U 2/2010 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1998/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG och 2009/65/EG med avseende på befogenheterna för Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (*direktivet om befogenheter för EU-tillsynsmyndigheter)*

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1998/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG och 2009/65/EG med avseende på befogenheterna för Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 4 februari 2010

Förvaltnings- och kommunminister *Mari Kiviniemi*

Lagstiftningsråd Erkki Sarsa

294946

FINANSMINISTERIET **PROMEMORIA** **EU/2009/1417**

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 1998/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG OCH 2009/65/EG MED AVSEENDE PÅ BEFOGENHETERNA FÖR EUROPEISKA BANKMYNDIGHETEN, EUROPEISKA FÖRSÄKRINGS- OCH TJÄNSTEPENSIONSMYNDIGHETEN OCH EUROPEISKA VÄRDEPAPPERS- OCH MARKNADSMYNDIGHETEN

1 Allmänt

Kommissionen gav den 26 oktober 2009 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1998/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG och 2009/65/EG med avseende på befogenheterna för Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten. Rättsgrunden till förslaget är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

2 Förslagens bakgrund och målsättning

Kommissionen antog den 23 september 2009 förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar om inrättande av en Europeisk bankmyndighet, en Europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet samt en Europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet. Avsikten är att genom förordningarna inrätta en myndighet på EU-nivå för respektive finansiella sektor från ingången av 2011. De befogenheter som de nationella tillsynsmyndigheterna nu har att utöva tillsyn av och reglera finansmarknaden ska överföras till de nya myndigheterna på det sätt som närmare anges i förordningarna. Enligt artikel 7 i förslagen till förordningar ska de EU-tillsynsmyndigheter som inrättas ha befogenheter att utarbeta tekniska standarder för tillämpningen av de bestämmelser som anges i de sektorsspecifika direktiven. Standarderna ska hänskjutas till kommissionen för bekräftande. Enligt artikel 11 i förslagen till förordningar, sådan artikeln lyder i det kompromissförslag som ordföranden lade fram den 30 oktober 2010 och som till denna del fick brett understöd av majoriteten av medlemsstaterna, ska EU-tillsynsmyndigheterna ha bindande befogenheter att också lösa tvister mellan de nationella tillsynsmyndigheterna i sådana frågor som gäller gränsöverskridande tillsyn och som anges i de sektorsspecifika direktiven.

Förslaget gäller huvudsakligen bank- och värdepapperssektorn, eftersom totalrevideringen av försäkringslagstiftningen (Solvens II) ännu inte har trätt i kraft. Kommissionen har för avsikt att 2010 lämna ett förslag angående försäkringsdirektivet som motsvarar detta förslag.

Med stöd av de ovan nämnda förordningarna och av orsaker som beror på EU:s primärlagstiftning utfärdas de tekniska standarder som avses i förslaget formellt som kommissionens förordningar, men de föreslagna myndigheterna har ensamt ansvar för att utarbeta standarderna.

3 Förslagens huvudsakliga innehåll

Enligt förslaget ska följande direktiv ändras:

1998/26/EG (Direktivet om slutlig avveckling)

2002/87/EG (Direktivet om finansiella konglomerat)

2003/6/EG (Direktivet om marknadsmissbruk)

2003/41/EG (Direktivet om tjänstepensionsinstitut)

2003/71/EG (Prospektdirektivet)

2004/39/EG (Direktivet om marknader för finansiella instrument)
2004/109/EG (Insynsdirektivet)
2005/60/EG (Direktivet om penningtvätt)
2006/48/EG (Kapitaltäckningsdirektivet 2006/48/EG)
2006/49/EG (Kapitaltäckningsdirektivet 2006/49/EG)
2009/65/EG (Fondföretagsdirektivet)

Genom direktivet tilldelas de nämnda myndigheterna befogenheter att utarbeta tekniska standarder för den närmare tillämpningen av de bestämmelser som anges i direktivet och befogenheter att i syfte att lösa tvister mellan tillsynsmyndigheterna i olika medlemsstater fatta beslut som är bindande för dessa myndigheter och som gäller sådana frågor i anslutning till den gränsöverskridande tillsyn som anges i direktivet.

