KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 27.5.2009
COM(2009) 252 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

Evropski finančni nadzor

{SEC(2009) 715}
{SEC(2009) 716}

SPOROČILO KOMISIJE

Evropski finančni nadzor

(Besedilo velja za EGP)

1. UVOD

Finančna kriza je pokazala na pomembne pomanjkljivosti v finančnem nadzoru tako v posameznih primerih kot tudi v zvezi s celotnim finančnim sistemom. Obstoječa nadzorna ureditev ne omogoča preprečevanja, upravljanja in reševanja krize. Nacionalno zasnovani nadzorni modeli ne morejo več slediti integraciji in medsebojnemu povezovanju današnjih evropskih finančnih trgov, kjer številna finančna podjetja poslujejo preko meja. Kriza je razkrila resne pomanjkljivosti pri sodelovanju, usklajevanju, doslednosti in zaupanju med nacionalnimi nadzornimi organi.

Komisija je neposredno udeležena pri usklajevanju večjih intervencij držav članic, namenjenih ponovni vzpostavitvi zaupanja v finančne institucije z jamstvenimi programi, injekcijami dodatnega kapitala in ukrepi za razbremenitev bilanc stanja oslabljenih sredstev, ki naj bi hkrati zagotovile, da institucije prejemnice sprejmejo potrebne ukrepe za ponovno vzpostavitev uspešnega poslovanja. Ta prizadevanja bi morali dopolnjevati ukrepi za obravnavanje pomanjkljivosti pri nadzoru, na katere je opozorila kriza.

Novembra 2008 je Komisija pooblastila skupino na visoki ravni pod predsedstvom Jacquesa de Larosièra, da pripravi priporočila, kako okrepiti evropsko nadzorno ureditev, da bi se bolje zaščitili državljani in ponovno vzpostavilo zaupanje v finančni sistem. Kot eden od dveh največjih finančnih trgov na svetu ima Evropska unija tudi jasno odgovornost za spodbujanje svetovne finančne stabilnosti in varnosti, tj. vlogo, ki jo lahko opravlja le, če ima sama na voljo močen nadzorni in ureditveni okvir.

Končno poročilo de Larosièroeve skupine, ki je bilo predloženo 25. februarja 2009, je določilo uravnoteženo in pragmatično vizijo novega sistema evropskega finančnega nadzora. V ospredju te vizije so predlogi za krepitev sodelovanja in usklajevanja med nacionalnimi nadzornimi organi, med drugim tudi z ustanovitvijo novih evropskih nadzornih organov in, prvič v zgodovini, organa na evropski ravni, ki bi bil pristojen za nadzor nad tveganjem v celotnem finančnem sistemu.

Komisija je v sporočilu „*Spodbujanje okrevanja evropskega gospodarstva*“ z dne 4. marca 2009[1] pozdravila in podprla glavne usmeritve teh priporočil[2]. Na podlagi priporočil de Larosièrovega poročila je v sporočilu določila akcijski načrt za reformo ureditve in nadzora finančnih trgov. Komisija je že sprejela vrsto ukrepov za izvedbo reforme pravne ureditve, vključno s pomembnimi pobudami na področju alternativnih naložbenih skladov, tudi hedge

---

[1] Sporočilo Komisije spomladanskemu Evropskemu svetu z dne 4. marca 2009, „Spodbujanje okrevanja evropskega gospodarstva“, COM(2009) 114 konč.

[2] Glej poročilo skupine na visoki ravni o finančnem nadzoru v EU, objavljeno 25. februarja 2009. Skupini je predsedoval Jacques de Larosičre.

skladov, in nagrajevanja vodstvenih delavcev. Nadaljnji ukrepi glede kapitalskih zahtev za banke bodo sledili junija.

Zaradi nujne potrebe po vzporednih ukrepih na področju nadzora je Komisija predlagala pospešen časovni okvir za izvedbo reforme finančnega nadzora EU. Razprave v Evropskem svetu, Svetu in Evropskem parlamentu kot tudi javno posvetovanje so pokazali, da obstaja širok konsenz glede potrebe po reformi ter ciljev, ki jih je treba doseči v skladu z de Larosièrovim poročilom in predlogi Komisije za njegovo nadaljevanje.

To sporočilo je pomemben mejnik, ki določa temeljno zgradbo novega evropskega finančnega nadzornega okvira. Komisija poziva Evropski svet, naj sprejme to zgradbo, kakor je določeno v sklepnih ugotovitvah. Zakonodajne spremembe za uveljavitev okvira za nadzor na ravni EU iz tega dokumenta bodo predvidoma sledile jeseni letos, po nadaljnjem posvetovanju z zainteresiranimi stranmi, in bi jih bilo treba sprejeti še pravi čas, da bi prenovljeni nadzorni okvir lahko začel delovati v letu 2010.

Komisija pričakuje, da se bodo zainteresirane strani na to sporočilo odzvale najkasneje do 15. julija 2009.

2. NOV NADZORNI OKVIR ZA EU

Kot je bilo napovedano v sporočilu z dne 4. marca 2009, bo Komisija predlagala, da bi morala okrepljen evropski finančni nadzorni okvir sestavljati dva nova stebra (glej sliko v Prilogi):

– **Evropski svet za sistemska tveganja (ESST),** ki bo spremljal in ocenjeval možne nevarnosti za finančno stabilnost, ki so posledica makroekonomskega razvoja in razvoja v celotnem finančnem sistemu („makrobonitetni nadzor“). V ta namen bi ESST zagotovil zgodnje opozarjanje o tveganjih, ki jih je mogoče zaznati na ravni celotnega sistema, in po potrebi izdal priporočila za ukrepanje ob teh tveganjih. Z ustanovitvijo ESST se bo obravnavala ena od temeljih pomanjkljivosti, ki so se pokazale ob krizi, tj. ranljivost finančnega sistema zaradi medsebojno povezanih, kompleksnih, sektorskih in medsektorskih sistemskih tveganj, ter

– **evropski sistem finančnih nadzornih organov (ESFNO)**, ki sestoji iz obsežnega omrežja nacionalnih finančnih nadzornih organov, ki v povezavi z novimi evropskimi nadzornimi organi varujejo finančno stabilnost na ravni posameznih finančnih podjetij in ščitijo uporabnike finančnih storitev („mikrobonitetni nadzor“). Novi evropski okvir bo temeljil na delitvi in medsebojni krepitvi pristojnosti, saj bo povezoval nadzor nad podjetji na nacionalni ravni s centralizacijo posebnih nalog na evropski ravni, ter tako spodbujal usklajevanje pravil ter nadzornih praks in izvrševanja. Ta okvir bi moral temeljiti na načelih partnerstva, prožnosti in subsidiarnosti. Prizadevati bi si moral za povečanje zaupanja med nacionalnimi nadzornimi organi in med drugim zagotoviti, da se mnenje nadzornih organov matične države ustrezno upošteva pri določanju politik v zvezi s finančno stabilnostjo in varstvom potrošnikov, kar bi omogočilo učinkovitejše obravnavanje čezmejnih tveganj.

Izvajanje obeh stebrov novega nadzornega sistema je bistveno za doseganje pomembnih sinergij, vzajemno krepitev vpliva na finančno stabilnost ter zagotovitev v celoti povezanega okvira makro- in mikronadzora. Neučinkovito bi bilo utrditi predpise EU na področju finančnih storitev, hkrati pa ohraniti nadzorni sistem, ki je v tej krizi pokazal številne

pomanjkljivosti. Vzporedno s tem je treba opredeliti in odpraviti razlike v prenosu prava Skupnosti v nacionalno zakonodajo, ki izhajajo iz izjem, odstopanj, dodatkov ali nejasnosti v veljavnih direktivah, da bi se lahko določil usklajen osrednji sklop standardov (enoten pravilnik), ki bi ga uporabljali vsi nadzorni organi v EU. Ta proces bi se lahko okrepil z uvedbo bolj neposredno veljavnih predpisov na ravni EU, kadar bi bilo to mogoče.

Novi evropski finančni nadzorni okvir mora biti v celoti odgovoren političnim organom v EU. Razviti mora skupno kulturo nadzora, upoštevati interese vseh držav članic ter potrebo po uravnoteženem odnosu med organi matične države in države gostiteljice, ki močneje temelji na zaupanju. Ta sistem mora temeljiti na visokih nadzornih standardih, ki se enakovredno, pošteno in dosledno uporabljajo za vse akterje na trgu, ter hkrati upoštevati neodvisnost, ki jo nadzorni organi potrebujejo pri opravljanju svojega dela.

Evropska unija se s to pobudo ne le odziva na svoje pozive v okviru G20 k mednarodnim ukrepom za izgradnjo močnejšega, svetovno skladnejšega, nadzornega in ureditvenega sistema za finančni sektor v prihodnosti[3], temveč tudi vzpostavlja sodoben in celovit regionalni okvir, katerega načela bi bilo treba sprejeti na mednarodni ravni.

3. EVROPSKI SVET ZA SISTEMSKA TVEGANJA (ESST)

3.1. Vzroki za reformo makrobonitetnega nadzora

Pomanjkljivosti obstoječe ureditve na področju makrobonitetnega nadzora so imele resne posledice za celoten svetovni finančni sistem. Številna neravnovesja, ki so se nabrala v svetovnem finančnem sistemu pred krizo, je mogoče pripisati prevelikemu naraščanju števila posojil in skokovitemu povečanju inflacije cen sredstev, povezanima s splošnim podcenjevanjem finančnega tveganja v obdobju trajno neinflacijske gospodarske rasti. Na podlagi tega se je G20 odločil okrepiti svetovno ureditev za varovanje finančne stabilnosti na svetovni ravni, pri čemer naj bi novoustanovljeni odbor za finančno stabilnost[4] tesno sodeloval z Mednarodnim denarnim skladom (MDS) ter tako zagotovil zgodnje opozarjanje o makrobonitetnih tveganjih na svetovni ravni. Vlada ZDA medtem načrtuje ustanovitev organa z obsežnimi pristojnostmi, ki bi izvajal makrobonitetni nadzor nad domačim finančnim sistemom.

Podobno potrebuje tudi EU poseben organ, pristojen za makrobonitetni nadzor nad celotnim finančnim sistemom EU, ki bi ugotavljal tveganja za finančno stabilnost ter po potrebi izdajal opozorila o tveganjih in/ali priporočila za ukrepe za odpravo teh tveganj. Obstoječa ureditev EU posveča premalo pozornosti makrobonitetnemu vidiku. Makrobonitetna analiza je razdrobljena, izvajajo jo različni organi na različnih ravneh, mehanizem, ki bi zagotovil, da se opozarjanje o makrobonitetnih tveganjih in/ali priporočila upoštevajo in udejanjajo, pa ne obstaja. Pred začetkom krize se medsebojno povezana kompleksna tveganja na trgu niso ustrezno analizirala, niti se niso predvidele posledice za politiko ureditve in nadzora. Ta razdrobljena ureditev se mora spremeniti, saj so, kot je pokazala kriza, gospodarski stroški zaradi pomanjkljivosti v makrobonitetnem nadzoru lahko zelo visoki.

---

[3] Glej izjavo vrha v Londonu z dne 2. aprila 2009.

[4] Naslednik foruma za finančno stabilnost.

3.2. Vloga in pristojnosti ESST

Komisija bo predlagala, da se ESST ustanovi kot nov neodvisen organ, pristojen za varovanje finančne stabilnosti z izvajanjem makrobonitetnega nadzora na evropski ravni. Da bi lahko opravljal to nalogo, bi moral ESST:

Vloga ESST

- zbirati in analizirati vse informacije, pomembne za spremljanje in ocenjevanje možnih nevarnosti za finančno stabilnost, ki so posledica makroekonomskega razvoja in razvoja v celotnem finančnem sistemu;
- ugotoviti takšna tveganja in jih razvrstiti po prednosti;
- izdajati opozorila o tveganjih, kadar se ta zdijo pomembna;
- po potrebi izdati priporočila o ukrepih, ki jih je treba sprejeti kot odziv na ugotovljena tveganja;
- spremljati potrebno nadaljnje ukrepanje ob opozorilih in priporočilih ter
- se uspešno povezovati z MDS, odborom za finančno stabilnost in ustreznimi organi v tretjih državah.

Glavna naloga ESST bi bilo ocenjevanje stabilnosti v celotnem finančnem sistemu EU ob upoštevanju makroekonomskega razvoja in splošnih trendov na finančnih trgih. Če bi bila predvidena pomembnejša tveganja za finančno stabilnost, bi ESST zagotovil zgodnje opozarjanje in po potrebi izdal priporočila za sanacijske ukrepe. Opozorila in priporočila, ki bi jih izdal ESST, bi lahko bila splošna ali bi zadevala posamezne države članice, pri čemer bi se določil časovni okvir za ustrezen odziv politike. Ta opozorila in/ali priporočila bi se posredovala prek Ekonomsko-finančnega sveta in/ali novih evropskih nadzornih organov. ESST bi bil pristojen tudi za spremljanje skladnosti z izdanimi priporočili na podlagi poročil naslovnikov.

