

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk bankmyndighet, kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet samt kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet (*förordningar om finansiell tillsyn*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk bankmyndighet, kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om inrättande av en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet och kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 29 oktober 2009

Förvaltnings- och kommunminister *Mari Kiviniemi*

Lagstiftningsråd Erkki Sarsa

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2009/1322

EU/2009/1324

EU/2009/1323

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EN EUROPEISK BANKMYNDIGHET, FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EN EUROPEISK VÄRDEPAPPERS- OCH MARKNADSMYNDIGHET SAMT FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EN EUROPEISK FÖRSÄKRINGS- OCH TJÄNSTEPENSIONSMYNDIGHET

1 Allmänt

Kommissionen lade den 23 september 2009 fram förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en Europeisk bankmyndighet, en Europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet samt en Europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet. Den rättsliga grunden för alla tre förslag är artikel 95 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Innehållsmässigt motsvarar förslagen i stort sett varandra, med undantag för vissa sektorspecifika särdrag. Därför presenteras förslagen i promemorian som en helhet, om inte något annat nämns särskilt.

2 Förslagets bakgrund och målsättning

Som en följd av den internationella finanskrisen som snabbt fördjupats sedan mitten av år 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 Larosière-rapporten, enligt expertgruppens ordförande. Kommissionen tog preliminärt ställning till 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. Riksdagen har tidigare informerats om kommissionens förslag som gäller den makroprudentiella tillsynen genom statsrådets skrivelse U-64/2009 rd.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Allmänt

På mikronivå innehåller reformen av den europeiska finansiella tillsynen i enlighet med kommissionens förslag inrättande av ett europeiskt system för finansiell tillsyn (*European System of Financial Supervision*). Det är ett samarbetsnätverk, som utgörs av nationella tillsynsmyndigheter, kommissionen samt tre nya europeiska tillsynsmyndigheter (*European Supervisory Authorities*, nedan 'den europeiska tillsynsmyndigheten' eller 'tillsynsmyndigheten') – skilt för bank-, värdepappers- och försäkringsbranschen. Dessutom kommer en gemensam kommitté att inrättas för de tre europeiska tillsynsmyndighe-

terna som ska behandla frågor som är gemensamma för alla sektorer.

Var och en av tillsynsmyndigheterna ska ha status som juridisk person. Tillsynsmyndigheterna ska ansvara för de uppgifter som de nuvarande samarbetskommittéerna för nationella finansiella tillsynsmyndigheter har, såsom teknisk rådgivning till kommissionen. Tillsynsmyndigheterna inleder sin verksamhet i början av 2011.

De europeiska tillsynsmyndigheterna bereder gemensamma tekniska bestämmelser och tillsynsstandarder samt säkerställer för sin del att gemenskapslagstiftningen tillämpas konsekvent. Dessutom ska de underlätta delegeringen av uppgifter och skyldigheter mellan de behöriga nationella myndigheterna. De ska också idka nära samarbete med det nya europeiska systemriskrådet med ansvar för makroprudentiell tillsyn, som ska inrättas. Dessutom medger förslagen att tillsynsmyndigheterna kan utnyttja exklusiva tillsynsbefogenheter i specifika fall som särskilt bestäms i gemenskapslagstiftningen då det är fråga om aktörer verksamma i Europa eller ekonomisk verksamhet som täcker Europa. För detta ska tillsynsmyndigheterna ha särskilt bestämda, nödvändiga utrednings- och verkställandebefogenheter samt befogenheter att ta ut tillsynsavgifter.

3.2 Närmare genomgång av förslagen

Inrättande och rättslig status (artikel 1—5)

Genom förslagen inrättas en europeisk bankmyndighet, en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet och en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet så att var och en av dem verkar inom tillämpningsområdet för en särskild sektorspecifik gemenskapslagstiftning. Tillsynsmyndigheterna är Europeiska gemenskapens organ, och respektive myndighet har status som juridisk person. Myndigheterna har en tillsynsstyrelse (*board of supervisors*) samt förvaltningsstyrelse (*management board*) och de har var sin ordförande och verkställande direktör. Dessutom ska en enda överklagandenämnd inrättas för dem. Tillsynsmyndigheterna utgör en del av det särskilt fastställda europeiska systemet för finansiell tillsyn.

I förslagen fastställs också tillsynsmyndigheternas säte, som motsvarar redan fastslagna säten för sekretariaten för de nuvarande kommittéerna: för bankmyndigheten London, för värdepappers- och marknadsmyndigheten Paris, för försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten Frankfurt.

Myndigheternas uppgifter och befogenheter (artikel 6—24)

Enligt förslagen ska var och en av de europeiska tillsynsmyndigheterna ha följande uppgifter:

- 1) medverka till fastställande av gemensamma bestämmelser, tillsynsstandarder och tillsynspraxis av hög kvalitet,
- 2) säkerställa en konsekvent tillämpning av gemenskapslagstiftningen,
- 3) underlätta en delegering av uppgifter och skyldigheter mellan behöriga myndigheter,
- 4) idka nära samarbete med Europeiska systemriskrådet med ansvar för makroprudentiell tillsyn som ska inrättas,
- 5) sammanställa kollegial utvärdering av behöriga myndigheter,
- 6) följa upp och bedöma marknadsutvecklingen.

