

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.7.2010
SEK(2010) 846 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

som åtföljer

förslaget till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 1997/9/EG om system för ersättning till investerare

{COM(2010) 371 final}

{SEK(2010) 845}

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

som åtföljer

förslaget till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 1997/9/EG om system för ersättning till investerare

1. PROBLEMFORMULERING

Nyligen har det förekommit tecken på problem som skulle kunna vara till skada för ersättningen till investerare i EU och för förtroendet för värdepappersföretag om de inte åtgärdas. De identifierade problemen kan delas in i tre huvudgrupper:

1.1. Problem med funktionen av direktivet om system för ersättning till investerare

1.1.1. Finansiering av system: Finansieringen av ersättningssystemen regleras nu av nationell lagstiftning. Endast i skäl 23 i direktivet om system för ersättning till investerare nämns några grundprinciper om att kostnaden för att finansiera systemen måste bäras av värdepappersföretagen själva. Sådana systems finansieringskapacitet måste stå i proportion till deras ansvarsskyldighet, men detta får inte äventyra stabiliteten hos det finansiella systemet i den berörda medlemsstaten.

1.1.2. Utbetalningsfrister: Artikel 9.2 i direktivet om system för ersättning till investerare fastställer en strikt tidsgräns för gottgörelse (så snart som möjligt och senast inom tre månader). Denna tidsfrist börjar dock löpa först när ”det berättigade i kravet och ett kravbelopp” har fastställts.

1.1.3. Brist på medvetenhet hos investerare om systemens tillämpningsområde och skyddets omfattning: Artikel 10 i direktivet om system för ersättning till investerare kräver att medlemsstaterna säkerställer att värdepappersföretag gör information om relevanta ersättningssystem, inklusive belopp och täckning, tillgänglig för faktiska och potentiella investerare. Det finns dock en oro för att investerare inte är tillräckligt väl informerade om den potentiella täckningen av systemen för ersättning till investerare.

1.1.4. Tekniska frågor om täckning för företag och uteslutning av krav som involverar marknadsmissbruk: Artikel 9.3 i direktivet om system för skydd av investerare utesluter krav som härrör från transaktioner i samband med något för vilket en fällande dom för penningtvätt har meddelats men inte krav från investerare som har deltagit i marknadsmissbruk.

1.2. Otillräcklighet hos direktivet om system för ersättning till investerare på grund av senare förändringar av sektorn för finansiella tjänster och regelverken i EU

1.2.1. Systemen täcker inte civilrättsliga krav på grund av brott mot uppföranderegler: Direktivet om system för ersättning till investerare kräver i dagsläget endast att ersättning utbetalas för förluster om ett värdepappersföretag inte återbetalar pengar eller återlämnar finansiella instrument som företaget innehar för en kunds räkning. Andra förluster, till exempel på grund av minskat värde av investeringen eller vårdslös investeringsrådgivning från företagets sida, ersätts inte enligt direktivet om system för ersättning till investerare.

1.2.2. Ingen täckning för icke-professionella kunder: Direktivet om system för ersättning till investerare har fokus på skydd av ”små investerare”. Icke-professionella kunder

kan utslutas för täckning om inte det nationella systemet beslutar att täcka sådana kunders förluster.

1.3. Luckor i regelverket

1.3.1. *Underlåtenhet från en utomstående säkerhetsdepåhållare: Investerare löper risk att drabbas av företagets underlåtenhet, men även av en säkerhetsdepåhållares eventuella underlåtenhet. Om en utomstående säkerhetsdepåhållare inte kan återlämna de finansiella instrumenten till sin kund kan kunden inte få någon ersättning genom det system som inrättas genom direktivet om system för ersättning till investerare.*

1.3.2. *Investerare i fondföretag täcks inte för förlust av tillgångar i ett fondföretags fonder om fondföretagets förvaringsinstitut går i konkurs (eller om en underdepåhållare går i konkurs): Förvaltning av ett fondföretag är inte en tjänst enligt direktivet om marknader för finansiella tjänster. Detta innebär att direktivet om system för ersättning till investerare inte omfattar fondföretag och deras andelsinnehavare i det fall ett fondföretag förlorar sina tillgångar via sitt förvaringsinstitut.*

