



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 8.8.2014
COM(2014) 509 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind funcționarea autorităților europene de supraveghere (AES) și a Sistemului european de supraveghere financiară (SESF)

{SWD(2014) 261 final}

1) INTRODUCERE

Cele trei autorități europene de supraveghere (AES) - Autoritatea Bancară Europeană (ABE), Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA) și Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA) - activând în cadrul unei rețele care include autoritățile naționale competente (ANC), Comitetul comun al AES și Comitetul european pentru risc sistemic (CERS), constituie Sistemul european de supraveghere financiară (SESF).

Având în vedere deficiențele în materie de supraveghere financiară revelate de criza financiară, președintele Barroso a solicitat în 2008 unui grup de experți de nivel înalt, prezidat de dl Jacques de Larosière, să prezinte propuneri de consolidare a mecanismelor europene de supraveghere, cu scopul creării unui sistem de supraveghere european mai eficient, mai integrat și mai sustenabil. Pe baza recomandărilor emise de acest grup, Comisia a înaintat, în octombrie 2009, propuneri de consolidare a supravegherii financiare, care au fost adoptate de colegiitori în noiembrie 2010. AES și-au început activitatea în ianuarie 2011.

Regulamentele de instituire a AES¹ impun Comisiei obligația de a publica un raport general la începutul anului 2014, având drept obiect experiența dobândită ca urmare a funcționării acestor autorități și procedurile prevăzute în regulamentele menționate. Acest raport trebuie transmis Parlamentului European și Consiliului, împreună cu eventualele propuneri însoțitoare.

Comisia a evaluat în detaliu funcționarea AES în perioada dintre începerea activității acestora și luna decembrie 2013, cu implicarea unui mare număr de părți interesate. Comisia a organizat o audiere publică referitoare la revizuirea SESF (în mai 2013), precum și o consultare publică și o consultare specifică cu părțile interesate (aprilie-iulie 2013). S-a acordat atenția cuvenită autoevaluării transmise de AES², Rezoluției Parlamentului European din martie 2014 privind revizuirea SESF³, precum și studiilor realizate de FMI⁴ și de Parlamentul European⁵.

¹ A se vedea Regulamentele (UE) nr. 1093/2010, 1094/2010 și 1095/2010 ale Parlamentului European și ale Consiliului din 24 noiembrie 2010, JO L 331, 15.12.2010, p. 12-119.

² Comitetul comun (JC 2012 100), Raport de autoevaluare al autorităților europene de supraveghere, 21 decembrie 2012 (document care nu este public).

³ Rezoluția Parlamentului European din 11 martie 2014 cu recomandări pentru Comisie referitoare la revizuirea Sistemului European de Supraveghere Financiară (ESFS).

⁴ Fondul Monetar Internațional - Programul de evaluare a sectorului financiar la nivelul UE, martie 2013.

⁵ A se vedea PE 507.490 (privind CERS) și PE 507.446 (privind AES), ambele din octombrie 2013.

Revizuirea a arătat că, în pofida perioadei scurte de raportare, funcționarea AES a fost în general bună. Autoritățile în cauză au reușit să creeze organizații funcționale, au început să își ducă la îndeplinire mandatele și și-au dezvoltat propriul profil. În situațiile în care s-a constatat posibilitatea unor ameliorări, prezentul raport descrie domeniul de acțiune și necesitatea de a continua evaluarea din punctul de vedere al eventualelor ameliorări pe termen mediu. O evaluare mai detaliată a activității AES/SESF este prezentată în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport.

Pe lângă cerința privind revizuirea periodică a funcționării AES/SESF, Comisia are obligația de a redacta, până la 16 iunie 2014, un raport cu privire la delegarea de competențe pentru adoptarea de standarde tehnice de reglementare, conferită Comisiei prin articolul 11 alineatul (1) al regulamentelor de instituire. Raportul în cauză este inclus în anexa I la prezentul raport.

2) MANDATUL ȘI ROLUL AES

Noua arhitectură de supraveghere, articulată în jurul AES și al CERS, reprezintă piatra de temelie a reformelor cuprinzătoare care au fost inițiate de Comisie de la izbucnirea crizei financiare. Obiectul global al AES este consolidarea sustenabilă a stabilității și a eficacității sistemului financiar în întreaga UE.

Mai concret, rațiunea care a stat la baza înființării AES a fost asigurarea unei cooperări mai strânse și a unui schimb de informații mai bun între autoritățile naționale de supraveghere, facilitarea adoptării unor soluții la nivelul UE pentru problemele transfrontaliere și realizarea de progrese în materie de interpretare și aplicare coerentă a normelor. Prin pregătirea unor standarde uniforme și prin asigurarea convergenței în materie de supraveghere și coordonare, AES ar trebui să ajute la elaborarea unui cadru de reglementare unic, aplicabil tuturor celor 28 de state membre, contribuind astfel la funcționarea pieței interne.