Dessutom föreslås att tillsynsmyndigheterna kan utöva alla exklusiva tillsynsbefogenheter i specifika fall som bestäms särskilt i gemenskapslagstiftningen då det är fråga om aktörer verksamma i Europa eller ekonomisk verksamhet som täcker Europa.

Myndigheterna kan utarbeta utkast till tekniska standarder inom de områden som särskilt anges i gemenskapslagstiftningen. Utkasten ska överlämnas till kommissionen för godkännande. I tillämpliga fall kan myndigheterna genomföra ett öppet offentligt samråd om de tekniska standarderna och analysera kostnaderna och fördelarna. Kommissionen beslutar om den godkänner utkasten inom utsatt tid. Om det ligger i gemenskapens intresse kan kommissionen godkänna standarderna endast till viss del eller med ändringar. Standarderna fastställs som förordningar eller beslut av kommissionen.

De europeiska tillsynsmyndigheterna kan, i syfte att upprätta en konsekvent tillsynspraxis och säkerställa en konsekvent tillämpning

av gemenskapslagstiftningen, utfärda riktlinjer och rekommendationer för behöriga nationella myndigheter eller finansiella institut. De nationella myndigheterna ska med alla tillgängliga medel försöka följa dessa riktlinjer och rekommendationer och lämna en motivering till de europeiska tillsynsmyndigheterna i de fall då de inte följer dessa.

Om de europeiska tillsynsmyndigheterna anser att den nationella tillsynsmyndigheten inte har tillämpat gemenskapslagstiftningen korrekt, kan de utreda tillämpningen. Den nationella tillsynsmyndigheten ska lämna ut alla uppgifter utan dröjsmål. De europeiska tillsynsmyndigheterna kan för de nationella tillsynsmyndigheterna utfärda rekommendationer om vilka åtgärder som krävs. Om den nationella tillsynsmyndigheten inte har följt rekommendationen inom utsatt tid, kan kommissionen besluta om de åtgärder som myndigheten ska vidta för att rätta sig efter gemenskapslagstiftningen. Kommissionen ska säkerställa att beslutets adressaters rätt att bli hörda iakttas. Om den nationella tillsynsmyndigheten inte iakttar beslutet inom utsatt tid, kan de europeiska tillsynsmyndigheterna anta ett enskilt beslut riktat direkt till det finansiella institutet, med krav på att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapslagstiftningen. Detta förutsätter emellertid att det är nödvändigt att åtgärda den behöriga myndighetens bristande iakttagande av gemenskapslagstiftningen för att upprätthålla eller återställa neutrala konkurrensvillkor på marknaden eller för att säkerställa att det finansiella systemet fungerar korrekt och med integritet. Dessutom ska den gemenskapslagstiftning vars tillämpning det är fråga om vara direkt tillämplig på finansiella institut. I regel innebär detta i praktiken att det är fråga om tillämpning av en förordning. Beslut av den europeiska tillsynsmyndigheten har företräde framför varje tidigare beslut i samma ärende som antagits av de nationella tillsynsmyndigheterna.

Vid ogynnsam utveckling som kan komma att allvarligt äventyra de finansiella marknadernas korrekta funktion och integritet eller stabiliteten i det finansiella systemet, helt eller delvis, inom gemenskapen får kommissionen anta ett beslut riktat till de europeiska

tillsynsmyndigheterna om att en krissituation föreligger. Detta ger de europeiska myndigheterna befogenheter att anta enskilda beslut där det krävs att de nationella myndigheterna enligt tillämplig gemenskapslagstiftning ska vidta åtgärder för att åtgärda risker genom att säkerställa att de finansiella instituten och de behöriga myndigheterna uppfyller kraven i dessa rättsakter. Om de nationella tillsynsmyndigheterna inte iakttar ett dylikt beslut, kan de europeiska tillsynsmyndigheterna anta ett enskilt beslut riktat direkt till det finansiella institutet, med krav på att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapslagstiftningen. Den gemenskapslagstiftning vars tillämpning det är fråga om ska vara direkt tillämplig på finansiella institut. Beslut av den europeiska tillsynsmyndigheten har företräde framför varje tidigare beslut i samma ärende som antagits av de nationella tillsynsmyndigheterna.

Om det råder oenighet mellan de nationella myndigheterna i en fråga där de enligt gemenskapslagstiftningen bör samarbeta, kan de europeiska tillsynsmyndigheterna bistå dem med att nå fram till en överenskommelse. Förlikning ska ske inom en utsatt tid. Om enighet inte nås, kan de europeiska tillsynsmyndigheterna fatta ett beslut i enlighet med gemenskapslagstiftningen. Om den nationella tillsynsmyndigheten inte iakttar ett dylikt beslut, kan de europeiska tillsynsmyndigheterna anta ett enskilt beslut riktat till det finansiella institutet, med krav på att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapslagstiftningen.

