

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar om inrättande av europeiska tillsynsmyndigheter och vissa andra förordningar samt till direktiv om ändring av direktiven om marknader för finansiella instrument samt om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (revidering av det europeiska systemet för finansiell tillsyn)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria vad gäller de förslag som Europeiska kommissionen lade fram den 20 september 2017 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), förordning (EU) nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), förordning (EU) nr 345/2013 om europeiska riskkapitalfonder, förordning (EU) nr 346/2013 om europeiska fonder för socialt företagande, förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning (EU) 2015/760 om europeiska långsiktiga investeringsfonder, förordning (EU) 2016/1011 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat och förordning (EU) 2017/1129 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad samt ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument och direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd och av det anhängiga förslaget till förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappersmyndigheten) samt om ändring av förordningen (EU) nr 648/2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister när det gäller kraven på centrala motparters tillståndsförfaranden och de myndigheter som deltar i dem samt erkännande av tredje länders centralmotparter samt promemorian om förslagen.

Helsingfors den 2 november 2017

Finansminister Petteri Orpo

Finansråd Pauli Kariniemi

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2017/1072;EU/2017/1464;
EU/2017/1470;EU/2017/1471;
EU/2017/1482

2.11.2017

**FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS
FÖRORDNINGAR OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA TILLSYNSMYNDIGHETER
OCH VISSA ANDRA FÖRORDNINGAR SAMT TILL DIREKTIV OM ÄNDRING AV
DIREKTIVEN OM MARKNADER FÖR FINANSIELLA INSTRUMENT SAMT
UPPTAGANDE OCH UTÖVANDE AV FÖRSÄKRINGS- OCH
ÅTERFÖRSÄKRINGSVERKSAMHET**

1 Allmänt

Europeiska kommissionen har den 20 september 2017 lagt fram förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), förordning (EU) nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), förordning (EU) nr 345/2013 om europeiska riskkapitalfonder, förordning (EU) nr 346/2013 om europeiska fonder för socialt företagande, förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument, förordning (EU) 2015/760 om europeiska långsiktiga investeringsfonder, förordning (EU) 2016/1011 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat och förordning (EU) 2017/1129 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad samt ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument och direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd och av det anhängiga förslaget till förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappersmyndigheten) samt om ändring av förordningen (EU) nr 648/2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister när det gäller kraven på centrala motparters tillståndsförfaranden och de myndigheter som deltar i dem samt erkännande av tredje länders centralmotparter (tillsyn över centrala motparter) (COM(2017) 536 final, COM(2017) 537 final, COM(2017) 538 final och COM(2017) 539 final). Dessutom publicerade kommissionen samma dag ett meddelande om sina förslag och tillsynen över finansmarknaden under rubriken ”Att förstärka den integrerade tillsynen för att främja kapitalmarknadsunionen och den finansiella integrationen i en föränderlig miljö” (COM(2017) 542 final).

Kommissionen föreslår lagstiftningsåtgärder i syfte att stärka tillsynen över den finansiella marknaden i Europa och de europeiska tillsynsmyndigheternas och systemriskkommitténs ställning. Förslagen baserar sig enligt kommissionen på de erfarenheter som man fått under de drygt sex år som det europeiska systemet för finansiell tillsyn fungerat samt på de synpunkter man fått från Europaparlamentet, medlemsstaterna, rådet, offentliga samråd och dialoger med alla behöriga intressegrupper. Med hjälp av en enhetligare finansiell tillsyn strävar man efter att främja kapitalmarknadsunionen och den gemensamma marknadens funktion samt integrationen av finansmarknaderna och gränsöverskridande finansieringsverksamhet.

Kommissionen föreslår flera ändringar med samma innehåll i förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), (nedan EBA-förordningen), förordning (EU) nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), (nedan EIOPA-förordningen) och förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) (nedan ESMA-förordningen) (nedan sammantaget *förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa*). Syftet med ändringsförslagen är att se över bestämmelserna om Europeiska bankmyndighetens (nedan EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndighetens (nedan EIOPA) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens (nedan ESMA) (nedan sammantaget *Europeiska tillsynsmyndigheterna*) förvaltning, förfaranden och finansiering, stärka deras nuvarande befogenheter och påföra dem nya uppgifter.

De europeiska tillsynsmyndigheterna grundades efter finanskrisen för att främja och övervaka att det gemensamma regelverket tillämpas enhetligt i alla medlemsstater. De instrument som de europeiska tillsynsmyndigheterna har för denna uppgift är bland annat utfärdande av anvisningar och rekommendationer samt inbördes utvärdering, jämkning av tvister mellan behöriga myndigheter och unionsrättens överträdelseförfarande. Enligt kommissionen har de europeiska tillsynsmyndigheterna under sina sex första verksamhetsår inte aktivt använt dessa instrument för att främja en enhetlig tillsyn. Kommissionen anser att detta bland annat beror på de nuvarande förvaltningsstrukturerna, där de europeiska tillsynsmyndigheternas beslutande organ består av representanter för de behöriga myndigheterna och de nationella intressena blir centrala.

Kommissionen föreslår därför ändringar som syftar till att göra de europeiska tillsynsmyndigheternas beslutsfattande mera oberoende och stärka deras nuvarande befogenheter. Enligt kommissionen ska de europeiska tillsynsmyndigheternas befogenheter, förvaltning och finansiering revideras så att de blir ändamålsenliga med tanke på att myndigheterna ska kunna ta en allt större roll i tillsynen över de finansiella marknaderna i EU. Kommissionen anser att bland annat Förenade kungarikets utträde ur EU leder till ett behov av att stärka de övriga 27 medlemsstaternas gemensamma tillsynsnätverk och tillsynens enhetlighet.

Förutom den revidering av de europeiska tillsynsmyndigheternas verksamhet som översynsklausulerna i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa kräver vill kommissionen ge ESMA flera nya direkta tillsynsbefogenheter som gäller värdepappersmarknaden. Kommissionen anser att dessa direkta tillsynsbefogenheter är de första stegen mot en gemensam europeisk tillsynsmyndighet för kapitalmarknaden. Det föreslås att ESMA:s tillsynsbefogenheter ökas till och med i sektorlagstiftning som alldeles nyligen reviderats. Kommissionen föreslår ändringar till exempel i förordning (EU) 2017/1129 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad (nedan *prospektförordningen*). Dessutom föreslår kommissionen ändringar exempelvis i förordning (EU) nr 345/2013 om europeiska riskkapitalfonder (nedan *EuVECA-förordningen*) och i förordning (EU) nr 346/2013 om europeiska fonder för socialt företagande (nedan *EuSEF-förordningen*), vilkas nyligen avtalade ändringsförordning inte ännu godkänts när dessa nya ändringsförslag ges. Kommissionen föreslår preciseringar också i förslaget om tillsyn av centrala motparter (U 48/2017 rd) som är under behandling i rådets arbetsgrupp.

Förslagen är nära kopplade till kommissionens kapitalmarknadsunionsprojekt, över vars handlingsplan kommissionen gav en halvtidsöversyn i juni 2017 (COM(2017) 292 final, E 66/2017 rd). Målet med kapitalmarknadsunionen är att göra finansieringsmarknaden mångsidigare och utveckla dess funktion. I den så kallade Fem ordförandenas rapport om en

fördjupning av den europeiska ekonomiska och monetära unionen (*EMU*), som kommissionen publicerade i juni 2015, betonades behovet av att stärka EU:s tillsynsramverk. Det slutliga målet är enligt rapporten en enda europeisk tillsynsmyndighet för kapitalmarknaden. Kommissionen konstaterade i det diskussionsunderlag om fördjupningen av den ekonomiska och monetära unionen (COM(2017) 291), som publicerades den 31 maj 2017, att man vid revideringen av det europeiska systemet för finansiell tillsyn borde ta de första stegen mot en sådan gemensam europeisk tillsynsmyndighet för kapitalmarknaden. Kommissionen konstaterar att den grundar sitt förslag också på de berättelser den utgav 2014 om verksamheten i de europeiska tillsynsmyndigheterna och Europeiska systemet för finansiell tillsyn (COM(2014) 509 final) samt den europeiska systemrisknämnden (nedan *ESRB*) (COM(2014) 508 final) och på de offentliga samråd som hållits 2013, 2016 och 2017.

Dessutom förutsätts i ändringarna att de europeiska tillsynsmyndigheterna vid skötseln av sina uppgifter beaktar sociala faktorer och faktorer i anknytning till miljön och förvaltningssättet samt omständigheter i anslutning till innovationer och teknologisk utveckling.

Kommissionen föreslår också att EIOPA:s roll vid godkännandet av interna modeller för försäkringsföretag och försäkringsföretagsgrupper ska ökas. Kommissionen anser att då EIOPA får en starkare samordnande roll kommer också godkännandet av interna modeller och tillsynspraxis att bli enhetligare inom EU-området.

I det europeiska systemet för finansiell tillsyn ingår förutom de europeiska tillsynsmyndigheterna de behöriga nationella myndigheterna och ESRB. Systemet omfattar således tillsynen av finansmarknaden på både mikro- och makronivå. I detta sammanhang föreslår kommissionen också i förordning (EU) nr 1092/2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd (nedan *ESRB-förordningen*) ändringar genom vilka ESRB:s förvaltning revideras så att bland annat grundandet av bankunion beaktas. Kommissionen beskriver ändringarna allmänt som en finslipning av ett arrangemang som fungerar väl. När det gäller ändringarna i ESRB-förordningen hänvisar kommissionen till ett offentligt samråd om makrotillsynsramen, som hölls i slutet av 2016.

