KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 23.9.2009
SEC(2009) 1235

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremni dokument k

predlogu

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema v Skupnosti in o ustanovitvi Evropskega odbora za sistemska tveganja

predlogu

ODLOČBE SVETA

o prenosu posebnih nalog v zvezi z delovanjem Evropskega odbora za sistemska tveganja na Evropsko centralno banko

predlogu

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o ustanovitvi Evropskega bančnega organa

predlogu

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o ustanovitvi Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine

predlogu

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o ustanovitvi Evropskega organa za vrednostne papirje in trge

POVZETEK OCENE UČINKA

{COM(2009) 499 konč.}
{COM(2009) 500 konč.}
{COM(2009) 501 konč.}
{COM(2009) 502 konč.}
{COM(2009) 503 konč.}
{SEC(2009) 1234}

1. UVOD

Evropska komisija je v svojem sporočilu „Evropski finančni nadzor“ z dne 27. maja 2009 predlagala spremembe evropskega finančnega nadzora, s katerimi bi odpravili pomanjkljivosti, ki so se pokazale med zadnjo finančno krizo. Predlagala je zlasti ustanovitev:

- **Evropskega sveta ali odbora za sistemska tveganja (ESRB)**, ki bi ocenjeval tveganja za stabilnost finančnega sistema na splošno („makrobonitetni nadzor“) in bi zagotavljal zgodnje opozarjanje o sistemskih tveganjih ter po potrebi izdajal priporočila za ukrepanje;

- **evropskega sistema finančnih nadzornih organov (ESFS)** za nadzor posameznih finančnih institucij („mikrobonitetni nadzor“), sestavljenega iz mreže nacionalnih finančnih nadzornih organov, ki bi sodeloval s tremi novimi evropskimi nadzornimi organi, in sicer za sektorje bančništva, vrednostnih papirjev ter zavarovanj in poklicnih pokojnin.

Evropski svet je predloga sprejel 18. in 19. junija 2009, vendar je hkrati poudaril, da sklepi, ki jih sprejmejo evropski nadzorni organi, ne smejo neposredno vplivati na fiskalne pristojnosti držav članic.

Ta ocena učinka je priložena predlogoma za zakonodajna akta o ustanovitvi sveta ESRB in sistema ESFS. Zlasti zato, da bi opredelili obseg pooblastil za predlaganje zavezujočih tehničnih standardov, ki bi se prenesla na evropske nadzorne organe, bodo v kratkem sprejete spremembe ustrezne zakonodaje Skupnosti.

2. POSVETOVANJA IN POSTOPEK

Komisija je opravila javno posvetovanje o sporočilu z dne 27. maja, ki se je končalo 15. julija. Prejela je 98 prispevkov, ki so bili večinoma naklonjeni predlogom na področju nadzora iz sporočila. Usmerjevalna skupina za oceno učinka, ki je bila ustanovljena za usmerjanje priprav te ocene učinka in v kateri so predstavniki iz različnih generalnih direktoratov, se je sestala dvakrat.

3. OPREDELITEV PROBLEMA

Na podlagi splošnih težav, ki so bile opredeljene v oceni učinka, priloženi sporočilu, je bilo v zvezi z ustanovitvijo ESRB in ESFS podrobneje opredeljenih nekaj težav.

Pri ESFS so to:

- Kako zagotoviti enoten sklop usklajenih tehničnih pravil in njihovo dosledno uporabo.

- Kako zagotoviti dobro delovanje kolegijev nadzornih organov, zlasti glede zagotavljanja ustreznih informacij vsem članom kolegija.

- Kako doseči dogovor med nadzornimi organi matične države in države gostiteljice glede zadev, pri katerih je takšen dogovor potreben.

- Obstaja potreba po boljšem usklajevanju med nadzornimi organi in po skladnem ukrepanju v izrednih finančnih primerih.

- Kako se v skladu s sklepi Evropskega sveta izogniti vplivu na fiskalne pristojnosti držav članic, ne da bi pri tem ovirali delovanje evropskih nadzornih organov na področjih, ki ne vplivajo na fiskalne pristojnosti držav članic. Tako bi zagotovili upoštevanje načela subsidiarnosti pri delovanju evropskih nadzornih organov, saj je področje neposrednih fiskalnih pristojnosti v izključni pristojnosti držav članic.