Tillsynsmyndigheterna ska medverka till de i gemenskapslagstiftningen fastställda tillsynskollegiernas verksamhet och underlätta delegeringen av uppgifter och skyldigheter mellan de behöriga nationella myndigheterna samt främja uppkomsten av en gemensam tillsynskultur. De ska dessutom vid återkommande tillfällen genomföra kollegiala utvärderingar för att ytterligare öka jämförbarheten mellan tillsynsresultaten, svara för den allmänna samordningen mellan de behöriga myndigheterna, bedöma marknadsutvecklingen och utveckla kontakter med tillsynsmyndigheter i tredjeländer. Enligt förslaget kan tillsynsmyndigheterna avge yttranden till Europaparlamentet, rådet och

kommissionen om alla frågor som har samband med dess behörighetsområde.

På begäran av de europeiska myndigheterna ska medlemsstaternas behöriga myndigheter och andra offentliga myndigheter lämna alla nödvändiga upplysningar så att de kan fullgöra sina uppgifter. De europeiska myndigheterna kommer att samarbeta med det nya europeiska systemriskrådet som ska inrättas. När myndigheten tar emot en varning eller rekommendation som systemriskrådet riktar till den, ska den bedöma i vilken utsträckning varningen eller rekommendationen påverkar dess utförande av sina uppgifter samt besluta vilka åtgärder som bör genomföras. I tillämpliga fall ska myndigheten utöva de befogenheter som den tilldelats för att säkerställa att en uppföljning görs utan dröjsmål. Varje tillsynsmyndighet ska enligt förslaget inrätta en intressentgrupp för samråd med intressenter på områden av betydelse för myndighetens utförande av sina uppgifter.

I förslagen har intagits en skyddsklausul enligt vilken de europeiska myndigheterna ska försäkra sig om att de beslut som de fattar då kommissionen har fastställt att en kris-situation föreligger eller då de löser tvister mellan nationella myndigheter inte på något sätt innebär intrång i medlemsstaternas finanspolitiska ansvarsområden. En medlemsstat, som anser att en tillsynsmyndighets beslut innebär intrång i dess finanspolitiska ansvarsområde, kan anmäla till tillsynsmyndigheten och kommissionen att beslutet inte kommer att genomföras. I sin notifiering ska medlemsstaten ange motiven för sin åsikt och tydligt visa på vilket sätt beslutet innebär intrång i dess finanspolitiska ansvarsområden. De europeiska tillsynsmyndigheterna ska underrätta medlemsstaten om huruvida den vidhåller, ändrar eller återkallar sitt beslut. Om de europeiska tillsynsmyndigheterna vidhåller sitt beslut, beslutar rådet med kvalificerad majoritet om huruvida beslutet ska vidhållas eller återkallas.

De europeiska tillsynsmyndigheterna ska enligt förslaget underrätta adressaterna om sin avsikt att anta beslutet och, med full hänsyn till hur brådskande frågan är, ange en tidsfrist inom vilken adressaten kan lämna synpunkter i ärendet. Besluten ska motiveras

och deras adressater ska underrättas om vilka rättsmedel som står till deras förfogande.

Organisation (artikel 25—38)

Enligt förslagen ska var och en av de europeiska tillsynsmyndigheterna som beslutande organ ha en tillsynsstyrelse, som leder tillsynsmyndighetens arbete och utser dess ordförande samt godkänner ett årligt och ett flerårigt arbetsprogram. Tillsynsstyrelsen ska dessutom godkänna tillsynsmyndighetens budgetförslag och ha befogenhet att vidta disciplinära åtgärder mot ordföranden och verkställande direktören.

I tillsynsstyrelsen föreslås ingå varje medlemsstats chef för den nationella offentliga myndighet som är behörig att utöva tillsyn över kreditinstitut. I tillsynsstyrelsen ingår dessutom utan rösträtt ordföranden för respektive tillsynsmyndighet, en ledamot av Europeiska kommissionen, en representant för Europeiska centralbanken, en representant för det nya europeiska systemriskrådet samt varsin representant för de två andra europeiska tillsynsmyndigheterna. Tillsynsstyrelsen får besluta att inbjuda observatörer och verkställande direktören får delta utan röst-rätt i tillsynsstyrelsens sammanträden.

Då tillsynsstyrelsen beslutar om tekniska standarder, riktlinjer och rekommendationer samt budgetfrågor fattar den beslut med kvalificerad majoritet bland sina ledamöter, på samma sätt som när medlemsstaterna röstar i rådet med kvalificerad majoritet. Alla övriga beslut i tillsynsstyrelsen fattas med enkel majoritet.

