



Bruselj, 23.5.2022
COM(2022) 228 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o delovanju evropskih nadzornih organov

1. UVOD

Trije evropski nadzorni organi – Evropski bančni organ (EBA), Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) ter Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA) – so bili ustanovljeni leta 2011 kot odgovor na svetovno finančno krizo, ki se je začela leta 2008. Vzpostavljeni so bili za pomoč pri odpravljanju pomanjkljivosti pri nadzoru, ki jih je razkrila finančna kriza, in za povrnitev polnega zaupanja v finančne trge EU.

Evropski nadzorni organi imajo več kot 10 let po svojem nastanku zdaj zelo prepričljiv seznam dosežkov na teh področjih. So ključni akterji pri oblikovanju enotnega trga za kapital in finančne storitve, saj prispevajo k izvajanju zakonodaje EU na tem področju in usklajujejo delo nacionalnih nadzornikov. Uspešno so prevzeli tudi nove naloge v okvirih za sanacijo in reševanje¹. Nedavna kriza zaradi COVID-19 je pokazala, da evropski sistem finančnega nadzora deluje dobro, delo evropskih nadzornih organov pa je pomemben del tega dosežka.

Evropski nadzorni organi imajo pomembno vlogo tudi v sedanjih geopolitičnih okoliščinah, ko Rusija izvaja vojno proti Ukrajini, tudi pri izvajanju sankcij s strani upravljavcev finančnega trga EU. Poleg tega evropski nadzorni organi spremljajo vpliv na finančne institucije EU in tesno spremljajo dogajanje na finančnem trgu, zlasti v zvezi s trgi energije, osnovnih živil in izvedenih finančnih instrumentov na blago.

V zadnjem desetletju so bile dejavnosti evropskih nadzornih organov osredotočene na vzpostavitev enotnih pravil za finančne storitve in spodbujanje konvergence nadzora. Na teh področjih je bil dosežen odličen napredek, vendar so še vedno potrebna stalna in ustrezno usmerjena prizadevanja za spodbujanje dejanske unije kapitalskih trgov. Finančni sistem z več centri po vsej EU povečuje potrebo po izboljšanih enotnih pravilih in večji konvergenci nadzora.

Komisija je 24. septembra 2020 v tem okviru objavila svoj akcijski načrt za unijo kapitalskih trgov². V tem akcijskem načrtu se je Komisija zavezala k: (i) prizadevanju za izboljšana enotna pravila z ocenjevanjem potrebe po nadaljnjem usklajevanju pravil EU in (ii) pregledu tistega, kar je bilo že doseženo pri konvergenci nadzora.

Poleg tega člen 81 treh uredb o evropskih nadzornih organih³ zahteva, da Komisija izvede pregled uredb. Ta pregled mora biti v obliki objavljenega splošnega poročila o izkušnjah, pridobljenih z delovanjem evropskih nadzornih organov, in postopkih, določenih v uredbah o evropskih nadzornih organih. Poleg splošne zahteve za pregled uspešnosti treh evropskih

¹ [Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij](#); [Uredba \(EU\) 2021/23 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o okviru za sanacijo in reševanje centralnih nasprotnih strank](#).

² [Akcijski načrt za unijo kapitalskih trgov 2020](#).

³ [Uredba \(EU\) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega bančnega organa](#); [Uredba \(EU\) št. 1094/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine](#); [Uredba \(EU\) št. 1095/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega organa za vrednostne papirje in trge](#).

nadzornih organov uredbi o ESMA⁴ in EBA⁵ vključujeta posebne klavzule o pregledu.

Spremembe uredb o evropskih nadzornih organih so začele veljati 1. januarja 2020⁶ (v nadaljnjem besedilu: pregled evropskih nadzornih organov 2019). S temi spremembami so bile spremenjene obstoječe določbe o orodjih za konvergenco in upravljanju. S spremembami so bili dodani tudi novi mandati za neposredni nadzor⁷. Prvi pregled po teh spremembah se osredotoča zlasti na to, ali – in koliko – so te spremembe koristne za finančni nadzor v EU.

Komisija se je za pripravo tega poročila vključila v postopek širokega posvetovanja. Opravila je ciljno usmerjeno posvetovanje, v katerem je prejela 107 odgovorov, prosila pa je tudi za povratne informacije evropskih nadzornih organov. Poleg tega je organizirala javni dogodek in izvedla različna srečanja deležnikov. Komisija je objavila stališče do povratnih informacij⁸, v katerem je podrobno povzela odzive, prejete med tem posvetovanjem. Na splošno so sodelujoči v posvetovanju pozitivno ocenili vpliv evropskih nadzornih organov na: (i) finančno stabilnost, (ii) delovanje notranjega trga, (iii) kakovost in usklajenost nadzora, (iv) krepitev mednarodnega usklajevanja pri nadzoru, (v) varstvo potrošnikov in vlagateljev, (vi) trajnostno financiranje in (vii) digitalne finance.

Številni sodelujoči so navedli, da je še prezgodaj za: (i) celotno oceno sprememb, ki so bile dogovorjene leta 2019 in ki so začele veljati šele na začetku leta 2020, ter (ii) obravnavo nadaljnjih sprememb glede na kratko obdobje od uvedbe zadnjih sprememb. Sodelujoči so poleg tega opozorili na izjemne okoliščine zaradi COVID-19, ki so bile v središču pozornosti evropskih nadzornih organov, zlasti v daljših obdobjih leta 2020. Kljub tem zadržkom je večina sodelujočih še vedno lahko dala oceno. Povratne informacije so bile na splošno jasno pozitivne glede sprememb, uvedenih s pregledom evropskih nadzornih organov, čeprav so številni sodelujoči menili, da je potrebnih več sprememb. Odgovori so razkrili tudi, da so različna mnenja, ki so se izkazala v pregledu evropskih nadzornih organov 2019, še vedno prisotna. Velika večina sodelujočih se strinja, da so se evropski nadzorni organi v krizi zaradi COVID-19 odzvali ustrezno in da so se trenutna pooblastila evropskih nadzornih organov večinoma izkazala za zadostna. Glede na povratne informacije se zdi, da usklajevanje evropskih nadzornih organov deluje zadovoljivo. Vendar pa nekateri deležniki menijo, da usklajevalna vloga evropski nadzornih organov ni izkoriščena v celoti.

V tem poročilu so povzete ugotovitve iz posvetovanja in drugih stikov z deležniki. Osredotoča se na glavna področja pregleda: (i) konvergenca nadzora, (ii) upravljanje, (iii) neposredni nadzor in (iv) financiranje. Zajema tudi oddelek o enotnih pravilih, kot so navedena v akcijskem načrtu Komisije za unijo kapitalskih trgov iz leta 2020.

⁴ Komisija mora v skladu s členoma 81(2b) in 81(2c) uredbe o ESMA oceniti morebitni nadzor mest trgovanja v tretjih državah in centralnih depotnih družb tretjih držav. Morebitni nadzor centralnih depotnih družb se je obravnaval kot del potekajočega pregleda uredbe o centralnih depotnih družbah (https://ec.europa.eu/info/publications/220316-central-securities-depositories-regulation-review_en), morebitni nadzor mest trgovanja v tretjih državah pa bo ocenjen pozneje.

⁵ Komisija mora v skladu s členom 81(2b) uredbe o EBA oceniti: (i) nove naloge pri preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma, dodeljene EBA, ter (ii) možnost dodeljevanja posebnih nalog obstoječi ali novi namenski agenciji za celotno EU. To je bilo obravnavano v zakonodajnem svežnju o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-counteracting-financing-terrorism_en).

⁶ Pregled evropskih nadzornih organov 2019: [Uredba \(EU\) 2019/2175 o pregledu pooblastil, upravljanja in financiranja evropskih nadzornih organov](#).

⁷ Novi mandati za neposredni nadzor so se začeli uporabljati januarja 2022.

⁸ https://ec.europa.eu/info/files/2021-esas-review-summary-of-responses_en

2. KONVERGENCA NADZORA

Ozadje in ugotovitve

S pregledom evropskih nadzornih organov 2019 so bile uvedene številne spremembe za krepitev konvergence nadzora. S pregledom evropskih nadzornih organov so bili zlasti uvedeni: (i) okrepljen postopek medsebojnega strokovnega pregleda, (ii) strateške prednostne naloge Unije na področju nadzora in (iii) nadzorniški priročnik EU. Uvedena so bila tudi izrecna pravila za uokvirjenje instrumentov, ki jih že uporabljajo evropski nadzorni organi, kot so pisma o neukrepanju, skupine za koordinacijo ter vprašanja in odgovori.