Dessutom ska de nuvarande hänvisningarna i direktivet till Europeiska banktillsynskommittén (CEBS), Kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner (CEIOPS) samt Europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR) ändras till att gälla de tillsynsmyndigheter som ska inrättas.

3.1 Närmare redogörelse för förslaget

3.1.1 Finans- och försäkringskonglomerat

I fråga om direktivet om finansiella konglomerat (2002/87/EG) föreslås att tillsynsmyndigheten (Europeiska bankmyndigheten eller Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) tilldelas befogenheter att utarbeta tekniska standarder för den närmare tillämpningen av följande bestämmelser:

Artikel 2.11 Definitionen av nära förbindelse
Artikel 2.17 Fastställandet av relevanta behöriga myndigheter
Artikel 3 Fastställandet av alternativa parametrar för att fastställa lagens tillämpningsområde
Artikel 6 Valet av metod för att beräkna kapitalkrav
Artikel 7 Definitionen av riskkoncentrationer
Artikel 8 Definitionen av interna transaktioner

3.1.2 Värdepapperssektorn

Tekniska standarder

Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten föreslås få befogenheter att utarbeta tekniska standarder för den närmare tillämpningen av följande bestämmelser:

Direktivet om marknadsmissbruk (2003/6/EG)
Artikel 16.5 Samarbetet mellan myndigheterna vid utbyte av information och inspektioner över nationsgränserna

Prospektdirektivet (2003/71/EG)
Artikel 8 Utelämnandet av information
Artikel 16 Tilläggen till prospekt
Artikel 18 Anmälan om godkännande av prospekt
Artikel 21 och 22 Utbytet av information och samarbetet mellan myndigheterna i medlemsstaterna

Direktivet om marknader för finansiella instrument (2004/39/EG)
Artikel 7 Det närmare innehållet i ansökningar om auktorisation och förfarandena för att bevilja och avslå sådana ansökningar
Artikel 10a Anmälningsskyldigheten i samband med ägartillsyn
Artikel 31 De uppgifter som ska lämnas i samband med gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster
Artikel 32 De uppgifter som ska lämnas i samband med etablering av filial
Artikel 56 Myndigheternas samarbetsavtal
Artikel 57 Myndigheternas samarbete avseende tillsynsverksamhet
Artikel 58 Myndigheternas informationsutbyte
Artikel 60 Samrådet mellan myndigheter i frågor som gäller beviljande av auktorisation

Insynsdirektivet (2004/109/EG)
Artiklarna 12 och 13 Utformningen och innehållet i fråga om anmälningsblankett som ska lämnas om större värdepappersinnehav
Artiklarna 24 och 25 Myndigheternas informationsutbyte

Fondföretagsdirektivet (2009/65/EG)
Artikel 5 Innehållet i ansökan om godkännande att förvalta en värdepappersfond och förfarandet för beviljande av auktorisation
Artikel 7 Innehållet i ett förvaltningsbolags ansökan om auktorisation och förfarandet för beviljande av auktorisation
Artikel 12 Kraven på förvaltningen, den interna kontrollen och beräkningsmetoderna
Artikel 14 De förfaranden som ska tillämpas i affärsverksamheten
Artikel 21 Informationsskyldigheten mot myndigheterna i den mottagande medlemsstaten
Artikel 29 Innehållet i ett investeringsbolags ansökan om auktorisation och förfarandet för beviljande av auktorisation
Artikel 43 De uppgifter som ska lämnas andelsägare i samband med fusion av värdepappersfonder
Artikel 50 De tillåtna investeringsobjekten
Artikel 51 Kriterierna för bedömning av att riskhanteringen är tillräcklig m.m.
Artikel 60 Master- och feederfondföretags skyldighet att lämna information till varandra
Artikel 61 Förvaringsinstitutets skyldighet att anmäla brister som det har upptäckt i masterfondföretagets verksamhet
Artikel 64 Skyldigheten att lämna information om omvandling av en värdepappersfond till ett feederfondföretag
Artikel 69 Innehållet i prospektet och bokslutet
Artikel 78 Innehållet i basfakta för investerare
Artikel 84 Avbrytandet av inlösen av fondandelar
Artikel 95 Notifieringsförfarandet mellan myndigheter
Artikel 101 Utförandet av kontroll i en annan medlemsstat
Artikel 102 Myndigheternas informationsutbyte
Artikel 105 Informationsutbytet mellan myndigheter