Var och en av tillsynsmyndigheterna ska dessutom ha en förvaltningsstyrelse som ser till att tillsynsmyndigheten utför sitt uppdrag och de uppgifter den tilldelas. Förvaltningsstyrelsen ska föreslå tillsynsstyrelsen ett årligt och ett flerårigt arbetsprogram samt utöva budgetbefogenheter. Den ska anta myndighetens plan för personalpolitiken och nödvändiga genomförandebestämmelser för tjänsteföreskrifterna. Förvaltningsstyrelsen ska också utse och återkalla ledamöterna i överklagandenämnden för de europeiska tillsynsmyndigheterna. Förvaltningsstyrelsen ska bestå av ordföranden, en företrädare för

kommissionen och fyra ledamöter som tillsynsstyrelsen utsett inom sig.

Var och en av tillsynsmyndigheterna ska också ha en ordförande på heltid som är en oberoende expert och som ansvarar för att förbereda arbetet i tillsynsstyrelsen och leder sammanträdena i tillsynsstyrelsen och förvaltningsstyrelsen. Ordföranden ska också ha en suppleant. Ordföranden utses av tillsynsstyrelsen och utnämningen ska tillstyrkas av Europaparlamentet. Ordföranden får endast avlägsnas från sitt uppdrag genom beslut av tillsynsstyrelsen som likaså ska tillstyrkas av Europaparlamentet. Europaparlamentet får, med full respekt för ordförandens oberoende, uppmana henne eller honom eller hans eller hennes suppleant att regelbundet göra ett uttalande.

Utöver ordförande ska var och en av de europeiska tillsynsmyndigheterna ha en verkställande direktör på heltid som ska vara en oberoende expert. Tillsynsstyrelsen utser verkställande direktören efter ett öppet urvalsförfarande. Verkställande direktören ska ansvara för förvaltningen av bankmyndigheten och förbereda arbetet i förvaltningsstyrelsen samt genomföra bankmyndighetens årliga arbetsprogram under vägledning av tillsynsstyrelsen och kontroll av förvaltningsstyrelsen. Verkställande direktören bereder ett årligt och ett flerårigt arbetsprogram samt ett preliminärt budgetförslag samt genomför myndighetens budget. Verkställande direktören ska dessutom årligen utarbeta ett utkast till årsrapport samt behandla personalfrågor.

Förslaget innehåller också bestämmelser om att ledamöterna i tillsynsstyrelsen och förvaltningsstyrelsen, liksom även ordföranden och verkställande direktören, ska vara oberoende samt om den interna organiseringen av arbetet inom tillsynsmyndighetens organisation.

Ett europeiskt system för finansiell tillsyn (artikel 39—45)

Enligt förslagen ska tillsynsmyndigheterna ingå i ett europeiskt system för finansiell tillsyn (ESFS) som fungerar som ett nätverk för tillsynsorgan. I systemet ingår dessutom medlemsstaternas behöriga tillsynsmyndigheter som specificeras särskilt, samt till den

del det är fråga om beredning av tekniska standarder, enhetlig tillämpning av gemenskapslagstiftningen samt verksamhet i krissituationer, även kommissionen. De europeiska tillsynsmyndigheterna ska samarbeta nära och regelbundet, säkerställa konsekventa åtgärder för olika branscher och nå fram till gemensamma ståndpunkter på området för tillsyn över finansiella konglomerat och andra sektorövergripande frågor. I systemet för finansiell tillsyn ska dessutom ingå en gemensam kommitté för de europeiska tillsynsmyndigheterna, som ska utgöra ett gemensamt forum för de europeiska tillsynsmyndigheterna där de samarbetar nära och regelbundet och säkerställer sektorövergripande konvergens med verksamheterna i olika branscher. Inom den gemensamma kommittén för de europeiska tillsynsmyndigheterna ska inrättas en underkommitté för finansiella konglomerat och vid behov andra underkommittéer.

Rättsmedel (artikel 44—47)

Enligt förslagen ska för tillsynsmyndigheterna inrättas en enda oberoende överklagandenämnd, som består av sex ledamöter och sex suppleanter. Ledamöterna i överklagandenämnden får inte vara anställda vid någon nationell tillsynsmyndighet eller något annat sådant nationellt organ eller EU-organ, som har någon anknytning till tillsynsmyndigheternas verksamhet. De väljs utgående från allmän sakkunskap och erfarenhet. Förvaltningsstyrelsen för var och en av de europeiska tillsynsmyndigheterna utser två ledamöter på förslag av kommissionen. En ledamot av överklagandenämnden kan avsättas endast om ledamoten har gjort sig skyldig till något allvarligt fel. Beslutet fattas av förvaltningsstyrelsen efter att den har hört tillsynsstyrelsen. Överklagandenämnden behandlar alla överklaganden som ges in av fysiska eller juridiska personer, inbegripet de nationella tillsynsmyndigheterna, och som gäller beslut som är direkt riktade till dem, eller beslut som, trots att de är riktade till en annan person, direkt berör den överklagande personligen. Överklagandenämndens beslut kan överklagas vid förstainstansrätten eller EG-domstolen.

