

Josefin Almer *

Reform av EU:s marknad för finansiella tjänster – från Lamfalussy till Lissabon

Sammanfattning

Reformen av antagande av lagstiftningen på området för finansiella tjänster i unionen har pågått sedan slutet av 1990-talet. Det tillsattes då en så kallad visemannakommitté under ledning av Alexandre Lamfalussy som fick i uppdrag att komma med förslag på hur systemet kunde förbättras. I enlighet med Lamfalussyrapporten infördes ett fyra-nivå-system för antagande av lagstiftning på området. Lamfalussymodellen har fungerat väl men när finanskrisen var ett faktum blev vissa brister tydliga. Kommissionen tillsatte då en högnivågrupp under ledning av Jacques de Larosiére som fick i uppdrag att föreslå förbättringar. Larosiéerapporten presenterades i februari 2009. Parallellt har dessutom pågått en reform av Lamfalussymodellen till följd av Lissabonfördraget. Den långa reformprocessen på området för finansiella tjänster har främst rört två aspekter, dels hur delegeringen till kommissionen ska vara utformad, dels hur tillsynen av gemenskapslagstiftningen ska fungera. Denna process kan delas in i tre olika faser: Lamfalussy, Larosiére och Lissabon. I de olika skedena av reformen har fokus skiftat mellan delegering och tillsyn. Syftet med denna artikel är att ge en kortfattad historik över reformprocessen samt att, mot bakgrund av denna genomgång, diskutera tillämpningen av artikel 290 FEUF generellt samt specifikt på området för finansiella tjänster.

1 Lamfalussyprocessen

1.1 Bakgrund

Till artikel 290 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) har fogats en förklaring enligt vilken det framgår att kommissionen avser att fortsätta att samråda med medlemsstaternas experter på området för finansiella tjänster vid antagande av delegerade akter.¹ Artikel 290 reglerar möjligheten för lagstiftarna att ge kommissionen befogenhet att anta delegerade akter samt formerna för kontroll över denna kompetens generellt. Det kan således tyckas anmärkningsvärt att området för finansiella tjänster på något sätt ska inta en särställning. Förklaringen till detta går dock att finna i den utveckling av regleringen av området för finansiella tjänster som pågått de senaste drygt tio åren. Syftet

med denna artikel är att, mot bakgrund av de tre olika reformskedena på området (Lamfalussy, Larosiére och Lissabonfördraget), kommentera tillämpningen av artikel 290 FEUF generellt och särskilt på området för finansiella tjänster.

Under 1990-talet uppstod ett dödläge på EUs marknad för finansiella tjänster. Problemet var att det inte gick att anta nödvändig lagstiftning på området vilket i sin tur berodde på att själva systemet för antagande av lagstiftningen inte fungerade på ett tillfredställande sätt. För att råda bot på detta problem tillsattes en så kallad visemannakommitté under ledning av Alexandre Lam-

*Josefin Almer är utredare i juridik vid Sieps.

¹ Se Förklaring nummer 69 som fogats till Lissabonfördraget.

falussy med uppdrag att utreda hur lagstiftningsprocessen på området skulle kunna förbättras och förändras. Den lösning som till slut infördes på området var en modell i fyra nivåer för antagande av lagstiftning. Modellen innebar att lagstiftarna, på nivå ett, antar ramlagstiftning och delegerar till kommissionen, på nivå två, att anta kompletterande lagstiftning i samarbete med den då nyinrättade kommittologikommittén, ESC. På nivå tre i modellen inrättades en annan kommitté, CESR, som fick i uppdrag att samordna och förbättra tillämpningen av lagstiftningen i medlemsstaterna. På den fjärde nivån i modellen fullgör kommissionen sitt uppdrag som fördragets väktare. Det tog ett år innan Lamfalussymodellen kunde införas på området för värdepapper vilket framförallt berodde på att Europaparlamentet inte kunde godta den omfattande delegeringen som modellen byggde på.

Till en början genomfördes Lamfalussymodellen enbart på området för värdepapper men den utvidgades snart till att omfatta hela området för finansiella tjänster. En av hörnstenarna i Lamfalussymodellen är att en omfattande delegeringen ska ske från lagstiftarna på nivå ett till kommissionen på nivå två. Vid antagande av sådan delegerad lagstiftningsbefogenhet samarbetar kommissionen med en för ändamålet inrättad kommittologikommitté. För Europaparlamentets del var detta inledningsvis något problematiskt eftersom Europaparlamentet inte hade någon möjlighet som motsvarade rådets att kontrollera delegerad lagstiftning. När Europaparlamentet dock gavs vissa garantier för att systemet skulle tillämpas på ett tillfredsställande sätt i detta avseende kunde Europaparlamentet till slut godkänna Lamfalussyreformen. Europaparlamentet gjorde dock klart vid förhandlingarna att den långsiktiga lösningen som eftersträvades var att kommittologisystemet skulle reformeras.

