Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om verksamheten i de europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA) och Europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS)

[COM(2014) 509 final]

och om Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Europeiska systemrisknämndens (ESRB) uppdrag och organisation

[COM(2014) 508 final]

(2015/C 251/07)

Föredragande: Carmelo CEDRONE

Den 8 augusti 2014 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om verksamheten i de europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA) och Europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS)"

COM(2014) 509 final

och om

"Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Europeiska systemrisknämndens (ESRB) uppdrag och organisation"

COM(2014) 508 final.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 februari 2015.

Vid sin 505:e plenarsession den 18–19 februari 2015 (sammanträdet den 18 februari 2015) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 166 röster för, 5 röster emot och 11 nedlagda röster.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Kommittén välkomnar informationen från kommissionen ([1]) och stöder behovet av att vidta korrigerande åtgärder för att det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) ska fungera bättre. EESK anser också att man måste främja en systemisk strategi på medellång till lång sikt och skynda på arbetet med att utforma strukturella lösningar för att rationalisera de europeiska tillsynsmyndigheternas (ESA) arbete. Det är av yttersta vikt att den nya tillsynsstrukturen och de nya rättsliga ramarna kan garantera det finansiella systemets stabilitet och tillväxt – som bör bygga på konjunkturutjämning – och förhindra en ensidig utveckling av skuggbanksektorn.

1.2 Kommittén framhåller att Europeiska systemrisknämndens (ESRB) och ESA-myndigheternas verksamhet måste bli effektivare. I detta syfte är det nödvändigt att se över ESA-myndigheternas reglerande funktion och att verkligen genomföra den **kostnads-nyttoanalys av strukturerna, förvaltningen och beslutsprocesserna** som antagits av ESRB och ESA-myndigheterna, att finjustera de operativa verktyg som de har till sitt förfogande och att effektivisera den övergripande strukturen hos det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS).

1.3 Kommittén anser att dessa korrigerande åtgärder i första hand bör inriktas på att **minimera de procykliska effekter** som tillsynsregler och **konflikter mellan EU:s intressen och nationella intressen har**, och **optimera** tillsynsstrukturens **kostnads–nyttoförhållande** samt **skydda konsumenterna** mot eventuella otillbörliga affärsmetoder från intermediärernas sida. I nuläget återstår fortfarande två frågor:

a) Kommer den nya tillsynsmekanismen att resultera i överdriven reglering som kan inverka negativt på bankernas operativa smidighet och driftskostnader?

([1]) COM(2014) 508 final och COM(2014) 509 final av den 8 september 2014.

b) Kommer man att lyckas undvika, eller åtminstone begränsa, riskerna för nya kriser och göra det finansiella systemet effektivare, säkrare och öppnare och därigenom skydda kunderna/konsumenterna?

1.4 **När det gäller ESRB** och dess förvaltning välkomnar kommittén kommissionens förslag att **utnämna ECB:s ordförande till ordförande även för ESRB**, och att utse en **ny verkställande direktör** med operativa uppgifter, bland annat att fungera som en förbindelselänk mellan ordföranden och det allmänna rådet, med beaktande av potentiella intressekonflikter. Vi anser att det är lämpligt att omorganisera ESRB:s organ, både ur kvantitativ och ur kvalitativ synvinkel, men vi anser också att man måste se till att dels säkerställa att medlemsstaterna är korrekt representerade i det allmänna rådet, dels stärka oberoendet hos ledamöterna i den rådgivande vetenskapliga kommittén.

1.5 Med hänsyn till de funktioner och processer som antagits av ESRB anser kommittén att det är av avgörande betydelse att genomföra olika former för **samordning mellan ESRB, ECB och den gemensamma tillsynsmekanismen** och att utnyttja systemrisknämndens specifika egenskaper, såväl när det gäller dess kapacitet att även företräda de länder där euron inte är nationell valuta som dess breda mandat, som omfattar hela det finansiella systemet. Kommittén ser positivt på ett ökat **deltagande av ESRB i lagstiftningsprocessen** på relevanta områden och en förstärkt samordning med ESA-myndigheterna.

1.6 Vad gäller ESA-myndigheterna anser kommittén att man bör vidta korrigerande åtgärder för att säkra att EU:s intressen tillgodoses. I detta syfte är det nödvändigt att **ESA-myndigheterna har en förvaltning som möjliggör en effektiv användning av inbördes utvärdering och en bindande medlarfunktion i syfte att säkra konvergensen mellan systemen och utveckla en gemensam tillsynskultur**.