Finansiella bestämmelser (artikel 48—52)

Enligt förslagen utgörs de europeiska tillsynsmyndigheternas inkomster i synnerhet av obligatoriska bidrag från de nationella offentliga myndigheter som är behöriga att utöva tillsyn över kreditinstitut, gemenskapens bidrag från Europeiska unionens allmänna budget samt avgifter som ska betalas i de fall som anges i gemenskapsrättsakter. Inkomster och utgifter ska vara i balans. Verkställande direktören utarbetar ett förslag till skattning av myndighetens inkomster och utgifter för följande budgetår, vilket överlämnas till förvaltningsstyrelsen, som med stöd av det genomför en skattning av myndighetens inkomster och utgifter för nästkommande budgetår. Skattningen ska överlämnas till kommissionen, som överlämnar den vidare till budgetmyndigheten, dvs. Europaparlamentet och rådet, tillsammans med det preliminära förslaget till Europeiska unionens allmänna budget. Budgetmyndigheten fastställer tjänsteförteckningen för varje myndighet och godkänner de anslag som utgör gemenskapens bidrag till myndigheten. Förvaltningsstyrelsen för var och en av de europeiska tillsynsmyndigheterna antar budgeten, som blir slutgiltig först när Europeiska unionens allmänna budget slutgiltigt har antagits.

Verkställande direktören för var och en av tillsynsmyndigheterna ska fungera som utanordnare och genomföra myndighetens budget. Rapporten om budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen ska sändas till ledamöterna av tillsynsstyrelsen samt till Europaparlamentet och rådet i slutet av följande år. Verkställande direktören ska på eget ansvar upprätta myndighetens slutliga räkenskaper och överlämna dem till förvaltningsstyrelsen för yttrande. Utöver detta ska de slutliga räkenskaperna och förvaltningsstyrelsens yttrande överlämnas till ledamöterna i tillsynsstyrelsen för ifrågasvarande tillsynsmyndighet, Europaparlamentet, rådet, kommissionen och revisionsrätten. Verkställande direktören besvarar revisionsrättens eventuella synpunkter. Ansvarsfrihet för genomförandet av varje tillsynsmyndighets budget beviljas av Europaparlamentet, på rekommendation av rådet, som fattar sitt beslut med kvalificerad majoritet. Förvaltningssty-

relsen antar myndighetens finansiella bestämmelser efter samråd med kommissionen. Förslagen innehåller dessutom bestämmelser om bedrägeribekämpning.

Allmänna bestämmelser (artikel 53—61)

Förslagen innehåller allmänna bestämmelser om privilegier och immunitet som ska tillämpas på de europeiska tillsynsmyndigheterna och deras personal samt om tjänsteföreskrifter, tillsynsmyndigheternas ansvar, tystnadsplikt, dataskydd och handlingars offentlighet. Förslagen innehåller dessutom bestämmelser om intern språkordning, överenskommelse om säte och tredjeländers eventuella deltagande i tillsynsmyndighetens verksamhet.

Övergångs- och slutbestämmelser (artikel 62—67)

Till förslagens övergångs- och slutbestämmelser hör bestämmelser om nödvändiga förberedande åtgärder. Enligt dessa bestämmelser ansvarar kommissionen för administrationen vid bildandet av de europeiska tillsynsmyndigheterna och deras inledande administrativa verksamhet fram till dess att de har operativ förmåga att genomföra sin egen budget. Förslagen innehåller dessutom övergångsbestämmelser som gäller personalen, bestämmelser om ändringar som är nödvändiga då de nuvarande tre kommittéerna för de nationella tillsynsmyndigheterna ersätts med de nya europeiska tillsynsmyndigheterna, samt slutligen bestämmelser om regelbunden utvärdering av de europeiska tillsynsmyndigheternas verksamhet liksom även om förordningarnas ikraftträdande.

4 Konsekvenser för Finland

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Eftersom de är direkt tillämpliga kräver Europaparlamentets och rådets förordningar i princip inga ändringar i lagstiftningen i Finland. Beaktandet av förordningarna förutsätter dock ändringar i lagen om Finansinspektionen (878/2008).

Statsförfattningsrättsliga synpunkter

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid följande artiklar i förordningsförslagen, där det kan krävas en statsförfattningsrättslig bedömning av förordningarna:

Artikel 7: Statsrådet anser att tillsynsmyndighetens rätt att i enlighet med de föreslagna bestämmelserna anta tekniska standarder med stöd av särskilda bemyndiganden som senare tas in i gemenskapslagstiftningen kan stå i strid med riksdagens lagstiftningsmakt, eftersom det i nämnda bemyndiganden inte går att säkerställa att standarderna inte strider mot den nationella lagstiftningen. Till dessa delar bör det observeras att statsrådet inte har möjlighet att delta i antagandet av de bindande standarder som avses i artikeln, i motsats till vad som är fallet i fråga om sådana EU-lagstiftningsinstrument som godkänns inom medbeslutandeförfarandet.