Lösande av tvister

Det föreslås att Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten ska ha befogenheter att fatta beslut som är bindande för myndigheterna i medlemsstaterna i följande ärenden, om myndigheterna inte når enighet:

Direktivet om marknadsmissbruk (2003/6/EG)
Artikel 16.2 Samarbetet mellan myndigheterna i medlemsstaterna

Fondföretagsdirektivet (2009/65/EG)
Artikel 101 Informationsutbytet och kontrollen i en annan medlemsstat
Artikel 108 Värdmedlemsstatens tillsynsmyndighets åtgärder när ett förvaltningsbolag agerar i strid med värdmedlemsstatens investerares intressen

3.1.3 Försäkringssektorn

Tekniska standarder

I fråga om direktivet om tjänstepensionsinstitut (2003/41/EG) föreslås att Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten tilldelas befogenheter att utarbeta tekniska standarder för den närmare tillämpningen av följande bestämmelser:
Artikel 13 De uppgifter som ska lämnas till myndigheterna
Artikel 20 Den förteckning som medlemsstaterna ska upprätta över de nationella bestämmelser som tillämpas på den ekonomiska tillsynen av tjänstepensionssystemen

3.1.4 Kreditinstitutssektorn

Tekniska standarder

I fråga om kapitaltäckningsdirektivet 2006/48/EG föreslås att Europeiska bankmyndigheten tilldelas befogenheter att utarbeta tekniska standarder för den närmare tillämpningen av följande bestämmelser:
Artikel 6 Det närmare innehållet i ansökan om auktorisation och förfarandet för beviljande av auktorisation
Artikel 14 Anmälningsskyldigheten i samband med ägartillsyn
Artikel 26 De uppgifter som ska lämnas i samband med etablering av filial

Artikel 28 De uppgifter som ska lämnas i samband med gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster
Artikel 42 Informationsutbytet mellan hemmedlemsstaten och värdmedlemsstaten vid tillsyn av ett kreditinstitut som driver verksamhet i flera medlemsstater
Artikel 63a Definitionen av hybridkapitalinstrument som får ingå i kapitalbasen
Artikel 74 Den regelbundna rapporteringen om soliditeten till tillsynsmyndigheterna
Artikel 82 Samordningen av värderingsstandarderna för kreditvärderingar i beräkningen av soliditeten (standardmetod)
Artikel 84 Villkoren för att tillåta internmetoder vid beräkningen soliditeten och förfarandet för beviljande av tillstånd (kreditrisker)
Artikel 97 Samordningen av värderingsstandarderna för kreditvärderingar i beräkningen av soliditeten (positioner i värdepapperisering)
Artikel 105 Villkoren för att tillåta internmetoder vid beräkningen av soliditeten och förfarandet för beviljande av tillstånd (funktionella risker)
Artikel 106 Den exaktare definitionen av de poster som inte omfattas av begreppet exponeringar mot kunder
Artikel 110 Rapporteringen om stora exponeringar mot kunder till tillsynsmyndigheterna
Artikel 122 Tillsynen över värdepapperiseringstransaktioner
Artikel 124 Förfarandet för bedömning av den totala risken i fråga om dem som är föremål för tillsyn
Artikel 131a Tillsynskollegiernas verksamhet
Artikel 144 Samordningen av statistiska uppgifter som de nationella myndigheterna har samlat in och publicerat
Artikel 150 Den närmare beskrivningen av kraven på den interna uppföljningen av kreditinstitutens likviditet och vissa principer för tillämpningen av kreditvärderingar vid beräkningen av soliditeten

