

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finansinspektionens tillsynsavgifter och till lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finansinspektionens tillsynsavgifter och till lagar som har samband med den (RP 65/2023 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Nina Santaharju, finansministeriet
- regeringssekreterare Bella Laiho, finansministeriet
- regeringssekreterare Katariina Pursimo, social- och hälsovårdsministeriet
- biträdande direktör Jyri Helenius, Finansinspektionen
- jurist Carita Wuorenjuuri, Pensionsskyddscentralen
- Head of Legal, Finland Rami Urho, If Skadeförsäkringsbolag Ab
- verkställande direktör Mika Kivinen, Porasto Oy
- kassadirektör Merja Jokinen, Företagarkassan
- chefsjurist Teija Miller, Finanssiala ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- Fundu Oy
- Nasdaq Helsinki Oy
- Nordea
- Eläkesäätiöyhdistys - ESY ry
- Olycksfallsförsäkringscentralen
- Försäkringskassorna rf.

Inget yttrande av

- OP Gruppen.

Betänkande EkUB 7/2023 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om Finansinspektionens tillsynsavgifter. Samtidigt upphävs lagen om Finansinspektionens tillsynsavgift med nästan samma innehåll. Dessutom föreslås det ändringar i kärnenergilagen, lagen om statens pensionsfond, lagen om Finansinspektionen, lagen om Keva, lagen om evangelisk-lutherska kyrkans pensionsfond och lagen om placeringsfonder.

Syftet med propositionen är att säkerställa att Finansinspektionens finansiering är tillräcklig på medellång sikt genom att det maximala belopp som kan tas ut i form av tillsynsavgifter höjs. Dessutom föreslås det att de inbördes förhållandena mellan betalningsandelarna för olika grupper av tillsynsobjekt balanseras, vilket medför ändringar i de tillsynsavgifter som tas ut hos de avgiftsskyldiga. För utländska försäkringsbolags EES-filialer skapas det en helt ny grundavgift på tre nivåer i stället för den nuvarande grundavgiften på en enda nivå.

Dessutom föreslås tydligare avgiftsbestämmelser och en möjlighet att bestämma avgiften utifrån en uppskattning. Samtidigt uppdateras hänvisningarna i annan lagstiftning till den nya lagen om Finansinspektionens tillsynsavgifter.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2024.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Syftet med förslaget är att säkerställa att Finansinspektionens finansiering är tillräcklig på medellång sikt genom att det maximala belopp som kan tas ut i form av tillsynsavgifter höjs. Dessutom föreslås det ändringar i hur uttaget av tillsynsavgifterna fördelas mellan de avgiftsskyldiga, vilket också medför ändringar i de tillsynsavgifter som tas ut hos de avgiftsskyldiga. Avsikten är också att förtydliga lagstiftningen om Finansinspektionens avgifter genom att göra andra preciseringar i regleringen som visat sig vara nödvändiga i tillämpningspraxis.

Ekonomiutskottet anser att förslagets mål att säkerställa att Finansinspektionens finansiering räcker till är viktigt och lyfter fram i synnerhet följande frågor:

Bedömning av de viktigaste förslagen

Finansinspektionens roll som övervakare av finansmarknaden samt finansieringen av Finansinspektionens verksamhet

Finansinspektionen är Finlands finans- och försäkringstillsynsmyndighet. Dess tillsynsobjekt är bland annat bankerna, försäkrings- och pensionsbolagen samt andra aktörer inom försäkringsbranschen. Dessutom ska Finansinspektionen övervaka värdepappersföretag, fondbolag samt börsen och värdepapperscentralen. Finansinspektionen är en del av den gemensamma tillsynsmechanism som består av Europeiska centralbanken och de nationella myndigheterna.

Betänkande EkUB 7/2023 rd

Kostnaderna för Finansinspektionens verksamhet täcks nästan helt med åtgärdsavgifter och tillsynsavgifter som tas ut av branschaktörerna. Åtgärdsavgifter tas ut till exempel för koncessioner och andra prestationer. På dem tillämpas lagen om grunderna för avgifter till staten, enligt vilken avgifterna ska motsvara beloppet av totalkostnaderna för prestationen. De tillsynsavgifter som Finansinspektionen tar ut är för sin del avgifter av skattenatur. Det innebär att avgiftsbeloppet inte är avsett att direkt motsvara de kostnader som ett enskilt tillsynsobjekt eller en grupp av tillsynsobjekt medför.