1.7 Vidare anser kommittén att förfarandena för ESA-myndigheternas reglerande funktion bör vara mer transparenta, även i anslutning till offentliga hearingar som genomförs av myndigheterna, i syfte att främja ett **ökat deltagande av företrädare för sektorns konsumenter och arbetstagare**. **ESA-myndigheterna bör även i högre grad delta i utformningen av primärrätten**. En ökad samordning mellan ESA-myndigheterna och mellan dessa och ESRB bör ytterligare stärka **den gemensamma kommitténs roll**.

1.8 **ESA-myndigheternas strukturella och organisatoriska omkostnader bör rationaliseras**. Detta bör åtföljas av en öppen ansvarighetsprocess som syftar till en logistisk och funktionell rationalisering.

1.9 I syfte att förbättra förmågan att göra ekonomiska och finansiella prognoser anser vi att ESFS bör bygga upp ett effektivt samarbete med andra nationella och internationella institutioner för att få till stånd en delad förvaltning av systemriskerna.

1.10 *Sammanfattning av kommitténs förslag*

1.10.1 *Den inre marknaden*: Främja åtgärder för att underlätta samordningen mellan ESFS, den nya organisationen av den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen för att främja utvecklingen av ett effektivt och ändamålsenligt europeiskt tillsynssystem.

1.10.2 *Förenkling, insyn och effektivitet*: Rationalisera ESFS-institutionernas reglerande funktion i syfte att förenkla regelverket så att förfarandena blir öppnare och effektivare.

1.10.3 *Styrning*: Främja en strategi på medellång sikt i syfte att genomföra en organisatorisk och funktionell konsolideringsprocess hos tillsynsmyndigheterna. Man skulle då kunna uppnå stordriftsfördelar genom att överväga en lösning med ett gemensamt säte och genom att införa en så kallad *twin peaks*-modell.

1.10.4 *EMU*: Främja mekanismer som stöder prioriteringarna i länderna i euroområdet, särskilt bankmarknaden och den gemensamma tillsynsmekanism som innehåller särskilda villkor för anslutning av länder utanför euroområdet.

1.10.5 På grundval av upplysningarna i detta yttrande anser EESK att:

a) ESRB:s rådgivande vetenskapliga kommitté och ESA-myndigheternas relevanta kommittéer och expertgrupper snarast möjligt bör lägga fram konkreta förslag till förbättringar efter att ha samrått med intressegrupperna.

b) Kommissionen samtidigt bör undersöka möjligheten att genomföra fler strukturella åtgärder när det gäller ESFS:s organisation och mekanismerna för dess finansiering.

2. **Bakgrund**

2.1 I Europa har den ekonomiska och finansiella krisen visat att det är nödvändigt att ompröva tillsyns- och regleringsramarna för bankverksamhet och finansiella intermediärer. Man har lagt stor vikt vid ESFS-institutionernas funktionsduglighet och effektivitet.

2.2 På grundval av rekommendationerna i Larosièrerapporten från 2009 ([2]) har kommissionen utarbetat ett helt åtgärdspaket för att stärka det ömsesidiga beroendet och samordningen mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och öka betydelsen av makrotillsyn.

2.3 I januari 2010 utarbetade EESK ett yttrande om förordningarna om inrättandet av ESRB och ESA-myndigheterna ([3]). I detta yttrande påpekade EESK återigen vikten av en gemensam finanstillsynsmekanism i EU, och vi lade fram vissa specifika förslag till ändringar av förordningarna om inrättandet av ESRB och ESA-myndigheterna.

2.4 Genom särskilda förordningar inrättade Europaparlamentet och rådet under 2010 Europeiska systemrisknämnden (ESRB) och de tre europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA-myndigheterna) – Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma), som tillsammans med den gemensamma kommittén för de europeiska tillsynsmyndigheterna och Europeiska systemrisknämnden utgör det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS).

2.5 ESFS påbörjade sitt arbete i januari 2011. I förordningarna om inrättande av ESFS-institutionerna ([4]) fastställs att kommissionen ska lägga fram en rapport om ESRB:s och ESA-myndigheternas arbete under de första tre verksamhetsåren, som inleddes den 1 januari 2011.

2.6 För att kunna utföra sitt uppdrag anordnade kommissionen en offentlig hearing (maj 2013) och ett offentligt samråd (april–juli 2013) som syftade till en översyn av det europeiska systemet för finansiell tillsyn.