ESST ne bi imel pravno zavezujočih pooblastil. Vendar bi se od njega pričakovalo, da zaradi visoke kakovosti analiz ter sodelovanja vseh guvernerjev centralnih bank in nadzornih organov EU kot tudi Komisije pri njegovem delu pomembno vpliva na naslovnike opozoril/priporočil. Od naslovnikov opozoril in priporočil bi se torej pričakovalo, da se nanje odzovejo, razen če lahko neukrepanje ustrezno utemeljijo. Če povzamemo, nadaljnje ukrepanje ob opozorilih in priporočilih bi se zagotovilo z mehanizmom „ukrepaj ali pojasni svoje ravnanje“. ESST bi po lastni presoji za vsak posamezen primer odločil, ali mora priporočilo ostati zaupno ali se ga lahko javno objavi. Ker pa priporočila ESST ne bi bila zavezujoča, bi bilo pričakovati, da bo njihovo javno razkritje povečalo učinkovitost.

ESST bi bil v celoti odgovoren Svetu in Evropskemu parlamentu. Ta odgovornost bi imela obliko rednega (tj. vsaj polletnega) poročanja tema institucijama. Pogostejše poročanje bi bilo verjetno potrebno v primeru obsežnejših finančnih težav, vendar je treba poudariti, da ESST ne bi imel neposrednih pristojnosti za krizno upravljanje.

3.3. Sestava in delovanje ESST

Centralne banke bi morale imeti vodilno vlogo pri makrobonitetnem nadzoru. Njihove glavne pristojnosti se nanašajo na ohranjanje monetarne in finančne stabilnosti. Dejansko lahko analiza, potrebna za opravljanje nalog na makrobonitetnem področju, delno temelji na gospodarskih in monetarnih analizah, ki jih opravijo centralne banke za oblikovanje monetarne politike, čeprav bi se zahtevale tudi dodatne informacije in analiza ranljivosti finančnega sistema. Poleg tega imajo centralne banke kot posojilodajalci na zadnji stopnji pomembno funkcijo finančne varnostne mreže. Ker je varovanje finančne stabilnosti temeljna pristojnost centralnih bank, bo Komisija predlagala, da se v ESST vključijo guvernerji centralnih bank 27 držav članic in predsednik ECB. Sodelovanje v ESST ne bo vplivalo na obstoječe pristojnosti v zvezi s finančno stabilnostjo.

Sodelovanje organov, pristojnih za makrobonitetni nadzor, pri delu ESST je prav tako nepogrešljivo. Zaradi medsebojne povezanosti finančnih institucij in trgov je jasno, da bi moralo spremljanje in ocenjevanje možnih sistemskih tveganj temeljiti na nizu pomembnih makroekonomskih in mikrofinančnih podatkov ter kazalcev. Organi, pristojni za makrobonitetni nadzor, podrobno poznajo razvoj na finančnih trgih in v večjih podjetjih ter bodo imeli ključne informacije, potrebne za oceno tveganj za stabilnost. Zaradi tega bi morali biti vključeni predsedujoči treh evropskih nadzornih organov, zastopanih v ESFNO, ter tudi višji predstavniki nacionalnih nadzornih organov. Da bi se zagotovilo učinkovito delovanje ESST, bi se članstvo nadzornih organov v ESST omejilo na tri predsedujoče evropskih nadzornih organov. Vsakega od guvernerjev centralnih bank pa bi moral kot opazovalec spremljati po en višji predstavnik nacionalnih nadzornih organov (tj. enačba 1+1). Guvernerja centralne banke bi lahko na različnih sestankih spremljali različni predstavniki, odvisno od vprašanj, o katerih bi razpravljal ESST, kar bi veljalo zlasti za države članice, ki imajo več nadzornih organov.

Ker je Komisija na podlagi Pogodbe pristojna za makroekonomski nadzor, bi bil eden od njenih članov tudi član ESST. Komisija redno spremlja in analizira makroekonomski razvoj in politike ter ugotavlja makrofinančna tveganja. Ker ima potrebno strokovno znanje na nacionalni ravni ter tudi pregled nad celotno EU, bi lahko njen član pomembno prispeval k delu ESST.

Sodelovanje finančnih ministrov v ESST bi se lahko razumelo kot zameglitev njegove vloge pri zagotavljanju neodvisnih tehničnih analiz makrobonitetnih tveganj. Ker pa lahko proračunska in/ali davčna politika prispeva k tveganjem za finančno stabilnost ali jih omili, bi predsedujoči Ekonomsko-finančnega odbora zastopal finančne ministre kot opazovalec na sestankih ESST. To bi odražalo tudi vlogo finančnih ministrov pri upravljanju in reševanju kriz ter zagotovilo nemoten pretok informacij med ESST in političnimi organi.

ESST bi se sestal najmanj enkrat na četrtletje oziroma pogosteje v času pretresov v finančnem sistemu. Vsi člani ESST in opazovalci bi se imeli pravico udeležiti teh sestankov in na njih govoriti. Da pa bi se racionaliziral postopek odločanja, bi imeli pravico do glasovanja le člani ESST, tj. le predsednik ECB, guvernerji nacionalnih centralnih bank, predsedujoči evropskih nadzornih organov in član Komisije. Glasovi se ne bi ponderirali in odločitve bi se sprejemale z navadno večino.

V skladu s priporočili iz de Larosièrovega poročila, bi ESST predsedoval predsednik ECB (ker je predsednik ESST neodvisen, bi moral biti v tem primeru član tudi podpredsednik

ECB). Ker prihaja predsednik iz centralne banke znotraj Eurosistema, bi bilo primerno, da se podpredsednik izbere med državami članicami zunaj območja eura.

Ustanoviti bi bilo treba tudi manjši usmerjevalni odbor, ki bi ga sestavljali predsednik in podpredsednik ESST, pet predsednikov centralnih bank, ki so člani ESST, predsedujoči novih evropskih nadzornih organov in član Komisije ter bi bil pristojen za pripravo sestankov ESST in zagotovitev njihove učinkovitosti. Poleg tega bi bilo treba ustanoviti svetovalni tehnični odbor, ki bi podpiral ESST in med drugim pripravil podrobno tehnično analizo vprašanj finančne stabilnosti. Priporočljivo bi bilo, da bi se ESST pri opravljanju svojega dela posvetoval tudi z zainteresiranimi stranmi v zasebnem sektorju, vključno s predstavniki potrošnikov. Evropska centralna banka bo ESST zagotovila sekretariat ter analitično, upravno in logistično podporo.

ESST bi tesno sodeloval z MDS, odborom za finančno stabilnost in ustreznimi organi v tretjih državah v okviru sistema za zgodnje opozarjanje na svetovni ravni, na primer z opozarjanjem na možna tveganja v svetovnem finančnem sistemu zunaj EU. Na ta način naj bi ESST povečal vpliv EU v vseh svetovnih sistemih za opozarjanje o tveganjih.