Ändringarna enligt förordningen ska börja tillämpas två år efter att förordningen trätt i kraft, med undantag för ändringarna i artikel 62 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa, som gäller indirekta tillsynsavgifter för det europeiska systemet för finansiell tillsyn, som ska tillämpas från den 1 januari ett år efter ikraftträdandet. Dessutom föreslås övergångsperioder när det gäller ändringarna i ESMA:s direkta befogenheter och de europeiska tillsynsmyndigheternas förvaltningsstruktur. När tillämpningen av ändringarna i direktiven ska träda i kraft blir delvis beroende på ändringarna i förordningarna och den tidsgräns på 12 eller 18 månader som föreslås för det nationella sättandet i kraft av direktiven.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Ändringar i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa

2.1.1 Ansvarsområden, uppgifter och mål

Det föreslås att artikel 1 i alla tre förordningar om finansiell tillsyn i Europa ändras så att vissa bestämmelser läggs till ansvarsområdena för de europeiska tillsynsmyndigheterna och antalet nationella behöriga myndigheter och aktörer som omfattas av deras befogenheter därigenom utökas. I regel kommer de bestämmelser, genom vilka de europeiska tillsynsmyndigheterna åläggs uppgifter att anges direkt i deras ansvarsområden. Till listan ska i efterhand fogas endast sådana bestämmelser, i vilka uttryckligen inte påförs några uppgifter. Exempelvis

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG om konsumentkreditavtal och direktiv 2014/92/EU om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner (*betalkontodirektivet*) läggs till i EBA:s ansvarsområde, direktiv 2009/103/EU om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet läggs till i EIOPA:s ansvarsområde och direktiv 2013/34/EU om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag (*bokslutsdirektivet*) läggs till i ESMA:s ansvarsområde. I fråga om bokslutsdirektivet framgår av kommissionens konsekvensbedömning att ESMA därigenom till exempel kunde beakta bokslutsdirektivet vid överträdelseförfarande enligt artikel 17 i ESMA-förordningen. Enligt kommissionens konsekvensbedömningar är avsikten inte att till denna del väsentligt öka ESMA:s befogenheter exempelvis när det gäller tillsynsobjekten. Om konsumentskyddsmyndigheternas samarbete föreskrivs i förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, i vilken man enligt kommissionens konsekvensbedömningar inte heller avser ingripa.

Det föreslås att artikel 4 i EBA-förordningen ändras så att Europeiska centralbanken (nedan *ECB*) omfattas av definitionen av behörig myndighet då den handhar uppgifter som gäller tillsyn över kreditinstitut i anslutning till den gemensamma tillsynsmekanismen enligt förordning (EU) nr 1024/2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut.

Det föreslås att i artikel 8 i både ESMA-förordningen och EIOPA-förordningen läggs till som uppgift för dessa europeiska tillsynsmyndigheter att utveckla och upprätthålla en uppdaterad tillsynshandbok för enhetlig tillsyn över EU:s finansinstitut. EBA har redan en sådan uppgift men det föreslås att för den läggs till uppgiften att utveckla och upprätthålla motsvarande resolutionshandbok.

I förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa föreslås flera ändringar i artikel 8 och 9 som gäller de europeiska tillsynsmyndigheternas uppgifter och befogenheter. Det föreslås att de europeiska tillsynsmyndigheternas roll ska stärkas när det gäller konsumentskydd på deras ansvarsområden. Utom för EBA ska också för EIOPA och ESMA läggas till en uttrycklig skyldighet att tillämpa principerna för bättre lagstiftning. Dessutom ska de europeiska tillsynsmyndigheterna utföra grundliga tematiska bedömningar av marknadsbeteendet samt utveckla riskindikatorer för faktorer som medför potentiella skadeverkningar för konsumenterna.

Nya uppgifter och mål i anslutning till teknologisk innovation och hållbar utveckling föreslås för de europeiska tillsynsmyndigheterna. Det föreslås att artikel 8 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa ändras så att de europeiska tillsynsmyndigheterna i framtiden i sin verksamhet ska beakta teknologisk innovation samt faktorer i anslutning till miljö, sociala frågor och förvaltning samt följa upp innovationer i finansieringstjänster. Det föreslås att de europeiska tillsynsmyndigheterna i artikel 29 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa i och med de föreslagna ändringarna ska påförs rollen att samordna informationsutbytet mellan de nationella tillsynsmyndigheterna bland annat i fråga om cyberhot och att de europeiska tillsynsmyndigheterna ska ordna bland annat utbildning i anslutning till teknologisk innovation för de behöriga myndigheterna. Dessutom föreslås att artikel 31 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa ändras så att de europeiska tillsynsmyndigheterna ska främja enhetlighet i fråga om tillträde till marknaden för aktörer eller tjänster som grundar sig på teknologisk innovation i synnerhet genom att främja informationsutbytet mellan de nationella myndigheterna.

Enligt den nya artikel 31b i ESMA-förordningen kan ESMA rekommendera för behöriga myndigheter att de ska inleda utredningar av marknadsmissbruk. ESMA kan ge en sådan rekommendation om den har grundad anledning att misstänka att affärstransaktioner eller andra åtgärder, som har betydelsefulla gränsöverskridande konsekvenser äventyrar verksamheten, tillförlitligheten eller stabiliteten på EU:s finansmarknad. ESMA bör lämna de behöriga myndigheterna alla väsentliga uppgifter. Också behöriga myndigheter som misstänker gränsöverskridande marknadsmissbruk bör för sin del underrätta ESMA om sina misstankar. För att underlätta informationsutbytet mellan ESMA och de behöriga myndigheterna ska ESMA upprätthålla en databas.

Det föreslås att artikel 37 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa ändras så att om olika intressentgrupper inte når samförstånd om ett yttrande eller råd till de europeiska tillsynsmyndigheterna kan varje intressentgrupp framföra sitt eget yttrande eller råd. Det föreslås att artikel 39 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa ändras så att alla beslut av de europeiska tillsynsmyndigheterna publiceras tillsammans med ett sammandrag som innehåller motiveringarna, med undantag för sådana beslut som ansluter sig till utredning enligt artikel 35—35h som inlett på basis av en uppgiftsbegäran.

2.1.2 Befogenheter att utfärda riktlinjer och rekommendationer

Det föreslås att artikel 16 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa ändras så att europeiska tillsynsmyndigheterna ska genomföra omfattande offentligt samråd och utföra en analys av kostnader och fördelar för de riktlinjer och rekommendationer de utfärdar. Om två tredjedelar av den väsentliga intressentgruppen anser att en europeisk tillsynsmyndighet överskridit sina befogenheter vid utfärdandet av riktlinjer eller rekommendationer kan intressentgruppen ge ett yttrande om detta till kommissionen. Kommissionen kan slutligen kräva att den europeiska tillsynsmyndigheten återtar sina riktlinjer eller rekommendationer.

2.1.3 Överträdelse- och förlikningsförfaranden

I artiklarna 17 ja 19 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa, som gäller överträdelse- och förlikningsförfaranden, föreslås att som de europeiska tillsynsmyndigheternas ansvariga beslutande organ inrättas en styrelse som består av oberoende heltidsanställda medlemmar. Då skulle förfarandena enligt kommissionen inte vara beroende av tillsynsstyrelsen, som består av företrädare för de nationella behöriga myndigheterna.

Det föreslås att artikel 17 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa, som gäller överträdelser av unionsrätten, ändras så att de europeiska tillsynsmyndigheterna vid behov och av grundad anledning kan begära uppgifter förutom av de nationella myndigheterna också direkt av finansinstitutet.

Det föreslås också en ändring i artikel 19, som gäller lösning av tvister mellan behöriga myndigheter i gränsöverskridande situationer. För det första ska man klargöra i vilka situationer de europeiska tillsynsmyndigheterna själva kan inleda ett förfarande för lösning av tvister. En europeisk tillsynsmyndighet kunde själv inleda förfarandet om det föreligger en tvist mellan de nationella myndigheterna som kan konstateras objektivt och om det kan antas att det föreligger en tvist mellan de nationella myndigheterna om de inte kan fatta ett gemensamt beslut inom en angiven tidsfrist. De behöriga myndigheterna ska meddela de europeiska tillsynsmyndigheterna om de inte nått samförstånd.

2.1.4 Tillsynens enhetlighet

Också när det gäller nedan beskrivna förfaranden i anslutning till enhetligheten i tillsynen föreslås att en ny självständig styrelse med heltidsanställda medlemmar ska bli ansvarigt beslutande organ.

De europeiska tillsynsmyndigheterna ska vart tredje år i en så kallad strategisk tillsynsplan ange prioriteringarna för tillsynen (en ny artikel 29a). De behöriga myndigheterna ska uppgöra årliga arbetsprogram i enlighet med den strategiska tillsynsplanen och om de europeiska tillsynsmyndigheterna inte anser att arbetsprogrammen överensstämmer med tillsynsplanen kan de ge de behöriga myndigheterna rekommendationer om ändring av arbetsprogrammet. De behöriga myndigheterna ska också årligen lämna in en rapport med en beskrivning av genomförandet av arbetsprogrammet till de europeiska tillsynsmyndigheterna.

Det föreslås att artikel 30 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa, som gäller inbördes utvärdering av behöriga myndigheter, ändras så att utvärderingen inte längre ska vara en inbördes utvärdering utan att utvärderingen ska göras av en oberoende kommitté som består av tjänstemän vid de europeiska tillsynsmyndigheterna. I den rapport som uppgörs på basis av utvärderingen ska de behöriga myndigheterna ges rekommendationer, som de nationella behöriga myndigheterna ska sträva efter att följa. Rapporten publiceras, ifall inte detta skulle medföra risker för finansieringssystemets stabilitet. Den myndighet som utvärderas får kommentera rapporten innan den publiceras.