Lamfalussyreformen ansågs allmänt vara en succé hos berörda parter, den möjliggjorde framförallt att nödvändig lagstiftning på området kunde antas snabbt och effektivt. Det fanns dock även problem med Lamfalussyreformen och det gällde bland annat den andra hörnstenen i modellen, de nya tillsynskommittéer, med uppgift att samordna den nationella tillämpningen av gemenskapslagstiftningen, som hade inrättats på nivå tre i modellen. I utvärdering efter utvärdering poängterades att dessa kommittéer behövde bli mer effektiva och handlingskraftiga. Ett förslag som ständigt varit

aktuellt var att omvandla kommittéerna till myndigheter i syfte att effektivisera deras arbete.

1.2 Utvärdering av Lamfalussy: den samordnade tillsynens brister

När Lamfalussymodellen infördes inrättades även en inter-institutionell övervakningsgrupp som fick i uppgift att utvärdera och analysera hur Lamfalussymodellen fungerade i praktiken. Gruppen bestod av sex medlemmar, två representanter utsågs av kommissionen, Europaparlamentet och rådet vardera. Övervakningsgruppen arbetade åren 2002–2004 och presenterade tre rapporter. När Lamfalussymodellen utvidgades till hela finansiella marknaden inrättades en ny övervakningsgrupp. Denna grups mandat gick ut i december 2007 och gruppen presenterade sin slutliga rapport i oktober 2007. Det är framförallt nivå 3 i modellen som diskuteras i utvärderingarna av reformen. Som nämnts ovan, avser den nivån det arbete som utförs av de tre tillsynskommittéerna, CESR och dess motsvarigheter i de andra sektorerna.

I övervakningsgruppens slutrapport konstaterade gruppen inledningsvis att Lamfalussymodellen varit framgångsrik genom att den har bidragit till att de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna kunnat genomföras i tid. Den har även förbättrat kvalitén på lagstiftningen genom omfattande samrådsprocesser.² Vad beträffar nivå tre-kommittéerna konstaterade gruppen att de hade förbättrat både samordningen av tillsynen och samarbetet och att framgången med Lamfalussymodellen till stor del berodde på nivå tre-kommittéernas arbete. Gruppen konstaterade att deras rådgivande roll fungerade utmärkt. Det behövdes dock ytterligare förbättringar för kommittéernas arbete med att samordna och effektivisera tillsynen på området. För att detta skulle kunna genomföras behövde dock kommittéerna ges tillräckliga förutsättningar. Gruppen föreslog därför att kommittéerna skulle ges tydliga mandat från Europaparlamentet, rådet och kommissionen gemensamt samt ett arbetsprogram som skulle förbättra deras politiska stöd och göra dem ansvariga på europeisk nivå. Vidare ansåg gruppen att kommittéerna skulle se över sina regler för beslutsfattande och – för att minska blockeringar – öka antalet tillfällen då beslut kunde fattas med kvalificerad majoritet istället för konsensus. Slutligen ansåg gruppen att kommittéernas finansier-

² IIMG final report, 071015, sid 1–13.

ingssystem borde ses över och eventuellt ändras så att de kan finansieras genom EU:s budget.³

Kommissionen presenterade en översyn av Lamfalussyprocessen i november 2007.⁴ Där konstaterades att erfarenheterna från processen till övervägande del har varit positiva.⁵ Modellen har snabbat upp lagstiftningsprocessen jämfört med tidigare. Det tog i genomsnitt 20 månader att anta de fyra första Lamfalussydirektiven, vilket var en stor förbättring jämfört med tidigare. Kommissionen kallar Lamfalussymodellen för ”banbrytande” när det gäller tillämpning av goda lagstiftningsmetoder såsom ”bottom-up-strategi, öppna samråd, konsekvensbedömningar, och därtill ett tidigt och omfattande deltagande av marknadsaktörer och konsumentorganisationer samt nationella tillsynsmyndigheter”. Precis som i övervakningsgruppens rapport fokuserade kommissionens rapport på hur tillsynen hade fungerat, nivå tre i modellen. Kommissionen ansåg att nivå tre-kommittéerna visserligen gjort sitt bästa för att förbättra samarbetet av tillsynen och göra den mer enhetlig men att det skulle kunna göras ännu bättre. Precis som övervakningsgruppen ansåg kommissionen att dessa brister berodde på att kommittéerna inte hade getts de nödvändiga förutsättningarna.⁶ Kommissionen efterlyste tydligare riktlinjer från politiskt håll för att förbättra arbetet på nivå tre. Kommittéerna är ansvariga inför kommissionen i sina rådgivande funktioner men i övrigt ansvarar dess medlemmar inför sina nationella regeringar och parlament. Kommissionen föreslog därför att Europaparlamentet tillsammans med Ekofinrådet skulle anta ett politiskt uttalande i vilket det fastställs vad man förväntar sig att kommittéerna ska göra inom en viss tidsperiod. Under denna period ska sedan kommittéerna rapportera om sitt arbete till institutionerna. Detta skulle, enligt kommissionen, öka det politiska trycket på kommittéerna och dess medlemmar. Kommissionen ansåg också att kommittéernas rättsliga status borde ses över. Vidare ansåg kommissionen att kommittéernas beslutsprocesser borde effektiviseras. Kommissionen ansåg att kommittéerna skulle utöka sin tillämpning av att anta beslut genom kvalificerad majoritet istället för konsensus och vidare att kommitté-

