



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.8.2014
COM(2014) 509 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o delovanju evropskih nadzornih organov in Evropskega sistema finančnega nadzora
(ESFS)**

{SWD(2014) 261 final}

1) UVOD

Evropski sistem finančnega nadzora (v nadaljnjem besedilu: ESFS) sestavljajo trije evropski nadzorni organi, tj. Evropski bančni organ (v nadaljnjem besedilu: EBA), Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (v nadaljnjem besedilu: EIOPA) ter Evropski organ za vrednostne papirje in trge (v nadaljnjem besedilu: ESMA), ki delujejo v okviru mreže nacionalnih pristojnih organov, Skupnega odbora evropskih nadzornih organov (v nadaljnjem besedilu: Skupni odbor) in Evropskega odbora za sistemska tveganja (ESRB).

Glede na slabosti finančnega nadzora, ki jih je izpostavila finančna kriza, je predsednik Barroso leta 2008 od skupine strokovnjakov na visoki ravni, ki ji je predsedoval Jacques de Larosi re, zahteval, da pripravi predloge za krepitev evropske nadzorne ureditve, da bi se vzpostavil  inkovitej i, bolj povezan in bolj trajnosten evropski sistem nadzora. Na podlagi priporočil, ki jih je izdala skupina, je Komisija oktobra 2009 določila predloge za krepitev finančnega nadzora, ki sta jih sozakonodajalca sprejela novembra 2010. Evropski nadzorni organi so začeli delovati januarja 2011.

V skladu z uredbami o ustanovitvi evropskih nadzornih organov (v nadaljnjem besedilu: uredbe o ustanovitvi)¹ mora Komisija na začetku leta 2014 objaviti splošno poročilo o izkušnjah, pridobljenih pri delovanju organov, in postopkih, določenih v teh uredbah. To poročilo in po potrebi vsi priloženi predlogi se pošljejo Evropskemu parlamentu in Svetu.

Komisija je podrobno ocenila delovanje evropskih nadzornih organov od njihove ustanovitve do decembra 2013, pri čemer je v to oceno vključila veliko različnih interesnih skupin. Poleg tega je organizirala javno razpravo o pregledu ESFS (maj 2013) ter javno in usmerjeno posvetovanje z interesnimi skupinami (april–julij 2013). Ob tem je ustrezno upoštevala samoocene, ki so jih zagotovili evropski nadzorni organi², resolucijo Evropskega parlamenta o pregledu ESFS iz marca 2014³ ter študije, ki sta jih izvedla Mednarodni denarni sklad (MDS)⁴ in Evropski parlament⁵.

V okviru pregleda je bilo ugotovljeno, da so bili kljub kratkemu obdobju poročanja evropski nadzorni organi na splošno uspešni. Uspešno so vzpostavili delujoče organizacije, začeli so

¹ Glej uredbe (EU)  t. 1093/2010, 1094/2010 in 1095/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010; UL L 331, 15.12.2010, str. 12–119.

² Skupni odbor (JC 2012-100), Samoocenjevalno poročilo evropskih nadzornih organov, 21. december 2012 (ni objavljeno).

³ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. marca 2014 s priporočili Komisiji o pregledu Evropskega sistema finančnega nadzora (ESFS).

⁴ Mednarodni denarni sklad – Program za oceno finančnih sektorjev na ravni EU, marec 2013.

⁵ Glej dokumenta PE 507.490 (o ESRB) in PE 507.446 (o evropskih nadzornih organih) iz oktobra 2013.

opravljati svoje naloge in razvili so lastne profile. Kar zadeva ugotovljena področja, na katerih so potrebne izboljšave, so v tem poročilu opredeljene možnosti kratkoročnih ukrepov in potreba po nadaljnji oceni v zvezi z možnimi srednjeročnimi izboljšavami. Podrobnejša ocena delovanja evropskih nadzornih organov/ESFS je predstavljena v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen temu poročilu.

Poleg rednega pregleda uspešnosti evropskih nadzornih organov/ESFS mora Komisija do 16. junija 2014 pripraviti poročilo o delegiranem pooblastilu za sprejemanje regulativnih tehničnih standardov, ki se nanjo prenese v skladu s členom 11(1) uredb o ustanovitvi. Zadevno poročilo je v Prilogi I k temu poročilu.

2) MANDAT IN VLOGE EVROPSKIH NADZORNIH ORGANOV

Nova nadzorna struktura, v kateri imajo evropski nadzorni organi in ESRB osrednjo vlogo, je mejnik pri obsežnih reformah, ki jih je Komisija začela izvajati po nastopu finančne krize. Splošni cilj evropskih nadzornih organov je trajnostno okrepiti stabilnost in učinkovitost finančnega sistema po vsej EU.