Sestava Evropskega sveta za sistemska tveganja (ESST)

Člani:

- predsednik: predsednik ECB;
- podpredsednik (izvolijo ga člani ESST);
- guvernerji 27 nacionalnih centralnih bank;
- podpredsednik ECB;
- predsedujoči treh evropskih nadzornih organov;
- član Evropske komisije.

Opazovalci:

- predstavnik nacionalnih nadzornih organov, ki spremlja guvernerja centralne banke (enačba 1+1);
- predsedujoči Ekonomsko-finančnega odbora.

3.4. Pravna podlaga za ESST

Le če obstaja ureditev, ki ustrezno priznava soodvisnost med mikro- in makrobonitetnimi tveganji, imajo lahko vse zainteresirane strani, npr. finančne institucije, vlagatelji in potrošniki, dovolj zaupanja za izvajanje mednarodnih finančnih dejavnosti. V preteklosti se je bonitetni nadzor prepogosto osredotočal izključno na mikroraven, pri čemer so nadzorni organi ocenjevali bilance stanja posameznih finančnih institucij, premalo pozornosti pa so posvečali interakcijam med institucijami ter med institucijami in širšim finančnim sistemom. Zagotovitev te širše perspektive je naloga organov, pristojnih za makrobonitetni nadzor. Ti nadzorni organi spremljajo in ocenjujejo možna tveganja za finančno stabilnost, ki so posledica razvoja dogodkov, ki lahko vplivajo na ravni posameznega sektorja ali celotnega

finančnega sistema. Zaradi obravnavanja tovrstnih tveganj bi bil ESST pomemben gradnik celostne strukture nadzora v EU, ki je potrebna za spodbujanje pravočasnih in usklajenih odzivov politike v državah članicah, s čimer bi preprečili različne pristope in tako izboljšali delovanje notranjega trga. Poleg tega bo ESST kot sestavni del pravnega in institucionalnega okvira olajšal dosledno, skladno in učinkovito izvajanje ter uporabo predpisov Skupnosti na področju mednarodnih finančnih storitev.

Komisija po proučitvi vrste možnosti meni, da je ESST primerno ustanoviti kot organ, ki ni pravna oseba, na podlagi člena 95 Pogodbe ES. Ta pravna podlaga bi ESST omogočila, da ima zgoraj navedene glavne značilnosti in mandat, ki pokriva celoten finančni sektor brez izjem, vključno z zavarovalništvom. Poleg tega bi omogočila, da ESST skupaj z ESFNO sestavlja skupen inovativen okvir za finančni nadzor ter hkrati ohrani jasno ločevanje pristojnosti med ESST in drugimi institucijami. Ta izbira pravne podlage ne preprečuje, da se določene pristojnosti v zvezi z ESST s pomočjo akta, sprejetega na podlagi člena 105(6) Pogodbe ES, prenesejo na ECB.

4. EVROPSKI SISTEM FINANČNIH NADZORNIH ORGANOV (ESFNO)

4.1. Vzroki za reformo mikrobonitetnega nadzora

Glede mikrobonitetnega nadzora je Evropska unija dosegla vse, kar je mogoče doseči z obstoječim statusom odborov evropskih nadzornih organov[5] (odbori tretje stopnje), ki ostajajo svetovalni organi za Komisijo. Kljub številnim izboljšavam v teh odborih EU ne more ostati v položaju, kjer ne obstaja mehanizem, ki bi zagotavljal, da nacionalni nadzorni organi sprejemajo najboljše možne rešitve glede nadzora za mednarodne institucije, kjer ni zadostnega sodelovanja in izmenjave informacij med nacionalnimi nadzornimi organi, kjer skupni ukrepi nacionalnih organov zahtevajo veliko energije, da bi se upoštevale različne zahteve glede ureditve in nadzora, kjer so rešitve na nacionalni ravni najpogosteje edina izvedljiva možnost za odziv na evropske probleme ter kjer obstajajo različne razlage istega pravnega besedila. Nov ESFNO bo načrtovan tako, da bo premagal te pomanjkljivosti in zagotovil sistem, ki je v skladu s ciljem stabilnega in enotnega finančnega trga EU za finančne storitve, tj. povezal bo nacionalne nadzorne organe v močno omrežje na ravni Skupnosti.

4.2. Vloga in pristojnosti ESFNO

ESFNO mora zato postati operativna evropska mreža s skupnimi in medsebojno povezanimi pristojnostmi. Na ravni EU bi bili trije obstoječi odbori nadzornih organov zamenjani s tremi novimi evropskimi nadzornimi organi, to so European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) in European Securities Authority, ki bi vsi bili pravne osebe. Ti novi evropski nadzorni organi bodo prevzeli vse naloge obstoječih odborov nadzornih organov[6], poleg tega pa bodo imeli večje odgovornosti, točno opredeljena zakonska pooblastila in večje pristojnosti (glej spodaj). Prispevali bi tudi k razvoju enotnega sklopa usklajenih pravil, izboljšali nadzor nad čezmejnimi institucijami z razvijanjem skupnih

---

[5] Odbor evropskih bančnih nadzornikov (CEBS), Evropski odbor za zavarovanja in poklicne pokojnine (CEIOPS) ter Odbor evropskih zakonodajalcev za vrednostne papirje (CESR), znani tudi kot „odbori tretje stopnje postopka Lamfalussy“.

[6] npr. tehnično svetovanje Evropski komisiji.

zahtev glede nadzora in pristopov k nadzoru ter pripomogli k reševanju morebitnih sporov med nacionalnimi nadzornimi organi.

Osrednja točka vsakodnevnega nadzora bi ostala na nacionalni ravni, pri čemer bi nacionalni nadzorni organi ostali odgovorni za nadzor nad posameznimi subjekti, npr. glede kapitalske ustreznosti. To je trenutno odraz, da finančna sredstva za reševanje finančnih ustanov ostajajo na ravni držav članic in njihovih davkoplačevalcev, kot je pokazala trenutna kriza. Pri čezmejnih institucijah bodo kolegiji nadzornih organov, ki se ustanavljajo[7], osnova nadzornega sistema in morali bi igrati pomembno vlogo pri zagotavljanju uravnoteženega pretoka informacij med organi matične države in države gostiteljice. Evropski nadzorni organi bi morali sodelovati na sejah kolegijev nadzornih organov, da bodo lahko prispevali k oblikovanju skupne nadzorne kulture in doslednih nadzornih praks. Na takšnih temeljih bo ESFNO združeval prednosti krovnega evropskega okvira za finančni nadzor s strokovnim znanjem lokalnih nadzornih organov, ki so najbližji institucijam, delujočim v okviru njihove pravne pristojnosti.

