

U 64/2009 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om makroprudentiell tillsyn över det finansiella systemet på gemenskapsnivå och om inrättande av ett Europeiskt systemriskråd samt kommissionens förslag till rådets beslut om att ge Europeiska centralbanken särskilda uppgifter för Europeiska systemriskrådets verksamhet (*systemriskrådet*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om makroprudentiell tillsyn över det finansiella systemet på gemenskapsnivå och om inrättande av ett Europeiskt system-

riskråd, kommissionens förslag till rådets beslut om att ge Europeiska centralbanken särskilda uppgifter för Europeiska systemriskrådets verksamhet samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 8 oktober 2009

Förvaltnings- och kommunminister *Mari Kiviniemi*

Lagstiftningsråd Tuija Taos

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA EU/2009/1320
EU/2009/1321**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM MAKROPRUDENTIELL TILLSYN ÖVER DET FINANSIELLA SYSTEMET PÅ GEMENSKAPSNIVÅ OCH OM INRÄTTANDE AV ETT EUROPEISKT SYSTEMRISKRÅD SAMT FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM ATT GE EUROPEISKA CENTRALBANKEN SÄRSKILDA UPPGIFTER FÖR EUROPEISKA SYSTEMRISKRÅDETS VERKSAMHET (SYSTEMRISKRÅDET)****1 Allmänt**

Kommissionen gav den 23 september 2009 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om makroprudentiell tillsyn över det finansiella systemet på gemenskapsnivå och om inrättande av ett Europeiskt systemriskråd (KOM(2009) 499 slutlig). Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 95 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Samtidigt gav kommissionen också ett förslag till rådets beslut om att ge Europeiska centralbanken särskilda uppgifter för Europeiska systemriskrådets verksamhet (KOM(2009) 500 slutlig). Den rättsliga grunden för detta förslag är artikel 105.6 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, som inte har använts tidigare. Båda förslagen presenteras i promemorian som en helhet.

2 Förslagets bakgrund och målsättning

Som en följd av den internationella finanskrisen som snabbt fördjupats sedan mitten av 2008 har man i den politiska debatten börjat kräva kraftiga åtgärder för att reglera finansmarknaden och för att effektivisera tillsynen. Kommissionen tillsatte i november 2008 en expertgrupp. Gruppen överlämnade sin rapport den 25 februari 2009. Rapporten kallas de Larosièrere-rapporten, enligt expertgruppens ordförande. Kommissionen tog preliminärt ställning till rapportens rekommendationerna om en reform av regleringen och tillsynen av finanssektorn i sitt meddelande av den 4 mars 2009 (Främja återhämtning i Europa, KOM(2009) 114 slutlig) och lade fram sina egna förslag om utvecklingen av

den finansiella tillsynen i Europa den 27 maj 2009 (KOM(2009) 252 slutlig), som långt grundar sig på de detaljerade rekommendationerna i rapporten. Riksdagen har informerats om dessa meddelanden och om statsrådets ställningstaganden till dem genom E-skrivelse och kompletterande skrivelse E-25/2009 rd.

Genom konklusioner som godkänts av rådet för ekonomiska och finansiella frågor den 9 juni 2009 och av Europeiska rådet den 18 juni 2009 gav de ett principiellt godkännande av kommissionens förslag. Målet för de förslag som kommissionen nu lagt fram är att genomföra de överenskomna reformerna för den makroprudentiella tillsynens del.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll**3.1 Allmänt**

Enligt förslagen utvecklas den makroprudentiella tillsynen genom att det i samband med det europeiska centralbankssystemet inrättas ett särskilt organ, Europeiska systemriskrådet (*European Systemic Risk Board*, ESRB, nedan *systemriskrådet*), som ansvarar för den makroprudentiella tillsynen över finansmarknaden. Systemriskrådet föreslås ansvara för den makroprudentiella tillsynen över det finansiella systemet inom unionen. Systemriskrådet ska förhindra uppkomsten och spridningen av systemrisker så att den inre marknadens funktion inte störs och säkerställa att finanssektorn för sin del kan bidra till en stabil ekonomisk tillväxt. Vid behov kan systemriskrådet utfärda rekommendationer eller varningar för att undvika risker

som det upptäckt. Systemriskrådet föreslås inte ha status som juridisk person och det ska inte heller ha befogenheter att utfärda rättsligt bindande beslut. I praktiken kommer det dock att ha betydande inflytande på de instanser som det riktar sina varningar och rekommendationer till. Systemriskrådet ska bistås av ett ständigt sekretariat som finns i samband med Europeiska centralbanken.

3.2 Närmare redogörelse för förslagen

3.2.1 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om makroprudentiell tillsyn över det finansiella systemet på gemenskapsnivå och om inrättande av ett Europeiskt systemriskråd

Allmänna bestämmelser (artikel 1—3)

Genom förslaget inrättas ett systemriskråd som ansvarar för den makroprudentiella tillsynen över det finansiella systemet på gemenskapsnivå. Dess uppgift är att förhindra uppkomsten och spridningen av systemrisker så att den inre marknadens funktion inte störs och säkerställa att finanssektorn för sin del kan bidra till en stabil ekonomisk tillväxt.