În acest scop, regulamentele de instituire și legislația secundară a Uniunii care a urmat le-au acordat AES roluri și competențe în materie de reglementare, de supraveghere și de asigurare a stabilității financiare și a protecției consumatorilor, inclusiv următoarele:

- elaborarea de proiecte de standarde tehnice și emiterea de ghiduri și recomandări, cu respectarea principiilor unei mai bune legiferări;
- emiterea de avize către Parlamentul European, Consiliu și Comisia Europeană;
- soluționarea cazurilor de dezacord între autoritățile naționale de supraveghere, atunci când legislația le obligă să coopereze sau să ajungă la un acord;
- contribuirea la asigurarea unei aplicări consecvente a normelor tehnice prevăzute în legislația UE (inclusiv prin intermediul evaluărilor *inter pares*);
- un rol de coordonare în situații de urgență;

- exercitarea, de către ESMA, a unor competențe de supraveghere directă a agențiilor de rating de credit și a registrelor centrale de tranzacții;
- colectarea informațiilor necesare pentru îndeplinirea propriului mandat.

O parte dintre competențele AES sunt delimitate mai precis prin acte ale Uniunii⁶. În particular, AES trebuie să își îndeplinească atribuțiile și să își exercite competențele care le-au fost atribuite în limitele trasate de actele Uniunii prevăzute în regulamentele lor de instituire⁷, de măsurile adoptate în temeiul acestor regulamente sau de orice alte acte ale Uniunii care le conferă atribuții.

Înființarea unei uniuni bancare, în special a mecanismului unic de supraveghere (MUS) și a mecanismului unic de rezoluție (MUR), în calitate de componente-cheie ale acesteia, va avea un impact asupra funcționării SESF, dar nu pune sub semnul întrebării existența și necesitatea acestuia. Dimpotrivă, AES vor continua să fie responsabile pentru instituirea unor standarde și practici de reglementare și de supraveghere comune, precum și pentru aplicarea consecventă a măsurilor UE în întreaga piață unică. O evaluare a interacțiunilor dintre SESF și uniunea bancară ar fi prematură în acest moment, dar acestea vor fi monitorizate îndeaproape în viitor.

3) EVALUAREA ACTIVITĂȚII DESFĂȘURATE DE AES: REALIZĂRI MAJORE ȘI DOMENII CARE NECESITĂ ÎMBUNĂTĂȚIRI

Eficacitate și eficiență globală: AES au înființat în scurt timp organizații funcționale care își propun să contribuie la restabilirea încrederii în sectorul financiar. Potrivit concluziilor revizuirii, mandatul AES este considerat suficient de cuprinzător, existând posibilitatea unor eventuale extinderi în anumite direcții precise, cum ar fi protecția consumatorilor/investitorilor⁸ sau aplicarea standardelor internaționale de raportare financiară (IFRS), precum și sistemul bancar paralel⁹.

⁶ De exemplu, Regulamentul (UE) nr. 236/2012 privind vânzarea în lipsă și anumite aspecte ale swapurilor pe riscul de credit precizează condițiile în care ESMA poate interzice temporar vânzarea în lipsă (articolul 28).

⁷ În principal la articolul 1 alineatul (2) din fiecare regulament de instituire.

⁸ De exemplu, includerea Directivei privind drepturile acționarilor (2007/36/CE) și a Directivei privind ofertele publice de cumpărare (2004/25/CE) în domeniul de competențe al ESMA, în temeiul articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul privind ESMA.

⁹ A se vedea Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European „Sistemul bancar paralel – abordarea noilor surse de risc din sectorul financiar”, COM(2013) 614 din 4 septembrie 2013.

Propuneri privind evoluțiile viitoare

Având în vedere aceste elemente, Comisia va continua să examineze, pe termen mediu și lung, dacă este nevoie de extinderea mandatelor actuale ale AES pentru a include domenii noi, cum ar fi asigurarea aplicării IFRS, un rol mai important în supravegherea validării modelului intern, în special în domeniul asigurărilor, și sistemul bancar paralel.

Rolul de reglementare: activitatea desfășurată de AES pentru elaborarea unui cadru de reglementare unic a contribuit în mod semnificativ la creșterea armonizării și a coerenței reglementărilor și a ameliorat înțelegerea reciprocă dintre autoritățile de supraveghere. Această activitate a permis, de asemenea, UE să dispună de un volum semnificativ de norme de calitate într-un timp relativ scurt.

