

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta ühenduses ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta”

KOM(2009) 499 lõplik – 2009/0140 (COD)

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutus”

KOM(2009) 502 lõplik – 2009/0143 (COD)

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutus”

KOM(2009) 503 lõplik – 2009/0144 (COD)

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Pangandusjärelevalve Asutus”

KOM(2009) 501 lõplik – 2009/0142 (COD)

(2010/000/08)

Raportöör: **Lars NYBERG**

6. oktoobril 2009. aastal otsustas Euroopa Liidu Nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 95 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta ühenduses ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta”

KOM(2009) 499 lõplik – 2009/0140 (COD)

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Pangandusjärelevalve Asutus”

KOM(2009) 501 lõplik – 2009/0142 (COD)

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutus”

KOM(2009) 502 lõplik – 2009/0143 (COD)

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutus”

KOM(2009) 503 lõplik – 2009/0144 COD.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon võttis arvamuse vastu 8. jaanuaril 2010.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 459. istungjärgul 20.–21. jaanuaril 2010 (21. jaanuari 2010 istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 169, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 15.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 23. septembril 2009 esitas Euroopa Komisjon järgmised ettepanekud: määrus Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta ning kolm määrust, millega luuakse Euroopa

Pangandusjärelevalve Asutus, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutus ning Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutus. Kõik need ettepanekud on väga suurel määral kooskõlas 2009. aasta algul de Larosièrè'i eksperdirühma koostatud aruandega.

1.2 De Larosière'i aruannet käsitlevas arvamuses arutab komitee finants- ja majanduskriisi põhjuseid, finantsturu reguleerimist ning järelevalvekorda. Peale selle, et komitee viitab sellele arvamusele üldiselt, soovib ta eraldi korrata ühte punkti: „Komitee arvates on järelevalve võtmetähtsusega ka selleks, et ära hoida veel üht finantskriisi. Kuid järelevalve eeldab eeskirjade olemasolu. Seetõttu võib sama oluliseks pidada [...] ettepanekut eeskirju muuta ja karmistada.” (1)

Sidusrühmad

1.3 Samas arvamuses leidis komitee, et kolme uue asutuse järelevalvenõukogu koosseis peaks olema laiapõhjalisem. Selle asemel kavandab komisjon spetsiaalseid sidusrühmi.

1.3.1 Ettepaneku kohaselt küsib **Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu** vajaduse korral nõu asjaomastelt erasektori sidusrühmadelt. Sidusrühmade näidetena on toodud finantssektori esindajad, tarbijaiühingud ja teatud komisjoni loodud rühmad. Määruses tuleks mainida seda, et finantssektori esindajad peaksid olema nii tööandjate kui ka ametiühingute hulgas. Pealegi ei ole süsteemseid riske ainult finantsturgudel, vaid kogu majanduses, mistõttu tuleks konsulteerida ka tööandjate ja ametiühingutega ELi tasandil.

1.3.1.1 Puudub teave, mis vormis ja kui tihti need konsultatsioonid peaksid toimuma. See teave on vajalik, sest ettepaneku asjaomases artiklis sätestatakse, et Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu küsib nõu. Seejuures kasutatakse väljendit „vajaduse korral”, mis on liiga ebamäärane.

1.3.2 Komisjoni ettepaneku kohaselt peaksid sidusrühmad, kellega kolm **järelevalveasutust** konsulteerivad, olema finantsturu vastava osa tööandjad ja töötajad ning samuti asjaomase sektori teenuste tarbijad ja kasutajad. Need 30 sidusrühmade esindajad peaksid ühtlaselt jaotuma kõigi esindajate kategooriate vahel.

1.3.2.1 Sidusrühmad tulevad kokku vähemalt kaks korda aastas, nad võivad esitada arvamusi ja nõuandeid ning neile tagatakse sekretariaaditeenused. Arvamused ja nõuanded tuleb avalikustada. Komitee näeb ohtu, et sidusrühmade töö keskendub ainult neile kahele koosolekule. Neil peaks olema võimalus asjaomase järelevalveasutuse tegevust pidevalt jälgida.

Makrotasandi usaldatavusjärelevalve

1.4 Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise määruse ettepanekus puudub süsteemsete riskide määratlus. Süsteemse riski mõistet tuleb arutada avalikult, mitte vaid uue Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu suletud uste taga.

1.4.1 Komitee arvates peaksid Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogul olema selged volitused tegutseda, kui finantsstabiilsus on ohus, ning selle tagamiseks tuleks määruses mõned lõigud ümber teha.

— Eri versioonid tuleks ühtlustada, kasutades läbivalt *supervision*-liiki järelevalve mõistet.

(1) Vt punkt 1.4 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuses „De Larosière'i aruanne”, ELT C 318, 23.12.2009, lk 57.

— Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu hoiatused ja soovitused tuleks edastada Euroopa Liidu Nõukogule (nagu on kirjas artikli 16 lõikes 3), mitte esitada need selle kaudu (nagu põhjenduses 9), sest selle viimase menetlusega võidakse vähendada Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu sõltumatust.

— Sõna „peaksid” kasutamine järelevalveasutuste soovitude täitmise kohta tähendab, et need on enam-vähem kohustuslikud. Ent meetme kohustuslikkus või mittekohustuslikkus peaks sõltuma sellest, milline on asjaomase meetme eest vastutav tasand: kas liikmesriigid või Euroopa Liit.

— Artikli 3 kohaselt on Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu üks eesmärkidest „toetada siseturu sujuvat toimimist”. Asjaomase nõukogu eesmärk on vastutada finantsüsteemi riskide vähendamise eest, ent selle fraasiga näib talle antavat laiem roll.

1.4.2 Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu haldusnõukogu hõlmab 29 Euroopa Keskpanka üldnõukogu liiget. Komitee toetab seda seost Euroopa Keskpankade Süsteemi ja loodava nõukogu vahel.

1.4.2.1 Juhtkomiteed käsitlevas artiklis 11 ei esitata reegleid hääleõiguse kohta. Komitee soovib, et juhtkomitees oleks viis liiget Euroopa Keskpanka üldnõukogust, sest see võimaldaks kergemini paremat geograafilist jaotust, jaotust väikeste ja suurte riikide ning eurotsooni kuuluvate ja mittekuuluvate riikide vahel. Lisaks tuleb arvestada, et kuna kõigil juhtkomitee liikmetel peaks nähtavasti olema hääletusõigus, peaks selles olema märkimisväärne arv Euroopa Keskpanka esindajaid.

1.4.3 Euroopa Parlamenti mainitakse ainult artiklis, mis kohustab Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu esitama vähemalt kord aastas aruande Euroopa Parlamendile ja Euroopa Liidu Nõukogule. Artikli 20 järgi vaatab Euroopa Liidu Nõukogu kolme aastat möödudes Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu käsitleva määruse läbi. Loomulikult peaks parlament selles samuti osalema.

Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve

1.5 Loodavate järelevalveasutuste eesmärgid (artikli 1 lõige 4) on kolmes määruses peaaegu samad – parandada siseturu toimimist, tagada finantsüsteemi stabiilsus ning tõhustada rahvusvahelist järelevalvealast koostööd. Erineb vaid see, keda nad peaksid kaitsma: Euroopa Väärtpaperiturujärelevalve Asutus kaitses investoreid, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutus kaitses kindlustusvõtjaid ja teisi soodustatud isikuid ning Euroopa Pangandusjärelevalve Asutus kaitses hoiustajaid ja investoreid.

1.5.1 Kolme kavandatava järelevalveasutuse põhitegevus puudutab kehtivaid eeskirju ning peamiselt suuniste ja soovitude kaudu peavad nad ühtlustama liikmesriikide asutuste järelevalvetavasid. Samuti antakse neile kolmele asutusele volitus töötada välja uued tehnilised standardid.

1.5.1.1 Artikli 7 lõike 2 kohaselt võib järelevalveasutuste ettepanekuid tehniliste standardite kohta avaldada mitte direktiivide, vaid ainult määruste ja otsuste vormis. Kui tehnilisi standardeid määratletakse kui mittepoliitilisi, siis tuleb jätta välja ka määruste võimalus. Tehnilised standardid peaksid olema suunatud ainult liikmesriikide järelevalveasutustele ja finantsasutustele, mitte liikmesriikidele, mistõttu tuleks need esitada otsustes, mitte määrustes või direktiivides. Kaks viimast on mõeldud komisjoni esitatud poliitiliste eeskirjade jaoks.

1.5.2 Euroopa järelevalveasutuste teostatav järelevalve on suunatud liikmesriikide järelevalveasutustele, mitte otseselt finantsturu osalistele. Sellest põhimõttest tehakse erand siis, kui liikmesriigi asutus ei järgi soovitusi (artiklid 9 ja 11). Seejärel langetab Euroopa järelevalveasutus finantsturu osalistele suunatud lõpliku otsuse.

1.5.2.1 Artiklis 10 kirjeldatakse eriolukordi, kus asjaomane Euroopa järelevalveasutus võib langetada selliseid otsuseid ilma komisjonita. Ent otsuse, kas tegemist on eriolukorraga või mitte, peaks siiski langetama Euroopa Liidu Nõukogu. Komitee arvates peavad põhjused eriolukorra kehtestamiseks tulenema turgude üldisest olukorrast. Kui üks konkreetne finantsasutus on eriolukorras, siis sellega peaks tegelema liikmesriigi järelevalveasutus.

