurogruppens ordförande och generaldirektören för Europeiska centralbanken (ECB) utarbeta en särskild färdplan med bestämda tidsramar för hur en verklig ekonomisk och monetär union ska utvecklas och med en plan på en övergång till en fullständig bankunion. En koncentrerad av banktill-

synen är ett första steg mot den bankunion som kommissionen har som mål.

Stats- och regeringscheferna i staterna inom euroområdet ansåg vid sitt möte i juni 2012 dessutom att en gemensam, effektiv banktillsyn är nödvändig för att den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) ska kunna rekapitalisera banker i medlemsstaterna direkt.

Kommissionen offentliggjorde den 12 september förslagen till förordningar om en gemensam banktillsynsmyndighet, dvs. förordningen om ECB:s tillsynsuppgifter samt ändringen av förordningen om Europeiska bankmyndigheten (EBA). Dessutom offentliggjorde kommissionen samma dag ett meddelande om bankunionens övriga delar. Målet med förslagen till förordning är att skapa gemensamma ramar för banktillsynen inom vilka ECB bär huvudansvaret för stabilitets- tillsynen över alla banker och genom vilka en konsekvent tillämpning av det gemensamma regelverket kan tryggas på EU:s inre marknad.

Avsikten är att de föreslagna förordningarna ska börja tillämpas genom infasning från ingången av 2013. Det föreslås att ECB till fullo ska utöva stabilitetstillsyn över alla banker i euroområdet från och med den 1 januari 2014.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll**2.1 ECB:s uppgifter**

ECB skulle enligt artikel 4.1 i förordningen om ECB:s tillsynsuppgifter ha exklusiv behörighet att utföra de uppgifter som avses i artikeln för att utöva tillsyn över kreditinsti-

tuten. Enligt artikel 8 i förslaget har ECB samma behörighet att sköta de uppgifter som avses i artikel 4 som den nationella tillsynsmyndigheten har enligt unionslagstiftningen.

ECB:s behörighet omfattar enligt artikel 4 att auktorisera kreditinstitut och återkalla kreditinstituts auktorisation, att bedöma lämpligheten hos kreditinstitutens ägare, att utöva tillsyn över de kvantitativa och kvalitativa kapitalbas- och likviditetskraven, att utöva tillsyn över kreditinstitutens förvaltning samt rätten att ålägga kreditinstituten att ha högre kapitalbaskrav och kapitalbuffertar, såsom konjunkturutjämnande kapitalbuffertar.

Dessutom ska ECB vara ansvarig myndighet både för gruppbaserad tillsyn och för tillsyn över sådana finansiella konglomerat och försäkringskonglomerat (nedan *finansiella konglomerat*), där finansbranschens andel är större än försäkringsbranschens.

Dessutom kommer ECB tillsammans med rekonstruktions- och avvecklingsmyndigheter att vidta åtgärder i samband med s.k. tidigt ingripande (*early intervention*), om ett kreditinstitut bryter mot lagstadgade kapitalkrav.

ECB kan dessutom enligt artikel 4.3 anta förordningar och rekommendationer och fatta beslut, om det är nödvändigt för att utföra de uppgifter som ECB tilldelas genom förordningen.

ECB ska också representera en gemensam ståndpunkt för företrädarna för de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna inom euroområdet när de deltar i EBA:s tillsynsstyrelse och förvaltningsstyrelse i ärenden som avser de uppgifter som tilldelas i artikel 4.

2.2 ECB:s territoriella behörighet

ECB:s behörighet omfattar kreditinstitut i alla de medlemsstater där valutan är euro. Dessutom kan andra medlemsstater frivilligt gå med i det föreslagna tillsynssystemet. Dessutom kommer ECB att vara ansvarig myndighet för tillsynen över sådana kreditinstitutkoncerner och finansiella konglomerat, vars moderföretag är beläget i en medlemsstat inom euroområdet.

ECB kommer att svara för tillsynen över dotterkreditbolag inom euroområdet även när

kreditinstitutets moderföretag är beläget i en stat utanför euroområdet och en myndighet i den staten är ansvarig för den gruppbaseade tillsynen över kreditinstitutet.

ECB ska också svara för tillsynen över sådana filialer till kreditinstitut utanför euroområdet som etablerats inom euroområdet.

ECB:s behörighet omfattar alla kreditinstitut oavsett storlek och gränsöverskridande verksamhet.

ECB:s behörighet omfattar däremot inte tillsynen över vare sig värdepappersföretag eller försäkringsföretag, även om de ingår i samma finansiella företagsgrupp eller finansiella konglomerat som ett kreditinstitut som omfattas av ECB:s tillsyn.

