



Brüsszel, 2014.8.8.
COM(2014) 509 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az európai felügyeleti hatóságok (EFH-k) és a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének (PFER) működéséről

{SWD(2014) 261 final}

1) BEVEZETÉS

A három európai felügyeleti hatóság (EFH-k) – az Európai Bankhatóság (EBH), az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA) és az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA) – az illetékes nemzeti hatóságok hálózatával, az EFH-k vegyes bizottságával és az Európai Rendszerkockázati Testülettel (ERKT) együttműködésben alkotja a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerét (PFER).

A pénzügyi felügyeleti rendszer pénzügyi válság által feltárt hiányosságainak fényében 2008-ban Barroso elnök felkért egy magas szintű szakértőkből álló csoportot (Jacques de Larosière vezetésével), hogy készítsenek javaslatokat az európai felügyeleti intézkedések megerősítésére, egy hatékonyabb, integrált és fenntartható európai felügyeleti rendszer létrehozása érdekében. A csoport által kiadott ajánlások alapján a Bizottság 2009 októberében javaslatokat fogalmazott meg a pénzügyi felügyelet megerősítésére. A javaslatokat 2010. novemberben a társjogalkotók elfogadták. Az EFH-k 2011 januárjában megkezdték működésüket.

Az EFH-k alapító rendeletei¹ arra kötelezik a Bizottságot, hogy 2014 elején általános jelentést tegyen közzé a hatóságok működési eredményei kapcsán szerzett tapasztalatairól és az ezen rendeletekben foglalt eljárásokról. A jelentést az Európai Parlament és a Tanács elé kell terjeszteni, adott esetben kísérő javaslatokkal együtt.

A Bizottság az érdekelt felek széles körének részvételével részletesen kiértékelte az EFH-k működését, megalakulásuktól egészen 2013 decemberéig. Az Európai Bizottság a PFER-felülvizsgálattal kapcsolatosan 2013 májusában nyilvános meghallgatást tartott, valamint 2013. április és július között az érdekelt felekkel nyilvános és célzott konzultációt folytatott. Kellő mértékben figyelembe vette az EFH-k önértékelését², a 2014. márciusi PFER-felülvizsgálatról szóló európai parlamenti határozatot³, valamint az IMF⁴ és az Európai Parlament tanulmányait⁵.

A felülvizsgálat megállapította, hogy a rövid jelentéstételi időszak ellenére az EFH-k összességében jól teljesítettek. Sikeresen kiépítették működési szervezetüket, megbízatásaik

¹ Lásd a 2010. novemberi 24-i 1093/2010/EU, 1094/2010/EU és 1095/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendeleteket (HL L 331., 2010.12.15., 12–119. o.).

² Vegyes bizottság (JC 2012 100): Az európai felügyeleti hatóságok önértékelési jelentése, 2012. december 21. (nem nyilvános).

³ Az Európai Parlament 2014. március 11-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének (PFER) felülvizsgálatáról.

⁴ Nemzetközi Valutaalap: Uniós szintű pénzügyi ágazati értékelési program, 2013. március.

⁵ Lásd PE 507.490 (az ERKT-ről) és PE 507.446 (az EFH-król), 2013. október.

tekintetében elkezdtek eredményeket felmutatni, és kialakították saját profiljukat. A fejlesztésre szoruló területeken a jelentés rövid távú intézkedéseket határoz meg, a lehetséges középtávú fejlesztésekkel kapcsolatosan pedig a további értékelés szükségességére mutat rá. Az EFH-k/PFER működésének részletesebb értékelését a szóban forgó jelentés mellékletét képező szolgálati munkadokumentum tartalmazza.

Az EFH-k/PFER teljesítményének időszakos felülvizsgálata mellett a Bizottságnak 2014. június 16-áig jelentést kell készítenie az alapító rendeletek 11. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottságnak adott, szabályozástechnikai standardok elfogadására irányuló felhatalmazásról. A szóban forgó jelentést e jelentés I. melléklete tartalmazza.

2) AZ EFH-K MEGBÍZATÁSA ÉS FELADATAI

Az új felügyeleti keret, melynek középpontjában az ERKT és az EFH-k állnak, mérföldkő a pénzügyi válság kitörése óta az Európai Bizottság által kezdeményezett átfogó reformok között. Az EFH-k általános célkitűzése az, hogy Unió-szerte fenntartható módon erősítsék meg a pénzügyi rendszer stabilitását és hatékonyságát.

Konkrétabban megfogalmazva az EFH-k felállításának célja az volt, hogy gondoskodjanak a nemzeti felügyeletek közötti szorosabb együttműködésről és információcseréről, előmozdítsák a határokon átnyúló problémákra kidolgozott uniós megoldások átvételét, valamint elősegítsék a szabályok egységes értelmezését és alkalmazását. Egységes standardok kidolgozásával, valamint a konvergencia és összhang biztosításával a pénzügyi felügyelet területén az EFH-knak kell irányítaniuk egy mind a 28 tagállamra érvényes, egységes szabálykönyv továbbfejlesztését, ezáltal hozzájárulva az egységes piac működéséhez.