I en ny artikel 31a föreslås de europeiska tillsynsmyndigheterna få en större samordnande roll i tillsynen över vilka funktioner finansinstituten utlokaliserar och delegerar till tredjeland och vilka risköverföringsmetoder de använder. Detta skulle särskilt gälla sådana situationer då finansinstituten får en auktorisation som omfattar hela EU, men bedriver väsentliga delar av sin verksamhet i tredjeländer. De behöriga myndigheterna borde meddela de europeiska tillsynsmyndigheterna då de beviljar auktorisation åt en sådan aktör som ämnar utlokalisera eller delegera en betydande del av sin verksamhet till tredjeländer. De europeiska tillsynsmyndigheterna kan ge sitt yttrande om auktorisationen strider mot EU-rätten. Dessutom ska de finansinstitut som övervakas meddela de behöriga myndigheterna om de utlokaliserar eller delegerar en väsentlig del av sin verksamhet till tredjeländer och de nationella behöriga myndigheterna ska informera de europeiska tillsynsmyndigheterna om dessa meddelanden två gånger per år. De europeiska tillsynsmyndigheterna kan utreda om de nationella myndigheterna har utrett att dessa utlokaliseringar är lagenliga och vid behov utfärda rekommendationer. De europeiska tillsynsmyndigheterna kan också rekommendera att auktorisationen dras in. Den behöriga myndigheten ska motivera avvikelser från rekommendationen. Rekommendationen och motiveringarna kan publiceras.

2.1.5 Utvärdering av motståndskraften (stresstest)

Det föreslås att artikel 32 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa ändras så att också ESMA och EIOPA förpliktigas att utföra stresstest inom sina ansvarsområden. EBA har redan en sådan uppgift. Dessutom kunde resultaten av enskilda finansinstituts eller marknadsaktörers stresstest publiceras. Uppgiften att besluta om stresstest ska ges till den oberoende styrelsen.

2.1.6 Likvärdighet för reglering och tillsyn av tredjeländer (ekvivalens)

De europeiska tillsynsmyndigheterna föreslås få en större roll i ekvivalensbeslut och tillsyn som gäller aktörer i tredjeländer (artikel 33 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa). De europeiska tillsynsmyndigheterna ska bistå kommissionen med beredningen av

ekvivalensbesluten. Dessutom ska de europeiska tillsynsmyndigheterna följa upp lagstiftningens och tillsynens utveckling och genomförandepaxis i de tredjeländer gällande vilka kommissionen utfärdat ett ekvivalensbeslut. De europeiska tillsynsmyndigheterna ska årligen ge kommissionen en konfidentiell rapport om utvecklingen.

2.1.7 Insamling av uppgifter från behöriga myndigheter och berörda finansinstitut

Det föreslås att de europeiska tillsynsmyndigheterna får större och självständigare befogenheter att säkerställa att de får uppgifter direkt av betydande finansinstitut och marknadsaktörer (artiklarna 35—35h i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa). Den nya oberoende styrelsen ska bli beslutsfattande organ. De europeiska tillsynsmyndigheterna kunde förelägga finansinstituten böter och sanktionsavgifter om de inte på begäran får passerande uppgifter. Finansinstituten skulle få rätt att bli hörda, beslut kunde överklagas hos besvärsnämnden och slutligen kunde ett besluts lagenlighet prövas hos unionsrätten. Kommission föreslås få befogenhet att anta en delegerad akt, där förfarandet för utdömande av böter och sanktionsavgifter preciseras. Böternas storlek skulle i regel vara 50 000—200 000 euro och deras storlek skulle basera sig på institutets årliga omsättning. Sanktionsavgiften kunde påföras för en period på högst sex månader och den skulle till sin storlek vara tre procent av institutets genomsnittliga dagliga omsättning under föregående år.

Också de nationella behöriga myndigheterna skulle ha rätt att på motiverad begäran av de europeiska tillsynsmyndigheterna få den informationen de behöver för att sköta sina uppgifter.

2.1.8 Förvaltning

Det föreslås att de europeiska tillsynsmyndigheternas förvaltningsstyrelser ersätts med nya oberoende styrelser (artiklarna 45 och 47 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa). Styrelsens huvudsakliga uppgift skulle vara att bereda tillsynsstyrelsens beslut.

De nuvarande förvaltningsstyrelserna består utom av ordföranden och sex andra ledamöter av tillsynsstyrelsen som valts av och bland tillsynsstyrelsens röstberättigade ledamöter, dvs. de nationella behöriga myndigheternas företrädare. Styrelserna skulle bestå av en ordförande och ledamöter som är verksamma på heltid. ESMA:s styrelse skulle ha fem ledamöter på heltid. EBA:s och EIOPA:s styrelser skulle ha tre ledamöter. Rådet skulle utse de heltidsanställda ledamöterna på en lista över kandidater, som godkänts av Europaparlamentet och sammanställt av kommissionen. Ledamöternas mandatperiod skulle vara fem år och den kunde förlängas en gång. En av de permanenta ledamöterna skulle ta över den nuvarande verkställande direktörens uppgifter och VD-uppdraget skulle dras in. Styrelsen skulle också fortsätta sköta förvaltningsstyrelsens uppgifter gällande de europeiska tillsynsmyndigheternas arbetsprogram och budgetberedning. Varje styrelseledamot skulle ha en röst och ordföranden den avgörande rösten ifall rösterna faller jämnt.

Ovan har för varje ändring beskrivits de befogenheter styrelsen ges i förslagen. I dessa ärenden, som inte hör till lagstiftningen, skulle styrelsen ersätta tillsynsstyrelsen som beslutande organ, eftersom man har ansett att beslutsfattandet för att bli effektivare borde göras oberoende av de nationella behöriga myndigheterna. Tillsynsstyrelsen skulle fortfarande vara de europeiska tillsynsmyndigheternas huvudsakliga beslutande organ i alla övriga frågor. Den fattar besluten ifall ingenting annat har bestämts. Både tillsynsstyrelsen och styrelsen kunde tillsätta interna kommittéer för specialuppdrag.

Det föreslås att artikel 40 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa, som gäller tillsynsstyrelsen, ändras så att styrelsens medlemmar ska vara ledamöter utan rösträtt i tillsynsstyrelsen och konsumentskyddsmyndigheterna vid behov skulle närvara vid mötena.

I och med bankunionen ändrades EBA:s röstningsbestämmelser 2013 så att intressena tryggas både för dem som hör till bankunionen och för dem som inte hör dit. Det föreslås dock nu att beslutsfattandet effektiviseras så att beslut ska stödjas av en enkel majoritet av de behöriga nationella myndigheterna, både från de medlemsländer som hör till bankunionen och från de medlemsländer som inte hör dit och som är närvarande vid omröstningen. Då behöver man inte uppskjuta beslutsfattandet på grund av att medlemmar är frånvarande (artikel 44 i EBA-förordningen).

I beslutssituationer som gäller ESMA:s direkta tillsynsbefogenheter kan tillsynsstyrelsen motsätta sig styrelsens förslag endast med två tredjedelars kvalificerad majoritet (artikel 44 i ESMA-förordningen). När det gäller centrala motparter fattas tillsynsbesluten i ESMA:s kommitté för centrala motparter i enlighet med förslaget om tillsyn över centrala motparter.

Det föreslås att befogenheterna ska stärkas för ordförandena i de europeiska tillsynsmyndigheterna. Ordförandena ska utses genom samma förfarande som ledamöterna i styrelsen (artikel 48 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa). Dessutom föreslås att de ärenden som gäller konsument- och investerarskydd ska läggas till den gemensamma kommitténs befogenheter (artikel 54 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa).

Dessutom ska det göras preciseringar i förslaget om tillsyn över centrala motparter (COM(2017) 331 final, U 48/2017 rd), som lagts fram av kommissionen och behandlas av rådet och Europaparlamentet. Syftet med preciseringarna är att samordna förslagets ändringar i ESMA:s förvaltningsstruktur med detta förslag. Då ett ärende gäller centrala motparter skulle det beslutande organet i de ärenden där styrelsen enligt förslaget har beslutanderätt i stället för ESMA:s styrelse vara kommittén för centrala motparter.

2.1.9 Finansiering

För närvarande finansieras en andel på 40 procent av de europeiska tillsynsmyndigheternas verksamhet från EU:s budget och 60 procent av de nationella behöriga myndigheterna. De nationella behöriga myndigheternas andel av de europeiska tillsynsmyndigheternas budget fördelas enligt röstantalerna för kvalificerad majoritet.

Det föreslås att finansieringsmodellen för de europeiska tillsynsmyndigheterna ändras så att den bygger på tre källor: EU:s budget, finansinstitutens årliga avgifter och avgifter från dem som omfattas av direkt tillsyn.

Det föreslås att artikel 62 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa ändras så att högst 40 procent av de europeiska tillsynsmyndigheternas årliga finansieringsbehov täcks från EU:s budget. Då kunde de europeiska tillsynsmyndigheterna öka andra finansieringskällors andel av budgeten. De europeiska tillsynsmyndigheterna ska lämna in till kommissionen ett budgetutkast för minst fem år. Årliga avgifter ska betalas av alla som berörs av tillämpningen av de bestämmelser som uppräknas i förteckningen i artikel 1 punkt 2 i förordningarna om den finansiella tillsynen i Europa och därför omfattas av de europeiska tillsynsmyndigheternas indirekta tillsyn. De årliga avgifterna föreslås grunda sig på den förväntade arbetsmängden enligt marknadsaktörskategori. De nationella behöriga myndigheterna samlar in avgifterna från de betalningsskyldiga.

Kommissionen föreslås få befogenhet att anta en delegerad akt om närmare avgiftsgrunder. Avgiftsgrunderna skulle fastställas bland annat utgående från finansinstitutets storlek. Dessutom skulle i den delegerade akten anges en undre gräns så att institut som understiger denna gräns inte behöver betala avgifter eller alternativt en minimiavgiftsnivå.

Som källa för tilläggsinkomster kunde de europeiska tillsynsmyndigheterna samla in avgifter från de nationella behöriga myndigheterna för publikationer, utbildning och andra tjänster de begär. Dessutom kunde medlemsstater och observatörer ge de europeiska tillsynsmyndigheterna frivilliga donationer.

De europeiska tillsynsmyndigheternas rätt att samla in avgifter direkt från de finansinstitut som de har tillsyn över skulle bevaras. Om de direkta tillsynsavgifterna bestäms separat i respektive förordning där befogenheternas koncentreras.

2.2 Ändringar i andra förordningar som gäller Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens befogenheter

2.2.1 Beviljande av auktorisation för, registrering av och tillsyn över vissa fonder

Det föreslås att EuVECA-förordningen och EuSEF-förordningen ändras så att registreringen av förvaltare av europeiska riskkapitalfonder (nedan *EuVECA-fond*) och europeiska fonder för socialt företagande (nedan *EuSEF-fond*) överförs från de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten till ESMA (artikel 14 i EuVECA-förordningen och artikel 15 i EuSEF-förordningen).

ESMA skulle också få befogenhet att registrera EuVECA- och EuSEF-fonder som förvaltas av förvaltare av alternativa fonder som auktoriserats i enlighet med artikel 6 i direktiv 2011/61/EU om förvaltare av alternativa investeringsfonder (nedan *AIFM-direktivet*) (artikel 14a i EuVECA-förordningen och artikel 15a i EuSEF-förordningen).

Det föreslås att förordningen (EU) nr 2015/760 om europeiska långsiktiga investeringsfonder (nedan *ELTIF-förordningen*) ändras så att auktorisation för en långsiktig investeringsfond (nedan *ELTIF-fond*) i framtiden ska sökas av ESMA (artikel 5 i ELTIF-förordningen).

ESMA får till uppgift att övervaka att registrerade förvaltare av EuVECA- och EuSEF-fonder följer de krav som stadgas i EuVECA- och EuSEF-förordningarna. Dessutom ska ESMA för auktoriserade förvaltare av alternativfonder övervaka att de vid förvaltningen av EuVECA- och EuSEF-fonder följer vissa bestämmelser i förordningen samt motsvarande krav i AIFM-direktivet (artikel 18 i EuVECA-förordningen och artikel 19 i EuSEF-förordningen). Det föreslås också att tillsynen över att ELTIF-förordningen följs överförs till ESMA (artikel 32 i ELTIF-förordningen).

ESMA ska få befogenheter att handha sin nya tillsynsuppgift samt att samla in direkta tillsynsavgifter. Tillsynsavgiften borde täcka alla kostnader som ESMA orsakas genom tillsynen över dessa aktörer. Dessutom ges ESMA befogenhet att påföra administrativa sanktioner, inklusive böter och sanktionsavgifter.

ESMA kunde också delegera uppgifter till de nationella behöriga myndigheterna. ESMA bör tillgodoräkna de nationella myndigheterna de kostnader som dessa förorsakas av de delegerade uppgifterna.

För EuVECA-förordningen och EuSEF-förordningen föreslås kommissionen få tre och ESMA sex nya befogenheter att anta tilläggsakter. Befogenheterna ska vara desamma i båda dessa förordningar. Kommissionen kan ge delegerade akter om precisering av krav i anslutning till delegeringen till tredje parter samt förfarandet för föreläggande av böter och sanktionsavgifter och precisering av tillsynsavgifter. ESMA ska ha befogenhet att utarbeta förslag till tekniska standarder för tillsyn för att precisera uppfyllandet av kriterier för fondförvaltare, resurser som krävs för förvaltningen av fonder, förfarande för värdering av tillgångar, krav på gott rykte

och erfarenhet samt formen för vissa behöriga myndigheters informationsplikt. I ELTIF-förordningen föreslås kommissionen få tre nya befogenheter att anta delegerade akter. Befogenheterna ges för att precisera den process på basis av vilken det bedöms om en ELTIF-fond är lämplig att marknadsföras för icke-professionella investerare samt precisering av förfarandet för påförande av böter och sanktionsavgifter och precisering av tillsynsavgifter.

Ändringarna i ESMA:s befogenheter i dessa förordningar ska tillämpas tre år efter att hela ändringsförordningen har trätt i kraft.

2.2.2 Beviljande av auktorisation för och tillsyn över tillhandahållare av rapporteringstjänster

I förordning (EU) nr 600/2014 om marknader för finansiella instrument (nedan *MiFIR-förordningen*) och direktiv 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument (nedan *MiFID II-direktivet*) föreslås ändringar genom vilka auktorisationen, registreringen och tillsynen av tillhandahållare av rapporteringstjänster överförs från de nationella behöriga myndigheterna till ESMA. I MiFIR-förordningen föreslås ändringar där tre nya typer av tillhandahållare av rapporteringstjänster definieras och auktorisationskraven för dem (nya artiklar 27a—27h). ESMA ska också upprätthålla ett register över dessa tillhandahållare av rapporteringstjänster.

I MiFID II –direktivet föreslås ändringar genom vilka hänvisningar till tillhandahållare av rapporteringstjänster slopas eller ändras.

Dessutom ska ESMA få befogenhet att genomföra sin nya tillsynsuppgift och att samla in direkta tillsynsavgifter (nya artiklar 38a—38o i MiFIR-förordningen). Tillsynsavgiften borde täcka alla kostnader som ESMA orsakas genom tillsynen över dessa aktörer. Dessutom ges ESMA befogenhet att påföra administrativa sanktioner, inklusive böter och sanktionsavgifter.

ESMA kunde också delegera uppgifter till de nationella behöriga myndigheterna. ESMA bör tillgodoräkna de nationella myndigheterna de kostnader som dessa förorsakas av de delegerade uppgifterna.

Det föreslås att artikel 26 i MiFIR-förordningen ändras så att värdepappersföretag i fortsättningen ska meddela uppgifterna om sina affärstransaktioner till ESMA i stället för till den behöriga myndigheten. Dessutom föreslås att artikel 27 i MiFIR-förordningen ändras så att handelsplatserna ska lämna de referensuppgifter som avses i artikeln till ESMA i stället för den behöriga myndigheten. På motsvarande sätt ska också de som internt genomför transaktioner i fortsättningen rapportera referensuppgifterna till ESMA.

Samtidigt föreslås att artikel 40 i MiFIR-förordningen förtydligas så att förvaltare av placerings- och alternativfonder skulle omfattas av ESMA:s befogenheter att ingripa när det gäller finansiella instrument i fråga om fondförvaltares åtgärder.

I MiFIR-förordningen föreslås för kommissionen tre och för ESMA åtta nya befogenheter att anta tilläggsakter. Kommissionen kan anta delegerade akter om precisering av förfarandet för påförande av böter och sanktionsavgifter och precisering av tillsynsavgifter. Dessutom kunde kommissionen anta delegerade akter om flera detaljer, om den med stöd av den nya punkt 13 i artikel 52 i MiFIR-förordningen kommer fram till att tillhandahållare av konsoliderade handelsuppgifter inte lyckats ge uppgifterna på föreskrivet sätt och den därför ber ESMA inleda ett offentligt upphandlingsförfarande för utnämning av en tillhandahållare av konsoliderade handelsuppgifter. Dessutom föreslås i de nya artiklarna att ESMA får befogenheter att utarbeta förslag till tekniska regleringsstandarder för de uppgifter som ska ges i processen för ansökan om auktorisation och precisering av deras form, att fastställa

lämpligheten för ledningen för tillhandahållare av rapporteringstjänster samt precisera vissa detaljer när det gäller godkända publiceringsarrangemang samt metoder och former för publicering av uppgifter för tillhandahållare av konsoliderade handelsuppgifter och godkända anmälningssystem.

Ändringarna i ESMA:s befogenheter i dessa förordningar ska tillämpas tre år efter att hela ändringsförordningen har trätt i kraft.

2.2.3 Tillsyn över kritiska index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat

I förordning (EU) nr 2016/1011 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat (nedan *referensvärdeförordningen*) föreslås ändringar genom vilka ESMA blir behörig myndighet när det gäller administratörer av kritiska referensvärden och administratörer av alla de referensvärden som används inom EU men administreras utanför EU. Dessutom blir ESMA behörig myndighet i fråga om övervakade informationskällor i anslutning till referensvärdena.

Kommissionen kan som kritiska klassificera referensvärden som administreras inom EU och som används direkt eller indirekt som en referens för finansiella instrument eller finansiella avtal eller för att mäta resultatet hos en investeringsfond som har ett totalt genomsnittsvärde på minst 500 miljarder euro. ESMA eller den behöriga myndigheten kan till kommissionen ge sitt yttrande om ett referensvärde borde klassificeras som kritiskt. ESMA kan som kritiska klassificera referensvärden som används som referens för totala värden som understiger 500 miljarder euro förutsatt att vissa villkor uppfylls, bland annat om det ifall referensvärdet upphör att tillhandahållas skulle uppstå en allvarlig inverkan på den finansiella stabiliteten (artikel 20 i referensvärdeförordningen).

Dessutom får ESMA befogenheter att genomgå sina nya tillsynsuppgifter samt befogenhet att insamla direkta tillsynsavgifter (de nya artiklarna 48a—48o i referensvärdeförordningen). Tillsynsavgiften borde täcka alla kostnader som ESMA orsakas genom tillsynen över dessa aktörer. Dessutom ges ESMA befogenhet att påföra administrativa sanktioner, inklusive böter och sanktionsavgifter.

ESMA kan också delegera uppgifter till de nationella behöriga myndigheterna. ESMA bör tillgodoräkna de nationella myndigheterna de kostnader som dessa förorsakas av de delegerade uppgifterna.

I referensvärdeförordningen föreslås för kommissionen nio nya befogenheter att anta tilläggsakter. Kommissionen kan anta delegerade akter om precisering av förfarandet för påförande av böter och sanktionsavgifter och precisering av tillsynsavgifter. Dessutom får den befogenheter att anta delegerade akter om de stabila administrativa arrangemang som krävs av administratörer, om precisering av tillsynen genom metoder för fastställande av administratörens referensvärde och system för att skydda de inmatade uppgifternas mot otillbörlig påverkan samt för att fastställa de kriterier enligt vilka det bedöms hur ett referensvärde ska överföras till en ny administratör eller hur tillhandahållandet av ett referensvärde ska upphöra. Dessutom kan kommissionen anta delegerade akter för att precisera villkoren för ekvivalensbeslut som gäller administratörer och referensvärden.

Ändringarna av ESMA:s befogenheter i denna förordning ska tillämpas tre år efter att hela ändringsförordningen har trätt i kraft.

2.2.4 Godkännande av vissa prospekt

I prospektförordningen föreslås ändringar genom vilka ESMA får direkta tillsynsbefogenheter gällande vissa prospekt.

ESMA föreslås i fyra fall godkänna prospekt i stället för den nationella behöriga myndigheten. För det första ska ESMA vara den myndighet som är behörig att godkänna prospekt som gäller icke-aktierelaterade värdepapper som tas upp till handel endast på en reglerad marknad eller ett särskilt segment av den, där endast kvalificerade investerare kan bedriva handel med dessa värdepapper. Dessutom ska ESMA vara behörig att godkänna prospekt som gäller värdepapper med bakomliggande tillgångar samt prospekt som uppgjorts av företag inom fastighets-, gruv- och utvinningsbranschen, företag som grundar sig på naturvetenskaplig och teknisk forskning och vattentrafikföretag. Slutligen skulle ESMA vara behörig myndighet för godkännande av prospekt som uppgjorts av emittenter i tredjeländer enligt prospektförordningen. ESMA skulle också notifiera den mottagande medlemsstatens behöriga myndighet om intyget för godkännande av dessa prospekt (ny artikel 31a i prospektförordningen).

Företag inom fastighets-, gruv- och utvinningsbranschen, företag som grundar sig på naturvetenskaplig och teknisk forskning och vattentrafikföretag ska definieras i artikel 2 enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1893/2006 om fastställande av den statistiska näringsgrensindelningen NACE rev. 2.

Också sådana prospekt som godkänts i tredjeländer, där kommissionen konstaterat att prospektbestämmelserna är ekvivalenta, skickas endast till ESMA. ESMA ska då skicka ett intyg över att prospektet lämnats in till den behöriga myndigheten i varje medlemsstat där tredjelandets prospekt notifieras.

ESMA ska ha rätt att säkerställa att också reklam i anslutning till de prospekt den godkänt uppfyller förordningens krav (ny punkt 6a i artikel 22 i prospektförordningen). De nationella behöriga myndigheterna kan också be ESMA övervaka reklamen för de prospekt som omfattas av ESMA:s befogenheter i sina hemstater.

De prospekt som omfattas av ESMA:s befogenheter kan utarbetas antingen på ett språk som godkänns av den behöriga myndigheten i de mottagande medlemsstaterna eller på ett språk som allmänt används inom den internationella finanssektorn. Prospektsammandraget ska dock uppgöras på den mottagande medlemsstatens officiella språk eller ett annat språk som godkänns av den nationella behöriga myndigheten. De behöriga myndigheterna kan dock inte kräva att de andra delarna av prospektet översätts (ny punkt 3a i artikel 27 i prospektförordningen).

Dessutom får ESMA befogenheter att genomföra sina nya tillsynsuppgifter samt befogenhet att insamla direkta tillsynsavgifter (de nya artiklarna 43a—43m i prospektförordningen). Tillsynsavgiften borde täcka alla kostnader som ESMA orsakas genom tillsynen över dessa aktörer. Dessutom ges ESMA befogenhet att påföra administrativa sanktioner, inklusive böter och sanktionsavgifter.

ESMA kan också delegera uppgifter till de nationella behöriga myndigheterna. ESMA bör tillgodoräkna de nationella myndigheterna de kostnader som dessa förorsakas av de delegerade uppgifterna.

I prospektförordningen föreslås kommissionen få två nya befogenheter att anta delegerade akter om precisering av förfarandet för påförande av böter och sanktionsavgifter och precisering av tillsynsavgifter.

Ändringarna av ESMA:s befogenheter i denna förordning ska börja tillämpas tre år efter att hela ändringsförordningen har trätt i kraft.

2.3 Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndighetens roll vid godkännande och ändring av gruppinterna modeller

I direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (nedan *Solvens II-direktivet*) ingår bestämmelser om solvenskapitalkrav för försäkringsföretag. I direktivet föreskrivs om de allmänna principerna för beräkningen av kapitalet. Utom den så kallade standardformeln kan en intern modell användas vid beräkningen. Användningen av en intern modell kräver tillsynsmyndighetens godkännande och den kan användas på försäkringsföretagsnivå eller på försäkringsföretagsgruppnivå.

Det föreslås att artikel 112 ändras så att de behöriga försäkringstillsynsmyndigheterna ska informera EIOPA när de fått en ansökan om användning av en intern modell för försäkringsföretag. På EIOPA:s begäran ska tillsynsmyndigheterna lämna in ansökningshandlingarna till EIOPA. Om EIOPA framför ett yttrande om modellen ska tillsynsmyndigheterna förfara i enlighet med EIOPA:s yttrande eller skriftligen motivera för EIOPA och sökanden varför de avviker från yttrandet. På motsvarande sätt ska enligt förslaget i en ny punkt 2b i artikel 231 föreskrivas att EIOPA får framföra ett yttrande om en intern modell för en försäkringsföretagsgrupp om den anser att det i anslutning till ansökan finns omständigheter som är av betydelse med tanke på enhetligheten i godkännandet av interna modeller. I detta fall ska de behöriga myndigheterna fatta ett gemensamt beslut om den interna modellen för försäkringsföretagsgruppen eller skriftligen motivera för EIOPA och sökanden varför de avviker från yttrandet. Dessutom föreslås i en ny punkt 6a att den grupp som ansöker om användning eller ändring av en intern modell också själv kan anhänga om att EIOPA ska inleda ett förlikningsförfarande enligt artikel 19 i EIOPA-förordningen, om de behöriga tillsynsmyndigheterna inte har fattat ett gemensamt beslut inom de föreskrivna sex månaderna. Grupptillsynsmyndigheten ska då rätta sig efter EIOPA:s beslut.

För att främja enhetligheten i tillsynen kan EIOPA på eget initiativ, på begäran av tillsynsmyndigheten eller av försäkringsföretaget framföra sin synpunkt på gruppinterna modeller och godkännandet av dem (en ny artikel 231a i Solvens II – direktivet). EIOPA ska också utarbeta årliga rapporter över godkännande av gruppinterna modeller (en ny artikel 231b i Solvens II – direktivet).

Dessutom föreslås en ny artikel 21a i EIOPA-förordningen för att främja enhetligheten. EIOPA kan på eget initiativ eller på begäran av en eller flera behöriga myndigheter till de behöriga myndigheterna framföra sin åsikt om ibruktagande eller ändring av gruppinterna modeller. EIOPA ska få all behövlig information för sitt yttrande. Dessutom kan EIOPA använda sig av sin befogenhet enligt artikel 19 i EIOPA-förordningen att lösa tvister mellan behöriga myndigheter.

2.4 Europeiska systemrisknämnden

I ESRB-förordningen föreslås vissa ändringar som gäller förvaltningen. Grundandet av bankunionen efter att ESRB inrättades beaktas genom att Den gemensamma tillsynsmekanismen och Det gemensamma resolutionsrådet tas med som röstberättigade

medlemmar i ESRB:s styrelse och andra lämpliga organ (artikel 6 i ESRB-förordningen). Dessutom kan ESRB ge ECB varningar och rekommendationer i anslutning till dess uppgifter i Den gemensamma tillsynsmekanismen (artikel 16 i ESRB-förordningen).

Det föreslås inte någon egen ordförande på heltid för ESRB, utan ECB:s generaldirektör fortsätter som ordförande för ESRB. Styrelsen ska bedöma lämpligheten hos kandidater till uppdraget som sekretariatschef. Dessutom ska sekretariatschefens uppgifter preciseras bland annat så att ESRB:s ordförande kan delegera uppgifter till chefen (artikel 5 i ESRB-förordningen).

I samklang med bestämmelserna om bättre lagstiftning bör ESRB också vid behov ha samråd ned intressentgrupper då den utarbetar yttranden, rekommendationer och beslut (artikel 12 i ESRB-förordningen).

3 Förslagens rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Ändringsförslagen bygger på desamma artiklarna i fördraget om unionens funktionssätt (*FEUF*) som de ursprungliga förordningarna och direktiven. Ändringsförslagen bygger i fråga om förordningarna på FEUF artikel 114.1 och i fråga om direktiven på FEUF artikel 53.1. och artikel 62. Förslagen behandlas i ordinarie lagstiftningsordning och om godkännande besluts i rådet med kvalificerad majoritet och i Europaparlamentet med majoritet.

Statsrådet anser att kommissionens förslag i huvudsak är motiverade med tanke på den rättsliga grunden. Förordningsförslaget kan anses ansluta sig till den inre marknadens upprättande och stärkandet av dess funktion. Direktivförslaget åter kan anses ansluta sig till åtgärderna för den inre marknadens upprättande och tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster i syfte att samordna medlemsstaternas lagstiftning.

Enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (nedan *FEU*) ska åtgärder vidtas på EU-nivå endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i FEU får innehållet i och omfattningen av EU:s åtgärder inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen. Proportionalitet innebär närmast ett förbud mot överreglering, och genomförandet av det har kopplingar till subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anser att förslagen följer subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Syftet med förslagen är att komplettera redan existerande EU-lagstiftning. De europeiska tillsynsmyndigheterna och Europeiska systemrisknämnden är till sin karaktär myndigheter på EU-nivå och därför kan förordningar om deras inrättande ändras endast genom EU-lagstiftning.

Statsrådet anser att förslagen i huvudsak är förenliga med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Det är motiverat att ordna tillsynen över vissa aktörer som tydligt bedriver gränsöverskridande verksamhet på EU-nivå i enlighet med kommissionens förslag, men överföringen av vissa tillsynsuppgifter av mera nationell natur bör granskas kritiskt från proportionalitetsprincipens synvinkel. Enligt FEUF artikel 290 kan i en lagstiftningsakt till kommissionen överföras befogenheter att anta icke-lagstiftningsakter med ett allmänt tillämpningsområde, genom vilka vissa, men inte de centrala delarna, i en lagstiftningsakt kompletteras eller ändras. I lagstiftningsakter definieras uttryckligen syften, innehåll, tillämpningsområde och varaktighet för en sådan överföring av lagstiftningsbefogenheter. De

befogenheter för kommissionen att anta delegerade akter om tillsynsavgifter och sanktioner, som ingår i förordningsförslaget och de exakta gränserna för befogenheterna bör granskas noggrant från detta perspektiv.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Verkställandet av direktivet och beaktandet av förordningen i den nationella lagstiftningen förutsätter i flera lagar ändringar som gäller behöriga myndigheter och föraranden, inbegripet särskilt lagen om Finansinspektionen (878/2008).

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt kommissionen förbättrar de föreslagna ändringarna tillsynen över och tryggheten på finansmarknaden. Kommissionen anser att det finns behov av ett enhetligare ramverk för den finansiella tillsynen eftersom finansiella tjänster och produkter oftare tillhandahålls över medlemsstaternas gränser. Dessutom gör fördjupningen av integrationen på finansmarknaden medlemsstaterna allt mer mottagliga för störningar på den gemensamma finansieringsmarknaden. Enligt kommissionen är de europeiska tillsynsmyndigheternas resurser alltför knappa för att de ska kunna sköta ens de nuvarande skyldigheterna. Dessutom kommer Förenade kungarikets utträde ur EU att medföra en minskning av de europeiska tillsynsmyndigheternas inkomster, vilket för sin del leder till ett behov av att revidera finansieringen av de europeiska tillsynsmyndigheterna.

Konsekvenser för det europeiska finansiella tillsynssystemet

Det föreslås att de europeiska tillsynsmyndigheternas finansieringsstruktur ska ändras så att EU:s budgetfinansiering förblir högst 40 procent och återstoden på minst 60 procent samlas in som indirekta tillsynsavgifter direkt från aktörerna med hjälp av de nationella behöriga myndigheterna. På grund av de föreslagna ändringarna skulle de europeiska tillsynsmyndigheternas finansiering i allt högre grad bygga på branschfinansiering. Även om EU-budgetfinansieringen förblir oförändrad kan det påverka också Finlands budgetekonomi. Då Förenade kungariket lämnar EU förloras en stats andel av andelen på 40 procentenheter och de återstående 27 medlemsstaternas finansieringsandelar stiger, om det totala finansieringsbehovet i eurobelopp förblir oförändrat.

I olika medlemsstater har finansieringen av de behöriga myndigheterna, och därmed också de avgifter de betalar till de europeiska tillsynsmyndigheterna, ordnats på olika sätt. I vissa medlemsstater är finansieringen offentlig och i andra privat. I Finland har grunderna för Finansinspektionens tillsynsavgifter uppgjorts så att det belopp som enligt lagen om Finansinspektionens tillsynsavgift (879/2008) samlas in som tillsynsavgifter och åtgärdsavgifter räcker till för att täcka 95 procent av Finansinspektionens kostnader och Finlands Bank svarar för återstoden, d.v.s. fem procent.

Enligt kommissionens bedömning skulle de föreslagna ändringarna inte påverka de nationella behöriga myndigheternas finansiering eftersom den andel som de europeiska tillsynsmyndigheterna tidigare betalt i framtiden skulle samlas in direkt från branschen. Kommissionen bedömer att de föreslagna ändringarna inte skulle påverka de tillsynsavgifter som samlas in från branschen eftersom de europeiska tillsynsmyndigheternas andel skulle falla bort från det belopp som nu samlas in. Finansinspektionen har enligt kommissionens konsekvensbedömning betalat cirka en miljon euro per år till de europeiska tillsynsmyndigheterna. Enligt kommissionens syn skulle den nya finansieringsmodellen göra

de europeiska tillsynsmyndigheternas finansiering mera flexibel eftersom deras inkomstkällor blir mångsidigare. Den ändring av de europeiska tillsynsmyndigheternas finansieringsmodell som kommissionen föreslår skulle innebära att man i Finland skulle samla in både den nationella tillsynsavgiften och de europeiska tillsynsmyndigheternas indirekta tillsynsavgift på de europeiska tillsynsmyndigheternas vägnar. Grunderna för fastställandet av dessa avgifter skulle vara olika vilket kan föranleda kostnader och komplikationer för branschen.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning skulle ESMA under sin tillsyn ha över 20 000 aktörer som betalar indirekt tillsynsavgift, EBA över 10 000 och EIOPA över 4 000. Enligt kommissionens bedömning skulle den tillsynsavgift per företag som betalas till de europeiska tillsynsmyndigheterna vara 383—19 549 euro. Avgifternas viktade medeltal skulle vara 1 528 euro, vilket betyder drygt 200 euro mer än motsvarande belopp 2016, som var 1 301 euro. Då man beaktar det viktade medeltalet och antalet aktörer som är under indirekt tillsyn skulle detta betyda över 50 miljoner euro per år i indirekta tillsynsavgifter till de europeiska tillsynsmyndigheterna.

Enligt kommissionens uppfattning skulle det för skötseln av de nya tillsynsuppgifterna behövas 29 nya heltidsanställda i EBA och i EIOPA 35. Det största antalet nya arbetstagare skulle behövas i ESMA, 156 nya heltidsanställda. Kommissionen har på basis av de nationella tillsynsmyndigheternas erfarenheter uppskattat att det i ESMA skulle behövas exempelvis 32 heltidsanställda tjänstemän för godkännandet av prospekt, sex heltidsanställda för tillsynen över cirka 120 EuVECA-, EuSEF- och ELTIF-fonder, sex heltidsanställda för tillsynen av referensvärden och index, 22 heltidsanställda för tillsynen av tillhandahållare av rapporteringstjänster samt fyra heltidsanställda för insamling av avgifter och finansiering. Dessutom behöver ESMA för dessa funktioner jurister, bokförare och specialsakkunnig samt kontorslokaler och IT-utrustning. Kommissionen bedömer att ESMA skulle behöva teknik för två miljoner euro för övervakningen av rapporteringstjänster, en halv miljon euro för tillsynen över fonder och en halv miljon euro för godkännandet av prospekt.

Dessutom skulle enligt kommissionen de ändringar av befogenheter och förvaltning som ingår i förslaget öka de europeiska tillsynsmyndigheternas resursbehov betydligt. De föreslagna ändringarna i förvaltningsstrukturen och i fråga om aktörer som är under indirekt tillsyn föranleder kostnader för tillsynsmyndigheterna. För de aktörer som är under indirekt tillsyn föranleds för EBA och EIOPA översättningskostnader för cirka 200 000 euro per år och för ESMA en miljon euro per år. Dessutom skulle ESMA för de indirekta tillsynsobjekten förorsakas IT-kostnader för 100 000 euro. ESMA borde dessutom inrätta ett system genom vilket det samlar in tillsynsavgifter från dem som är under direkt tillsyn. Kommissionen uppskattar att inrättandet av ett sådant system kostar mellan en miljon och tre miljoner euro och de årliga underhållskostnaderna för systemet uppskattas till 600 000—1 400 000 euro.

Kommissionen har inte gjort någon omfattande konsekvensbedömning över förslagets inverkan på ESRB. ECB finansierar ESRB:s sekretariats verksamhet, vilket medför att förslagen om tilläggsuppgifter för sekretariatet kan öka ECB:s kostnader. Eftersom de ändringar som föreslås i ESRB-förordningen är små uppskattas de inte ha några andra betydande konsekvenser.

Konsekvenserna för Finansinspektionen

De föreslagna ändringarna kan anses ha betydande myndighetskonsekvenser endast för Finansinspektionen, eftersom ändringarna i stor utsträckning berör aktörer på finansmarknaden. Genom förslaget skulle i Finland från branschen samlas in både nationell tillsynsavgift och de europeiska tillsynsmyndigheternas indirekta tillsynsavgift på de europeiska tillsynsmyndigheternas vägnar. Finansinspektionen skulle bli tvungen att förnya

sitt tillsynsavgiftssystem, vilket skulle öka bland annat Finansinspektionens personalbehov. Då två olika myndigheter samlar in tillsynsavgifter för att finansiera sin verksamhet finns risken att ändamålsenlighet och proportionalitet i någon mån blir lidande. Dessutom finns risk för juridiska oklarheter bland annat gällande vem som faktiskt fattar beslut och var de kan överklagas. Om de nya uppgifterna och den nya finansieringsmodellen leder till att de europeiska tillsynsmyndigheternas resurser ökas kunde utvecklingen leda till krav på att de nationella tillsynsavgifterna ska sänkas.

Å andra sidan borde ökningen av de europeiska tillsynsmyndigheternas arbetsmängd åtminstone i teorin leda till att Finansinspektionens arbetsmängd minskar. De föreslagna ändringarna kan dock i verkligheten leda till överlappande arbetsuppgifter och kostnader i den nationella och den europeiska tillsynsmyndigheten. Exempelvis den föreslagna strategiska tillsynsplanen tillsammans med de inbördes utvärderingarna kan leda till att de europeiska tillsynsmyndigheterna förväntar sig att Finansinspektionen satsar på sådana delområden i tillsynen som enligt riskbedömningen på nationell nivå inte kräver betydande insatser, vilket inte över effektiv allokering av resurser.

Konsekvenser för branschen i Finland

De föreslagna ändringarna skulle ha konsekvenser för mycket olika aktörer inom finansbranschen. Förutom de konsekvenser som behandlas nedan skulle de föreslagna ändringarna påverka tillsynsavgifterna och rapporteringsskyldigheterna för aktörerna inom finansbranschen, eftersom de europeiska tillsynsmyndigheterna föreslås få större rätt att få information direkt från aktörerna inom finansbranschen om de inte fått de uppgifter de begär från de nationella myndigheterna. De största enskilda och mest betydande konsekvenserna i Finland skulle gälla aktörer på finansieringsmarknaden och företag inom fastighetsbranschen som ger ut prospekt.

I Finland publiceras årligen cirka 60 prospekt. De föreslagna bestämmelserna skulle gälla cirka 5—10 prospekt per år. Största delen av de prospekt som skulle beröras av bestämmelserna skulle vara sådana som ges ut av fastighets- och hyresföretag. Utom av fastighets- och hyresföretag har i Finland under senare år getts ut ett par prospekt av företag som bedriver medicinsk forskning och ett av ett båttrafikföretag, vilka skulle beröras av de föreslagna befogenheterna.

Att godkännandet av prospekten flyttas från Finansinspektionen till ESMA, som är beläget i Paris, skulle eventuellt försvåra dessa företags anskaffning av finansiering. Att sköta ärenden med inhemska behöriga myndigheter kan i de flesta fall vara lättare och snabbare än hos ESMA, eftersom man har ett gemensamt språk med tillsynsmyndigheten och de flesta företag som publicerar prospekt är belägna i huvudstadsregionen liksom Finansinspektionen. Enligt förslaget är det visserligen också möjligt för ESMA att om den så önskar delegera godkännandet av prospektet till Finansinspektionen. I detta fall kunde tiden för behandlingen av prospektet dock bli längre.

I Finland skulle bestämmelserna gälla framförallt sådana företag som finansierar bostäder och lokaler i Finland. De föreslagna ändringarna kan göra det besvärligare för de företag som berörs att skaffa finansiering och höja priset för finansieringen. Om det blir svårare eller dyrare att skaffa finansiering för fastighets- och hyresföretag kan det ha indirekta konsekvenser för priserna på bostäder och lokaler i Finland.

I Finland finns två registrerade EuSEF-fonder, en EuVECA-fond men inte en enda ELTIF-fond. I Finland finns två förvaltare av alternativfonder, som sköter ovannämnda fonder. Den ena EUSEF-fonden stöder arbetsvålbefinnande inom den offentliga sektorn och den andra

sysselsättning av invandrare. EuSEF-fonderna är fonder som är specialiserade på socialt företagande. Det är därför möjligt att det skulle vara svårare för ESMA att bedöma fondernas samhälleliga betydelse i olika medlemsstater och på så sätt besluta om registreringen av dem. Dessutom kunde koncentrationen av tillsynen hos ESMA höja tröskeln för speciellt små aktörer att grunda sådana fonder.

Överföringen av rapporteringen av transaktioner för värdepappersföretag från den nationella behöriga myndigheten till ESMA medför systemkostnader för företagen. I Finland finns cirka 60 värdepappersföretag och största delen av dem genomför transaktioner. Utom värdepappersföretagen tillhandahåller också kreditinstitut investeringstjänster. Största delen av de finländska värdepappersföretagen är små aktörer. Direkt rapportering av transaktioner till ESMA eller anlitan av en internationell tillhandahållare av rapporteringstjänster kan medföra betydande tilläggskostnader för dem i förhållande till deras storlek. Å andra sidan kan centraliseringen leda till mindre kostnader för stora finanskoncerner som nu måste rapportera sina transaktioner till flera olika nationella tillsynsmyndigheter.

Dessutom kan det medföra tilläggskostnader för placerings- och alternativfonder om de kommer att omfattas av ESMA:s rätt till produktinterventioner. Lagstiftningen om placerings- och alternativfonder skulle dock ändras så att den motsvarar lagstiftningen om värdepappersföretag, vilket skulle öka jämlikheten i konkurrensvillkoren på finansieringsmarknaden för aktörerna. I Finland finns cirka 400 placeringsfonder och nästan lika många alternativfonder, vilka förvaltas av 25 fondbolag och 103 förvaltare av alternativfonder.

Tillhandahållare av rapporteringstjänster är nya aktörer som ännu inte finns i Finland. Tillhandahållare av rapporteringstjänster erbjuder sina tjänster över medlemsstaternas gränser och det kan därför anses ge skalafördelar om tillsynen av dem koncentreras hos ESMA. Likaså kan det anses effektivt att koncentrera tillsynen av kritiska och tredjeländers referensvärden hos en aktör, eftersom samma referensvärden är viktiga både inom EU och i flera medlemsstater. För närvarande har Finland inga referensvärden som ska övervakas.

Genom de ändringar som föreslås i Solvens II-direktivet ökas EIOPA:s roll när det gäller att godkänna interna modeller, både för försäkringsföretag och för grupper av försäkringsföretag, i det senare fallet särskilt när det finns meningsskiljaktigheter mellan de nationella behöriga myndigheterna. Förslagen har inga direkta konsekvenser för försäkringsbolagens verksamhet.

I Finland är försäkringsverksamheten huvudsakligen nationell. Det finns endast litet gränsöverskridande utbud, med undantag för frivilliga försäkringar som tas av stora företag. Skadeförsäkringsmarknaden i Finland skiljer sig från andra nationella försäkringsmarknader genom att trafikförsäkringen i fråga om personskador är mycket täckande i Finland i förhållande till andra medlemsstater. Från trafikförsäkringen utbetalas permanenta livslånga pensioner som är primära i förhållande till det lagstadgade socialskyddet, medan trafikförsäkringsersättningarna i andra medlemsstater kan betalas som engångsersättningar och är sekundära i förhållande till det lagstadgade socialskyddet. Av dessa orsaker är försäkringsbolags långsiktiga ansvarsförbindelser för trafikförsäkringar i balansen betydligt större än i vissa andra medlemsstater. De finländska skadeförsäkringsföretagen har fått i uppgift att sköta den lagstadgade olycksfallsförsäkringen. Också i denna försäkringsform är det liksom när det gäller trafikförsäkringar fråga om en mycket långsiktig rörelse som medför en betydande ansvarsskuld. Tillsammans utför dessa två nationella försäkringsformer mer än hälften av ansvarsskulden i ett skadeförsäkringsbolags balans. När det är fråga om försäkringsformer som baserar sig på den nationella lagstiftningen, vilka gällande riskerna avviker betydligt från motsvarande försäkringsformer i andra länder måste man i princip anta

att de nationella tillsynsmyndigheterna skulle ha de bästa förutsättningarna att bedöma beslutsförslag som gäller dem.

I samband med avtalet om Finlands anslutning till EU lämnades Finlands lagstadgade arbetspensionsförsäkringsverksamhet utanför tillämpningsområdet för EU:s livsförsäkringsdirektiv och är nu också utanför tillämpningsområdet för Solvens II-direktivet som nu ska ändras. De finländska pensionsstiftelserna och -kassorna står i fråga om den lagstadgade arbetspensionsförsäkringsverksamheten också utanför tillämpningsområdet för tilläggspensionsdirektivet (*IORP II-direktivet*). De finländska arbetspensionsföretagen lämnas inte heller in uppgifter till de europeiska finansiella tillsynsmyndigheterna. Arbetspensionsbolagen är socialskyddsfonder som omfattas av nationella befogenheter och som berörs av den nationella solvenslagstiftningen. De bedriver inte heller gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster.

5 Självstyre för Åland

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 5 kap. 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

6 Nationell behandling av förslagen och behandling av förslagen i Europeiska unionen

Förslagen och utkastet till statsrådets skrivelse som hänför sig till den har varit ute på remiss i ett skriftligt förfarande i sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10) samt i sektionen för försäkringstjänster (sektion 16).

Behandlingen av kommissionens förslag inleddes i rådets arbetsgrupp för finansiella tjänster den 18 oktober 2017. De andra medlemsstaternas officiella ståndpunkter till förslagen är ännu inte kända.

Vid Europaparlamentet är det ansvariga utskottet för förslaget utskottet för ekonomi och valutafrågor (*ECON*). Europaparlamentet har inte ännu inlett behandlingen av förslagen och har inte utsett en eller flera föredragande.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig allmänt positivt och konstruktivt till utvecklandet och stärkandet av det europeiska systemet för finansiell tillsyn. Integrering av finansmarknaden, enhetlig tillsyn och tillämpning av enhetliga bestämmelser är mål i rätt riktning med tanke på utvecklandet av finansmarknaden inom EU. Då kapitalet rör sig över statsgränserna och finansinstitut erbjuder sina tjänster i allt fler länder är det befogat att utveckla tillsynen på EU-nivå, särskilt i fråga om verksamhet som är klart gränsöverskridande och i förhållande till aktörer i tredjeländer.

De europeiska tillsynsmyndigheternas ansvarsområden och bestämmelserna om dem har ändrats efter att det europeiska systemet för finansiell tillsyn inrättades. Det är befogat att se över deras uppgifter och förvaltning. Till och med en grundligare granskning och effektivisering av tillsynsarkitekturen hade i detta sammanhang varit befogad och då kopplingarna mellan finansieringssektorerna blir starkare borde man i den fortsatta beredningen utreda förutsättningarna för att göra förfarandena för de europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma kommitté flexibla. Statsrådet anser det problematiskt att man i den aktuella revideringen av det europeiska systemet för finansiell tillsyn inte på ett ändamålsenligt sätt beaktar resolutionsmyndigheternas oberoende inom EBA:s förvaltning. Också i övrigt borde

det av EBA-förordningen klart framgå till vilka delar de bestämmelser som är förpliktigande för de behöriga myndigheterna gäller också resolutionsmyndigheterna.

Det enhetliga regelverket bör tillämpas enhetligt i de olika medlemsstaterna. Statsrådet understöder allmänt förslag som syftar till att stärka enhetligheten. Man bör dock i rådets arbetsgrupp säkerställa att inte enhetligheten stärks på bekostnad av den nationella tillsynens effektivitet och att de nationella specialbehoven fortfarande kan beaktas. I frågor som gäller enhetligheten i tillsynen föreslås att beslutanderätten ges till en ny oberoende styrelse. Detta kan anses leda till effektivare beslutsfattande i ärenden där tillsynsstyrelsen inte har lyckats fatta beslut. Då merparten av ansvaret för tillsynen ändå förblir hos de nationella behöriga myndigheterna räcker sakkunskapen hos styrelsen, som är relativt liten, eller hos de europeiska tillsynsmyndigheternas personal inte nödvändigtvis till, åtminstone i början, för att sköta alla de uppgifter som föreslås för dem. Därför borde man i rådets arbetsgrupp säkerställa förutom att maktförhållandena mellan de beslutande organen är tydliga och klart avgränsade också att styrelsen och personalen kan sköta de uppgifter de åläggs sakkunnigt och effektivt. Statsrådet anser allmänt att också de ändringar som föreslås i ESRB:s förvaltning är motiverade.

Statsrådet ställer sig positivt till de åtgärder som syftar till att stärka de europeiska tillsynsmyndigheternas existerande befogenheter. Statsrådet anser det befogat bland annat att de europeiska tillsynsmyndigheternas roll stärks när det gäller den centraliserade uppföljningen av utvecklingen av lagstiftningen i tredjeländer. Det föreslås också att de europeiska tillsynsmyndigheternas rätt att få information ska stärkas. Till denna del understryker statsrådet att rättigheterna att få information och de administrativa sanktionerna i förhållande till dem bör vara proportionerliga.

Överhuvudtaget anser statsrådet att det är viktigt att man vid fastställandet av de administrativa sanktionerna följer de verksamhetsmodeller och lösningar som allmänt följs i lagstiftningen om finansieringstjänster. De administrativa sanktionerna bör vara tillräckligt förebyggande, men å andra sidan proportionerliga för att säkerställa att proportionalitetsprincipen och de grundläggande rättigheterna följs. Man bör ännu fästa uppmärksamhet vid att bestämmelserna om de administrativa sanktionerna är exakta och klart avgränsade.

I förslagen betonas att principerna för bättre lagstiftning ska beaktas också i fråga om de europeiska tillsynsmyndigheternas antagande av tilläggsakter och efterhandskontrollen av anvisningar och rekommendationer stärks. Statsrådet anser att tydliga bestämmelser är viktiga och förhåller sig därför positivt till de ändringar som föreslås.

Statsrådet anser det allmänt motiverat att man skapar verksamhetsförutsättningar för nya innovativa och hållbara affärsverksamhetsmodeller och att finansieringsmarknadens funktion och hållbarhet bedöms från ekonomiska, sociala och miljöperspektiv. Alla dylika nya uppgifter som de europeiska tillsynsmyndigheterna påförs bör dock vara sådana att de kan genomföras i praktiken och att de praktiska åtgärder som genomförs på basis av dem är förutsägbara.

Enligt förslagen överförs vissa direkta tillsynsbefogenheter från de nationella behöriga myndigheterna till ESMA. Kommissionen betraktar de direkta tillsynsbefogenheterna som de första stegen mot en gemensam europeisk tillsynsmyndighet för kapitalmarknaden. Enligt statsrådets uppfattning framgår inte helhetsbilden av det europeiska systemet för finansiell tillsyn och särskilt inte de långsiktiga målen för centraliseringen av de direkta befogenheterna av förslagen. Åtgärderna för att utvidga ESMA:s direkta tillsyn blir delvis splittrade. I samband med förhandlingarna om ändringsförslagen borde man därför sträva efter att

utvärdera centraliseringen av de enskilda tillsynsbefogenheterna i förhållande till målen på längre sikt.

I princip är de europeiska tillsynsmyndigheternas direkta befogenheter och tillsyn motiverade när det är fråga om klart gränsöverskridande verksamhet och antalet aktörer som tillsynen omfattar är begränsat. Av det nya tillsynsansvar som föreslås för ESMA kan exempelvis tillsynen över tillhandahållare av referensvärden och rapporteringstjänster anses befogad. Också den roll som ESMA föreslås få när det gäller samordning och informationsutbyte av utredningen av misstankar om missbruk på marknaden kan understödjas. Dessutom kan koncentrationen av rapporteringen av transaktioner till ESMA i princip understödjas om det säkerställs att proportionalitetsprincipen följs och att övergångsperioden är tillräckligt lång.

Till alla delar förefaller dock inte förslagen genuint stöda målen för kapitalmarknadsunionen, särskilt när det gäller underlättandet av lagstiftningsbördan för små aktörer. När det gäller de bestämmelser om vilka nyligen avtalats kan det också vara för tidigt att centralisera befogenheter. Man borde kunna motivera koncentrationen av befogenheterna genom en analys av karaktären hos den verksamhet som tillsynen gäller. När det gäller tillsynsuppgifter i konsumentgränssnittet är det bland annat av språkliga skäl befogat att bevara dem hos de nationella behöriga myndigheterna. Särskilt förhåller sig statsrådet med reservation till att tillsynsbefogenheterna gällande prospekten för vissa branscher koncentreras till ESMA eftersom det inte framförts några trovärdiga motiveringar till att just dessa branschers prospekt ska koncentreras. Dessutom kan de centraliserade befogenheterna för förvaltare som förvaltar många typer av fonder leda till praktiska problem, då ESMA måste tillämpa också nationell lagstiftning och fonderna övervakas av olika myndigheter.

Statsrådet anser därför att man i rådets arbetsgrupp noggrant bör utreda exaktheten och gränsdragningarna när det gäller de befogenheter som koncentreras hos ESMA samt deras inbördes ändamålsenlighet. Man bör undvika att befogenheterna blir överlappande och ineffektiva och uppfyllandet av proportionalitetsprincipen bör säkerställas också när det gäller de direkta tillsynsavgifterna. Dessutom anser statsrådet att det bör säkerställas att finansinstituten och emittenter får ett tillräckligt rättskydd och att de nationella behöriga myndigheterna får tillräcklig information.

Eftersom en betydande del av de finländska skadeförsäkringsföretagens ansvar gäller nationella lagstadgade försäkringsformer förutsätter de ytterligare tillsynsbefogenheter som planeras för EIOPA att Finansinspektionen aktivt samarbetar med EIOPA. Enligt statsrådets uppfattning borde EIOPA:s övervakande roll bedömas från delvis andra utgångspunkter än ESMA:s och EBA:s roller inom tillsynen. Statsrådet är dock berett att godkänna förslaget på det villkor att lagstiftningsbördan inte väsentligt ökar på grund av det aktuella förslaget. Också konsekvenserna av att EIOPA får en större roll samt befogenheternas exakthet och avgränsningar bör säkerställas i rådets arbetsgrupp.

Statsrådet förhåller sig med reservation till den föreslagna nya finansieringsmallen för de europeiska tillsynsmyndigheterna, där de indirekta tillsynsavgifter som ska samlas in från branschen utgör 60 procent av de europeiska tillsynsmyndigheternas budget. Ändringarna kan i Finland leda till parallella avgifter och en omotiverad extra administrativ börda för både de behöriga myndigheterna som ska samla in avgifterna och för finansinstituten. Kommissionen har också övervägt att koncentrera insamlingen av avgifterna till de europeiska tillsynsmyndigheterna, men förkastat detta alternativ på grund av de högra kostnaderna. Statsrådet anser att man i den fortsatta beredningen bör utreda vilket som är det effektivaste sättet att samla in tillsynsavgifterna och säkerställa att avgiftsgrunderna samt avgifternas totala belopp till väsentliga delar avgränsas i förordningstexten.

I ändringsförslagen ingår särskilt när det gäller de direkta tillsynsbefogenheterna många befogenheter för kommissionen att anta kompletterande delegerade akter. Statsrådet anser att de befogenheter och rättigheter som föreslås i princip är motiverade men samtidigt borde dessa befogenheter och andra befogenheter av samma typ i förordningstexten anges så tydligt och med så tydliga avgränsningar som möjligt och med stöd av dem borde inte beslut om eller ändringar av centrala och väsentliga delar av lagstiftningen genomföras. Detta gäller särskilt de föreslagna delegerade akterna om förfaranden för fastställande av administrativa sanktioner och avgiftsgrunderna för tillsynsavgifterna.