2.3 ECB:s rätt att få uppgifter och att utöva tillsyn

ECB har rätt att med stöd av artikel 10 av de företag och personer som fastställs närmare i artikel 9 få uppgifter, dokument och förklaringar som är nödvändiga för tillsynen samt att med stöd av artikel 11 genomföra sådana kontroller i deras lokaler som är nödvändiga för tillsynen.

Enligt artikel 12 i förslaget har ECB rätt att få assistans enligt nationell lagstiftning av de nationella myndigheterna, och de nationella myndigheterna har inte rätt att ifrågasätta behovet av assistansen. Prövning av lagenligheten av ECB:s beslut är förbehållen Europeiska unionens domstol.

I förslaget till förordning ingår emellertid inga allmänna bestämmelser om rätten att söka ändring i ECB:s beslut, utan denna rätt bestäms enligt artikel 35 i stadgan för ECB. Enligt artikel 35.2 i den stadgan ska tvister med ECB avgöras av de nationella domstolarna, utom när det särskilt föreskrivs att Europeiska unionens domstol är behörig domstol.

2.4 ECB:s särskilda tillsynsbefogenheter

Enligt artikel 13 ska kreditinstituten lämna in sin ansökan om auktorisation hos de nationella behöriga myndigheterna i den medlemsstat där kreditinstitutet ska etableras i

enlighet med de krav som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning. Om kreditinstitutet uppfyller alla de auktorisationsvillkor som föreskrivs i den medlemsstatens nationella lagstiftning, ska den nationella behöriga myndigheten föreslå att ECB beviljar auktorisationen. När ECB tar emot förslaget från den nationella behöriga myndigheten ska den bevilja auktorisationen, om villkoren i Europeiska unionens lagstiftning är uppfyllda. ECB får på eget initiativ eller på förslag från den nationella behöriga myndigheten i den medlemsstat där kreditinstitutet är etablerat återkalla en auktorisation.

Enligt artikel 132.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan *EU-fördraget*) och rådets förordning (EG) nr 2532/98 av den 23 november 1998 om Europeiska centralbankens befogenhet att förelägga sanktioner har ECB rätt att förelägga företag böter eller viten om de inte uppfyller sina förpliktelser enligt ECB:s förordningar och beslut.

Mot denna bakgrund föreslås det också som en del av en koncentrerad och effektiviserad tillsyn att ECB enligt artikel 15 ska ha rätt att ålägga kreditinstitut administrativa böter, om de bryter mot direkt tillämpliga EU-förordningar. Maximibeloppet för de administrativa böterna är två gånger beloppet för den vinst som har erhållits eller de förluster som har undvikits genom överträdelsen, i fall där dessa kan fastställas, eller upp till 10 procent av den totala årsomsättningen för den juridiska personens närmast föregående räkenskapsår. Nationella behöriga myndigheter ska ha motsvarande rätt att förelägga sanktioner, när förseelsen gäller en skyldighet som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. ECB kan begära att nationella behöriga myndigheter vidtar åtgärder för att säkerställa att kreditinstitutet föreläggs lämpliga sanktioner.

Förslaget har inte samordnats med de bestämmelser i kreditinstitutsdirektivet, som för närvarande diskuteras, i vilka de nationella myndigheterna föreslås få till syfte och tillämpningsområde motsvarande rätt att förelägga sanktioner, men där rätten delvis har annat innehåll.

2.5 Den nationella tillsynsmyndighetens roll

ECB ska enligt artikel 5.1 utföra sina uppgifter inom en gemensam tillsynsmekanism som består av ECB och nationella behöriga myndigheter. Nationella behöriga myndigheter ska på ECB:s begäran bistå med förberedelser och genomförande av alla akter som rör ECB:s tillsynsuppgifter. ECB ska organisera de praktiska metoderna för de nationella tillsynsmyndigheternas genomförande av tillsynsuppgifterna. ECB ska klart och tydligt definiera principerna för hur de nationella behöriga myndigheterna ska utföra verksamheten. Nationella myndigheter ska följa de instruktioner som ECB ger.

2.6 Relationer med medlemsstater vars valuta inte är euron

Enligt artikel 6 i förslaget ska ECB sköta tillsynsuppgifterna för kreditinstitut i medlemsstater utanför euroområdet, i de fall ett nära samarbete har inletts mellan ECB och den nationella behöriga myndigheten i den medlemsstaten. ECB får för detta ändamål ge anvisningar till och tillfråga de nationella behöriga myndigheterna i medlemsstaten utanför euroområdet.