Artiklarna 9–11: Statsrådet anser att tillsynsmyndighetens rätt att i enlighet med de föreslagna bestämmelserna i enskilda fall fatta bindande beslut som riktas direkt till dem som omfattas av tillsynen också kan vara problematisk. Detta beror på att man inte utifrån de föreslagna bestämmelserna kan säkerställa att ett beslut som en EU-tillsynsmyndighet fattar i ett enskilt fall är förenligt med den gällande lagstiftningen i Finland ens i sådana fall där det är fråga om tillämpning av EU-lagstiftning som genomförts på behörigt sätt i Finland.

Artikel 13: De föreslagna bestämmelserna ger de nationella tillsynsmyndigheterna obegränsad rätt att avtala om överföring av sina uppgifter och skyldigheter till utländska myndigheter. Enligt statsrådets uppfattning är den föreslagna bestämmelsen problematisk ur statsförfattningsrättslig synvinkel i ljuset av grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden (t.ex. GrUU 67/2002 rd och 43/2004 rd).

Artikel 48: Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att det enligt grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden (t.ex. GrUU 67/2002 rd) ska bestämmas om de regelbundna avgifter som tas ut hos dem som omfattas av tillsynen i den ordning som gäller för skattelagstiftningen. Enligt förslaget ska besluten om EU-tillsynsmyndighetens budget och om de

obligatoriska bidrag i anslutning till den som tas ut hos de nationella tillsynsmyndigheterna i första hand fattas av tillsynsmyndigheten själv, även om budgetens slutsumma slutligen godkänns inom förfarandet för godkännande av EU:s allmänna budget. Enligt statsrådets uppfattning kan förslagen medföra problem ur statsförfattningsrättslig synvinkel åtminstone till de delar de inte innehåller några bestämmelser om hur det årliga bidrag som tas ut hos medlemsstaternas myndigheter ska fördelas mellan myndigheterna i de olika medlemsstaterna. Detta skulle innebära att EU-tillsynsmyndigheten självständigt kan besluta om Finansinspektionens årliga proportionella bidrag och sålunda indirekt om det belopp som årligen ska tas ut hos dem som omfattas av tillsynen i Finland i syfte att täcka Finansinspektionens kostnader med stöd av lagen om Finansinspektionens tillsynsavgift.

4.2 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för företagen

I de finansieringsöversikter som åtföljer förslagen anges det att den andel som finansieras av de nationella tillsynsmyndigheterna ska vara 60 % och den andel som finansieras ur unionens budget ska vara 40 % av den totala budgeten för respektive tillsynsmyndighet. I förordningsförslagen anges det inte någon grund för fastställandet av de nationella bidragen, utan detta ska uppenbarligen bestämmas särskilt och eventuellt i likhet med den praxis som iakttas i tillsynsmyndigheternas samarbetskommittéer. Enligt denna praxis bestäms de nationella myndigheternas bidrag till budgetarna för kommittéernas ständiga sekretariat utifrån rådets vägda röstetal. På grund av extra kostnader krävs det sannolikt att Finansinspektionen effektiviserar sin verksamhet för att den ska kunna undvika en situation där de nationella tillsynsavgifter som Finansinspektionen tar ut eller alternativt andelen av den offentliga finansiering som betalas till Finansinspektionen måste höjas. Sålunda kan kommissionens förslag innebära att de administrativa kostnaderna ökar, eventuellt både direkt i den nationella budgeten och indirekt genom de bidrag som betalas till EU-budgeten.

5 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder en utveckling av den finansiella tillsynen på EU-nivå och inrättandet av nya europeiska tillsynsmyndigheter. Enligt statsrådet bör de olika EU-organen bilda en balanserad och åskådlig helhet som beaktar de olika aktörernas uppgifter och ansvar samt behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Det är särskilt viktigt att samarbetet mellan de myndigheter som svarar för tillsynen i unionen effektiviseras. Detta mål främjas genom att man på det sätt som anges i förslaget säkerställer dels informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheterna i de olika länderna och att tillsynen i hela unionen är så högklassig som möjligt, dels att det finns ett starkt samband mellan den makroprudentiella och den mikroprudentiella tillsynen. Det är också nödvändigt att särdragen för de olika sektorerna beaktas på ett ändamålsenligt sätt. Det bör beaktas att även om en sådan utveckling av tillsynen som anges i förslagen är synnerligen motiverad inom alla de olika sektorerna på den finansiella marknaden, baserar sig den nu föreslagna modellen i första hand på de brister som observerats inom banktillsynen.