V ciljno usmerjenem posvetovanju so sodelujoči iz javnih organov in tudi iz finančne industrije zelo pozitivno ocenili prispevek evropskih nadzornih organov k spodbujanju skupne nadzorniške kulture in usklajenim nadzornim praksam. Večina sodelujočih je izrazila razmeroma pozitivna mnenja o nedavnih spremembah⁹, vendar je trdila, da je še prezigodaj za oceno polnega učinka teh sprememb na rezultate konvergence. Navedli so, da je potrebnega več časa za oblikovanje mnenja o tem, ali bi bile spremembe zadostne za doseg konvergence nadzora.

Večina sodelujočih ni videla potrebe po spremembi ali dodajanju orodja v nabor orodij evropskih nadzornih organov za doseganje konvergence nadzora. Ti sodelujoči so navedli, da evropski nadzorni organi svojih obstoječih orodij niso izkoristili v celoti. Poleg tega so nekateri sodelujoči poudarili učinkovitost neformalnih orodij za konvergenco nadzora, ki so jih razvili evropski nadzorni organi, kot so skupni nadzorni ukrepi ESMA¹⁰.

Sodelujoči so tudi priznali, da je treba vložiti več truda za doseg cilja konvergence nadzora. Menili so, da so posebnosti lokalnih trgov in različna pravna okolja (npr. v civilnem in gospodarskem pravu ter pravu gospodarskih družb) glavne ovire za večjo konvergenco nadzora. Sankcije so bile omenjene kot področje, na katerem je največ možnosti za izboljšanje konvergence (npr. pristojni nacionalni organi bi morali naložiti podobne sankcije, če gre za podobne kršitve zakonodaje EU).

Številni sodelujoči so navedli, da se je novi postopek vprašanj in odgovorov upočasn timer postal manj učinkovit. Za to težavo so navedli dva razloga. Prvič, dejali so, da je bilo težko razlikovati, pri katerih vprašanjih je potrebna razlaga prava Unije, in mora nanje torej odgovoriti Komisija. Drugič, dejali so, da se je postopek upočasn timer, ker je morala Komisija formalno sprejeti odločitev o tej kategoriji vprašanj. Podobno so številni sodelujoči navedli, da je zaradi pogojev za novi mehanizem pisem o neukrepanju, uveden s pregledom evropskih

⁹ In sicer medsebojnih strokovnih pregledih, strateških prednostnih nalogah Unije na področju nadzora, novih nalogah evropskih nadzornih organov pri spodbujanju neodvisnosti nadzora, kršenju zakonodaje Unije in posredovanju.

¹⁰ V tem okviru so bili na primer omenjeni: skupni nadzorni ukrep ESMA (npr. o upravljanju likvidnosti KNPVP), mreža za usklajevanje nadzora, forum višjih nadzornikov, pristop ESMA h konvergenci nadzora na podlagi tveganja („toplotna karta“), razprava o resničnih primerih nadzora, spodbujanje dvostranske in večstranske izmenjave informacij s strani EIOPA (npr. projekt čezmejnega obveščanja), letni načrt in poročilo o konvergenci nadzora EBA ter smernice EBA o SREP.

nadzornih organov 2019, uporaba tega mehanizma zelo težka¹¹. Navedli so, da se zaradi nezavezujoče narave pism o neukrepanju udeleženci na trgu nanje ne morejo zanesti, saj ni jamstva, da bodo pristojni nacionalni organi v zvezi z njimi ukrepali usklajeno. Nekateri sodelujoči so navedli, da bi bilo treba evropskim nadzornim organom omogočiti, da sprejmejo odločitev, ki pristojni organi prisili, da v nekaterih okoliščinah ne uporabijo – ali ne izvršijo – določbe prava Unije. Kljub temu so sodelujoči priznali, da so bili v primerih, ko pogoji za pisma o neukrepanju niso bili izpolnjeni, podobni rezultati doseženi z drugimi orodji, kot so izjave o odpravi prednostnega obravnavanja¹², s katerimi so pristojni nacionalni organi pozvani, naj ne obravnavajo prednostno ukrepov v zvezi z določeno zahtevo.

Ocena Komisije

Evropski nadzorni organi so pomembno prispevali k izboljšanju konvergence nadzora z uporabo svojega nabora orodij. Smernice, priporočila ter vprašanja in odgovori so se izkazali za posebej učinkovite pri opredelitvi enotnega nabora pravil za finančne storitve in trge („enotna pravila“) ter s tem doseganju konvergentnih rezultatov nadzora. V zadnjem času so evropski nadzorni organi upravičeno začeli delo preusmerjati z razvoja enotnih pravil na doseganje konvergence pri njihovi uporabi in nadzoru. Komisija pozdravlja večjo pozornost evropskih nadzornih organov skladnosti s pravili. Dobrodošel je tudi pristop h konvergenci nadzora na podlagi tveganja, pri katerem evropski nadzorni organi izberejo teme, na katere bi se morale osredotočiti delo v zvezi s konvergenco v naslednjem letu ali dveh¹³.

Na splošno se zdi, da orodja, ki so na voljo evropskim nadzornim organom, kot so bila izboljšana s pregledom evropskih nadzornih organov 2019, ustrezajo namenu. Kljub nedavnosti sprememb, ki so se začele uporabljati leta 2020, je že mogoče videti določen pozitiven vpliv na tem področju. Na primer, pri prvi uporabi novega postopka medsebojnega strokovnega pregleda v zadevi Wirecard se je izkazalo, da je to učinkovito *ad-hoc* preiskovalno orodje¹⁴. Vendar Komisija meni, da lahko obstajajo drugi primeri razen zgornje zadeve, v katerih bi bil utemeljen *ad-hoc* medsebojni strokovni pregled. Ker je poleg tega za medsebojne strokovne preglede potrebnih veliko virov, bi morali evropski nadzorni organi skrbno oceniti, pri katerih temah bi bil medsebojni strokovni pregled najbolj utemeljen. Na primer, svojo odločitev bi lahko utemeljili z začetno oceno, kje je negativni vpliv konvergence nadzora največji.

¹¹ Praktični primer pisma o neukrepanju je pismo, ki ga je sprejel ESMA 29. april 2020 v zvezi z začetkom veljavnosti novih s trajnostnostjo povezanih razkritij za referenčne vrednosti: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-issues-no-action-letter-new-esg-disclosure-requirements-under-benchmarks>.

¹² Glej nekatere primere: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-156-4714_statement_access_etds_2021.pdf; https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-2632_statement_suspension_rts_27.pdf.

¹³ Glej na primer pristop ESMA h konvergenci nadzora na podlagi tveganja („toplotna karta“),

¹⁴ ESMA je opravil *ad-hoc* medsebojni strokovni pregled, da bi ocenil nadzorniški odziv na področju finančnega poročanja zveznega urada za nadzor finančnih storitev (BaFin) in odbora za izvrševanje računovodskega poročanja (FREP) na dogodke, ki so povzročili propad družbe Wirecard AG. V medsebojnem strokovnem pregledu so bile ugotovljene številne pomanjkljivosti. Nanašale so se na naslednje: neodvisnost urada BaFin od izdajateljev in vlade, spremljanje trga s strani urada BaFin in odbora FREP, preiskovalne postopke odbora FREP in učinkovitost nadzornega sistema na področju finančnega poročanja. V okviru medsebojnega strokovnega pregleda so bila dana priporočila za obravnavo teh pomanjkljivosti: [esma42-111-5349 fast track peer review report - wirecard.pdf \(europa.eu\)](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma42-111-5349_fast_track_peer_review_report_-_wirecard.pdf).

Komisija se strinja, da je mogoče z neformalnimi orodji¹⁵, ki so jih razvili evropski nadzorni organi, koristno spodbuditi konvergenco. Tak primer so skupni nadzorni ukrepi, ki jih uporablja ESMA¹⁶. Ti so koristni za vzpostavitev preglednosti in skupne nadzorniške kulture. Učinkoviti so lahko tudi za pridobitev holističnega pogleda na prakse industrije in nadzor teh praks v vsej EU. Ker se pri uporabi teh neformalnih orodij razkrijejo pomanjkljivosti, bi morale take ugotovitve v najboljšem primeru spodbuditi nacionalne nadzornike k posredovanju in ukrepanju.