2.7 På grundval av resultaten från de deltagande intressenterna, ESA-myndigheternas självutvärderingar ([5]), Europaparlamentets resolution från mars 2014 om översynen av ESFS ([6]) samt IMF:s ([7]) och Europaparlamentets ([8]) studier har kommissionen utarbetat två separata rapporter, en rapport om ESRB och en rapport om ESA-myndigheterna och ESFS.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 Detta yttrande om kommissionens rapporter om arbetet i ESRB och ESA-myndigheterna är baserat på utvärderingen av ESRB:s och ESA-myndigheternas verksamhet och påskyndandet av den gemensamma tillsynsmekanismen under det senaste året.

3.2 Kommittén har vid upprepade tillfällen uttalat sig till förmån för ESFS och vill återigen framhålla sin uppskattning beträffande det arbete som utförts av ESRB och ESA-myndigheterna under de första tre åren av deras existens.

3.3 När det gäller funktionen hos det europeiska systemet för finansiell tillsyn har man funnit områden där det finns utrymme för förbättringar både beträffande organisation och styrning och i samband med operativa processer och instrument. Kommittén ställer sig bakom de möjliga insatsområden som kommissionen anger i sina rapporter. Man bör även anta en systemövergripande strategi på medellång till lång sikt, och det är nödvändigt att förstärka förslagen om konsument- och arbetstagarskydd.

([2]) Rapport från högnivågruppen för finansiell tillsyn av den 25 februari 2009, s. 25: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

([3]) EUT C 339, 14.12.2010, s. 34.

([4]) Förordningarna (EU) nr 1092/2010, 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010 av den 24 november 2010, EUT L 331, 15.12.2010, s. 12.

([5]) Den gemensamma kommittén (Joint Committee/JC 2012 100), *Self Assesment Report of the European Supervisory Authorities*, 21 december 2012 (konfidentiellt dokument).

([6]) Europaparlamentets resolution av den 11 mars 2014 med rekommendationer till kommissionen om översynen av det europeiska systemet för finansiell tillsyn.

([7]) IMF, *Financial Sector Assessment Program at EU Level*, mars 2013.

([8]) PE 507.490 (om ESRB) och PE 507.446 (om ESA-myndigheterna), oktober 2013.

3.4 EESK anser att ESRB:s verksamhet har visat på behovet att undersöka möjligheterna till en annan kvantitativ och kvalitativ sammansättning av dess olika organ – det allmänna rådet, styrkommittén, den rådgivande tekniska kommittén och den rådgivande vetenskapliga kommittén – och finna en lösning när det gäller utnämningen av systemrisknämndens andra ordförande, eftersom den första ordförandens mandatperiod löper ut i december 2015. Vad gäller förfarandena har det visat sig att det finns utrymme för förbättringar både vad gäller nämndens deltagande i lagstiftningsprocessen och tidsramen för interna beslutsförfaranden.

3.5 Enligt EESK har ESA-myndigheternas verksamhet visat att det finns ett behov av att ompröva deras reglerande och övervakande roll, stärka deras roll i samband med konsumentskyddet och se över sammansättningen av deras organ för att skapa en bättre balans mellan EU:s och de enskilda ländernas intressen. Den övergripande tillsynsstrukturen behöver eventuellt revideras, både vad gäller mekanismerna för finansiering av de olika myndigheterna, den logistiska strukturen och själva tillsynsmodellen. Problemställningarna i detta avseende omfattar frågan om en rationalisering av huvudsätena och en organisatorisk effektivisering beträffande funktioner och ansvarsområden.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 *Europeiska systemrisknämnden (ESRB)*

4.1.1 Kommittén anser att ESRB även i fortsättningen kan spela en mycket viktig roll när det gäller att förhindra systemrisker, även efter införandet av den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM). Det finns åtminstone tre skäl till detta: a) antagandet av ett gemensamt tillsynssystem kräver bättre samordning såväl inom banksektorn som mellan de andra finansiella marknaderna; b) övervakningen av de stora bankkoncernerna med systemisk relevans stärker även ESRB:s roll med avseende på samspelet med ECB; c) det faktum att företrädare för såväl euroområdet som länderna utanför euroområdet deltar i ESRB innebär att den även har en stabiliserande inverkan på variabler som inte ingår i den monetära unionen. Mot denna bakgrund kan man förvänta sig att förändringar när det gäller styrning och interna processer kan förbättra ESRB:s funktion och dess samspel med ESA-myndigheterna och ECB.

4.1.2 Kommittén är positiv till en ändring av den kvantitativa och kvalitativa sammansättningen av ESRB:s organ, men vi anser att man bör undersöka vilka konsekvenser en minskning av antalet medlemmar i det allmänna rådet kan få för de enskilda medlemsstaternas representativitet. Vid en eventuell minskning av antalet medlemmar i rådet bör det inrättas tematiska arbetsgrupper och kommittéer. Vidare är det nödvändigt att bibehålla en jämlik representation när det gäller de olika intressenterna och samtidigt stärka den rådgivande vetenskapliga kommitténs roll. Mot denna bakgrund förefaller idén att slå samman denna kommitté med den rådgivande tekniska kommittén inte så lämplig.