erna skulle införa någon form av disciplinåtgärd i sina föreskrifter för det fall att någon medlem inte följer de gemensamma besluten. Kommissionen konstaterade att det inte var politiskt möjligt att ge kommittéerna någon regleringsbefogenhet. Problemet kvarstod således om hur man skulle se till att kommittéernas regler ändå efterlevs nationellt trots att de är icke-bindande. Slutligen ansåg kommissionen att det vore lämpligt att undersöka om kommittéerna kunde få någon form av finansiellt stöd eftersom de ska finansiera projekt som härrör ur rättsliga skyldigheter enligt EU:s regelverk. Kommissionen avsåg att följa upp översynen av Lamfalussyprocessen under 2008 i syfte att få till stånd en mer enhetlig tillsyn och undersöka hur samarbetet mellan tillsynsmyndigheter kunde stärkas.⁷

Som kan konstateras är det i huvudsak tre frågor rörande nivå 3-kommittéernas arbete som både övervakningsgruppen och kommissionen ansåg var problematiska. Det gällde dels en förstärkning av den politiska styrningen och kommittéernas ansvarighet på europeisk nivå, dels beslutsfattandet inom kommittéerna och dels finansieringen av kommittéernas verksamhet.

Den 26 januari 2009 presenterade kommissionen sin uppföljning av denna utvärdering genom tre nya beslut samt ett förslag efter en uppmaning från Europeiska rådet.⁸ Genom besluten förstärks de tre kommittéernas roll och de gamla besluten upphävs. Genom besluten har kommittéernas uppgifter förtydligats och specificerats, vidare ges kommittéerna en ökad skyldighet att rapportera till kommissionen och de övriga institutionerna. Framförallt innebär dock besluten en ökad möjlighet att rösta med kvalificerad majoritet i kommittéerna samt att kommittéerna ska få ett starkare politiskt mandat genom att de ska presentera sitt arbetsprogram för institutionerna och informera institutionerna om arbetets framskridande. Genom kommissionens beslut har både finansieringen och beslutsfattandet inom kommittéerna reformerats samt i viss mån även dess ansvarighet på den europeiska nivån. Detta var dock inte tänkt som någon långsiktig lösning. Den finansiella krisen hade gjort det ekonomiskt nödvändigt och politiskt möjligt att genomföra ytterligare reformer på

³ IIMG final report, 071015, sid 13–20.

⁴ Bryssel den 20.11.2007 KOM(2007) 727 slutlig MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
Översyn av Lamfalussyprocessen En mer enhetlig tillsyn

⁵ Europaparlamentets rapport om bättre lagstiftning i EU (A6-0273/2007), punkterna 18 och 19.

⁶ Se KOM 2007/ 727 sid 1–7.

⁷ Se KOM 2007/ 727 sid 8–14.

⁸ Se Europeiska rådet den 13–14 mars 2008. Se KOM beslut (2009) 176, 177, 178 samt KOM förslag (2009) 14.

området. Kommissionen tillsatte redan i oktober 2008 en högnivågrupp med uppgift att, under ledning av Jacques de Larosière, komma med förslag på hur framtidens reglering och tillsyn av det finansiella området borde utformas. Larosièregruppen presenterade sin slutrapport den 25 februari 2009. I denna diskuteras dels de materiella aspekterna av området och dels de processuella aspekterna. I denna artikel kommer endast de delar av rapporten att beröras som har relevans för den fortsatta processuella reformen av modellen för antagande av lagstiftning på området för finansiella tjänster inom unionen.

