EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.5.2009
KOM(2009) 252 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Den finansiella tillsynen i Europa

{SEK(2009) 715}
{SEK(2009) 716}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Den finansiella tillsynen i Europa

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

Under finanskrisen framträdde betydande brister i den finansiella tillsynen, både i fråga om enskilda fall som när det gäller det finansiella systemet som helhet. De gällande tillsynsordningarna visade sig otillräckliga för att förebygga, hantera och lösa krisen. De nationellt baserade tillsynsmodellerna har inte hållit jämna steg med den faktiska utvecklingen på dagens integrerade och sammanflätade europeiska finansiella marknader, där många finansiella företag opererar över nationsgränserna. Genom krisen kom allvarliga brister i dagen i fråga om samarbetet, samordningen och det ömsesidiga förtroendet mellan de nationella tillsynsorganen och den inbördes förenligheten mellan deras metoder.

Kommissionen har medverkat nära i samordningen av medlemsstaternas betydande insatser för att återställa för de finansiella instituten genom garantiprogram, tillskott av ytterligare kapital och åtgärder för att lyfta bort problemposter från balansräkningarna och samtidigt säkerställa att de institut som tar emot stöd vidtar nödvändiga åtgärder för att på nytt nå lönsamhet. Dessa insatser bör kompletteras med åtgärder för att ta itu med de brister i tillsynen som framträtt under krisen.

I november 2008 gav kommissionen en högnivågrupp med Jacques de Larosière som ordförande i uppdrag att ge den rekommendationer om hur tillsynsordningarna i Europa skulle kunna förstärkas så att de bättre skyddade EU-medborgarna och återuppbyggde förtroendet för det finansiella systemet. Som en av de båda största finansiella marknaderna i världen har EU också ett klart ansvar att främja finansiell stabilitet och trygghet i ett globalt perspektiv – och för att lyckas med det måste unionen själv ha ett starkt ramverk för reglering och tillsyn.

I Laroisièregruppens slutrapport från den 25 februari 2009 redovisas en välavvägd och pragmatisk vision av ett nytt system för den finansiella tillsynen i Europa. Det centrala inslaget i denna vision är förslagen att stärka samarbetet och samordningen mellan de nationella tillsynsorganen genom att inrätta nya europeiska tillsynsmyndigheter och, för första gången, ett organ på EU-nivå som ska bevaka riskerna för det finansiella systemet som helhet.

Kommissionen välkomnade och stödde i sitt meddelande *Främja återhämtning i Europa* av den 4 mars 2009[1] den allmänna inriktningen i dessa rekommendationer[2]. Med stöd av rekommendationerna i Larosièrerapporten har kommissionen lagt fram en handlingsplan för att reformera ordningarna för reglering och tillsyn av de finansiella marknaderna. Kommissionen har redan vidtagit en rad åtgärder för att genomföra en reform av regleringen, bland annat betydande initiativ om alternativa investeringsfonder, däribland hedgefonder, och

---

[1] Kommissionens meddelande av den 4 mars 2009 inför Europeiska rådets vårmöte – *Främja återhämtning i Europa*, KOM(2009) 114 slutlig.

[2] Se rapporten från högnivågruppen för finansiell tillsyn i EU, som offentliggjordes den 25 februari 2009. Gruppens ordförande var Jacques de Larosière.

ersättning till företagsledare. Ytterligare initiativ på området för kapitalkrav för banker kommer att följa i juni.

Med hänsyn till det trängande behovet av parallella insatser på tillsynsområdet har kommissionen föreslagit en ovanligt snäv tidsplan för fullbordandet av förberedelserna för en reform av den finansiella tillsynen i Europa. Diskussionerna i Europeiska rådet, rådet och Europaparlamentet och det offentliga samrådet har visat på bred samsyn om behovet av reformer och om de mål som ska uppnås som ligger i linje med Laroisièrerapporten och kommissionens förslag för uppföljningen av den.

Detta meddelande är ett viktigt steg på vägen. I det redovisas den grundläggande strukturen hos ett nytt europeiskt ramverk för den finansiella tillsynen. Kommissionen vill inhämta Europeiska rådets stöd för denna struktur, så som den läggs fram i slutsatserna. Avsikten är att förslagen till de ändringar av lagstiftningen som krävs för att sätta i kraft det ramverk för EU-tillsyn som beskrivs här ska läggas fram under hösten efter ytterligare samråd med intressenterna så att de kan antas i så god tid att det reformerade ramverket ska börja kunna fungera fullt ut under 2010.

Kommissionen välkomnar synpunkter från intressenterna på detta meddelande. Tidsfristen för dessa är den 15 juli 2009.

2. ETT NYTT RAMVERK FÖR EU-TILLSYN

Som förutskickades i meddelandet av den 4 mars 2009 kommer kommissionen att föreslå att ett effektiviserat EU-ramverk för finansiell tillsyn inrättas bestående av följande båda pelare (se figur i bilagan):

– ett **EU-råd för systemrisker**, ”European Systemic Risk Council” **(ESRC),** som ska övervaka och bedöma möjliga hot mot den finansiella stabiliteten som kan uppstå på grund av den makroekonomiska utvecklingen och utvecklingen inom det finansiella systemet som helhet (”makroprudentiell tillsyn”). ESRC skulle ge tidig varning om systemomfattande risker som kan hålla på att byggas upp och i tillämpliga fall rekommendera åtgärder för att hantera dessa risker. Inrättandet av ESRC kommer att råda bot på en av de grundläggande svagheter som kommit i dagen under krisen: det finansiella systemets sårbarhet för sammankopplade, komplexa systemrisker omfattande en eller flera sektorer.

– Ett **EU-system för finansiell tillsyn**, ”European System of Financial Supervisors” **(ESFS),** bestående av ett kraftfullt nät av nationella tillsynsorgan som arbetar tillsammans med nya EU-tillsynsmyndigheter för att se till att de enskilda finansiella företagen har sunda finanser och skydda konsumenter av finansiella tjänster (”mikroprudentiell tillsyn”). I detta nya EU-nät kommer ansvaret att delas upp på områden som stöder varandra inbördes så att den nationella tillsynen över företag kombineras med en centraliserad hantering på EU-nivå av specifika uppgifter för att främja harmoniserade regler och konsekvens i tillsyn och genomförande. Nätverket bör bygga på principerna om partnerskap, flexibilitet och subsidiaritet. Det bör söka öka det inbördes förtroendet mellan de nationella tillsynsorganen, bland annat genom att säkerställa att tillsynsmyndigheterna i värdmedlemsstaterna har skäligt inflytande när det gäller att fastställa policyer för finansiell stabilitet och konsumentskydd så att man mer effektivt kan hantera gränsöverskridande risker.