Temeljni razlogi za ustanovitev evropskih nadzornih organov so bili zlasti, da se zagotovita tesnejše sodelovanje in izmenjava informacij med nacionalnimi nadzorniki, olajša sprejetje rešitev EU za čezmejne težave ter spodbudita usklajena razlaga in uporaba pravil. Evropski nadzorni organi bi morali s pripravo enotnih standardov ter zagotavljanjem konvergence in usklajevanja nadzora usmerjati nadaljnji razvoj enotnih pravil, ki bi se uporabljala za vseh 28 držav članic EU, ter na ta način prispevati k delovanju enotnega trga.

V ta namen so bile evropskim nadzornim organom v uredbah o ustanovitvi in poznejši sekundarni zakonodaji Unije dodeljene regulativne in nadzorne naloge in pooblastila ter naloge in pooblastila v zvezi s finančno stabilnostjo in varstvom potrošnikom, vključno s:

- pripravo osnutkov tehničnih standardov ter izdajo smernic in priporočil ob upoštevanju načel boljše ureditve;
- izdajanjem mnenj za Evropski parlament, Svet in Evropsko komisijo;
- reševanjem sporov med nacionalnimi nadzorniki, kadar morajo v skladu z zakonodajo med seboj sodelovati ali doseči dogovor;
- prispevanjem k zagotavljanju dosledne uporabe tehničnih pravil prava EU (med drugim tudi prek medsebojnih strokovnih pregledov);
- vlogo koordinatorja v izrednih razmerah;
- neposrednimi nadzornimi pooblastili, ki jih ESMA izvaja za bonitetne agencije in repozitorije;

- zbiranjem informacij, potrebnih za izvajanje mandata.

Nekatera pooblastila evropskih nadzornih organov so dodatno urejena z akti Unije⁶. Evropski nadzorni organi morajo izvajati dodeljene naloge in pooblastila zlasti v okviru aktov Unije, navedenih v uredbah o ustanovitvi⁷, ukrepov, sprejetih na podlagi teh uredb, ali kakršnih koli drugih aktov Unije, s katerimi se jim dodelijo naloge.

Vzpostavitev bančne unije, zlasti enotnega mehanizma nadzora (EMN) in enotnega mehanizma za reševanje kot njenih ključnih sestavnih delov, bo vplivala na delovanje ESFS, vendar ne bo izpodbijala njegovega obstoja in nujnosti. Evropski nadzorni organi bodo namreč še naprej odgovorni za oblikovanje skupnih regulativnih in nadzornih standardov in praks ter dosledno izvajanje ukrepov EU na celotnem enotnem trgu. Za oceno povezanosti med ESFS in bančno unijo bi bilo v tej fazi še prezgodaj, vendar se bo to pozorno spremljalo v prihodnosti.

3) OCENA DELA EVROPSKIH NADZORNIH ORGANOV: GLAVNI DOSEŽKI IN PODROČJA, NA KATERIH SO POTREBNE IZBOLJŠAVE

Splošna učinkovitost in uspešnost: evropski nadzorni organi so hitro ustanovili dobro delujoče organizacije, katerih cilj je prispevati k povrnitvi zaupanja v finančni sektor. V okviru pregleda je bilo ugotovljeno, da so naloge evropskih nadzornih organov dovolj široke, pri čemer so do neke mere možne ciljno usmerjene razširitve, na primer na področjih varstva potrošnikov/vlagateljev⁸, izvrševanja mednarodnih standardov računovodskega poročanja (MSRP) ter bančnega sistema v senci⁹.

Predlagani nadaljnji ukrepi:

Na podlagi navedenega bo Komisija dodatno preverila, ali je treba srednje- do dolgoročno razširiti sedanje naloge evropskih nadzornih organov, da bi vključili nova področja, kot so izvrševanje MSRP, okrepljen nadzor nad potrjevanjem notranjih modelov, zlasti na področju zavarovalništva, in bančni sistem v senci.

⁶ Uredba (EU) št. 236/2012 o prodaji na kratko in določenih vidikih poslov kreditnih zamenjav na primer ureja pogoje, pod katerimi lahko ESMA začasno prepove prodajo na kratko (člen 28).

⁷ Zlasti v členu 1(2) uredb o ustanovitvi.

⁸ V obseg pooblastil ESMA bi se lahko v skladu s členom 1(2) uredbe o ustanovitvi ESMA vključili na primer direktiva o pravicah delničarjev (2007/36/ES) in direktiva o ponudbah za prevzem (2004/25/ES).

⁹ Glej Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu Bančni sistem v senci – Obravnavanje novih virov tveganja v finančnem sektorju, COM(2013) 614 z dne 4. septembra 2013.

Regulativna vloga: delo evropskih nadzornih organov pri oblikovanju enotnih pravil je znatno prispevalo k izboljššanemu regulativnemu usklajevanju in skladnosti ter večjemu medsebojnemu razumevanju med nadzorniki. Poleg tega je omogočilo, da je EU v razmeroma kratkem času dobila znatno količino visokokakovostnih pravil.

Na tem področju so ključnega pomena pregledni, vključujoči in učinkoviti postopki. Veliko interesnih skupin je opozorilo, da je treba za predložitev osnutkov tehničnih standardov Komisiji zagotoviti prilagodljive roke, tj. roke, ki so odvisni od začetka veljavnosti končnega dogovora glede osnovnega akta Unije. To bi zagotovilo dovolj časa, da evropski nadzorni organi pripravijo visokokakovostne osnutke standardov in da se v ustreznih rokih izvede javno posvetovanje o teh osnutkih. Poleg tega so se nekateri pomisleki nanašali na pomanjkanje podrobnih povratnih informacij o posvetovanjih, pogosto pa je bilo izpostavljeno tudi pomanjkanje visokokakovostne analize stroškov in koristi.

Interesne skupine in tudi evropski nadzorni organi sami so že večkrat pozvali k večji vključenosti evropskih nadzornih organov v pripravo zakonodaje o finančnih storitvah na 1. stopnji. Evropski nadzorni organi so ustanovljeni kot decentralizirane agencije in imajo zato pomembno vlogo, da prispevajo k izvajanju politik Unije. Vendar se razlikujejo od evropskih institucij, zato je treba njihovo vlogo v regulativnem postopku oceniti znotraj omejitev, ki jih določa Pogodba.

Medtem ko so se delu evropskih nadzornih organov v pregledanem obdobju nenehno dodajale regulativne naloge, je več interesnih skupin poudarilo, da se človeški viri in proračun niso razvijali v skladu s tem.

Smernice in priporočila, ki jih evropski nadzorni organi sprejmejo v skladu s členom 16 uredb o ustanovitvi, niso zavezujoči, vendar imajo posebne značilnosti (načelo „upoštevaj ali pojasni“). Izkazali so se kot prilagodljiv instrument za konvergenco, vendar so interesne skupine izpostavile nekatere negotovosti v zvezi z dejanskim obsegom in naravo teh ukrepov. Po mnenju Komisije mora uporaba pooblastil evropskih nadzornih organov temeljiti na trdni pravni podlagi, ki zajema njihove akte. Zlasti je treba skupaj obravnavati oba cilja izdajanja smernic in priporočil iz člena 16(1) uredb o ustanovitvi, tj. „vzpostavitev doslednih, uspešnih in učinkovitih nadzornih praks“ ter „zagotovitev skupne, enotne in usklajene uporabe prava Unije“.

Veliko interesnih skupin je zahtevalo dodatna pojasnila glede možnosti izpodbijanja smernic in priporočil na podlagi prava EU. Po mnenju Komisije člen 60 uredb o ustanovitvi velja le za odločitve in zato ne zagotavlja pravne podlage za izpodbijanje smernic in priporočil. V kolikor naj bi smernice in priporočila imele pravne učinke za tretje osebe, bi moral zanje veljati nadzor v skladu s členom 263(1) PDEU. Vendar Sodišče še ni imelo priložnosti, da bi presojalo o tem vidiku uredb o evropskem nadzornem organu.

Komisiji je bilo v obdobju pregleda predloženih več kot 150 tehničnih standardov v obliki osnutkov. ESMA je predložil 92 osnutkov tehničnih standardov. EBA je po uspešno zaključenih pogajanjih o okviru direktive in uredbe o kapitalskih zahtevah (CRD IV/CRR)

spomladi 2013 predložil 58 osnutkov tehničnih standardov, medtem ko je EIOPA izvedel obsežne priprave v zvezi s tekočimi pogajanjmi o okviru Solventnost II/Omnibus II in predložil svoj prvi tehnični standard. Leta 2013 so vsi trije evropski nadzorni organi predložili en skupni regulativni osnutek tehničnega standarda, in sicer za direktive o finančnih konglomeratih. Komisija je v pregledanem obdobju skupaj odobrila več kot 45 tehničnih standardov, od tega pa so bili le trije vrnjeni evropskim nadzornim organom za nadaljnje spremembe.

Predlagani nadaljnji ukrepi:

Da bi se odpravili pomisleki, ki so jih izrazile interesne skupine, bi morali evropski nadzorni organi srednjeročno povečati preglednost regulativnega postopka, vključno z določitvijo ustreznega časovnega okvira za odziv na javna posvetovanja in zagotavljanjem podrobnejših povratnih informacij o prispevkih na tovrstnih posvetovanjih. Evropski nadzorni organi bi morali tudi zagotavljati visokokakovostno analizo stroškov in koristi ter pripravljati pravna besedila za osnutke tehničnih standardov. Ti bi se morali sistematično obravnavati na javnih posvetovanjih.

Komisija bo v svojih osnutkih zakonodajnih predlogov in med razpravi v okviru zakonodajnega postopka posebej pozorna na ustreznost časovnih okvirov in obseg pooblastil za tehnične standarde.