E célból az alapító rendeletek és a későbbi másodlagos uniós jogszabályok az EFH-knak szabályozási, felügyeleti, valamint a pénzügyi stabilitásra és a fogyasztóvédelemre irányuló szerep- és jogköröket adtak, beleértve a következőket:

- Technikai standardtervezetek kidolgozása, valamint iránymutatások és ajánlások kiadása a jobb szabályozási elveket betartva;
- Vélemények megfogalmazása az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság számára;
- A nemzeti felügyeletek közötti nézetkülönbségek rendezése olyan területeken, ahol a jogszabályok a felek együttműködését és megállapodását írják elő;
- A technikai jellegű uniós szabályok következetes alkalmazásának elősegítése (többek között partneri felülvizsgálatokkal);
- A cselekvés összehangolása rendkívüli helyzetekben;

- Az ESMA közvetlen felügyeleti jogkört gyakorol a hitelminősítő intézetek és a kereskedési adattárak fölött;
- A megbízatásuk teljesítéséhez szükséges információk gyűjtése;

Néhány EFH-jogkört az uniós jogi aktusok még részletesebben ismertetnek⁶. Az EFH-knak kötelessége az alapító rendeletekben⁷ megállapított uniós jogi aktusok, az ezek alapján elfogadott intézkedések, vagy bármely további, a felügyeleti hatóságokra feladatot ruházó uniós aktus értelmében rájuk ruházott feladatokat és jogköröket ellátni, illetve gyakorolni.

A bankunió és különösen annak kulcsfontosságú alkotóelemeként az egységes felügyeleti mechanizmus és az egységes szanálási mechanizmus létrehozása hatással lesz a PFER működésére, de nem kérdőjelezi meg annak létjogosultságát és szükségességét. Ellenkezőleg: továbbra is az EFH-k felelősségi körébe tartozik majd a közös szabályozási és felügyeleti standardok, illetve gyakorlatok kialakítása, valamint az uniós intézkedések következetes alkalmazása az egységes piac egész területén. Ebben a szakaszban túl korai lenne még a PFER és a bankunió közötti interakció értékelése, azonban a jövőben fokozottan figyelemmel fogjuk kísérni.

3) AZ EFH-K MUNKÁJÁNAK ÉRTÉKELÉSE: LEGFŐBB EREDMÉNYEK ÉS FEJLESZTÉST IGÉNYLŐ TERÜLETEK

Általános hatékonyság és eredményesség: Az EFH-k rövid időn belül létrehozták azokat a jól működő szervezeteket, amelyek célja a pénzügyi szektorba vetett bizalom helyreállításának elősegítése. A felülvizsgálat eredményei rámutatnak arra, hogy az EFH-k megbízatása kellőképpen széles körű, és bizonyos célzott területeken, így például a fogyasztó-/befektetővédelem⁸, a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok (IFRS-ek) végrehajtása, vagy akár az árnyékbanki tevékenység terén⁹ tovább bővíthető.

Javasolt irány:

⁶ Pl. A short ügyletekről és a hitel-nemteljesítési csereügyletekről kapcsolatos egyes szempontokról szóló 236/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet meghatározza azokat a feltételeket, amelyek alapján az ESMA ideiglenesen megtilthatja a short ügyleteket (28. cikk).

⁷ Különösen az egyes alapító rendeletek 1. cikkének (2) bekezdése.

⁸ Például a részvényesi jogokról szóló 2007/36/EK irányelvnek és a nyilvános vételi ajánlatról szóló 2004/25/EK irányelvnek az ESMA hatáskörébe rendelése, az ESMA-rendelet 1. cikkének (2) bekezdésével összhangban.

⁹ Lásd: a Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Árnyékbanki tevékenység – A pénzügyi ágazat új kockázatforrásainak kezelése, COM(2013)614, 2013. szeptember 4.

Mindezek fényében a Bizottság közép- és hosszú távon is tovább vizsgálja, hogy ki kell-e terjeszteni az EFH-k jelenlegi megbízatását olyan új területekre is, mint az IFRS-ek végrehajtása, a belső modellek jóváhagyásának szigorúbb felügyelete mindenekelőtt a biztosítások területén, illetve az árnyékbanksi tevékenység.

Szabályozói szerep: Az EFH-knak az egységes szabálykönyv kidolgozásával kapcsolatosan végzett munkája nagymértékben hozzájárult a szabályozás jobb harmonizálásához és koherenciájához, továbbá javította a felügyeleti közti kölcsönös megértést. Ezenkívül lehetővé tette az Európai Unió számára, hogy jelentős számú, minőségi szabályt hozzon viszonylag rövid időn belül.

Az átlátható, átfogó és hatékony eljárások kulcsfontosságúak ezen a területen. Számos érdekelt fél rámutatott arra, hogy a technikai standardok tervezetének a Bizottsághoz történő benyújtására rugalmas határidőket kell meghatározni, azaz azokat a tervezet alapjául szolgáló uniós jogi aktusról szóló végleges megállapodás hatálybalépésétől kell függővé tenni. Így az EFH-knak elegendő idejük lenne minőségi standardtervezetek elkészítésére, és lehetőség nyílna azok megfelelő időben történő nyilvános konzultációra bocsátására is. Néhányan aggályukat fejezték ki a konzultációkról szóló részletes visszajelzés elmaradása és a minőségi költség-haszon elemzések gyakran tapasztalt hiánya miatt is.