Det är av central betydelse att båda pelarna i det nya tillsynssystemet genomförs för att man ska kunna uppnå värdefulla samverkansvinster, ömsesidigt stärka effekterna på den finansiella stabiliteten och säkerställa ett fullständigt sammanhängande ramverk för makro- och mikroprudentiell tillsyn. Det skulle vara otillräckligt att förstärka EU-lagstiftningen om finansiella tjänster och samtidigt behålla ett tillsynssystem som visade flera tillkortakommanden under krisen. Samtidigt måste skillnader i införlivandet av gemenskapslagstiftningen i medlemsstaterna till följd av undantag, avvikelser, tillägg eller oklarheter i de gällande direktiven identifieras och avlägsnas så en harmoniserad kärna av bestämmelser (”en enda regelbok”) kan definieras och tillämpas inom hela EU av alla tillsynsorgan. Denna process kan effektiviseras genom att man, när så är möjligt, inför bestämmelser på EU-nivå med ett större inslag av direkt tillämplighet.

Den nya EU-ramorganisationen för finansiell tillsyn måste omfattas av fullt ansvar gentemot de politiska myndigheterna inom EU. Den måste utveckla en gemensam tillsynskultur, vara öppen för alla medlemsstaters intressen – och för behovet av ett välavvägt, inbördes stärkande och förtroendeskapande förhållande mellan hem- och värdmedlemsstaternas myndigheter. Den måste tillämpa ett system som bygger på höga, likvärdigt tillämpade tillsynsstandarder som behandlar alla marknadsaktörer rättvist och konsekvent, samtidigt som det garanterar tillsynsorganens oberoende i utförandet av sina uppgifter.

Genom detta initiativ följer EU inte bara upp sina uppmaningar inom ramen för G20 till internationell handling för att bygga upp ett starkare, mera globalt enhetligt, system för reglering och tillsyn av den finansiella sektorn i framtiden[3]: man upprättar också moderna övergripande regionala ramar vars principer bör antas på internationell nivå.

3. EU-RÅDET FÖR SYSTEMRISKER (ESRC)

3.1. Behovet av en reform av den makroprudentiella tillsynen

Bristerna i de nuvarande ordningarna för makroprudentiell tillsyn har resulterat i dramatiska konsekvenser inom hela det globala finansiella systemet. Många av de obalanser som byggts upp inom detta system före krisen kan tillskrivas en våldsam kreditexpansion och en framväxande inflation när det gäller priserna på tillgångarna tillsammans med en allmän undervärdering av finansiella risker i en situation med obruten, ej inflationsdrivande ekonomisk tillväxt. Mot denna bakgrund beslutade G20 att stärka det världsomspännande skyddet för den globala finansiella stabiliteten genom det nyligen inrättade organet för finansiell stabilitet ”Financial Stability Board” (FSB)[4] som förutsätts samarbeta nära med Internationella valutafonden (IMF) för att ge tidig varning om makroprudentiella risker på global nivå. Samtidigt planerar den amerikanska regeringen att inrätta ett kraftfullt organ som ska ansvara för makroprudentiell tillsyn av landets finansiella system.

EU behöver också ett liknande organ som ansvarar för den makroprudentiella tillsynen över det finansiella systemet inom hela EU och som ska påvisa risker för den finansiella stabiliteten och i tillämpliga fall utfärda riskvarningar och/eller rekommendationer till åtgärder för att hantera riskerna. De nuvarande ordningarna inom EU lägger alltför liten vikt vid de makroprudentiella aspekterna. De makroprudentiella analyser som görs är inte sammanhängande utan utförs av olika myndigheter på skiftande nivåer, och det finns inte

---

[3] Se förklaringen av den 2 april 2009 från toppmötet i London.

[4] En efterföljare till ”Financial Stabilty Forum” (FSF).

någon mekanism för att försäkra sig om att varningar och/eller rekommendationer som gäller makroprudentiella risker följs upp och omsätts i handling. När den kris vi nu har upplevt var under uppsegling gjordes ingen tillfredsställande analys av de komplexa marknadsriskerna och inga slutsatser drogs heller beträffande konsekvenserna för politiken på reglerings- och tillsynsområdena. Denna osammanhängande ordning måste reformeras eftersom de ekonomiska kostnaderna för brister i den makroprudentiella tillsynen, som vi kunnat se, kan bli ytterst betungande.

3.2. ESRC:s uppgifter och ansvar

Kommissionen kommer att föreslå att ESRC inrättas som ett nytt, oberoende organ med ansvar för att säkerställa finansiell stabilitet genom att utföra makroprudentiell tillsyn på EU-nivå. I detta syfte bör ESRC utföra följande:

ESRC:s uppgifter

- Att insamla och analysera all information som är relevant för övervakningen och bedömningen av potentiella hot mot den finansiella stabiliteten till följd av den makroekonomiska utvecklingen och utvecklingen inom det finansiella systemet som helhet.
- Att identifiera och prioritetsordna dessa risker.
- Att utfärda riskvarningar när riskerna bedöms vara väsentliga.
- Att i tillämpliga fall ge rekommendationer om åtgärder som bör vidtas för att hantera påvisade risker.
- Att övervaka den föreskrivna uppföljningen av varningar och rekommendationer.
- Att samarbeta effektivt med IMF, FSB och dessas motsvarigheter i tredjeländer.

ESRC:s viktigaste uppgift skulle vara att bedöma stabiliteten hos EU:s finansiella system som helhet mot bakgrund av den makroekonomiska utvecklingen och de allmänna tendenserna på de finansiella marknaderna. Om väsentliga risker för den finansiella stabiliteten kan förväntas, ska ESRC ge tidig varning och i tillämpliga fall utfärda rekommendationer till korrigerande åtgärder. ESRC:s varningar och rekommendationer kan vara av allmän natur eller avse enskilda medlemsstater och tidsfrister ska anges för de politiska reaktioner som krävs. Varningar och rekommendationer ska föras vidare via Ekofin och/eller de nya europeiska tillsynsmyndigheterna. ESRC skulle också ansvara för övervakningen av att dess rekommendationer efterlevs med stöd av rapporter från mottagarna av rekommendationerna.

ESRC skulle inte ha några rättsligt bindande befogenheter men förväntas ändå komma att utöva ett betydande inflytande på mottagarna av varningarna och rekommendationerna på grund av den höga kvaliteten på dess analyser och eftersom alla centralbanker och tillsynsmyndigheter i EU samt kommissionen deltar i dess arbete. Det kan därför förväntas att de som tar emot varningar och rekommendationer kommer att vidta åtgärder med anledning av dem, såvida inte en tillfredsställande motivering kan ges för avståendet från att agera. I korthet kommer uppföljningen av varningarna och rekommendationerna att ske genom en ”följ eller förklara-modell”. ESRC ska för varje enskilt fall göra en egen bedömning av huruvida en rekommendation ska vara konfidentiell eller offentliggöras. Med tanke på att

ESRC:s rekommendationer inte avses vara bindande bör man dock ta hänsyn till att deras effektivitet ökas genom offentliggöranden.