Pri ESRB so to:

- Kako zagotoviti čim večjo učinkovitost ESRB, če se upošteva, da mu ni mogoče dodeliti zavezujočih pooblastil, saj je bila že sprejeta politična odločitev, da se mu ne dodeli status pravne osebe.

- Opozorila in priporočila, ki jih poda ESRB, morajo doseči prave naslovnike in privesti do želenega ukrepanja, ne da bi to prispevalo k sprožitvi krize.

- ESRB mora prejemati informacije, ki jih potrebuje za učinkovito izvajanje makrobonitetnega ocenjevanja.

- Sekretariat ESRB mora biti tako organiziran in mora delovati na takem kraju, da bo lahko stroškovno učinkovito opravljal svoje naloge.

- Pri snovanju strukture in dejavnosti ESRB je treba upoštevati subsidiarnost.

4. CILJI

Posebni cilji, opredeljeni v oceni učinka, ki spremlja sporočilo z dne 27. maja, se v tej oceni učinka štejejo za splošne cilje, saj je tokratna analiza podrobnejša.

Opredeljenih je tudi več posebnih ciljev za ESRB in ESFS:

ESFS

a. Prevzema vse naloge sedanjih nadzornih odborov EU;

b. zagotavlja niz skupnih pravil;

c. zagotavlja dosledno uporabo pravil EU;

d. določa, kako zagotoviti skupno kulturo na področju nadzora, kar pomeni tudi, da zagotavlja uspešen in skladen razvoj kolegijev nadzornih organov;

e. določa, ali/kako nekaterim institucijam dodeliti polna nadzorna pooblastila;

f. določa, kako usklajevati in učinkovito obvladovati krizne razmere;

g. zagotavlja dostop do potrebnih informacij;

h. opredeljuje zaščitne ukrepe, s katerimi bi se izognili vplivu na fiskalne pristojnosti držav članic;

i. zagotavlja neodvisnost evropskih nadzornih organov.

ESRB

a. Vzpostavlja ustrezne postopke za pridobivanje informacij o makroekonomskih tveganjih za finančno stabilnost;

b. opredeljuje makrobonitetna tveganja v Evropi;

c. izdaja opozorila ustreznim subjektom in priporoča ustrezne ukrepe;

d. določa, kako doseči učinkovito spremljanje nadaljnjega ukrepanja ob opozorilih/priporočilih;

e. zagotavlja neodvisnost ESRB.

Poleg tega je cilj celotnega sistema zagotoviti, da obe ravni (ESRB in ESFS) skladno sodelujeta pri ugotavljanju medsektorskih elementov, ki vplivajo na stabilnost tako na mikro kot na makro ravni (kot so politike nagrajevanja), in odzivanju nanje.

5. ANALIZA IN PRIMERJAVA MOŽNOSTI POLITIKE

Tako za ESFS kot ESRB so bile obravnavane različne možnosti na naslednjih področjih:

a. Pooblastila in pristojnosti

Za ESFS so bila pod tem naslovom obravnavana naslednja področja:

- *Pooblastila za zagotovitev enotnega sklopa usklajenih pravil.* Na tem področju sta predvideni dve vrsti pooblastil: prvič, pooblastilo za predlaganje zavezujočih tehničnih pravil, ki jih sprejme Komisija, in sicer na področjih, ki bodo opredeljena v prihodnjih spremembah sektorske zakonodaje; drugič, pooblastila za posredovanje ob morebitnem nesoglasju med nacionalnimi nadzornimi organi pri zadevah, kjer se dogovor zahteva, na primer pri čezmejni skupini, in sicer z mediacijo in sprejetjem zavezujočega sklepa, če je to potrebno.

- *Pooblastila za zagotovitev dosledne uporabe pravil EU.* Če se zdi, da nacionalni nadzorni organ krši veljavna pravila, lahko evropski nadzorni organ izda priporočilo, ki bi postalo zavezujoče z odločbo Komisije, če se ne bi upoštevalo. Evropski nadzorni organ bi v skrajnem primeru lahko na podlagi neposredno veljavnih pravil Skupnosti naslovil odločbo na finančno institucijo, če nacionalni nadzorni organ ne bi upošteval odločbe Komisije.