Az érdekelt felek és maguk az EFH-k is ismételten szorgalmazták az EFH-knak a pénzügyi szolgáltatásokról szóló jogszabályok 1. szintű előkészítésébe történő fokozottabb bevonását. Az EFH-k decentralizált ügynökségekként jöttek létre, és ezért fontos szerepet játszanak az uniós szakpolitikák végrehajtásának támogatásában. Elkülönülnek azonban az európai uniós intézményektől, és ebből kifolyólag a szabályozási folyamatban betöltött szerepük a Szerződésben lefektetett korlátok között értékelendő.

Míg az EFH-k munkamennyisége a felülvizsgálati időszak alatt folyamatosan nőtt a rájuk bízott további szabályozási feladatok miatt, számos érdekelt fél kiemelte, hogy az érintett fejlesztések nem mindig jártak együtt a munkateher növekedésének megfelelő emberierőforrás- és költségvetés-növekedéssel.

Az EFH-rendeletek 16. cikkével összhangban az EFH-k által elfogadott iránymutatások és ajánlások nem kötelező érvényűek, azonban egyedi jellemzőkkel bírnak („betart vagy indokol” elv). A konvergencia biztosítása szempontjából rugalmas eszköznek bizonyultak, ugyanakkor az érdekelt felek néhány bizonytalanságra hívták fel a figyelmet az intézkedések konkrét hatálya és jellege tekintetében. A Bizottság szerint az EFH-knak jogköreiket szigorúan az intézkedéseiknek keretet adó jogi alapra építve kell gyakorolniuk. Így a Bizottság az alapító rendelet 16. cikkének (1) bekezdésében az iránymutatások és ajánlások kibocsátására vonatkozóan megállapított két célkitűzés – nevezetesen a „következetes, hatékony és eredményes felügyeleti gyakorlatok” létrehozására és „az uniós jog közös, egységes és következetes alkalmazásának” biztosítására vonatkozó célkitűzés – együttes olvasatát támogatja.

Számos érdekelt fél az iránymutatások és ajánlások uniós jog szerinti megtámadása tekintetében fennálló lehetőség pontosítását és egyértelműsítését kérte. A Bizottság véleménye szerint az alapító rendelet 60. cikke határozatokra korlátozódik, és ennek megfelelően nem ad jogalapot iránymutatások és ajánlások megtámadására. Amennyiben az iránymutatások és ajánlások harmadik személyekre joghatással járnak, azok az EUMSZ 263. cikkének (1) bekezdése szerint felülvizsgálat tárgyát képezik. Mindazonáltal a Bíróságnak még nem volt alkalma ítéletet hozni az EFH-rendeletek ezen aspektusáról.

A felülvizsgálati időszak során több mint 150 technikai standardot nyújtottak be technikai standardtervezet formájában a Bizottsághoz. Az ESMA 92 technikai standardtervezetet nyújtott be. A CRD IV/CRR keretről szóló, 2013 tavaszi tárgyalások sikeres lezárását követően az EBH 58 technikai standardtervezetet nyújtott be, míg az EIOPA kiterjedt előkészítő munkát folytatott – tekintettel arra, hogy a Szolvencia II/Omnibus II keretrendszerrel összefüggő tárgyalások még folyamatban voltak –, és benyújtotta első technikai standardját. 2013-ban a három EFH közös szabályozástechnikai standardtervezetet nyújtott be a pénzügyi konglomerátumokra vonatkozó irányelvekkel kapcsolatban. A vizsgált időszak alatt az Európai Bizottság összességében több mint 45 technikai standardot hagyott jóvá, amelyek közül mindösszesen hármat küldött vissza az EFH-khoz további módosítások céljából.

Javasolt irány:

Az érdekelt felek által megfogalmazott aggályok orvoslása érdekében az EFH-knak rövid távon javítaniuk kell a szabályozási folyamat átláthatóságát, többek között a nyilvános konzultációkra történő válaszadásra vonatkozó megfelelő határidő előírásával és a konzultációk során tett észrevételekre adott még részletesebb visszajelzéssel. Az EFH-knak ugyancsak gondoskodniuk kell a költség-haszon elemzések és a technikai standardtervezetekhez fűződő jogi szövegek tervezetének magas színvonaláról. A technikai standardtervezetekről rendszeres nyilvános konzultációt kell folytatni.

A Bizottság a maga részéről jogalkotási javaslattervezeteiben és a jogszabály-alkotási folyamathoz kapcsolódó egyeztetések során kiemelt figyelmet fog fordítani a megfelelő határidőkre és a technikai standardokkal kapcsolatos felhatalmazásokra.

Felügyeleti szerep: A közös európai felügyeleti kultúra megteremtése és a konvergens felügyeleti gyakorlatok előmozdítása szükségszerűen hosszú távú célkitűzés. Az EFH-k ez idáig szabályozói szerepkörükre koncentráltak. Ez részben a prioritizálás erőforráshiányból adódó szükségességével magyarázható, azonban úgy tűnik, hogy az EFH-k irányítási struktúrájában felfedezhető hiányosságokkal is összefügg¹⁰.