ESRC skulle vara fullständigt redovisningsskyldigt inför rådet och Europaparlamentet. Denna redovisningsskyldighet skulle fullgöras genom regelbundna rapporter (minst halvårsrapporter) till institutionerna. Tätare rapportering förväntas vid omfattande finansiella svårigheter, även om det bör påpekas att ESRC inte ska vara ansvarigt för det praktiska genomförandet av krishanteringen.

3.3. ESRC:s sammansättning och funktionssätt

Centralbankerna bör ha en ledande roll i den makroprudentiella tillsynen. Deras huvudsakliga ansvarsområden gäller upprätthållandet av penningpolitisk och finansiell stabilitet. De analyser som krävs för att utföra makroprudentiella uppgifter kan också delvis bygga på de ekonomiska och penningpolitiska analyser som centralbankerna gör inför fastställandet av penningpolitiken. Ytterligare uppgifter och analyser av svaga punkter i det finansiella systemet kommer dock också att krävas. Centralbankerna har också en funktion av avgörande betydelse som finansiellt säkerhetsnät genom sin roll som långivare i sista instans, ”lenders of last resort”. Eftersom säkerställandet av finansiell stabilitet är ett grundläggande ansvar för centralbankerna kommer kommissionen att föreslå att centralbankscheferna i de 27 medlemsstaterna och ECB:s ordförande ska ingå i ESRC. Deltagandet i ESRC ska inte påverka befintligt ansvar på området för finansiell stabilitet.

Det är också oundgängligen nödvändigt att organ för mikroprudentiell tillsyn deltar i ESRC:s arbete. Det faktum att finansiella institut och marknader är nära sammanflätade innebär också helt klart att övervakningen och bedömningen av potentiella systemiska risker bör bygga på en omfattande uppsättning makroekonomiska och mikrofinansiella uppgifter och indikatorer. De organ som ansvarar för mikroprudentiell tillsyn har ingående kunskap om utvecklingen på de finansiella marknaderna och i de stora företagen och kommer att kunna tillhandahålla uppgifter av avgörande betydelse för bedömningen av stabilitetsriskerna. Ordförandena i de tre europeiska tillsynsmyndigheterna inom ESFS och företrädare på hög nivå för de nationella tillsynsmyndigheterna bör därför medverka i arbetet. För att hålla ESRC inom dimensioner som möjliggör ett effektivt arbete skulle medlemskapet för tillsynsorganen i ESRC begränsas till de tre ordförandena i de europeiska tillsynsmyndigheterna. En företrädare på hög nivå för de nationella tillsynsmyndigheterna bör dock, som observatör, åtfölja varje centralbankschef (en ”1+1-modell”). Vilken företrädare som åtföljer respektive centralbankschef kan variera från sammanträde till sammanträde, beroende på vilka frågor som ska diskuteras i ESRC. Detta gäller särskilt de medlemsstater som har flera tillsynsmyndigheter.

Även kommissionen bör ha en ledamot i ESRC, bland annat på grund av kommissionens fördragsenliga ansvar för övervakningen av den makroekonomiska utvecklingen. Kommissionen övervakar och analyserar regelbundet utvecklingen och politiken på det makroekonomiska området och påvisar makrofinansiella risker. Den har både nödvändig landsspecifik expertis och ett EU-omfattande perspektiv och bör därför ha goda förutsättningar för att bidra till ESRC:s arbete.

Deltagande av finansministrar skulle kunna uppfattas påverka ESRC:s uppgift att ge oberoende tekniska analyser av makroprudentiella risker. Eftersom den offentliga finanspolitiken och skattepolitiken kan förstärka eller mildra risker för den finansiella stabiliteten avses dock ordföranden i Ekonomiska och finansiella kommittén företräda finansministrarna genom att delta som observatörer i ESRC:s sammanträden. Därigenom

skulle man också beakta den roll som finansministerierna spelar i hanteringen och lösningen av kriser och skapa ett smidigt informationsflöde mellan ESRC och de politiska instanserna.

ESRC bör sammanträda minst en gång i kvartalet och oftare i tider då det finansiella systemet utsätts för påfrestningar. Alla ledamöter och observatörer bör ha rätt att delta och yttra sig. För att effektivisera beslutandeprocessen bör dock endast ledamöterna i ESRC (dvs. ECB:s ordförande, de nationella centralbankscheferna, ordförandena i de europeiska tillsynsmyndigheterna och kommissionens ledamot) ha rösträtt. Rösterna avses inte vägas, och besluten bör fattas med enkel majoritet.

I linje med rekommendationen i Laroisièrerapporten bör ECB:s ordförande fungera som ordförande i ESRC (och, om så blir fallet, bör även ECB:s vice ordförande vara ledamot, eftersom ordföranden i ESRC ska vara oberoende och inte rösta). Eftersom ordföranden kommer från en centralbank inom eurosystemet förefaller det lämpligt att vice ordföranden väljs bland ledamöterna från medlemsstaterna utanför euroområdet (och vice versa i tillämpliga fall).

En liten styrgrupp – bestående av ESRC:s ordförande och vice ordförande, tre ytterligare centralbanksföreträdare inom ESRC, ordförandena i de nya europeiska tillsynsmyndigheterna och kommissionens ledamot – bör inrättas för att förbereda sammanträdena och se till att de genomförs effektivt. Dessutom bör det inrättas en rådgivande teknisk kommitté med företrädare för samtliga nationella tillsynsmyndigheter som ska ge tekniskt stöd åt ESRC, bland annat genom att utarbeta ingående tekniska analyser av frågor som berör den finansiella stabiliteten. Det förefaller tillrådligt att ESRC i sin verksamhet också inhämtar råd av intressenter inom den privata sektorn, däribland företrädare för konsumenter. ECB kommer att ge administrativt och logistiskt stöd och bidra med tekniskt expertkunnade

ESRC avses samarbeta nära med IMF, FSB och motsvarande organ i tredjeländer inom ett system för tidig varning, till exempel för att fästa uppmärksamheten vid potentiella risker inom det finansiella systemet utanför EU. På så sätt kan ESRC förväntas öka EU:s inflytande inom varje globalt riskvarningssystem.