2 Larosière-reformen: fortsatt reform av nivå tre

2.1 Larosière-rapporten: tillsynen stärks

I ett annex till rapporten konstaterar Larosière-gruppen att Lamfalussyssystemet visserligen har lett till förbättringar gällande regelverket men när det gäller nivå tre-kommittéerna har dessa *"clearly reached their limits in terms of informal cooperation methods."* Larosièregruppen ansåg att det är avgörande för framtiden att dessa organ kan använda sina kompetenser på ett mer effektivt, samarbetsinriktat och samordnat vis.

I kapitel tre i Larosiererapporten presenteras sedan de rekommendationer som gruppen gav gällande hur EU:s tillsynssystem borde utformas. Gruppen anser dels att de nationella tillsynsmyndigheterna i flera fall behöver få bättre möjligheter inklusive sanktionsmöjligheter för att kunna tillse att regelverket efterlevs och dels att nivå tre-kommittéerna måste reformeras. Gällande nivå tre-kommittéerna anser gruppen att de hindrades av en brist på resurser från att kunna reagera på och hantera krisen. Vidare anser gruppen att nivå tre-kommittéernas brist på rättslig kapacitet att fatta beslut var ytterligare ett problem. Mot bakgrund av detta resonemang rekommenderas att en ny struktur för den europeiska tillsynen över finansmarknaden införs.

Till att börja med diskuterar Larosièregruppen övervakningen och tillsynen över den makroekonomiska utvecklingen och rekommenderar att ett nytt organ inrättas, European Systemic Risk Council (ESRC), som ska bestå av representanter från ECB, kommissionen samt de tre ordförandena för nivå tre-kommittéerna. Gällande nivå tre-kommittéerna specifikt föreslår La-

rosièregruppen att man inrättar ett europeiskt system för finansiell tillsyn, European System of Financial Supervision (ESFS). ESFS ska bestå av ett nätverk av nationella tillsynsorgan som samarbetar med de reformerade nivå tre-kommittéerna. Enligt förslaget är det de nationella tillsynsmyndigheterna som även fortsättningsvis ska ha ansvaret för den dagliga tillsynen. På den europeiska nivån föreslås att de tre nivå tre-kommittéerna omvandlas till europeiska myndigheter med uppgift att koordinera tillämpningen av regelverket och garantera ett starkt samarbete mellan de nationella myndigheterna. ESFS ska vara oberoende från politiska organ men ansvarigt inför dem. Enligt Larosièregruppens förslag ska det nya tillsynssystemet införas i två steg. Gruppen rekommenderar att de nationella myndigheterna stärks mellan 2009–2010 samtidigt som förberedelser görs på europeisk nivå för att omvandla nivå tre-kommittéerna till myndigheter. I det andra skedet, 2011–2012, skulle de nya myndigheternas uppgifter definieras. Myndigheterna ska, enligt förslaget, överta alla sina nuvarande uppgifter som nivå tre-kommittéer men gruppen rekommenderar att de utöver detta ges nya befogenheter som exempelvis rätt att fatta rättsligt bindande beslut i förlikningsprocesser mellan nationella tillsynsmyndigheter och att kunna anta bindande beslut.⁹

2.2 Uppföljning av Larosière: fortsatt reformarbete

I ett meddelande den 4 mars 2009 inför Europeiska rådets möte välkomnade kommissionen inriktningen på förslagen i Larosiererapporten. Vid Europeiska rådets möte den 19–20 mars 2009 enades även Europeiska rådet om att det är nödvändigt att förbättra regleringen och tillsynen av finansmarknaden i EU och att Larosièregruppens rapport ska ligga till grund för fortsatta reformer i den riktningen. Mot bakgrund av detta presenterade kommissionen ett meddelande i maj 2009 om hur det framtida systemet för tillsynen i EU ska utformas. Enligt meddelandet föreslår kommissionen att det nya ramverket för EU-tillsyn, i enlighet med rekommendationerna från Larosièregruppen, skulle bestå av två pelare: dels ett EU-råd för systemrisker (ESRC) som ska följa den makroekonomiska utvecklingen och dels ett EU-system för finansiell tillsyn (ESFS) bestående av nationella tillsynsorgan som arbetar tillsammans med nya EU-tillsynsmyndigheter. Enligt meddelandet ska myndigheterna bland annat få

⁹ Se The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière, report, Brussels on 25 February 2009.

i uppdrag att utarbeta bindande tekniska standarder, ges förutsättningar att säkerställa att gemenskapslagstiftningen tillämpas konsekvent, avgöra förlikningsprocesser mellan nationella organ samt ges en mekanism för att följa upp överträdelser av gemenskapslagstiftningen av de nationella organen.¹⁰ Mot bakgrund av kommissionens meddelande enades rådet vid sitt möte den 9 juni 2009 om att rekommendationerna från Larosièregruppens rapport utan dröjsmål bör genomföras. Vid Europeiska rådets möte rekommenderades att ett europeiskt system för finansiell tillsyn bestående av tre nya europeiska tillsynsmyndigheter inrättas.