Az EFH-knál megkezdődtek a partneri felülvizsgálatok. A hatóságok tudomásul veszik, hogy amint a szabályozási kerettel kapcsolatos munka előrehaladottabb szakaszba ér, nagyobb

¹⁰ Lásd az irányítással foglalkozó részt.

mértékben kell élni ezzel az eszközzel, amelybe a tematikus partneri felülvizsgálatokon kívül beleértendők az országokra vonatkozó partneri felülvizsgálatok és a módszeresebb nyomon követés is.

Az EBH és az EIOPA, valamint a központi szerződő felek 2013. szeptemberi megalakulásával az ESMA is minden területen aktívan részt vett a felügyeleti kollégiumok munkájában. A felügyelő hatóságok iránymutatása, valamint az ütemtervek és az éves cselekvési tervek említett EFH-k általi felülvizsgálata révén javult a kollégiumok működése. Az EFH-k hozzájárultak a felügyelethez kapcsolódó jelentéstétel és adatközlés javulásához. Az EFH-knak az illetékes hatóságok és pénzügyi intézetek adataihoz való hozzáférési jogát azonban – az EFH-rendeletekben foglalt feltételek függvényében – még hatékonyabban ki lehetne használni.

Az EFH-k nem adtak ki az EFH-rendeletek 17-19. cikke szerinti ajánlásokat vagy kötelező erejű határozatokat (pl. jogsértés, vészhelyzetek, kötelező erejű közvetítés esetén), azonban éltek nem kötelező erejű közvetítési jogkörökkel és az erkölcsi nyomásgyakorlás eszközével. A kötelező erejű közvetítés mellőzését az érdekelt felek különböző indokokkal magyarázzák, többek között az EFH-k jelenlegi irányítási struktúrájával, amely nem kedvez a nemzeti hatóságokkal szembeni döntéseknek és eljárásnak, az érintett jogkörök visszatartó hatásával, valamint az alapító rendeletek körüli, a kötelező erejű közvetítés hatálya és az azt kiváltó események tekintetében fennálló bizonytalanságokkal. Ennek kapcsán további megfontolás tárgya lehet az alapító rendeletekben a kötelező erejű közvetítés hatályának és kiváltó eseményeinek pontosítása és egyértelműsítése.

A nemzetközi ügyek tekintetében az EFH-k tevékenységeit a hatóságok megbízatása határozza meg. Az EFH-k érintett nemzetközi szervezetekben való jelenlétét olyan eszköznek tekintik, amely hozzájárul a globális teljesítményértékelés egységességéhez, és amely a Bizottsággal együtt várhatóan tovább erősíti Európa hangját a különböző nemzetközi fórumokon. A decentralizált ügynökségek nemzetközi munkájával összefüggésben a szóban forgó ügynökségekre vonatkozó közös megközelítésben megállapított konkrét követelmények célja az, hogy segítsék az ügynökségeket a megbízatásuk szerinti és a már meglévő intézményi kereten belüli működésben.

Javasolt irány:

Az érdekelt felek aggályainak orvoslása érdekében az EFH-knak az első, azonnal érvényesíthető lépésként meg kellene fontolniuk, hogy a felügyeleti konvergenciára fokozottabb figyelmet fordítsanak, különösen a partneri felülvizsgálatok és a megfelelő nyomon követés előtérbe helyezésével.

Második lépésként az Európai Bizottság feltérképezi a kötelező erejű közvetítői jogkör hatályának és kiváltó eseményeinek felülvizsgálati lehetőségeit, beleértve az előbbieket alapító rendeletekben történő lehetséges pontosítását. Hasonlóképpen a Bizottság tovább vizsgálja

annak kérdését, hogy feladataik teljesítése érdekében megerősítse-e az EFH-k adatokhoz való hozzáférési jogát, adott esetben az adatokhoz való közvetlen hozzáférési jog adásával.

Pénzügyi stabilitás – ellenőrzési és koordinációs szerep: Az EFH-k aktívan hozzájárultak a pénzügyi piaci fejlemények nyomon követéséhez és a pénzügyi intézetek, illetve az egész uniós pénzügyi rendszer ellenálló képességének vizsgálatához. Ezzel összefüggésben az EFH-k különböző eszközöket dolgoztak ki rendszerkockázat-azonosítási felelősségeik ellátására. Noha ez idáig nem számoltak be vészhelyzetről, az EFH-k megtették a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy amennyiben a helyzet megkívánná, hatékonyan tudjanak cselekedni.

Az EFH-k különféle intézkedéseket hoztak az összehangolt cselekvés előmozdítására és az információcsere elősegítésére. Ennek legfigyelemreméltóbb példája a 2011/2012-es feltőkésítési intézkedés, illetve a vegyes bizottság ágazatközi kockázatokról szóló jelentése¹¹, az illetékes hatóságok által elfogadott, short ügyletekkel kapcsolatos intézkedések ESMA általi koordinálása¹², valamint az EIOPA véleménye az alacsony kamatkörnyezetről¹³. A legtöbb érdekelt fél igen elégedett volt az EFH-k koordinációs szerepével.

Fogyasztóvédelmi szerep: Az EFH-k szervezetükön belül a fogyasztóvédelmi kérdésekkel foglalkozó belső struktúrákat alakítottak ki. A fogyasztóvédelem horizontális jellege lehetővé teszi annak az EFH munkájának különböző aspektusain keresztül megvalósítását. Noha a hatóságok még mindig korlátozva vannak abban, hogy az EFH-rendeletek 9. cikkének (5) bekezdésével összhangban bizonyos pénzügyi tevékenységeket (ideiglenesen) betiltsanak vagy korlátozzanak, és ez idáig vészhelyzetet sem jelentettek, az alapító rendeletekben megállapított cselekvési hatáskör igen tág, és jobban ki lehetne használni a már meglévő rendelkezéseket. Ráadásul a 9. cikk (5) bekezdése szerinti jogkörök kizárólag akkor gyakorolhatók, ha arról a 1. cikk (2) bekezdésében hivatkozott ágazati jogalkotási aktusok rendelkeznek. Ez viszont jelenleg csupán néhány jogalkotási aktusra igaz. Megfontolást érdemel a 9. cikk(5) bekezdésének különálló felhatalmazássá alakítása.

Több, az adott felügyeleti tanácsban képviselttel rendelkező nemzeti hatóság sem rendelkezik nemzeti szinten fogyasztóvédelmi megbízással – ennek megfelelően ezeknél a hatóságoknál hiányzik a kellő szakértelem, és általában a számukra közvetlenebb gondot jelentő kérdéseket helyezik előtérbe. E hiányosság orvoslására az EFH-k bevezethetnének egy olyan mechanizmust, amely a szoros együttműködésen kívül az illetékes nemzeti hatóságok

¹¹ A 2013. augusztusi jelentést illetően lásd: http://www.eba.europa.eu/documents/10180/43119/ESAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf

¹² <http://www.esma.europa.eu/content/Update-measures-adopted-competent-authorities-short-selling-0>

¹³ Lásd: <https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html>

bevonásáról is gondoskodik, hogy így rendelkezésre álljon a kellő szakértelem, és EFH-k szintjén átfogó fogyasztóvédelmi megközelítés érvényesüljön.

Mindhárom EFH közzétett már iránymutatást a fogyasztóvédelmi kérdésekkel összefüggésben, és fogyasztói/befektetői napokat is tartottak. Az EFH-k eddig négy figyelmeztetést adtak ki – konkrétan a devizabefektetések (Forex) (2011. december), az online befektetési lehetőségek veszélyei (2012. december), a különbözeti ügyletek (CfD) (2013. április) és a virtuális pénzek (2013. december) tárgykörében –, amelyeket a megfelelő honlapokon közzé is tettek¹⁴. Úgy tűnik azonban, hogy ezek a figyelmeztetések még nem kerültek be kellő mértékben a köztudatba.

Emellett a keretrendszer szektorok közötti következetességének és az EFH-tevékenységek megfelelő összehangolásának biztosítása érdekében nagyobb mértékben igénybe lehetne venni a vegyes bizottság intézményét. Ennek megvalósítására megoldást jelenthet például a bevált gyakorlatok hatóságok közötti cseréje, amely lehetővé tenné releváns hatásköreik jogalappal összhangban történő pontosítását és egyértelműsítését¹⁵.

Javasolt irány:

Az érdekelt felek által felvetett aggályok kezelésének első lépéseként az EFH-knak meg kell fontolniuk, hogy nagyobb jelentőséget tulajdonítsanak a fogyasztó-/befektetővédelemmel kapcsolatos kérdéseknek (pl. a láthatóság növelése), és teljes mértékben kihasználják a jogköreik adta lehetőségeket. A vegyes bizottságot is igénybe lehetne venni szélesebb körben és strukturáltabban. Az EFH-knak – amennyire csak lehetséges – gondoskodniuk kell a fogyasztóvédelem területén illetékes nemzeti hatóságok bevonásáról és a velük való együttműködésről, amennyiben azok a felügyeleti tanácsban nem képviseltetik magukat.

Egy következő szakaszban a Bizottság megvizsgálja, hogy célszerű lenne-e különálló felhatalmazással alakítani az EFH-rendeletek 9. cikkének (5) bekezdését.

Irányítás, belső szervezeti felépítés, közös testületek és érdekképviseleti csoportok: Az EFH-k kötelesek megfelelő felügyeleti tanácsukon keresztül az Európai Unió kizárólagos érdekében fellépni¹⁶. Míg annak ténye, hogy a hangsúly a konszenzusra épülő döntéshozatali folyamatról áttevődött a tényleges szavazásra, előrelépésnek tekintendő, az illetékes nemzeti hatóságok képviselőinek a döntéshozatali folyamatokban való előtérbe helyezése némi kritikára adott okot. Az aggályok elsősorban akörül fogalmazódnak meg, hogy az uniós

¹⁴ Lásd: <http://www.esma.europa.eu/page/News-investors>.

¹⁵ Ezen fokozott együttműködésre jó példát nyújthat a panaszkezelés területe. Mind az EBH, mind az ESMA az EIOPA által lefektetett alapokból merített ihletet, és a banki és értékpapír-piaci területen hasonló panaszkezelési eljárások kidolgozását tervezi.

¹⁶ Az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozását követően az EBH döntéshozatali eljárását módosították: bizonyos esetekben a kettős egyszerű többség elvét alkalmazzák.

érdekek helyett inkább a nemzeti szempontok dominálják az eljárásokat¹⁷. Számításba kell venni azon lehetőségeket, amelyekkel javítani lehetne az EFH-k hatékonyságát és eredményességét, és ezzel egy időben biztosítani lehetne a magas szintű elszámoltathatóságot.

Az EFH-k igazgatótanácsainak munkáját kielégítőnek találták. Ehhez hasonlóan széles körben elismerték az elnökök és ügyvivő igazgatók eredményes küldetésteljesítését, és általánosságban véve hatóságaik nagyobb elismerést kaptak. Emellett az EFH-munkatársaknak az előkészítő testületeknél ellátott kiterjedtebb feladatköre (pl. állandó bizottságok és munkacsoportok elnöklése, illetve fontos dokumentumok megszövegezése) – egyéb más opciók mellett – megfontolás tárgyát képezhetné a tekintetben, hogy miként javítsák az EFH-k működését, a felügyeleti tanácsok elszámoltathatósági igényének szem előtt tartása mellett.

Az EFH-k két közös testülete – nevezetesen a fellebbviteli bizottság és a vegyes bizottság – hasznos mechanizmusnak bizonyult a konzisztens álláspontok és az ágazatközi együttműködés biztosítása tekintetében. A vegyes bizottság a jövőben nagyobb szerepet vállalhatna az ágazatközi együttműködés előmozdításában, miközben a láthatóság, az átláthatóság és az irányítás is javulhatna.

Noha a legtöbb érdekelt fél nagyra értékeli az érdekképviseleti csoportok szerepét, azok befolyása ez ideig korlátozott volt, létrehozásukhoz, illetve működtetésükhöz pedig igen komoly erőforráskészlet szükséges. Az érintettek aggályukat fejezték ki azzal a kihívással kapcsolatban, hogy miként biztosítsák a különböző érdekcsoportok, különösen a fogyasztók, a pénzügyi szolgáltatások igénybevevői, a munkavállalói képviseltek és a kkv-k kiegyensúlyozott képviseletét¹⁸. Ezen hiányosságok egy része az érdekképviseleti csoporttagok megbízatásának kiterjesztésével és (a folyamatosságot biztosítandó) lépcsőzetes kinevezésekkel megoldható.

Javasolt irány:

Az EFH-k számára számos rövid távú fejlesztési lehetőség rendelkezésre áll ahhoz, hogy az e területen megfogalmazott aggályokat sikeresen kezeljék, miközben arról is gondoskodnak,

¹⁷ Lásd az Európai Parlament 2014. március 22-i határozatát, és a Bizottságnak címzett, a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerére (PFER) vonatkozóan megfogalmazott ajánlásait, Áttekintés, para AU; az IMF 13/65. számú országjelentését, 2013. március; Mazar jelentését, 2013. október, 34. o.

¹⁸ Az érdekképviseleti csoportok összetételének figyelembe kell vennie az európai ombudsman által az EBH banki érdekképviseleti csoportjának összetételével kapcsolatosan megfogalmazott, 2013. november 7-i véleményt. Az európai ombudsman véleménye egy az Uni Europa által 2011. szeptemberben benyújtott panaszra válaszul készült; a panasz számos hiányosságra hívta fel a figyelmet a különböző érdekképviseleti kategóriák összetétele ügyében az EBH által lefolytatott kiválasztási folyamatok terén, és a különböző kategóriák kiegyensúlyozottabb érdekképviseletét szorgalmazta a földrajzi egyensúly és a nemek közötti egyensúly szempontjából. Az ombudsmani határozattal kapcsolatosan további részletekért lásd: Az európai ombudsmannak az Európai Bankhatósággal szemben benyújtott 1966/2011/(EIS)LP panaszt lezáró határozata.

hogy a felügyeleti tanácsoknál megmaradjon a jogkör- vagy feladatátruházás felügyeletének joga. Különösen az alábbiak megfontolandók:

- Bővíthetne az EFH-munkatársak előkészítő testületeknél betöltött szerepe és befolyása;
- Az elnöki hatalmat az EFH-rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megfelelő konkrét feladatátruházás intenzívebb kihasználásával lehetne megerősíteni;
- Meg lehetne erősíteni a vegyes bizottság szerepét, láthatóságát és átláthatóságát;
- Az érdekképviselői csoportok összetétele kiegyensúlyozottabb lehetne, és konkrét munkájuk átláthatósága javulhatna;

Hosszabb távon és az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásának kontextusában elért kényes egyensúly fenntartása mellett, illetve az EBH-rendelet 81a. cikkének megsértése nélkül (a rendelet cikke előírja a szavazási szabályok felülvizsgálatát, ha a szavazáson részt nem vevő országok száma eléri a negyvet¹⁹), az Európai Bizottság keresni fogja annak lehetőségeit, hogy miként javítsa az EFH-k irányítását annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi döntés az Unió egészének érdekeit tartsa szem előtt.

Finanszírozás: Az EFH-k költségvetése 60 %-ban a nemzeti illetékes hatóságok hozzájárulásából, míg 40 %-ban uniós költségvetési hozzájárulásból²⁰ tevődik össze, és teljes mértékben a költségvetési hatóságokra irányuló, vonatkozó pénzügyi átláthatósági szabályzat hatálya alá tartozik. Noha megalakulásuk óta jelentős mértékben megnőtt az EFH-k költségvetése, a legtöbb érdekelt fél szerint a jelenlegi finanszírozási intézkedések nem követik a feladatmennyiség növekedését és a felelősségi körök bővülését. Az érdekelt felek elsősorban attól tartanak, hogy a költségvetés további növekedése magában hordozza a nemzeti szintű finanszírozási megszorítások kockázatát és/vagy számos nemzeti illetékes hatóság szempontjából nem bizonyul fenntarthatónak. További elemzést lehetne végezni az EFH-k különböző finanszírozási modelljeiben (többek között a finanszírozási szint díjak és illetékek bevezetése révén történő emelésében) rejlő lehetőségek felmérésére.

Javasolt irány:

Tekintettel az uniós és nemzeti költségvetési megszorításokra, az Európai Bizottság úgy gondolja, hogy elő kell irányozni a már meglévő finanszírozási modell felülvizsgálatát, ideális esetben megszüntetve az uniós és nemzeti hozzájárulásokat. E célból a Bizottság előkészítő

¹⁹ Lásd az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról szóló 1093/2010/EU rendeletnek a 1024/2013/EU tanácsi rendelet értelmében az Európai Központi Bank külön feladatokkal történő megbízása tekintetében történő módosításáról szóló, 2013. október 22-i 1022/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 81a. cikkét (HL L 287., 2013.10.29., 5–14. o.).

²⁰ Valamint a hitelminősítő intézetek és kereskedési adattárak felügyeletére vonatkozóan megállapított ESMA-díjakból.

munkát fog indítani az EFH-k finanszírozási intézkedéseinek javítására, hogy a költségvetési megszorítások figyelembevétele mellett is sikeresen teljesíthessék megbízatásukat. A Bizottság ugyancsak vizsgálatnak veti alá az EFH-k alternatív finanszírozási modelleken keresztüli finanszírozásának feltételeit, e vizsgálatnak részét képezi minden előirányzott modell arányosságának és hatásának értékelése.

Az EFH-k szervezeti felépítése: Összességében az EFH-k szervezeti felépítése megfelelőnek tekinthető, hiszen a pénzügyi szolgáltatási ágazat valamennyi alkotóelemét számba veszi, és elősegíti a mikro- (EFH-k) és a makroprudenciális (ERKT) dimenziók közötti szoros együttműködést. A bankunió létrehozásának fényében a szervezeti változtatások (például a hatóságok egy központba tömörítése, illetve az ikertorony megközelítés bevezetése²¹) szorgalmazását körültekintően kell mérlegelni.

Széles körű az egyetértés az ESMA által ellátott, a hitelminősítő intézetekre irányuló közvetlen felügyelet hatékonysága és eredményessége kérdésében, illetve az ESMA kereskedési adattárak felügyeletére vonatkozó megbízatása ügyében. Megfontolás tárgyát képezhetné a közvetlen felügyeleti jogköröknek a kritikus piaci infrastruktúrákra való kiterjesztése is – ennek lehetőségét számos érdekelt fél felvetette.

Javasolt irány:

Mindezek fényében a Bizottság – közép- és hosszú távon – továbbra is megfontolás tárgyává teszi a további strukturális változtatások (egyetlen székhely létrehozása és a közvetlen felügyelet integrált piaci infrastruktúrára történő kiterjesztése) szükségességének kérdését, és folytatja annak vizsgálatát.

4) KÖVETKEZTETÉSEK

A nehéz körülmények ellenére az EFH-k igen gyorsan kiépítették jól működő szervezeteiket. Feladataik igen széles köre ellenére összességében jól teljesítettek, noha a növekvő igényeknek korlátozott emberierőforrás-kapacitás mellett kellett megfelelniük. A felülvizsgálat rámutatott néhány olyan területre, ahol közép- és hosszú távon elengedhetetlen a további fejlesztés annak érdekében, hogy az EFH-k a bankunió létrehozásának figyelembevétele mellett teljes mértékben kihasználhassák a megbízatásuk adta lehetőségeket.

I. Rövid távú fejlesztési területek

²¹ Az ikertorony megközelítés a szabályozási funkciók két szabályozó közötti szétválasztására utal: az egyik prudenciális feladatokat lát el, míg a másik az üzletvitelre vonatkozó magatartási szabályokra összpontosít.