1.3.3. *Penningmarknadsfonder: Under finanskrisen upplevde vissa penningmarknadsfonder i EU och USA svårigheter som ledde till oro för risker i samband med sådana fonder och en snabb ökning av begäranden om inlösen från investerare. Direktivet om system för ersättning till investerare täcker inte investeringsförluster som härrör från finansiella instrument, inklusive penningmarknadsfonder.*

1.4. Minskning av skillnaderna mellan skyddet för kunder hos värdepappersföretag och för banksparare

1.4.1. *Minimnivå för ersättning: Artikel 4 i direktivet om system för ersättning till investerare harmoniserar miniminivån för ersättning (20 000 euro) till varje investerare. Gränsen 20 000 euro har dock aldrig justerats för att avspegla inflationen eller europeiska investerares ökade exponering för finansiella instrument sedan direktivet om system för ersättning till investerare trädde i kraft. Dessutom ändrades direktivet om system för garanti av insättningar nyligen så att miniminivån på 50 000 euro per investerare och värdepappersföretag höjdes till en fast nivå på 100 000 euro.*

1.4.2. *Samförsäkring: Enligt artikel 4.4 i direktivet om system för ersättning till investerare får medlemsstaterna begränsa täckningen av ersättningen till en angiven procentandel (motsvarande eller överstigande 90 procent) av en investerares krav. Detta innebär att en kund kan tvingas bära en andel av förlusten (inom ersättningsgränsen), vilket syftar till att uppmuntra investerare att vara omsorgsfulla i sitt val av värdepappersföretag.*

2. GRUNDSCENARIO, SUBSIDIARITET OCH PROPORTIONALITET

De problem som beskrivs i avsnitt 1 kan inte hanteras effektivt på medlemsstatsnivå eftersom de har sin grund i befintlig EU-lagstiftning och endast kan hanteras genom

ändringar av EU-lagstiftningen. Europeiska kommissionen anser att de föreslagna lösningarna följer subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

3. MÅL

Översynen av direktivet om system för ersättning till investerare syftar till att i) förbättra direktivets funktionssätt för att säkerställa att det ger tillräckligt investerarskydd för kunder hos företag och tilltro till användningen av investeringstjänster, ii) aktualisera direktivet om system för ersättning till investerare inom områden där direktivet har blivit otillräckligt på grund av förändringar av sektorn för finansiella tjänster och av regelverken, iii) minska skillnaderna inom regelverket och iv) säkerställa att nyligen genomförda ändringar av direktivet om system för garanti av insättningar (som ursprungligen fungerade som förlaga till direktivet om system för ersättning till investerare) inte leder till omotiverade skillnader mellan skyddet för banksparare och skyddet för investerare som använder värdepappersföretag.

4. ALTERNATIV

I syfte att uppfylla de mål som beskrivs i föregående avsnitt har kommissionens avdelningar analyserat olika alternativ:

4.1. Alternativ för att förbättra funktionssättet för direktivet för system för ersättning till investerare.

4.1.1. *Alternativ som gäller finansiering av system för ersättning till investerare: i) Ingen åtgärd på EU-nivå för denna fråga, ii) Harmonisering av systemens finansiering, iii) Införande av en solidaritetsprincip mellan de nationella systemen, v) Skapande av ett alleuropeiskt system.*

4.1.2. *Alternativ som gäller förkortade utbetalningsfrister: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Koppling av tidsfristen för utbetalning till utlösande händelser, iii) Införande av en skyldighet för systemen att preliminärt utbetala delersättning om tidsfristen överstiger en viss tidsperiod.*

4.1.3. *Alternativ som gäller bristande medvetenhet hos investerare om tillämpningsområdet för direktivet om system för ersättning till investerare: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Ändra direktivet om system för ersättning till investerare så att det krävs att företag på ett klart och lättförståeligt sätt informerar investerare om vad som inte täcks av systemet (t.ex. täcks investeringsrisker normalt inte).*