- *Zagotovitev skupne kulture na področju nadzora in doslednih nadzornih praks.* Evropski nadzorni organi bi morali še naprej opravljati in širiti vlogo odborov tretje stopnje na tem področju, kamor sodi tudi usposabljanje, ter poleg tega prispevati k delovanju kolegijev nadzornih organov, kamor sodi tudi opredelitev informacij, ki jih je treba posredovati, in upravljanje podatkovne zbirke.

- *Polna nadzorna pooblastila.* Sprejeta je bila odločitev, da se v vsako uredbo o ustanovitvi evropskega nadzornega organa vključi člen, v skladu s katerim je organu mogoče dodeliti neposredna nadzorna pooblastila za nekatere vrste institucij, vendar šele po dodatnih spremembah sektorske zakonodaje. Za zdaj je ta možnost predvidena samo za agencije za ocenjevanje bonitet.

- *Pooblastila v kriznih razmerah.* Glede tega je bilo sprejeto mnenje, da bi morali biti evropski nadzorni organi pooblaščeni za sprejemanje sklepov, naslovljenih na nacionalne nadzorne organe, za celotno področje uporabe ustrezne sektorske zakonodaje, potem ko Komisija razglasi, da so razmere izredne.

- *Pooblastila za zbiranje in upravljanje mikrobonitetnih informacij.* Evropski nadzorni organi morajo imeti dostop vsaj do informacij, ki jih zdaj prejemajo odbori tretje stopnje (anonimizirani in zbirni podatki). Za opravljanje njihovih nalog bi bilo učinkovito in skladno, če bi lahko od nacionalnih nadzornikov zahtevali, da jim na podlagi utemeljene zahteve zagotovijo potrebne informacije, vključno z informacijami o posameznih finančnih institucijah.

- *Zaščitni ukrep za fiskalne pristojnosti držav članic.* Kadar se država članica in evropski nadzorni organ ne strinjata, ali sklep evropskega nadzornega organa zadeva fiskalno pristojnost države članice, se je bolj kot zgolj ugotovitveni sklep ali diskrecijska pravica držav članic, da same odločajo, kdaj gre za poseg v njihovo fiskalno pristojnost, zdela primerna odločitev Sveta, sprejeta s kvalificirano večino.

Za ESRB so bila pod tem naslovom obravnavana naslednja področja:

- Kar zadeva *nadaljnje ukrepanje ob opozorilih in priporočilih*, njihovo obvezno upoštevanje ni mogoče, saj organ, ki ni pravna oseba, ne more izdajati zavezujočih aktov, odsotnost nadaljnjega ukrepanja pa bi ogrozila učinkovitost, zato se je štelo, da je najboljša možnost obveznost „upoštevaj ali pojasni“.

- Kar zadeva *dostop do informacij*, ESRB ni mogel izdajati verodostojnih opozoril in priporočil brez dostopa do zbirnih podatkov na ravni EU ali na ravni posamezne države. To bi bilo mogoče izvesti prek evropskih nadzornih organov. Učinkovitost ESRB bi se povečala tudi z dovoljenjem za dostop do podatkov o posameznih institucijah na podlagi utemeljene zahteve.

- Kar zadeva *javno objavljanje opozoril in priporočil*, je bilo sprejeto mnenje, da bi imelo sistematično objavljanje lahko nasprotni učinek od želenega, saj bi tako lahko sprožili krize, medtem ko bi bila javna objava lahko včasih koristna pri neupoštevanju pravil. Težko bi bilo določiti nespremenljiva merila za objavo ali neobjavo, zato je bilo sprejeto mnenje, da je najbolje ESRB dodeliti diskrecijsko pravico, da se glede objavljanja odloča v vsakem primeru posebej.

b. Organizacija in struktura

Za ESFS so bila pod tem naslovom obravnavana naslednja področja:

- *Skupni pripravljalni odbor.* Skupni odbor s statusom pravne osebe bi lahko sprejemal pravne akte o obveznem upoštevanju skladnih ukrepov, ki jih sprejmejo trije evropski nadzorni organi, in o konglomeratih. Če pa bi skupni odbor imel status pravne osebe, bi lahko nastali dodatni stroški, podobni tistim za sekretariat. Na splošno se zdi pred prvim pregledom delovanja ESRB bolj razumno ustanoviti prilagodljiv skupni odbor brez pravne osebnosti. Za konglomerate bodo oblikovani pododbori.