I det meddelande som en medlemsstat utanför euroområdet ger om att inleda ett nära samarbete med ECB förbinder sig medlemsstaten att säkerställa att dess nationella behöriga myndighet kommer att följa de riktlinjer som ECB utfärdar eller beakta de begäranden som ECB gör samt tillhandahålla all information om de kreditinstitut som är etablerade i den medlemsstaten som ECB kan begära. Den berörda medlemsstaten ska också anta nationella rättsakter som säkerställer att dess nationella behöriga myndighet är skyldig att vidta de åtgärder med avseende på kreditinstitut som ECB ålägger.

När det gäller tillsynen över gränsöverskridande banker som är verksamma både inom och utanför euroområdet, påverkar förslaget inte på något sätt ställningen för medlemsstater utanför euroområdet i de tillsynskollegier som inrättas genom kreditinstitutsdirektivet. Bestämmelserna om dessa kollegier och skyldigheten att samarbeta och utbyta infor-

mation vid gruppbaserad tillsyn och mellan hem- och värdtillsynsorgan kommer att tillämpas fullt ut på ECB.

För kreditinstitut som är etablerade i en medlemsstat utanför euroområdet och som etablerar en filial eller tillhandahåller gränsöverskridande tjänster i en medlemsstat inom euroområdet ska ECB utföra de uppgifter för vilka de nationella behöriga myndigheterna i medlemsstaten inom euroområdet har behörighet.

2.7 Administrativa principer

Enligt artikel 18 i förslaget ska ECB utföra tillsynsuppgifterna separat från penningpolitiken. Därför föreslås det i artikel 19 att det inrättas en separat tillsynsnämnd som ska bereda och genomföra besluten om tillsyn. Besluten om tillsyn ska ändå, med stöd av de allmänna bestämmelser som tillämpas på ECB:s förvaltning, fattas av ECB-rådet, även om det inte anges särskilt i förslaget till förordning. ECB-rådet får enligt artikel 19 besluta att delegera vissa uppgifter eller beslutsbefogenheter till tillsynsnämnden.

ECB-rådet väljer tillsynsnämndens ordförande bland medlemmarna i ECB:s direktion och nämndens vice ordförande bland medlemmarna i ECB-rådet. Till tillsynsnämnden hör dessutom fyra företrädare för ECB som utses av ECB:s direktion och en företrädare för varje nationell behörig tillsynsmyndighet. Ordförandens och vice ordförandens mandatperiod får inte vara längre än fem år och kan inte förnyas. EBA och kommissionen får delta som observatörer i tillsynsnämnden.

Tillsynsnämnden får bland sina medlemmar utse en styrkommitté med en mer begränsad sammansättning som stöd för sin verksamhet.

ECB ska vara ansvarig för sina uppgifter inför Europaparlamentet och rådet/eurogruppen och den ska omfattas av krav på regelbunden rapportering och svara på Europaparlamentets och eurogruppens frågor.

Enligt artikel 23 ska budgeten för tillsynsuppgifterna godkännas som en del av ECB:s budget. I artikel 24 föreslås det att de utgifter ECB orsakas av tillsynsuppgifterna ska täckas genom att ECB tar ut tillsynsavgifter av

kreditinstituten. Av förslaget framgår inte på vilket sätt tillsynsavgifterna ska fördelas mellan kreditinstituten.

2.8 Förslaget till ändring av EBA-förordningen

Kommissionen föreslår att förordning (EU) nr 1093/2010 som gäller inrättande av Europeiska bankmyndigheten ändras.

Enligt förslaget ska EBA:s röstregler ändras i några specifika fall där enkel majoritet krävs, i syfte att garantera att euroområdets medlemsstater inte kan uppnå kvalificerad minoritet när åtgärder behöver vidtas mot en av dem. Det föreslås därför att beslutsbefogenhet tilldelas en oberoende panel. I förordningen föreslås även bestämmelser om ett stabilt förfarande med omvänd majoritet.

Det föreslås att artikel 41 i EBA-förordningen ändras så att den oberoende panelen får större beslutsbefogenhet vid överträdelser av unionsrätten och tvistlösning. Minst en ledamot av den oberoende panelen ska komma från en medlemsstat utanför euroområdet (artikel 41.2). Artikel 44.1 i EBA-förordningen ersätts så att tillsynsstyrelsen ska fatta beslut på grundval av kvalificerad majoritet bland dess ledamöter när det gäller de akter som anges i artiklarna 10–16 samt åtgärder och beslut som antas i enlighet med artikel 9.5 tredje stycket och kapitel VI. När det gäller beslut som föreslås av panelen kan de i enlighet med artiklarna 17 och 19 avvisas med enkel majoritet som innefattar minst tre röster av ledamöter från medlemsstater inom euroområdet och tre röster av ledamöter från medlemsstater utanför euroområdet.