Lösande av tvister

Det föreslås att Europeiska bankmyndigheten ska ha befogenheter att fatta beslut som är bindande för myndigheterna i medlemsstaterna i följande ärenden, om myndigheterna inte når enighet:
Artikel 42a De situationer då en filial anses vara av betydelse för värdmedlemsstaten
Artikel 129 Tillståndet att använda internmetoder på hela gruppnivån och de kvalitativa kraven på riskhanteringen på gruppnivå samt åtgärder som upptäckta brister föranleder

3.1.5 Penningtvätt

Tekniska standarder

I fråga om direktivet om penningtvätt (2005/60/EG) föreslås att respektive myndighet tilldelas befogenheter att inom sin egen sektor utarbeta tekniska standarder för den närmare tillämpningen av följande bestämmelser:
Artiklarna 31 och 34 De åtgärder som de som är föremål för tillsyn ska vidta när de driver verksamhet i ett sådant tredjeland där lagstiftningen inte tillåter tillämpning av direktivet

4 Konsekvenser för Finland

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen

De föreslagna ändringarna har i princip inga konsekvenser för lagstiftningen i Finland, eftersom de bestämmelser som utfärdas med stöd av de föreslagna ändringarna endast ersätter de föreskrifter som Finansinspektionen har meddelat inom ramen för sin nuvarande behörighet. Till vissa delar (t.ex. den föreslagna ändringen av artikel 3 i direktivet om finansiella konglomerat (2002/87/EG)) kan förslaget dock leda till en situation där EU-lagstiftningen står i strid med den gällande lagstiftningen i Finland, utan att riksdagen eller regeringen har haft någon möjlighet att medverka i beredningen av lagstiftningen.
En liknande situation kan eventuellt också uppstå när EU-tillsynsmyndigheten fattar ett beslut enligt förslaget för att lösa en tvist mellan tillsynsmyndigheterna i två medlemsstater.

De ovan nämnda situationerna, där EU-tillsynsmyndighetens beslut strider mot en nationell lag eller förordning, måste bedömas ur statsförfattningsrättslig synvinkel. Till denna del är det skäl att särskilt beakta den omständigheten att förslaget innebär än förändring av den rådande situationen, där riksdagen och statsrådet har möjlighet att medverka i beredningen av alla EU-bestämmelser som tillämpas på regleringen av finansmarknaden, oberoende av typ av författning. Frågan får dock en mindre praktisk betydelse genom att de föreslagna befogenheterna sannolikt endast i mycket få fall kan leda till en konflikt med den nationella lagstiftningen.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några betydande ekonomiska konsekvenser. Konsekvenserna begränsas närmast till ökade kostnader för Finansinspektionens internationella samarbete. Konsekvenserna bedöms inte heller till denna del vara av betydelse jämfört med den rådande situationen. Å andra sidan kan det bedömas att utvecklingen av mer enhetliga tolkningar och praxis och bättre informationsbyte om dessa samt bättre information för allmänheten och marknaden ska minska den administrativa bördan för marknadsaktörer.

5 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till ett antagande av direktivet. Statsrådet fäster dock uppmärksamhet vid följande punkter i förslaget, där man bör sträva efter att få till stånd en ändring när ärendet behandlas i rådet.

5.1 Föreslagna befogenheter, som inte kan anses vara tekniska

I artikel 2.5 föreslås en befogenhet som gäller tillämpningen av artikel 3.5 i direktivet om finansiella konglomerat (2002/87/EG). I denna artikel införs enligt förslaget en befogenhet för EU-tillsynsmyndigheten att delvis definiera finansiella konglomerat, och därmed hela direktivets tillämpningsområde, genom en standard. En sådan ändring kan inte anses vara av teknisk natur. I Finland föreskrivs för närvarande om detta i lag (4 och 5 § i lagen om tillsyn över finans- och försäkringskonglomerat).

I artikel 4.2 föreslås en ändring av artikel 20 i direktivet om tjänstepensionsinstitut (2003/41/EG) så att EU-myndigheten tilldelas befogenheter att utarbeta tekniska standarder som anger till vilka delar de nationella bestämmelserna kan anses gälla ekonomisk tillsyn på det sätt som avses i direktivet (”prudential”). Eftersom regleringen av tjänstepensionsinstitutens ekonomiska ställning inte har harmoniserats utan enligt direktivet ska bestämmas på nationell nivå, omfattas regleringen således av den nationella lagstiftningen. Därmed kan fastställandet av tillämpningsområdet för en sådan prövning inte anses vara av teknisk natur.