- *Glasovalni postopek.* Navadna večina članov odbora, ki imajo glasovalno pravico, je bila sprejeta kot najbolj učinkovita možnost za akte evropskih nadzornih organov v posameznih primerih, glasovanje s kvalificirano večino pa bi se uporabilo za horizontalne zadeve, kot so predlog zavezujočih tehničnih standardov, priporočila in smernice ter finančne in proračunske odločitve.

- *Vključenost in vloga zadevnih zainteresiranih strani.* Če razen priložnostnih javnih posvetovanj ne bi obstajala nobena druga posvetovanja z zainteresiranimi stranmi, ukrepi ne bi bili kakovostni. Prav tako bi bilo neučinkovito, če bi za vsak akt evropskega nadzornega organa imeli odprta javna posvetovanja. Ker je delo treh evropskih nadzornih organov izredno raznoliko, samo ena posvetovalna skupina ne bi bila ustrezna. Zato bi bilo najbolje oblikovati ločene posvetovalne skupine za vsak evropski nadzorni organ.

Za ESRB so bila pod tem naslovom obravnavana naslednja področja:

- *Velikost odbora in obseg strokovnega znanja.* Odbor mora za učinkovito delovanje ESRB zagotoviti zadostno zastopanje strokovnega znanja in stališč. V predlogu Komisije, ki ga je sprejel Evropski svet, je podan predlog za naslednjo sestavo odbora:

    * predsednik in podpredsednik Evropske centralne banke;

    * guvernerji vseh nacionalnih centralnih bank v EU;

    * en predstavnik Evropske komisije;

    * predstavniki vseh evropskih nadzornih organov;

    * en predstavnik nadzornikov iz vsake države članice brez glasovalne pravice;

    * en predstavnik Ekonomsko-finančnega odbora brez glasovalne pravice.

- *Naslovniki opozoril.* Najbolj učinkovita možnost za uresničitev ciljev ESRB se zdi določitev več različnih naslovnikov (države članice, nacionalni nadzorniki, evropski nadzorni organi in Komisija). Omejevanje obsega morebitnih naslovnikov bi bilo neučinkovito. Pri makrobonitetnem organu se ne zdi potrebno, da bi med potencialne naslovnike vključevali posamezne finančne institucije.

- *Vključenost zainteresiranih strani in posvetovanje z njimi.* Skupina za tehnično svetovanje, ki bi združevala strokovnjake iz različnih institucij, sodelujočih v ESRB, se je zdela koristna za izpopolnitev analize sekretariata, če bi bilo to potrebno. Tudi možnosti za priložnostna širša posvetovanja ne bi smeli izključiti.

c. Financiranje

Možnosti, ki so se obravnavale za ESFS, so segale od 100-odstotnega financiranja držav članic do 100-odstotnega financiranja iz proračuna Skupnosti. Sprejeta je bila odločitev o 60-odstotnem financiranju držav članic in 40-odstotni subvenciji Skupnosti. To razmerje bo zagotavljalo neodvisnost evropskih nadzornih organov v odnosu do držav članic in Skupnosti, omogočilo bo stabilnost financiranja in odražalo pomembno razsežnost Skupnosti v ciljih ESFS.

V zvezi z ESRB so se preverjale možnosti, ki so zadevale delovanje in kraj delovanja sekretariata: za to bi bila lahko zadolžena Komisija, virtualno omrežje centralnih bank ali Evropska centralna banka. Sprejeto je bilo mnenje, da je najustreznejša možnost, da naloge sekretariata ESRB opravlja Evropska centralna banka.

6. UČINEK IZBRANIH MOŽNOSTI

Posebne učinke na različne subjekte, ki jih neposredno zadeva ustanovitev ESRB in ESFS, je mogoče analizirati, kakor sledi:

- ***Nacionalni nadzorni organi.*** Evropski nadzorni organi bodo prispevali k uskladitvi finančnega nadzora v EU, tako da bodo podali predloge za zavezujoča tehnična pravila in spremljali, kako nacionalni nadzorni organi uporabljajo pravila EU. Olajšali bodo tudi delovanje kolegijev nadzornih organov in vodili informacijske podatkovne zbirke, s katerimi si bodo lahko pomagali nadzorni organi, vključeni v kolegije. Nacionalni nadzorni organi se bodo lahko pritožili na sklepe, ki jih bodo sprejeli evropski nadzorni organi. ESRB bi moral prispevati k temu, da bi nacionalni nadzorni organi bolje razumeli učinek svojih dejanj na širši gospodarski in finančni sistem. Po drugi strani pa bo lahko priporočilo ESRB povzročilo večjo obremenitev nacionalnih nadzornih organov zaradi zagotavljanja informacij in zahteve „upoštevaj ali pojasni“.