EBA:s befogenheter att utarbeta förslag till tekniska standarder och utfärda riktlinjer och rekommendationer som säkerställer enhetlighet i tillsynen och en konsekvent tillämpning av resultatet av tillsynen ska enligt förslaget fortsätta även framöver. ECB har befogenhet att anta förordningar i enlighet med artikel 132 i EUF-fördraget endast i de fall då unionsakter som antagits av Europeiska kommissionen baserade på utkast framtagna av EBA eller riktlinjer och rekommendationer som utfärdats av EBA inte behandlar aspekter som är nödvändiga för att ECB ska kunna

utföra uppgifterna korrekt eller inte behandlar dem i tillräcklig detalj.

Det föreslås vidare att ordalydelsen i artiklarna 4, 18.1 och 35.1–35.3 samt övriga berörda artiklar ändras genom att det klargörs att begreppet ”behöriga myndigheter” även innefattar ECB.

2.9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Det föreslås att ECB-förordningen träder i kraft från och med den 1 januari 2013.

Det föreslås att övergången till en gemensam banktillsynsmekanism ska ske genom infasning. ECB kan från och med den 1 januari 2013 utöva tillsyn i synnerhet över de banker som har fått eller begärt offentligt finansiellt stöd. De mest betydande kreditinstitut som enligt förordningen är systemviktiga för Europa ska omfattas av ECB-tillsyn från och med den 1 juli 2013. Det föreslås att ECB ska börja utföra de uppgifter som hänförs till alla andra kreditinstitut inom euroområdet fullt ut senast från och med den 1 januari 2014.

De gällande bestämmelserna om tillsyns krav vad gäller kreditinstitut och extra tillsyn över finansiella konglomerat bygger för närvarande på direktiv som föreskriver ett stort antal valmöjligheter och handlingsfrihet för medlemsstaterna när de begränsar de behöriga myndigheternas befogenheter. I avvaktan på att det antas nya unionslagstiftningsakter som i detalj redogör för de befogenheter som behöriga myndigheter ska ha direkt och utan hänvisning till medlemsstaters val eller handlingsfrihet kan ECB inte fatta några beslut som är direkt tillämpliga på kreditinstitut, finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag. Enligt förordningen bör ECB därför under denna övergångsperiod utföra sina uppgifter enbart genom att ge de nationella myndigheterna bindande instruktioner om hur dessa i enlighet med sin nationella lagstiftning ska tillämpa tillsynsbestämmelserna.

EBA-förordningen träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

3 Konsekvenser för lagstiftningen och ekonomin i Finland

3.1 Konsekvenser för lagstiftningen

De föreslagna rättsakterna är direkt bindande som förordningar och behöver därmed inte genomföras nationellt. Lagen om Finansinspektionen, kreditinstitutslagen och ett flertal andra lagar som gäller kreditinstitutsverksamhet behöver emellertid ändras i betydande omfattning för att överensstämma med förordningen.

Lagen om Finansinspektionen och lagen om Finansinspektionens tillsynsavgift behöver dessutom bedömas på nytt.

3.2 Ekonomiska konsekvenser

På allmän nivå skulle den föreslagna tillsynsmekanismen förenhetliga och, åtminstone i vissa medlemsstater, sannolikt också i betydande grad effektivisera övervakningen av och verksamheten på finansmarknaden. Detta skulle för sin del främja finansmarknadens stabilitet över lag, och därmed minska sannolikheten för framtida bankkriser och kostnaderna för att hantera dem.

Förslagets ekonomiska konsekvenser är emellertid svåra att bedöma eftersom ingen sedvanlig konsekvensbedömning har gjorts i samband med förslaget och eftersom exempelvis ECB:s kalkylerade årsbudget inte framgår av förslaget. Av förslaget framgår inte heller i vilken mån de uppgifter som för närvarande hör till Finansinspektionen kommer att ersättas av tillsyn från ECB:s sida, eller i vilken omfattning Finansinspektionen kommer att ha gemensamma och eventuellt överlappande tillsynsuppgifter tillsammans med ECB för att säkerställa kvaliteten på tillsynen. Enligt förslaget ska ECB själv i ett senare skede bestämma hur tillsynsarbetet i praktiken ska fördelas mellan ECB och den nationella tillsynsmyndigheten.