Existența unor proceduri transparente, favorabile incluziunii și eficiente este considerată esențială în acest domeniu. Un număr mare de părți interesate au invocat necesitatea de a prevedea termene flexibile pentru transmiterea de proiecte de standarde tehnice către Comisie, cu alte cuvinte termene care să depindă de intrarea în vigoare a actului de bază al Uniunii în forma sa finală agreată. În acest fel, AES ar avea suficient timp pentru a pregăti proiecte de standarde de calitate și ar permite ca acestea să fie supuse consultării publice într-un orizont de timp adecvat. În plus, s-au exprimat îngrijorări în ceea ce privește lipsa unor răspunsuri detaliate la consultări și lipsa - constatată frecvent - a unei analize cost-beneficiu de calitate.

Părțile interesate și chiar AES au făcut apel în mod repetat la o mai mare implicare a AES în pregătirea legislației de nivelul 1 privind serviciile financiare. AES au statuat de agenții descentralizate și au, prin urmare, o contribuție importantă la punerea în aplicare a politicilor Uniunii. Cu toate acestea, autoritățile în cauză sunt distincte de instituțiile europene, iar rolul lor în cadrul procesului de reglementare trebuie evaluat în contextul limitelor impuse de tratat.

Lista atribuțiilor în materie de reglementare ale AES a crescut constant în perioada care face obiectul revizuirii, însă diverse părți implicate au subliniat faptul că evoluțiile respective nu au fost întotdeauna dublate de o creștere corespunzătoare a resurselor umane și a bugetului aferent.

Ghidurile și recomandările adoptate de AES în temeiul articolului 16 din regulamentele de instituire a AES nu au caracter obligatoriu, ci au caracteristici specifice (principiul „conformare sau justificare”). Deși acestea s-au dovedit un instrument flexibil pentru realizarea convergenței, părțile interesate au semnalat anumite incertitudini referitoare la domeniul concret de aplicare și la natura acestor măsuri. În opinia Comisiei, exercitarea competențelor AES trebuie să fie solid ancorată în temeiul juridic care reglementează acțiunile acestora. În particular, cele două obiective ale emiterii de ghiduri și recomandări, prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din regulamentele de instituire, și anume stabilirea „de practici consecvente, eficiente și eficace în materie de supraveghere” și asigurarea „aplicării comune, uniforme și coerente a dreptului Uniunii”, trebuie interpretate cumulativ.

Un număr mare de părți interesate au solicitat clarificări în ceea ce privește posibilitatea contestării ghidurilor și a recomandărilor în temeiul dreptului UE. În opinia Comisiei, articolul 60 din regulamentele de instituire se limitează la decizii, nereprezentând, prin urmare, un temei juridic pentru contestarea ghidurilor și a recomandărilor. În măsura în care ghidurile și recomandările sunt menite să producă efecte juridice față de terți, acestea ar trebui să facă obiectul controlului realizat în temeiul articolului 263 alineatul (1) din TFUE. Cu toate acestea, Curtea de Justiție nu a avut încă ocazia de a se pronunța în privința acestei dispoziții din regulamentele de instituire a AES.

În cursul perioadei care face obiectul revizuirii, Comisiei i-au fost transmise peste 150 de proiecte de standarde tehnice. ESMA a transmis 92 de standarde tehnice. În urma finalizării cu succes, în primăvara lui 2013, a negocierilor privind cadrul CRD IV/CRR, ABE a transmis 58 de proiecte de standarde tehnice, în timp ce EIOPA a desfășurat o vastă activitate de pregătire, în contextul negocierilor în curs referitoare la cadrul Solvabilitate II/Omnibus II, și a transmis primul său standard tehnic. În 2013, cele trei AES au transmis în comun un proiect de standard tehnic de reglementare referitor la directiva privind conglomeratele financiare. În cursul perioadei care face obiectul revizuirii, Comisia a aprobat în total peste 45 de standarde tehnice, dintre care numai trei au fost trimise înapoi către AES pentru efectuarea de modificări.

Propuneri privind evoluțiile viitoare

Pentru a atenua îngrijorările exprimate de părțile interesate, AES ar trebui, pe termen scurt, să îmbunătățească transparența procesului de reglementare, inclusiv prin stabilirea unui orizont de timp adecvat pentru răspunsurile la consultările publice și prin transmiterea unor reacții mai detaliate privind contribuțiile primite în astfel de situații. AES ar trebui, de asemenea, să asigure o analiză cost-beneficiu de calitate și să redacteze texte legislative pentru proiectele de standarde tehnice. Proiectele de standarde tehnice ar trebui să fie supuse consultării publice în mod sistematic.

În ceea ce o privește, Comisia va acorda o atenție deosebită adecvării orizonturilor temporale și sferei competențelor acordate pentru standardele tehnice în proiectele sale de propuneri legislative și în cursul discuțiilor care au loc în cadrul procesului legislativ.