4.1.3 EESK anser att ESRB kan bli mer effektivt om man genomför kommissionens förslag att utnämna ECB:s ordförande till ordförande för ESRB och samtidigt utse en verkställande direktör med operativa uppgifter som tjänstgör som en förbindelselänk mellan ordföranden och det allmänna rådet.

4.1.4 Kommittén anser att ESRB i större utsträckning måste delta i lagstiftningsprocessen genom att det fastställs specifika mekanismer för samråd med ESRB innan man antar lagstiftningsförslag i viktiga frågor. Kommittén stöder tanken på ett formellt deltagande av en företrädare för ESRB i rådet (Ekofin) och ekonomiska och finansiella kommittén i enlighet med bestämmelser och villkor som ska fastställas närmare.

4.1.5 En smidigare och snabbare beslutsprocess skulle göra ESRB mer effektivt. ESRB bör uppmana den rådgivande vetenskapliga kommittén att genomföra en självutvärdering av de interna förfarandena i syfte att föreslå en alternativ modell, som är mer inriktad på det finansiella systemets dynamik. Kommittén anser också att ESRB bör anta förfaranden som syftar till att stärka uppföljningen av varningar och rekommendationer.

4.1.6 ESRB:s verksamhet bör baseras på en djupare samverkan med övriga EU-organ, i synnerhet de olika ESA-myndigheterna. ESRB bör uppmanas att snarast möjligt lägga fram ett förslag till olika metoder för kommunikation och utbyte av data mellan de olika ESFS-institutionerna. Kommittén påpekar dessutom att det är viktigt att genomföra olika former för samordning mellan ESRB och de nationella makrotillsynsmyndigheter som håller på att inrättas, också för att undvika dubbel representation i ESRB. Det är nödvändigt att lägga grunden till ett mer fruktbart samarbete mellan ESRB och Europeiska centralbanken, med tanke på bankens nya befogenheter på området för makrotillsyn.

4.2 *De europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA) och Europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS)*

4.2.1 Om ESA-myndigheterna ska fungera mer effektivt krävs det en del ändringar av deras befintliga institutionella och operativa struktur. Framför allt är det nödvändigt att effektivisera deras reglerande roll, deras roll på konsumentskyddsområdet samt styrning och förfaranden. Man bör även utforma korrigerande åtgärder för ESA-myndigheternas finansieringsmekanismer och organisatoriska struktur.

4.2.2 Den reglerande rollen bör åtföljas av mer transparenta förfaranden för att säkra tidsplaner som är bättre anpassade till de olika etapperna i anslutning till offentliga samråd och konsekvensanalyser som kombinerar en statistisk-redovisningsmässig strategi med en kvalitativ. ESA-myndigheterna bör fastställa effektiva mekanismer för samspelet med företrädarna för sektorns konsumenter och arbetstagare. De bör i högre grad involveras i utformningen av lagstiftningen på nivå 1. Vi anser att det är oerhört viktigt att inrätta en öppen mekanism för samråd med ESA-myndigheterna innan lagförslag i viktiga frågor antas, eftersom detta kommer att vara till hjälp för parlamentet och kommissionen vid deras bedömning av konsekvenserna av de åtgärder som vidtagits och för att fastställa en mer exakt och effektiv tidsram för genomförandet. Vidare stöder kommittén idén att utforma bestämmelser om att ESA-myndigheternas ordförande formellt ska delta i Ekofinrådet.

4.2.3 Kommittén stöder kommissionens uppmaning till ESA-myndigheterna att som ett led i deras nuvarande styrning förstärka de funktioner och mekanismer som skulle kunna bidra till att säkra att man vidtar åtgärder vid rätt tidpunkt, vilket skulle gagna EU som helhet. Först och främst måste mekanismen för lösande av tvister mellan nationella myndigheter stärkas, och det måste skapas klarhet beträffande mekanismens nuvarande funktion, samtidigt som eventuella korrigerande åtgärder måste bedömas.

4.2.4 På medellång sikt anser EESK att det vore lämpligt att utvärdera sådana strukturella och korrigerande åtgärder beträffande ESA-myndigheternas nuvarande förvaltningssystem i syfte att stärka en oberoende representation på de olika beslutsnivåerna.