I syfte att upprätthålla klara ansvarsförhållanden anser statsrådet att det är viktigt att säkerställa att strukturen för den nya europeiska finansiella tillsynen är ändamålsenlig och att de europeiska tillsynsmyndigheterna i sin verksamhet på ett tillräckligt sätt kan beakta rättssäkerheten för dem som omfattas av tillsynen. Statsrådet anser att artikel 95 i grundfördraget utgör en tillräcklig rättslig grund för förordningsförslagen. Enligt statsrådets tolkning förordas detta bl.a. av den omständigheten att det huvudsakliga syftet med de nya europeiska tillsynsmyndigheter som ska inrättas är att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning genom att man ser till att lagstiftningen kan tillämpas på ett så enhetligt sätt som möjligt.

Statsrådet anser det problematiskt att röst-rätten då tillsynsmyndigheterna utarbetar utkast till tekniska standarder fördelas mellan de olika nationella företrädarna enligt vägningen av rösterna i rådet. Det bör vara fråga om rent tekniska normer som uttryckligen utarbetas av en sakkunnigorganisation, och

därför kan vägningen av röster lätt leda till att andra omständigheter än ren sakkunskap får en allt större vikt i beslutsfattandet. Detta väcker samtidigt frågor, om dessa arrangemang de facto överför sådant beslutsfattande som omfattas av den politiska tillsynen utom räckhåll för denna både på det nationella planet och på EU-nivå. Enligt statsrådets uppfattning är minimikravet på bestämmelserna om beslutsfattande emellertid att de ska motsvara den vägning av röster som tillämpas när beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet i enlighet med grundfördraget.

Statsrådet fäster även uppmärksamhet vid att den allmänneuropeiska uppfattningen om vad som utgör tekniska normer i fråga om tekniska standarder är betydligt mer vidsträckt än den uppfattning som råder i Finland. Redan en del av de nuvarande genomförandebestämmelserna om finansmarknadssektorn i EU gäller frågor som i Finland anses förutsätta lagstiftning. Eftersom dessa normer numera omfattas av kommittéförfarandet, kan statsrådet uppfylla sin skyldighet enligt grundlagen att hålla riksdagen informerad om beredningen av dem. Avsikten är att denna möjlighet framöver inte ska omfatta tekniska standarder som utarbetas av europeiska tillsynsmyndigheter. Det bör genom medbeslutandeförfarandet bestämmas vilka frågor det kan utarbetas tekniska standarder om, liksom även omfattningen av tillämpningsområdet för standarderna bör fastställas så att riksdagens möjligheter att påverka kan bevaras på nuvarande nivå. Om de tekniska standarderna till följd av medbeslutandeförfarandet likväl skulle gälla frågor som i Finland anses förutsätta lagstiftning, har statsrådet inte längre möjlighet att lämna upplysningar om beredningen till riksdagen, eftersom beredningen av frågan inte längre skulle höra till statsrådet. I detta sammanhang bör det beaktas att utarbetandet och antagandet av tekniska standarder enligt kommissionens förslag inte heller ska omfattas av Europaparlamentets tillsyn.

Av de skäl som anges ovan anser statsrådet att de nya EU-tillsynsmyndigheternas rätt att utfärda bindande bestämmelser av teknisk karaktär bör bestämmas med iakttagande av medbeslutandeförfarandet särskilt för varje enskild bestämmelse i respektive EU-

rättsakt, så att rätten att utfärda bestämmelser behåller sin tekniska karaktär och noggranna avgränsning. Dessutom föreslås det att rätten att utfärda föreskrifter ska förutsätta att det är fråga om tillämpning av en direkt bindande eller annars tillräckligt harmoniserad reglering så att man kan säkerställa att EU-tillsynsmyndigheternas normgivning inte strider mot den nationella lagstiftning som utfärdats inom de tillåtna gränserna för respektive EU-bestämmelse.

Statsrådet ställer sig synnerligen avvaktande till de förslag av kommissionen enligt vilka de europeiska tillsynsmyndigheterna kan fatta beslut som är riktade direkt till aktörer exempelvis i sådana situationer där en behörig nationell myndighet inte iakttar den europeiska tillsynsmyndighetens rekommendation. För det första strider detta mot den omständigheten att tillsynen över enskilda aktörer fortfarande ska höra till de nationella tillsynsmyndigheterna. För det andra är det tämligen oklart vilka bestämmelser i grundfördraget som kunde utgöra grunden för de europeiska tillsynsmyndigheternas direkta ingripande i enskilda aktörers verksamhet förbi den nationella myndighet som ansvarar för tillämpningen av gemenskapslagstiftningen och det nationella genomförandet. Statsrådet anser att besluten om huruvida en medlemsstat har låtit bli att fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapslagstiftningen (inklusive besluten om huruvida de behöriga myndigheterna i medlemsstaten har tillämpat gemenskapslagstiftningen rätt) ska höra till EG-domstolen. Frågan bör dessutom bedömas med hänsyn till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen. Av förslagen framgår inte heller vilka sanktioner som ska tillämpas för att garantera att aktörerna faktiskt iakttar de beslut som institutionerna har fastställt. Medlemsstaten ska uppenbarligen sköta detta nationellt efter det att man genom ett beslut av de europeiska tillsynsmyndigheterna uttryckligen ogiltigförklarat det beslut som landets egna behöriga myndighet har fattat i saken.