Avsikten är att Finansinspektionen ska samarbeta med ECB och EBA inom ramen för det nya systemet. Finansinspektionen ska enligt förslaget fortsätta att samarbeta med EBA i synnerhet när det gäller beredningen av lagstiftningen och i frågor som gäller tillsynen över kundskyddet, som inte kommer

att överföras på ECB. Det ökade internationella samarbete som den nya tillsynsstrukturen medför kommer för sin del att öka också Finansinspektionens tillsynsverksamhet och kostnaderna av den. Samarbetet kommer att kräva att man utvecklar bl.a. datainsamlings- och analysmetoderna.

Direkta ekonomiska konsekvenser följer av att de kostnader som ECB föranleds av tillsynen i främsta hand ska täckas genom avgifter som tas ut hos tillsynsobjekten. För de nationella tillsynsmyndigheterna medför projektet en risk för att deras finansiella bas blir snävare i och med att tillsynsavgifterna tas ut direkt till ECB. Som en följd av den ändrade tillsynsstrukturen kan en del av tillsynsobjekten komma att omvärdera sina juridiska strukturer (t.ex. så att en dotterbank blir filial). Det är emellertid knappast sannolikt att tillsynen och tillsynskostnaderna i sig skulle skapa något betydande incitament för i Finland verksamma nordiska kreditinstitut att byta hemort.

3.3 Övriga konsekvenser

I förslaget ingår flera oklara punkter som är sådana att de kan orsaka betydande rättslig osäkerhet inom tillsynen.

Förslaget tar t.ex. inte entydigt ställning till huruvida ECB ska tillämpa den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning. Enligt den föreslagna artikel 4 ska ECB vid tillsynen tillämpa bestämmelserna i unionslagstiftningen. Också i artikel 8 hänvisas det till tillsynsmyndighetens befogenheter som bestäms uteslutande utifrån unionens rättsakter. Av förslaget framgår det emellertid inte hur unionslagstiftningen ska tillämpas i de fall där den redan har genomförts genom nationell lagstiftning (med undantag för auktorisationsförfarandet enligt artikel 13). Hittills är alla de unionsbestämmelser som ECB föreslås tillämpa sådana som har genomförts nationellt. Också efter den kapitaltäckningsreform som nu är under beredning kommer en betydande del av regleringen av kreditinstitut att basera sig på direktiv som ska genomföras särskilt på nationell nivå. ECB skulle alltså genom sina beslut kunna åsidosätta gällande finsk lagstiftning och därmed riksdagens lagstiftningsbehörighet.

Av förslaget följer samtidigt att enbart tillsynen över iakttagandet av de bestämmelser som baserar sig på nationell lagstiftning, också till den del bestämmelserna gäller kreditinstitut som i övrigt omfattas av ECB:s tillsyn, skulle höra till de nationella tillsynsorganen.

Av förslaget framgår det inte heller klart på vilka grunder man kan söka ändring i ECB:s beslut.

Dessutom kommer Finansinspektionens befogenheter när det gäller tillsynen över kreditinstitut och finansiella konglomerat framöver att delvis basera sig på befogenheter som ECB delegerar i den omfattning som den själv beslutar, vilket bidrar till att försvaga rättssäkerheten inom tillsynen. Det innebär att Finansinspektionen inte skulle ha rätt att på eget initiativ ingripa när den varseblir problem på den nationella finansmarknaden.

Den i princip exklusiva behörighet som föreslås för ECB försvagar även Finansinspektionens rätt att utöva tillsyn och få information, och minskar myndighetens möjligheter att delta i verksamheten vid tillsynskollegier för sådana konglomerat där finska kreditinstitut eller i Finland verksamma filialer ingår. Av förslaget följer att de nationella myndigheterna inte kommer att ha rätt att få information och rätt att utöva tillsyn i fråga om ärenden som hör till tillämpningsområdet för ECB:s tillsyn, om inte ECB särskilt ger den nationella tillsynsmyndigheten sådana rättigheter. Om ECB ersätter Finansinspektionen i t.ex. tillsynskollegierna för Nordea och Danske Bank, skulle detta försvåra det praktiska tillsynsarbetet i Finland med tanke på att det finns etablerade principer och förfaranden som tillämpas exempelvis inom det nordiska tillsynssamarbetet.

Att tillsynen begränsas till euroområdet har konsekvenser för EU:s inre marknad. Trots den harmoniserade lagstiftningen kan tillsynskulturen i framtiden komma att differentieras i betydlig grad, vilket kan leda till konkurrensmässiga skillnader mellan banker som är etablerade i olika medlemsstater och därmed påverka bankernas kreditbetyg och priset på medelsanskaffningen eller bidra till att banker flyttar till en annan stat.