4.2.5 De enskilda ESA-myndigheterna bör ha möjlighet att i högre grad samordna sin verksamhet med övriga ESA-myndigheters. Det vore lämpligt att de inrättar en kommitté eller en expertgrupp som så snart som möjligt genomför en självutvärdering för att främja mekanismen för inbördes granskning, stärka den gemensamma kommitténs roll och utarbeta särskilda förfaranden för samordning och informationsutbyte. EESK anser att man bör ålägga ESA-myndigheterna att snarast möjligt effektivisera sin verksamhet och utforma rekommendationer för en eventuell omfördelning av uppgifterna till de enskilda myndigheterna och till den gemensamma kommittén.

4.2.6 Samordningen mellan ESA-myndigheterna bör baseras på ett likvärdigt system för uppgifter och befogenheter. Det vore lämpligt att ge alla ESA-myndigheter möjlighet att genomföra stresstester baserade på EBA-modellen. Samordningen mellan ESA-myndigheterna bör ta vederbörlig hänsyn till de olika graderna av integration och harmonisering på EU-nivå inom de olika sektorer som övervakas.

4.2.7 Kommittén stöder kommissionens fokus på behovet av ett närmare samarbete mellan ESA-myndigheterna på området för konsumentskydd, särskilt med avseende på den typ av produkter som tillhandahålls och deras överensstämmelse med kundernas profiler. Åtgärder för att främja finansiell utbildning bör också förstärkas. Vidare är det nödvändigt att uttryckligen vidga ESA-myndigheternas uppgifter till att omfatta skydd av sektorns arbetstagare, särskilt med tanke på effekterna av de försäljningsmodeller och ersättningssystem som används av de finansiella intermediärerna. Vi föreslår att ESA-myndigheterna antar en etisk kod för sin verksamhet och offentliggör en gemensam årlig rapport om konsumentskydd och skydd av arbetstagare. Kommittén anser att den gemensamma kommittén bör spela en ledande roll på dessa områden i syfte att harmonisera standarderna beträffande skyddet av konsumenterna och arbetstagarna inom sektorn tvärs över de enskilda myndigheternas olika ansvarsområden.

4.2.8 De uppgifter som anförtrotts ESA-myndigheterna och trenderna på finansmarknaderna gör det nödvändigt att stärka följande:

a) ESA-myndigheternas ansvarsområden och samordningen av dem i inkluderande finanssektorer, särskilt i fråga om mikrokrediter och investeringar i resultat (*impact investing*), bland annat genom ett ökat deltagande av företrädare för sektorn i ESRB:s rådgivande vetenskapliga kommitté och intressegrupper.

b) Den gemensamma kommitténs roll och dess möjligheter att anta effektiva och snabba förfaranden, samt ge ESA-myndigheternas personal en mer framträdande roll i de förberedande organen.

4.2.9 Vad gäller finansieringen av ESA-myndigheterna bör övergången till en finansieringsmodell som bygger på privata medel bedömas på grundval av en fördjupad analys av fördelar och eventuella nackdelar. EESK föreslår att möjligheten att öka den andel av ESA-myndigheternas budget som täcks av skatter och avgifter ska betraktas som en tillfällig åtgärd gällande under en femårsperiod, och att utgifterna endast kan ökas motsvarande de extra medel som eventuellt avsatts till ESA-myndigheterna. Vi uppmanar kommissionen att under den femåriga övergångsperioden även genomföra en konsekvensanalys för att bland annat utvärdera alternativa finansieringsmekanismer i syfte att minska risken för en dubblering av kostnaderna för tillsyn, att rationalisera användningen av de offentliga resurserna och att undvika att kostnaderna överförs på slutkonsumenterna.

4.2.10 Om ESA-myndigheterna rationaliserar sina omkostnader med hjälp av en logistisk omorganisation skulle de bli mer hållbara. Kommittén välkomnar kommissionens förslag om ett gemensamt säte för ESA-myndigheterna, eftersom detta också skulle bidra till en mer effektiv dialog och samordning mellan myndigheterna.

4.2.11 Den logistiska och operativa rationaliseringen är nära knuten till den underliggande tillsynsmodellen. Vi uppmanar därför kommissionen att på mellanlång sikt undersöka om det finns anledning att revidera den europeiska tillsynsstrukturen och att optimera den i förhållande till tre variabler – funktioner, marknader och intermediärer – samt att överväga att införa en tvådelad modell (*twin peaks*-modell).

4.2.12 Slutligen anser EESK att det är nödvändigt att stärka den demokratiska kontrollen och övervakningen av verksamheten inom Europeiska systemrisknämnden och de europeiska tillsynsmyndigheterna.

Bryssel den 18 februari 2015.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE