

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2009.9.23.
SEC(2009) 1235

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

amely a következő dokumentumokat kíséri:

Javaslat:

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

**a pénzügyi rendszer közösségi makroprudenciális felügyeletéről és az Európai
Rendszerkockázati Testület létrehozásáról**

Javaslat:

A TANÁCS HATÁROZATA

**az Európai Központi Banknak az Európai Rendszerkockázati Testület működését érintő
külön feladatokkal történő megbízásáról**

Javaslat:

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

az Európai Bankfelügyeleti Hatóság létrehozásáról

Javaslat:

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

Európai Biztosítási és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Hatóság létrehozásáról

Javaslat:
at:

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság létrehozásáról

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

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

1. BEVEZETÉS

Az Európai Bizottság 2009. május 27-i, „Európai pénzügyi felügyelet” című közleményében változtatásokat javasolt az európai pénzügyi felügyelet terén a jelenlegi pénzügyi válság által feltárt hiányosságok orvoslása érdekében. Konkrétan az alábbiak létrehozását javasolta:

- az **Európai Rendszerkockázati Tanács vagy Testület (ESRB)**, amely a pénzügyi rendszer egészének stabilitását fenyegető kockázatokat értékeli (makroprudenciális felügyelet) és korai figyelmeztetéseket ad ki a rendszerszintű kockázatokról és szükség esetén ajánlásokat tesz az intézkedésre.
- a **Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere (ESFS)**, amelynek feladata lesz az egyes pénzügyi intézmények felügyelete (mikroprudenciális felügyelet), nemzeti pénzügyi felügyelet hálózatából áll és együttműködik a banki, biztosítási és foglalkoztatónyugdíj-ágazatokat lefedő három új európai felügyeleti hatósággal.

Ezeket a javaslatokat a 2009. június 19–20-i Európai Tanács jóváhagyta, azonban hangsúlyozta azt is, hogy az európai felügyeleti hatóságok által hozott határozatok nem gyakorolhatnak hatást a tagállamok költségvetési felelősségére.

Ez a hatásvizsgálat az ESRB-t és az ESFS-t létrehozó jogalkotási javaslatokat kíséri. Különösen az európai felügyeleti hatóságokra ruházott, kötelező technikai standardok előterjesztésére vonatkozó hatáskör hatályának meghatározása érdekében rövidesen sor kerül a vonatkozó közösségi jogszabályok módosítására.

2. KONZULTÁCIÓK ÉS ELJÁRÁS

A Bizottság a május 27-i közlemény kapcsán nyilvános konzultációt tartott, amely július 15-én zárult. 98 észrevétel érkezett, amelynek döntő többsége széleskörűen támogatta a közlemény felügyelettel kapcsolatos javaslatait. A különböző főigazgatóságok képviselőit magában foglaló, hatásvizsgálattal foglalkozó irányítócsoporthoz, amely e hatásvizsgálat elkészítésért felelős, kétszer ült össze.

3. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

A közleményt kísérő hatásvizsgálatban megállapított általános problémákból kiindulva az ESRB és az ESFS létrehozásához kapcsolódóan konkrétabb problémákat határoztak meg.

Az ESFS esetében ezek a következők:

- Miként lehet biztosítani egyetlen harmonizált technikai szabályrendszer kialakítását és következetes alkalmazását?
- Miként lehet biztosítani a felügyeleti kollégiumok jó működését, különösen a kollégium összes tagjának megfelelő információkkal történő ellátása tekintetében?

- Miként lehet a székhely szerinti és a fogadó felügyeletek között a megállapodást igénylő ügyekben megállapodást elérni?
- Pénzügyi vészhelyzetek esetében szükség van a felügyeletek közötti jobb koordinációra és az összehangolt fellépésre.
- Az Európai Tanács következtetéseivel összhangban miként lehet elkerülni a tagállamok költségvetési felelősségére gyakorolt hatást anélkül, hogy az európai felügyeleti hatóságok tevékenységét akadályoznák olyan területeken, amelyek nem érintik a tagállamok költségvetési felelősségét? Ez biztosítja, hogy az európai felügyeleti hatóságok tevékenysége során betartsák a szubszidiaritás elvét, mivel a közvetlen költségvetési felelősség a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.

Az ESRB esetében ezek a következők:

- Miként lehet az ESRB-t a lehető leghatékonyabbá tenni annak ellenére, hogy nem rendelkezik kötelező erejű hatáskörrel, mivel egy már meghozott politikai döntés szerint nem kap jogi személyiséget?
- Az ESRB figyelmeztetéseinek és ajánlásainak el kell érniük a megfelelő címzetteket és a kívánt intézkedéshez kell vezetniük, anélkül, hogy önbeteljesítő hatással a válság kiváltásához járulnának hozzá.
- Az ESRB-nek meg kell kapnia a hatékony makroprudenciális felügyelet elvégzéséhez szükséges információkat.
- Az ESRB számára biztosított titkárság szerkezetének és földrajzi elhelyezkedésének költséghatékony működést kell lehetővé tennie.
- Az ESRB felépítése és tevékenysége során be kell tartani a szubszidiaritás elvét.

4. CÉLKITŰZÉSEK

A május 27-i közleményt kísérő hatásvizsgálatban meghatározott konkrét célkitűzések e hatásvizsgálat szempontjából általános célkitűzéseknek tekintendők, mivel ebben az esetben részletesebb az elemzés szintje.

Az ESRB és az ESFS vonatkozásában számos konkrét célkitűzés is megfogalmazódott:

Az ESFS

- a. vegye át a jelenlegi uniós felügyeleti bizottságok valamennyi feladatát;
- b. biztosítson közös szabályrendszert;
- c. biztosítsa az európai uniós szabályok következetes alkalmazását;

- d. határozza meg a közös felügyeleti kultúra biztosításának módját, beleértve a felügyeleti kollégiumok sikeres és következetes kialakítását is;
- e. határozza meg, hogy bizonyos intézmények kapjanak-e teljes körű felügyeleti hatáskört és hogyan;
- f. határozza meg a válsághelyzetek koordinálásának és hatékony kezelésének módját;
- g. biztosítson hozzáférést a szükséges információkhoz;
- h. határozzon meg jogi biztosítékokat a tagállamok költségvetési felelősségére gyakorolt hatás elkerülése érdekében;
- i. biztosítsa az európai felügyeleti hatóságok függetlenségét.

Az ESRB

- a. hozzon létre megfelelő információszerzési eljárásokat a pénzügyi stabilitást fenyegető makrogazdasági kockázatok vonatkozásában;
- b. azonosítsa az európai makroprudenciális kockázatokat;
- c. bocsásson ki az érintett szereplőknek szóló figyelmeztetéseket és ajánljon megfelelő intézkedéseket;
- d. határozza meg a figyelmeztetések/ajánlások hatékony nyomon követésének módját;
- e. biztosítsa az ESRB függetlenségét.

Rendszerszintű cél továbbá, hogy a két szint (ESRB és ESFS) összehangolt munkával határozza meg és kezelje a mikro- és makroszintű stabilitást egyaránt befolyásoló, több területet érintő tényezőket (például a javadalmazási politikát).

5. A SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK ELEMZÉSE ÉS ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Az ESFS és az ESRB vonatkozásában egyaránt a következő területeken mérlegelték a lehetőségeket:

a) Hatáskör és illetékesség

Az ESFS esetében ezen a területen a következőket vették figyelembe:

- *Egyetlen harmonizált szabályrendszer biztosítására irányuló hatáskör.* Itt kétfajta hatáskörrel van szó: az első hatáskör kötelező technikai szabályok előterjesztését teszi lehetővé – a Bizottság általi elfogadás céljából – azokon a területeken, amelyeket az ágazati jogszabályok elkövetkező módosításai határoznak meg; a második hatáskör – közvetítés és szükség esetén kötelező erejű határozat elfogadása révén – beavatkozást tesz lehetővé a nemzeti felügyelet

nézetkülönbségeinek rendezése céljából, például olyan ügyekben, amikor határokon átnyúlóan tevékenykedő csoportok tekintetében kell megegyezésre jutni.

- *Az uniós szabályok következetes alkalmazását biztosító hatáskör.* Ha egy nemzeti felügyelet feltehetőleg megsérti az alkalmazandó szabályokat, az érintett európai felügyeleti hatóság ajánlást bocsáthatna ki, amely nemteljesítés esetén bizottsági határozattal kötelező erejűvé tehető. Végso megoldásként, valamint közvetlenül alkalmazandó közösségi szabályok alapján az európai felügyeleti hatóságok a pénzügyi intézménynek is címezhetnek határozatot, ha a nemzeti felügyelet figyelmen kívül hagyja a bizottsági határozatot.
- *Közös felügyeleti kultúra és egységes felügyeleti gyakorlat teremtése.* Indokolt, hogy az európai felügyeleti hatóságok e területen folytassák és kiterjesszék a 3. szintű bizottságok szerepét, beleértve a képzést is, és járuljanak hozzá a felügyeleti kollégiumok működéséhez, többek között a megosztandó információ meghatározása és egy adatbázis kezelése révén.
- *Teljes körű felügyeleti jogkör.* Az a döntés született, hogy az európai felügyeleti hatóságokat létrehozó rendeletek mindegyikébe kerül egy cikk, amely lehetővé teszi közvetlen felügyeleti jogkör biztosítását a hatóságok részére bizonyos típusú intézmények esetében, de csak az ágazati jogszabályok további módosítása révén. Ez egyelőre csak a hitelminősítő intézetek vonatkozásában van tervben.
- *Hatáskörök válsághelyzetekben.* E pont tekintetében az volt a vélekedés, hogy amint a Bizottság kimondja vészhelyzet fennállását, az európai felügyeleti hatóságok hozhassanak a nemzeti felügyeleti hatóságoknak címzett határozatokat a vonatkozó ágazati jogszabályok teljes hatályát érintően.
- *Mikroprudenciális információk gyűjtésére és kezelésére vonatkozó hatáskör.* Az európai felügyeleti hatóságoknak hozzá kell férniük legalább a 3. szintű bizottságok számára jelenleg rendelkezésre álló információkhoz (anonimizált és aggregált adatok). Feladataik végrehajtása érdekében hatékony és következetes lenne, ha egy indokolt megkereséssel kérhetnék a nemzeti hatóságoktól a szükséges információ rendelkezésre bocsátását, beleértve az egyes pénzügyi intézményekre vonatkozó információkat is.
- *A tagállamok költségvetési felelősségéhez kapcsolódó jogi biztosítékok.* Ahelyett, hogy csak egy nyilatkozatot tartalmazó rendelkezést hoztak volna, vagy a tagállamra bízták volna annak eldöntését, hogy pénzügyi felelőssége mikor sérül, helyénvalónak ítélték, hogy a Tanács minősített többségi szavazással döntsön, ha egy tagállam és egy európai felügyeleti hatóság nem értenek egyet azt illetően, hogy az érintett tagállam költségvetési felelősségét érinti-e az európai felügyeleti hatóság határozata.

Az ESRB esetében ezen a területen a következőket vették figyelembe:

- *A figyelmeztetések és ajánlások* nyomon követése tekintetében nem lehetséges a kötelező megfelelés, mivel jogi személyiség nélküli szerv nem bocsáthat ki kötelező erejű intézkedéseket, a nyomon követés teljes elmaradása viszont aláásná

az eredményességet, ezért a „cselekedj vagy indokolj” kötelezettség tűnt a legjobb megoldásnak.

- *Az információkhoz való hozzáférést* illetően, az ESRB nem bocsáthatna ki hiteles figyelmeztetéseket és ajánlásokat, ha nem férne hozzá az uniós vagy országszintű aggregált adatokhoz. Ezt az európai felügyeleti hatóságokon keresztül lehetne megoldani. Továbbá javítana az ESRB hatékonyságán az is, ha lehetősége lenne indokolt kérelemmel hozzáférni az egyes intézmények adataihoz.
- *A figyelmeztetések és ajánlások nyilvánossága* tekintetében az volt a vélekedés, hogy a rendszeres közzététellel – a válságok esetleges kirobbantása révén – ellenkező hatást érhetnek el, míg az eseti nyilvánosság hasznos lehet meg nem felelés esetén. Nehéz lenne a közzétételre vagy nem közzétételre vonatkozóan rögzített kritériumokat meghatározni, így a legjobb megoldásnak az tűnt, ha az ESRB megítélésére bízzák az eseti alapú közzététel eldöntését.

b) Szervezet és felépítés

Az ESFS esetében ezen a területen a következőket vették figyelembe:

- *Vegyes bizottság.* A jogi személyiséggel rendelkező vegyes bizottság a három európai felügyeleti hatóságot összehangolt beavatkozásra kötelező, illetve a konglomerátumokra vonatkozó jogi aktusokat fogadhatja el. Mindazonáltal egy jogi személyiséggel rendelkező vegyes bizottság külön költségeket teremthet, például a titkárságot érintően. Általánosságban óvatosabb megközelítésnek tűnik az ESFS működésének első felülvizsgálatáig egy jogi személyiséggel nem rendelkező, rugalmas vegyes bizottság létrehozása. Létrejön a konglomerátumokkal foglalkozó albizottság is.
- *Szavazási eljárás.* A megítélés szerint az európai felügyeleti hatóságok egyedi esetekben hozott intézkedéseikhez a legjobb megoldás a szavazati joggal rendelkező tagok egyszerű többsége lenne, míg a horizontális ügyekben, mint például kötelező technikai standardok, ajánlások és iránymutatások előterjesztése, valamint pénzügyi és költségvetési határozatok esetén minősített többséggel járnának el.
- *Az érintett érdekeltek bevonása és szerepe.* Ha az érdekeltekkel csak eseti jellegű nyilvános konzultációkat folytatnak, az nem megfelelő színvonalú beavatkozásokhoz vezethet. Az sem lenne hatékony, ha az európai felügyeleti hatóságok minden egyes intézkedésével kapcsolatban nyilvános konzultációt folytatnának. Mivel a három európai felügyeleti hatóság eltérő jellegű munkát végez, egy közös érdekképviselői tanácsadó csoport létrehozása ésszerűtlen lenne. Ezért mind a három hatósághoz külön-külön tanácsadó csoportot célszerű létrehozni.

Az ESRB esetében ezen a területen a következőket vették figyelembe:

- *Az igazgatótanács mérete és a szükséges szakértelem mértéke.* Az ESRB hatékonysága érdekében az igazgatótanácsban biztosítani kell a szakma és a

különböző nézetek megfelelő képviselését. Az Európai Tanács által jóváhagyott bizottsági javaslat alapján az igazgatótanács összetétele a következő:

- * az Európai Központi Bank elnöke és alelnöke;
 - * a tagállami jegybankok elnökei;
 - * az Európai Bizottság egy képviselője;
 - * az egyes európai felügyeleti hatóságok képviselői;
 - * tagállamonként egy-egy, szavazati joggal nem rendelkező felügyeleti képviselő;
 - * a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság egy, szavazati joggal nem rendelkező képviselője.
- *A figyelmeztetések címzettjei.* Az ESRB célkitűzéseinek eléréséhez a címzettek széles körének (tagállamok, nemzeti felügyelet, európai felügyeleti hatóságok és a Bizottság) bevonása tűnik a leghatékonyabb megoldásnak. A potenciális címzettek körének szűkítése nem lenne hatékony és eredményes. Mindazonáltal, makroprudenciális szerv lévén, szükségtelennek tűnik az egyes pénzügyi intézmények felvétele a lehetséges címzettek közé.
 - *Az érdekeltek bevonása és konzultáció.* A megítélés szerint adott esetben – a titkárság elemzéseinek finomítása céljából – hasznos lenne egy szakmai tanácsadó csoport létrehozása, amely az ESRB-ben részt vevő különböző intézmények szakértőit egyesítené. Szélesebb körű eseti konzultációkat sem szabad kizárni.

c) **Finanszírozás**

Az ESFS tekintetében a mérlegelt lehetőségek a 100%-os tagállami finanszírozástól a 100%-os közösségi finanszírozásig terjedtek. A választás a 60%-os tagállami és 40%-os közösségi finanszírozásra esett. Ez az egyensúly biztosítja az európai felügyeleti hatóságok függetlenségét mind a tagállamoktól, mind a Közösségtől, stabil finanszírozást jelent és tükrözi az európai felügyeleti hatóságok célkitűzéseinek közösségi jelentőségét.

Az ESRB-t tekintve az értékelt lehetőségek a titkárság biztosítását és földrajzi elhelyezkedését vették figyelembe: azaz hogy a Bizottság, a központi bankok virtuális hálózata vagy az Európai Központi Bank biztosítsa-e. Az ESRB titkárságát illetően a legmegfelelőbb megoldásnak az tűnt, ha az Európai Központi Bank biztosítja.

6. **A KIVÁLASZTOTT LEHETŐSÉGEK HATÁSA**

A vizsgálat szerint az ESRB és az ESFS létrehozása által közvetlenül érintett különféle jogalanyok a következő konkrét hatásokkal szembesülhetnek:

- **Nemzeti felügyelet.** Az európai felügyeleti hatóságok kötelező technikai szabályok előterjesztésével és az uniós szabályok nemzeti felügyeleti általi alkalmazásának nyomon követésével hozzájárulnak az EU-n belüli pénzügyi felügyelet harmonizálásához. Megkönnyítik a felügyeleti kollégiumok működését, és a kollégiumokban részt vevő felügyeleti hatóságok számára hasznos információs adatbázisokat működtetnek. A nemzeti felügyeleti hatóságok fellebbezhetnek az európai felügyeleti hatóságok határozatai ellen. Az ESRB segítséget nyújt a nemzeti felügyeleti hatóságoknak abban, hogy jobban megértsék intézkedéseiknek a szélesebb gazdasági és pénzügyi rendszerre gyakorolt hatását. A nemzeti felügyeleti hatóságok mindazonáltal nagyobb terhet róhatnak az információszolgáltatás illetve az ESRB-ajánlás kézhezvételét követő „cselekedj vagy indokolj” követelményre.
- **Nemzeti pénzügyminisztériumok.** A pénzügyminisztériumok az uniószerre javuló pénzügyi stabilitás és a pénzügyi intézmények költséges megmentésével járó kockázat csökkenésének előnyeit élvezhetik a jövőben. Hozzájárulnak az ESRB végezte rendszerkockázat-elemzésekhez és szükség esetén figyelmeztetéseket és ajánlásokat kapnak. A tagállamok költségvetési felelősségét az európai felügyeleti hatóságok által létrehozott rendszerekbe épített jogi biztosítékok védik. Másrészt a tagállamoknak a később meghatározandó finanszírozási megállapodásoknak megfelelően adott esetben hozzá kell járulniuk az európai felügyeleti hatóságok finanszírozásához.
- **2. és 3. szintű bizottságok.** Az ESFS létrehozásával megszűnnek a 3. szintű bizottságok, funkcióikat pedig teljes körűen átveszik az európai felügyeleti hatóságok. Mindazonáltal az új hatóságok a lehető legnagyobb mértékben biztosítják a folytonosságot a 3. szintű bizottságokkal. A tervek között szerepel a jelenlegi személyzet fenntartása, illetve a személyzet létszámának növekedése. A 2. szintű bizottságok változás nélkül működnek tovább.
- **Európai Központi Bank.** Az Európai Központi Bank az ESRB-ben való részvétel és az ESRB titkárságának biztosítása révén is érintett.
- **Nemzeti központi bankok.** Az ESRB-ben való részvétel és a titkárság munkájához biztosított hozzájárulás nem jelenthet jelentős többletköltséget a nemzeti központi bankok számára.
- **Pénzügyi intézmények.** A nagyméretű pénzügyi csoportok számára a határokon átnyúló és ágazatközi felügyelet színvonalának javítása révén csökkennek a megfelelési költségek, a harmonizált standardoknak és felügyeleti gyakorlatoknak köszönhetően. Az ESRB a hatékonyabb válságmegelőzés révén hozzájárul az EU-n belüli üzleti környezet javításához. Az EU-ban jegyzett hitelminősítő intézetek az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság közvetlen felügyelet alá tartozhatnak majd, ami nagyobb összhangot és költségcsökkentést biztosít. A három európai felügyeleti hatóság vegyes irányítóbizottságának létrehozása a pénzügyi konglomerátumok felügyelésének további erősítéséhez szolgáltat alapot.
- **Egyéb érdekelt felek.** Annak biztosítása érdekében, hogy az érdekeltet megfelelően bevonják az európai felügyeleti hatóságok döntéshozatali folyamatába, az egyes hatóságokhoz rendelt, a fogyasztókat, az ágazatot és az

alkalmazottakat kiegyensúlyozottan képviselő harminc tagú érdekképviselési csoportok jönnek létre. Az ESRB-nek lehetősége lesz megfelelően széles körű konzultációra, és szakmai tanácsadó bizottsághoz is fordulhat.

Az ESFS költségeinek becslése három költségkategória szerint történt: személyzeti költségek, infrastruktúra-költségek és műveleti költségek. Az európai felügyeleti hatóságok létrehozásának teljes költsége a működés első évében (2010) a becslések szerint 36 millió EUR lesz, majd három év elteltével (2013) meghaladja a 67 millió EUR-t. A személyi költségekre vonatkozó becslések azon a feltételezésen alapulnak, hogy az egyes európai felügyeleti hatóságok működésének első évében a jelenlegi 3. szintű bizottságok személyzetének számához képest megduplázzák személyzetüket, átlagosan mindhárom Hatóság 20-ról 40 főre duzzad.

Mivel az ESRB titkárságát az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszere biztosítja, ezzel kapcsolatban nem merül fel közvetlen költség a közösségi költségvetésben vagy a tagállami költségvetésekben, kivéve a kirendelt személyzetet illetően.

7. FELÜGYELET ÉS ÉRTÉKELÉS

Az ESFS és az ESRB létrehozásáról szóló rendeletek előírják, hogy a tényleges működés kezdetétől számítva három év elteltével értékelni kell az európai pénzügyi felügyelet új rendszerét. A Bizottság két jelentést készít az ESFS, illetve az ESRB működése során szerzett tapasztalatokról. Az ehhez szükséges mutatókról a Bizottság az előírt értékelések elvégzésekor határoz.