Za učinkovito delo ESFNO bodo potrebni spremljajoči ukrepi in spremembe področne zakonodaje, da se zagotovi bolj usklajen sklop finančnih uredb. Cilj slednjega je doseči boljšo usklajenost pravil, po katerih se morajo ravnati nadzorni organi, ter večjo usklajenost nacionalnih pristojnosti in sankcij, ki so jim na voljo. O slednjem bo Komisija svoje predloge podala jeseni.

Za dosego svojih ciljev bodo novi evropski nadzorni organi morali biti sposobni opravljati naslednje funkcije:

(1) Zagotoviti enoten sklop usklajenih pravil

Organi bodo:

– razvili zavezujoče tehnične standarde na določenih področjih in na podlagi meril, ki bodo podrobneje opredeljena v zakonodaji Skupnosti (npr. nadzorni standardi za kolegije nadzornih organov in tehnični standardi za notranji proces ovrednotenja). Takšni standardi veljajo za določeno časovno obdobje, pod pogojem, da Komisija temu ne nasprotuje, in

– izdelati razlagalne smernice, ki bi jih pristojni nacionalni organi uporabili pri sprejemanju posameznih odločitev, še zlasti kar zadeva izdajanje dovoljenj in nadzor nad finančnimi ustanovami.

(2) Zagotoviti dosledno uporabo pravil EU

Tudi ob enotnem sklopu usklajenih pravil lahko uporaba teh pravil včasih privede do različnih mnenj glede uporabe zakonodaje Skupnosti. Evropski nadzorni organi morajo zato v primerih, ki so jasno opredeljeni v zakonodaji Skupnosti, imeti na voljo sredstva za zagotovitev skladne uporabe zakonodaje Skupnosti.

– *Nesoglasja med nacionalnimi nadzornimi organi*

V primeru nasprotujočih si mnenj med nacionalnimi nadzornimi organi morajo evropski nadzorni organi omogočiti dialog in nadzornim organom pomagati doseči skupen dogovor. Če

[7] Pri največjih finančnih skupinah v EU kolegiji že obstajajo ali pa se v letu 2009 ustanavljajo.

slednji po postopku sprave ne dosežejo sporazuma, morajo evropski nadzorni organi razrešiti zadevo s sklepom. Vendar pa bi to vsekakor bila rešitev v skrajnem primeru, saj bi zadevni nacionalni organi v predhodnem spravnem postopku navadno morali doseči sporazum.

– *Očitna kršitev prava Skupnosti*

Uvesti je treba tudi mehanizem za obravnavanje ravnanja nacionalnega nadzornega organa, ki se šteje kot očiten odklon od obstoječe zakonodaje Skupnosti. Evropski nadzorni organi bi na lastno pobudo ali na zaprosilo enega ali več nacionalnih organov ali Komisije proučili primer in po potrebi sprejeli priporočilo o ukrepu, ki se naslovi na ustrezni nacionalni organ.

V okviru splošne obveznosti spoštovanja zakonodaje Skupnosti bi bil nacionalni organ pozvan k upoštevanju priporočila v predpisanem roku. Ob izjemnem primeru, ko položaj še vedno ne bi bil rešen, bi evropski nadzorni organi o tem obvestili Komisijo. Kmalu potem ko evropski nadzorni organi sprejmejo svoje priporočilo, bi lahko Komisija sprejela sklep, s katerim bi od nacionalnega nadzornega organa zahtevala, da bodisi sprejme določene ukrepe ali pa se ukrepov vzdrži, da se zagotovi polna skladnost s pravnim redom Skupnosti na področju finančnih storitev.

Da se reši problem neukrepanja v zvezi z izvajanjem prava Skupnosti ali problem zapoznelega ukrepanja nacionalnih nadzornih organov, ali v primeru potrebe po takojšnjem ukrepanju, bi evropski nadzorni organi lahko bili tudi pooblaščeni, da sprejmejo sklepe, ki bi neposredno veljali za finančne ustanove v zvezi z zahtevami, ki izhajajo iz uredb EU glede skrbnega nadzora finančnih ustanov in trgov ter stabilnosti finančnega sistema. Te odločitve ne bi vplivale na postopek za ugotavljanje kršitve, ki ga Komisija uvede proti državam članicam.

(3) Zagotoviti skupno nadzorno kulturo in dosledne nadzorne prakse

Novi evropski nadzorni organi bodo vzpostavili skupno evropsko nadzorno kulturo in dosledne nadzorne prakse, npr. z razvojem skupnih programov usposabljanja ter sodelovanja na sestankih kolegijev nadzornih organov kot opazovalci. Lahko bi tudi spodbujali prenos nalog in odgovornosti z enega nacionalnega nadzornega organa na drugega.

(4) Polna nadzorna pooblastila za nekatere posebne subjekte

Evropski nadzorni organi so odgovorni za avtorizacijo in nadzor nekaterih subjektov, ki delujejo v vsej Evropi, npr. agencij za ocenjevanje bonitet in osrednjih klirinških družb v EU. Te odgovornosti lahko vključujejo pooblastila za preiskave, inšpekcijske nadzore na kraju samem in nadzorne odločitve. Obenem bi bile opredeljene v področni zakonodaji (npr. v Uredbi o bonitetnih agencijah). Poleg tega, da bi navedeni ukrepi izboljšali uspešnost nadzora, bi hkrati okrepili učinkovitost tako, da bi za zadevne institucije pod nadzorom vzpostavili sistem, v katerem bili mogoče vse urediti na enem mestu. Evropski nadzorni organi bi lahko tudi sodelovali pri ocenjevanju varnega in skrbnega poslovanja pri združitvah in pripojitvah v celotnem evropskem finančnem sektorju[8].

---

[8] Komisija bi bila še naprej izključno pristojna za uporabo pravil EU glede državnih pomoči ter da v primeru združitev na ravni Skupnosti oceni konkurenčne vidike takih poslov v skladu z Uredbo ES o združitvi.

(5) Zagotoviti usklajen odziv na krizne razmere

Evropski nadzorni organi bi morali v kriznih razmerah imeti močno usklajevalno vlogo: spodbujati bi morali sodelovanje in izmenjavo informacij med pristojnimi organi, po potrebi posredovati, preverjati zanesljivost informacij, ki bi morale biti dostopne vsem stranem, ter zadevnim organom pomagati opredeliti in uresničiti prave odločitve. V zvezi s slednjim bo uvedba evropskega mandata do sredine leta 2009 nacionalnim organom omogočila pri izvajanju njihovih nalog upoštevati interese glede finančne stabilnosti v vseh državah članicah. V tem pogledu je napredek pri porazdelitvi bremen in mehanizmih reševanja sporov ključnega pomena pri krepitvi zaupanja med nacionalnimi organi in krepitvi delovanja ESFNO, to delo pa mora čimprej napredovati. V posebnih kriznih razmerah bi evropski nadzorni organi lahko imeli pooblastilo, da sprejmejo nekatere nujne odločitve (npr. o prodaji vrednostnih papirjev na kratko). Področje uporabe teh izrednih ukrepov mora biti določeno v zakonodaji Skupnosti.