Rolul de supraveghere: crearea unei culturi de supraveghere comune la nivelul Uniunii și promovarea unor practici convergente în materie de supraveghere este, prin forța lucrurilor, un obiectiv pe termen lung. Până în prezent, AES s-au concentrat asupra rolului lor de reglementare. Acest lucru poate fi în parte explicat prin necesitatea stabilirii unor priorități, date fiind resursele limitate, dar pare să aibă legătură și cu anumite deficiențe de la nivelul structurii de guvernare a AES¹⁰.

¹⁰ A se vedea secțiunea privind guvernarea.

AES au început să realizeze evaluări *inter pares*. Se consideră că acest instrument va fi utilizat tot mai mult, inclusiv prin evaluări *inter pares* tematice, dar și evaluări *inter pares* la nivelul țărilor, odată ce se vor fi înregistrat progrese în ceea ce privește cadrul de reglementare.

ABE, EIOPA și - odată cu înființarea a contrapartidelor centrale în septembrie 2013 - ESMA au fost implicate activ în toate aspectele activității colegiilor de supraveghere și și-au ameliorat funcționarea prin emiterea de orientări și prin supervizarea agendelor și a planurilor de acțiune anuale. AES au contribuit la consolidarea raportării și a publicării de informații în scopuri de supraveghere. Cu toate acestea, dreptul AES de a avea acces la datele autorităților competente și ale instituțiilor financiare ar fi putut fi utilizat cu o mai mare eficacitate, sub rezerva respectării condițiilor prevăzute în regulamentele de instituire a AES.

AES nu au emis recomandări sau decizii cu caracter obligatoriu în temeiul articolelor 17-19 din regulamentele de instituire a AES (de exemplu în ceea ce privește încălcarea dreptului, situații de urgență sau situații de mediere cu efecte obligatorii din punct de vedere juridic), dar au recurs la competențele de mediere fără caracter obligatoriu și la presiunea morală. Părțile interesate atribuie neutilizarea medierii cu efecte obligatorii din punct de vedere juridic unor cauze diverse, printre care se numără actuala structură de guvernare a AES, care nu favorizează deciziile sau procedurile îndreptate împotriva autorităților naționale, efectul disuasiv al competențelor relevante, precum și lipsa de claritate a regulamentelor de instituire în ceea ce privește domeniul de aplicare și factorii de declanșare ai medierii cu efecte obligatorii din punct de vedere juridic. O posibilă opțiune de aprofundare a examinării ar fi clarificarea dispozițiilor din regulamentele de instituire referitoare la domeniul de aplicare și la factorii de declanșare ai medierii cu efecte obligatorii din punct de vedere juridic.

Activitățile desfășurate de AES în chestiuni internaționale sunt circumscrise de mandatele lor respective. Există percepția că prezența AES în organizații internaționale relevante contribuie la asigurarea consecvenței cu standardele mondiale și se consideră că această prezență va consolida și mai mult și va completa poziția europeană, exprimată alături de Comisie, în forurile internaționale. Cerințele specifice referitoare la activitatea internațională a agențiilor descentralizate, prevăzute în Abordarea comună privind agențiile, sunt menite să ajute agențiile să funcționeze în limitele trasate de propriul mandat și de cadrul instituțional existent.

Propuneri privind evoluțiile viitoare

Ca primă reacție pe termen scurt la îngrijorările exprimate de părțile interesate, AES ar trebui să aibă în vedere creșterea accentului pe convergența în materie de supraveghere, în special prin utilizarea în mai mare măsură a evaluărilor *inter pares* și printr-o urmărire adecvată.

Într-o etapă ulterioară, Comisia va explora o serie de opțiuni de revizuire a factorilor de declanșare și a domeniului de aplicare a competențelor de mediere cu efecte obligatorii din punct de vedere juridic, inclusiv eventuala clarificare a dispozițiilor referitoare la factorii de

declanșare și la domeniul de aplicare din regulamentul de instituire. În mod asemănător, Comisia va examina în continuare dacă dreptul de acces la date al AES ar trebui consolidat pentru a le acorda acestora acces direct la date, dacă este cazul, pentru îndeplinirea atribuțiilor care le revin.

Stabilitatea financiară - rolul de monitorizare și de coordonare: AES au contribuit în mod activ la evoluțiile în materie de monitorizare a piețelor financiare și la testarea rezistenței instituțiilor financiare, precum și a întregului sistem financiar din UE. În acest scop, AES au creat diverse instrumente pentru a-și îndeplini responsabilitățile de identificare a riscurilor sistemice. Până în prezent nu a fost declarată nicio situație de urgență, dar AES au luat măsuri pentru a acționa cu eficacitate dacă acest lucru ar fi necesar.

AES au luat diverse măsuri pentru a promova acțiunile coordonate și pentru a facilita schimbul de informații. Printre exemplele cele mai notabile se numără exercițiul de recapitalizare din 2011/2012, precum și raportul Comitetului comun privind riscurile transsectoriale¹¹, coordonarea de către ESMA a măsurilor referitoare la vânzarea în lipsă adoptate de autoritățile competente¹² și avizul EIOPA privind mediul caracterizat de o rată mică a dobânzilor¹³. Majoritatea părților interesate s-au declarat extrem de mulțumite de rolul de coordonator al AES.

Rolul de protecție a consumatorilor: AES au înființat în cadrul propriilor organizații structuri interne dedicate aspectelor legate de protecția consumatorilor. Natura orizontală a protecției consumatorilor permite punerea în aplicare a acesteia prin intermediul unor aspecte diverse a activității AES. Deși este adevărat că marja de care dispun autoritățile pentru a interzice sau a restrânge (temporar) anumite activități financiare în temeiul articolului 9 alineatul (5) din regulamentele de instituire a AES este limitată și că până în prezent nu a fost încă declarată nicio situație de urgență, domeniul de acțiune relevant prevăzut în regulamentele de instituire este larg, iar dispozițiile existente ar putea fi utilizate mai bine. În plus, competențele de la articolul 9 alineatul (5) pot fi actualmente exercitate numai dacă sunt prevăzute în actele legislative sectoriale menționate la articolul 1 alineatul (2), condiție îndeplinită în prezent numai de câteva acte legislative. Ar trebui avută în vedere transformarea articolului 9 alineatul (5) într-o acordare de competențe de sine stătătoare.

Un număr de autorități naționale reprezentate în consiliile supraveghetorilor ale fiecărei autorități de supraveghere nu au competențe în materie de protecție a consumatorilor la nivel

¹¹ Raportul din august 2013 poate fi consultat la următoarea adresă: 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 A se vedea: <https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html>.

național și, în consecință, nu dispun de cunoștințele necesare, având astfel tendința să acorde prioritate altor aspecte, pe care le consideră mai importante. Pentru a remedia această situație, AES ar putea introduce un mecanism prin care să asigure o cooperare strânsă și implicarea autorităților naționale relevante, pentru a atrage persoane calificate în această privință și pentru a asigura o abordare cuprinzătoare a protecției consumatorilor la nivelul AES.

Toate cele trei AES au publicat orientări privind aspecte ținând de protecția consumatorilor și s-au desfășurat mai multe zile ale consumatorilor sau ale investitorilor. Până în prezent, AES au emis patru avertismente, și anume privind investițiile în valută (FOREX, în decembrie 2011), privind capcanele investițiilor online (în septembrie 2012), privind contractele pe diferențe (CfD, în aprilie 2013) și privind monedele virtuale (în decembrie 2013), care au fost publicate pe site-urile relevante¹⁴. Cu toate acestea, până în prezent aceste avertismente par să fi ajuns doar în măsură limitată la cunoștința publicului.

În plus, pentru a asigura un cadru coerent la nivelul diverselor sectoare și o coordonare adecvată a activităților AES, ar trebui să se recurgă în mai mare măsură la Comitetul comun. Acest lucru s-ar putea realiza, de exemplu, prin schimbul de bune practici între autorități, care le-ar permite acestora o mai bună definire și o clarificare a competențelor lor relevante, în conformitate cu temeiul juridic¹⁵.

Propuneri privind evoluțiile viitoare

Ca prim pas pentru a răspunde preocupărilor părților interesate, AES ar trebui să aibă în vedere acordarea unei importanțe mai mari (inclusiv printr-o vizibilitate crescută) aspectelor care țin de protecția consumatorilor sau a investitorilor și utilizarea integrală a competențelor existente. În mod asemănător, s-ar putea recurge în mai mare măsură și într-o manieră mai structurată la Comitetul comun. AES ar trebui, de asemenea, să asigure, în măsura posibilului, cooperarea cu autoritățile naționale care au competențe în domeniul protecției consumatorilor și implicarea acestor autorități, în cazurile în care aceste autorități sunt diferite de cele reprezentate la nivelul consiliului supraveghetorilor.

Într-un stadiu ulterior, Comisia va examina în mai mare detaliu dacă articolul 9 alineatul (5) din regulamentele de instituire a AES poate fi transformat într-o acordare de competențe de sine stătătoare.

Guvernanță, organe comune de organizare internă și grupuri ale părților interesate: AES au obligația de a acționa prin intermediul consiliului supraveghetorilor al fiecăreia dintre

¹⁴ A se vedea: <http://www.esma.europa.eu/page/News-investors>.

¹⁵ Un bun exemplu de astfel de cooperare consolidată este reprezentat de domeniul gestionării reclamațiilor, în care atât ABE, cât și ESMA s-au inspirat din activitatea pregătitoare a EIOPA și intenționează să dezvolte proceduri identice de gestionare a reclamațiilor pentru domeniul bancar și cel al valorilor mobiliare.

ele exclusiv în interesul Uniunii Europene¹⁶. Deși trecerea de la un proces de luare a deciziilor bazat pe consens la votarea efectivă este un pas înainte, rolul predominant al reprezentanților ANC în procesul de luare a deciziilor a dat naștere la anumite critici. În particular, este răspândită preocuparea că procedurile sunt dominate de puncte de vedere naționale, nu de interesele întregii UE¹⁷. Ar trebui avute în vedere opțiuni care fac să crească eficacitatea și eficiența AES, păstrând în același timp un nivel mare de responsabilitate.

Funcționarea consiliilor de administrație ale AES este considerată satisfăcătoare. La fel, există o largă recunoaștere a faptului că președinții și directorii executivi și-au îndeplinit atribuțiile cu eficacitate și, în general, au asigurat autorităților respective un profil proeminent. În plus, acordarea unui rol mai important personalului AES în cadrul organismelor de pregătire, cum ar fi președinția comitetelor permanente și a grupurilor de lucru și redactarea documentelor importante, ar putea fi considerată una dintre opțiunile de ameliorare a funcționării AES, respectând în același timp necesitatea răspunderii față de consiliul supraveghetorilor.

Cele două organe comune ale AES, și anume comisia de apel și Comitetul comun, s-au dovedit a fi mecanisme utile pentru asigurarea unor puncte de vedere consecutive și a cooperării transsectoriale. În particular, Comitetul comun are potențialul de a juca un rol mai important pentru facilitarea cooperării transsectoriale, dar vizibilitatea, transparența și guvernanța ar putea fi ameliorate.

Deși rolul grupurilor părților interesate este apreciat de majoritatea părților interesate, impactul lor a fost deocamdată limitat, iar resursele necesare pentru înființarea și funcționarea lor sunt mari. S-au exprimat îngrijorări în ceea ce privește provocarea reprezentată de asigurarea unei reprezentări echilibrate a diverselor grupuri de interese și, în particular, a consumatorilor, a utilizatorilor de servicii financiare, a reprezentanților angajaților și ai IMM-urilor¹⁸. O parte dintre aceste deficiențe ar putea fi eliminate prin extinderea mandatului membrilor grupurilor părților interesate și prin numiri eşalonate destinate să asigure continuitatea.

¹⁶ În urma înființării MUS, procesul de luare a deciziilor în cadrul ABE a fost modificat, prevăzând o majoritate simplă dublă în anumite cazuri.

¹⁷ A se vedea Rezoluția Parlamentului European din 22 martie 2014 cu recomandări pentru Comisie referitoare la revizuirea Sistemului European de Supraveghere Financiară (ESFS), considerentul AU, Raportul de țară al FMI nr. 13/65, martie 2013, p. 11, Raportul Mazar, octombrie 2013, p. 34.

¹⁸ Componenta grupurilor părților interesate va trebui, de asemenea, să respecte avizul Ombudsmanului European din 7 noiembrie 2013 privind componenta Grupului părților interesate din domeniul bancar din cadrul ABE, aviz emis în urma unei plângeri formulate de Uni Europa în septembrie 2011 prin care se confirmau o serie de deficiențe la nivelul procesului de selecție desfășurat de ABE pentru a stabili componenta diverselor categorii de părți interesate. Acest aviz făcea apel la o reprezentare mai echilibrată a părților interesate din diversele categorii, din punctul de vedere al originii geografice și al genului. Pentru informații mai detaliate, a se consulta decizia Ombudsmanului: Decizia Ombudsmanului European de închidere a anchetei sale în cazul plângerii 1966/2011/(EIS)/LP împotriva Autorității Bancare Europene.

Propuneri privind evoluțiile viitoare

Pe termen scurt, AES ar putea întreprinde o serie de ameliorări ca răspuns la preocupările din acest domeniu, asigurându-se în același timp păstrarea de către consiliul supraveghetorilor a rolului său de supraveghere o oricărei delegări de competențe. Este necesar să se ia în considerare în special următoarele aspecte:

- rolul și influența personalului AES din cadrul organelor de pregătire ar putea să crească;
- autoritatea președintelui ar putea fi consolidată prin recurgerea în mai mare măsură la delegarea de sarcini specifice, în conformitate cu articolul 41 alineatul (1) din regulamentele de instituire a AES;
- rolul, vizibilitatea și transparența Comitetului comun ar putea fi consolidate;
- grupurile părților interesate ar putea avea o componentă mai echilibrată și ar putea să crească transparența activităților lor relevante;

Pe termen lung, cu condiția preservării echilibrului fragil la care s-a ajuns odată cu înființarea MUS și fără a se aduce atingere articolului 81a din Regulamentul privind ABE, care impune revizuirea modalităților de vot de la data la care numărul statelor membre neparticipante este de patru¹⁹, Comisia va explora o serie de opțiuni de revizuire a guvernantei AES, pentru a se asigura că deciziile sunt luate în interesul UE în ansamblul său.

Finanțare: Bugetele AES se bazează pe o contribuție de 60 % din partea ANC și de 40 % din partea bugetului UE²⁰ și se supun integral normelor aplicabile în materie de transparență financiară, în particular față de autoritățile bugetare. Deși bugetele acestora au crescut semnificativ de la înființare, majoritatea părților interesate consideră că actualele mecanisme de finanțare nu sunt proporționale cu creșterea atribuțiilor și a responsabilităților lor. Părțile interesate sunt îngrijorate în special de faptul că o creștere în continuare a acestora s-ar traduce în reduceri ale finanțării de la nivel național și/sau nu pare sustenabilă pentru numeroase ANC. S-ar putea realiza analize mai aprofundate pentru a evalua posibilitatea unor modele de finanțare diferite pentru AES, inclusiv prin majorarea acestora prin perceperea de comisioane și taxe.

¹⁹ A se vedea articolul 81a din Regulamentul (UE) nr. 1022/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2013 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană) în ceea ce privește conferirea de atribuții specifice Băncii Centrale Europene în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului, JO L 287, 29.10.2013, p. 5-14.

²⁰ Și din comisioanele percepute de ESMA pentru supravegherea agențiilor de rating de credit și a registrelor centrale de tranzacții.

Propuneri privind evoluțiile viitoare

Având în vedere constrângerile bugetare cu care se confruntă UE și statele membre, Comisia consideră că ar trebui avută în vedere o revizuire a modelului de finanțare existent, în mod ideal prin desființarea contribuțiilor din partea UE și a statelor membre. În acest sens, Comisia va lansa activități de pregătire pentru ameliorarea mecanismelor de finanțare ale AES, astfel încât acestea să își poată îndeplini mandatul în condițiile în care se ține cont de constrângerile bugetare. Comisia va examina, de asemenea, condițiile pentru finanțarea AES prin modele de finanțare alternative. Examinările vor include evaluarea proporționalității și a impactului oricărui model avut în vedere.

Structura AES: Structura generală a AES pare să fie adecvată, întrucât ține cont de toate elementele sectorului serviciilor financiare și facilitează colaborarea strânsă între dimensiunea microprudențială (AES) și cea macroprudențială (CERS). Apelurile la modificări structurale, cum ar fi reunirea autorităților într-un singur sediu sau introducerea unei abordări bicefale²¹ ar trebui evaluate cu atenție în lumina înființării uniunii bancare.

Există un consens larg în ceea ce privește eficacitatea și eficiența supravegherii directe a agențiilor de credit de către ESMA și mandatul acestora de supraveghere a registrelor centrale de tranzacții. După cum au menționat diverse părți interesate, ar trebui avută în vedere extinderea competențelor de supraveghere directă la infrastructurile critice ale pieței.

Propuneri privind evoluțiile viitoare

În acest context, Comisia își va continua activitatea de reflecție și va evalua în continuare, pe termen mediu și lung, necesitatea unor modificări structurale suplimentare, inclusiv un sediu unic și eventuala extindere a supravegherii directe la infrastructurile integrate ale pieței.

4) CONCLUZII

În pofida circumstanțelor dificile, AES au creat în timp scurt organizații funcționale. Global, acestea au avut rezultate bune în raport cu seria lor largă de sarcini, în timp ce se confruntau cu cerințe tot mai mari în condițiile unor resurse umane limitate. Revizuirea a revelat anumite domenii în care este nevoie de ameliorări pe termen scurt și mediu, pentru a permite AES să își valorifice integral mandatele, având în vedere înființarea uniunii bancare.

²¹ Este vorba de separarea funcțiilor de reglementare între două autorități: una cu atribuții prudențiale, cealaltă axată pe desfășurarea activităților comerciale.

I. Posibilități de ameliorare pe termen scurt

O parte dintre ameliorări pot fi puse în aplicare pe termen scurt de către AES și Comisie și nu ar necesita nicio modificare a cadrului legislativ. Acest lucru este valabil pentru următoarele aspecte:

- S-ar putea pune un accent mai mare pe convergența în materie de supraveghere, pentru a asigura punerea în aplicare consecventă a dreptului UE; s-ar putea în special utiliza în mai mare măsură și mai bine evaluările *inter pares* și este nevoie de o urmărire sistematică în domeniile în care au fost depistate deficiențe.
- Consolidarea transparenței procesului de pregătire a proiectelor de standarde tehnice sau de transmitere de avize către Comisie și asigurarea, la nevoie, a unor analize cost-beneficiu de calitate, inclusiv a unor analize ale impactului asupra părților interesate și a drepturilor fundamentale, dacă acest lucru este relevant;
- Acordarea unei priorități mai mari protecției consumatorilor/investitorilor și utilizarea la maximum a competențelor existente.
- Consolidarea guvernancei interne:
 - o Grupurile de părți interesate ar trebui să aibă o componentă echilibrată, ținându-se cont de avizul Ombudsmanului. Ar trebui să crească transparența activităților grupurilor de părți interesate.
 - o Ar putea să crească rolul și influența personalului AES în cadrul organelor de pregătire, cum ar fi grupurile de lucru, comitetele permanente, grupurile operative etc.
 - o S-ar putea consolida rolul și vizibilitatea Comitetului comun, de exemplu printr-un site dedicat acestuia sau prin publicarea sistematică a rezultatelor activității sale. AES ar putea să utilizeze mai bine Comitetul comun pentru a se concentra pe aspecte transsectoriale esențiale, inclusiv pe protecția consumatorilor și a investitorilor și pe aspectele prudențiale.
 - o Pentru a face să crească autoritatea președintelui și pentru a permite un proces rapid de luare a deciziilor în interesul Europei, s-ar putea recurge în mai mare măsură la delegarea de sarcini către președinte, de exemplu în ceea ce privește solicitările de informații, în conformitate cu dispozițiile de la articolul 41 alineatul (1) din regulamentele de instituire a AES.

Pe termen scurt, Comisia va acționa în următoarele domenii:

- Se va asigura că acordarea de competențe pentru standardele tehnice din viitoarele acte legislative este însoțită de termene raportate la intrarea în vigoare a actului legislativ de bază.

- Va acorda o atenție deosebită adecvării orizonturilor temporale și sferei competențelor acordate pentru standardele tehnice în proiectele de propuneri legislative și în cursul discuțiilor care au loc în cadrul procesului legislativ.

II. Domenii principale în care alte ameliorări ar fi posibile pe termen mediu

În același timp, majoritatea aspectelor care merită o atenție aprofundată dintre cele subliniate de părțile interesate ar necesita măsuri legislative pentru modificarea regulamentelor de instituire a AES. Comisia intenționează să examineze în continuare aspectele juridice și tehnice ale diverselor aspecte semnalate și să inițieze activități pregătitoare pentru evaluarea opțiunilor posibile în vederea abordării acestor subiecte pe termen mediu. În particular, în cadrul acestei activități pregătitoare se vor examina următoarele aspecte:

- fără a se aduce atingere acordului privind modalitățile de vot ale ABE la care s-a ajuns în cadrul pachetului MUS, guvernanța AES ar putea fi ameliorată pentru a consolida și mai mult capacitatea consiliului supraveghetorilor de a lua decizii rapide în interesul UE în ansamblul său. S-ar putea avea în vedere creșterea autorității și a rolului președintelui și modificarea componenței și a mandatului consiliului de administrație, pentru a le acorda acestora funcții mai permanente și cu un caracter executiv mai pronunțat.
- ameliorări ale mecanismelor de finanțare ale AES, inclusiv prin utilizarea unor surse de finanțare alternative, implicând în mod ideal desființarea contribuțiilor din partea UE și a statelor membre.
- AES ar putea avea acces direct la date în cazurile în care acest lucru este necesar pentru îndeplinirea atribuțiilor lor și în conformitate cu legislația aplicabilă²². Rolul președintelui și/sau al consiliului de administrație ar putea fi consolidat în această privință.
- eventualele extinderi ale mandatelor actuale ar trebui evaluate temeinic din punctul de vedere al principiului subsidiarității și ținând cont de costuri și beneficii. Printre domeniile în care există potențialul acordării de atribuții suplimentare către AES relevante s-ar putea număra aplicarea IFRS, un rol mai pronunțat de supraveghere în ceea ce privește validarea modelelor interne, sistemul bancar paralel și supravegherea directă a infrastructurilor pieței cu grad ridicat de integrare, cum ar fi contrapartidele centrale.
- dispozițiile de la articolul 9 alineatul (5) din regulamentele de instituire a AES ar putea fi transformate într-o acordare de competențe de sine stătătoare.

²² Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date, JO L 8, 12.1.2001, p. 1.

- ar putea fi clarificat și, la nevoie, consolidat mandatul din domeniul protecției consumatorilor și a investitorilor, pentru o mai bună definire a rolurilor și a priorităților fiecărei AES, un rol central fiind atribuit Comitetului comun.
- eventuala consolidare a competențelor AES în materie de soluționare a litigiilor.
- ar putea să crească durata mandatului membrilor grupurilor părților interesate. Ar trebui examinată ideea limitării grupurilor de părți interesate la unul pentru fiecare AES.
- eventuala necesitate a realizării unor modificări structurale, incluzând un sediu unic și extinderea competențelor de supraveghere directă la infrastructurile integrate ale pieței.