I artikel 6.2 (direktivet om marknader för finansiella instrument), artikel 9.1 (kapitaltäckningsdirektivet) och artiklarna 11.1, 11.2 och 11.6 (fondföretagsdirektivet) föreslås att EU-tillsynsmyndigheterna ska ha befogenheter att utarbeta tekniska standarder för innehållet i ansökan om auktorisation och förfarandena för auktorisation. I Finland har riksdagen ansett att det inte är ändamålsenligt att det enbart är auktorisationsmyndigheten som själv ska fastställa innehållet i ansökan om auktorisation. I Finland har det därför genom förordning av finansministeriet utfärdats bestämmelser om innehållet i kreditinstituts, värdepappersföretags och fondbolags ansökningar om auktorisation. I Finland regleras förfarandet för ansökan om auktorisation dessutom i hög grad bl.a. i förvaltningslagen. Därför kan de föreslagna normgivningsbefogenheterna inte anses vara enbart tekniska.

I artikel 5.4 föreslås att EU-tillsynsmyndigheterna kan utge tekniska standarder om enhetlig tolkning av skyldigheten att komplettera prospektet. Detta kan inte anses en teknisk standard och inte heller är det möjligt för myndigheten att reglera saken på ett detaljerat sätt.

I artikel 5.1 (prospektdirektivet) och artiklarna 11.3, 11.4, 11.7, 11.9—12 och 11.14 (fondföretagsdirektivet) föreslås att EU-tillsynsmyndigheten ska kunna utarbeta tek-

niska standarder för den närmare tillämpningen av de förordningar som antas av kommissionen med stöd av de nämnda artiklarna.

Eftersom dessa s.k. nivå 2-bestämmelser som antagits av kommissionen kan innehålla bestämmelser av icke-teknisk natur, är den föreslagna allmänna befogenheten att utfärda närmare tillämpningsanvisningar om sådana bestämmelser problematisk. Särskilt problematiskt är det med fondföretagsdirektivet därför att genomförandet av direktivet inte har slutförts och det inte finns uppgifter om det närmare innehållet i kommissionens bestämmelser. Statsrådet anser att de befogenheter som avses i de nämnda punkterna i direktivet senare ska anges särskilt i varje nivå 2-bestämmelse.

Av de ovan nämnda orsakerna bör de nämnda punkterna i direktivet slopas eller åtminstone kompletteras så att punkterna endast tillämpas i nivå 2-bestämmelser i den omfattning som särskilt anges. Ståndpunkten kan också motiveras med att EU-tillsynsmyndigheterna, med stöd av de föreslagna förordningarna om inrättande av dessa myndigheter, kan samordna förfarandena för auktorisation genom att utfärda icke-bindande anvisningar och rekommendationer.

5.2 Införlivande av direktivet om penningtvätt i det föreslagna direktivet

Lagstiftningen om förebyggande av penningtvätt har under de senaste åren utvidgats till att gälla en stor grupp företag utanför finanssektorn. I Finland ansvarar inrikesministeriet för denna lagstiftning. Därför anser statsrådet att det inte är lämpligt att finansinspektionsmyndigheter på EU-nivå ska ha bindande befogenheter i ärenden som gäller penningtvätt. Därför föreslås det att artikel 8 bör slopas.

5.3 Centraliserade register

Förslaget innehåller flera bestämmelser om inrättande av centraliserade register på EU-nivå, som ska föras av de föreslagna tillsynsmyndigheterna. Statsrådet ställer sig kritiskt i synnerhet till de förslag som gäller ett centraliserat register om prospekt (artikel 5.3 som gäller prospektdirektivet), därför att upprätthållandet av denna typ av centraliserade register medför enligt statsrådets uppfattning administrativa kostnader, bl.a. på grund de språkkrav som ska tillämpas på EU-tillsynsmyndigheterna, och kostnaderna kan överstiga nyttan av att samordna de nationella registren.