1.5.2.2 Artiklis 23 käsitletakse kaitsemeetmeid liikmesriigi valitsuse jaoks, kui viimane leiab, et uued tehnilised standardid mõjutavad riigi eelarvet. Need kaitsemeetmed näivad asjakohased, kuigi tehnilised standardid avaldavad väga harva mõju eelarvele. Kuna kaitsemeetmeid käsitletakse ainult artiklites 10 ja 11, tuleks artikkel 23 paigutada kohe artikli 11 järele.

1.5.3 Komitee teeb ettepaneku, et liikmesriikides oleks asutus, kes annaks uutele finantstootedele heakskiidu, enne kui need turule lubatakse, nagu toimub Hispaanias. Arvestades, et selline süsteem eksisteerib praegu vaid Hispaanias, siis tuleks esimese sammuna jälgida finantstooted, mida kasutatakse teistes liikmesriikides. Komisjon peaks seega ka muutma Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse loomise määrust sellise määruusega, kus nähakse see ülesanne ette.

1.5.4 Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse tegevusvaldkond peaks komitee arvates olema võimalikult suur. Üldeesmärk peaks olema tagada võrdsed tingimused kõigile finantsasutustele. Asjaomases määruuses esitatud määratlus viitab varasematele direktiividele. Komitee arvates tuleks uuesti arutada neis direktiivides esitatud määratlusi, et võtta arvesse finantskriisist saadud kogemusi ja muuta määratlused võimalikult ulatuslikuks.

1.5.5 Artikli 20 lõike 3 kohaselt võivad järelevalveasutused kasutada finantsasutustelt saadud konfidentsiaalset teavet ainult asjaomaste määruustega ettenähtud ülesannete täitmiseks. Siia tuleks lisada säte selle kohta, kuidas konfidentsiaalsust tuleb kaitsta.

1.5.6 Ettepaneku kohaselt kuulub Euroopa järelevalveasutuste juhatusse neli liiget liikmesriikide järelevalveasutustest. Näib olevat loogiline järgida Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise ettepanekut ning asendada see viie liikmega.

1.5.6.1 Järelevalvenõukogus on hääleõigus ainult liikmesriikide järelevalveasutuste juhtidel. See, et järelevalvenõukogu teostab järelevalvet enda liikmete üle, toob kaasa teatud ohu. Seetõttu suureneb teiste aspektide olulisus. Eesistuja sõltumatus on äärmiselt

tähtis ning tal peaks olema hääleõigus. Sama oluline on avatus sidusrühmadele ja sidusrühmade mõju. Lisaks sellele tuleb tegutseda läbipaistvalt ja avaldada järelevalveasutuste otsused.

1.5.7 Kui järelevalveasutused alustavad tööd 2011. aastal, siis võtab nende täieliku töövõimsuseni jõudmine aega rohkem kui kaks aastat. Asutuste arengut tuleks kiirendada, et tegeleda kiiresti kõikide probleemidega, mis kriisi ajal tõstusid.

2. Taust

2.1 23. septembril 2009 esitas Euroopa Komisjon terve finants-turualaste õigusaktide paketi, mis hõlmab järgmiseid ettepanekuid: määrus Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta, sh erietsus, millega antakse Euroopa Keskpannangale eriuulend Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu osas, ning kolm määrust, millega luuakse Euroopa Pangandusjärelevalve Asutus, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutus ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutus. Seejärel esitas komisjon 28. oktoobril 2009 direktiivi, millega muudetakse kehtivaid direktiive uute järelevalveasutuste loomise tõttu. Seda küsimust käsitletakse eraldi arvamuses.

2.2 Kõik need ettepanekud on väga suurel määral kooskõlas 2009. aasta algul de Larosière'i eksperdirühma koostatud aruandega. Komitee analüüsis seda aruannet omaalgatuslikus arvamuses, mis võeti vastu täiskogu istungjärgul 2009. aasta septembris. Nimetatud arvamuses arutatakse finants- ja majanduskriisi põhjuseid, vajalikke uusi või parandatud finantsturu eeskirju ning uut ja parandatud järelevalvekorda. Seega viitab komitee sellele arvamusele kõigil teistel seotud teemadel, v.a siin käsitletavad konkreetsed õigusaktide ettepanekud.

2.3 Kuigi komitee viitab sellele arvamusele üldiselt, soovib ta korrata ühte punkti: „Komitee arvates on järelevalve võtmetähtsusega ka selleks, et ära hoida veel üht finantskriisi. Kuid järelevalve eeldab eeskirjade olemasolu. Seetõttu võib sama oluliseks pidada [de Larosière'i] aruande esimeses osas tehtud ettepanekut eeskirju muuta ja karmistada.” Nähes piiranguid mikrotasandi järelevalve praeguseid eeskirju käsitlevates ettepanekutes, näib komitee rõhuasetus nende muutmisele ja karmistamisele veelgi olulisem.