När det gäller de frågor i vilka de planerade europeiska tillsynsmyndigheterna föreslås få bindande beslutanderätt, anser statsrådet det vara viktigt att det i varje rättsakt som godkänns klart preciseras de punkter vilkas när-

mare tillämpning de föreslagna myndigheterna ska få bestämma om på ett för medlemsstaterna bindande sätt. Särskilt viktigt vore det att säkerställa att den beslutanderätt som ges de nya myndigheterna inte direkt kan åsidosätta den nationella lagstiftningen. Dessutom ska de som omfattas av tillsynen och deras kunder garanteras tillräcklig rätts-säkerhet. Statsrådet anser det vara viktigt att kommissionen i brådskande ordning ger konkreta förslag om hur man avser ge de europeiska tillsynsmyndigheterna bindande beslutanderätt att utarbeta tekniska standarder inom den sektorvisa lagstiftningen. Det är inte möjligt att på ett ändamålsenligt sätt ta ställning till dessa frågor enbart på principiell nivå, utan en grundlig bedömning av förslagen förutsätter att man också känner till det exakta tillämpningsområdet för bestämmelserna.

Statsrådet betonar också att det i förordningarna bör ställas tydliga gränser för den nationella myndighetens möjligheter att komma överens om att sådana uppgifter som enligt lag ankommer på den överförs till en annan stats myndighet eller att den nationella myndigheten tar emot uppgifter av en sådan myndighet. Statsrådet förhåller sig inte helt avvisande till behörigheten för en myndighet att ingå avtal med en myndighet i en annan stat, men betonar att en sådan reglering bör vara exceptionell och att det bör fastställas villkor för behörigheten att ingå avtal: bemyndigandet får inte vara obegränsat i förhållande till den bemyndigade och innehållet och därtill ska där anges de myndigheter eller andra parter som myndigheten får ingå avtal med. Till dessa delar hänvisar statsrådet till de ståndpunkter som grundlagsutskottet framfört tidigare i samma fråga.

Med beaktande av att medlemsstaterna även framöver ansvarar för samtliga kostnader i samband med eventuella finanskriser, anser statsrådet att förslaget om att kommissionen ensam kan besluta huruvida finansmarknaden har drabbats av en krissituation som kräver specifika åtgärder är problematiskt. De säkerhetsklausuler som ingår i förslaget är sannolikt inte tillräckliga för att säkerställa att de europeiska tillsynsmyndigheternas åtgärder inte föranleder direkta kostnader som medlemsstaterna måste täcka med

skattemedel. I synnerhet med tanke på detta anser man det nödvändigt att rådet ges en starkare roll i förordningarna.

Enligt förslagen ska de europeiska tillsynsmyndigheternas finansiering delas in i en andel som betalas av de nationella tillsynsmyndigheterna och i en andel som betalas från unionens budget. I förordningsförslagen anges grunden för fastställande av de nationella andelarna inte på ett bindande sätt. Eftersom de nationella myndigheterna enligt förslagen ska betala en stor andel av de europeiska tillsynsmyndigheternas totala budget, är det sannolikt nödvändigt att Finansinspektionen effektiviserar sin verksamhet för att undvika en situation där de tillsynsavgifter som Finansinspektionen tar ut eller alternativt andelen offentlig finansiering till Finansinspektionen måste höjas. Då man bedömer olika finansieringsmodeller ur finländskt perspektiv bör en utgångspunkt vara att Finansinspektionens tillsynsavgifter enligt grundlagsutskottets ståndpunkt är avgifter av skattenatur och att om dem därför ska föreskrivas i lag. En sådan finansieringsmodell där en ut-

ländsk tillsynsmyndighet beslutar om sin budget och storleken av de avgifter som tas ut för att täcka den och där tillsynsavgifterna helt eller delvis tas ut hos de nationella tillsynsmyndigheterna skulle innebära att EU-organet de facto beslutar om storleken av Finansinspektionens tillsynsavgifter. I praktiken skulle detta begränsa riksdagens behörighet då den beslutar om Finansinspektionens tillsynsavgifter och innebära att beskattningsrätten delvis överförs från den nationella behörigheten. Därför bör finansieringen av de nya tillsynsmyndigheterna i så hög grad som möjligt ordnas med iakttagande av de allmänna principer som gäller för finansieringen av verksamheten vid EU:s institutioner och myndigheter.

Statsrådet anser att den föreslagna tillsynsmodellen är förknippad med en risk för att den administrativa byråkratin i praktiken ökar, eftersom de nationella myndigheterna ges omfattande nya åtaganden på EU-nivå. Statsrådet betonar dock att detta inte får ske på bekostnad av den operativa tillsynen.