

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 23.9.2009

SEC(2009) 1235

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

care însoțește

Propunerea de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

privind supravegherea macroprudențială comunitară a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru riscuri sistemice (CERS)

Propunerea de

DECIZIE A CONSILIULUI

privind acordarea unor competențe specifice Băncii Centrale Europene referitoare la funcționarea Comitetului european pentru riscuri sistemice

Propunerea de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

de înființare a Autorității Bancare Europene

Propunerea de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

de înființare a Autorității europene pentru asigurări și pensii ocupaționale

Propunerea de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

de înființare a Autorității europene pentru valori mobiliare și piețe

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

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

1. INTRODUCERE

În comunicarea sa din 27 mai 2009 intitulată „Supravegherea financiară europeană”, Comisia Europeană a propus unele modificări ale cadrului european de supraveghere financiară în vederea remedierii punctelor slabe scoase la lumină de recenta criză financiară. Mai precis, ea a propus crearea:

- unui **Comitet european pentru riscuri sistemice (CERS)** care să evalueze riscurile ce amenință stabilitatea sistemului financiar în ansamblu („supraveghere macroprudentială”) și să emită din timp avertismente cu privire la riscurile sistemice și, dacă este necesar, recomandări cu privire la măsurile care se impun.
- unui **Sistem european al supraveghetorilor financiari (SESF)** pentru supravegherea instituțiilor financiare individuale („supraveghere microprudentială”), care constă dintr-o rețea de autorități naționale de supraveghere colaborând cu cele trei noi Autorități europene de supraveghere (AES) pentru sectorul bancar, cel al valorilor mobiliare și cel al asigurărilor și pensiilor ocupaționale.

Aceste propuneri au fost aprobate de Consiliul European la 18-19 iunie 2009, care a subliniat însă că deciziile adoptate de AES nu trebuie să afecteze responsabilitățile fiscale ale statelor membre.

Prezenta evaluare a impactului însoțește propunerile de acte legislative de înființare a CERS și a SESF. Pentru a defini mai ales sfera competenței de a propune standarde tehnice obligatorii care li se conferă AES, în curând vor fi introduse modificări ale legislației comunitare în domeniu.

2. CONSULTĂRI ȘI PROCEDURĂ

Comisia a realizat o consultare publică privind comunicarea din 27 mai, care s-a încheiat la 15 iulie. Au fost primite 98 de contribuții care susțineau, în marea lor majoritate, propunerile din comunicare cu privire la supraveghere. Au avut loc două întâlniri ale grupului de coordonare pentru evaluarea impactului, format din reprezentanți ai diferitelor Direcții Generale, care a condus lucrările de pregătire a prezentei evaluări a impactului.

3. DEFINIREA PROBLEMEI

Pornind de la problemele generale identificate în evaluarea impactului care a însoțit comunicarea, au fost identificate probleme mai specifice legate de crearea CERS și SESF.

În ceea ce privește SESF, este vorba despre:

- Modul în care se poate garanta un singur set de norme tehnice armonizate, precum și aplicarea consecventă a respectivelor norme.

- Modul în care se poate garanta buna funcționare a colegiilor autorităților de supraveghere, în special în ceea ce privește furnizarea informațiilor adecvate tuturor membrilor colegiului.
- Modul în care se poate ajunge la un acord între autoritățile de supraveghere din țara de origine și cele din țara gazdă în chestiuni care necesită un acord.
- Este nevoie de o mai bună coordonare între autoritățile de supraveghere și de măsuri coerente în situații de urgență.
- Modul în care se poate evita ca responsabilitatea fiscală a statelor membre să fie afectată, în conformitate cu concluziile Consiliului European, fără a se împiedica activitatea AES în domenii care nu afectează responsabilitățile fiscale ale statelor membre. Acest fapt va garanta respectarea principiului subsidiarității în activitățile AES, dat fiind că domeniul fiscalității directe ține de competența exclusivă a statelor membre.

În ceea ce privește CERS, este vorba despre:

- Modul în care se poate eficientiza la maximum activitatea CERS, dat fiind că acesta nu poate avea competențe cu efect de constrângere, deoarece s-a adoptat deja decizia politică de nu i se conferi personalitate juridică.
- Avertismentele și recomandările CERS trebuie să ajungă la destinatarii potriviți și să conducă la luarea măsurilor vizate, fără însă a contribui ele însele la declanșarea unei crize.
- CERS trebuie să primească informațiile de care are nevoie pentru a putea realiza evaluările macroprudențiale în mod eficient.
- CERS trebuie să aibă un secretariat care să fie structurat și localizat în așa fel încât să îi permită să-și desfășoare activitatea în mod eficient.
- În structurarea și desfășurarea activității CERS trebuie respectată subsidiaritatea.

4. **OBIECTIVE**

Obiectivele specifice identificate în evaluarea impactului care a însoțit comunicarea din 27 mai sunt considerate drept obiective generale pentru prezenta evaluare a impactului, dat fiind că nivelul de analiză este mai detaliat în aceasta din urmă.

Sunt definite, de asemenea, o serie de obiective specifice, pentru CERS și SESF:

SESF

- a. Preluarea tuturor sarcinilor actualelor Comitete de supraveghere ale UE;
- b. Asigurarea unui set de norme comune;
- c. Garantarea aplicării consecvente a normelor UE;

- d. Determinarea modului în care se poate garanta existența unei culturi comune în materie de supraveghere, inclusiv prin garantarea dezvoltării cu succes și în mod consecvent a colegiilor autorităților de supraveghere;
- e. Determinarea măsurii/modului în care trebuie acordate competențe depline de supraveghere anumitor instituții;
- f. Determinarea modului în care situațiile de criză trebuie coordonate și soluționate eficient;
- g. Garantarea accesului la informațiile necesare;
- h. Definirea măsurilor de protecție pentru evitarea impactului asupra responsabilităților fiscale ale statelor membre;
- i. Garantarea independenței AES.

CERS

- a. Stabilirea procedurilor adecvate pentru obținerea de informații cu privire la riscurile macroeconomice la adresa stabilității financiare;
- b. Identificarea riscurilor macroprudențiale în Europa;
- c. Emiterea de avertismente adresate actorilor relevanți și recomandarea măsurilor adecvate;
- d. Determinarea modului în care se pot monitoriza în mod eficient avertismentele/recomandările;
- e. Garantarea independenței CERS.

În plus, un obiectiv valabil pentru ansamblul sistemului este acela de a garanta că ambele niveluri (CERS și SESF) conlucrează în mod coerent pentru a identifica și a reacționa la elementele transversale care influențează atât stabilitatea la nivel micro, cât și cea la nivel macro (cum ar fi politicile de remunerare).

5. ANALIZA ȘI COMPARAREA OPȚIUNILOR DE POLITICĂ

Atât pentru SESF, cât și pentru CERS, au fost analizate opțiunile în următoarele domenii:

a. Puteri și competențe

În ceea ce privește SESF, domeniile avute în vedere pentru acest aspect au fost:

- *Competența de a asigura un set unic de norme armonizate.* Aici au fost discutate două tipuri de competențe: în primul rând, competența de a propune norme tehnice cu caracter obligatoriu care trebuie aprobate de Comisie, în domenii care urmează a fi definite de către modificările ulterioare ale legislației sectoriale; în al doilea rând, competența de a interveni în cazul unui dezacord între autoritățile

naționale de supraveghere în chestiuni care necesită un acord, de exemplu, în ceea ce privește un grup transfrontalier, prin acțiuni de mediere și prin adoptarea unei decizii cu caracter obligatoriu, la nevoie.

- *Competența de a asigura aplicarea consecventă a normelor comunitare.* Atunci când o autoritate națională de supraveghere pare să încalce normele aplicabile, o AES va fi abilitată să emită o recomandare, care poate deveni obligatorie printr-o decizie a Comisiei, în caz de nerespectare. Ca ultimă soluție și pe baza normelor comunitare direct aplicabile, o AES va putea adresa o decizie unei instituții financiare dacă decizia Comisiei ar fi ignorată de o autoritate națională de supraveghere.
- *Garantarea unei culturi comune în materie de supraveghere și asigurarea unor practici de supraveghere consecvente.* AES vor trebui să continue și să extindă rolul comitetelor de nivel 3 din acest domeniu, inclusiv în ceea ce privește formarea, și să contribuie, de asemenea, la activitățile colegiilor autorităților de supraveghere, inclusiv prin definirea informațiilor care trebuie distribuite și prin gestionarea unei baze de date.
- *Competențe depline de supraveghere.* S-a decis ca în fiecare regulament de înființare a unei AES să fie introdus un articol prin care să fie posibil să i se acorde Autorității respective competențe de supraveghere directă pentru unele tipuri de instituții, însă doar prin modificări ulterioare ale legislației sectoriale. Pentru moment, acest lucru este avut în vedere doar pentru agențiile de rating al creditelor.
- *Competențe în situații de criză.* În ceea ce privește acest aspect, s-a considerat că AES vor trebui să fie în măsură să adopte decizii adresate autorităților naționale de supraveghere în toate domeniile acoperite de legislația sectorială aplicabilă, odată ce Comisia a declarat existența unei situații de urgență.
- *Competențe de colectare și gestionare a informațiilor microprudențiale.* AES trebuie să aibă acces minim la informațiile primite în prezent de comitetele de nivel 3 (date anonime și agregate). Pentru a-și îndeplini funcțiile, ar fi eficient și coerent ca AES să poată solicita autorităților naționale de supraveghere să le pună la dispoziție informațiile necesare, pe baza unei cereri motivate, inclusiv cele privind instituțiile financiare individuale.
- *Barriere pentru protejarea responsabilităților fiscale ale statelor membre.* Mai degrabă decât să se recurgă la o dispoziție cu simplu rol declarativ sau să se lase în seama statelor membre puterea discreționară de a decide când există un caz în care responsabilitățile lor fiscale sunt afectate, s-a considerat oportun ca atunci când un stat membru și o AES nu sunt de acord cu privire la existența unei încălcări, în cadrul unei decizii a AES, a responsabilităților fiscale ale statului membru în cauză, decizia privind existența unei amenințări la adresa respectivelor responsabilități să îi revină Consiliului cu majoritate calificată a voturilor.

În ceea ce privește CERS, domeniile avute în vedere pentru acest aspect au fost:

- În ceea ce privește *modul în care avertismentele și recomandările sunt monitorizate*, nu este posibilă o garantare a respectării obligatorii a acestora, dat fiind că un organism fără personalitate juridică nu poate emite acte cu putere de lege, iar niciun fel de monitorizare ulterioară a avertismentelor și recomandărilor ar însemna o subminare a eficacității, prin urmare, cea mai bună opțiune s-a considerat a fi obligația de a „respecta sau explica”.
- Cât despre *accesul la informații*, CERS nu poate emite avertismente și recomandări credibile fără a avea acces la date agregate, fie la nivelul UE, fie la nivel național. Acest acces ar putea fi realizat prin AES. În plus, dacă CERS ar avea dreptul de acces la datele privind instituțiile individuale pe baza unei cereri motivate, acest lucru i-ar spori, de asemenea, eficacitatea.
- În ceea ce privește *difuzarea avertismentelor și recomandărilor*, s-a considerat că difuzarea sistematică poate fi contraproductivă dat fiind că ar putea declanșa crize, în timp ce difuzarea ocazională ar putea fi utilă în caz de nerespectare. Ar fi dificil de stabilit criterii fixe pentru publicare sau nepublicare, prin urmare s-a considerat că cea mai bună opțiune este aceea de a lăsa la discreția CERS decizia de a le publica pe bază ad hoc.

b. Organizare și structură

În ceea ce privește SESF, domeniile avute în vedere pentru acest aspect au fost:

- *Comitetul director comun*. Un comitet comun cu personalitate juridică ar putea adopta acte cu putere de lege care să impună intervențiile coerente ale celor trei AES, precum și acte referitoare la conglomerate. Un comitet comun cu personalitate juridică ar putea însă atrage costuri suplimentare, cum ar fi cele aferente secretariatului. În general, se consideră că este mai prudent să existe un comitet comun flexibil, fără personalitate juridică, până la prima evaluare a funcționării SESF. Va fi instituit un subcomitet pentru conglomerate.
- *Procedura de votare*. S-a considerat că majoritatea simplă a membrilor Comitetului cu drept de vot ar fi cea mai eficientă opțiune pentru adoptarea actelor AES în cazuri individuale, majoritatea calificată urmând să fie utilizată pentru chestiunile orizontale cum ar fi propunerea de standarde tehnice obligatorii, recomandări și orientări, precum și decizii financiare și bugetare.
- *Implicarea și rolul părților interesate*. Lipsa oricăror consultări ale părților interesate, altele decât consultările publice ad hoc, ar duce la intervenții de calitate inferioară. De asemenea, organizarea de consultări publice pentru fiecare act al AES ar fi ineficientă. Un singur grup consultativ al părților interesate ar fi o opțiune incoerentă, dată fiind natura diferită a activităților celor trei AES. Prin urmare, grupuri consultative separate pentru fiecare AES sunt cea mai bună soluție.

În ceea ce privește CERS, domeniile avute în vedere pentru acest aspect au fost:

- *Dimensiunea Comitetului și sfera de competență*. Pentru eficacitatea CERS, în cadrul acestuia trebuie asigurată o reprezentare adecvată a competențelor și a

punctelor de vedere. Propunerea Comisiei aprobată de Consiliul European se referă la un Comitet compus din:

- * președintele și vicepreședintele Băncii Centrale Europene;
 - * guvernatorii fiecărei bănci centrale naționale din UE;
 - * un reprezentant al Comisiei Europene;
 - * reprezentanți ai fiecărei Autorități europene de supraveghere;
 - * un reprezentant fără drept de vot al autorităților de supraveghere din fiecare stat membru;
 - * un reprezentant fără drept de vot al Comitetului economic și financiar.
- *Destinatarii avertismentelor.* Se pare că opțiunea cea mai eficientă în vederea îndeplinirii obiectivelor CERS ar fi stabilirea unei liste de destinatari (statele membre, autoritățile naționale de supraveghere, Autoritățile europene de supraveghere și Comisia). Nu ar fi eficient și nici rentabil să se limiteze sfera posibililor destinatari. Pentru un organism macroprudențial, pare inutil să se includă instituțiile financiare individuale pe lista posibililor destinatari.
 - *Implicarea și consultarea părților interesate.* Un grup consultativ tehnic, reunind experți din diferite instituții care participă la CERS a fost considerat util pentru cizelarea, la nevoie, a analizei secretariatului. Consultări mai largi ad hoc trebuie, de asemenea, avute în vedere.

c. Finanțarea

Opțiunile analizate pentru CERS mergeau de la o finanțare integrală din partea statelor membre, până la o finanțare integrală de la bugetul comunitar. S-a ales opțiunea unei finanțări de 60% din partea statelor membre și a unei subvenții comunitare de 40%. Acest echilibru va garanta independența AES atât față de statele membre, cât și față de Comunitate, va oferi stabilitate finanțării și va reflecta dimensiunea comunitară semnificativă a obiectivelor AES.

În ceea ce privește CERS, opțiunile evaluate se refereau la instituirea și sediul secretariatului: s-a ridicat întrebarea dacă funcțiile secretariatului ar trebui asumate de Comisie, de o rețea virtuală a băncilor centrale sau de Banca Centrală Europeană. S-a ajuns la concluzia că opțiunea cea mai adecvată în ceea ce privește secretariatul CERS era asumarea acestei funcții de către Banca Centrală Europeană.

6. IMPACTUL OPȚIUNILOR SELECTATE

Consecințele specifice asupra diferitelor entități direct interesate de înființarea CERS și SESF pot fi analizate după cum urmează:

- *Autoritățile naționale de supraveghere.* AES vor contribui la armonizarea supravegherii financiare în UE, grație propunerilor de norme tehnice obligatorii și

monitorizării aplicării normelor UE de către autoritățile naționale de supraveghere. De asemenea, ele vor facilita funcționarea colegiilor autorităților de supraveghere și vor întreține baze de date în folosul autorităților de supraveghere participante la colegii. Autoritățile naționale de supraveghere vor putea contesta deciziile adoptate de Autoritățile europene de supraveghere. CERS trebuie să ajute autoritățile naționale de supraveghere să înțeleagă mai bine impactul măsurilor lor asupra sistemului economic și financiar în ansamblu. Este posibil însă ca autoritățile naționale de supraveghere să trebuiască să suporte sarcini mai importante în ceea ce privește furnizarea de informații și să răspundă cerinței de a „respecta sau explica” la primirea unei recomandări CERS.

- **Ministerele de finanțe naționale.** Acestea vor beneficia de pe urma creșterii stabilității financiare pe teritoriul UE, iar riscul de a fi nevoite să redreseze, cu costuri importante, bugetele instituțiilor financiare va fi redus. Ele vor avea acces la analizele riscurilor sistemice realizate de CERS și vor primi avertismente și recomandări, la nevoie. Responsabilitatea fiscală a statelor membre va fi protejată de clauza de salvagardare din regulamentele AES. La rândul lor, s-ar putea ca statele membre să trebuiască să contribuie la finanțarea Autorităților europene de supraveghere, conform dispozitivelor privind finanțarea care trebuie specificate.
- **Comitetele de nivel 2 și 3.** Odată cu înființarea SESF, comitetele de nivel 3 vor înceta să existe, iar funcțiile lor vor fi preluate integral de AES. Totuși, noile Autorități vor asigura pe cât posibil continuitatea activităților comitetelor de nivel 3. Se prevede menținerea actualului personal, precum și o creștere a numărului de angajați. Comitetele de nivel 2 vor continua ca și în prezent.
- **Banca Centrală Europeană.** Banca Centrală Europeană va fi implicată atât prin participarea la CERS, cât și prin asumarea funcției de secretariat al CERS.
- **Băncile centrale naționale.** Participarea la CERS și contribuția la lucrările secretariatului nu trebuie să atragă alte costuri suplimentare semnificative pentru băncile centrale naționale.
- **Instituțiile financiare.** Pentru marile grupuri financiare, ameliorarea supravegherii transfrontaliere și transsectoriale va reduce costurile aferente garantării respectării legislației, grație standardelor și practicilor de supraveghere armonizate. CERS va contribui la un mediu de afaceri îmbunătățit datorită prevenirii eficiente a crizelor în UE. Agențiile de rating al creditelor înregistrate în UE vor putea fi supravegheate direct de Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe, ceea ce va garanta o mai mare coerență și o reducere a costurilor. Înființarea comitetului director comun pentru cele trei AES va constitui baza pentru consolidarea viitoare a supravegherii conglomeratelor financiare.
- **Alte părți interesate.** Pentru a garanta contribuția adecvată a părților interesate la procesul de luare a deciziilor de către AES, un grup al părților interesate special desemnat va fi creat pentru fiecare autoritate, cuprinzând treizeci de membri reprezentând în mod echilibrat consumatorii, industria și angajații. CERS va putea beneficia de consultări cât de ample posibil și va avea acces la un grup consultativ tehnic.

Costurile SESF au fost estimate în funcție de trei categorii de costuri: costuri cu personalul, costuri de infrastructură și costuri operaționale. Costurile totale aferente creării Autorităților europene de supraveghere au fost estimate la aproximativ 36 de milioane de euro în primul an de activitate (2010), ajungând la 67 de milioane de euro după trei ani (2013). Previțiunile privind cheltuielile cu personalul se bazează pe ipoteza că în primul an de activitate fiecare AES ar urma să aibă un număr dublu de angajați față de angajații din actualele comitete de nivel 3, reprezentând o creștere medie de la 20 la 40 de angajați în fiecare dintre cele trei Autorități.

În ceea ce privește CERS, dat fiind că funcția de secretariat va fi îndeplinită de Banca Centrală Europeană și de Sistemul european al băncilor centrale, nu vor exista costuri directe care să se înscrie în bugetul comunitar sau în bugetele statelor membre, decât cele aferente personalului detașat.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Regulamentele de înființare a SESF și CERS prevăd evaluarea noului sistem de supraveghere financiară europeană în termen de trei ani de la demararea efectivă a activităților. Comisia va pregăti două rapoarte privind experiența acumulată în urma funcționării SESF, respectiv a CERS. Setul final al indicatorilor va fi decis de Comisie în momentul realizării evaluărilor necesare.