2.4 Komisjon on esitanud õigusaktide ettepanekuid ka finantsturu eeskirjade kohta. Praeguseks on komitee oma arvamustes analüüsinud reitinguagentuure⁽²⁾, alternatiivse investeerimisfondi valitsejaid ja kapitalinõudeid. Veel üks uute õigusaktide teema, mille kohta komisjon ei ole siiani ettepanekut esitanud, küll aga on komitee seda teinud, puudutab riigiasutust, kes jälgiks kõiki uusi finantsturutooteid, enne kui need turule lubab. Selline süsteem on Hispaanias juba kasutusel.

⁽²⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Reitinguagentuurid“, ELT C 277, 17.11.2009, lk 117.

3. Üldised märkused

3.1 Oluline on vahet teha finantsturu mikro- ja makrotasandi järelevalvel. Ent sama oluline on tagada kõigi kavandatavate asutuste tihe koostöö. Mikrotasandi järelevalve raames avastatud üldised probleemid puudutavad finantsturgu tervikuna ning makrotasandi järelevalve raames avastatud ohtudele võib sageli leida lahenduse mikrotasandil. Sellele vastastikusele sõltuvusele viidatakse mitmes kohas ka määrustes.

3.2 Kolme kavandatava järelevalveasutuse põhitegevus puudutab kehtivaid eeskirju ning peamiselt suuniste ja soovitude kaudu peavad nad ühtlustama liikmesriikide asutuste järelevalvetavasid. Samuti antakse neile kolmele asutusele volitus töötada välja uued tehnilised standardid komisjoni esitatavate ametlike ettepanekute jaoks.

3.3 Oma arvamuses de Larosière'i aruande kohta leidis komitee, et kolme uue asutuse järelevalvenõukogu koosseis peaks olema laiapõhjalisem. Komisjon ei ole seda ettepanekut järginud ei nende kolme asutuse määruses ega Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu määruses. Selle asemel kavandab komisjon mõlemal juhul spetsiaalseid sidusrühmi.

3.3.1 „Vajaduse korral küsib Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu nõu asjaomastelt erasektori sidusrühmadelt.” Asjaomase määruse ettepaneku sissejuhatuses tuuakse sidusrühmade näidena finantssektori esindajad, tarbijajühingud ja teatud komisjoni loodud rühmad. See kirjeldus ei ole piisavalt informatiivne: mainida tuleks seda, et finantssektori esindajad peaksid olema nii selle valdkonna tööandjate kui ka ametiühingute hulgas.

3.3.1.1 Laiapõhjalisemat esindust on vaja ka seetõttu, et süsteemseid riske ei ole ainult finantsturgudel, vaid kogu majanduses. Seetõttu tuleks konsulteerida ka tööandjate ja ametiühingute esindajatega ELi tasandil.

3.3.1.2 Puudub teave, mis vormis ja kui tihti need konsultatsioonid peaksid toimuma. See teave on vajalik, sest ettepaneku asjaomases artiklis sätestatakse, et Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu küsib nõu. Seejuures kasutatakse väljendit „vajaduse korral”, mis on liiga ebamäärane. Tuleks täpsustada, millal on need konsultatsioonid kohustuslikud.

3.3.2 Näib, et kolme järelevalveasutuse sidusrühmade koosseisu suhtes on komisjonil sama seisukoht, mis komiteel: esindatud peaksid olema finantsturu vastava osa tööandjad ja töötajad ning samuti tarbijad ja asjaomase sektori teenuste kasutajad.

3.3.2.1 Probleemid tekivad tõenäoliselt siis, kui hakatakse valida, millistest riikidest need esindajad peaksid olema. Komitee eeldab, et plaan määrata 30 esindajat ei tähenda seda, et esindajad on kõigi liikmesriikide finantsasutustest. Need 30 esindajat peaksid ühtlaselt jaotuma määruse sissejuhatuses nimetatud esindajate kategooriate vahel.

3.3.2.2 Sidusrühmad tulevad kokku vähemalt kaks korda aastas. Nad võivad esitada arvamusi ja nõuandeid ning neile tagatakse sekretariaaditeenused. Arvamused ja nõuanded tuleb avalikustada. See kõik näib sobiv, ent on oht, et sidusrühmade töö keskendub ainult neile kahele koosolekule. Neil peaks olema võimalus asjaomase järelevalveasutuse tegevust pidevalt jälgida. See on vajalik garantii, et järelevalveasutused, kus järelevalvajad teostavad järelevalvet enda üle, toimiksid tõhusalt.