Vendar pa so še mogoče izboljšave. Prvič, nekatera orodja, ki so na voljo, morda niso izkoriščena v celoti za obravnavo neskladij pri nadzoru. Na primer, postopek zaradi kršitve prava Unije je uporabljen zelo redko, kot je opozorjeno v dveh nedavnih revizijah Evropskega računskega sodišča¹⁷. Poleg tega bi bilo treba orodja uporabljati povsod. Na primer, kot so opozorili deležniki, je zaželen večja konvergenca pri izvrševanju na splošno in konkretnije pri sankcijah¹⁸. Kljub temu sodelujoči pri posvetovanju priznavajo, da obstajajo omejitve glede tega, kaj je dosegljivo na tem področju, zaradi: (i) omejene usklajenosti na področju sankcij in (ii) različnih pravnih sistemov držav članic.

Ob upoštevanju povratnih informacij s posvetovanja, da je potrebnega več časa za popolno oceno vpliva nedavnih sprememb, Komisija zdaj ne bo predlagala sprememb uredb o evropskih nadzornih organih za krepitev konvergence nadzora. Namesto tega evropske nadzorne organe še naprej spodbuja, naj dobro izkoristijo obstoječe instrumente.

Poleg tega bo razmislila o ciljno usmerjenih izboljšavah za spodbujanje konvergence nadzora v sektorski zakonodaji. In sicer zaradi obravnavanja specifičnih pomanjkljivosti, ki jih je Komisija ugotovila ali jih bo morda ugotovila na nekaterih področjih finančnih trgov. Komisija je za ta namen pred kratim predlagala ciljno usmerjene spremembe, ki vključujejo:

- predlog pregleda direktive Solventnost II¹⁹, v katerem je predlagano povečanje vloge EIOPA v zapletenih čezmejnih primerih, v katerih udeleženi nadzorni organi na platformi za sodelovanje ne dosežejo skupnega stališča²⁰;
- predlog pregleda direktive o UAIS²¹, v katerem je predlagano, naj bo ESMA zadolžen za izvajanje medsebojnih strokovnih pregledov in analizo uradnih obvestil o

¹⁵ Ta orodja so prakse sodelovanja za spodbujanje konvergence, ki so jih razvili evropski nadzorni organi, vendar niso nadalje opredeljene v uredbah o ustanovitvi.

¹⁶ S tem orodjem se pristojni nacionalni organi strinjajo, da bodo hkrati ocenili, ali udeleženci na trgu v njihovih jurisdikcijah pri dnevnem poslovanju upoštevajo pravila, in sicer na podlagi skupne metodologije, razvite skupaj z ESMA.

¹⁷ [Posebno poročilo št. 13/2021: Prizadevanja EU za boj proti pranju denarja v bančnem sektorju so razdrobljena, izvajanje pa je nezadostno](#); [Posebno poročilo št. 04/2022: Investicijski skladi: z ukrepi EU še ni bil vzpostavljen dejanski enotni trg s koristmi za vlagatelje](#).

¹⁸ Glej odgovore v okviru posvetovanja in tudi poročili ESMA za leto 2020 o uporabi [sankcij za KNPVP](#) in o [sankcijah v okviru direktive o UAIS](#). Poročilo Komisije na podlagi člena 99(3) direktive o KNPVP je v pripravi.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/210922-solvency-2-communication_en

²⁰ V skladu s členom 152b Direktive 2009/138/ES bi moral EIOPA, kadar so čezmejne dejavnosti zavarovanja pomembne z vidika trga države članice gostiteljice in zahtevajo tesno sodelovanje med nadzornimi organi matične države članice in države članice gostiteljice, zlasti kadar bi zavarovatelj lahko tvegala, da zaide v finančne težave v škodo imetnikov polic in tretjih oseb, vzpostaviti in koordinirati platforme za sodelovanje.

²¹ https://ec.europa.eu/info/publications/211125-capital-markets-union-package_en

pomembnih ureditvah prenosa, tako da bodo imeli nadzorniki boljši pregled nad tržnimi praksami;

- strategijo za nadzorniške podatke²², katere namen je izboljšati skladnost in interoperabilnost sistema nadzorniškega poročanja v EU (to bo olajšalo tudi usklajevanje med nadzorniki in prispevalo h konvergenci nadzora);
- predlog direktive CRD VI²³, s katero bi se uskladila pooblastila za sankcioniranje in uvedla orodja za izvrševanje (npr. periodične denarne kazni), ki so na voljo evropskim nadzornikom.

Komisija bo za obravnavo specifičnih težav tudi še naprej po potrebi predlagala ciljno usmerjene spremembe v prihodnjih pregledih sektorske zakonodaje.

V zvezi s postopkom vprašanj in odgovorov je za izdajanje (nezavezujočih) razlag prava Unije pristojna Komisija kot varuhinja Pogodb in ne evropski nadzorni organi. Vendar Komisija opozarja na povratne informacije deležnikov ter bo še naprej, skupaj z evropskimi nadzornimi organi, v praksi poskušala ta postopek racionalizirati. Komisija ugotavlja tudi, da čeprav so vprašanja in odgovori pogosto koristno orodje za pojasnitev vidikov zakonodaje, jih deležniki včasih uporabljajo za pridobitev navodil za svoje zelo specifične položaje in niso nujno v splošnem interesu.

Čeprav se Komisija zaveda pomislekov deležnikov, meni, da je potrebnega več časa za oceno učinkovitosti nove določbe o pismih o neukrepanju (in za morebitne primere uporabe te določbe) pred razmislekom o tem, ali je potrebna izpopolnitev. Pri tem se zdi, da si nekateri deležniki želijo razširitev področja uporabe in učinka te določbe, zaradi katerih bi lahko prišlo do navzkrižja s splošnimi načeli prava Unije. Komisija je v tem okviru pred kratkim predlagala načine za zagotovitev, da se specifične določbe prava Unije ne uporabljajo v nekaterih okoliščinah, kot na primer v predlogu uredbe MiFIR²⁴, s čimer želi za vsak primer posebej doseči nekaj prilagodljivosti okvira, ki jo želijo ti deležniki.

Bolj na splošno Komisija poziva evropske nadzorne organe, naj ocenijo nadaljnja izboljšanja, ki jih je mogoče izvesti v kratkoročnem obdobju in ki ne zahtevajo spremembe zakonodajnega okvira. Deležniki so v ta namen med posvetovanjem podali številne zamisli. Komisija meni, da si zlasti naslednji predlogi zaslužijo nadaljnji razmislek.

- Povečati bi bilo mogoče preglednost o tem, kako se pravila uporabljajo po vsej EU. Na primer, evropski nadzorni organi bi lahko oblikovali spletno orodje, ki bi omogočilo, da vsi deležniki poročajo o primerih nedoslednosti pri nadzoru.
- Osredotočenost na izvrševanje bi se lahko povečala pri orodjih za konvergenco nadzora za spodbujanje usklajene uporabe ukrepov izvrševanja, vključno s sankcijami. Podoben cilj bi bil lahko dosežen z zagotovitvijo, da evropski nadzorni organi zberejo celovite podatke o primerih v zvezi z izvrševanjem iz vse EU.

²² [Strategija za nadzorniške podatke v finančnih storitvah EU | Evropska komisija \(europa.eu\)](#).

²³ https://ec.europa.eu/info/publications/211027-banking-package_en

²⁴ Novi člen 32a v [predlogu uredbe MiFIR z dne 25. novembra 2021 \(COM\(2021\) 727 final\) o samostojni uvedbi mirovanja obveznosti trgovanja](#).

- Možnost izvajanja *ad-hoc* medsebojnih strokovnih pregledov pristojnih organov v primeru dogodkov s pomembnimi posledicami v zvezi z nadzorom bi se lahko v večji meri uporabljala kot naknadno orodje. Poleg tega bi lahko večje osredotočanje na nujna ali nepredvidena vprašanja nadzora prispevalo k učinkovitejši uporabi medsebojnih strokovnih pregledov glede na to, da je za te potrebnih veliko virov.
- Vsak evropski nadzorni organ je razvil svoja neformalna orodja za konvergenco nadzora na drugačen način kot drugi evropski nadzorni organi. Razlog so različni regulativni okviri, v katerih evropski nadzorni organi delujejo. Komisija se strinja z deležniki, da so se ta orodja izkazala za zelo učinkovita, in evropske nadzorne organe poziva, naj te neformalne instrumente uporabljajo še naprej. Evropski nadzorni organi bi lahko preučili tudi, v kakšni meri bi lahko zunanja neformalna orodja, ki so jih razvili drugi evropski nadzorni organi, koristno vključili v svoj nabor orodij za konvergenco nadzora.
- Bolj sistematična razprava o primerih nadzora med pristojnimi nacionalnimi organi bi bila lahko koristna za spodbujanje konvergentnih rezultatov nadzora v primerljivih okoliščinah. Komisija poziva evropske nadzorne organe, naj oblikujejo merila za izbiro primerov nadzora, ki so ustrezni za take izmenjave. Evropski nadzorni organi bi lahko povečali vrednost teh razprav z vzpostavitvijo zbirke takih primerov, ki bo nacionalnim pristojnim organom na voljo za vpogled.