Mot bakgrund av att Larosièregruppens rekommendationer välkomnats av rådet och Europeiska rådet presenterade kommissionen i september 2009 ett lagstiftningspaket som syftade till att upprätta ett EU-system för finansiell tillsyn. Lagstiftningspaketet bestod av tre förslag till förordningar enligt vilka de tre nya myndigheterna skulle upprättas, två förslag rörande den makroekonomiska tillsynen samt ett arbetsdokument från kommissionen. Detta paket följdes upp i oktober 2009 med ett förslag till direktiv med närmare regleringar av de nya myndigheternas befogenheter.¹¹

Enligt förslaget ska varje myndighet ha en tillsynsstyrelse, en förvaltningsstyrelse, en ordförande och en verkställande direktör. Tillsynsstyrelsen är myndighetens beslutsfattande organ och den ska bestå av cheferna för de nationella tillsynsmyndigheterna. Dessutom ska i styrelsen ingå en företrädare för kommissionen och för ESRB respektive samt ordföranden för respektive europeisk myndighet, dock utan rösträtt. Tillsynsstyrelsen ska som huvudregel fatta beslut med enkel majoritet men i vissa fall med kvalificerad majoritet. Tillsynsstyrelsens val av kandidat för befattningen som ordförande måste bekräftas av Europaparlamentet.

Vidare inrättas en gemensam kommitté för de tre nya myndigheterna med uppgift att se till att sektorsöver-

skridande frågor löses på ett likartat sätt i samtliga tre myndigheter. Slutligen inrättas även en gemensam överklagandenämnd där varje fysisk eller juridisk person kan överklaga beslut av en europeisk myndighet.

I förslaget om upprättande av europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA), som kommer att ersätta CESR, framgår av artikel 6 att myndigheten ska ha till uppgift att bland annat bidra till upprättandet av gemensamma standarder genom att avge yttranden till gemenskapsinstitutionerna och utarbeta riktlinjer, rekommendationer och förslag till tekniska standarder och bidra till en konsekvent tillämpning av gemenskapslagstiftningen genom att bland annat säkerställa en konsekvent, ändamålsenlig och effektiv tillämpning, medla och lösa tvister mellan behöriga myndigheter samt vidta åtgärder i krissituationer. För att fullgöra dessa uppgifter ges myndigheten befogenheten att anta förslag till tekniska standarder, utfärda riktlinjer och rekommendationer, fatta enskilda beslut riktade till behöriga myndigheter eller finansmarknadsaktörer samt avge yttranden till Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Det är kommissionen som ska anta de tekniska standarder som myndigheten kan ge förslag till. De riktlinjer och rekommendationer som myndigheten utfärdar ska rikta sig till de nationella behöriga organen eller finansmarknadsaktörer. Om ett nationellt organ inte tillämpar riktlinjer eller rekommendationer ska den underrätta myndigheten om skälen till detta. För att säkerställa en konsekvent tillämpning av gemenskapslagstiftningen har den europeiska myndigheten givits befogenhet, enligt förslaget, att anta "ett enskilt beslut riktat till en finansmarknadsaktör om krav på att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapslagstiftningen" då detta inte har skett efter beslut från kommissionen. Denna befogenhet finns även i förslaget vid tvistlösning mellan nationella behöriga myndigheter samt vid krissituationer.

¹⁰ Se Meddelande från kommissionen, Den finansiella tillsynen i Europa, KOM (2009) 252, Bryssel den 27 maj 2009.

¹¹ Se Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet KOM/2009/0503, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk försäkrings och tjänstepensionsmyndighet KOM/2009/0502, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk bankmyndighet KOM/2009/0501, Förslag till rådets beslut om att ge Europeiska centralbanken särskilda uppgifter för Europeiska systemriskrådets verksamhet KOM/2009/0500, förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om makroprudentiell tillsyn över det finansiella systemet på gemenskapsnivå och om inrättande av ett Europeiskt systemriskråd KOM/2009/0499 samt Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1998/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG och 2009/65/EG med avseende på befogenheterna för Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers och marknadsmyndigheten KOM/2009/0576.