Nadzorna vloga: razvoj skupne kulture Unije na področju nadzora in spodbujanje konvergenčnih nadzornih praks morata biti dolgoročna cilja. Evropski nadzorni organi so se do zdaj osredotočali na svojo regulativno vlogo. To je mogoče delno pojasniti s potrebo po opredelitvi prednostnih nalog zaradi omejenih sredstev, vendar se zdi, da je povezano tudi z nekaterimi pomanjkljivostmi v strukturi upravljanja evropskih nadzornih organov¹⁰.

Evropski nadzorni organi so začeli izvajati medsebojne strokovne preglede. Ko bo delo v zvezi z regulativnim okvirom v naprednejših fazah, naj bi se to orodje uporabljalo še pogosteje, vključno s tematskimi medsebojnimi strokovnimi pregledi in medsebojnimi strokovnimi pregledi med državami ter bolj sistematičnim nadaljnjim ukrepanjem.

EBA in EIOPA ter od ustanovitve centralnih nasprotnih strank (CNS) septembra 2013 tudi ESMA so dejavno sodelovali pri vseh vidikih dela kolegijev nadzornikov ter so izboljšali svoje delovanje, tako da so zagotavljali navodila ter nadzorovali agende in letne akcijske načrte. Evropski nadzorni organi so tudi prispevali k izboljšanju nadzornega poročanja in razkritja. Vendar bi se lahko učinkoviteje uporabila njihova pravica dostopa do podatkov pristojnih organov in finančnih institucij pod pogoji iz uredb o ustanovitvi.

Evropski nadzorni organi niso izdali nobenih priporočil ali zavezujočih odločitev v skladu s členi 17 do 19 uredbe o evropskem nadzornem organu (npr. glede kršitve prava, izrednih

¹⁰ Glej oddelek o upravljanju.

razmer in zavezujočega posredovanja), so pa uporabili svoja pooblastila za nezavezujoče posredovanje in moralno prepričevanje. Za pomanjkanje uporabe zavezujočega posredovanja interesne skupine ugotavljajo več različnih vzrokov, vključno s trenutno strukturo upravljanja evropskih nadzornih organov, ki ne podpira odločitev ali postopkov zoper nacionalne organe, odvrčilnim učinkom zadevnih pooblastil ter pomanjkanjem jasnosti uredb o ustanovitvi glede obsega zavezujočega posredovanja in razlogov zanj. Dodatno bi bilo mogoče proučiti tudi možnost, da se v uredbah o ustanovitvi pojasnijo obseg zavezujočega posredovanja in razlogi zanj.

Dejavnosti evropskih nadzornih organov v zvezi z mednarodnimi zadevami so določene z njihovimi ustreznimi mandati. Za evropske nadzorne organe se šteje, da s svojo prisotnostjo v ustreznih mednarodnih organizacijah prispevajo k zagotavljanju usklajenosti s svetovnimi merili uspešnosti, pri čemer se pričakuje, da se bo skupaj s prisotnostjo Komisije na ta način še bolj okrepil in dopolnil evropski glas na mednarodnih forumih. Namen posebnih zahtev glede mednarodnega dela decentraliziranih agencij iz skupnega pristopa k tem agencijam je, da jim pomagajo delovati v okviru njihovega mandata in obstoječega institucionalnega okvira.

Predlagani nadaljnji ukrepi:

Kot prvi nujen korak k obravnavi skrbi interesnih skupin bi morali evropski nadzorni organi razmisliti o namenjanju večje pozornosti združevanju nadzora, zlasti s pogostejšo uporabo medsebojnih strokovnih pregledov in ustreznim nadaljnjim ukrepanjem.

V drugi fazi bo Komisija preučila možnosti pregleda sprožilcev za zavezujoče posredovanje in področij njegove uporabe, vključno z možno pojasnitvijo področij uporabe in sprožilcev v uredbi o ustanovitvi. Poleg tega bo Komisija dodatno proučila, ali bi bilo treba pravico dostopa evropskih nadzornih organov do podatkov okrepiti, da bi po potrebi imeli neposreden dostop do podatkov za opravljanje svojih nalog.

Finančna stabilnost – vloga na področju spremljanja in usklajevanja: evropski nadzorni organi so dejavno prispevali k napredku na področju spremljanja na finančnih trgih ter preskušanju prilagodljivosti finančnih institucij in celotnega finančnega sistema EU. V ta namen so razvili različna orodja, da bi izpolnili svoje obveznosti v zvezi z ugotavljanjem sistemskih tveganj. Do zdaj izredne razmere še niso bile razglašene, vendar so evropski nadzorni organi pripravljeni učinkovito ukrepati, če bi bilo to potrebno.