3. UPRAVLJANJE, SKUPNI ORGANI, SODELOVANJE DELEŽNIKOV IN NEODVISNOST NADZORA

Ozadje in ugotovitve

a) Upravljanje evropskih nadzornih organov

Komisija je v zadnjem pregledu evropskih nadzornih organov predlagala daljnosežne spremembe upravljanja evropskih nadzornih organov, da bi pri nekaterih nalogah postali bolj neodvisni od pristojnih nacionalnih organov. Glavni argument za te predloge je bil, da bi bilo mogoče uporabo nekaterih orodij evropskih nadzornih organov povečati s tem, da se za nekatere odločitve pooblasti organ, ki je v določeni meri neodvisen od organov, za katere se ta orodja uporabljajo. Ta pristop je bil predmet obsežnih razprav v zakonodajnem postopku. Besedilo, ki sta ga nazadnje sprejela sozakonodajalca, ni uresničilo prvotnih ambicij Komisije. Kljub temu so bile na ciljnih področjih (tj. kršitev prava Unije²⁵, nasprotja interesov in vloga predsednikov) uvedene izboljšave.

V okviru posvetovanja je velika večina javnih organov poudarila, da so evropski nadzorni organi organizacije, ki temeljijo na članih, v katerih določitve sprejemajo nacionalni predstavniki v odboru nadzornikov kot najvišjem organu odločanja. Večina sodelujočih iz industrije je menila, da trenutna ureditev upravljanja evropskih nadzornih organov tem

²⁵ Upravljanje v okviru postopka zaradi kršitve prava Unije je bilo okrepljeno z: (i) uvedbo neodvisnih odborov, (ii) sprejemanjem odločitev prek pisnih postopkov z neugovarjanjem in (iii) odvzetjem glasovalne pravice člana, ki je domnevno kršil pravo Unije.

omogoča, da pri svojem delu/odločanju zagotavljajo objektivnost, neodvisnost in učinkovitost. Kljub temu so številni deležniki (nekaj javnih organov, nekateri predstavniki industrije, akademiki in nevladne organizacije) podprli ureditev upravljanja, ki je bolj neodvisna od nacionalnih nadzornikov. Ti deležniki so menili, da so omejene spremembe iz pregleda evropskih nadzornih organov 2019 nezadostne za reševanje položajev, v katerih odločitve sprejmejo predstavniki pristojnih nacionalnih organov, ki jih lahko bolj vodijo nacionalni kot evropski interesi.

Deležniki so menili, da so nedavne spremembe upravljanja izboljšale postopek odločanja evropskih nadzornih organov²⁶. Nekateri sodelujoči so navedli, da so spremembe, uvedene s pregledom evropskih nadzornih organov 2019, omogočile naslednje: (i) odločanje je postalo hitrejšo; (ii) tveganje nasprotij interesov se je zmanjšalo; (iii) nepristranskost in preglednost pa sta se povečali.

Glede ureditve glasovanja še vedno obstajajo različna mnenja. To jasno ponazarja sodelujoči iz javnega sektorja manjše države članice, ki prosi, naj se odločitve sprejemajo tako, da ima vsak član z glasovalno pravico en glas, medtem ko drugi sodelujoči iz javnega sektorja države članice z velikim finančnim trgom predlaga okrepitev vpliva držav članic, na katere najbolj vplivajo posamezne odločitve evropskega nadzornega organa. Nekaj sodelujočih je predlagalo nadaljnjo širitev pravice predsednika evropskega nadzornega organa, da glasuje pri vseh vrstah odločitev (predsednik trenutno ne more glasovati pri odločitvah, ki jih sprejme kvalificirana večina).

Mnenja so bila deljena tudi glede tega, ali bi morala ostati nespremenjena zahteva po dvojni večini za glasove v EBA (zahteva po navadni večini pristojnih nacionalnih organov, ki sodelujejo in ne sodelujejo v bančni uniji). Sodelujoči so po eni strani menili, da so zaradi zahteve po dvojni večini preveliko težo neutemeljeno dobile države članice, ki ne sodelujejo v enotnem mehanizmu nadzora, in ta bi se še povečala s pridružitvijo dodatnih držav članic bančni uniji. Po drugi strani so javni organi (in ne le tisti iz držav članic, ki ne sodelujejo v bančni uniji): (i) poudarili pomen zahteve po dvojni večini za evropsko kohezijo ter (ii) menili, da je ta zahteva jamstvo za uravnoteženo in sorazmerno zastopanost držav članic v bančni uniji in drugje.

Nekateri sodelujoči so spomnili na potrebo po ciljno usmerjeni spremembi upravljanja EBA, da bi se zagotovila doslednejša ločitev njegovih funkcij v zvezi z reševanjem in boniteto.

Več sodelujočih je zahtevalo tudi spremembe upravljanja v ESMA v primerih neposrednega nadzora. Ti sodelujoči so predlagali, da bi moral ESMA, namesto da vse zadeve predloži v odločanje odboru nadzornikov: (i) te odločitve zaupati neodvisni upravi ali odboru, podobnemu nadzornemu odboru centralne nasprotne stranke (CNS), ali (ii) večkrat uporabiti pooblastila za prenos, da bi odbor nadzornikov razbremenil dnevnih nadzorniških odločitev.

Poleg povratnih informacij iz posvetovanja je lahko koristno uporabiti druge vire za oceno upravljanja evropskih nadzornih organov. Eden takih virov je posebno poročilo²⁷ Evropskega računskega sodišča (ERS) o prizadevanjih EU za boj proti pranju denarja. ERS je v tem

²⁶ Trditve o tem, da je danski urad za finančne storitve v okviru zadeve v zvezi s pranjem denarja v Danske Bank (zadnji primer domnevne kršitve prava Unije) domnevno kršil pravo Unije, so nastale pred začetkom uporabe zadnjih sprememb. Ni mogoče ugotoviti, ali bi bil rezultat drugačen, če bi veljala revidirana pravila.

²⁷ Glej opombo 16 za sklica na obe poročili ERS.

poročilu menilo, da kljub revidirani uredbi o EBA, ki uvaja nekatere spremembe v zvezi s postopkom zaradi kršitve prava Unije, v EBA ostajajo ključne pomanjkljivosti pri upravljanju. Podobno ERS v nedavnem posebnem poročilu o investicijskih skladih meni, da se ESMA spopada z izzivi v zvezi z učinkovito uporabo svojih orodij. Ti izzivi vključujejo strukturo upravljanja ESMA in njegovo odvisnost od sodelovanja s pristojnimi nacionalnimi organi.

b) Skupni organi

Vsi sodelujoči so dva skupna organa evropskih nadzornih organov (in sicer odbor za pritožbe in skupni odbor) videli kot na splošno učinkovita mehanizma za zagotavljanje usklajenih stališč in medsektorskega sodelovanja. Vendar pa so nekateri deležniki opozorili, da se skupni odbor ne izkorišča popolnoma v primerih, ko imajo evropski nadzorni organi skupni mandat (npr. novi mandat evropskih nadzornih organov za spodbujanje neodvisnosti nadzora). Nekaj sodelujočih je navedlo, da je odločanje skupnega odbora preveč okorno, ker morajo odločitve skupnega odbora potrditi odbori treh evropskih nadzornih organov.

c) Vključenost deležnikov

Deležniki so bili vprašani tudi o svojem sodelovanju z evropskimi nadzornimi organi in o tem, kako so ti uspešni pri zagotavljanju vključenosti deležnikov. Večina javnih organov in nekaj sodelujočih iz industrije je menilo, da sedanji okvir dobro deluje in da se opravljajo zadostna posvetovanja z deležniki. Večina sodelujočih iz industrije je poudarila, da bi morali evropski nadzorni organi okrepiti svojo interakcijo in dialog z industrijo ter uvesti bolj odprt in pragmatičen pristop²⁸. Nazadnje, različni predstavniki industrije so opozorili na to, da so pri posvetovanjih, ki jih izvajajo evropski nadzorni organi, roki prekratki za zagotovitev povratnih informacij.

d) Neodvisnost nadzora

S pregledom evropskih nadzornih organov 2019 je bila uvedena nova pristojnost teh organov: spodbujanje in spremljanje neodvisnosti nacionalnih nadzornikov. Evropski nadzorni organi so pred kratkim objavili svoja prva individualna poročila o neodvisnosti nadzora pristojnih organov v svojih sektorjih²⁹.

