



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 20.11.2007
KOM(2007) 727 lõplik

KOMISJONI TEATIS

**Lamfalussy menetluse läbivaatamine
Järelevalve ühtsuse tugevdamine**

KOMISJONI TEATIS

Lamfalussy menetluse läbivaatamine Järelevalve ühtsuse tugevdamine

1. SISSEJUHATUS

Dünaamiline ja terve finantssektor on Euroopa majanduse nõuetekohase toimimise ja ülemaailmse konkurentsivõime seisukohalt ülioluline. Finantsteenused on äärmiselt olulised Euroopa tarbijatele ja ettevõtjatele, nii suurtele kui ka väikestele, kes soovivad rahastamisvõimaluste laia valikut, kvaliteetseid ja turvalisi tooteid ning institutsioone, mida nõuetekohaselt hallatakse ja mille üle teostatakse järelevalvet. Kõik see nõuab tugevat Euroopa raamistikku finantssektori reguleerimiseks ja järelevalveks.

2001. aastal käivitatud Lamfalussy menetluse eesmärk oli kehtestada tõhus mehhanism Euroopa finantsjärelevalve tavade ühtlustamiseks ja võimaldada ühenduse finantsteenuseid käsitlevates õigusaktides reageerida kiiresti ja paindlikult finantsturgudel toimuvale. Selle uue lähenemisviisi kohaselt võetakse finantsmäärus vastu kahel tasandil.

1. tasandil võetakse õiguslik raamistik, millega kehtestatakse peamised põhimõtted ja määratakse kindlaks rakendusvolitused, vastu kaasotsustamismenetluse teel pärast täielikku ja kõikehõlmavat nõustamisprotsessi kooskõlas parema õigusloome põhimõtetega.

Tehnilised üksikasjad võtab komisjon rakendusmeetmetena ametlikult vastu **2. tasandil** pärast hääletamist pädevas regulatiivkomitees (Euroopa väärtpaberikomitee, Euroopa panganduskomitee ja Euroopa kindlustus- ja ametipensionikomitee). **2. tasandil** peab komisjon hoolikalt silmas Euroopa Parlamendi seisukohta. Rakendusmeetmete tehnilise ettevalmistusega seoses annavad komisjonile nõu riiklike järelevalveorganite esindajatest koosnevad komiteed, millele viidatakse kui **3. tasandi komiteedele**: Euroopa pangandusinspektorite komitee, Euroopa kindlustus- ja ametipensioniiinspektorite komitee ning Euroopa väärtpaberituru reguleerijate komitee. Neil komisjoni otsustega¹ loodud komiteedel on ka oluline roll anda oma panus ELi direktiivide järjepidevasse ja ühtsesse rakendamisse; nad peavad tagama tõhusama koostöö riiklike inspektorite vahel ja ühtsemad järelevalvetavad. See on menetluse **3. tasand**. **4. tasandil** nõuab komisjon ELi õigusaktide õigeaegset ja korrektset ülevõtmist liikmesriikide õigusesse.

See neljatasandiline komiteemenetlusel põhinev regulatiivne lähenemisviis finantsteenustele on kehtinud üle viie aasta väärtpaberisektoris ja üle kahe aasta panganduses ja kindlustuses. Vastavalt direktiivile 2005/1/EÜ, millega loodi finantsteenuste komiteede uus organisatsiooniline struktuur, peab komisjon 2007. aasta lõpuks läbi viima Lamfalussy menetluse läbivaatamise. See on läbivaatamiseks sobiv aeg. ELi finantsturgudel on viimaste aastate jooksul toimunud olulised muutused. Euroopa finantsturgude integratsioon kiireneb. Finantsasutuste tegevus toimub üha rohkem väljaspool nende koduturgu. Finantstoodetega kaubeldakse üha enam üleeuroopaliselt. Turukontsentratsioon suureneb, nagu ka tootearendus ja toodete keerukus. Ühinemised ja ülevõtmised toimuvad üha suuremas osas piiri- ja sektoriülesel tasandil.

¹ Komisjoni otsused 2001/527/EÜ, 2004/5/EÜ ja 2004/6/EÜ, millega luuakse vastavalt Euroopa väärtpaberituru reguleerijate komitee, Euroopa pangandusinspektorite komitee ning Euroopa kindlustus- ja ametipensioniiinspektorite komitee.

Hiljutised turuhäired osutavad sellele, mil määral on turud ühendatud, ning rõhutavad ELi järelevalvevõrgustiku arendamise kiireloomulisust kooskõlas nende uute turuolukordadega.

Vaatamata nimetatud saavutustele valitseb kasvav üksmeel, et ELi praeguse järelevalveraamistiku toimimises on tulevikus vaja teha tõenditel põhinevaid praktilisi täiustusi. 2007. aasta oktoobris leppis majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kokku edasiste sammude tegemises piiriülese finantsstabiilsuse alaste kokkulepete väljatöötamiseks ELis. Ka Lamfalussy raamistiku tõhustamine on nende sammude puhul vajalik. Oktoobris avaldas institutsioonidevaheline järelevalverühm oma lõpliku aruande, milles uuriti 3. tasandi komiteede toimimist. Ka finantsteenuste komitee peaks avaldama aruande pikaajaliste järelevalveprobleemide ja ühtsuse kohta. Kõik need aruanded annavad põhjust poliitilisel tasandil aruteluks eesmärgiga sõnastada konkreetsed ettepanekud 2008. aastal.

Käesolevas läbivaatamisdokumendis esitatakse mõned Lamfalussy menetluse praktilised, vajalikud ja saavutatavad täiustused. Need aitavad kaasa tihedama koostöö edendamisele riiklike järelevalveorganite vahel ning suurema järjepidevuse ja ühtsuse tagamisele riiklikus rakendamise- ja jõustamistegevuses. Komisjon leiab, et praeguses etapis ei ole mahukamad institutsioonilised muudatused, nagu sõltumatu õigusloomealase võimu andmine 3. tasandil, teostatavad, võttes muu hulgas arvesse erimeelsusi liikmesriikide ja teiste sidusrühmade vahel. See tuleneb eelkõige finantssektori probleemide keerukusest (järelevalvekord pangandus-, kindlustus- ja väärtpaberisektoris ei ole ühtne, samuti on järelevalve eri liikmesriikides korraldatud erinevalt). Eespool nimetatud arvestades leiab komisjon, et käesolevas teatises esitatud muudatused on ELi praeguse järelevalveraamistiku edasiseks tugevdamiseks üliolulised.

2. ÜLDHINNANG

Siiani on Lamfalussy menetluse üldine kogemus olnud positiivne – seda arvamust jagavad liikmesriigid, Euroopa Parlament,² turuosalised ja seadusandjad. Kui kõik muud tingimused püsivad muutumatuna, on Lamfalussy menetlus andnud märkimisväärse panuse paindlikuma Euroopa regulatiivsüsteemi väljatöötamisse ja teinud algust tee sillutamisega tõhusamale järelevalvealasele ühtsusele ja koostööle. Üleüldine otsuste vastuvõtmise protsess on tõhusam ja kõikehõlmavam ning on muutunud kiiremaks. Esimese nelja Lamfalussy direktiivi vastuvõtmiseks kulunud aeg oli keskmiselt 20 kuud, mis on positiivne võrreldes eelmiste direktiivide puhul läbirääkimisteks kulunud ajaga (nt 4 aastat investeerimisteenuste direktiivi puhul aastatel 1989–1993).