(6) Zbirati mikrobonitetne informacije

Evropski nadzorni organi bi morali biti odgovorni za zbiranje vseh bistvenih mikrobonitetnih informacij, ki izvirajo od nacionalnih nadzornih organov. V ta namen je treba vzpostaviti evropsko bazo podatkov, ki bi jo upravljali evropski nadzorni organi. Informacije bi bile na voljo zadevnim organom v kolegijih nadzornih organov, lahko pa se posredujejo naprej ESST v zbrani in/ali anonimni obliki (glej oddelek 5). V ta namen bo morda treba spremeniti obstoječo področno zakonodajo.

(7) Prevzeti mednarodno vlogo

Ne glede na institucionalne pristojnosti evropskih institucij bi lahko evropski nadzorni organi prevzeli določeno vlogo pri mednarodnih dejavnostih, vključno s strokovnimi dogovori z mednarodnimi organizacijami in upravami tretjih držav na svoji ravni. Evropski nadzorni organi bi lahko tudi pomagali Komisiji pri pripravi odločb o enakovrednosti v zvezi z nadzornimi režimi v tretjih državah.

(8) Zaščitni ukrepi

Okvir za izvajanje zgoraj navedenih pristojnosti bodo obširno in podrobno določen v zadevni področni zakonodaji. Podelitev teh pristojnosti bo v celoti skladna s členoma 226 in 228 Pogodbe. Ne glede na uporabo prava Skupnosti in ob priznavanju morebitnih obveznosti, ki bi jih imele države članice, odločitve v okviru zgoraj navedenih mehanizmov ne vplivajo neposredno na fiskalne odgovornosti držav članic. Poleg tega morajo vsako odločitev evropskih nadzornih organov ali Komisije revidirati sodišča Skupnosti.

4.3. Sestava in struktura delovanja ESFNO

V skladu z de Larosièrovim poročilom se predlaga mrežni pristop k nadzoru, v okviru katerega novi evropski nadzorni organi delajo v povezavi z nacionalnimi finančnimi nadzorniki, za razliko od rešitev, kot so popolna centralizacija nadzora na ravni EU, o čemer ni soglasja. Vendar pa Komisija zaradi nujnega izboljšanja kakovosti in skladnosti nadzora v Evropi meni, da je treba pospešiti pripravljalna dela, ki jih je predlagala de Larosièrova skupina, da bo okrepljeni okvir vzpostavljen do leta 2010.

Komisija ugotavlja, da v številnih državah sveta poteka živahna debata o najprimernejši strukturi nadzora. Debata še ni privedla do pravih sklepov, predlagane pa so bile naslednje

možnosti: (i) skupen nadzorni organ za vse sektorje, (ii) ločeni nadzorni organi za bonitetni nadzor in nadzor nad izvajanjem dejavnosti za vse finančne ustanove skupaj (t.i. „dvoglavi“ pristop), in (iii) sektorski pristop (tj. ločeni nadzorni organi za bančništvo, zavarovalne družbe in dejavnosti vrednostnih papirjev). Ker ni prepričljivih dokazov, da bi bile druge strukture učinkovitejše za posebne pristojnosti, ki se predlagajo za evropske nadzorne organe, je po mnenju Komisije zaenkrat na evropski ravni bolje ohraniti zadnji pristop, ki temelji na obstoječih strukturah. Te pristojnosti ne vključujejo le neposrednega nadzora, zato ni nujno, da bi zanje veljali argumenti in pokazatelji, ki so bili podani v razpravah v posameznih državah članicah o nadzorni strukturi. Zaradi teh razlogov bo Komisija predlagala, naj se prizadevanja nadaljujejo na podlagi obstoječe strukture, in omogočila, da se slednja postopno razvija, po določenem številu let pa bi se izvedla revizija.

V okviru predlagane strukture bo temeljnega pomena sodelovanje med sektorji, ki bi odražalo ustrezne trende na trgu in dejansko stanje. Kolikor je možno nadaljevati s stopnjo približevanja med sektorji, bi morali trije evropski nadzorni organi ter predstavnik Komisije vse pogosteje ovrednotiti zadevne sektorske režime, da bi prepoznali skupna načela in doumeli morebitne razlike. V strukturo je zato treba uradno uvesti splošni pripravljalni odbor, ki bi zagotavljal medsebojno razumevanje, sodelovanje in dosledne pristope k nadzoru med tremi novimi evropskimi nadzornimi organi pri obravnavanju medsektorskih izzivov, vključno s finančnimi konglomerati, in zagotavljanju enotnih pogojev delovanja. Poleg tega mora vsak evropski nadzorni organ imeti možnost, da se kot opazovalec udeležuje sej drugih evropskih nadzornih organov.

V vsakem novem organu bi bil odbor nadzornikov, ki bi ga sestavljali najvišji predstavniki ustreznih nacionalnih nadzornih organov, predsedoval pa bi mu predsednik zadevnega evropskega nadzornega organa. Predstavniki Komisije, ESST in zadevnih nadzornih organov iz držav članic EFTA in Evropskega gospodarskega prostora bi morali kot opazovalci sodelovati v odboru nadzornikov. Vendar pa ne bi imeli možnosti udeleževati se pogovorov, ki zadevajo posamezne institucije. V skladu s trenutno prakso je treba ustanoviti tudi upravni odbor, ki bi obravnaval splošne operativne zadeve (npr. proračun), vključeval pa bi tudi Komisijo. Predsedniki in generalni sekretarji evropskih nadzornih organov morajo biti polno zaposleni neodvisni strokovnjaki. Predsednik bo imenovan po javnem razpisu. Imenovanje potrdi Evropski parlament, velja pa za obdobje 5 let.

Sestava evropskega sistema finančnih nadzornikov

I. Pripravljalni odbor:

– Predstavniki treh evropskih nadzornih organov in Komisije

II. Trije evropski nadzorni organi [the European Banking Authority (EBA), the European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) in European Securities Authority (ESA)]:

Odbor nadzornikov iz vsakega evropskega nadzornega organa:

– Predsednik evropskih nadzornih organov, in

– Predsedniki ustreznih nacionalnih nadzornih organov.

Opazovalci:

– Predstavnik Komisije;

– Predstavnik ESST, in

– Predstavnik ustreznega nacionalnega nadzornega organa iz vsake države članice EFTA ali Evropskega gospodarskega prostora.

Upravni odbor vsakega evropskega nadzornega organa:

– Predstavniki ustreznih nacionalnih nadzornih organov in Komisije.

III. Nacionalni nadzorni organi

Odbor nadzornikov se mora redno sestajati, v času pretresov pa je treba organizirati dodatne sestanke. Odločitve evropskih nadzornih organov o tehničnih pravilih bi se na podlagi strukture odbora sprejemale s kvalificirano večino, kakor je v Pogodbi določeno za državo članico. Premisliti bi bilo treba o ločenih dogovorih za obravnavo drugih funkcij evropskih nadzornih organov. Odločitve o uporabi obstoječih zakonov bi bilo npr. treba sprejeti z enostavno večino po načelu „ena oseba, en glas“.

Vsak evropski nadzorni organ bi imel svoj proračun, o razrešnicah zanj pa bi odločal Evropski parlament. Financirali bi se lahko iz proračuna EU in iz drugih virov, npr. iz prispevkov nacionalnih organov. Vsak proračun bi moral biti sorazmeren z odgovornostmi zadevnega organa in moral bi omogočati neodvisnost. Evropski nadzorni organi bi morali na strukturiran način vzdrževati tesne stike z vsemi zadevnimi zainteresiranimi skupinami, tudi s potrošniki.

Ključnega pomena je zagotavljanje neodvisnosti omenjenih evropskih nadzornih organov. Potrebovali bi najvišjo raven neodvisnosti od nacionalnih organov, razen seveda nadzornih organov, ter od evropskih institucij, ki ne bi smele posegati v odločitve evropskih nadzornih organov. Vendar pa bi bili evropski nadzorni organi v celoti odgovorni Svetu, Evropskemu parlamentu in Komisiji. Transparentnost bi bila ključen instrument za uresničitev teh ciljev, evropski nadzorni organi pa bi morali izdajati redna poročila evropskim institucijam (npr. najmanj vsaki dve leti).

4.4. Pravna podlaga za ESFNO

Pravna podlaga za ustanovitev evropskih nadzornih organov bi morala biti določba Pogodbe ES, ki predstavlja posebno pravno podlago za politiko, ki bi jo organi morali izvajati.

Finančna in gospodarska kriza je povzročila tveganja za stabilnost notranjega trga. Absoluten predpogoj za ponovno vzpostavitev in ohranitev stabilnega in zanesljivega finančnega sistema je ohranitev zaupanja in skladnosti notranjega trga, kar pomeni ohranitev in izboljšanje pogojev za vzpostavitev polno integriranega in delujočega notranjega trga na področju finančnih storitev. Poleg tega bolj poglobljeni in integrirani finančni trgi nudijo boljše priložnosti za financiranje in razpršitev tveganja ter tako pripomorejo k boljši sposobnosti gospodarstev za absorpcijo šokov. Finančna integracija in stabilnost sta torej medsebojno povezani.

Ustanovitev ESFNO in treh evropskih nadzornih organov bo pospremljena z razvojem enotnega pravilnika, ki bo zagotavljal enotno uporabo pravil v EU in tako prispeval k delovanju notranjega trga. Naloga evropskih nadzornih organov bo pomagati nacionalnim organom pri enotni razlagi in uporabi pravil Skupnosti.

Evropsko sodišče je priznalo[9], da člen 95 Pogodbe ES, ki se nanaša na uvedbo ukrepov za uskladitev zakonodaje za vzpostavitev in delovanje notranjega trga, predstavlja primerno pravno podlago za ustanovitev *„organa Skupnosti, ki bi bil pristojen za sodelovanje pri uresničevanju postopka usklajevanja“*, kadar so naloge, ki so dodeljene takšnemu organu, tesno povezane s predmeti aktov, ki usklajujejo nacionalne zakonodaje.

Naloge, ki bodo podeljene evropskim nadzornim organom, so torej tesno povezane z ukrepi, vzpostavljenimi kot odgovor na finančno krizo, in z ukrepi, napovedanimi v sporočilu *„Spodbujanje okrevanja evropskega gospodarstva“*. Skladno s sodno prakso Sodišča se torej lahko dodelijo na podlagi člena 95 Pogodbe ES.

5. SODELOVANJE MED ESFNO IN ESST

Predlagani okvir za nadzor EU lahko deluje, samo če ESST in ESFNO učinkovito sodelujeta. Dejansko je cilj reforme zagotoviti boljše součinkovanje nadzora na makrobonitetni in mikrobonitetni ravni. Pri izvrševanju svoje naloge makrobonitetnega nadzornika bi ESST potreboval pravočasen pritok usklajenih podatkov na mikro ravni, medtem ko bi si nacionalni organi pri mikrobonitetnem nadzoru lahko pomagali z ugotovitvami ESST o makrobonitetnem okolju. Da se izognemo pastem iz preteklosti, bodo bistvenega pomena obvezujoči postopki sodelovanja in izmenjave informacij med „mikro“ in „makro“ ravnjo.

Da bi ESST lahko prepoznal tveganja za stabilnost finančnega sistema EU ter jih prednostno razvrstil, bi moral: (i) od ESFNO dobivati ustrezne mikrobonitetne podatke, še zlasti o velikih in kompleksnih čezmejnih skupinah, in (ii) imeti možnost izvedbe ad-hoc raziskav o posebnih vprašanj, ki zahtevajo neposredno sodelovanje nacionalnih nadzornikov in/ali dejavnikov na trgu. Komisija bo predlagala, da nacionalni nadzorni organi potrebne informacije posredujejo evropskim nadzornim organom pri uporabi pravil o novih evropskih nadzornih organih. Pooblastila za prejem vseh informacij, ki so pomembne za finančno stabilnost, se lahko podelijo ESST na podlagi kombinacije pravnega instrumenta o ustanovitvi ESST in pravnega instrumenta o ustanovitvi novih evropskih nadzornih organov. Medtem bi uredbe o ustanovitvi novih evropskih nadzornih organov od slednjih zahtevale, da redno (npr. vsak mesec) ESST zagotavljajo zbirne ter ustrezne anonimne razvrščene podatke o vseh finančnih ustanovah in trgih, še zlasti pa o velikih in kompleksnih čezmejnih skupinah. Glede na občutljivost podatkov in informacij je zagotavljanje ustrezne zaupnosti pri sodelovanju med ESST in ESFNO ključnega pomena, pri tem pa je treba uveljaviti tudi primerne zakonite zaščitne ukrepe. Da bi obenem kolegiji dobili aktualne informacije o makrobonitetnem okolju, v katerem delujejo posamezne institucije, se lahko predvidi udeležba predstavnikov ESST kot opazovalcev.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Komisija poziva Evropski svet, naj:

– podpre ustanovitev novega Evropskega sveta za sistemska tveganja (ESST), ki bi mu predsedoval predsednik ECB, vključeval pa bi guvernerje nacionalnih centralnih bank, predsednike treh evropskih nadzornih organov ter člana Evropske Komisije. K delu v

[9] Glej CJCE, C-217/04, točka 44.

ESST je treba pritegniti tudi nacionalne nadzorne organe ter predsednika Ekonomsko-finančnega odbora;

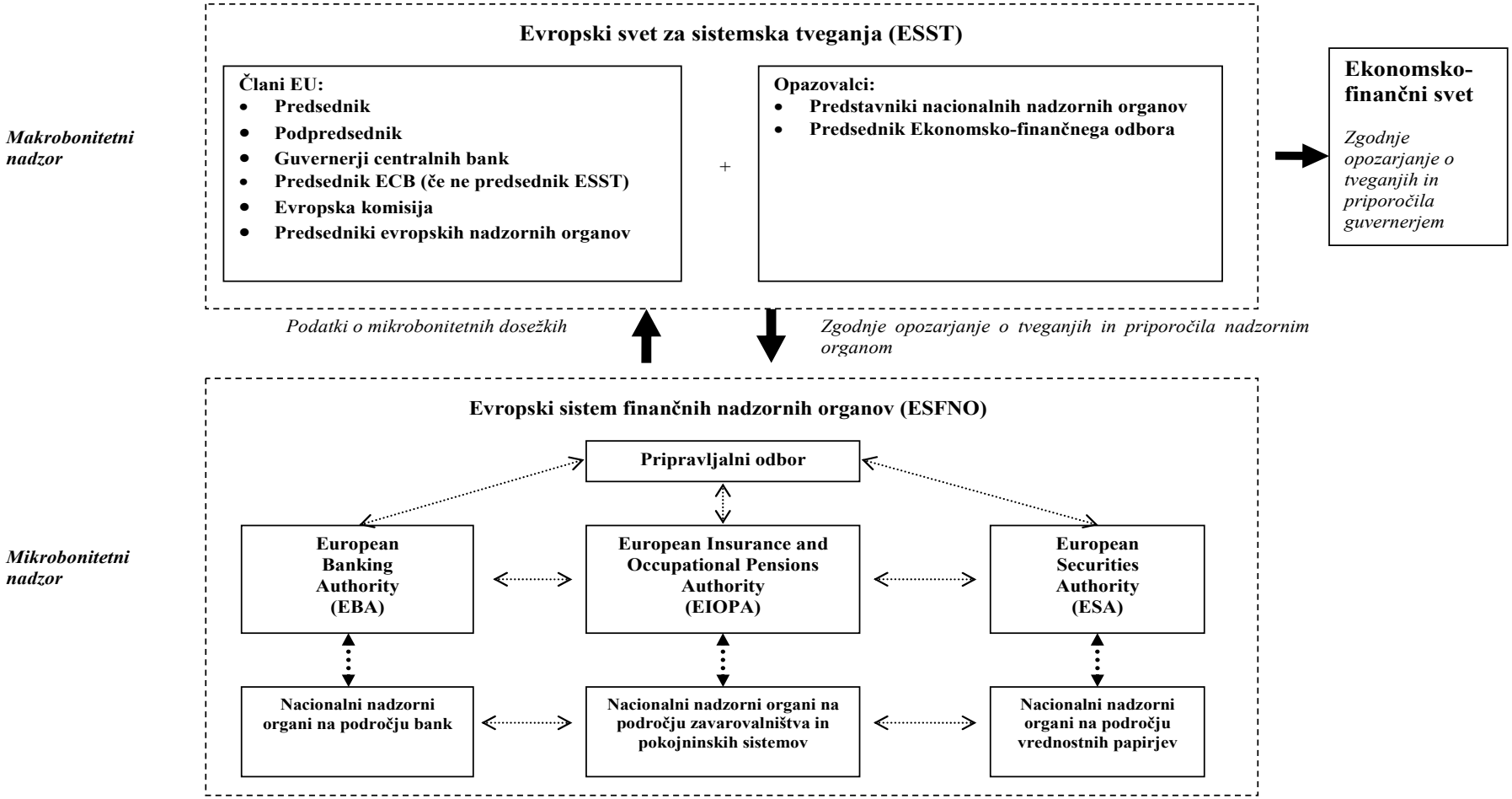
- da soglasje k pooblastitvi ESST, da stalno ocenjuje stabilnost celotnega finančnega sistema ter dobi ustrezno pooblastilo za izdajanje pravočasnih opozoril/priporočil za sanacijske ukrepe in spremljanje odzivov;

- da soglasje k ustanovitvi novega Evropskega sistema finančnih nadzornih organov (ESFNO); sestavljali bi ga trije novi evropski nadzorni organi, ki bi delali v povezavi z nacionalnimi nadzornimi organi pri razvoju skupnih pristopov k nadzoru vseh finančnih družb, zaščiti uporabnikov finančnih storitev in prispevku k razvoju enotnega sklopa usklajenih pravil. ESFNO bi moral med drugim osnovati tehnične standarde, pomagati zagotoviti dosledno uporabo prava Skupnosti in razreševati spore med nadzorniki;

- poudari pomen resnično celostnega pristopa k evropskemu finančnemu nadzoru: potrebo po tesnem sodelovanju med ESST in ESFNO, vključno z izmenjavo mikrobonitetnih informacij, ki so pomembne za makrobonitetno analizo; pripravljenost zadevnih strank za ukrepanje ob opozorilih in/ali priporočilih glede tveganj; n potrebo, da ESST deluje kot stičišče mednarodnih ustanov, še zlasti Odbora za finančno stabilnost (FSB) in Mednarodnega denarnega sklada (IMF);

- pozdravi namen Komisije, da čimprej izvede spremembe zakonodaje, ki bodo omogočile vzpostavitev novega okvira za nadzor EU na podlagi usmeritev iz tega sporočila in po nadaljnjih posvetovanjih z zainteresiranimi skupinami, da bodo lahko potrebni ukrepi pravočasno sprejeti ter da bo prenovljeni okvir lahko začel delovati v letu 2010;

- obenem podpre pospešena prizadevanja za vzpostavitev celovitega čezmejnega okvira za okrepitev sistemov Evropske unije za finančno krizno upravljanje in reševanje, vključno s sistemi jamstev in porazdelitvijo bremena.

Priloga:

Novi evropski okvir za zaščito finančne stabilnosti