V posvetovanju je imela večina sodelujočih pozitivno mnenje o tej novi pristojnosti evropskih nadzornih organov, da spodbujajo neodvisnost nadzora. Javni organi so navedli, da ta nova pristojnost omogoča, da subjekt, ki pozna funkcije pristojnih nacionalnih organov, pripravi strokovno oceno. Ti javni organi so navedli tudi: (i) da je neodvisnost predpogoj za razvoj učinkovitega nadzora; (ii) da bi se z novo pristojnostjo lahko izboljšala usklajenost na področju neodvisnosti nadzora in (iii) da bi lahko evropski nadzorni organi zagotovili koristen vpogled v okviru primerjave stanja neodvisnosti nadzora po Evropi.

Nekateri sodelujoči iz finančne industrije so trdili, da je neodvisnost nacionalnih nadzornikov bistvena za zagotavljanje legitimnosti in verodostojnosti nadzornega postopka. Raziskovalni inštitut je navedel, da bi morala biti neodvisnost nadzornih organov enotno urejena po vsej

²⁸ Deležniki so na primer navedli: (i) da bi lahko organizirali več srečanj in neposrednih dialogov s podjetji in ne le z združenji; (ii) da so posvetovanja včasih preozka in tehnična ter (iii) da bi lahko zagotovili povratne informacije o tem, kako so bila upoštevana mnenja deležnikov.

²⁹ [Poročilo ESMA](#); [poročilo EBA](#); [poročilo EIOPA](#).

Evropi z uvedbo sprememb zadevne finančne zakonodaje.

Ocena Komisije

Komisija se strinja, da so spremembe iz pregleda evropskih nadzornih organov 2019 korak v pravo smer in bi morale imeti pozitiven splošni vpliv na upravljanje evropskih nadzornih organov. Vendar Komisija kljub tem spremembam še naprej meni, da je lahko v sistemu upravljanja evropskih nadzornih organov, v katerem odločitve sprejema 27 nacionalnih nadzornikov, še vedno prevelik pomen namenjen nacionalnim interesom, zaradi česar so rezultati občasno neoptimalni. Poleg tega evropski nadzorni organi v tem sistemu upravljanja včasih težko uporabijo orodja za konvergenco, ki so jim na voljo, na najustreznejši način. To mnenje potrjujejo ugotovitve ERS in odgovori v okviru posvetovanja, zlasti odgovori akademikov, skupin potrošnikov ter omejenega števila deležnikov iz industrije in javnih organov. Pri tem Komisija meni, da še ni preteklo dovolj časa, odkar so se najnovejše spremembe začele uporabljati v praksi, da bi se lahko ugotovilo, ali so utemeljene nadaljnje spremembe. Povratne informacije iz posvetovanja so jasno pokazale, da deležniki trenutno na splošno ne podpirajo nadaljnjih zakonodajnih sprememb. Zato Komisija v tej fazi ne bo predlagala nadaljnjih sprememb. Kljub temu bo Komisija tesno spremljala to ključno področje in razmislila o nadaljnjih ukrepih.

Komisija bo na podlagi predlogov iz posvetovanja obravnavala potrebo po ciljno usmerjeni spremembi upravljanja EBA, da bi se zagotovila doslednejša ločitev njegovih funkcij v zvezi z reševanjem in boniteto. Poleg tega bo razmislila o uvedbi standardov za neodvisnost v prihodnjih pregledih sektorske zakonodaje. Komisija je v tem smislu operativne določbe o načelu neodvisnosti pristojnih organov predlagala že v bančnem svežnju, sprejetem oktobra 2021³⁰.

Poleg tega lahko evropski nadzorni organi nekatere izboljšave, ki so jih v posvetovanju predlagali deležniki, uvedejo precej hitro. Komisija evropske nadzorne organe poziva, naj razmislijo o naslednjih predlogih.

- Evropski nadzorni organi bi morali izboljšati preglednost v zvezi s časovnim okvirom in vsebino odločitev odbora nadzornikov z objavo dela svojih programov, ki se nanašajo na regulativne zadeve. Za regulativne zadeve bi lahko vsakih šest mesecev objavili okvirni časovni načrt, tako da lahko deležniki pričakujejo posvetovanja.
- Tam, kjer še niso, bi lahko evropski nadzorni organi še povečali svojo interakcijo z deležniki s še večjim vključevanjem v stalen dialog z njimi, poleg tistega, kar že poteka s skupinami deležnikov.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/211027-banking-package_en. Člen 4 direktive o kapitalskih zahtevah naj bi bil spremenjen tako, da se razjasni, kako morajo države članice zagotoviti, da se ohrani neodvisnost pristojnih organov, vključno z njihovim osebjem in organi upravljanja. Minimalne zahteve naj bi bile uvedene za preprečevanje nasprotij interesov pri nadzornih nalogah pristojnih organov, njihovem osebju in organih upravljanja. EBA naj bi bil tudi pooblaščen za razvoj smernic v zvezi s tem, ob upoštevanju mednarodnih najboljših praks. Ti ukrepi so odziv na težave, ki so se pojavile zlasti pri zadevi Wirecard.

- Zaradi večje učinkovitosti je ESMA pozvan, naj razmisli, ali obstajajo nadaljnje možnosti za prenos dnevnih nadzorniških odločitev v zvezi s subjekti, ki so pod njegovim neposrednim nadzorom, na odbore ali predsednika.
- Evropski nadzorni organi morajo obravnavati vedno več medsektorskih nalog in tem. Zato je skupni odbor vedno bolj pomemben. Zaradi tega razvoja dogodkov so evropski nadzorni organi pozvani, naj razmislijo o želenih spremembah, ki bi jih lahko v prihodnosti uvedli v okvir za zagotovitev zadostnih virov in izboljšanje postopka odločanja. Komisija evropske nadzorne organe poziva, naj Komisiji te nasvete posredujejo do konca leta 2023.
- Evropske nadzorne organe se spodbuja k nadaljnjemu napredovanju pri njihovi novi nalogi spremljanja in spodbujanja neodvisnosti z nadaljnjim razvojem načel neodvisnosti (tj. operativna, finančna in osebna neodvisnost ter odgovornost in preglednost) in oblikovanjem medsektorskih meril za neodvisnost nadzora v EU. Evropski nadzorni organi bi lahko nato ocenili, koliko se merila izpolnjujejo, kar bi bilo več od samoocen prisotnih organov, ki se izvajajo zdaj.

4. NEPOSREDNI NADZOR

Ozadje in ugotovitve

S pregledom evropskih nadzornih organov 2019 so bile ESMA naložene neposredne nadzorne pristojnosti na področjih: (i) upravljavcev ključnih referenčnih vrednosti EU in referenčnih vrednosti tretjih držav ter (ii) ponudnikov sporočanja podatkov. Ta razširjena pooblastila za neposredni nadzor se uporabljajo od 1. januarja 2022. Od januarja 2020 ima ESMA tudi nov nabor nadzornih pristojnosti v okviru uredbe EMIR 2.2³¹ v zvezi s CNS iz tretjih držav.

Oktober 2020 je Evropski parlament pozval Komisijo, naj razmisli o tem, da bi ESMA postopno podelila več pooblastil za neposredni nadzor, vključno z neposrednim nadzorom nekaterih tržnih segmentov, kot so: (i) CNS iz EU, (ii) centralne depotne družbe in (iii) evropska enotna točka dostopa³².

V posvetovanju je večina sodelujočih dokaj pozitivno ocenila nadzorna pooblastila ESMA ter njegovo uspešnost pri nadzorovanju bonitetnih agencij in repozitorijev sklenjenih poslov. Vendar pa so sodelujoči opozorili tudi, da so mogoče izboljšave, večinoma pri komunikaciji in preglednosti. Sodelujoči so na primer predlagali, da je potrebna: (i) tesnejša interakcija med ESMA, pristojnimi nacionalnimi organi in repozitoriji sklenjenih poslov ter (ii) več rednih dvostranskih srečanj med nadzornikom in nadzorovanim subjektom.

³¹ Uredba (EU) 2019/2099 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 v zvezi s postopki in organi, ki sodelujejo pri izdaji dovoljenja CNS, in zahtevami za priznanje CNS iz tretjih držav.

³² Resolucija Evropskega parlamenta z dne 8. oktobra 2020 o nadaljnjem razvoju unije kapitalskih trgov: boljši dostop do financiranja kapitalskih trgov, zlasti za mala in srednja podjetja, in lažje sodelovanje za male vlagatelje (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0266_SL.html).