Lamfalussy menetlus on eri sektorites arenenud erinevas tempos. Väärtpaberisektoris on vastu võetud neli 1. tasandi direktiivi ja kaksteist 2. tasandi rakendusmeetet, kõik ühehäälselt ning Euroopa Parlamendi tugeval toetusel. See ei oleks olnud võimalik ilma Euroopa väärtpaberituru reguleerijate komitee tehniliste nõuanneteta. Pangandussektoris arvestatakse kapitalinõuete direktiivis (2006/48/EÜ) tehnilisi üksikasju, mis kajastavad reguleerivat kokkulepet G 10 tasandil ning mida tuleb muuta komiteemenetluslike otsustega. Euroopa pangandusinspektorite komitee on kapitalinõuete direktiivi ühtseks kohaldamiseks vastu võtnud kaksteist 3. tasandi suunist. Kindlustussektoris on Euroopa kindlustus- ja ametipensioniinspektorite komitee töös domineerinud tehniliste nõuannete jagamine komisjonile projekti Solvency II (KOM(2007) 361) ettepaneku ja selle rakendusmeetmete suhtes. Samuti on Euroopa kindlustus- ja ametipensioniinspektorite komitee aidanud komisjonil testida Solvency II mõju, tehes mitmeid kvantitatiivse mõju uuringuid.

² Euroopa Parlamendi aruanne Euroopa Liidu parema õigusloome kohta (A6-0273/2007), punktid 18 ja 19.

Lamfalussy menetluse rakendamine on langenud kokku märkimisväärse arenguga Euroopa finantsteenuste ja -turgude globaalses konkurentsivõimes. ELi regulatiivse meetodi kvaliteedil on olnud oluline roll ELi kapitaliturgude arendamiseks ja uuendamiseks dunaamilise raamistiku rajamisel. Lisaks kujundab põhimõtetele tuginev ELi lähenemisviis reguleerimisele rahvusvahelist ühtsust raamatupidamises, investeerimisteenustes, avatud investeerimisfondides, panganduses (kapitalinõuete direktiiv) ja teistes valdkondades, mis pakuvad võimalusi asuda standardite kehtestamisel ülemaailmsele juhtpositsioonile.

Veel üks regulatiivse struktuuri põhieesmärk on saavutada optimaalne järelevalve finantsettevõtetele võimalikult madala hinnaga. Praegu ei eksisteeri üldist usaldusväärset majandusharu kulude ja muude kohustuste hinnangut seoses piiri- ja sektoriüleste õigusaktidega. Komisjon on seepärast algatanud uuringu, milles vaadeldakse üksikasjalikumalt teatavate ELi direktiivide nõuetele vastavusega seonduvalt ettevõtetele tekkivaid kulusid. Nimetatud uuringu tulemused tehakse kättesaadavaks 2009. aastaks. Kõnealuse uuringu tulemuste põhjal otsustab komisjon koos 3. tasandi komiteedega, kas ja milliseid muudatusi on veel vaja.

3. EDUSAMMUD ÕIGUSLOOMEMENETLUSES JA JÕUSTAMISES

3.1. Praeguse olukorra hindamine

Edusamme on tehtud 1. tasandi direktiivide keskendamisel üldeeskirjadele ja põhimõtetele – kuigi mõned kriitikud väidavad, et 1. tasandi tekstid on ikka liiga üksikasjalikud. 2. tasandi meetmed on komisjon hoolikalt eesmärkidega vastavusse viinud, liigsete ettekirjutuste vältimiseks tuginevad need 3. tasandi komiteede tehnilistele nõuannetele ja nõupidamistele sidusrühmadega. Lisaks on Euroopa Parlamendi muret seoses sobiva institutsioonide tasakaalu tagamisega 2. tasandil põhjalikult käsitletud 2006. aasta juulikuu kokkuleppes uue, kontrolliga regulatiivkomitee menetluse kohta. Kui saavutatakse kokkulepe tehnilise ulatuse suhtes, on Euroopa Parlamendil õigus kontrollida ja isegi takistada poolseadusandlike (komiteemenetlus) meetmete vastuvõtmist. ELi kolm institutsiooni on samuti kokku leppinud, et rakendusvolitused tuleks anda komisjonile ilma ajalise piiranguta, mis tähendab, et finantsteenuste direktiividesse lisatud aegumisklauslid tuleb tühistada³. Institutsioonilise ebamäärasuse kaotamiseks on nimetatud kohustuse täitmine enne 2007. aasta lõppu äärmiselt oluline.

3.2. 1. ja 2. tasandi meetmete järjestamine

Kaasotsustamismenetluse raamistiku läbirääkimiste ja vastuvõtmise (1. tasand) ning rakendusmeetmete (2. tasand) järjestamine on kaasa toonud mõned kitsaskohad ja ebareaalsed ajakavad.

Tegelikkuses võtab märkimisväärse osa 1. tasandi õigusaktide ülevõtmiseks ettenähtud ajast rakendusmeetmete ettevalmistamine, ilma milleta ei saa liikmesriigid ülevõtmist tõhusalt ellu viia. Siiski on ohtlik hinnata 2. tasandi läbirääkimiste kestust raamõigusakti vastuvõtmise ajal. Tulemuseks on probleemid mõistlike tähtaegade seadmisel nii ülevõtmisele liikmesriikide poolt kui ka kohaldamisele majandusharu poolt. See töö kaasa finantsinstrumentide turge käsitleva direktiivi ülevõtmis- ja kohaldamistähtaegade pikendamise.

Komisjoni arvates on äärmiselt oluline paremini ühtlustada õigusloome- ja rakendusmeetmete vastuvõtmise ja ülevõtmise ajakavasid. Seda on võimalik teha, kui kogu õigusaktide pakatile

³ ELT C 255, 21.10.2006, lk 1, punkt 3.

kehtestatud ülevõtmise tähtaeg seotakse 1. tasandi õigusaktides esitatud viimaste rakendusmeetmete vastuvõtmisega.

Samamoodi peaks 1. ja 2. tasandi meetmete kallal töötama nii palju kui võimalik paralleelselt, et parandada õiguslikku ühtsust ja mõistmist. 2. tasandi meetmete arvestamine menetluse algstaadiumis hõlbustab põhiõigusaktiga seonduvaid läbirääkimisi ja tagab seadusandjatele selguse tulevaste rakendusmeetmete põhisisu suhtes.

3.3. Parema õigusloome

Lamfalussy menetlus on olnud teerajaja mõistlike regulatiivsete põhimõtete juurutamisel ja karmil kohaldamisel: altpoolt tulev algatus, avalik arutelu, mõju hindamine, turuekspertide ja tarbijaorganisatsioonide ning riikide seadusandjate varane ja põhjalik osalemine. Nimetatud menetluse avatus ja läbipaistvus on miinimumini viinud regulatiivse arbitraaži, parandanud ELi poliitiliste otsuste tegemise kvaliteeti ning selle läbipaistvust ja ennustatavust. Selleks et mitte kahjustada kõnealuseid saavutusi, on äärmiselt oluline, et liikmesriigid võimaluse korral ei lisaks Euroopa tasandil kokkulepitud eeskirjadele riiklikke eeskirju (ülemääraste nõuete kehtestamine, ingl. k. 'gold-plating'). Ülemääraste nõuete kehtestamise drastiline vähendamine ja määruste sagedasem kasutamine (nagu Lamfalussy aruandes soovitati) parandab samuti õigusloometulemusi turu seisukohast. Kui see on vähegi asjakohane, teeb komisjon ettepaneku kasutada määrusi ja seda võimalikult suures ulatuses rakendusmeetmete puhul. Ülemääraste nõuete kehtestamise osas jätkab komisjon jõulise poliitika järgimist, mis algatati finantsinstrumentide turge käsitleva direktiivi rakendusdirektiivi (2006/73/EÜ) artiklis 4. Liikmesriigid peaksid komisjonile rangelt põhjendama kõiki regulatiivseid lisandusi juhtudel, kui selline tegevus on võimalik.

Konsulteerimine

Sidusrühmad tervitavad süstemaatilist ja läbipaistvat konsulteerimist. Teatavatel juhtudel, eriti seoses väärtpaperitega, on turuosalejad siiski väitnud, et konsultatsiooniperioodid olid liiga lühikesed. Komisjon kaalub, kuidas saaks tagada õige tasakaalu konsultatsiooniks eraldatud aja ja küsimuse tehnilise keerukuse vahel.