4.1.4. *Alternativ som gäller täckning av företag som driver MTF-plattformar och företag som verkar utanför sitt tillstånd: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Klargöra att företag som inte är auktoriserade att inneha kundtillgångar inte täcks enligt direktivet om system för ersättning till investerare, iii) Klargöra att om företag faktiskt innehar kundtillgångar (oavsett begränsningar av deras tillstånd eller typen av deras investeringstjänst) ska kunder ha rätt till ersättning enligt direktivet om system för ersättning till investerare om företaget inte kan återlämna tillgångarna.*

4.1.5. *Alternativ som gäller uteslutning av krav som involverar marknadsmissbruk: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Ändring av direktivet om system för ersättning till investerare så att krav på ersättning från personer som har medverkat i marknadsmissbruk uttryckligen utesluts, iii) Överlåta till medlemsstaterna att besluta huruvida transaktioner där marknadsmissbruk har förekommit ska uteslutas från ersättning.*

4.2. Alternativ inom områden där direktivet om system för ersättning till investerare inte längre är lämpligt på grund av förändringar av sektorn för finansiella tjänster eller av regelverken

4.2.1. *Alternativ som gäller täckning av krav där brott mot uppföranderegler har förekommit: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Utvidga ersättningen till att täcka obetalda krav på grund av brott mot uppförandereglerna mot ett företag som underlåter att uppfylla sina förpliktelser, iii) Utvidga ersättningen till att täcka obetalda krav för ett begränsat brott mot uppförandereglerna.*

4.2.2. *Alternativ som gäller täckning för icke-professionella kunder: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Utvidga ersättningen till krav gällande icke-professionella kunder, iii) Utvidga ersättningen till vissa icke-professionella kunder (t.ex. lokala myndigheter eller stora företag).*

4.2.3. *Alternativ som gäller anpassning av klassificeringen av kunder till definitionerna i direktivet om marknader för finansiella tjänster: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Införa en ny klassificering av kunder enligt direktivet om system för ersättning till*

investerare som bygger på rent kvantitativa kriterier, iii) Anpassa direktivet om system för ersättning till investerare till direktivet om marknader för finansiella tjänster när det gäller klassificeringen av kunder.

4.3. Alternativ för att minska skillnaderna inom regelsystemet

4.3.1. *Alternativ som gäller att täckning saknas vid underlåtenhet från utomstående säkerhetsdepåhållare: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Föreskriva i direktivet om marknader för finansiella tjänster att företag ska vara strikt ansvarsskyldiga gentemot en kund för varje underlåtenhet hos en säkerhetsdepåhållare de utser, iii) Utvidga ersättningen till investerare till krav som gäller underlåtenhet från ett företags sida att återlämna finansiella instrument på grund av underlåtenhet från en utomstående säkerhetsdepåhållare.*

4.3.2. *Alternativ som gäller att täckning inte föreligger för förlust av tillgångar i ett fondföretags fonder om fondföretagets förvaringsinstitut går i konkurs (eller om en underdepåhållare går i konkurs): i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Utvidga ersättningen inom direktivet om system för ersättning till investerare i fondföretags fonder för förlust av tillgångar hos ett förvaringsinstitut (eller en underdepåhållare), iii) Ändra fondföretagsdirektivet så att de skyddsklausuler stärks som gäller förvaringsinstitut och underdepåhållare, iv) Utvidga ersättningen till andelsinnehavare i fondföretag vid en nedskrivningsförlust för andelsinnehavarna som är en följd av förlust av tillgångar från ett fondföretags förvaringsinstitut eller underdepåhållare.*

4.3.3. *Alternativ som gäller att penningmarknadsfonder inte täcks: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Införa nya krav i fondföretagsdirektivet för att definiera "penningmarknadsfonder" och skärpa kraven för sådana fonder, iii) Utvidga ersättningen enligt direktivet om system för ersättning till investerare till nedskrivning av värdet av andelar i "en kvalificerad penningmarknadsfond enligt direktivet om marknader för finansiella tjänster".*

4.4. Alternativ för att bibehålla viss anpassning mellan direktivet om system för ersättning till investerare och direktivet om system för garanti av insättningar.