De beslut som de europeiska myndigheterna fattar kan, som nämnts, överklagas till en särskilt inrättad överklagandenämnd. För medlemsstaternas del har det även föreslagits att en skyddsklausul införs som innebär att inga beslut får innebära "intrång på något sätt i medlemsstaternas finanspolitiska ansvarsområden". Om en medlemsstat anser att ett sådant intrång har skett ska den notifiera den europeiska myndigheten och kommissionen om att beslutet av denna anledning inte kommer att genomföras av den behöriga nationella myndigheten. Beslutet blir i sådana fall vilande i det första fallet. Den europeiska myndigheten kan då välja att vidhålla, ändra eller återkalla sitt beslut. Om beslutet vidhålls kan rådet i sin tur välja att vidhålla beslutet eller inte fatta något beslut i frågan varvid den europeiska myndighetens beslut ska upphöra att vara vilande. I det andra fallet ska rådet direkt besluta om myndighetens beslut ska vidhållas eller återkallas.

Rådet diskuterade, vid sitt möte den 13 juli 2010, kommissionens förslag om att inrätta de tre nya myndigheterna och målet är att anta förslagen efter en första läsning och få systemet på plats den 1 januari 2011. Europaparlamentet antog en resolution om förslaget den 22 september 2010.¹²

Det kan konstateras att den reform som genomförs till följd av Larosièrerapportens rekommendationer ligger helt i linje med de rekommendationer som både övervakningsgruppen och kommissionen presenterade 2007. Det krävdes dock en global finansiell kris för att medlemsstaterna i unionen skulle vara beredda att överlåta den befogenhet som ansågs nödvändig till de organ som skulle utföra tillsynen i unionen av den finansiella marknaden.

Parallellt med att Larosièrereformen genomförs på området på finansiella tjänster pågår en reform till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009. Som nämnts inledningsvis, innebär detta, bland mycket annat, att den rättsliga grunden för delegering av lagstiftningskompetens till kommissionen förändrats, vilket i förlängningen innebär att en reform av kommittologin kommer att genomföras. Denna förändring kommer också att påverka området för finansiella tjänster. Fokus har således en än gång skiftat från tillsyn på nivå tre till delegering och nivå två i Lamfalussymodellen.

3 Lissabonfördraget

3.1 Artikel 290 och Lamfalussymodellen

Den rättsliga grunden för delegering till kommissionen återfanns tidigare i artikel 202 i EG-fördraget. Genom Lissabonfördraget har denna fördragsartikel delats upp i två nya artiklar, artikel 290 och 291 FEUF. Den sistnämnda rör genomförandeakter och får till följd att det nuvarande kommittologisystemet reformeras. Den förstnämnda artikeln är dock mest relevant i detta sammanhang. Den rör delegerade akter och lyder:

1. Genom en lagstiftningsakt kan det till kommissionen delegeras befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten.

Mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen av befogenhet ska uttryckligen avgränsas i lagstiftningsakterna. De väsentliga delarna av ett område ska förbehållas lagstiftningsakterna och får därför inte bli föremål för delegering av befogenhet.

2. Lagstiftningsakterna ska uttryckligen fastställa de villkor som ska gälla för delegeringen; dessa villkor kan vara följande:

a) Europaparlamentet eller rådet får besluta att återkalla delegeringen.

b) Den delegerade akten får träda i kraft endast om Europaparlamentet eller rådet inte har gjort några invändningar inom den tidsfrist som anges i lagstiftningsakten.

Vid tillämpning av leden a och b ska Europaparlamentet besluta med en majoritet av sina ledamöter och rådet besluta med kvalificerad majoritet.

3. Adjektivet "delegerad" ska införas i rubriken till delegerade akter.

Såsom framgår av artikeln har lagstiftarna således möjlighet att delegera befogenhet till kommissionen "att anta akter som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten.". Tidigare har de rättsakter som kommissionen antagit efter delegeringen från lagstiftaren genom artikel 202 i EG-fördraget haft samma rättsliga status som den grundläggande rättsakten. Väsentliga delar av en lagstiftningsakt får inte delegeras och det är

¹² Se COD/2009/0161: 22/09/2010 och European Parliament legislative resolution of 22 September 2010 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Securities and Markets Authority (COM(2009)0503 – C7-0167/2009 – 2009/0144(COD)), se även PRESS RELEASE 2981st Council meeting Economic and Financial Affairs Brussels, 2 December 2009.

alltid lagstiftaren som i den grundläggande rättsakten bestämmer omfattningen av, samt formerna för, delegeringen. Detta är ingen förändring jämfört med dagens system. Den stora förändringen jämfört med dagens system är att villkoren för delegeringen, som räknas upp under punkt 2, inte ska fastställas i en särskild rättsakt utan i varje enskilt fall. I dagens system finns villkoren för delegeringen fastlagda i det så kallade kommittologibeslutet som reglerar de förfaranden enligt vilka kommittologikommittéerna kan arbeta. En ny kommittologiförordning kommer att antas för kontrollen av antagande av genomförande akter som regleras i artikel 291 FEUF.