ESRC:s sammansättning

Ledamöter:

– Ordförande: ECB:s ordförande

– Vice ordförande (vald av ESRC:s ledamöter)

– Centralbankscheferna i de 27 medlemsstaterna

– ECB:s vice ordförande

– Ordförandena i de tre europeiska tillsynsmyndigheterna

– En företrädare för Europeiska kommissionen

Observatörer:

– En företrädare för de nationella tillsynsmyndigheterna, åtföljande varje nationell centralbankschef (”1+1-modell”)

– Ordföranden i Ekonomiska och finansiella kommittén

3.4. Rättslig grund för ESRC

Endast om det finns ordningar inrättade som tar vederbörlig hänsyn till det inbördes beroendet mellan mikro- och makroprudentiella risker kan alla intressenter, t.ex. finansiella institut, investerare och konsumenter, känna tillräckligt förtroende för att inleda finansiella aktiviteter över nationsgränserna. Stabilitetstillsynen har tidigare alltför ofta uteslutande inriktats på mikronivån: tillsynsorganen bedömde balansräkningarna i enskilda finansiella institut utan att tillräckligt beakta samspelet mellan instituten och mellan instituten och det vidare finansiella systemet. Att ge ett sådant vidare perspektiv är en uppgift för den makroprudentiella tillsynen. Den ska övervaka och bedöma potentiella risker för den finansiella stabiliteten till följd av händelser som kan påverka vissa sektorer eller det finansiella systemet som helhet. Genom sin funktion att kontrollera sådana risker bör ESRC bli ett betydelsefullt inslag i en integrerad tillsynsstruktur inom EU. En sådan struktur krävs för att medlemsstaterna ska kunna reagera konsekvent och utan dröjsmål, så att man kan undvika osammanhängande angreppssätt och förbättra den inre marknadens funktion. Som en integrerad del av det rättsliga och institutionella ramverket kommer ESRC dessutom att göra det lättare att konsekvent, enhetligt och effektivt genomföra och tillämpa gemenskapsbestämmelserna för gränsöverskridande finansiella tjänster.

Kommissionen har tagit ställning till en rad möjliga alternativ och finner det lämpligast att ESRC inrättas med artikel 95 i EG-fördraget som grund som ett organ utan status som juridisk person. Denna rättsliga grund skulle medge att ESRC ges de centrala egenskaper som kort redovisats ovan och ett mandat som omfattar hela den finansiella sektorn utan undantag. Försäkring skulle till exempel också kunna ingå i mandatet. Därigenom skulle ESRC också tillsammans med ESFS kunna bilda ett gemensamt innovativt ramverk för den finansiella tillsynen, samtidigt som en klar åtskillnad upprätthålls mellan ansvarsområdena för ESRC respektive övriga institutioner. Detta val av rättslig grund hindrar inte att ansvar överförs till

ECB beträffande vissa av ESRC:s uppgifter genom en rättsakt som antas i enlighet med artikel 105.6 i EG-fördraget.

4. EU-SYSTEMET FÖR FINANSIELL TILLSYN (ESFS)

4.1. Behovet av mikroprudentiella reformer

När det gäller mikroprudentiell tillsyn har EU nått gränsen för vad som kan åstadkommas med den status som kommittéerna för europeiska tillsynsmyndigheter[5] (”nivå 3-kommittéerna”) nu har, dvs. som rådgivande organ till stöd för kommissionen. Trots att en rad förbättringar gjorts avseende dessa kommittéer kan EU inte behålla en situation där det inte finns någon mekanism för att säkerställa att de nationella tillsynsorganen kommer fram till bästa möjliga beslut inom tillsynen över gränsöverskridande institut i de fall då samarbetet och informationsutbytet mellan de nationella tillsynsorganen är otillfredsställande, gemensamma åtgärder från nationella myndigheters sida blir till kraftprov om hänsyn ska kunna tas till mängden av skiftande ordningar för reglering och tillsyn, nationella lösningar ofta är det enda framkomliga alternativet för att åtgärda problem med EU-dimensioner eller de olika tolkningarna av samma rättsakt är legio. Det nya ESFS ska utformas för att befrias från dessa brister och tillhandahålla ett system in linje med målet att skapa en stabil inre marknad för finansiella tjänster inom EU och binda samman de nationella tillsyns-myndigheterna i ett starkt EU-nät.

4.2. ESFS’ uppgifter och ansvar

ESFS bör följaktligen utformas som ett operativt EU-nät med delade och inbördes understödjande ansvarsområden. På EU-nivå skulle de tre befintliga tillsynskommittéerna ersättas med tre nya EU-tillsynsmyndigheter: en europeisk bankmyndighet, ”European Banking Authority” (EBA), en europeisk försäkrings- och tjänstepensionsmyndighet, ”European Insurance and Occupational Pensions Authority” (EIOPA) och en europeisk värdepappersmyndighet, ”European Securities Authority” (ESA). Var och en av dessa skulle vara juridiska personer. Dessa nya europeiska tillsynsmyndigheter kommer att ta över alla de befintliga tillsynskommittéernas uppdrag[6], men de kommer dessutom att få ökat ansvar, fastställda rättsliga befogenheter och utökad behörighet (se nedan). De skulle också bidra till upprättandet av en enda uppsättning harmoniserade bestämmelser, förbättra tillsynen över institut med gränsöverskridande verksamhet genom att utarbeta gemensamma tillsynskrav och –metoder och bidra till att lösa eventuella tvister mellan nationella tillsynsmyndigheter.

Tyngdpunkten i den dagliga tillsynen skulle fortfarande ligga på nationell nivå, och de nationella tillsynsorganen skulle behålla ansvaret för tillsynen över enskilda enheter, till exempel i fråga om kapitalkraven. Detta är motiverat med hänsyn till att de finansiella resurserna för att undsätta finansiella institut i dagens läge fortfarande finns på nationell nivå och belastar respektive medlemsstats skattebetalare, vilket visats under den nu inträffade krisen. När det gäller institut med gränsöverskridande verksamhet kommer de

---

5 Europeiska banktillsynskommittén (CEBS), Kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner (CEIOPS) och Europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR), ofta kallade nivå 3-kommittérna inom Lamfalussysystemet.

6 T.ex. att ge Europeiska kommissionen teknisk rådgivning.

tillsynskollegier som håller på att inrättas[7] att vara grundbulten i tillsynssystemet, och de bör spela en viktig roll för att säkerställa ett väl fungerande ömsesidigt informationsflöde mellan myndigheterna i hem- respektive värdmedlemsstaten. De europeiska tillsynsmyndigheterna bör delta som observatörer i sammanträdena i tillsynskollegierna för att bidra till utvecklandet av en gemensam tillsynskultur och enhetliga tillsynsmetoder. Om ESFS inrättas under sådana former kommer man att kunna kombinera fördelarna med ett övergripande EU-ramverk för den finansiella tillsynen med expertkunnandet hos de lokala tillsynsorganen som befinner sig närmast de institut som är verksamma inom deras jurisdiktioner.