Systemriskrådet fastställer och samlar in samt analyserar all information som är relevant för förståelsen av allmänna makroekonomiska trender samt sådana trender som förekommer inom det finansiella systemet som helhet och som kan utgöra ett hot mot finansmarknadens stabilitet. Det ska identifiera sådana risker och rangordna dem. Det ska utfärda riskvarningar om riskerna bedöms vara väsentliga. Vid behov utfärdar systemriskrådet rekommendationer om åtgärder som de observerade riskerna ger anledning till. Dessutom övervakar rådet uppföljningen av varningarna och rekommendationerna som det utfärdar. Det ska samarbeta med det nya europeiska systemet för finansiell tillsyn, med de nya europeiska tillsynsmyndigheterna och med de viktigaste internationella organisationerna såsom Internationella valutafonden samt med de viktigaste organen i tredjeländer. Därtill utför systemriskrådet sådana uppgifter som bestäms särskilt i gemenskapslagstiftningen.

Organisation (artikel 4—14)

Systemriskrådet ska ha en styrelse (*general board*), en styrkommitté (*steering committee*) och ett sekretariat som ansvarar för tekniskt stöd. Styrelsen är dess beslutfattande organ och styrelsens sammanträden bereds av styrkommittén. Vidare ska systemriskrådet bistås av en rådgivande teknisk kommitté.

Styrelseledamöter är ordföranden och vice ordföranden i Europeiska centralbanken, de nationella centralbankscheferna, en ledamot av Europeiska kommissionen samt ordförandena i de tre nya europeiska tillsynsmyndigheter som inrättas. De nationella centralbankscheferna biträds av en företrädare för den nationella tillsynsmyndigheten, som inte har rösträtt. Utöver dessa 60 personer företår rådet av ordföranden i Ekonomiska och finansiella kommittén (EFC) såsom observatör.

Enligt förslaget har alla ledamöter med rösträtt i systemriskrådets styrelse en röst var. Beslut fattas med enkel majoritet, förutom i sådana fall där det är fråga om eventuellt offentliggörande av en rekommendation eller varning av systemriskrådet. I sådana fall fattas beslut med två tredjedelars majoritet.

Styrkommittén ska bestå av systemriskrådets ordförande och vice ordförande, som ska vara medlemmar i Europeiska centralbankens allmänna råd, samt av fem andra ledamöter i centralbanken, ordförandena i de tre nya europeiska tillsynsmyndigheterna, ordföranden i Ekonomiska och finansiella kommittén och en ledamot av kommissionen.

I förslaget ingår också bestämmelser om systemriskrådets ledamöters opartiskhet, tystnadsplikt, tillgång till information, handlingars offentlighet och mötesarrangemang, inklusive bestämmelser om mötens beslutförhet och överföring av rösträtten till en annan ledamot.

Uppgifter (artikel 15—18)

Enligt förslaget ska systemriskrådet ha ett nära samarbete med de nya europeiska tillsynsmyndigheterna, med de nationella centralbankerna och med medlemsstaterna. Det får begära information av de europeiska till-

synsmyndigheterna och vid behov av de nationella myndigheterna eller centralbankerna i form av sammanfattningar samt av motiverade skäl även information om enskilda aktörer.

Då systemriskrådet observerar betydande makroprudentiella risker kan det utfärda varningar eller rekommendationer. Rekommendationerna kan antingen vara generella eller gälla enskilda medlemsstater och de kan innehålla en tidsfrist inom vilken mottagaren ska reagera på dem. De kan också riktas till en eller flera europeiska tillsynsmyndigheter eller, om det är fråga om gemenskapslagstiftning, till kommissionen. Systemriskrådets varningar och rekommendationer ska också sändas till rådet och om varningen riktas till en eller flera nationella tillsynsmyndigheter även till de europeiska tillsynsmyndigheterna.

Om systemriskrådets varningar eller rekommendationer riktas till en eller flera medlemsstater, till europeiska tillsynsmyndigheter eller till en nationell tillsynsmyndighet, ska mottagaren underrätta om de åtgärder som den vidtagit med anledning av rekommendationen eller varningen eller utreda varför den inte genomfört några åtgärder. Rådet och vid behov de europeiska tillsynsmyndigheter som ärendet gäller ska informeras om saken. Om systemriskrådet fastslår att dess rekommendation inte har följts och att mottagarna inte kunnat förklara sin passivitet på ett tillfredsställande sätt, ska det informera rådet och vid behov även de berörda europeiska tillsynsmyndigheterna.

Enligt förslaget kan systemriskrådet också besluta självständigt om dess varningar och rekommendationer ska vara konfidentiella eller om de ska offentliggöras. Ett beslut om offentliggörande kräver att två tredjedelar av de röstberättigade ledamöterna stöder det. Mottagaren av rekommendationen eller varningen ska i förväg underrättas om offentliggörandet. Om systemriskrådet beslutar att inte offentliggöra en rekommendation eller en varning, ska mottagarna och i tillämpliga fall rådet och de europeiska tillsynsmyndigheterna vidta nödvändiga åtgärder för att skydda varningens eller rekommendationens konfidentiella natur. Rådets ordförande får besluta att inte skicka en varning eller re-

kommendation vidare till andra rådsmedlemmar.

Slutbestämmelser (artikel 19—21)

I kapitel IV ingår allmänna bestämmelser om systemriskrådets rapporteringsskyldigheter, om granskning av förordningens genomförande med avseende på systemriskrådets mål och organisation samt om förordningens ikraftträdande.

3.2.2 Förslag till rådets beslut om att ge Europeiska centralbanken särskilda uppgifter för Europeiska systemriskrådets verksamhet

Enligt förslaget ska rådet ge Europeiska centralbanken i uppgift att säkerställa tillräckliga personalresurser och andra resurser till systemriskrådets sekretariat så att sekretariatet kan förbereda systemriskrådets sammanträden och samla in, behandla och analysera de uppgifter som behövs för genomförandet av systemriskrådets arbete.

4 Konsekvenser för Finland

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Såsom direkt tillämplig kräver förordning av Europaparlamentet och rådet inga ändringar i lagstiftningen i Finland. Rådets beslut riktar sig till Europeiska centralbanken.

4.2 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för företagen

Eftersom systemriskrådet ska fungera i samband med Europeiska centralbanken och centralbanken ska ansvara även för dess sekretariat har förslaget inga direkta konsekvenser för statsbudgeten eller för Finlands betalningsandel till Europeiska gemenskapens allmänna budget. Systemriskrådets beslut kan dock, om de gäller Finland, ha indirekta ekonomiska konsekvenser för Finland. Dessa konsekvenser kan dock inte bedömas på förhand.

5 Statsrådets ståndpunkt

Enligt statsrådet är inrättandet av ett nytt tillsynsorgan med ansvar för makropruden-

tiell tillsyn motiverat, särskilt i skenet av erfarenheterna från den senaste tiden. Tillsynsorganets uppgift enligt förslaget är att samla in och analysera sådan information som behövs för att konstatera och bedöma de hot för hela finansmarknadens stabilitet som kan följa av makroekonomin och den totala utvecklingen på marknaden. Statsrådet anser, i enlighet med kommissionens förslag, att systemriskrådets rekommendationer och varningar inte bör vara bindande med tanke på de olika myndigheternas ansvar och uppgifter samt särskilt med tanke på medlemsstaternas ekonomisk-politiska ansvar.

Statsrådet anser det vara viktigt att man innan rådets ståndpunkt fastställs försäkras sig om att de rättsliga grunder som framförts (för förordningsförslagets del artikel 95 i EG-fördraget och för beslutsförslagets del artikel 105.6) är tillräckliga. Enligt en preliminär bedömning anser statsrådet att det är mer rekommendabelt och tydligare att den rättsliga grunden för båda rättsakterna är artikel 308 i EG-fördraget. Detta bottnar å ena sidan i det faktum att den makroprudentiella tillsynen är betydligt mera omfattande än endast frågan om funktionen på den inre marknaden, å andra sidan i det faktum att Europeiska centralbankens uppgifter och mandat i EG-fördraget har avgränsats snävt till att gälla monetär politik. Dessutom har försäkringsbolagen i EG-fördraget uttryckligen avgränsats från de

särskilda uppgifter som eventuellt ges åt centralbanken för tillsynen av stabiliteten. För den makroprudentiella tillsynen är det dock nödvändigt att inkludera försäkringsbolagen i systemriskrådets mandat. Statsrådet betonar att det inte är förenligt med unionens finansmarknads intressen att inrätta ett nytt finanstillsynssystem på en instabil rättslig grund, som i ett senare skede kan äventyra dess verksamhet och eventuellt även marknadens stabilitet.

Statsrådet anser att man bör hålla sig till de principer som rådet och Europeiska rådet redan kommit överens om för inrättandet av systemriskrådet. Att på nytt öppna frågor som redan en gång avtalats skulle enligt statsrådet skada förhandlingsprocessen. Detta håller streck särskilt när det gäller förfarandena för eventuellt offentliggörande av systemriskrådets varningar och rekommendationer och när det gäller styrkommitténs sammansättning. Det är också viktigt att försäkra sig om att systemriskrådets analyser på behörigt sätt och i god tid kan utnyttjas då diskussionerna i rådet förbereds och då rekommendationer framförs med tanke på utarbetandet av rådets politikrekommendationer. Systemriskrådets rapport till rådet endast en gång per år, såsom nu är förordningsföreslaget, är inte tillräckligt sett ur denna synvinkel, utan rapporteringsskyldigheten borde göras striktare.