Läbipaistev poliitiliste otsuste tegemine nõuab ka täielikku läbipaistvust konsultatsioonide tulemuste puhul. Välja arvatud konfidentsiaalsetel juhtudel, peab tulemuste korrapärane avaldamine olema tavapärane. Komisjon avaldab Internetis kokkuvõtvad aruanded konsultatsioonide osana korraldatud arutelude kohta ja kutsub 3. tasandi komiteesid üles samamoodi toimima. Komisjon tervitab mis tahes allikast pärit märkusi komisjoni ettepanekute eelnõude kohta, kuid alternatiivide esitamise korral peaksid nendega kaasnema piisavad ja veenvad majanduslikud tõendid, mis aga praegu nii ei ole.

Mõju hindamine

Mõju hindamine on olulise tähtsusega nii reguleerimisvajaduse hindamise kui ka kvaliteedi tagamise seisukohast. Komisjon teostab mõju hindamist nüüd kõigi 1. tasandi õigusaktide puhul. Kuid parema õigusloome on terviklik lähenemine: kõik osapooled peavad töötama üldise tulemuse optimaalsuse nimel. Komisjon tervitab Euroopa Parlamendi veel kord kinnitatud lubadust „viia läbi mõju hindamisi, kui tehakse olulisi muudatusi õigusloome ettepanekutesse“⁴. Samuti kutsub komisjon nõukogu üles sisuliste muudatusettepanekute esitamisel ja 3. tasandi komiteesid komisjonile nõu andmisel samamoodi lisama oma ettepanekutele kõikehõlmava mõjuhindamise.

⁴

Resolutsioon finantsteenuste poliitika kohta (2007)0338.

Komisjon on arvamisel, et kuna rakendusmeetmetel võib olla märkimisväärne mõju mitmetele sidusrühmadele, tuleb tõsiselt kaaluda mõju hindamist iga olulise tähtsusega meetme kavandamise puhul 2. tasandil. Komisjon püüab seega üha enam laiendada oma praegusi mõju hindamise tavasid rakendusmeetmetele, mis võetakse kõnealuste komiteede raames.

3.4. Jõustamine 4. tasandil: ülevõtmise läbipaistvuse suurendamine

Lamfalussy menetluse kasutuselevõtt ei ole märkimisväärselt parandanud liikmesriikide tulemuslikkust seoses 1. ja 2. tasandi õigusaktide õigeaegse ülevõtmisega. Komisjon on jätkuvalt mures Euroopa direktiivide hilinevad ülevõtmise pärast, mis avaldab negatiivset mõju nii liikmesriikidele kui ka turgudele. Väike hulk liikmesriike on pidevalt teistest aeglasemad.

Läbipaistvuse suurendamiseks on kehtestatud mitmed avalikustamismehhanismid. Näiteks on kapitalinõuete direktiivi artiklis 144 sätestatud nõue, et pädevad asutused peavad avalikustama teabe kapitalinõuete direktiivi liikmesriikide õiguses rakendamise kohta ning nimetatud direktiivis esitatud valikuvõimaluste ja kaalutusõiguse riigi tasandil kasutamise kohta. Direktiivi järjepideva rakendamise hõlbustamiseks on Euroopa pangandusinspektorite komitee välja töötanud veebipõhise raamistiku teabe avalikustamiseks järelevalveasutuste poolt⁵. Kuna aga kapitalinõuete direktiivi kohaldatakse täielikult alates 2008. aasta 1. jaanuarist, on selle rakendamine veel algstaadiumis.

Kaks korda kuus avaldab komisjon tulemustabeleid, kus komisjoni veebilehel esitatakse finantsteenuste tegevuskava raamesse kuuluvate direktiivide⁶ ning 1. ja 2. tasandi Lamfalussy direktiivide⁷ ülevõtmise määr. Samamoodi avaldab komisjon finantsinstrumentide turge käsitleva direktiivi ülevõtmise staatuse, tuginedes komisjoni poolt liikmesriikidele suunatud küsimustikele.

Ülevõtmisperioodidel on komisjon teinud tihedalt koostööd liikmesriikide ametitega ülevõtmisalaste töötubade ning kahe- ja mitmepoolsete kohtumiste kaudu ja jaganud nõuandeid teiste vahendite abil, nagu mittesiduvad tõlgendavad nõuanded ning veebipõhised küsimuste ja vastuste moodulid. Komisjon jätkab nimetatud tegevust. Lisaks käivitab komisjon viivitamata rikkumismenetluse EÜ asutamislepingu artikli 226 alusel iga liikmesriigi suhtes, kes rakendamisel hilineb. Samuti ootab komisjon, et liikmesriigid esitaksid kontrolli hõlbustamiseks ülevõtmistabelid. Lisaks kaasab komisjon ka edaspidi vastavustabelite esitamise kohustuse korrapäraselt iga uue direktiivi ettepaneku puhul.

4. JÄRELEVALVEALANE KOOSTÖÖ JA ÜHTSUS

4.1. Praeguse olukorra hindamine

Lamfalussy menetluse üks põhieesmärk on edendada järelevalvealast ühtsust ja koostööd. See on Lamfalussy struktuuri üks kõige uuenduslikumaid elemente.

Järelevalvetegevuse ühtsus liikmesriikides peaks andma tulemuseks järjepidevad regulatiivsed ja järelevalvelahendused ning järjepideva rakendamise. Selle saavutamiseks võib vaja minna 3. tasandi ELi järelevalveasutuste kokkulepet ja ühtsete mittesiduvate suuniste ja ettepanekute kohaldamist.

⁵ Komisjon lisas samalaadse sätte Solvency II ettepaneku artiklisse 30.

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/actionplan/index_en.htm#transposition

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/securities/transposition/index_en.htm

Järelevalvealase ühtsuse ja koostöö tugevdamiseks on mitu viisi. Näiteks vahendus, ülesannete delegeerimine, ühtlustatud aruandlusnõuded ning teabe- ja andmevahetusalsed kokkulepped. Koolitusprogrammidel ja personali vahetamisel järelevalveorganite vahel võib samuti olla tähtis roll ühtse järelevalvekultuuri väljatöötamisel.

Vaatamata 3. tasandi komiteede jõupingutustele rakendada nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikke vahendeid ei ole tulemused alati ootuspärased. Esinenud on mõningaid tarbetuid takistusi olulistes järelevalveküsimustes.

Euroopa väärtpaberituru reguleerijate komiteel on olnud raskusi ühtse ülevõtmisaruandluse formaadi kehtestamisel vastavalt finantsinstrumentide turge käsitlevale direktiivile ja on tulnud ette mõningaid viivitusi tehinguaruandluse vahetamise mehhanismi väljatöötamisel. Pangandussektoris on rahandusministrite nõutud ühtne aruandlusraamistik tekitanud turu poolt nõutud ühtlustatud, lihtsustatud ja homogeense tulemuse asemel keeruka olukorra. Euroopa pangandusinspektorite komiteel oli raskusi seoses hübriidsete vormide asjakohase käsitlemise ühtsusega ja nad eelistaks, et komisjon liiguks otse uute õigusaktide suunas. Samuti ei ole siiani vilja kandnud vahendusmenetluse juurutamine, kuna seda ei ole kasutatud.

Kohati ei näi 3. tasandi komiteedel olevat kõiki vajalikke vahendeid selleks, et saavutada neilt oodatavaid tulemusi. Vaja on tugevamat poliitilist edasiviivat jõudu. Kuna aga teisalt on järelevalveorganite esmane kohustus seotud riigi tasandiga, ei pruugi neil olla piisavaid volitusi ega motivatsiooni saavutada ühtsus Euroopa tasandil.

Komisjon on suurema järelevalvealase ühtsuse tagamiseks määratlenud mõned poliitikavaldkonnad. Komisjon eeldab, et kõnealused muudatused viiakse võimalikult suurel määral ellu 2008. aasta jooksul.