Néhány fejlesztést maguk az EFH-k és a Bizottság rövid távon is megvalósíthatnak; azok nem igénylik a jogszabályi keret módosítását. Ilyenek például az alábbiak:

- Az uniós jog egységes végrehajtása és alkalmazása érdekében a felügyelet területén nagyobb figyelmet kell fordítani a konvergenciára. Különösen a partneri felülvizsgálatok számát lehetne növelni, illetve felhasználásukat javítani, azokon a területeken pedig, ahol hiányosságokat tártak fel, gondoskodni kell a módszeresebb nyomon követésről.
- A technikai standardtervezetek előkészítési folyamata és a Bizottság tájékoztatása tekintetében növelni kell az átláthatóságot, és szükség esetén minőségi költség-haszon elemzéseket kell biztosítani, beleértve adott esetben az érdekelt felekre és az alapvető jogokra vonatkozó hatáselemzést.
- A fogyasztó-/befektetővédelmi feladatokat kiemelten kell kezelni, a rendelkezésre álló jogköröket pedig teljes körűen ki kell használni.
- Javítani kell a belső irányítást:
 - Gondoskodni kell az érdekképviseleti csoportok kiegyensúlyozott összetételéről, szem előtt tartva az ombudsman e téren megfogalmazott véleményét. Javítani kell az érdekképviseleti csoportok munkájának átláthatóságát.
 - Meg kell erősíteni az EFH-munkatársak szerepét és befolyását az előkészítő testületekben (például munkacsoportokban, állandó bizottságokban stb.).
 - Növelni kell a vegyes bizottság szerepét és láthatóságát (pl. saját honlap létrehozásával vagy a bizottság munkájának rendszeres közzététele révén). Az EFH-k jobban támaszkodhatnak a vegyes bizottságra a kulcsfontosságú, ágazatközi kérdések megválaszolásában, ideértve a fogyasztó- és befektetővédelmet és a prudenciális kérdéseket is.
 - Az elnöki hatalom növelése és az európai uniós érdekeket követő gyors döntéshozás érdekében jobban ki kell használni a konkrét feladatok elnökre való átruházásának lehetőségét (például az információkérés esetében), amelyet az EFH-rendelet 41. cikkének (1) bekezdése biztosít.

A Bizottság az alábbi területeken fog rövid távon intézkedést hozni:

- Annak biztosítása, hogy a későbbi jogszabálytervezetekben a technikai standardokkal kapcsolatos felhatalmazásokra vonatkozó határidők az alapul szolgáló jogi aktus hatálybalépését kövessék.
- Kiemelt figyelem a megfelelő határidőkre és a technikai standardokkal kapcsolatos felhatalmazások hatályára a jogalkotási javaslattervezetekben és a jogszabály-alkotási folyamathoz kapcsolódó egyeztetések során.

II. A lehetséges középtávú fejlesztések főbb területei

Az érdekelt felek által hangsúlyozott, további figyelmet igénylő kérdések nagy része ugyanakkor az EFH-k alapító rendeleteit módosító jogalkotási intézkedést feltételez. Az Európai Bizottság szakmai és jogi szempontból további vizsgálatnak kívánja alávetni a különböző, felmerült kérdéseket, és szándékában áll elindítani az e kérdések lehetséges középtávú kezelési módjainak felmérését célzó előkészítő munkát. Az előkészítő munka során elsősorban az alábbiakat vizsgálják:

- Az egységes felügyeleti mechanizmuscsomag keretében az EBH-n belüli szavazási szabályokról létrejött megállapodás sérelme nélkül az EFH-k irányításának javításával tovább lehetne növelni a felügyeleti tanács készségét az Unió egészének érdekeit szolgáló gyors döntéshozatalra. Megfontolandó az elnöki hatalom és szerepkör megerősítése és az igazgatótanács összetételének, illetve megbízatásának módosítása, hogy több állandó és végrehajtói funkciót kaphasson.
- Az EFH-k finanszírozásának javítása, többek között alternatív finanszírozási források felhasználása révén, ideális esetben megszüntetve az uniós és nemzeti hozzájárulásokat.
- Az EFH-k – amennyiben ez feladataik teljesítése érdekében szükséges – a vonatkozó jogszabállyal összhangban²² közvetlenül hozzáférhetnének az adatokhoz. E tekintetben bővíteni lehetne az elnök és/vagy az igazgatótanács szerepkörét.
- A jelenlegi megbízatások bővítésének lehetőségét alaposan meg kell vizsgálni a szubszidiaritás elvének fényében és a költségek és hasznok számbavétele mellett. Az EFH-khoz rendelhető további feladatok potenciális területei közé tartozik az IFRS-ek végrehajtása, a belső modellek jóváhagyása és az árnyékbanki tevékenység fölött gyakorolt komolyabb felügyeleti szerep, valamint a magas szinten integrálódott piaci infrastruktúrák (például a központi szerződő felek) közvetlen felügyelete.
- Az EFH-rendeletek 9. cikke (5) bekezdésének hatálya átalakítható különálló felhatalmazássá.
- A fogyasztó-/befektetővédelmi megbízatást pontosítani és szükség szerint bővíteni kell, hogy így az egyes EFH-k szerepei és prioritásai jobban körvonalazhatóak legyenek egy olyan környezetben, ahol a vegyes bizottság központi szerepet kap.
- Az EFH-k vitarendezési jogkörének lehetséges növelése.
- Meg lehetne hosszabbítani az érdekképviselői csoporttagok mandátumának időtartamát. Megfontolás tárgyává kell tenni annak lehetőségét, hogy minden egyes EFH esetében legfeljebb egy érdekképviselői csoport legyen engedélyezett.

²² Az Európai Parlament és a Tanács rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról (HL L 8., 2001.1.12., 1. o.).

- Az esetlegesen szükséges strukturális változások, beleértve az egyetlen székhellyel működő szervezeti formát és a közvetlen felügyeleti jogköröknek az integrált piaci infrastruktúrákra való kiterjesztését.