För att ESFS ska kunna arbeta effektivt kommer det att krävas åtföljande åtgärder och ändringar av den sektoriella lagstiftningen för att kunna uppnå en högre grad av harmonisering i bestämmelserna på det finansiella området. Målet ska vara att åstadkomma större harmonisering av de bestämmelser som tillsynsorganen har att tillämpa och större inbördes överensstämmelse mellan de befogenheter och sanktioner de förfogar över inom sina jurisdiktioner. I det sistnämnda avseendet kommer kommissionen att lägga fram förslag under hösten.

För att nå sina mål måste de nya europeiska tillsynsmyndigheterna ges förutsättningar att utföra följande funktioner:

(1) *Utveckla en enda uppsättning harmoniserade bestämmelser*

Myndigheterna ska utföra följande:

– Utarbeta bindande tekniska standarder inom specifika områden utifrån kriterier som ska anges i gemenskapslagstiftningen (t.ex. tillsynsstandarder för tillsynskollegier och tekniska standarder för validering av interna modeller). Dessa standarder ska tillämpas under en fastställd period, förutsatt att kommissionen inte gör invändningar.

– Upprätta tolkningsriktlinjer som de behöriga nationella myndigheterna ska tillämpa vid enskilda beslut, bl.a. i fråga om auktorisation av och tillsyn över finansiella institut.

(2) *Säkerställa en konsekvent tillämpning av EU-bestämmelserna*

Även om en enda uppsättning harmoniserade bestämmelser upprättats kan tillämpningen av dessa tillfälligtvis leda till åsiktsskillnader beträffande tillämpningen av gemenskapslagstiftningen. De europeiska tillsynsmyndigheterna bör därför, i fall som tydligt specificeras i gemenskapslagstiftningen, ha förutsättningar att säkerställa att gemenskapslagstiftningen tillämpas konsekvent.

– *Oenighet mellan nationella tillsynsmyndigheter*

I fall då nationella tillsynsmyndigheter har skiljaktiga åsikter bör de europeiska tillsynsmyndigheterna underlätta en dialog och bistå tillsynsorganen så att en gemensam överenskommelse kan uppnås. Om myndigheterna i fråga efter en förlikningsprocess fortfarande inte kan nå någon överenskommelse bör frågan avgöras genom beslut av de europeiska tillsynsmyndigheterna. Detta kommer dock uppenbarligen att vara ett extremt

[7] Beträffande de större finansiella företagsgrupperna i EU finns kollegier redan eller kommer att inrättas under 2009.

alternativ, eftersom de nationella myndigheterna i de flesta fall bör kunna uppnå enighet under den föregående förlikningsprocessen.

– *Uppenbara överträdelser av gemenskapslagstiftningen*

En mekanism bör också inrättas för att åtgärda uppträdande från en nationell tillsynsmyndighets sida som anses uppenbart avvika från gällande gemenskapslagstiftning. De europeiska tillsynsmyndigheterna ska på eget initiativ eller på begäran av en eller flera nationella myndigheter eller kommissionen utreda frågan och, om så krävs, anta en rekommendation till åtgärder riktad till det nationella tillsynsorganet i fråga.

Med hänsyn till den allmänna skyldigheten att följa gemenskapslagstiftningen ska den nationella myndigheten uppmanas följa rekommendationen inom en fastställd tidsfrist. Om situationen i något sällsynt fall skulle bestå ska de europeiska tillsynsmyndigheterna underrätta kommissionen om det enskilda fallet. Strax efter det att de europeiska tillsynsmyndigheterna antagit sin rekommendation kan kommissionen fatta ett beslut som ålägger den nationella tillsynsmyndigheten att antingen vidta specifika åtgärder eller avstå från den planerade åtgärden för att säkerställa full överensstämmelse med gemenskapens regelverk på området för finansiella tjänster.

Om nationella tillsynsmyndigheter antingen inte vidtar några åtgärder för att genomföra gemenskapslagstiftning eller fördröjer genomförandet och om brådskande åtgärder krävs kan de europeiska tillsynsmyndigheterna också ges befogenhet att anta beslut som är direkt tillämpliga på finansiella institut med stöd av EU-förordningar som avser stabilitetstillsyn över finansiella institut och marknader och över det finansiella systemet som helhet. Sådana beslut bör inte påverka kommissionens inledande av överträdelseförfaranden mot medlemsstater.

(3) *Gemensam tillsynskultur och konsekvent tillsynspraxis*

De nya europeiska tillsynsmyndigheterna ska utveckla en gemensam europeisk tillsynskultur och en enhetlig tillsynspraxis, till exempel genom att ta fram gemensamma utbildningsprogram och genom att delta som observatör i tillsynskollegiernas sammanträden. De kan också arbeta för ökat utnyttjande av delegering av uppgifter och ansvar mellan nationella tillsynsmyndigheter.

(4) *Fullständiga tillsynsbefogenheter avseende vissa specifika enheter*

De europeiska tillsynsmyndigheterna ska tilldelas ansvaret för auktorisation av och tillsyn över vissa enheter med EU-omfattande verksamhet, t.ex. kreditvärderingsinstitut och clearinginstitut som fungerar som centrala motparter inom EU. Detta ansvar kan förenas med befogenheter i fråga om till exempel utredningar, inspektioner på plats och tillsynsbeslut. Ansvaret avses definieras i lagstiftningen på det finansiella området (t.ex. i förordningen om kreditvärderingsinstitut). Därigenom blir tillsynen verkningsfullare och det kan också ge effektivitetsvinster genom möjligheten att inrätta en central kontaktpunkt (”one-stop shop”) för de institut som blir föremål för sådan tillsyn. De europeiska tillsynsmyndigheterna kan

också delta i stabilitetsbedömningen av fusioner och förvärv inom hela EU:s finansiella sektor[8].

(5) *Samordnad reaktion i krissituationer*

De europeiska tillsynsmyndigheterna bör ha en kraftfull samordnande funktion i krissituationer: de bör underlätta samarbete och informationsutbyte mellan behöriga myndigheter, vid behov fungera som medlare, kontrollera tillförlitligheten i information som ska göras tillgänglig för alla parter och hjälpa behöriga myndigheter att fastställa och genomföra riktiga beslut. Genom införandet av ett Europamandat i mitten av 2009 kommer bedömning av frågor som rör den finansiella stabiliteten i andra medlemsstater att kunna ingå i dessa behöriga myndigheters respektive ansvarsområden. Det är därvid av avgörande betydelse att framsteg snarast möjligt görs i fråga om arbetsdelning och problemlösningsmekanismer om det ömsesidiga förtroendet mellan de nationella myndigheterna ska kunna stärkas och ESFS' funktion göras effektivare. I vissa särskilda krissituationer kan de europeiska tillsynsmyndigheterna ges befogenhet att anta brådskande beslut (t.ex. om blankning). Tillämpningsområdet för sådana skyndsamma förfaranden bör närmare fastställas i gemenskapslagstiftningen.