I enlighet med artikel 127.1 i EUF-fördraget ansvarar ECB för att bedriva mone-

tär politik i syfte att upprätthålla prisstabilitet. Av förslaget framgår inte på vilket sätt kravet enligt artikel 18 på särskiljning av den penningpolitiska uppgiften och tillsynsuppgiften ska förverkligas i praktiken, när samma organ kommer att fatta beslut om såväl penningpolitiken som tillsynen.

De penningpolitiska uppgifterna bör hållas strikt åtskilda från tillsynsuppgifterna för att undanröja eventuella intressekonflikter mellan penningpolitikens och stabilitetstillsynens mål. Den roll som ECB enligt förslaget ges i det beslutsfattande som gäller tillsynen skulle minska tillsynens oberoende i synnerhet i förhållande till det penningpolitiska beslutsfattandet.

4 Rättslig grund

Förslaget till ändring av EBA-förordningen baserar sig på artikel 114 i EUF-fördraget medan förslaget till förordning om ECB:s tillsynsuppgifter baserar sig på artikel 127.6 i EUF-fördraget. Enligt den bestämmelse om bemyndigande som ingår i artikel 127.6 får rådet med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet och ECB tilldela ECB särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut och andra finansinstitut med undantag av försäkringsföretag.

Såsom framgår av kommissionens förslag begränsar sig de åtgärder som genomförs med stöd av den angivna rättsliga grunden till kreditinstitut som är etablerade i medlemsstater där valutan är euro. Dessutom hänvisas det i bestämmelsen om rättslig grund uttryckligen till att uppgiften ska ges till ECB. I detta sammanhang fäster statsrådet uppmärksamhet vid behovet av att säkerställa att beslutsfattandet i fråga om penningpolitiken och beslutsfattandet i fråga om tillsynen hålls tillräckligt väl åtskilda. I detta syfte bör man även överväga andra alternativ, exempelvis att inrätta en gemensam tillsynsmyndighet för EU genom att utöka ECB:s befogenheter utifrån den gällande lagstiftning som gäller den myndigheten.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att eventuella brister i stabilitetstillsynen påverkar den inre marknadens funktion också på ett mer allmänt plan. Eftersom statsrådet anser det vara ändamålsenligt att bestämmel-

serna om banktillsyn gäller samtliga EU-medlemsstater behöver man också överväga att använda artikel 114 i EUF-fördraget som en rättslig grund eller rent av som den enda rättsliga grunden för förslaget. Med stöd av artikel 114 i EUF-fördraget får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Denna rättsliga grund har också tidigare använts för att anta sådana åtgärder i anslutning till tillsynen över finansmarknaden som är nödvändiga med tanke på den inre marknaden (t.ex. förordning nr 1093/2010 om inrättande Europeiska bankmyndigheten) och för att inrätta exempelvis gemenskapsorgan (Europeiska byrån för nät- och informationssäkerhet ENISA). I sin dom i mål C-217/04 som gällde inrättandet av ENISA ansåg EU-domstolen att inrättandet av byrån var ett lämpligt medel för att underlätta genomförandet av och tillämpningen av lagstiftningen på området samt för att hindra att det uppstår skillnader som kunde skapa hinder för en välfungerande inre marknad på det berörda området.

Vidare innehåller artikel 352 i EUF-fördraget en s.k. flexibilitetsklausul med stöd av vilken rådet med enhällighet och efter Europaparlamentets godkännande får anta bestämmelser, om en åtgärd skulle visa sig nödvändig för att inom ramen för den politik som fastställs i fördragen nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta. Artikel 352 kan i princip tillämpas också tillsammans med en uttrycklig bestämmelse om rättslig grund, om bestämmelserna är förenliga i fråga om förfarandet på det sätt som avses i EU-domstolens rättspraxis.

5 Subsidiaritetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i EU-fördraget) ska åtgärder vidtas på EU-nivå endast om de planerade målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna ensamma och därför, på grund

av den planerade åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. De föreslagna förordningarna anses inte strida mot subsidiaritetsprincipen.

6 De övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Det finns ännu inga uppgifter om de övriga medlemsstaternas ståndpunkter. Flera medlemsstater, bl.a. Frankrike, Spanien, Italien, Grekland och Belgien, har emellertid angett att de stöder kommissionens förslag, medan i synnerhet Tyskland, Nederländerna och Luxemburg har förhållit sig avvaktande till den tidtabell som föreslås för genomförandet. Sverige och Polen ställer sig i sina kommentarer mest kritiska till förslaget, framför allt på grund av risken för att den gemensamma marknaden ska upplösas. Förenade kungariket understöder ett system för euroområdet, men vill samtidigt i anslutning till förslagen värna om sina egna specialfrågor och har dessutom meddelat att det ställer sig utanför systemet.

7 Institutionernas ståndpunkter och andra ståndpunkter

Europaparlamentet har inte ännu behandlat förslagen till förordning.

8 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Förslagen till förordning har den 14 september 2012 sänts till riksdagens stora utskott för behandling.

Medlemmarna i EU-sektion 10 har ombetts ge kommentarer till förslagen till förordning. Kommentarererna har i den mån det är möjligt beaktats vid utarbetandet av denna skrivelse.

Utkastet till skrivelsen har behandlats vid EU-ministerutskottet den 3 och 5 oktober 2012.

Behandlingen av förslagen inleddes den 27 september 2012 i rådets arbetsgrupp.

Statsrådets utredning om de övriga delområdena av bankunionen kommer inom kort att lämnas till riksdagen för behandling.

9 Ålands självstyrelse

Ärendet hör med stöd av 5 kap. 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

10 Statsrådets ståndpunkt

Allmänna utgångspunkter

I enlighet med slutsatserna från toppmötet i juni 2012 stöder statsrådet strävandena att överföra ansvaret för banktillsynen på en gemensam tillsynsmyndighet. En centraliserad banktillsyn som är mer enhetlig och effektiv än tidigare skapar förutsättningar för en mer stabil finansiell sektor och för en vidareutveckling av den ekonomiska och monetära unionen.

Finland anser att den föreslagna tidtabellen, den 1 januari 2013, medför stora utmaningar samt bedömer att en omsorgsfull och öppen beredning av förslagen, liksom diskussionen om beredningen, eventuellt kommer att kräva en längre beredningstid.

Ändringen av ansvarsfördelningen inom banktillsynen bör beredas noggrant så att inte tillsynens effektivitet och rättssäkerheten äventyras eller de nationella tillsynsmyndigheternas tillgång till information försämras.

Tillämpningsområde

För att säkerställa en störningsfri inre marknad understöder statsrådet ett tillsynssystem som omfattar hela EU (27 länder). Att systemet begränsas till att enbart omfatta euroområdet kan övervägas endast när man först har utforskat alla de medel som står till buds i fråga om beslutsfattandet, tillsynsfarandena och reglerna, inklusive en alternativ rättslig grund, för att i så stor utsträckning som möjligt få också länderna utanför euroområdet och deras banker med i samarbetet.

En sådan förvaltningsmodell som gör det möjligt för alla medlemsstater utanför euroområdet att delta i det beslutsfattande som gäller tillsynen bör särskilt eftersträvas.

Statsrådet anser att det nya tillsynssystemet bör omfatta samtliga banker. Statsrådet anser också att sådana banker och bankgrupper

som inte är av betydelse med tanke på systemrisken fortfarande primärt ska övervakas av de nationella tillsynsmyndigheterna på så sätt att EU-tillsynsmyndigheten kan ingripa i myndigheternas tillsyn endast om den bedömer att de nationella tillsynsåtgärderna inte är tillräckliga.

Rättslig grund och fastställande av en gemensam tillsynsmyndighet

Statsrådet anser att kommissionens förslag hör till unionens behörighet till den del som rör målen och innehållet, men anser att den föreslagna rättsliga grundens (artikel 127.6 i EUF-fördraget) och de övriga, alternativa rättsliga grundernas lämplighet ännu bör övervägas i samband med den fortsatta beredningen.

Tillsynens effektivitet och funktion samt rättssäkerheten

Vid den fortsatta beredningen av förordningen behöver man säkerställa att ECB när den övergår till det nya tillsynssystemet får tillräckliga resurser att sköta tillsynsuppgiften, så att inte Finansinspektionens förutsättningar att klara av sina andra uppgifter försämras. Dessutom bör man säkerställa att behörighetsförhållandet mellan ECB och den nationella tillsynsmyndigheten har definierats tydligt och på ett adekvat sätt i förordningen både med tanke på en tillräcklig och allmän rättssäkerhet inom tillsynssystemet och med tanke på en effektiv och heltäckande tillsyn.