Evropski nadzorni organi so sprejeli različne ukrepe, da bi spodbudili usklajeno delovanje in olajšali izmenjavo informacij. Najpomembnejši primeri vključujejo dokapitalizacijo v obdobju 2011/2012 in poročilo Skupnega odbora o medsektorskih tveganjih¹¹, ukrepe

¹¹ Za poročilo iz avgusta 2013 glej: http://www.eba.europa.eu/documents/10180/43119/ESAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

pristojnih organov v zvezi s prodajo na kratko, ki jih je usklajeval ESMA¹², ter mnenje EIOPA o okolju z nizko obrestno mero¹³. Interesne skupine so bile večinoma zelo zadovoljne z vlogo evropskih nadzornih organov na področju usklajevanja.

Vloga na področju varstva potrošnikov: evropski nadzorni organi so znotraj svojih organizacij vzpostavili notranje strukture za vprašanja varstva potrošnikov. Varstvo potrošnikov se zaradi svoje horizontalne narave lahko izvaja prek različnih vidikov dela evropskih nadzornih organov. Čeprav so možnosti organov, da (začasno) prepovejo ali omejijo nekatere finančne dejavnosti v skladu s členom 9(5) uredb o ustanovitvi, dejansko še vedno omejene in do zdaj še ni bilo razglašanih izrednih razmer, je ustrezno področje za ukrepanje iz uredb o ustanovitvi široko, obstoječe določbe pa bi bilo mogoče bolje uporabljati. Poleg tega se pooblastila iz člena 9(5) trenutno lahko izvajajo le, če je to določeno v sektorskih zakonodajnih aktih iz člena 1(2), kar trenutno velja le za malo zakonodajnih aktov. Preučila bi se lahko možnost pretvorbe člena 9(5) v člen o samostojnem pooblastilu.

Več nacionalnih organov, ki so zastopani v ustreznem odboru nadzornikov, dejansko nima pooblastil na področju varstva potrošnikov na nacionalni ravni, zato nimajo potrebnega strokovnega znanja in dajejo prednost vprašanjem, ki jih bolj neposredno zadevajo. Da bi se to spremenilo, bi lahko evropski nadzorni organi uvedli mehanizem, ki bi zagotovil tesno sodelovanje in vključenost ustreznih nacionalnih organov, da bi se pridobilo strokovno znanje in zagotovil celovit pristop k varstvu potrošnikov na ravni evropskih nadzornih organov.

Vsi trije evropski organi so objavili navodila v zvezi z vprašanji varstva potrošnikov, večkrat pa je bil organiziran tudi dan potrošnikov/vlagateljev. Evropski organi so do zdaj izdali štiri opozorila, in sicer glede naložb v devize (december 2011), pasti spletnih naložb (september 2012), pogodb na razliko (CFD) (april 2013) in virtualnih valut (december 2013), ki so bila objavljena na ustreznih spletnih mestih¹⁴. Vendar se za zdaj zdi, da javnost s temi opozorili ni dovolj seznanjena.

Poleg tega bi se za zagotovitev usklajenega okvira v vseh sektorjih in ustreznega usklajevanja dejavnosti evropskih nadzornih organov lahko bolj uporabljal Skupni odbor. To bi bilo mogoče doseči na primer z izmenjavo dobre prakse med organi, kar bi omogočilo boljšo opredelitev in pojasnitev njihovih ustreznih pristojnosti v skladu s pravno podlago¹⁵.

Predlagani nadaljnji ukrepi:

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

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

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

¹⁵ Dober primer takega okrepljenega sodelovanja je področje obravnavanja pritožb, na katerem sta EBA in ESMA iskala navdih pri temeljih EIOPA, pri čemer nameravata razviti enake postopke obravnavanja pritožb na področju bančništva in varnostnih papirjev.

Kot prvi korak k obravnavi pomislekov interesnih skupin bi morali evropski nadzorni organi preučiti možnost, da bi vprašanjem varstva potrošnikov/vlagateljev (vključno z večjo preglednostjo) namenili več pozornosti in da bi v celoti uporabili razpoložljiva pooblastila. Podobno bi bilo mogoče pogostejše in bolj strukturirano uporabljati Skupni odbor. Evropski nadzorni organi bi morali zagotavljati tudi čim večje sodelovanje in vključenost nacionalnih organov, pristojnih na področju varstva potrošnikov, kadar gre za druge organe, kot so zastopani na ravni odbora nadzornikov.

V drugi fazi bo Komisija dodatno preučila, ali bi bilo treba člen 9(5) uredb o ustanovitvi evropskih nadzornih organov pretvoriti v člen o samostojnem pooblastilu.

Upravljanje, skupni telesi v okviru notranje organizacije in interesne skupine: evropski nadzorni organi morajo sprejemati ukrepe prek ustreznih odborov nadzornikov in izključno v interesu Evropske unije¹⁶. Čeprav je prehod s postopka odločanja na podlagi soglasja na dejansko glasovanje korak naprej, je bila prevladujoča vloga predstavnikov nacionalnih pristojnih organov v postopku odločanja deležna določenih kritik. Najpogostejši pomisleki se nanašajo zlasti na to, da naj bi nacionalna stališča v postopkih imela večjo težo kot interesi na ravni EU¹⁷. Preučiti bi bilo treba možnosti, ki bodo povečale učinkovitost in uspešnost evropskih nadzornih organov ter hkrati ohranile visoko stopnjo odgovornosti.