4. Konkreetsete märkused

Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu

4.1 Makrotasandi usaldatavusjärelevalve osas on põhimõtteline probleem see, et puudub arutelu selle üle, millised siis süsteemsete riskid võiksid olla. Mõne uue finantsvahendi kasutuselevõttu võiks praeguse kriisi jaoks vaadelda süsteemse riskina. Reitinguagentuuride kasutatavaid meetodeid riskide ja väärtuste arvutamiseks võiks samuti lugeda süsteemseteks riskideks. Kas süsteemseteks riskideks võiks pidada finantsasutuste juhtide eeskirju, mis viivad liigsete riskide võtmiseni? Need on mõned võimalikud näited. Süsteemse riski mõistet tuleb arutada avalikult, mitte vaid uue Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu suletud uste taga.

4.2 Komitee arvates peaksid Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogul olema selged volitused tegutseda, kui finantsstabiilsus on ohus, ning selle tagamiseks tuleks määruses mõned lõigud ümber teha.

4.2.1 Määruse ettepaneku preambuli 1. põhjenduse kohaselt puudutab Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ülesanne finantsjärelevalvet (*supervision*), mis on mõiste, mida on kasutatud aruteludes finantskriisi lahendusele leidmiseks. Põhjenduses 7 öeldakse, et EL vajab asutust, kelle ülesanne on teostada usaldatavusjärelevalvet (*oversight*) makrotasandil ⁽³⁾. Sellise kontseptsiooni kasutamine vähendab loodava asutuse tegelikke volitusi: *oversight*-liiki järelevalve on esimene samm, millele peaks järgnema *supervision*-liiki järelevalve, mis annab tegelikud volitused tegutsemiseks. Need kaks mõistet ei ole sünonüümid, kuigi mõnes keeles kasutatakse vaid ühte sõna, mis vastab *supervision*-liiki järelevalvele. Eri versioonid tuleks ühtlustada, kasutades läbivalt *supervision*-liiki järelevalve mõistet.

4.2.2 Määruses öeldakse selgelt, et Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu peab olema sõltumatu asutus. Samas tuleb määruse kohaselt (põhjendus 9) Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu hoiatused ja soovitusel esitada Euroopa Liidu Nõukogu või kolme järelevalveasutuse kaudu, et suurendada nende osatähtsust. See paneb kõnealuse nõukogu sõltumatuse teatud määral kahtluse alla. Komitee arvates on õige sõnastus artikli 16 lõikes 3, mille kohaselt tuleb hoiatused ja soovitusel edastada Euroopa Liidu Nõukogule.

⁽³⁾ Eestikeelses versioonis kasutatakse läbivalt mõistet „järelevalve”.

4.2.3 Määruse kohaselt peaksid soovitude adressaadid võtma asjakohased meetmed, vastasel juhul peavad nad põhjendama, miks nad ei saa meetmeid võtta. Sõna „peaksid“ kasutamine tähendab, et need soovitud on enam-vähem kohustuslikud. Ent meetme kohustuslikkus või mittekohustuslikkus peaks sõltuma sellest, milline on asjaomase meetme eest vastutav tasand: kas liikmesriigid või Euroopa Liit. Seega peaks selle lõigu sõnastus olema täpsem.

4.2.4 Võimalik, et määruse artiklis 3 on mindud liiga kaugele. Artikli 3 kohaselt on Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu üks eesmärkidest „toetada siseturu sujuvat toimimist“. Asjaomase nõukogu eesmärk on vastutada finantsüsteemi riskide vähendamise eest, ent selle fraasiga näib talle antavat laiem roll. Üldiste finantsturgu reguleerivate õigusaktide loomine on Euroopa Komisjoni ülesanne. Tulevaste pädevust puudutavate vaidluste ohu vähendamiseks tuleks see fraas ümber sõnastada, et Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu eesmärgiks jääksid süsteemsed riskid.

4.3 Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogul on haldusnõukogu, juhtkomitee ja sekretariaat. Seos Euroopa Keskpangade Süsteemiga on väga selge, sest Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu haldusnõukogu hõlmab 29 Euroopa Keskpanga üldnõukogu liiget. Seda seost Euroopa Keskpangade Süsteemi ja loodava nõukogu vahel toetas komitee de Larosière'i aruannet käsitlevas arvamuses. Nende 29 liikme hulgast valitakse viieks aastaks eesistuja ja tema asetäitja. Lisaks 29 liikmele kuuluvad haldusnõukogu hääleõigusega liikmete hulka Euroopa Komisjoni volinik ja kolme uue järelevalveasutuse eesistujad. Haldusnõukogus võivad kohal viibida 27 riikliku järelevalveasutuse esindajat ning majandus- ja rahanduskomitee eesistuja, aga neil ei ole hääleõigust.