- ***Nacionalna finančna ministrstva.*** Ministrstva bodo imela koristi zaradi okrepljene finančne stabilnosti po vsej EU in manjšega tveganja dragih državnih podpor finančnim institucijam. Imela bodo dostop do analiz sistematičnih tveganj, ki jih opravlja ESRB, in po potrebi bodo prejemala opozorila in priporočila. Fiskalna pristojnost držav članic bo zavarovana z zaščitno klavzulo v uredbah o evropskih nadzornih organih. Po drugi strani bodo države članice mogoče morale prispevati k financiranju evropskih nadzornih organov v skladu z ureditvami o financiranju, ki bodo sprejete.

- ***Odbori druge in tretje stopnje.*** Ko bo ustanovljen ESFS, bodo odbori tretje stopnje prenehali obstajati, njihove naloge pa bodo v celoti prevzeli evropski nadzorni organi. Vendar bodo novi organi skušali zagotoviti čim večjo

kontinuiteto z odbori tretje stopnje. Predvideva se ohranitev sedanjega osebja in povečanje števila zaposlenih. Odbori druge stopnje bodo delovali tako kot do zdaj.

- ***Evropska centralna banka.*** Evropska centralna banka bo udeležena tako prek sodelovanja v ESFS kot prek opravljanja nalog sekretariata za ESRB.

- ***Nacionalne centralne banke.*** Sodelovanje v ESRB in prispevek k delu sekretariata ne bi smela nacionalnim centralnim bankam povzročati nobenih večjih dodatnih stroškov.

- ***Finančne institucije.*** Velike finančne skupine bodo imele zaradi boljšega čezmejnega in medsektorskega nadzora nižje stroške skladnosti, saj bodo standardi in nadzorne prakse usklajeni. ESRB bo prispeval k boljšemu poslovnemu okolju z učinkovitim preprečevanjem kriz v EU. Agencije za ocenjevanje bonitet, registrirane v EU, bo lahko neposredno nadziral evropski organ za trge vrednostnih papirjev, kar bo prispevalo k večji skladnosti in zmanjšanju stroškov. Ustanovitev skupnega pripravljalnega odbora za vse tri evropske nadzorne organe bo podlaga za nadaljnjo krepitev nadzora nad finančnimi konglomerati.

- Druge zainteresirane strani. Za zagotovitev ustreznega prispevka zainteresiranih strani k postopku odločanja evropskih nadzornih agencij bo ustanovljena posebna interesna skupina za vsak organ, ki bo imela trideset članov in bo uravnoteženo zastopala potrošnike, industrijo in zaposlene. ESRB bo tako lahko po potrebi organiziral široka posvetovanja in imel dostop do skupine za tehnično svetovanje.

Stroški ESFS so bili ocenjeni glede na tri kategorije: stroški osebja, stroški infrastrukture in operativni stroški. Skupni stroški ustanovitve evropskih nadzornih organov so bili ocenjeni na približno 36 milijonov EUR v prvem letu delovanja (2010), po treh letih (2013) pa bo ta vsota dosegla več kot 67 milijonov EUR. Ocene stroškov osebja temeljijo na domnevi, da si bo vsak evropski nadzorni organ v prvem letu delovanja prizadeval za podvojitev števila svojega osebja z ravni v obstoječih odborih tretje stopnje, kar pomeni povprečno povečanje z 20 na 40 za vsakega od treh organov.

Ker bosta naloge sekretariata ESRB opravljala Evropska centralna banka in evropski sistem centralnih bank, ne bo nastal noben neposreden strošek za proračun Skupnosti ali proračune držav članic, razen stroškov za napotitev osebja.

7. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

V uredbah o ustanovitvi ESFS in ESRB je predvideno vrednotenje novega sistema evropskega finančnega nadzora tri leta od dejanskega začetka njegovega delovanja. Komisija bo pripravila dve poročili o izkušnjah z delovanjem ESFS oziroma ESRB. Končni niz kazalcev bo sprejela Komisija, ko se bodo izvajala zahtevana vrednotenja.