Enligt förslaget till ny kommittologiförordning, ges lagstiftarna inte någon att stoppa genomförande akter även om de anser att kommissionen har överskridit sin befogenhet. Detta är en konsekvens av att det är medlemsstaterna som enligt det nya fördraget ska ha kontrollen över genomförandet av unionens politik och inte Europaparlamentet eller rådet. När det gäller delegerade akter ligger dock kontrollmekanismerna kvar hos lagstiftarna på samma sätt som inom kommittologisystemet, dock utan kommittologin.

Som framgår av ordalydelsen i artikel 290 FEUF ska villkoren för delegeringen fastställas i den grundläggande rättsakten. Där räknas upp exempel på två sådana villkor: antingen att lagstiftarna, oberoende av varandra, får besluta att återkalla delegeringen eller att lagstiftarna, oberoende av varandra, har en möjlighet att invända mot en föreslagen åtgärd vilken då inte träder ikraft.

Av ordalydelsen i artikel 290 FEUF framgår således att kommittologin inte ska tillämpas inom denna fördragsartikels tillämpningsområde. Enligt den förklaring som nämndes inledningsvis gäller dock något annat för området för finansiella tjänster.

39. Förklaring till artikel 249b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Konferensen noterar att kommissionen, i enlighet med sin fasta praxis, avser att fortsätta att samråda med av medlemsstaterna utsedda experter vid utarbetandet av kommissionens utkast till delegerade akter på området finansiella tjänster.

Att kommissionen avser att "fortsätta att samråda med av medlemsstaterna utsedda experter" tyder på att de kommittologikommittéer som upprättats för detta område även fortsättningsvis kommer att ha någon form av funktion. Frågan är dock vad denna förklaring egent-

ligen kommer att innebära i praktiken.

Den 9 december 2009 presenterade kommissionen ett meddelande till Europaparlamentet och rådet om hur artikel 290 FEUF ska genomföras. Kommissionen konstaterar i meddelandet att fördragsartikeln bara reglerar hur delegering ska ske samt hur kontrollen av denna delegering sedan kan ske, men däremot sägs inget om kommissionens antagande av den delegerade akten. Kommissionen avser dock att även fortsättningsvis "systematiskt [...] rådfråga nationella experter från myndigheter i alla medlemsstater som ska genomföra de delegerade akter" som antas. Kommissionen kan upprätta expertgrupper eller använda redan befintliga grupper för detta syfte men kommissionen betonar i meddelandet att dessa experter – till skillnad från de befintliga kommittologikommittéerna i dagens system – bara har en rådgivande funktion och inte utgör en institutionaliserad del av beslutsgången. Vad gäller förklaringen om finansiella tjänster, nöjer sig kommissionen med att konstatera att kommissionen på detta område åtagit sig att fortsätta höra medlemsstaternas experter på samma sätt som tidigare, utan att ge någon närmare beskrivning av hur detta är tänkt att fungera i praktiken. Det kan dock konstateras att kommissionen i någon mån förtydligar sin syn på detta genom poängterandet av att de expertgrupper som ska tillfrågas inte utgör en institutionaliserad del av processen. Kommissionen nämner dock den särskilda förklaringen i ett annat stycke. Att kommissionen ska samråda med expertgrupper från medlemsstaterna inom området för finansiella tjänster står dock klart. Dessa grupper kan ha en sammansättning motsvarande dagens kommittologikommittéer även om de inte formellt kan benämnas kommittologikommittéer i fortsättningen. Att samrådet ska ske "på samma sätt" som tidigare, tyder dock på att området för finansiella tjänster ändå ges en viss särställning. Regleringen av delegering på området för finansiella tjänster kommer även att påverkas av hur de nya myndigheternas kompetenser kommer att utformas i enlighet med uppföljningen av Larosièrerapporten och den pågående reformen.

Därefter redogör kommissionen för sin syn på de båda kontrollmöjligheterna, återkallande och invändning. När det gäller återkallande betonar kommissionen vikten av informationsutbyte mellan institutionerna samt motivering av ett eventuellt återkallande. Det är enligt fördragsartikeln möjligt för de lagstiftande institutionerna att göra ett återkallande oberoende av den andra lagstiftaren. Detta innebär i praktiken att den ena lagstiftaren kan ändra i en rättsakt utan den andra lagstif-

tarens godkännande vilket kan anses vara en något besynnerlig ordning. Vidare skiljer inte artikel 290 FEUF på rättsakter som antas av de båda lagstiftarna gemensamt och sådana rättsakter som antas av rådet ensamt. En bokstavlig tolkning av fördragsartikeln skulle göra gällande att Europaparlamentet genom ett återkallande enligt artikel 290 FEUF kan ändra i en rättsakt antagen av rådet ensamt utan rådets medgivande. Det verkar således rimligt att det åtminstone skulle finnas ett krav på lagstiftaren att motivera sin åsikt samt informera den andra lagstiftande parten samt kommissionen. Slutligen presenterar kommissionen i meddelandet en bilaga med standardfraser som föreslås användas vid tillämpningen av artikel 290.¹³

4 Sammanfattande kommentar och slutsatser

Reformen på området för finansiella tjänster har främst rört två aspekter: delegering och tillsyn. Till en början var det medlemsstaterna som var ovilliga att lämna ifrån sig sin lagstiftningskompetens till kommissionen. Medlemsstaterna ville bara delegera om det mest inskränkande kommittologiförfarandet tillämpades. Efter medbeslutandeförfarandets ikraftträdande var det dock Europaparlamentet som inte kunde gå med på att lämna ifrån sig sin lagstiftningskompetens till kommissionen och en kommitté som Europaparlamentet inte hade någon möjlighet att kontrollera. Även när Lamfalussyrapporten och dess rekommendationer skulle införas, visade sig Europaparlamentet ovilligt att lämna sitt medgivande för inrättandet av den nya kommittologikommittén på grund av oron över bristen på insyn och demokratisk kontroll vid delegering.

När modellen väl fanns på plats på hela området för finansiella tjänster skiftade fokus från nivå två till nivå tre i modellen och tillsynskommittéerna. Såväl kommissionen som en särskild tillsatt utvärderingsgrupp konstaterade i sina rapporter att nivå tre-kommittéerna inte hade givits tillräckliga förutsättningar för att kunna fullgöra sitt arbete på bästa sätt. Det fanns vid den tiden dock inte någon politisk vilja att förändra den rättsliga statusen för kommittéerna. Som en direkt följd av den ekonomiska krisen blev det dock tydligt att ytterligare

reform var nödvändigt och Larosièrerapportens rekommendationer är nu på väg att genomföras i unionen.

Det kan konstateras att de stora reformerna på området båda har framkallats av någon form av kris. Lamfalussyreformen av den inre kris mellan institutionerna på området och som gällde delegering till kommissionen vilket resulterade i ett dödläge på området. Larosièrereformen av den yttre kris som den globala finanskrisen orsakade unionens system för övervakning av den finansiella sektorn. Parallellt med dessa båda reformprocesser har diskussionerna om ett nytt fördrag pågått.

Med Lissabonfördragets ikraftträdande har fokus för reformen av antagande av lagstiftning på området för finansiella tjänster återigen skiftat till nivå två och delegering. Frågan rör nu dels hur artikel 290 FEUF kommer att tillämpas generellt men särskilt vad den förklaring som fogats till artikeln kommer att innebära i praktiken. Kommissionen har inte presenterat någon mer ingående förklaring till hur denna text kommer att tolkas, men mot bakgrund av hela reformprocessen på området kan det konstateras att delegeringen av kompetens till kommissionen är en oerhört känslig fråga för såväl medlemsstaterna som Europaparlamentet. För Europaparlamentets del är dock den lösning som blir följden av tillämpningen av artikel 290 FEUF en avsevärd förbättring jämfört med tidigare. Europaparlamentet blir nu, för första gången, helt likställt med sin medlagstiftare, rådet, när det gäller kontroll av delegerad lagstiftning. För medlemsstaternas del är det dock inte lika självklart att de kontrollmekanismer som återfinns i artikel 290 FEUF är tillräckliga. Kommittologin har en lång historia inom unionen av flera anledningar men det går inte att bortse ifrån att en av dessa har varit medlemstaternas möjlighet att följa kommissionens förslag till åtgärder på nära håll. Denna möjlighet finns nu inte längre kvar såvida inte den förklaring som fogats till artikeln faktiskt innebär att en kommitté motsvarande kommittologikommittén kommer att finnas med genom hela processen. På området för finansiella tjänster måste dock följderna av Larosièrereformen att tas i beaktande vid bedömningen av hur kontrollen kommer att fungera samt i vilken mån samarbetet mellan medlemsstaterna i rådet, Europaparlamentet och kommissionen kommer att fungera.

¹³ Se KOM meddelande. Europaparlamentet antog en resolution om tillämpningen av artikel 290 den 5 maj 2010.