Kar zadeva prihodnji obseg pooblastil za neposredni nadzor, sodelujoči niso videli potrebe po nadaljnji centralizaciji nadzornih pooblastil v evropskih nadzornih organih, vsaj ne trenutno. Ti sodelujoči so trdili: (i) da bi morali večino udeležencev na kapitalskem trgu še naprej nadzirati pristojni nacionalni organi, in sicer zaradi svoje večje bližine in poznavanja lokalnih razmer; (ii) da so bili evropski nadzorni organi ustanovljeni kot organizacije, ki temeljijo na članih, z namenom izboljšanja konvergence nadzora med pristojnimi nacionalnimi organi, ter (iii) da načeli subsidiarnosti in sorazmernosti pomenita, da ni treba dodatno centralizirati pooblastil. Kljub temu so drugi sodelujoči iz javnih organov in tudi industrije menili, da bi bilo treba o neposrednem nadzoru razmisliti na specifičnih področjih kapitalskih trgov, kjer bi lahko prinesel dodano vrednost. Ta področja, v zvezi s katerimi bi bilo treba razmisliti o neposrednem nadzoru, so:

- bonitetne agencije za okoljske, socialne in upravljalne ocene, ponudniki okoljskih, socialnih in upravljalnih podatkov ter ponudniki storitev v zvezi s trajnostnostjo,
- vseevropska tržna infrastruktura, kot so CNS iz EU.

Številni javni organi so menili, da bi morala odločitev o podelitvi pooblastil za neposredni nadzor evropskim nadzornim organom temeljiti na dokazih in naboru jasnih meril.

Ocena Komisije

Komisija bo v skladu z akcijskim načrtom za unijo kapitalskih trgov razmislila o tem, da bi predlagala neposredni nadzor evropskih nadzornih organov, če bodo obstajali znaki, da sedanja ureditev nadzora ni ustrezna za želeno raven povezovanja trgov. Komisija bo to zadevo skrbno ocenila pri pregledu zadevne sektorske zakonodaje.

V tem smislu je Komisija v tri nedavne zakonodajne predloge, o katerih potekajo pogajanja (uredba MiCA³³, uredba DORA³⁴ in predlog o evropskih zelenih obveznicah³⁵), že vključila mandate za neposredni nadzor za EBA in ESMA ter nadzorne pristojnosti za tri evropske pristojne organe.

Komisija³⁶ išče tudi načine, kako obravnavati tveganje finančne stabilnosti zaradi prevelike odvisnosti od CNS iz Združenega kraljestva. Letos namerava predložiti ukrepe za zagotovitev privlačnejših CNS iz EU, tudi s pregledom nadzornega sistema EU za CNS. Komisija je v tem okviru nedavno opravila ciljno usmerjeno posvetovanje o pregledu okvira centralnega

³³ Nadzor EBA nad pomembnimi žetoni, vezanimi na sredstva, in pomembnimi e-denarnimi žetoni je vključen v predlog Komisije za uredbo MiCA (COM(2020) 593 final z dne 24. septembra 2020) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0593&qid=1649781782996>).

³⁴ Nadzor evropskih nadzornih organov nad ključnimi tretjimi ponudniki storitev IKT je vključen v predlog Komisije za uredbo DORA (COM(2020) 595 final z dne 24. septembra 2020) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=COM:2020:595:FIN>).

³⁵ Nadzor ESMA nad zunanjimi pregledovalci za evropske zelene obveznice je vključen v predlog Komisije za evropske zelene obveznice (COM(2021) 391 final z dne 6. julija 2021) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52021PC0391>).

³⁶ Komisarka McGuinness napoveduje predlagane nadaljnje korake za centralni kliring (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_5905).

kliringa v EU³⁷.

Komisija bo poleg tega razmislila o možnosti določitve različnih „načinov“ neposrednega nadzora kot morebitnem nadaljnjem koraku na področju neposrednega nadzora. Eden takih načinov bil lahko bil model „zvezdaste strukture“, pri katerem imajo pristojni nacionalni organi še naprej pomembno vlogo in uporabljajo svoje poznavanje nacionalnih posebnosti trgov in pravnih sistemov v korist centralnega nadzornega organa. Tako je že pri modelu, ki se uporablja pri enotnem mehanizmu nadzora, ali pri predlogu uredbe o ustanovitvi organa za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma³⁸.

5. ENOTNA PRAVILA IN DELOVANJE EVROPSKIH NADZORNIH ORGANOV

Ozadje in ugotovitve

„Okrepljena enotna pravila“ pomenijo celovitejša ter, kjer je ustrezno, bolj razčlenjena pravila na različnih ravneh zakonodaje in navodil EU. Kar zadeva bistvene elemente, to pomeni več pravil EU na ravni 1, in sicer v uredbah in direktivah. Kar zadeva nebistvene elemente, to pomeni več pravil EU v delegiranih ali izvedbenih aktih na ravni 2. Nadaljnja navodila in pojasnila so nato lahko zagotovljena v smernicah ali vprašanjih in odgovorih, ki jih izdajo evropski nadzorni organi, na ravni 3. Poleg tega je mogoče – namesto z direktivami – doseči uskladitev z neposredno upoštevanimi uredbami na ravni 1 za prihodnjo sektorsko zakonodajo ali za obstoječo zakonodajo, ki je na vrsti za pregled. Uredbe so lahko v tem primeru boljše izbira kot direktive, ker lahko države članice pri direktivah na splošno izberejo, kako bodo direktivo prenesle v nacionalno zakonodajo. Večja usklajenost bi se lahko dosegla tudi z različnimi stopnjami usklajevanja uredb ali direktiv ali z omogočanjem manjšega števila odstopanj od usklajenih pravil.

Kompromis med ravnama 1 in 2 je povezan tudi s širšim vprašanjem, kako doseči hitrost, prilagodljivost in kakovost v zakonodaji, kar je zlasti pomembno za sektorje, ki se hitro spreminjajo.

a) Povečanje usklajenosti v zakonodajnih aktih

Med posvetovanjem ni bila izkazana močna podpora deležnikov prihodnjemu daljnosežnemu usklajevanju v sektorski zakonodaji na ravni 1, ne glede na nekaj podpore večji usklajenosti pravil o čezmejnem zagotavljanju storitev.

b) Lajšanje uporabe usklajene zakonodaje z delegiranimi ali izvedbenimi akti

V zadnjih letih so bili primeri v zakonodaji o finančnih storitvah, ko so morali udeleženci na trgu in nadzorniki začeti uporabljati zakonodajne akte v trenutku, ko nekateri zadevni delegirani in izvedbeni akti³⁹, vključno z regulativnimi tehničnimi standardi ali izvedbenimi tehničnimi standardi, še niso bili sprejeti. Številni deležniki so opozorili, da je v nekaterih

³⁷ Ciljno usmerjeno posvetovanje o pregledu okvira centralnega kliringa v EU (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/regulatory-process-financial-services/consultations-banking-and-finance/targeted-consultation-review-central-clearing-framework-eu_en).

³⁸ Glej opombo 4.

³⁹ Na primer, Komisija je v primeru uredbe o taksonomiji izdala javno izjavo s pojasnilom, da bi bila skladnost z nekaterimi obveznostmi razkritja nemogoča, dokler ni zadevnega delegiranega akta (v primeru, ki se nanaša na tehnična merila za pregled).

primerih to lahko zelo skrb vzbujaajoče.

Ocena Komisije

a) Povečanje usklajenosti v zakonodajnih aktih

Deležniki niso izrazili podpore večji usklajenosti v obliki več pravil EU ali večje razčlenjenosti pravil EU na ravni 1 ali ravni 2. Komisija zato ne namerava pregledati obstoječe zakonodaje EU o finančnih storitvah zgolj za to, da bi uvedla bolj razčlenjena pravila na ravni 1 ali črtala določbe, ki omogočajo nacionalno diskrecijsko pravico. Vendar bo Komisija pri pregledu ali predlogu zakonodaje ocenila vpliv morebitne uvedbe bolj razčlenjenih pravil in omejitve stopnje nacionalne diskrecijske pravice v sektorski zakonodaji na ravni 1. Pri direktivah bo to zajemalo tudi oceno vpliva možnosti pretvorbe direktive v uredbo.