Delovanje upravnih odborov evropskih nadzornih organov se šteje za zadovoljivo. Podobno prevladuje mnenje, da so predsedniki in izvršni direktorji učinkovito opravili svoje poslanstvo ter so na splošno namenili veliko pozornosti svojim organom. Poleg drugih možnosti, kako izboljšati delovanje evropskih nadzornih organov in hkrati upoštevati potrebo po odgovornosti odbora nadzornikov, bi se lahko preučila tudi možnost za razširitev vloge osebja evropskih nadzornih organov v pripravljalnih telesih, na primer v smislu predsedovanja stalnim odborom in delovnim skupinam ter priprave pomembnih dokumentov.

Skupni telesi evropskih nadzornih organov, tj. odbor za pritožbe in Skupni odbor, sta se izkazali za koristna mehanizma za zagotavljanje usklajenih stališč in medsektorskega sodelovanja. Zlasti Skupni odbor bi lahko imel vidnejšo vlogo pri olajševanju medsektorskega sodelovanja, prepoznavnost, preglednost in upravljanje pa bi bilo mogoče izboljšati.

Čeprav večina interesnih skupin ceni vlogo interesnih skupin, je bil njihov učinek do zdaj omejen, zahteve glede sredstev za njihovo ustanovitev in delovanje pa so obsežne. Pomisleki so bili izraženi glede izziva, kako zagotoviti uravnoteženo zastopanost različnih interesnih skupin, zlasti potrošnikov, uporabnikov finančnih storitev, predstavnikov delodajalcev ter

¹⁶ Po vzpostavitvi EMN je bil postopek odločanja v okviru EBA spremenjen, pri čemer se v določenih okoliščinah uporablja dvojna navadna večina.

¹⁷ Glej Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 22. marca 2014 s priporočili Komisiji o pregledu Evropskega sistema finančnega nadzora (ESFS), odstavek Au; poročilo Mednarodnega denarnega sklada o posameznih državah št. 13/65, marec 2013, str. 11; poročilo podjetja Mazars, oktober 2013, str. 34.

malih in srednjih podjetjih (MSP)¹⁸. Nekatere od teh pomanjkljivosti bi bilo mogoče odpraviti s podaljšanjem mandatorov članov interesnih skupin in postopnimi imenovanji za zagotovitev stalnosti.

Predlagani nadaljnji ukrepi:

Evropski nadzorni organi bi lahko izvedli številne srednjeročne izboljšave, da bi obravnavali pomisleke na tem področju in hkrati zagotovili, da odbor nadzornikov ohrani nadzor nad vsakim prenosom pooblastil. Proučiti bi bilo treba zlasti možnosti:

- krepite vloge in vpliva osebja evropskih nadzornih organov v pripravljalnih telesih;
- krepite avtoritete predsednika s pogostejšo uporabo prenosa posebnih nalog v skladu s členom 41(1) uredb o ustanovitvi;
- krepite vloge ter povečanja prepoznavnosti in preglednosti Skupnega odbora;
- bolj uravnotežene sestave interesnih skupin in povečanja preglednosti njihovega dela.

Komisija bo dolgoročno in ob ohranitvi občutljivega ravnotežja, vzpostavljenega v okviru uvedbe EMN, ter brez poseganja v člen 81a uredbe o ustanovitvi EBA, v skladu s katerim je treba pregledati ureditev glasovanja, ko število nesodelujočih držav članic doseže štiri¹⁹, preučila možnosti, kako izboljšati upravljanje evropskih nadzornih organov, da bi zagotovila, da se odločitve sprejemajo v interesu celotne EU.

Financiranje: proračuni evropskih nadzornih organov temeljijo na 60-odstotnem prispevku nacionalnih pristojnih organov in 40-odstotnem prispevku iz proračuna²⁰, za njih pa se v celoti uporabljajo veljavna pravila o finančni preglednosti, zlasti do proračunskih organov. Čeprav so se njihovi proračuni od njihove ustanovitve znatno povečali, večina interesnih skupin meni, da trenutna ureditev financiranja ni sorazmerna z vedno večjo količino nalog in obveznosti. Interesne skupine so zlasti zaskrbljene, da bi nadaljnje povečanje števila nalog in

¹⁸ Pri sestavi interesnih skupin bo treba upoštevati tudi mnenje Evropskega varuha človekovih pravic z dne 7. novembra 2013 o sestavi interesne skupine za bančništvo EBA na podlagi pritožbe sindikata UNI Europa septembra 2011, v katerem je varuh človekovih pravic potrdil številne pomanjkljivosti glede izbirnega postopka EBA za sestavo različnih kategorij interesnih skupin ter pozval k bolj uravnoteženi zastopanosti interesnih skupin različnih kategorij v smislu geografske uravnoteženosti in uravnoteženosti glede na spol. Za podrobnejše informacije o sklepu varuha človekovih pravic glej Sklep Evropskega varuha človekovih pravic o zaključku pritožbe 1966/2011/(EIS)LP proti Evropskemu bančnemu organu.

¹⁹ Glej člen 81a Uredbe (EU) št. 1022/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ), kar zadeva prenos posebnih nalog na Evropsko centralno banko na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013, UL L 287, 29.10.2013, str. 5–14.

²⁰ Ter pristojbinah, ki jih ESMA pobira za nadzor nad bonitetnimi agencijami in repozitoriji.

obveznosti lahko vplivalo na zmanjšanje financiranja na nacionalni ravni in/ali da se zdi, da to za številne nacionalne pristojne organe ni trajnostno. Izvedla bi se lahko nadaljnja analiza, da bi se ocenila možnost različnih modelov financiranja za evropske nadzorne organe, vključno s povišanjem stopnje financiranja s pobiranjem pristojbin in dajatev.

Predlagani nadaljnji ukrepi:

Glede na proračunske omejitve na ravni EU in nacionalni ravni Komisija meni, da bi bilo treba predvideti spremembo obstoječega modela financiranja, in sicer v idealnem primeru tako, da bi se odpravili prispevki EU in nacionalni prispevki. V ta namen bo začela pripravljalo delo za izboljšanje ureditve financiranja evropskih nadzornih organov, da bi lahko slednji izvajali svoj mandat, ob upoštevanju proračunskih omejitev. Poleg tega bo preučila pogoje za financiranje evropskih nadzornih organov prek alternativnih modelov financiranja, vključno z oceno sorazmernosti in učinka vsakega predvidenega modela.

Struktura evropskih nadzornih organov: splošna struktura evropskih nadzornih organov se zdi primerna, saj upošteva vse elemente sektorja finančnih storitev ter olajšuje tesno sodelovanje med mikrobonitetno (evropski nadzorni organi) in makrobonitetno (ESRB) razsežnostjo. Poziva k strukturnim spremembam, kot je združitev organov v organ z enotnim sedežem ali uvedba t. i. pristop „dveh vrhov“²¹, bi bilo treba pozorno oceniti glede na vzpostavitev bančne unije.

Obstaja splošno soglasje glede učinkovitosti in uspešnosti neposrednega nadzora ESMA nad bonitetnimi agencijami ter njegovega mandata za nadzor nad repozitoriji. Kot so izpostavile interesne skupine, bi se lahko proučila možnost razširitve neposrednih nadzornih pooblastil na pomembne tržne infrastrukture.

Predlagani nadaljnji ukrepi:

Glede na navedeno bo Komisija nadalje proučila ter srednje- do dolgoročno ocenila potrebo po dodatnih strukturnih spremembah, vključno z uvedbo enotnega sedeža in možno razširitvijo neposrednega nadzora na povezane tržne infrastrukture.

4) ZAKLJUČKI

Kljub težkim okoliščinam so evropski nadzorni organi hitro ustanovili dobro delujoče organizacije. Na splošno so bili pri svojih številnih nalogah uspešni, čeprav se je od njih vedno več zahtevalo in so imeli na voljo omejene človeške vire. V okviru pregleda so bila ugotovljena določena področja, na katerih so potrebne kratko- do srednjeročne izboljšave, da bi lahko evropski nadzorni organi v celoti izkoristili svoja pooblastila, ob upoštevanju vzpostavitve bančne unije.

²¹ Pristop dveh vrhov se nanaša na ločitev regulativnih funkcij med regulativnima organoma, pri čemer en opravlja bonitetne naloge, drugi pa se osredotoča na poslovanje.

I. Področja, na katerih so potrebne kratkoročne izboljšave

Nekatere izboljšave lahko evropski nadzorni organi in Komisija izvedejo kratkoročno, pri čemer zanje spremembe zakonodajnega okvira ne bi bile potrebne. To velja za naslednje:

- Povečati bi bilo mogoče poudarek na konvergenci nadzora, da se zagotovita dosledno izvajanje in uporaba prava EU, zlasti pa bi se lahko pogostejše in bolje uporabljali medsebojni strokovni pregledi ter zagotovilo bolj sistematično nadaljnje ukrepanje v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti.
- Povečati bi bilo treba preglednost postopka priprave osnutkov tehničnih standardov ali svetovanja Komisiji ter po potrebi zagotoviti visokokakovostne analize stroškov in koristi, vključno z, po potrebi, analizo učinkov na interesne skupine in temeljne pravice.
- Več pozornosti bi bilo treba nameniti nalogam na področju varstva potrošnikov/vlagateljev in celovito uporabljati razpoložljiva pooblastila.
- Izboljšati bi bilo treba notranje upravljanje:
 - o interesne skupine bi morale biti uravnoteženo sestavljene ob upoštevanju mnenja varuha človekovih pravic. Povečati bi bilo mogoče preglednost dela interesnih skupin;
 - o okrepiti bi bilo mogoče vlogo in povečati vpliv osebja evropskih nadzornih organov v pripravljalnih telesih, kot so delovne skupine, stalni odbori, projektne skupine itd.;
 - o okrepiti bi bilo mogoče vlogo in povečati prepoznavnost Skupnega odbora, npr. prek namenskega spletnega mesta in sistematičnega objavljanja njegovega dela. Evropski nadzorni organi bi lahko bolje uporabljali Skupni odbor, ki bi se lahko osredotočal na medsektorska vprašanja, vključno z vprašanji na področju varstva potrošnikov in vlagateljev ter bonitetnimi zadevami;
 - o da bi se okrepila avtoriteta predsednika in omogočilo hitro odločanje v evropskem interesu, bi bilo treba bolj uporabljati prenos posebnih nalog na predsednika, na primer kar zadeva zahteve za informacije, v skladu s členom 41(1) uredb o ustanovitvi.

Komisija bo sprejela kratkoročne ukrepe, da bi:

- zagotovila, da imajo v prihodnjih zakonodajnih predlogih pooblastila za tehnične standarde roke, ki so odvisni od začetka veljavnosti temeljnega pravnega akta;

- v osnutkih zakonodajnih predlogov in med razpravami, ki potekajo v okviru zakonodajnega postopka, namenila posebno pozornost ustreznosti rokov in področju uporabe pooblastila za tehnične standarde .

II. Možna glavna področja, na katerih bi bile potrebne srednjeročne izboljšave

Večina vprašanj, ki so jih izpostavile interesne skupine in bi jih bilo upravičeno nadalje obravnavati, bi hkrati zahtevala zakonodajne ukrepe za spremembo uredb o ustanovitvi. Komisija namerava dodatno preučiti tehnične in pravne vidike različnih izpostavljenih vprašanj ter začeti pripravljalo delo za oceno morebitnih možnosti za srednjeročno obravnavanje teh vprašanj. V okviru tega dela bo preučila zlasti naslednje:

- Brez poseganja v sporazum o ureditvi glasovanja v EBA, sklenjen v okviru svežnja v zvezi z EMN, bi bilo mogoče izboljšati upravljanje evropskih nadzornih organov, da bi se dodatno povečala zmogljivost odbora nadzornikov za hitro odločanje v interesu celotne EU. Preučiti bi bilo mogoče možnost okrepitve avtoritete in vloge predsednika ter spremembe sestave in mandata upravnega odbora, da bi se lahko nanj preneslo več stalnih in izvršnih nalog.
- Izboljšati bi bilo mogoče ureditev financiranja evropskih nadzornih organov, vključno z uporabo nadomestnih virov financiranja, in sicer v idealnem primeru tako, da bi se odpravili prispevki EU in nacionalni prispevki.
- Evropski nadzorni organi bi lahko imeli neposreden dostop do podatkov, kadar je to potrebno za opravljanje njihovih nalog in v skladu z veljavno zakonodajo²². V zvezi s tem bi bilo mogoče okrepiti vlogo predsednika in/ali upravnega odbora.
- Natančno bi bilo treba oceniti možne razširitve sedanjih mandatov glede na načelo subsidiarnosti ter stroške in koristi. Možna področja, na katerih bi se lahko na evropske nadzorne organe prenesle dodatne naloge, bi lahko vključevala izvrševanje MSRP, okrepljen nadzor nad potrjevanjem notranjih modelov, bančni sistem v senci in neposreden nadzor nad tesno povezanimi tržnimi infrastrukturami, kot so CNS.
- Področje uporabe člena 9(5) uredb o ustanovitvi evropskih nadzornih organov se lahko pretvori v samostojno pooblastilo.
- Pojasniti in po potrebi okrepiti bi bilo mogoče mandat na področju varstva potrošnikov/vlagateljev, da bi se bolje opredelile ustrezne vloge in prednostne naloge evropskih nadzornih organov ter da bi se pomembna vloga dodelila Skupnemu odboru.

²² Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov, UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

- Okrepiti bi bilo mogoče pooblastila evropskih nadzornih organov na področju reševanja sporov.
- Podaljšati bi bilo mogoče trajanje mandatov članov interesnih skupin. Preučiti bi bilo treba možnost omejitve števila interesnih skupin na eno za vsak evropski nadzorni organ.
- Preučiti bi bilo mogoče potrebo po strukturnih spremembah, vključno z uvedbo enotnega sedeža in razširitvijo neposrednih nadzornih pooblastil na povezane tržne infrastrukture.