Bestämmelser om tillsynsavgifter finns i lagen om Finansinspektionens tillsynsavgifter. Grunderna för tillsynsavgifternas storlek har utarbetats så att det belopp som tas ut i form av tillsynsavgifter och åtgärdsavgifter räcker till för att täcka 95 procent av Finansinspektionens kostnader. Resterande fem procent betalas av Finlands Bank. Finlands Bank svarar också för finansieringen av Finansinspektionens eventuella underskott. Tillsynsavgiften betalas till Finlands Bank, men Finansinspektionens direktion bestämmer ändå självständigt varje kalenderår storleken på den tillsynsavgift som ska påföras ett enskilt tillsynsobjekt eller en enskild grupp av tillsynsobjekt. Finansinspektionens direktion behandlar också Finansinspektionens årliga budget, som fastställs av Finlands Banks direktion. Dessutom övervakar riksdagens bankfullmäktige den allmänna ändamålsenligheten och effektiviteten i Finansinspektionens verksamhet.

De tillsynsavgifter som årligen påförs enskilda aktörer består av en grundavgift eller en proportionell avgift eller en kombination av grundavgiften och den proportionella avgiften. Grundavgiften är till sin natur ett fast belopp. Den proportionella avgiften beräknas på grundval av balansomslutningen, de förvaltade placeringsfondernas eller AIF-fondernas sammanlagda tillgångar, omsättningen, premieintäkterna eller medlemsavgiftsintäkterna enligt den avgiftsskyldiges senast fastställda bokslut.

Höjning av det maximala beloppet av Finansinspektionens tillsynsavgifter

Det föreslås att det maximala beloppet för Finansinspektionens tillsynsavgifter höjs från nuvarande cirka 44 miljoner till cirka 49 miljoner euro. Det innebär en höjning på 13,6 procent av det maximala belopp av tillsynsavgifterna som den gällande lagen möjliggör. Nivån på grundavgiften ska höjas med minst 18 procent för alla avgiftsskyldiga, vilket motsvarar förändringen i den nominella bruttonationalprodukten 2016—2022. Dessutom stiger den proportionella tillsynsavgiften med 3—70 procent beroende på aktör. I propositionen betonas att förslaget inte innebär att de tillsynsavgifter som Finansinspektionen faktiskt tar ut höjs så mycket till följd av lagändringarna, utan att den verkliga tillsynsavgift som tas ut hos de avgiftsskyldiga fortfarande bestäms utifrån Finansinspektionens budget som årligen fastställs av Finlands Bank.

Finansinspektionen får dessutom i tillsynsavgifter samla in ett överskott, dvs. buffert, som motsvarar fem procent av de kostnader som fastställts i budgeten. Överskottet samlas in för att täcka en eventuell situation där beloppet på tillsynsavgifterna underskrider Finansinspektionens omkostnader. En sådan situation kan uppstå om flera tillsynsobjekts nyckeltal samtidigt minskar till exempel i en lågkonjunktur eller i en plötslig störning i ekonomin så att exempelvis de avgiftsskyldigas balansräkningar, som ligger till grund för tillsynsavgifterna, minskar betydligt.

Betänkande EkUB 7/2023 rd

I så gott som alla sakkunnigyttranden understöds propositionens mål på ett allmänt plan. I flera sakkunnigyttranden uttrycks dock oro över att Finansinspektionens totala kostnader och tillsynsavgifter har ökat stadigt och betydligt sedan 2017. De väntas öka också under de kommande åren i synnerhet om varje enskilt lagstiftningsprojekt anses kräva mer myndighetsresurser. Dessutom anser de sakkunniga att tillsynsobjekten inte ska åläggas kostnadsansvar för sådana av Finansinspektionens uppgifter som inte direkt hänför sig till tillsynsobjektens verksamhet.