Statsrådet anser det vara av största vikt att det finns tydliga bestämmelser om tillsynsbesluten och ansvaret i fråga om dem i förordningen. Under övergångsperioden skulle de nationella myndigheterna kunna behålla parallella befogenheter på så sätt att ECB skulle utöva sina tillsynsbefogenheter förbi den nationella tillsynsmyndigheten endast när det finns särskilda skäl till detta. På längre sikt bör man sträva efter att skapa en tydlig modell som leder till mindre överlappning inom tillsynen och minskar risken för oklarheter beträffande ansvarsfördelningen.

För att nå de förhandlingsmål som syftar till att säkerställa tillsynens effektivitet och

garantera den rättssäkerhet som är en förutsättning för den bör de närmare bestämmelserna i förslaget ses över åtminstone till följande delar:

- den nationella myndigheten ska i nuvarande omfattning behålla sin självständiga behörighet att få den information den behöver för tillsynen av bankerna i medlemsstaten och att granska den informationen samt att delta i verksamheten vid sådana tillsynskollegier som omfattar banker i den berörda medlemsstaten eller betydande filialer till utländska banker i den berörda medlemsstaten (artiklarna 4 och 5),

- ECB ska åläggas att alltid begära ett utlåtande av den nationella myndigheten innan den fattar beslut om en bank i den berörda medlemsstaten (artikel 4),

- i förordningen ska det tydligt föreskrivas om den lagstiftning som ska tillämpas på ECB:s verksamhet på så sätt att ECB, till den del Europeiska unionens lagstiftning inte direkt baserar sig på förordningar som är bindande (fullständig harmonisering), ska tillämpa lagstiftningen i bankens hemviststat (artiklarna 4, 5.1 och 27.5 och 27.6),

- i förordningen ska det bestämmas om sökande av ändring i ECB:s beslut.

Dessutom ska de nationella tillsynsmyndigheterna enligt den grundläggande principen för makrotillsyn behålla sina självständiga befogenheter när det gäller att hantera nationella hot mot makrostabiliteten.

Administrativa principer

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att förslaget inte i tillräcklig mån garanterar att det penningpolitiska beslutsfattandet och det beslutsfattande som gäller tillsynen hålls åtskilda, eftersom tillsynsbesluten kommer att fattas av ECB-rådet. Statsrådet anser att förvaltningsmodellen i fråga om det beslutsfattande som gäller tillsynen bör utvecklas så att den på bättre sätt än i förslaget säkerställer tillsynens oberoende och ansvarigheten i ECB:s tillsynsverksamhet. ECB:s ansvarighet kunde ökas exempelvis genom att tillsynsnämnden regelbundet och tillräckligt ofta skulle informera Ekofinrådet om sin verksamhet och dessutom regelbundet rap-

portera till Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

Statsrådet anser att ECB:s beslutsfattande i fråga om banktillsynen ska vara så transparent som möjligt. Till denna del krävs det ännu ytterligare utredningar.

Dessutom eftersträvar statsrådet att medlemsstaternas betalningsandel när det gäller kostnaderna för tillsynen ska fastställas enligt en entydig fördelningsgrund och fördelas på de banker som står under tillsyn i enlighet med den nationella lagstiftningen. På så sätt bibehåller man en tillräcklig samhällelig kontroll i fråga om den tillsynsavgift som tas ut hos enskilda banker. Vidare vill statsrådet att nivån på budgeten för tillsynsuppgifterna ska förhandsgodkännas i rådet och i Europaparlamentet för att säkerställa en samhällelig kontroll över tillsynsmedlen och underlätta samordningen av tillsynsresurserna på EU-nivå och nationell nivå.

Statsrådet betonar att EBA-förordningen gäller samtliga medlemsstater, och vill därför att förslaget om ändring av den förordningen

ses över så att det inte i väsentlig mån ändrar den röstviktning som tillämpas vid beslutsfattandet i EBA enligt den gällande förordningen.

Förhållandet mellan förslagen och beredningen av bankunionen

Skapandet av en gemensam tillsynsmekanism är ett första steg mot en bankunion. I ett senare skede i processen kommer helheten eventuellt att utökas med andra åtgärder som t.ex. ändringar av insättningsgarantisystemet eller bankavvecklingsystemet. Statsrådet anser det vara ändamålsenligt att förslagen behandlas etappvis. Bankunionen bör emellertid genomföras så att den utgör en heltäckande och balanserad helhet som syftar till att förhindra bankkriser och åtgärda eventuella framtida bankproblem på ett sätt som i minsta möjliga mån belastar skattebetalarna. Nya förslag som gäller bankunionen måste kunna bedömas separat utan att framtida beslut binds vid tidigare avgöranden.