4.2. 3. tasandi tugevdamine

4.2.1. 3. tasandi komiteede poliitilise vastutuse suurendamine

3. tasandi komiteed vastutavad komisjoni ees nende loomise otsustes kindlaksmääratud ulatuses. Nende liikmed vastutavad oma valitsuste ja/või parlamentide ees riigi tasandil. Paljudel riiklikel järelevalveorganitel ei ole volitusi oma ülesannete täitmiseks 3. tasandil. Kui järelevalveorganite kohustused oma riigi õiguse raames on vastuolus mittesiduvate 3. tasandi meetmetega, kohaldavad järelevalveorganid riiklikke kohustusi.

Tulenevalt 3. tasandi komiteede tegevuse tähtsusest järelevalvealase ühtsuse saavutamisel ELis, kuid ilma, et see piiraks järelevalvealast sõltumatust, peaksid Euroopa institutsioonid väljendama oma poliitilisi ootusi komiteede saavutatavate põhitulemuste kohta teatava perioodi (näiteks kahe aasta) jooksul. Samuti tuleks institutsioonidele anda võimalus regulaarselt hinnata 3. tasandi komiteede tulemuslikkust.

Seda on võimalik saavutada kaheastmelise menetluse abil.

Esiteks võiksid Euroopa Parlament ning majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu komisjoni dokumendi põhjal – ja pärast eelnevat konsulteerimist 3. tasandi komiteedega – koos vastu võtta lühikese poliitilise avalduse, milles esitatakse peamised saavutused, mida 3. tasandi komiteedelt eelseisva perioodi jooksul oodatakse.

Teiseks peaksid 3. tasandi komiteed nimetatud perioodi jooksul ja lõpus esitama komisjonile, Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande saavutatud tulemuste kohta või, olenevalt olukorrast, põhjused selle kohta, miks nad ei ole täitnud neile seatud eesmärgi. Viimasel juhul eeldatakse, et nad esitavad üksikasjaliku selgituse, kaasa arvatud kõigi tõrksate järelevalveorganite andmed. Kui 3. tasandil ei ole võimalik saavutada edu volitustes

kindlaksmääratud algatuse puhul, jääb praktilise meetmena üle kolm võimalust: i) senine olukord, edasise arenguta; ii) meetme laiendamine komisjoni komiteemenetluslikuks meetmeks, eeldusel et see jääb delegeeritud volituste raamesse; iii) 1. tasandi muudatuse kaalumine, kui punkti ii tingimustele ei vastata ja küsimus on piisavalt oluline.

See üldine lähenemisviis suurendaks 3. tasandi komiteedele avaldatavat poliitilist survet tulemuste esitamiseks ja tugevdaks 3. tasandi komiteede eesistujate positsiooni. See suurendaks märkimisväärselt Lamfalussy menetluse tõhusust ja tugevdaks vastastikust survet komitee liikmete seas. Liikmesriigil, kelle seadusandja või järelevalveorgan on vähemuses, võidakse paluda esitada lisaselgitusi.

Riigi tasandil tuleks selle lähenemisviisi toetuseks lisada riikide järelevalveorganite põhikirjadesse nõue teha Euroopa järelevalvealase ühtsuse tõhustamiseks koostööd teiste järelevalveorganitega. Komisjon nõustub institutsioonidevahelise järelevalverühma ettepanekuga, et asjaomaste järelevalveasutuste missiooni kirjeldus peaks hõlmama selgesõnalist ülesannet toetada ühtsust Euroopa tasandil. Seda toetas juba oktoobris majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu, kes kutsus liikmesriike üles otsustama, kas lisada ELi mõõde järelevalveasutuste riiklikesse volitustesse, ja võtma arvesse finantsstabiilsusega seonduvaid muresid kõigis liikmesriikides enne 2007. aasta lõppu.

4.2.2. 3. tasandi komiteede õigusliku seisundi tugevdamine

Komisjoni otsused 3. tasandi komiteede loomise kohta ei kajasta piisavalt nende olulisust üha enam integreeruva Euroopa finantsturul. Komiteede eesmärgid on eri otsustes pisut erinevad, kajastades aja jooksul muutunud probleeme ja poliitilisi kokkuleppeid. Loogiliselt võttes peaksid kõik kolm olema omavahel kooskõlas.

Üldiselt eeldatakse komiteedelt kolme liiki funktsioonide täitmist. Kõigis kolmes otsuses on hästi määratletud siiski ainult nõuandev funktsioon. Seevastu on nende panus järjepidevasse rakendamisse ja nende roll järelevalvealaste tavade ühtsustamisel nimetatud ainult Euroopa pangandusinspektorite komitee ning Euroopa kindlustus- ja ametipensioniiinspektorite komitee puhul. 3. tasandi komiteedele esitatud nõue järelevalvealase koostöö tõhustamiseks on nimetatud ainult Euroopa pangandusinspektorite komitee puhul.

Siin tekivadki probleemid. Näiteks kuna Euroopa väärtpaberituru reguleerijate komitee loomise otsuses puudub viide järelevalvealasele ühtsusele ja koostööle, ei saa tema rollile viidata 1. tasandi direktiivides.

Komisjon kaalub, millised muudatused oleksid asjakohased kehtiva õigusliku raamistiku muutmiseks. Võimalused on järgmised: i) muuta komisjoni otsuseid, millega luuakse 3. tasandi komiteed, ühtlustamaks nende funktsioone sektorisisese ühtsuse ja järjepidevuse tagamiseks; ii) muuta asjaomaseid 1. tasandi direktiive, et märkimisväärselt tugevdada koostöönõudeid ja tõhustada kolme 3. tasandi komitee järelevalvealast pädevust. Esimene samm on astutud Solvency II direktiivi ettepaneku näol, mille rakendussätetes on selgelt viidatud Euroopa kindlustus- ja ametipensioniiinspektorite komiteele ning antud talle vahendaja ülesanded ja erivolitus otsuste langetamiseks⁸. Komisjon kaalub, kuidas saaks seda lähenemisviisi kohaldada ka Euroopa pangandusinspektorite komitee ja Euroopa väärtpaberituru reguleerijate komitee puhul.

⁸ Euroopa kindlustus- ja ametipensioniiinspektorite komitee peab toimima vahendajana järelevalveorganite vahel, kui viimased ei jõua kokkuleppele kindlustusseltsi siseriski mudeli valideerimises; ta võib langetada siduvaid otsuseid, et määrata kindlaks, milline asutus peaks võtma endale piiriülese kindlustusseltsi järelevalveinspektori ülesanded ja kohustused.

4.3. Vastastikuse usalduse loomine parema rakendamise tagamiseks – praktilised takistused Euroopa ja riikide tasandil

4.3.1. Otsuste langetamine 3. tasandi komiteedes

Üldiselt on 3. tasandi komiteede vastuvõetud põhikirjades sätestatud, et otsuste langetamiseks on vajalik konsensus. See kehtib nii normide ja suuniste kui ka tegevusprojektide rakendamisega seotud otsuste vastuvõtmise puhul. Ainus erand konsensusel põhinevast otsustamisprotsessist on tehnilise nõu andmine komisjonile, mille puhul saab otsuseid vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega. Siiani on 3. tasandi komiteed tegutsenud üldiselt konsensusele tuginedes ja ei ole kunagi kasutanud kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise võimalust.

Konsensusel põhinevatel otsustel on päris palju kaalu. Siiski võivad need otsused viia vähima ühisnimetaja põhimõttel saadud lahenduseni või halvimal juhul üldse mitte mingi lahenduseni. Kui komiteed ei suuda konsensuse abil lahendusele jõuda, on nad pöördunud komisjoni poole, leidmaks mõnikord lahendusi väga tehnilistele küsimustele, näiteks teatavatele küsimustele seoses finantsinstrumentide turge käsitleva direktiivi parimate rakenduseeskirjade kohaldamise, haru üle järelevalve korraldamise või tehinguaruandlusega.

Oluline on veelgi tugevdada 3. tasandi komiteede otsuste langetamise korra tõhusust ja mõjusust. Komiteed võiksid oma põhikirja lisada kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise Euroopa Komisjonile nõuandmise puhul ning kõikide meetmete puhul, mis on suunatud Euroopa järelevalvetavade ühtlustamisele. Nõukogu ja Euroopa Parlament peaksid kokku leppima ühisdeklaratsioonis, mille kohaselt muudaksid 3. tasandi komiteed selles osas oma otsuste vastuvõtmise korda. Kui see ei ole võimalik, võiks teise võimalusena selles osas muuta komisjoni otsuseid 3. tasandi komiteede loomise kohta.

Komisjon leiab, et kasu oleks ka sellest, kui 3. tasandi komiteed saavutaksid oma liikmete seas üksmeele, et vähemuses olevad liikmed nõustuksid kohaldama enamuse tahet. Selline kohustus võiks hõlmata kaitseklauslit, millega lubatakse 3. tasandi komiteede liikmetel mitte nõustuda suuniste / mittesiduvate normide kohaldamisega teatavates täpselt määratletud olukordades, näiteks kui kavandatud meede väljub riiklikust õiguslikust pädevusalast. Sellisel juhul võib panna komitee liikmele kohustuse esitada õiguslikud alused asjaomase soovitusel või suunise eiramise kohta. Samuti peavad asjaomased komitee liikmed esitama arusaadava selgituse 3. tasandi aruannetes Euroopa institutsioonidele ja see tuleb avalikustada.

Kui komitee liige ei järgi 3. tasandi komitee poolt vastu võetud meedet ega vasta ka asjaomase otsuse kohaldamisest loobumise tingimustele (või isegi keeldub seda järgimast või selgitamast), palub komisjon 3. tasandi komiteel näha oma põhikirjas ette distsiplinaarmede.

4.3.2. Rakendamine riigi tasandil

Sõltumata nende vormist ei ole 3. tasandil vastuvõetud otsused siduvad. Tarkade komitee leidis, et kuigi need otsused ei ole siduvad, on neil selgelt märkimisväärne mõjuvõim. See ei ole aga siiani alati niimoodi olnud. Kogemused on pigem näidanud, et 3. tasandil kokkulepitud meetmeid ei ole riiklike järelevalveorganite igapäevases järelevalvetegevuses piisavalt järjepidevalt kohaldatud⁹. Probleemi süvendab asjaolu, et mõned järelevalveorganid annavad vahel riigi tasandil suuniseid, mis erinevad 3. tasandi komiteedes kokkulepitud

⁹ Euroopa pangandusinspektorite komitee saavutatud järelevalvealase ühtsuse ulatust ei pea majandusharu eriti rahuldavaks (Euroopa pangandusinspektorite komitee jõudluse määramise online-uuring 2006/2007)

suunistest. Selline „suuniste inflatsioon“ tekitab turuosaliste seas segadust. see mõjutab turgude integratsiooni ja takistab ühenduse õiguse tõhusat kohaldamist. Seepärast leiab komisjon, et valdkondades, kus on olemas 3. tasandi suunised, ei tohiks riikide seadusandjad võtta vastu täiendavaid meetmeid.

Kuigi 3. tasandi komiteedele sõltumatu regulatiivse võimu andmine ei ole poliitiliselt teostatav, on praktiliseks küsimuseks, kuidas tagada 3. tasandi meetmete järgimine liikmesriikide seadusandjate ja järelevalveorganite poolt mittesiduvate vahendite alusel. Liikmesriigid peaksid nõudma, et nende järelevalveorganid/seadusandjad nõustuksid 3. tasandi ühtsete normide ja suuniste täieliku kohaldamisega, ning kinnitama seda majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu avalduses.

4.3.2.1. Riiklike järelevalveorganite volitused ja sanktsioonid

Mõned finantsteenuste õigusaktid sisaldavad loetelu vähimatest volitustest, mis peaksid järelevalveorganitel olema. See on nii eelkõige väärtpaberisektoris. Pangandusdirektiiv sisaldab loetelu järelevalveorganite laiaulatuslikest erivolitustest. Riikide seadusandjatel, eriti väärtpaberisektoris, ei pea olema identseid järelevalvealaseid volitusi nii ELi direktiivide kui ka 3. tasandi normide/suuniste rakendamiseks. Kuid nende käsutuses peaksid nende eesmärkide täitmiseks olema piisavas ulatuses vähimad vajalikud volitused ja vahendid (kaasa arvatud sanktsioonid). See on päritoluriigi/asukohariigi suhte tõhusa toimimise seisukohast ülioluline.

Komisjon ja kolm 3. tasandi komiteed analüüsivad, mil määral eksisteerib piisav ühtsus liikmesriikide eeskirjades, volitustes ja tavades. Esimesed tulemused osutavad olulistele erinevustele nii riikide õiguslikes volitustes kui ka nende kohaldamise viisis. Eriti suur on erinevus sanktsioneerimisvolituste ja karistuste ulatuses. Näiteks 2007. aasta juunis Euroopa väärtpaberituru reguleerijate komitee revisjonikomisjoni tehtud väärtuslik järelevalveorganite volituste kaardistamine vastavalt prospektidirektiivile ja turu kuritarvitamise direktiivile toob esile suured liikmesriikidevahelised erinevused nimetatud valdkonnas.

Selle küsimuse käsitlemiseks algatab komisjon laialulatusliku sektoriülese uuringu järelevalvealaste volituste ja sanktsionisüsteemide kohta väärtpaber-, pangandus- ja kindlustussektoris, et selgitada välja, kus ebaühtlased volitused võivad kahjustada seadusandjate koostööd. Lisaks kaalub komisjon vajadust tõhustada 1. tasandi õigusaktide sätteid vähimate järelevalvealaste volituste kohta. Sanktsioonide küsimuses on vaja tunduvalt suuremat ühtsust, samuti on vajalik poliitiline arutelu selle üle, kas Euroopa sanktsioneerimiseeskirjad on üldiselt liiga nõrgad.

4.3.2.2. Riiklike järelevalveorganite tegevuslik sõltumatus

Tõhus Euroopa järelevalvesüsteem toob järelevalveorganitele kaasa selged kohustused ja eesmärgid ning nõuded täita oma ülesandeid läbipaistvalt, sõltumatult ja vastutustundega.

Tegevuslikul sõltumatusel on neli põhimõõdet: institutsiooniline, regulatiivne, järelevalvealane ja eelarvealane. Esiteks peaksid järelevalveorganid olema oma volituste ja ülesannete rakendamisel sõltumatud nii poliitilisest võimust kui ka ärihuvide sekkumisest. Teiseks peaks järelevalveorganitel olema piisav autonoomia tehniliste usaldatavusnormatiivide kehtestamisel. Kolmandaks peaksid järelevalveorganid olema võimelised rakendama oma otsuseid ja volitusi lubade andmise, kontrolli, sanktsioneerimise ja jõustamise käigus sõltumatult ja mittediskrimineerival viisil. Lõpuks peaksid järelevalveorganid olema piisavalt paindlikud oma eelarveliste vajaduste kindlaksmääramisel.

Kuigi järelevalvealase sõltumatuse ja vastutuse tähtsus kasvab, varjutavad neid edusamme juhuslikud tõendid selle kohta, et mõnes ELi osas ei taga poliitikud järelevalveorganite tegevuse piisavat sõltumatust.

Antud olukord võib olla murettekitav. Komisjon suurendab liikmesriikide teadlikkust ELis tekkinud olukorrast ja soovib neil vastu võtta nimetatud põhimõtted, et tagada oma järelevalveorganite tegevuslik sõltumatus. Komisjon kontrollib tegevusliku sõltumatuse suunas tehtavaid edusamme ega kõhkles tegemast ettepanekut asjakohasteks meetmeteks, kui lühikese aja jooksul ei saavutata märkimisväärset edu.

4.3.2.3. Päritoluriigi ja asukohariigi seadusandjate koostöö

Ülesannete ja kohustuste delegeerimisel on oluline roll piiriülese järelevalve toimimise ja ELi järelevalveorganite koostöö optimeerimisel. Nagu märgib majandus- ja rahanduskomitee, võib delegeerimine olla asukohariigile ajendiks kirjutada alla koostöölepingule, mida saab rakendada võimalike finantskriiside puhul.

Piiriülese delegeerimise toimimiseks on vaja õigusnorme. Komisjon kaalub selgete õigusnormide kehtestamist, mis võimaldaksid järelevalveorganitel delegeerida ülesandeid teise liikmesriigi järelevalveorganile, nagu on sätestatud kapitalinõuete direktiivis (artikkel 131) ja prospektidirektiivi (2003/71/EÜ) artiklis 13.

Päritoluriigi ja asukohariigi seadusandjate koostööd tuleks veelgi tõhustada piiriüleselt tegutsevate rühmade järelevalve osas. Panganduse järelevalves on sellega tegeletud juba 1992. aastast ning praegu tegeletakse sellega harude puhul finantsinstrumentide turge käsitleva direktiivi kontekstis. Kehtivate õigusaktide täiendamiseks peaksid 3. taseme komiteed mängima olulist rolli vastastikuse usalduse edendamisel ja võrdsete tegevusvõimaluste tagamisel. Seda on võimalik saavutada näiteks mitmepoolsete vastastikuse mõistmise memorandumite väljatöötamisega järelevalveorganite vahel ja/või selliste memorandumite ühtsete mallide väljatöötamisega, milles keskendutakse 1. ja 2. tasandi tekstide teatavate sätete kohaldamisele. Panganduses kaalub komisjon muudatuste tegemist kapitalinõuete direktiivis seoses päritoluriigi/asukohariigi tasakaaluga. 2007. aasta oktoobri majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kutsus komisjoni üles kontrollima võimalikke täiustusi, et selgitada järelevalveorganite juriidiliste kohustuste iseloomu ja ulatust teabe jagamisel ning koostöö tegemisel, ning selles kontekstis suurendama asukohariikide teabealaseid õigusi ja kaasatust, selgitama konsolideerivate järelevalveorganite rolli ja hõlbustama asjaomaste asutuste õigeaegset kaasamist kriisilukordadesse. Komisjon uurib õigusloomealaste muudatuste vajalikkust ja esitab majandus- ja rahanduskomiteele 2007. aasta lõpuks sellekohase aruande. See hõlmab ka järelevalvealase koostöö ja teabevahetuse nõuet.

Piiriüleste finantsinstitutsioonide juhtiva järelevalveorgani¹⁰ rolli ja volituste tugevdamine võib samuti kehtivat järelevalvesüsteemi oluliselt tõhustada. Esimesed sammud tehti kapitalinõuete direktiivis seoses piiriüleste pankadega. Komisjon peab tagama, et juhtivate järelevalveorganite roll ja volitused on kooskõlas turu arenguga ning et neid ajakohastatakse ja tugevdatakse vajaduse korral. Komisjon kavatseb seepärast esitada 2008. aasta oktoobris õigusakti ettepanekud piiriüleste panganduskontsernide juhtivate järelevalveorganite volituste tugevdamiseks. Nende muudatustega laiendatakse kehtivaid volitusi, nii et need hõlmavad ka nn 2. samba otsuseid ning aruandlusnõudeid piiriüleste pangandus- ja

¹⁰ Kapitalinõuete direktiivis on sellele viidatud kui „konsolideeriva järelevalve eest vastutavale asutusele“, finantskonglomeraatide direktiivis kui „koordinaatorile“ ja Solvency 2 ettepanekus kui „konsolideerimisgrupi järelevalvajale“.

investeeringukontsernide puhul. Piiriüleste finantsinstitutsioonide juhtiva järelevalveorgani rolli tugevdamine on tihedalt seotud kolleegiumi õige toimimisega, kuhu kuuluvad kõik asjaomase kontserni asjakohased järelevalveorganid asukohariigis.

4.4. Järelevalveorganite kolleegiumid

Piiriüleste kontsernide järelevalve ja ühtsus ELi järelevalvesüsteemis oleks tunduvalt tõhusam, kui eksisteeriksid järelevalveorganite kolleegiumid, mis hõlbustaksid koostööd teatavate piiriüleste ettevõtete valveta seotud järelevalveorganite vahel. Panganduses on juba positiivseid kogemusi; arengujärgus on see kindlustussektoris. Kolleegium annab kindla aluse jooksvate küsimuste lahendamiseks päritolu- ja asukohariigi pädevuse vahel. Mõnede ühiste riskianalüüsi tegevuspõhimõtete väljatöötamisel ja samas kõnealuse finantskontserni kohta andmete jagamisel võiksid nad tegutseda foorumina, et tegeleda võimalike stressisituatsioonide esimeste sümptomitega kindlas institutsioonis ja parendada nii kriisiohjamist, nagu majandus- ja rahanduskomitee soovib. Samuti võivad järelevalveorganite kolleegiumid julgustada ülesannete ja vastutuste sagedasemat delegeerimist.

Järelevalveorganite kolleegiumide optimaalseks toimimiseks on vaja õiguslikku alust ELi direktiivides ja mitmete muudatuste tegemist kehtivas lähenemisviisis. Juhtumite puhul, kus ei jõuta kokkuleppele, on vaja selget sisemist otsustamiskorda. Samuti tuleks kehtestada nõue, et kõik osalejad järgiksid kolleegiumi otsuseid. 3. tasandi komiteed peaksid välja töötama ühtsed normid, mis käsitlevad järelevalveorganite kolleegiumi toimimist ning selle juhtiva järelevalveorgani ja asjaomaste asukohariigi järelevalveorganite kohustusi.

4.5. Sektoriülene koostöö

3. tasandi komiteede sektoriülene koostöö tugineb Euroopa väärtpaberituru reguleerijate komitee, Euroopa pangandusinspektorite komitee ning Euroopa kindlustus- ja ametipensioniiinspektorite komitee poolt 2005. aasta novembris allkirjastatud ühisprotokollile. Koostöö on sätestatud ainult juhtudel, kui ühismeede annab eeldatavalt lisandväärtust, s.t kui i) on suur häiriva regulatiivse arbitraaži oht; ii) piiriülesest koostööst on ilmselgelt kasu tõhusaks järelevalvetegevuseks ja iii) koostöö 3. tasandi komiteede vahel võib anda tõeliselt tõhusaid tulemusi. 3. tasandi komiteed on alates 2006. aastast kokku leppinud ühistes igaaastastes tööprogrammides.

Üheks igaaastase ühise tööprogrammi prioriteediks on alates 2006. aastast olnud finantskonglomeraadid. 2006. aastal löid 3. tasandi komiteed ajutise finantskonglomeraatide töökomitee. Nüüdseks töökomitee tegutseb. See tegutseb teatava hulga volituste alusel. Veel on liiga vara öelda, kas on vaja teha parandusi. Lähikuudel vaatab komisjon läbi konglomeraatide direktiivi (2002/87/EÜ) toimimise ja kavatses käsitleda ajutise töökomitee staatust.

Komisjoni veel üheks prioriteediks on ühtsete aruandlusnormide väljatöötamine. 2007. aasta ühise tööprogrammi raames esitavad 3. taseme komiteed sel teemal aruande ja analüüsivad edasiste meetmete vajalikkust.

4.6. Kriisiohje

Kõik kolm 3. tasandi komiteed peaksid tagama oma valmisoleku tõhusaks ja ühiseks tegutsemiseks tõsise turuhäire või finantskriisi korral. Tuleks tagada kiire kriisiteavituse kord, et kõik ELi järelevalveorganid oleksid toimuvast teadlikud.

4.7. Vahendid ja eelarve

3. tasandi komiteesid rahastavad nende liikmed, kes annavad igal aastal panuse komiteede eelarvetesse vastavalt nende töökorrale, kus on kindlaks määratud, kuidas panuseid arvutatakse, samuti maksmise üksikasjad. Suurenev surve sunnib siiski 3. tasandi komiteesid rahastama projekte, mis tulenevad ELi õiguslikust raamistikust pärinevatest juriidilistest kohustustest. Näitena võib tuua tehinguaruandluse vahetamise mehhanismi igapäevase haldamise rahastamise; seda mehhanismi on Euroopa väärtpaberituru reguleerijate komitee välja töötamas vastavalt finantsinstrumentide turgude direktiivile.

Veel on vaja kehtestada ühtne finantsjärelevalvekultuur kõigis järelevalvevaldkondades. Ühe praktilise idee kohaselt võiksid 3. tasandi komiteed välja töötada ühtse piiriülese üleeuroopalise koolitusvõimaluse. Selline platvorm peaks võimaldama riikide järelevalveorganite töötajatel süvendada oma teadmisi ELi regulatiivprotsesside kohta, jagada praktilisi kogemusi oma igapäevases järelevalvetegevuses ja välja töötada ühtseid tavasid.

Ühtse järelevalvekultuuri edendamisel ELis võib ühtseid koolitusprogramme järk-järgult laiendada, nii et neisse kaasataks ametnikke kolmandatest riikidest, kellel on käsil oma regulatiivsüsteemide väljaarendamine. Nende koolitusprogrammides osalemise eesmärk oleks teadlikkuse suurendamine ja nende teadmiste süvendamine seoses ELi regulatiivsüsteemiga ning seega aitaksid nad edendada ELi regulatiivset lähenemisviisi kui head rahvusvahelist tava jätkusuutliku võrgustiku rajamiseks seadusandjate vahel üleilmsel tasandil.

Komisjon on arvamusel, et Euroopa järelevalvealase ühtsuse edendamiseks võib vaja minna finantsabi, tingimusel et see vastab kehtivatele ELi õigusnormidele ja eelarvesätetele. Komisjon kontrollib võimalikke meetodeid, kuidas rahastada nii kehtivate direktiivide juriidilistel kohustustel põhinevaid eriprojekte kui ka sektoriüleseid koolituskavasid kõigepealt ELi järelevalveorganitele ja seejärel ELi-väliste järelevalveorganitele. Komisjon kontrollib 3. tasandi komiteede kavatsusi ja kui nende saavutamine on võimalik kehtivate õiguslike ja eelarveliste piirangute raames, esitab 2008. aastal konkreetse ettepaneku.

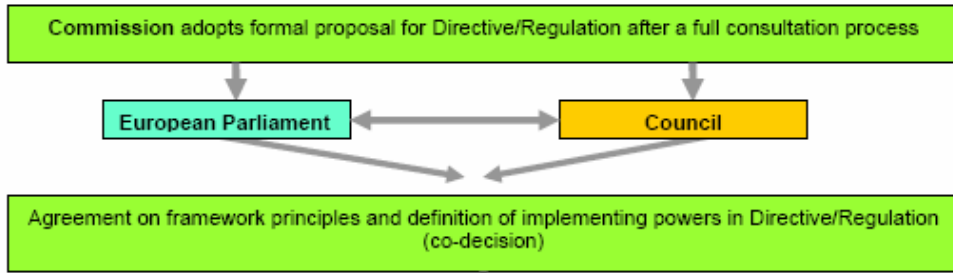
5. JÄRELDUSED

Hiljutine ärevus finantsturgudel on andnud selgelt märku finantsturgude kasvavast omavahelisest seotusest ja globaliseerumisest. Kuigi riskid on olnud laialt hajutatud, on olukord siiski Euroopa finantstööstust mõjutanud. Õnneks ei ole siiani esinenud suuremaid piiriüleseid süsteemseid tagajärgi. See hiljutine kogemus rõhutab veelgi vajadust võtta vastu üleilmsel tasandil ühtne lähenemisviis reguleerimisele ja järelevalvele, koos mõistlike usaldatavusnormatiivide ja järjepideva järelevalvealase lähenemisviisiga. 3. tasandi komiteedel ja siseriiklikel järelevalveorganitel on selles olukorras põhiroll. Teiste käesoleva teatise seisukohast oluliste küsimuste seas, millega komisjon 2008. aastal koos teiste osalejatega ELi ja rahvusvahelisel tasandil tegeleb, on järelevalve ühtlustamine finantssektoris ja eriti vajadus uurida, kuidas tugevdada järelevalveorganite koostööd.

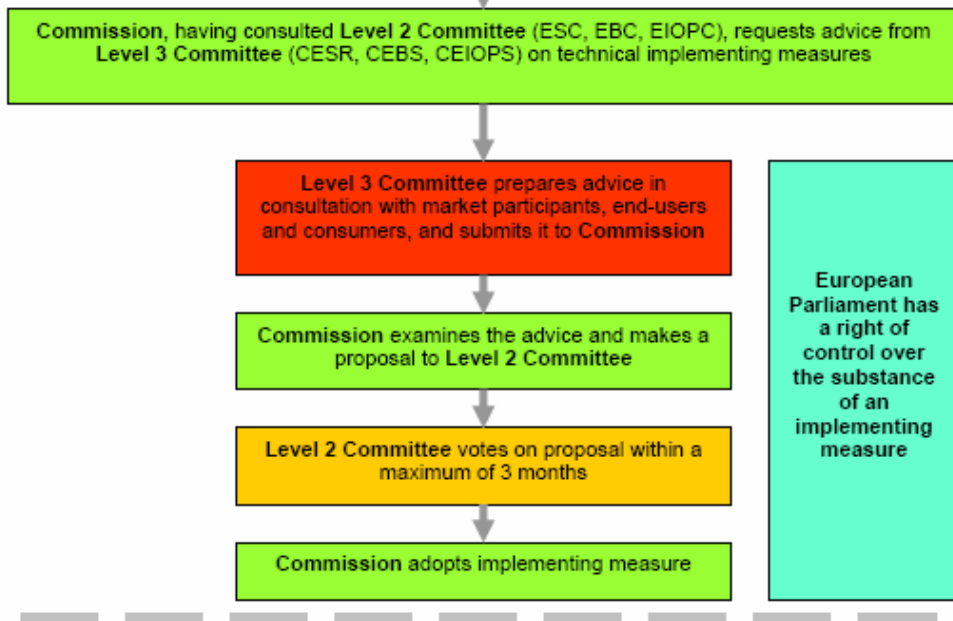
Seega kutsub komisjon nõukogu, Euroopa Parlamenti ning 2. ja 3. tasandi komiteesid üles esmajärjekorras toetama käesolevas teatises esitatud algatusi, et tagada suurem ühtsus ELi järelevalvetavades. Komisjon kavatseb pidevalt kontrollida kõnealuste algatuste rakendamist ja Lamfalussy raamistiku üldist toimimist, tagamaks et see on pidevalt kooskõlas turul toimuvaga ja vastab oma eesmärgile.

ANNEX I: THE FOUR-LEVEL PROCESS

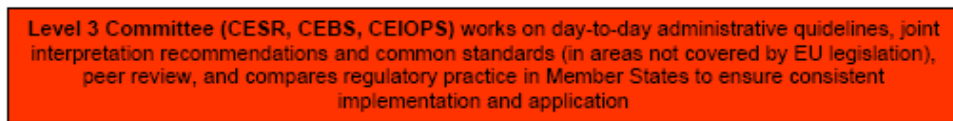
Level 1



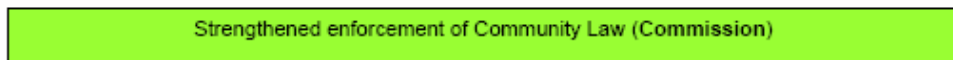
Level 2



Level 3



Level 4



ANNEX II: Achievements

Securities

Level 1 "framework" legislation

- Directive of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC (2004/39/EC)
- Directive of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on insider dealing and market manipulation (market abuse) (2003/6/EC)
- Directive of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and amending Directive 2001/34/EC (2003/71/EC)
- Directive of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market and amending Directive 2001/34/EC (2004/109/EC)

Level 2 "implementing" legislation

- Commission Directive of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition and public disclosure of inside information and the definition of market manipulation (2003/124/EC)
- Commission Directive of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards the fair presentation of investment recommendations and the disclosure of conflicts of interest (2003/125/EC)
- Commission Regulation of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards exemptions for buy-back programmes and stabilisation of financial instruments ((EC) No 2273/2003)

- Commission Directive of 29 April 2004 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards accepted market practices, the definition of inside information in relation to derivatives on commodities, the drawing up of lists of insiders, the notification of managers' transactions and the notification of suspicious transactions (2004/72/EC)
- Commission Regulation of 29 April 2004 implementing Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council as regards information contained in prospectuses as well as the format, incorporation by reference and publication of such prospectuses and dissemination of advertisements ((EC) No 809/2004)
- Commission Directive of 8 March 2007 laying down detailed rules for the implementation of certain provisions of Directive 2004/109/EC on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market (2007/14/EC)
- Commission Directive of 10 August 2006 implementing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council as regards organisational requirements and operating conditions for investment firms and defined terms for the purposes of that Directive (2006/73/EC)
- Commission Regulation of 10 August 2006 implementing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council as regards record-keeping obligations for investment firms, transaction reporting, market transparency, admission of financial instruments to trading, and defined terms for the purposes of that Directive ((EC) No 1287/2006)

Level 3 measures

- Stabilisation and Allotment – European Supervisory Approach; CESR/02-020b (9/4/2002)

- A European Regime of Investor Protection – The Harmonisation of Conduct of Business Rules; CESR/01-014d (9/4/2002)
- A European Regime of Investor Protection – The Professional and Counterparty Regimes; CESR/02-098b) (8/7/2002)
- Standards for Alternative Trading Systems; CESR/02-086b (8/7/2002)
- Standard No. 1 on Financial Information; CESR/03-073 (1/3/2003)
- Recommendation for additional guidance regarding the implementation of International Financial Reporting Standards (IFRS); CESR/03-323e (31/12/2003)
- Standard No. 2 on Financial Information - Co-ordination of enforcement activities; CESR / 03-317c (22/04/2004)
- Standards for securities clearing and settlement systems in the European Union; CESR/04-561 (4/4/2006) (22/10/2004)
- CESR's guidelines for supervisors regarding the transitional provisions of the amending UCITS Directives (2001/107/EC and 2001/108/EC); CESR/04-434b (3/02/2005)
- CESR's recommendations for the consistent implementation of the European Commission's Regulation on Prospectuses n° 809/2004; CESR/05-054b (10/02/2005)
- Market Abuse Directive - Level 3 – first set of CESR guidance and information on the common operation of the Directive; CESR/04-505b (11/05/2005)
- CESR Recommendation on Alternative Performance Measures; CESR/05-178b (03/11/2005)
- CESR's guidelines to simplify the notification procedure of UCITS; CESR/06-120b (29/06/2006)
- CESR's Level 3 Guidelines and recommendations on Publication and Consolidation of markets data; CESR/07-043 (09/02/2007)
- CESR's Level 3 Recommendations on the List of minimum records under Article 51(3) of the MiFID Implementing Directive; CESR/06-552c (09/02/2007)
- CESR's guidelines concerning eligible assets for investment by UCITS; CESR/07-044 (19/03/2007)
- Guidelines - CESR Level 3 Guidelines on MiFID Transaction reporting; CESR/07-301 (29/05/2007)
- Recommendations - Inducements under MiFID; CESR/07-228b (29/05/2007)
- Q&A on Best Execution; CESR/07-320 (29/05/2007)
- Protocol on MiFID Passport Notifications; CESR/07-317 (29/05/2007)
- Recommendations - The passport under MiFID; CESR/07-337 (29/05/2007)
- Market Abuse Directive - Level 3 – second set of CESR guidance and information on the common operation of the Directive to the market; CESR/06-562b (12/07/2007)
- Guidelines - Level 3 guidelines on the classification of hedge fund indices as financial indice; CESR/07-434 (17/07/2007)

Banking

Level 3 measures

- CEBS Guidelines on prudential filters for regulatory capital (21/12/2004)
- CEBS Guidelines on supervisory disclosure (1/11/2005)
- CEBS Guidelines on financial reporting (recast of 15/12/2006; amendments of 24 July 2007) (16/12/2005)
- CEBS Guidelines on common reporting (recast of 16/10/2006) (13/1/2006)
- CEBS Guidelines on the recognition of external credit assessment institutions (20/1/2006)
- CEBS Guidelines on supervisory review process (25/1/2006)
- CEBS Guidelines on supervisory cooperation for cross-border banking and investment firm groups (25/1/2006)

- CEBS Guidelines on validation (04/04/2006)
- CEBS technical guidelines on interest rate risk in the banking book (03/10/2006)
- CEBS Guidelines on outsourcing (14/12/2006)
- CEBS Additional technical guidelines on concentration risk (14/12/2006)
- CEBS Additional Guidelines on stress testing (14/12/2006)

Insurance

Level 3 measures

- CEIOPS Guidelines for Coordination Committees in the Framework of the Insurance Groups Directive; CEIOPS-DOC-02/05 (February 2005)
- CEIOPS Recommendations regarding the Implications of the IAS/IFRS Introduction for the Prudential Supervision of Insurance Undertakings; CEIOPS-DOC-05/05 (September 2005)
- Statement on the Role of the Lead Supervisor; CEIOPS-DOC-07/06 (December 2006)

ANNEX III
MAIN ACTIONS PROPOSED IN THE COMMUNICATION

GENERAL			
1)	Abolition of sunset clauses in financial services legislation	European Parliament, Council	End 2007
2)	Publication of study on costs of compliance	Commission	1 st half 2009
ADOPTION OF LEGISLATION – LEVELS 1 AND 2			
3)	Future alignment of transposition deadlines for directives and implementing measures	Commission, European Parliament, Council	Ongoing
4)	Extension of impact assessment to implementing measures	Commission	Ongoing
5)	Impact assessments for any substantive amendments in the legislative process and the technical advice by the Level 3 Committees	Council, Level 3 Committees	Ongoing
6)	Limitation of any regulatory additions ("goldplating") and obligation to justify to the Commission	Member States	Ongoing
7)	Systematic publication of responses to consultation and summary reports of hearings organised as part of consultations on the internet	Commission, Level 3 Committees	Ongoing
SUPERVISORY COOPERATION AND CONVERGENCE – LEVEL 3			
8)	Adoption of political statement indicating the main achievements expected from the Level 3 Committees	Commission, European Parliament, Council	Starting in 2008
9)	Regular reporting on the achievement of these objectives	Level 3 Committees	Starting in 2008
10)	Inclusion of the requirement to cooperate with other supervisors at European level in the constitutive charters of national supervisors	Member States / Commission	1 st half 2008
11)	Reinforcement of the legal status of the Level 3 Committees (possible modification of Commission decisions setting up the three Level 3 Committees / changes in framework Level 1 legislation)	Commission, European Parliament, Council	2008
12)	Extension of the qualified majority voting in decision-making of the Level 3 Committees	Level 3 Committees / Commission	1 st half 2008
13)	Political commitment to the full application of Level 3 common standards and guidelines	Level 3 Committees, Member States	

14)	Cross-sectoral survey on supervisory powers and systems of sanctions and assessment of the need to reinforce the provisions on minimum supervisory powers in the framework legislation	Commission	End 2008
15)	Political debate on operational independence of national supervisors	Commission / Member States	1 st half 2008
16)	Introduction of explicit legal provisions in financial services directives to allow supervisors to delegate tasks to another Member State's supervisor	European Parliament, Council, Commission	End 2008
17)	Legislative proposal to strengthen the powers of the 'lead' supervisor for cross-border banking groups	Commission	October 2008
18)	Development of a set for common standards for the operation of the colleges for cross border operations	Level 3 Committees	1 st half 2008
19)	Report on the development of common reporting standards	Level 3 Committees	End 2007
20)	Decision on possibility and modalities of contributing to the financing of Level 3 Committees	Commission	End 2008