V zvezi s potrebo po zagotavljanju, da bo zakonodaja EU še naprej primerna za prihodnost in se bo zlahka prilagajala vedno hitrejšemu tehnološkemu in tržnemu razvoju, je pomembno, da so zakonodajalca, kadar je to mogoče in ustrezno, določita splošna načela na ravni 1 in podrobnejša pravila na ravni 2. To bi omogočilo hitrejši odziv na hiter razvoj trga.

b) Lajšanje uporabe usklajene zakonodaje z delegiranimi ali izvedbenimi akti

Zakonodajni akti na ravni 1 vsebujejo vse bistvene elemente zakonodaje, ki velja za določeno področje ali sektor, saj se lahko v administrativno oblikovanje predpisov Komisije delegirajo le nebistveni elementi. Načeloma je torej mogoče kateri koli zakonodajni akt uporabljati tudi brez ustreznih aktov na ravni 2. Vendar zgolj skladnost z načeli iz zakonodajnega akta ne da nujno vseh rezultatov, ki naj bi bili z zakonodajo doseženi. To zlasti velja za zahteve glede poročanja, pri katerih ob neobstoju izvedbenih aktov, v katerih so zagotovljene predloge, poročanje v prosti obliki ogroža skladnost in primerljivost. V takih primerih lahko prosta oblika tudi zaplete razlago podatkov s strani nadzornikov in vlagateljev, preden so na voljo pripadajoči izvedbeni akti.

Ta težava izhaja iz trenja med naslednjima pojavoma.

Prvi pojav je, da je za akte na ravni 2 zaradi njihove narave same potreben čas. V nekaterih primerih evropski nadzorni organi porabijo veliko časa, da na primer pripravijo osnutek regulativnih tehničnih standardov in izvedbenih tehničnih standardov, in sicer zaradi njihove zapletene in tehnične narave. Evropski nadzorni organi se tudi obširno posvetujejo z deležniki in izvajajo notranje postopke sprejemanja. Po tem evropski nadzorni organi in Komisija opravijo tehnične izmenjave, za katere je lahko tudi potreben čas, preden se postopek sprejemanja dejansko začne. Nazadnje, po sprejetju s strani Komisije nekatere akte na ravni 2, kot so delegirani akti Komisije in regulativni tehnični standardi, pregledata so zakonodajalca, kar lahko traja več mesecev. Vendar Komisija ne more pospešiti postopka s tem, da evropske nadzorne organe prosi, naj začnejo obravnavati akte na ravni 2 pred sprejetjem zakonodaje na ravni 1, ker zadevna pooblastila takrat še niso dokončana.

Drugi pojav je ta, da ko so zakonodajalca dosežeta dogovor o okvirnih načelih, se lahko nagibajo k določitvi, da se začne akt na ravni 1 uporabljati v kratkem času. To storijo zato, da bi bili hitro doseženi nameravani rezultati politike, vendar pa je zaradi tega zelo težko hkrati dokončati akte na ravni 2.

Komisija in evropski nadzorni organi breme udeležencev na trgu že zmanjšujejo z visoko stopnjo preglednosti pri pripravi tehničnih nasvetov in tehničnih standardov. Ta preglednost udeležencem na trgu omogoča, da svoje priprave začnejo na podlagi osnutkov. Ne glede na to osnutki nimajo pravne vrednosti in Komisija lahko nato tehnične standarde (ali druge akte na ravni 2) spremeni v skladu z zahtevami zakonodajalcev v postopku pregleda. Kadar so te spremembe večje, mora Komisija osnutek tehničnih standardov poslati nazaj evropskim nadzornim organom v nadaljnjo pripravo. Zato obstajajo omejitve glede tega, koliko lahko deležniki sklepajo iz prej objavljenih osnutkov tehničnih standardov, kadar lahko celo majhne spremembe zahtevajo, da se deležniki prilagodijo.

Komisija priznava, da so lahko nekatere določbe zakonodajnih aktov zahtevne za uporabo pred razglasitvijo delegiranih ali izvedbenih aktov. Prizadevala si bo za ozaveščanje o tej težavi tako pri zakonodajalcema kot pri evropskih nadzornih organih. Komisija spominja, da je bilo treba nekatere od teh težav v preteklost reševati s spremembami zadevnih glavnih zakonodajnih aktov za preložitev začetka uporabe. Poleg tega bo Komisija še naprej, kadar je ustrezno, prosila za neformalna predhodna navodila evropskih nadzornih organov o verjetnem časovnem okviru načrtovanih aktov na ravni 2, da bi se te informacije uporabile v zakonodajnem postopku, kadar je to koristno.

6. FINANCIRANJE

Ozadje in ugotovitve

Proračuni evropskih nadzornih organov temeljijo na 60-odstotnem prispevku pristojnih nacionalnih organov in 40-odstotnem prispevku iz proračuna EU. Pri ESMA je ta razdelitev rahlo drugačna, ker tudi subjekti, ki jih neposredno nadzira ESMA, tej agenciji plačujejo pristojbine za nadzor. Zakonodajalca nista podprla predlogov Komisije iz pregleda evropskih nadzornih organov 2019 za spremembo sistema financiranja, zato so pravila o financiranju ostala nespremenjena.

V posvetovanju je velika večina sodelujočih menila, da so določbe o financiranju ustrezne in evropskim nadzornim organom omogočajo, da pridobijo zadostne vire za izvajanje svojih nalog. Javni organi so trdili, da je trenutna razdelitev finančnih prispevkov 40/60 ustrezna. Navedli so, da je zato, ker je delo evropskih nadzornih organov v večjem delu povezano z javno funkcijo, pošteno in ustrezno, da financiranje večinoma temelji na javnih prispevkih. Nekateri javni organi, večinoma iz majhnih držav, so menili, da bi bilo mogoče delež financiranja iz proračuna EU povečati.

Sodelujoči iz finančne industrije so navedli, da je trenutni model financiranja primeren: (i) ker bi morale biti naloge regulativne narave financirane iz proračuna EU in (ii) ker bi morali naloge v zvezi s konvergenco nadzora financirati pristojni nacionalni organi, saj imajo neposredno korist od prizadevanj za konvergenco, nadzor pa je primarna odgovornost države. Sodelujoči iz finančne industrije so dalje trdili, da je v skladu s trenutnim modelom financiranja Evropski parlament pooblaščen za izvrševanje proračunskega nadzora nad evropskimi nadzornimi organi za del njihovega proračuna, ki se financira iz splošnega proračuna EU, s čimer je zagotovljeno, da se lahko uveljavlja odgovornost evropskih nadzornih organov.

Kljub splošni pozitivni oceni so bile ugotovljene nekatere težave v zvezi s pristojbinami, zaračunanimi subjektom nadzora za kritje stroškov mandatov ESMA za neposredni nadzor.

En javni organ je trdil, da bi moralo biti povečanje financiranja mandatov za neposredni nadzor krito s strani EU in ne iz povečanja pristojbin subjektov nadzora. ESMA je v posvetovanju opozoril⁴⁰ na vprašanje pomanjkanja prilagodljivosti sistema pristojbin, ki mu preprečuje, da bi prerazporedil vire na podlagi ugotovljenih tveganj. Poleg tega je število subjektov nadzora pri nekaterih nalogah neposrednega nadzora majhno ali verjetno majhno⁴¹. To lahko pomeni visoko raven pristojbin za majhne subjekte, saj sektorska zakonodaja zahteva, da pristojbine pokrivajo vse stroške zaradi nadzornih dejavnosti v zvezi s temi subjekti.

Ocena Komisije

V skladu s prejetimi povratnimi informacijami Komisija ne namerava predlagati zakonodajnih sprememb za spremembo trenutnega pravnega okvira za financiranje evropskih nadzornih organov.

Za obravnavo vprašanja pristojbin za nadzor in zagotovitev, da pristojbine ostanejo razumne glede na prihodke subjektov nadzora, Komisija poziva ESMA, naj preuči različne možnosti, ki so na voljo v sedanjem pravnem okviru. O ciljno usmerjenih spremembah sektorske zakonodaje se lahko razmisli, če se vsi mogoči nezakonodajni ukrepi za rešitev vprašanja izkažejo za nezadostne.

7. VARSTVO POTROŠNIKOV

Ozadje in ugotovitve

Krepitev varstva strank in potrošnikov je pomemben del mandata evropskih nadzornih organov. S pregledom evropskih nadzornih organov 2019 so bile povečane naloge teh organov in izboljšana orodja na tem področju. Na primer, v pregledu so bili ESMA naloženi: (i) usklajevanje navideznega nakupovanja, (ii) oblikovanje kazalnikov tveganja pri malih vlagateljih, (iii) zbiranje, analiza in poročanje o potrošniških trendih ter (iv) razširitev preiskav iz člena 22(4) uredb o evropskih nadzornih organih na morebitne grožnje varstvu potrošnikov ali vlagateljev.