4.3.1 Juhtkomiteed käsitlevas artiklis 11 ei esitata reegleid hääleõiguse kohta. Komisjoni ettepaneku järgi kuuluvad juhtkomiteesse haldusnõukogu eesistuja ja eesistuja asetäitja, viis teist haldusnõukogu liiget, kes on samuti Euroopa Keskpanga üldnõukogu liikmed, kolme uue järelevalveasutuse eesistujad, komisjoni esindaja ning majandus- ja rahanduskomitee eesistuja.

4.3.1.1 Esimesed aruanded neid ettepanekuid käsitlevate nõukogu arutelude kohta puudutasid seda, mitu Euroopa Keskpanga üldnõukogu liiget peaks selles juhtkomitees olema. Kas kolm või viis? Komitee soovib viit liiget, nagu ka Euroopa Keskpang oma arvamuses, sest see võimaldaks kergemini paremat geograafilist jaotust, jaotust väikeste ja suurte riikide ning eurotsooni kuuluvate ja mittekuuluvate riikide vahel. Lisaks tuleb arvestada, et kuna kõigil juhtkomitee liikmetel peaks nähtavasti olema hääletusõigus, peaks selles olema märkimisväärne arv Euroopa Keskpanga esindajaid. Juhtkomitee koosseis peaks asjakohaselt peegeldama Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu haldusnõukogu koosseisu, milles 29 liiget on keskpangade liikmed.

4.3.2 Artikli 4 lõikesse 1, kus on loetletud kõik Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu organid, tuleks lisada tehniline nõuandekomitee.

4.4 Eraldi artikkel käsitleb küsimust, kas hoiatused ja soovitud tuleks avalikustada. Komitee on teadlik kõigist kaalutlustest, mille üle tuleb mõelda enne avalikustamist, ent ei mõista, miks on see ainus otsus, mille langetamiseks nõutakse haldusnõukogu kahekolmandikulist häälteenamust. Kui haldusnõukogu liikmed on piisavalt pädevad otsustama süsteemsete riskide üle ja koostama hoiatusi ja soovitusi, siis peaksid nad olema ka piisavalt pädevad otsustama, kas kõnealused otsused tuleb avalikustada või mitte.

4.5 Euroopa Parlamendi osalust võib pidada tagasihoidlikuks. Otsused kõigi nende komisjoni ettepanekute kohta peavad langevama nii Euroopa Liidu Nõukogu kui ka Euroopa Parlament. Kui see välja arvata, siis parlamenti mainitakse ainult artiklis, mis kohustab Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu esitama vähemalt kord aastas aruande Euroopa Parlamendile ja Euroopa Liidu Nõukogule. Artikli 20 järgi vaatab Euroopa Liidu Nõukogu kolme aastat möödudes Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu käsitleva määruse läbi. Parlamenti seejuures ei nimetata, kuigi parlamendil on selle õigusakti puhul nõukoguga võrdsed volitused. Komitee leiab, et määruks tuleks Euroopa Parlamendile neis küsimustes anda suurem roll.

5. Konkreetsed märkused

Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve

5.1 Komisjoni ettepanekutes esitatud seletuskirja punkti 6.6 kohaselt võib kolme määruse vahel erinevusi näha ainult järelevalveasutuste eesmärkides, tegevuse ulatuses ja määratlustes.

5.1.1 Eesmärkide kirjeldus (artikli 1 lõige 4) on kolmes määrukses peaaegu sama – parandada siseturu toimimist, tagada finantsüsteemi stabiilsus ning tõhustada rahvusvahelist järelevalvealast koostööd. Ainuke selge erinevus seisneb selles, keda nad peaksid kaitsma: Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutus kaitses investoreid, Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutus kaitses kindlustusvõtjaid ja teisi soodustatud isikuid ning Euroopa Pangandusjärelevalve Asutus kaitses hoiustajaid ja investoreid.

5.1.2 Komitee arvates on selle artikli sõnastusest selge, milline on erinevus kolme järelevalveasutuse pädevuse ja ELi institutsioonide õigusloomepädevuse vahel. Niivõrd kui komitee saab määrusest aru, on järelevalveasutuste tegelik pädevus piiratud kehtivate eeskirjade järelevalvega. Eeskirjade muutmise osas on nende ülesanne vaid esitada arvamusi komisjonile, nõukogule ja Euroopa Parlamendile.

5.1.2.1 Artikli 7 lõike 2 kohaselt võivad järelevalveasutused esitada ettepanekuid tehniliste standardite kohta, mis avaldatakse mitte direktiivide, vaid ainult määruste ja otsuste vormis. Kui tehnilisi standardeid määratletakse kui mittepoliitilisi, siis näib olevat sobiv jätta välja ka määruste võimalus. Tehnilised standardid peaksid olema suunatud ainult liikmesriikide järelevalveasutustele ja finantsasutustele, mitte liikmesriikidele, mistõttu tuleks need esitada otsustes, mitte määrustes või direktiivides. Kaks viimast on mõeldud komisjoni esitatud poliitiliste eeskirjade jaoks. Artikli 7 lõike 2 kohaselt kinnitab komisjon tehniliste standardite kavandid: seda ei saa kohaldada määrustele ega direktiividele, sest need peab vastu võtma Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Parlament.