I sakkunnigyttrandena betonas det att Finansinspektionens resurser ska vara proportionerliga och dess verksamhet kostnadseffektiv. Enligt yttrandena ska Finansinspektionen i sin verksamhet kunna utnyttja modern teknik på ett sätt som förbättrar kostnadseffektiviteten i verksamheten. Vidare konstateras det att i motiveringen till förslaget syns satsningarna på digitaliseringen emellertid närmast endast som en omständighet som ökar kostnaderna. Dessutom påpekar de utfrågade sakkunniga att regleringens tydlighet spelar en roll med tanke på Finansinspektionens tillsynskostnader. Den ökade regleringen har lett till betydande verkställighets- och tillsynskostnader inom branschen, och därför är det viktigt att regleringen är så konsekvent och entydig som möjligt och bildar en klar helhet. Det gäller utöver EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen även Finansinspektionens föreskrifter, anvisningar och rekommendationer. I sakkunnigyttrandena anses det också vara viktigt att man vid beslut om tillsynsavgifter för finansbranschen beaktar nivån på motsvarande avgifter i de närmaste jämförelseländerna. Finland konkurrerar med andra länder för att locka finansmarknadsaktörer och i synnerhet finansteknikföretag. Nivån på tillsynsavgifterna är en faktor som kan påverka dessa aktörers val av säte.

Ekonomiutskottet anser att det bör säkerställas att Finansinspektionens finansiering räcker till så att den kan sköta sin uppgift som övervakare av finanssektorn på ett effektivt och trovärdigt sätt. Utskottet hänvisar till propositionsmotiven och konstaterar att Finansinspektionens uppgifter har ökat betydligt under de senaste åren både till följd av EU:s lagstiftning om finansbranschen och på grund av nationella behov. Också antalet tillsynsobjekt har ökat. Särskilt Nordea Bank Abp:s flytt till Finland 2018 ökade avsevärt tillsynsarbetet, och de kreditgivare och kreditförmedlare som tidigare stått under Regionförvaltningsverket i Södra Finlands tillsyn övergick i juli 2023 till att stå under Finansinspektionens tillsyn. Finansinspektionens uppgiftsfält kommer att utvidgas också under de kommande åren till exempel i och med EU-regleringen om övervakningen av hållbarhetsrapporterna, marknader för kryptotillgångar och den operativa motståndskraften inom finanssektorn. De nya EU-förpliktelserna för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism ökar också arbetsbördan hos Finansinspektionen. Dess kostnader har dessutom ökat genom höjda medlemsavgifter till Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten. I och med digitaliseringens utveckling har också anskaffning av nödvändig utrustning och programvara ökat kostnaderna.

Ekonomiutskottet anser att de iakttagelser om proportionerlighet och kostnadseffektivitet som framförts i sakkunnigyttrandena är ytterst viktiga. Utskottet anser att Finansinspektionens effektivitet och trovärdighet på lång sikt kräver att man säkerställer både att myndighetens finansiering räcker till och att den fungerar kostnadseffektivt och proportionerligt. Ekonomiutskottet anser att de iakttagelser som framförts i sakkunnigyttrandena i fråga om tydligheten i regleringen och den förbättring av kostnadseffektiviteten som digitaliseringen möjliggör i fortsättningen bör beaktas när Finansinspektionens verksamhet utvecklas. När tillsynsavgifternas storlek bestäms

Betänkande EkUB 7/2023 rd

bör dessutom tillsynsavgiftsnivåerna i andra jämförelseländer beaktas, eftersom tillsynsavgifternas storlek kan inverka på valet av säte för aktörerna i finansbranschen i synnerhet om tillsynsavgifternas belopp är mycket olika i olika länder.

Ekonomiutskottet håller med regeringen och flera sakkunniga om att hållbarheten i och den övergripande strukturen för finansieringen av Finansinspektionen behöver ses över regelbundet på grund av förändringarna i regleringsmiljön och tillsynsgrupperna. Utskottet konstaterar också att man vid granskningen utöver finansieringens tillräcklighet noggrant bör beakta aspekter som hänför sig till kostnadseffektiviteten, proportionaliteten och konkurrensen på finansmarknaden i Finland.

Fördelningen av uttaget av tillsynsavgifterna mellan olika tillsynsgrupper och enskilda tillsynsobjekt

Det föreslås att fördelningen av avgiftsuttaget mellan de avgiftsskyldiga ska uppdateras så att den bättre motsvarar det tillsynsarbete som hänför sig till de olika grupperna av avgiftsskyldiga. Tillsynsavgiften är dock en avgift av skattenatur, så avsikten är inte att den avgift som påförs en enskild aktör helt ska motsvara de kostnader som uppstår på grund av dess verksamhet eller gruppen av tillsynsobjekt i fråga. Bakgrunden till förslaget är också den tidigare principen om att de stora tillsynsobjekten subventionerar tillsynsavgifterna för mindre tillsynsobjekt och i högre grad finansierar den infrastruktur som behövs för tillsynsarbetet. På detta sätt försöker man undvika orimligt stora avgiftshöjningar som kan göra det svårare för mindre aktörer att bedriva sin verksamhet på marknaden.

Enligt propositionen innebär ändringen i praktiken att tillsynsavgifterna höjs mer inom försäkringssektorn, kapitalmarknadssektorn och den övriga finanssektorn. Det maximala beloppet på avgifterna kommer också att stiga inom kreditinstitutssektorn, men relativt sett klart mindre. Efter ändringen kommer kreditinstitutens andel av de totala avgifterna att vara 47 procent, försäkringssektorns 25 procent och kapitalsektorns och den övriga finanssektorns 28 procent. Jämfört med tillsynsavgifterna 2022 innebär ändringarna en total höjning av avgifterna inom försäkringssektorn på 0,6 miljoner euro, en höjning av avgifterna inom kapitalmarknaden och den övriga finanssektorn på 1,1 miljoner euro och en höjning av avgifterna inom kreditinstitutssektorn på 1,7 miljoner euro.

I sakkunnigyttrandena konstateras det att det i förslaget som grund för fördelningen av tillsynsavgifterna närmast har bedömts hur olika sektorer inom finansbranschen påverkar Finansinspektionens arbetsmängd, men inte hur kostnaderna fördelas inom enskilda sektorer. I yttrandena fäster de sakkunniga avseende vid i synnerhet ändringar i tillsynsavgifterna för pensionsstiftelser och pensionskassor, arbetslöshetskassor, försäkringskassor och utländska försäkringsbolags EES-filialer.

Pensionsstiftelser och pensionskassor. Utgångspunkten för förslaget är att arbetspensionsförsäkringsbolagens avgifter inte subventionerar andra aktörers eventuellt för låga tillsynsavgifter. Därför är den genomsnittliga höjningen på 5,1 procent lägre än för andra aktörer inom försäkringssektorn. Däremot föreslås det att pensionsstiftelsernas och pensionskassornas tillsynsavgifter höjs med i genomsnitt 29,3 procent. Enligt förslaget ska avgifterna höjas så att de bättre motsva-

Betänkande EkUB 7/2023 rd

rar den arbetsmängd som läggs på att övervaka dem. Ekonomiutskottet hänvisar till sakkunnigyttrandena och konstaterar att även om höjningen i euro inte verkar särskilt stor, kan den relativt sett större höjningen av avgiften för de mindre aktörerna inverka på deras konkurrensvillkor i ett decentraliserat arbetspensionssystem. Därför bör man noggrant följa vilka konsekvenser höjningen av pensionsstiftelsernas och pensionskassornas tillsynsavgifter har för deras konkurrensläge.

Arbetslöshetskassor. I ett sakkunnigyttrande konstateras det att tillsynsavgifterna för företagarnas arbetslöshetskassor blir oskäligt höga eftersom den proportionella tillsynsavgiften för arbetslöshetskassorna enligt förslaget bestäms på grundval av intäkterna från medlemsavgifterna. Företagarkassorna finansierar upp till 43 procent av de utbetalda förmånerna genom medlemsavgifter, medan medlemsavgifterna endast utgör 5,5 procent av löntagarkassornas finansiering. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att se till att utkomstskyddet för arbetslösa i fortsättningen finns tillgängligt också för företagare till skälig kostnad.

Försäkringskassor. I fråga om sjukkassor, andra försäkringskassor och försäkringsföreningar föreslås det att grunden för bestämmande av tillsynsavgiften ändras på så sätt att avgiften i fortsättningen utgörs enbart av en grundavgift på 1 500 euro. Detta skulle innebära en höjning av tillsynsavgifterna med i genomsnitt 56,6 procent. Enskilda aktörers avgifter kan stiga med högst 638 euro, men för en del av aktörerna kan avgiften också sjunka. Ekonomiutskottet hänvisar till ett sakkunnigyttrande och konstaterar att även om höjningarna för försäkringskassornas del inte är särskilt stora i euro, är deras verksamhet av den arten att de utöver tillsynsavgiften också betalar ett betydande belopp i åtgärdsavgifter till Finansinspektionen exempelvis för godkännande av stadgeändringar och registerutdrag. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att man särskilt i fråga om små aktörer i fortsättningen tar hänsyn till den totala avgiftsbörda som utgörs av olika avgifter vid bedömningen av tillsynsavgifternas skälighet.

Utländska försäkringsbolags EES-filialer. Enligt propositionen riktas de största höjningarna av tillsynsavgifterna till utländska försäkringsbolags EES-filialer. Finansinspektionen övervakar EES-filialernas förfaranden i enlighet med EU-lagstiftningen. Solvenstillsynen över EES-filialerna utövas däremot av tillsynsmyndigheten i hemlandet. De flesta EES-filialerna i Finland är små, men bland dem finns också en anmärkningsvärt stor aktör.

Det föreslås att tillsynsavgifterna för försäkringsbolags EES-filialer höjs så att avgiften bestäms enligt aktörens storlek och uppgår till 10 000, 50 000 eller 100 000 euro. Enligt den gällande lagen betalar ett utländskt EES-försäkringsbolags filial, oberoende av storlek, endast en grundavgift på 1 070 euro i tillsynsavgift. Avgiften är betydligt mindre än för finska försäkringsbolag som utöver grundavgiften också betalar en proportionell tillsynsavgift som baserar sig på balansräkningens storlek. Skillnaden accentueras särskilt i skadeförsäkringsbolagens avgifter. Enligt propositionen är EES-filialernas tillsynsavgifter anmärkningsvärt låga även om tillsynen enbart gäller förfarandena. I ett sakkunnigyttrande motsätter man sig förslaget om att höja tillsynsavgifterna för EES-filialerna. En gradering av avgifterna skulle innebära att den högsta tillsynsavgiften på 100 000 euro i praktiken skulle gälla endast en aktör. Enligt yttrandet skulle tillsynsavgiften för EES-filialerna efter reformen vara betydligt högre än till exempel i Sverige och Danmark.

Ekonomiutskottet anser att höjningarna av tillsynsavgifterna för EES-filialerna är anmärkningsvärt stora. Utskottet konstaterar dock att den betydande ökningen av antalet filialer till försäk-

Betänkande EkUB 7/2023 rd

ringsbolag har ökat kostnaderna för tillsynen över dem. Dessutom noterar utskottet den tydliga disproportionen i tillsynsavgifterna mellan finska försäkringsbolag och EES-filialer och anser att förslaget också därför är motiverat. Utskottet betonar att de konsekvenser som höjningen av tillsynsavgiften har för marknadens funktion måste följas noggrant och lämpliga åtgärder vidtas om försäkringsmarknadens attraktionskraft i Finland klart försämras ur utländska försäkringsbolags synvinkel och om konkurrensen därför minskar.

Sammanfattande synpunkter

Ekonomiutskottet anser i enlighet med propositionen att det bör säkerställas att Finansinspektionens finansiering räcker till så att den kan sköta sin uppgift som övervakare av finanssektorn på ett effektivt och trovärdigt sätt. Hållbarheten i och den övergripande strukturen av finansieringen av Finansinspektionen bör granskas regelbundet, och utöver finansieringens tillräcklighet bör man vid granskningen beakta aspekter som hänför sig till kostnadseffektivitet, proportionalitet och konkurrens på finansmarknaden.

Utskottet konstaterar att den kraftigt ökade regleringen inom finansbranschen har lett till betydande kostnader för verkställigheten och tillsynen. Därför är det viktigt att regleringen är så konsekvent och entydig som möjligt och bildar en klar helhet. Det gäller utöver EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen även Finansinspektionens föreskrifter, anvisningar och rekommendationer.

Ekonomiutskottet påpekar också att Finansinspektionens tillsynsobjekt är en heterogen grupp, och att konsekvenserna av höjningarna av tillsynsavgifterna varierar både mellan och inom olika sektorer. Utöver förslaget om höjningen av Finansinspektionens tillsynsavgift är samma aktörer inom finansbranschen samtidigt föremål för andra lagstiftningsprojekt som höjer avgiftsbördan, såsom ett förslag om en höjning av förvaltningsavgiften till Verket för finansiell stabilitet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—7 i proposition RP 65/2023 rd utan ändringar.

Betänkande EkUB 7/2023 rd

Helsingfors 23.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sakari Puisto saf
vice ordförande Ville Kaunisto saml
medlem Lotta Hamari sd
medlem Antti Kangas saf
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Helena Marttila sd
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Pia Sillanpää saf
medlem Joakim Strand sv
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Juha Viitala sd
ersättare Teemu Kinnari saml
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Johanna Rihto-Kekkonen.