4.4.1. *Alternativ som gäller miniminivån för ersättning enligt direktivet: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Ändra direktivet om system för ersättning till investerare och kopiera den täckning som har antagits enligt direktivet om system för garanti av insättningar, iii) Ändra direktivet om system för ersättning till investerare så att miniminivån för ersättning höjs till 50 000 euro men låta enskilda medlemsstater ange en högre gräns, iv) Ändra direktivet om system för ersättning till investerare så att ersättningsnivån höjs till 50 000 euro och kräva att alla medlemsstater tillämpar denna fasta ersättningsnivå (maximal harmonisering av täckningsnivån med en skyddsklausul för medlemsstater som tillämpar en högre gräns).*

4.4.2. *Alternativ som gäller samförsäkringsprincipen: i) Ingen åtgärd på EU-nivå, ii) Modifiera samförsäkringsprincipen, iii) Ta bort möjligheten till samförsäkring.*

5. BEDÖMNING OCH JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

De olika alternativen prövas mot kriterierna investerarskydd och investerarnas förtroende, samma villkor och kostnadseffektivitet. Med tanke på de slutsatser som dras i konsekvensbedömningen anser Europeiska kommissionen det lämpligt att lägga fram ett förslag om ändring av direktivet om system för ersättning till investerare för att hantera följande problem:

- Ändra direktivet så att en bättre harmonisering på detaljnivå av finansieringen uppnås och så att en kreditmekanism för lån mellan nationella ersättningssystem införs.
- Artikel 9 bör ändras så att en preliminär utbetalning av en delersättning till investerare inom en angiven period föreskrivs om slutbetalning inte har gjorts under den perioden.
- Artikel 10 bör ändras så att det krävs att företag tillhandahåller tydlig information om vad som täcks och inte täcks av systemet (t.ex. att investeringsrisker inte täcks).
- Artikel 4.2 och bilaga I bör ändras så att definitionen av icke-professionella kunder i direktivet om system för ersättning till investerare anpassas till definitionen i direktivet om marknader för finansiella tjänster.
- En ny bestämmelse bör infogas för att klargöra att företag omfattas av direktivet om de faktiskt innehar kundmedel, oavsett vilken typ av investeringstjänst de tillhandahåller och huruvida de gör detta i strid med villkoren för sin auktorisation.
- Artikel 3 bör ändras så att krav på ersättning från en person som har medverkat i marknadsmissbruk utesluts.
- Artikel 4.1 bör ändras så att ersättningsnivån höjs till 50 000 euro.
- Artikel 4.4 bör ändras så att samförsäkringsprincipen tas bort.
- Olika artiklar bör ändras så att ersättning ska utbetalas om en icke-professionell investerare drabbas av förlust på grund av underlåtenhet från en utomstående säkerhetsdepåhållare som har utsetts av företaget att inneha finansiella instrument för kundens räkning.
- Olika artiklar bör ändras så att ersättning ska utbetalas till en andelsinnehavare i ett fondföretags system om den icke-professionella andelsinnehavaren drabbas av förlust på grund av underlåtenhet från ett förvaringsinstitut eller en underdepåhållare i systemet.

Dessutom analyserar kommissionen för närvarande möjligheten att

- ändra fondföretagsdirektivet genom att stärka de skyddsklausuler som gäller för förvaringsinstitut och underdepåhållare,
- vidta åtgärder för att skärpa de krav som gäller för penningmarknadsfonder.

6. EFFEKTER AV FÖREDRAGNA ALTERNATIV

Effekten för de viktigaste intressenterna av de ändringar som föredragna alternativ innebär är följande:

- a) *Harmonisera hur system ska finansieras.* Både investerarskyddet och investerarnas förtroende stärks eftersom dessa principer och regler minskar risken för att system ska ha otillräcklig finansiering för att uppfylla sina åtaganden. Dessutom kommer investerarskyddet att skilja sig mindre mellan medlemsstaterna. Värdepappersföretag kommer att vara tvungna att tillhandahålla större förhandsbidrag, vilket skulle öka finansieringskostnaderna. Den ökade harmoniseringen av finansieringsreglerna kommer dock att förbättra den inre marknadens funktion genom att minska skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller behandlingen av värdepappersföretagen.
- b) *Införa en solidaritetsprincip inom ramen för det europeiska systemet med nationella system.* Investerarskyddet och investerarnas förtroende stärks av att lånemöjligheter finns mellan nationella system.
- c) *Kräva preliminär delutbetalning av ersättning om utbetalningsfristen överskrider en viss tidsperiod.* Investerare kan känna sig säkra på att de får en del av ersättningen efter en given tidsperiod.
- d) *Kräva att företag informerar investerare om vad som täcks och inte täcks av direktivet om system för ersättning till investerare.* Ökar investerarnas medvetenhet om täckningens nivå och omfattning.
- e) *Ersätta investerare enligt direktivet om system för ersättning till investerare för krav som gäller ett företags underlåtenhet att återlämna finansiella instrument på grund av underlåtenhet från en utomstående säkerhetsdepåhållares sida.* Ökar skyddet för investerare och kommer att kräva ökad finansiering.
- f) *Utvidga ersättningen till andelsinnehavare i fondföretag vid nedskrivningsförlust för andelsinnehavarna på grund av förlust av tillgångar från ett fondföretags förvaringsinstitut eller underdepåhållare.* Ökar investerarskyddet och investerarnas förtroende. Nya bidrag kommer att krävas från fondföretag.
- g) *Klargöra att om företag faktiskt innehar kundtillgångar ska kunderna ha rätt till ersättning om företaget underlåter att uppfylla sina åtaganden.* Ökar investerarskyddet och investerarnas förtroende.
- h) *Utesluta täckning av krav som härrör från transaktioner där marknadsmissbruk har förekommit.* Ökar investerarnas förtroende och marknadens integritet.
- i) *Öka ersättningsnivån till ett fast belopp på 50 000 euro.* Ökar harmoniseringen av investerarskyddets nivå mellan medlemsstaterna. Ökade bidrag från värdepappersföretag kommer att krävas. Den högre ersättningsgränsen för investeringar kommer att minska snedvridningen av konkurrensen mellan investering i insättningar och i investeringsprodukter.

- j) *Ta bort möjligheten till samförsäkring.* Investerare kommer att behandlas enhetligt i de olika medlemsstaterna. Något ökade bidrag från värdepappersföretag kommer att krävas.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Kommissionen är fördragets väktare och kommer därför att övervaka hur medlemsstaterna har införlivat ändringarna av direktivet om system för ersättning till investerare. Vid behov kommer kommissionens avdelningar att erbjuda stöd till medlemsstaterna för införlivandet av lagstiftningsmässiga ändringar i form av seminarier om införlivande med alla medlemsstater eller bilaterala möten på begäran från någon av medlemsstaterna. Vid behov kommer kommissionen att fullfölja det förfarande som beskrivs i artikel 258 i EFU-fördraget om någon medlemsstat inte uppfyller sina plikter när det gäller genomförande och tillämpning av gemenskapslagstiftningen.

Eftersom det är svårt att förutsäga hur ofta värdepappersföretag inte kan uppfylla sina förpliktelser och detta leder till att företagen inte kan återlämna värdepapper och pengar som innehas för icke-professionella investerares räkning, kan regelbunden övervakning av hur väl direktivet om system för ersättning till investerare fungerar inte användas som grundval för att avgöra hur värdepappersföretagens underlåtenheter hanteras. En utvärdering av följderna av tillämpningen av lagstiftningsåtgärden skulle ändå kunna göras vart tredje år efter genomförandefristen för lagstiftningsåtgärden. En sådan översyn skulle kunna göras gemensamt av Europeiska kommissionen och ESMA. Översynen bör inkludera en analys av: i) eventuella klagomål som Europeiska kommissionen har mottagit, ii) hur konkreta ärenden har hanterats, och iii) hur nationella system för ersättning till investerare lever upp till de nya kraven på finansiering och tillhandahållande av information. Rådet och Europaparlamentet ska informeras om översynen.