5.1.3 Järelevalveasutuste ülesannete üksikasju käsitlevad artiklid näivad kõik olevat sobivad. Euroopa järelevalveasutuste tegevus on suunatud liikmesriikide järelevalveasutustele, mitte otseselt finantssturu osalistele. Sellest põhimõttest tehakse erand siis, kui liikmesriigi asutus soovitusi ei järgi (artiklid 9 ja 11). Seejärel langetab Euroopa järelevalveasutus finantssturu osalistele suunatud lõpliku otsuse.

5.1.3.1 Komitee tervitab arusaama, et volitused otsustada, milal on tegemist eriolukorraga, tuleks anda nõukogule pärast seda, kui viimane on konsulteerinud komisjoni, Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ning vajadusel Euroopa järelevalveasutustega.

5.1.3.2 Ettepanekus Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse loomise kohta puudub eriolukorra selge määratlus, samuti puuduvad kriteeriumid selle väljakuulutamiseks. Määrus peaks olema selgem eriolukordade väljakuulutamise põhjuste osas. Komitee arvates peavad need põhjused tulenema turgude üldisest olukorrast. Kui üks konkreetne finantsasutus on eriolukorras, siis sellega peaks tegelema liikmesriigi järelevalveasutus.

5.1.3.3 Artiklis 23 käsitletakse kaitsemeetmeid selle kohta, kuidas liikmesriigi valitsus võib tegutseda, kui viimane leiab, et uued tehnilised standardid mõjutavad riigi eelarvet. Need kaitsemeetmed näivad asjakohased, kuigi tehnilised standardid avaldavad väga harva mõju eelarvele. Kuna kaitsemeetmeid käsitletakse ainult artiklites 10 ja 11, tuleks artikkel 23 paigutada kohe artikli 11 järele.

5.1.4 Finantsasutustel ja turu osalistel peaks olema võimalus liikmesriigi järelevalveasutusega mittenõustumise korral pöörduda Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse poole.

5.1.5 Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse tegevuslatusse kuulub eriuülesanne toimida reitinguagentuuride järelevalveorganina. See hõlmab pädevust võtta reitinguagentuurilt tegevusluba ära, viia läbi uurimist või kohapealseid kontrollid. Neid tegevusi ei ole kõnealuses määruses täpsustatud, küll aga tehakse seda tulevas, muudetud määruses. Selle järelevalvepädevuse andmine Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutusele näib olevat asjakohane ning on asutuse üks kõige olulisematest ülesannetest.

5.1.5.1 Üks järeldusi komitee arvamuses de Larosière'i aruande kohta oli see, et nagu Hispaanias, peaks liikmesriikides olema asutus, kes annaks uutele finantstoodetele heakskiidu, enne kui need turule lubatakse. Kuna Euroopa kolm järelevalveasutust on nüüd paigas, võiks selle ettepaneku ellu viia. Arvestades, et selline süsteem eksisteerib praegu vaid Hispaanias, siis tuleks esimese sammuna jälgida finantstooteid, mida kasutatakse teistes liikmesriikides. Komisjon peaks seega ka muutma Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse loomise määrust sellise määrusega, kus nähakse see ülesanne ette.

5.1.6 Peamine probleem Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse määratlustega on see, kui suurt finantssektori osa peaks asutus kontrollima. Finantskriisi kogemuste põhjal võib öelda, et see peaks olema võimalikult suur. Võib juhtuda, et Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse kontrollist väljapoole jäävatel finantsasutustel on kasumieelis, sest nende tegutsemist puudutavad eeskirjad ja järelevalve ei jää asutuse volituste piiresse. Üldeesmärk peaks olema tagada võrdsed tingimused kõigile finantsasutustele. Määruses esitatud määratlus viitab krediidasutuste, investeerimisühingute ja finantskonglomeraatide direktiividele. Komitee arvates tuleks uuesti arutada neis direktiivides esitatud määratlusi, et võtta arvesse finantskriisist saadud kogemusi ja muuta määratlused võimalikult ulatuslikuks.

5.1.7 Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutuse määruses viidatakse samuti kehtivatele direktiividele. Siinjuures märgib komitee, et just tööandjapensionide kogumise valdkonnas kasutatakse liikmesriikides erinevaid süsteeme. Seetõttu on eriti tähtis selgitada, et asutuse tegevusvaldkond hõlmab ainult järelevalvet. Uute eeskirjade kehtestamise võimalus sõltub täiesti Euroopa Komisjonist.