V javnem posvetovanju je večina deležnikov menila, da evropski nadzorni organi pozitivno prispevajo k ohranjanju varstva potrošnikov in vlagateljev. Nekateri deležniki so poudarili, da so potrošniška vprašanja pogosto lokalna. To pomeni, da je ključnega pomena dobro sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi organi in evropskimi nadzornimi organi. Po mnenju večine sodelujočih evropski nadzorni organi zagotavljajo dodano vrednost z ugotavljanjem potrošniških vprašanj po vseh EU in izmenjavo dobrih praks med pristojnimi nacionalnimi organi. Poleg tega je večina sodelujočih opozorila, da imajo evropski nadzorni organi pomembno usklajevalno vlogo na notranjem trgu za čezmejno zagotavljanje storitev. Nekateri javni organi so v zvezi s tem zahtevali učinkovitejša usklajevalna pooblastila za nadzor čezmejnih storitev za zmanjšanje tveganja škode za potrošnike.

Ocena Komisije

⁴⁰ <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-responds-european-commission-consultation-esas>

⁴¹ Kot je nadzor ponudnikov storitev sporočanja podatkov, repozitorijev listinjenj in nekaterih ponudnikov referenčnih vrednosti.

Komisija meni, da trenutno niso utemeljene zakonodajne spremembe uredb o ustanovitvi evropskih nadzornih organov na področju varstva potrošnikov. Vendar pa bo Komisija med stalnimi pregledi sektorske zakonodaje skrbno preučila sedanji pravni okvir in predlagala ustrezne spremembe za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti pri varstvu potrošnikov. V tem smislu bi sprememba v zvezi s platformami za sodelovanje v pregledu uredbe Solventnost II⁴², predlagana 22. septembra 2021: (i) EIOPA omogočila okrepljeno vlogo pri obravnavi bonitetnih vidikov v zapletenih čezmejnih primerih in (ii) povečala pooblastila EIOPA za zmanjšanje tveganj za varstvo potrošnikov, kadar se zavarovanja ponujajo čezmejno. Prihajajoča strategija za naložbe malih vlagateljev⁴³ bo še ena priložnost za nadaljnje zakonodajne izboljšave v korist varstva potrošnikov.

Evropski nadzorni organi so pozvani tudi k nadaljnji uporabi vseh razpoložljivih orodij za doseganje ciljev glede varstva potrošnikov in vlagateljev. Ta orodja vključujejo poročila o potrošniških trendih, nadzorniških toplotnih kartah, medsebojnih strokovnih pregledih ter opozorila/analize poročil o lastni oceni tveganj in solventnosti v zavarovalnem in pokojninskem sektorju.

8. SISTEMSKO TVEGANJE

Ozadje in ugotovitve

V odziv na svetovno finančno krizo so bili evropski nadzorni organi, skupaj z Evropskim odborom za sistemska tveganja (ESRB), pooblašteni, da prispevajo k makrobonitetnemu nadzoru finančnega sistema EU ter preprečevanju in blaženju sistemskega tveganja, saj je sozakonodajalec menil, da je pomembno, da se ureditev nadzora v EU ne osredotoča le na posamezna podjetja, temveč zagotavlja tudi stabilnost finančnega sistema kot celote.

Večina sodelujočih v javnem posvetovanju je navedla, da je trenutna arhitektura finančnega nadzora, ki ga izvajajo evropski nadzorni organi in ESRB, izboljšala sodelovanje in usklajevanje funkcij v zvezi s sistemskim tveganjem med pristojnimi organi. Deležniki so zlasti opredelili sodelovanje med evropskimi nadzornimi organi in ESRB v zvezi s stresnimi testi kot primer dobre prakse. Medtem ko evropski nadzorni organi dobro usklajujejo celotni postopek stresnega testiranja, so številni sodelujoči prosili za dodano racionalizacijo postopka. In sicer zato, ker je stopnja podrobnosti pri poročanju o stresnem testiranju zahtevna za pristojne nacionalne organe in subjekte nadzora zaradi postopka zagotavljanja kakovosti. Zato so nekateri deležniki predlagali pristop k zagotavljanju kakovosti stresnih testov, ki bolj temelji na tveganju. Poleg tega je nekaj deležnikov iz industrije prav tako izrazilo pomisleke glede objave rezultatov stresnega testiranja, ki je povezana z nekaterimi tveganji motenj na trgu, če širša javnost ne dojame v celoti vseh odtenkov rezultata testiranja.

Ocena Komisije

Komisija ne vidi trenutne potrebe po zakonodajnih spremembah na tem področju, vendar pa evropske nadzorne organe in ESRB poziva k nadaljnji racionalizaciji postopka stresnega testiranja. Komisija opozarja tudi na dodano vrednost zagotavljanja visoke stopnje preglednosti glede rezultatov stresnega testiranja, vključno z objavo posameznih rezultatov v

⁴² Glej opombo 18.

⁴³ Evropska komisija je v svojem novem [akcijskem načrtu za unijo kapitalskih trgov](#) iz septembra 2020 objavila namero, da bo v prvi polovici leta 2022 objavila strategijo za naložbe za male vlagatelje v Evropi.

zavarovalnem sektorju.

Nadalje, evropske nadzorne organe, ESRB in pristojne organe se spodbuja, naj: (i) še naprej krepijo svoje sodelovanje glede vprašanj v zvezi s sistemskim tveganjem v vseh delih finančnega sektorja in (ii) krepijo svoja prizadevanja za oblikovanje skupnih kazalnikov sistema tveganja ob upoštevanju interakcij med sektorji, ki jih nadzirajo.

9. ZAKLJUČEK

Evropski nadzorni organi od zadnjega pregleda teh organov leta 2019 še naprej učinkovito in uspešno opravljajo svoje naloge, tudi v času nedavnih zahtevnih okoliščin zaradi pandemije COVID-19. Ukrepi evropskih nadzornih organov med pandemijo COVID-19 so pokazali njihovo sposobnost učinkovitega usklajevanja delovanja nacionalnih organov. Komisija to vidi kot jasen znak, da je splošna arhitektura evropskega sistema finančnega nadzora – ki ima ključno vlogo za tri evropske nadzorne organe – večinoma primerna in dobro deluje.

Začeli so se kazati vidni učinki sprememb, uvedenih s pregledom evropskih nadzornih organov 2019. Na primer, novi postopek medsebojnega strokovnega pregleda se je izkazal za hitro in učinkovito orodje za konvergenco, kot je pokazala njegova prva uporaba v zadevi Wirecard.

Tudi povratne informacije deležnikov o spremembah, uvedenih z zadnjim pregledom evropskih nadzornih organov 2019, so na splošno pozitivne. Kljub temu so sodelujoči v posvetovanju opozorili na nekatera preostala vprašanja, zlasti v zvezi z upravljanjem evropskih nadzornih organov. Komisija je še naprej pozorna na dejstvo, da ureditev upravljanja evropskih nadzornih organov – v okviru katere odločitve sprejema 27 nacionalnih nadzornikov – ne zagotavlja vedno, da se orodja za konvergenco in drugi instrumenti, ki so na voljo evropskim nadzornim organom, uporabljajo na najučinkovitejši način.

Ker so se spremembe uredb o evropskih nadzornih organih začele uporabljati šele leta 2020⁴⁴, Komisija meni, da je potrebnega več časa za oceno celotnega vpliva zadnjega pregleda pred razmislekom o morebitnih novih spremembah uredb o evropskih nadzornih organih. Zato Komisija meni, da je prezgodaj, da bi v tej fazi predlagala zakonodajne spremembe uredb o evropskih nadzornih organih. Vendar pa če Komisija ugotovi, da so potrebne spremembe pri nadzoru kot odziv na nov razvoj dogodkov ali pomanjkljivosti, lahko predlaga ciljno usmerjene spremembe v sektorski zakonodaji za izboljšanje konvergence nadzora in nadzora samega.

Poleg tega je pregled razkril nekatera področja, na katerih je mogoče uvesti izboljšave brez potrebe po zakonodajnih spremembah. Kot je prikazano v tem poročilu, bo Komisija sodelovala z evropskimi nadzornimi organi, da bi ocenili, ali in na katerih področjih so nezakonodajni ukrepi utemeljeni. Cilj teh nezakonodajnih ukrepov bi bil spodbujati konvergenco nadzora in skladen nadzor, kar je ključni gradnik pri oblikovanju dejanske unije kapitalskih trgov. Komisija se veseli nadaljnega sodelovanja z Evropskim parlamentom, državami članicami in deležniki na tem področju ter bo sodelovala z evropskimi nadzornimi organi v skladu s tem poročilom.

⁴⁴ Mandati ESMA za neposredni nadzor so se začeli uporabljati 1. januarja 2022.