(6) *Inhämtande av mikroprudentiell information*

De europeiska tillsynsmyndigheterna bör ansvara för att sammanställa alla relevanta mikroprudentiella uppgifter från de nationella tillsynsorganen, och de bör i detta syfte upprätta och administrera en central europeisk databas. Informationen avses göras tillgänglig för myndigheterna på området via tillsynskollegierna och kunna vidarebefordras i sammanställd och/eller anonym form till ESRC (se avsnitt 5). I samband med detta kan det krävas ändringar av lagstiftningen på området.

(7) *Internationella uppgifter*

Utan att detta påverkar Europainstitutionernas behörighet kan de europeiska tillsynsmyndigheterna ges vissa uppgifter i ett internationellt sammanhang, till exempel i fråga om tekniska avtal med internationella organisationer och i relation till tredjeländers förvaltningar på deras nivå. De europeiska tillsynsmyndigheterna skulle också kunna bistå kommissionen vid utarbetandet av beslut om likvärdighet för tillsynsordningar i tredjeländer.

(8) *Skyddsåtgärder*

Ramarna för utövandet av behörigheten på de nämnda områdena kommer att anges utförligt och detaljerat i den relevanta lagstiftningen på området. Behörigheten kommer att tilldelas i fullständig överensstämmelse med artiklarna 226 och 228 i fördraget. Utan att det påverkar tillämpningen av gemenskapslagstiftningen och med beaktande av de eventuella förpliktelser som kan föreligga för medlemsstaterna, får beslut enligt de nämnda mekanismerna inte direkt stå i strid med medlemsstaternas finanspolitiska ansvar. Dessutom måste varje beslut av de europeiska tillsynsmyndigheterna eller av kommissionen kunna prövas av EG-domstolarna.

---

[8] Kommissionen avses behålla sin exklusiva behörighet när det gäller att tillämpa EU-reglerna om statligt stöd och att i enlighet med EG:s koncentrationsförordning bedöma konkurrensaspekterna av fusioner med en gemenskapsdimension.

4.3. ESFS' sammansättning och operativa struktur

Den föreslagna metoden med nätverk för tillsynen som beskrivits ovan, där de nya europeiska tillsynsmyndigheterna arbetar parallellt med de nationella finansinspektionerna överensstämmer med Laroisièrerapporten till skillnad från lösningar som skulle innebära en fullständig centralisering av tillsynen på EU-nivå för vilka det inte finns något samlat stöd. Med hänsyn till att en förbättring av kvaliteten och samstämmigheten i tillsynen i Europa är en brådskande uppgift finner kommissionen det dock nödvändigt att skynda på det förberedelsearbete som Laroisièregruppen föreslagit så att det förstärkta ramverket kan börja vara fullt fungerande under 2010.

Kommissionen är medveten om att det pågår en intensiv – och hittills oavslutad – debatt i många länder i världen om vilken tillsynsstruktur som är bäst lämpad, där bland annat följande alternativ lanserats: i) Ett enda tillsynsorgan för alla sektorer. ii) Separata tillsynsorgan för stabilitets- och marknadstillsyn över alla finansiella institut utan undantag (den s.k. "twin peaks-modellen"). iii) En sektorsinriktad metod (dvs. separata tillsynsorgan för banker, försäkringsföretag och värdepappersföretag. Enligt kommissionens åsikt är det dock i detta skede att föredra att behålla den sistnämnda metoden på EU-nivå och bygga på den befintliga strukturen med hänsyn till att det inte finns några övertygande bevis som skulle tyda på att andra strukturer skulle vara mer ändamålsenliga för de specifika behörighets-områden som föreslås för de europeiska tillsynsmyndigheterna. Dessa behörighetsområden omfattar inte i första hand den direkta tillsynen, och därför är de argument och de stödjande fakta som förts fram i de nationella debatterna om tillsynsstrukturen inte nödvändigtvis tillämpliga på dem. Av dessa skäl kommer kommissionen att föreslå att man bygger vidare på den befintliga strukturen och, om så krävs, låter den utvecklas över tiden med en översyn efter ett fastställt antal år.

Samarbete över sektorsgränserna kommer dock att vara av grundläggande betydelse för att ta hänsyn till relevanta trender och förhållanden på marknaden. I den utsträckning som sektorerna fortsätter att konvergera kommer det att bli allt nödvändigare för de tre europeiska tillsynsmyndigheterna och kommissionens företrädare att utvärdera de respektive sektoriella ordningarna för att identifiera gemensamma principer och klargöra orsakerna till eventuella skillnader. En övergripande styrgrupp bör därför formellt införlivas i strukturen för att säkerställa ömsesidig förståelse, samarbete och samstämmighet i tillsynsmetoderna mellan de tre nya europeiska tillsynsmyndigheterna när de tar sig an sektorövergripande uppgifter, även avseende finansiella konglomerat, och säkerställer jämbördiga konkurrensvillkor. Dessutom bör varje europeisk tillsynsmyndighet ha möjlighet att som observatör delta i sammanträdena i de andra europeiska tillsynsmyndigheterna.

Varje ny myndighet avses ha en tillsynsstyrelse bestående av företrädare på högsta nivå för de nationella tillsynsorganen på området och med ordföranden för respektive europeisk tillsynsmyndighet som ordförande. Företrädare för kommissionen, ESRC och tillsynsmyndigheter på respektive områden i EFTA-EES-länderna bör delta som observatörer i tillsynsstyrelserna. De bör dock inte kunna delta i diskussioner som gäller enskilda institut. I enlighet med gällande praxis bör en förvaltningsstyrelse också inrättas för att behandla allmänna operativa frågor (budget osv.) med deltagande av kommissionen. Ordförandena och generalsekreterarna i de europeiska tillsynsmyndigheterna bör vara verksamma på heltid som oberoende experter. Ordföranden kommer att utses efter allmänt uttagningsprov. Utnämningarna avses bekräftas av Europaparlamentet och gälla för en femårsperiod.

Sammansättningen av EU-systemet för finansiell tillsyn (ESFS)

I. Styrgrupp:

– Företrädare för de tre europeiska tillsynsmyndigheterna och kommissionen.

II. Tre europeiska tillsynsmyndigheter (Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA) och Europeiska värdepappersmyndigheten (ESA):

Tillsynsstyrelser för varje europeisk tillsynsmyndighet:

– Ordföranden i respektive europeisk tillsynsmyndighet, och

– Ordförandena i de nationella tillsynsmyndigheterna på respektive område.

Observatörer:

– En företrädare för kommissionen.

– En företrädare för ESRC.

– En företrädare för den nationella tillsynsmyndigheten på respektive område från varje EFTA-EES-stat.

Förvaltningsstyrelse för varje europeisk tillsynsmyndighet:

– Företrädare för de tre europeiska tillsynsmyndigheterna på respektive område och kommissionen.

III. Nationella tillsynsmyndigheter

Tillsynsstyrelsen bör sammanträda regelbundet och oftare då det finansiella systemet utsätts för påfrestningar. De europeiska tillsynsmyndigheternas beslut om tekniska bestämmelser avses antas via styrelsestrukturen med kvalificerad majoritet varvid medlemsstaternas röster ska vägas enligt fördraget. Särskilda ordningar bör övervägas för utförandet av andra av de europeiska tillsynsmyndigheternas funktioner. Till exempel bör beslut om tillämpningen av gällande lagstiftning fattas med enkel majoritet enligt principen ”en man, en röst”.

Varje europeisk tillsynsmyndighet avses ha en egen budget, varvid frågan om ansvarsfrihet bör prövas av Europaparlamentet. Resurserna skulle kunna tillhandahållas via EU:s budget och från andra källor, t.ex. bidrag från de nationella myndigheterna. Varje budget bör stå i proportion till respektive myndighets ansvarsområden och säkerställa dennas oberoende. De europeiska tillsynsmyndigheterna bör upprätthålla strukturerade kontakter med alla relevanta intressenter, däribland konsumenterna.

Det kommer att vara av avgörande betydelse att säkerställa de europeiska tillsynsmyndigheternas oberoende. De kommer att behöva vara i högsta grad oberoende av andra nationella myndigheter än tillsynsorganen och av Europainstitutionerna som inte bör ingripa i deras beslut. De avses dock vara fullt redovisningsskyldiga i förhållande till rådet, Europaparlamentet och kommissionen. Överblickbarhet beträffande arbetet kommer att vara nyckeln till framgång när det gäller att skapa väl fungerande myndigheter, och de avses därför ha skyldighet att återkommande (t.ex. halvårsvis) lämna formella rapporter till Europainstitutionerna.

4.4. Rättslig grund för ESFS

Den rättsliga grunden för inrättandet av de europeiska tillsynsmyndigheterna bör vara den artikel i EG-fördraget som är den specifika rättsliga grunden för det politikområde som deras verksamhetsuppdrag gäller.

Den finansiella och ekonomiska krisen har skapat risker för stabiliteten på den inre marknaden. Att ett stabilt och tillförlitligt finansiellt system återställs och upprätthålls är en absolut första förutsättning för bevarat förtroende och säkerställd samstämmighet i verksamheten på den inre marknaden, och därmed också för att bevara och förbättra förutsättningarna för en helt integrerad och fullständigt fungerande inre marknad för finansiella tjänster. Djupare, mer integrerade finansiella marknader ger dessutom större möjligheter till diversifiering av finansiering och risker och bidrar därför till att öka kapaciteten för att absorbera ekonomiska chocker. Finansiell integration och stabilitet är därför inbördes förstärkande faktorer.

Inrättandet av ESFS och de tre europeiska tillsynsmyndigheterna kommer att åtföljas av utarbetandet av en enda regelbok som ska säkerställa en enhetlig tillämpning av reglerna inom EU och därmed bidra till den inre marknadens funktion. De europeiska tillsynsmyndigheterna kommer att ha i uppgift att bistå de nationella myndigheterna för att uppnå en konsekvent tolkning och tillämpning av gemenskapsbestämmelserna.

EG-domstolen har fastslagit[9] att artikel 95 i EG-fördraget om beslut om åtgärder för tillnärmning av bestämmelser i lagar och andra författningar som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera utgör lämplig rättslig grund för att inrätta ett ”*gemenskapsorgan, vars syfte är att bidra till genomförandet av en harmoniseringsprocess*” när de uppgifter som tilldelas ett sådant organ har ett nära samband med de områden som rättsakterna om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar avser.

Eftersom de uppgifter som ska tilldelas de europeiska tillsynsmyndigheterna är nära kopplade till de åtgärder som införts som reaktion på den finansiella krisen och de som aviseras i meddelandet ”*Främja återhämtning i Europa*” kan de således i enlighet med domstolens praxis inrättas med stöd av artikel 95 i EG-fördraget.

5. SAMARBETET MELLAN ESFS OCH ESRC

Det föreslagna ramverket för tillsynen i EU kan endast fungera om ESRC och ESFS samarbetar på ett effektivt sätt. Syftet med reformen är ju också att säkerställa ett smidigare samspel mellan makroprudentiell och mikroprudentiell tillsyn. I utförandet av sina uppgifter som makroprudentiellt tillsynsorgan kommer ESRC att behöva ett inflöde utan fördröjning av harmoniserade uppgifter på mikronivå, samtidigt som de nationella myndigheternas mikroprudentiella tillsyn kan dra nytta av ESRC:s insikter om den makroprudentiella miljön. Bindande förfaranden för samarbete och informationsutbyte mellan mikro- och makronivåerna kommer att vara av avgörande betydelse för att undvika de fallgropar man tidigare råkat ut för.

För att identifiera och prioritera risker för stabiliteten i det finansiella systemet inom EU kommer ESRC att behöva i) relevanta mikroprudentiella uppgifter – särskilt om stora och

---

[9] Se dom C-217/04, punkt 44.

komplexa företagsgrupper med gränsöverskridande verksamhet från ESFS och ii) möjlighet att vid behov inleda enkäter om specifika frågor som kräver direkta bidrag från de nationella tillsynsorganen och/eller marknadsoperatörerna. Kommissionen kommer att föreslå att nödvändig information ska vidarebefordras till de europeiska tillsynsmyndigheterna av de nationella tillsynsorganen med tillämpning av bestämmelserna om inrättandet av de nya europeiska tillsynsmyndigheterna. Befogenheten att ta del av all information som är relevant för den finansiella stabiliteten skulle kunna tilldelas ESRC genom rättsakten om inrättandet av ESRC jämförd med rättsakten om inrättande av de nya europeiska tillsynsmyndigheterna. I avvaktan på detta kommer förordningarna om inrättande av de nya europeiska tillsynsmyndigheterna att kräva att dessa återkommande (t.ex. månadsvis) till ESRC överlämnar aggregerade och relevanta anonyma ej aggregerade uppgifter om alla finansiella institut och marknader, dock särskilt om stora och komplexa företagsgrupper med gränsöverskridande verksamhet. Med hänsyn till uppgifternas känslighet är det ett oavvisligt krav att nödvändig konfidentialitet upprätthålls i samarbetet mellan ESRC och ESFS, och tillfredsställande rättsliga skyddsåtgärder bör inrättas. För att ge kollegierna tillgång till uppdaterad information om den makroprudentiella miljön för de enskilda institutens verksamhet kan man dessutom överväga att låta företrädare för ESRC delta som observatörer i verksamheten.

6. SLUTSATS

Kommissionen uppmanar Europeiska rådet att göra följande:

– Godkänna inrättandet av ett nytt EU-råd för systemrisker (ESRC) under ordförandeskap av ECB:s ordförande och med centralbankscheferna i medlemsstaterna, ordförandena i de tre europeiska tillsynsmyndigheterna och en företrädare för kommissionen som ledamöter. De nationella tillsynsmyndigheterna och ordföranden i Ekonomiska och finansiella kommittén bör även medverka nära i verksamheten.

– Tillstyrka att ESRC ges i uppgift att fortlöpande bedöma stabiliteten i det finansiella systemet som helhet och tilldelas nödvändig behörighet för att utan dröjsmål utfärda varningar eller rekommendationer avseende korrigerande åtgärder samt övervaka reaktionerna på dessa.

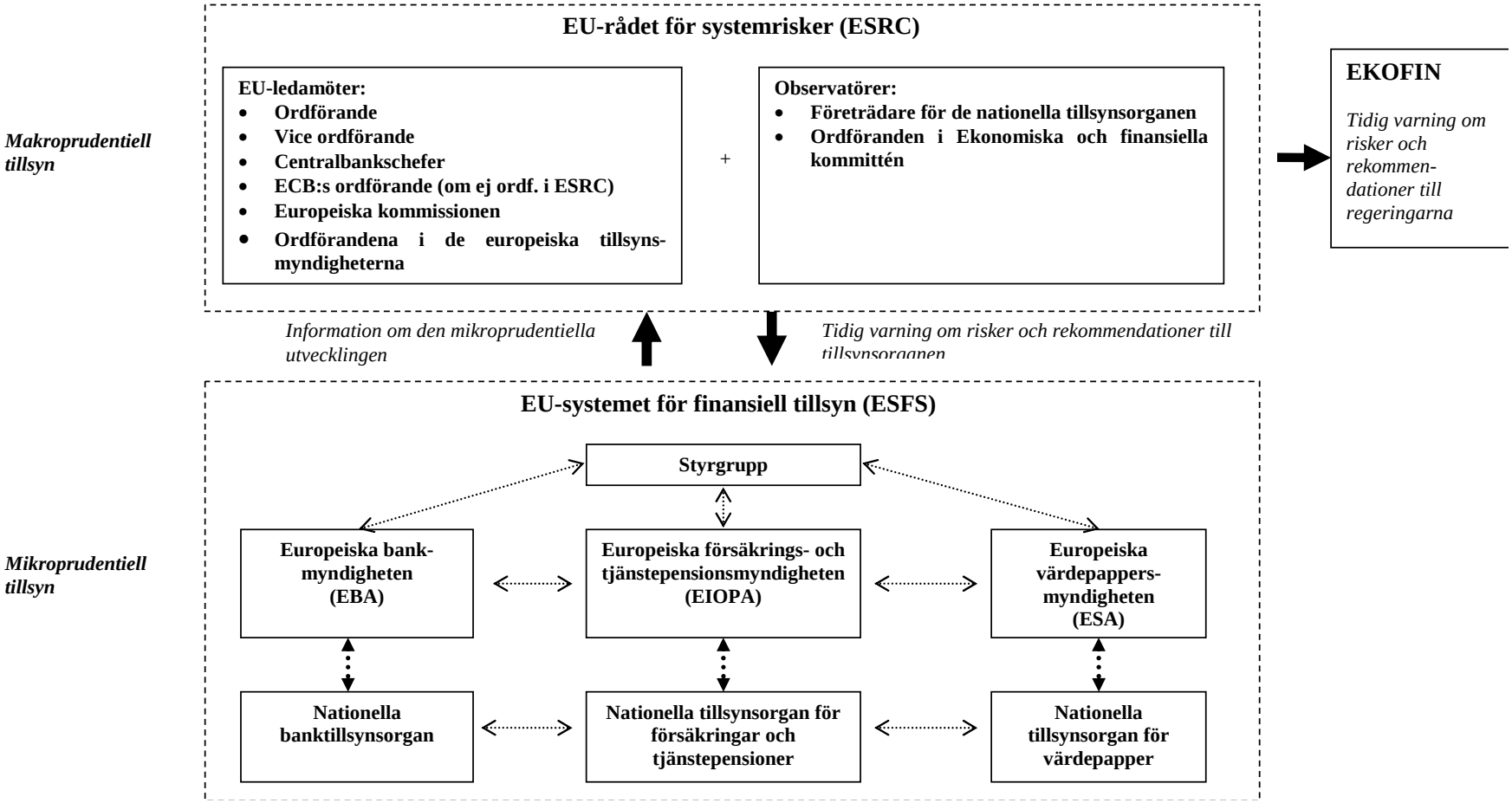
– Att tillstyrka att ett nytt EU-system för finansiell tillsyn (ESFS) inrättas som ska arbeta inom ett nätverk tillsammans med de nationella tillsynsmyndigheterna för att utarbeta gemensamma metoder för tillsynen över alla finansiella företag, skydda konsumenterna av finansiella tjänster och bidra till utarbetandet av en enda uppsättning harmoniserade regler. ESFS bör bland annat upprätta tekniska standarder, bidra till att säkerställa en konsekvent tillämpning av gemenskapslagstiftningen och lösa tvister mellan tillsynsorgan.

– Framhålla betydelsen av en verkligt integrerad metod för finansiell tillsyn inom EU, behovet av ett effektivt samspel mellan ESRC och ESFS, också genom utbyte av mikroprudentiella uppgifter som är relevanta för den makroprudentiella tillsynen och av beredvillighet hos berörda parter att vidta åtgärder som svar på riskvarningar och/eller rekommendationer samt behovet av att ESRC fungerar som kontaktorgan i förhållande till internationella institutioner, däribland FSB och IMF.

– Välkomna kommissionens avsikt att snarast möjligt lägga fram förslag till ändrad lagstiftning för att inrätta ett nytt ramverk för tillsynen inom EU, enligt riktlinjerna i detta

meddelande och efter fortsatt samråd med intressenter, så att nödvändiga beslut kan antas i tid för att det förnyade ramverket ska kunna börja fungera fullständigt under 2010.

– Därutöver stödja påskyndandet av arbetet för att utveckla ett övergripande gränsöverskridande ramverk för att effektivisera EU:s system för hantering och lösning av finansiella kriser, däribland genom garantiordningar och arbetsdelning.

Bilaga:

Ett nytt EU-ramverk för bevarad finansiell stabilitet