5.1.8 Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse määruses on öeldud, et finantssturu osaline on „isik”. Komitee eeldab, et see tähendab nii juriidilist kui ka füüsilist isikut, ent seda tuleks määruse artikli 2 lõikes 1 selgelt öelda.

5.1.9 Artikli 20 lõikes 3 sätestatakse, et järelevalveasutused võivad kasutada finantsasutustelt saadud konfidentsiaalset teavet ainult asjaomaste määrustega ettenähtud ülesannete täitmiseks. Siia tuleks lisada säte selle kohta, kuidas konfidentsiaalsust tuleb kaitsta.

5.2 Kõigil kolmel järelevalveasutusel on sama struktuur: järelevalvenõukogu, juhatus, eesistuja, tegevdirektor, apellatsiooninõukogu. Järelevalveasutuste eesistuja ei määrata liikmesriikide järelevalveasutustest, vaid peaks määruse kohaselt olema täiskohaga sõltumatu isik.

5.2.1 Ettepaneku kohaselt kuulub Euroopa järelevalveasutuste juhatusse neli liiget liikmesriikide järelevalveasutustest. Kuna puudub põhjendus, miks just neli liiget, näib olevat loogiline järgida Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise ettepanekut ning asendada see viie liikmega.

5.2.2 Järelevalvenõukogus on hääleõigus ainult liikmesriikide järelevalveasutuste juhtidel, aga mitte komisjoni esindajal ega Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu esindajal. See tähendab, et kogu võim järelevalveorganis on antud nende liikmesriikide asutuste kätte, kelle üle järelevalvet teostatakse. Sellise süsteemiga kaasneb oht, et mingeid meetmeid ei võeta, hoolimata kõigist määruse ettekirjutistest selle kohta, kuidas järelevalve peab toimuma, kuidas liikmesriikide asutustele esitada kriitikat ning isegi olukordade kohta, kus otsustamise võtab üle Euroopa järelevalveasutus ning viimase instantsina komisjon. Muidugi peavad liikmesriikide asutused Euroopa järelevalveasutuses töötama kollegiaalselt, ent kas see ei või muutuda liiga kollegiaalseks?

5.2.3 Eespool nimetatud oht, et järelevalvenõukogu teostab järelevalvet enda liikmete üle, annab komiteele põhjust viidata järelevalveasutuste osas veel mõnele olulisele aspektile. Eesistuja sõltumatus on äärmiselt tähtis ning tal peaks olema hääleõigus. Sama oluline on avatus sidusrühmadele ja sidusrühmade mõju. Lisaks sellele tuleb tegutseda läbipaistvalt ja avaldada järelevalveasutuste otsused. Seda üldist soovitusi tehes on komitee muidugi teadlik, et on otsuseid, mida ei saa kohe avalikustada finantsturul tekkivate häirete ohu tõttu.

5.3 Ettepanek näeb ette, et tegutsemise algul suurendatakse järelevalveasutuste personali kahekordselt võrreldes kolme praeguse järelevalvekomitee personaliga. Kui asutused on jõudnud täieliku töövõimsuseni, on neil neli korda rohkem töötajaid kui praegustel komiteedel. Komitee leiab, et see on sobiv personali maht, sest järelevalveasutuste tegevusel on üsna erinev ulatus ja iseloom.

5.3.1 Komitee väljendab kahtlust selles suhtes, kas kavandatud periood on piisavalt pikk, et järelevalveasutused jõuaksid täieliku töövõimsuseni: kui asutused alustavad tööd 2011. aastal, siis võtab selleni jõudmine aega rohkem kui kaks aastat. Asutuste arengut oleks võimalik kiirendada ning see on tõepoolest vajalik, et kiiresti tegeleda kõigi probleemidega, mis kriisi ajal tõstusid.

5.4 Komitee peab koos kolme järelevalveasutusega loodavat Euroopa järelevalveasutuste ühiskomiteed oluliseks täienduseks. Kui tegutseb selline ühiskomitee, mis vastutab koostöö eest järelevalveasutuste vahel, siis vähemalt praegu ei näi olevat vaja luua ühte ühist asutust kõigi kolme valdkonna järelevalve jaoks.

5.5 Komitee toob välja mõne vähem olulise vea artiklis 33. Artikli 33 lõike 2 ingliskeelses versioonis tuleks fraas „in his absence” asendada järgmisega: „in his/her absence” (ei puuduta eestikeelset versiooni). Artikli 33 lõikes 5 on ingliskeelne sõna „Chairperson” äkki asendatud sõnaga „Chairman”, mis tuleks samuti ära muuta (ei puuduta eestikeelset versiooni).

Brüssel, 21. jaanuar 2010

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI
