



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.8.2014
COM(2014) 509 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om verksamheten i de europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA) och Europeiska systemet
för finansiell tillsyn (ESFS)

{SWD(2014) 261 final}

1) INLEDNING

De tre europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA-myndigheterna), Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma), som arbetar inom ett nätverk av nationella behöriga myndigheter (de nationella konkurrensmyndigheterna), den gemensamma kommittén för de europeiska tillsynsmyndigheterna (gemensamma kommittén) och Europeiska systemrisknämnden (ESRB), bildar tillsammans det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS).

Mot bakgrund av de brister i den finansiella tillsynen som blottats genom den finansiella krisen, uppdrog ordförande José Manuel Barroso 2008 åt en grupp experter på hög nivå, med Jacques de Larosière som ordförande, att lägga fram förslag om förstärkta europeiska tillsynsrutiner med målet att införa ett effektivare och mer integrerat och hållbart europeiskt tillsynssystem. Med utgångspunkt i de rekommendationer som gruppen utfärdade lade kommissionen i oktober 2009 fram förslag om en förstärkt finansiell tillsyn, vilka antogs av medlagstiftarna i november 2010. De europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA) startade sin verksamhet i januari 2011.

Enligt inrättandeförordningarna för de europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA)¹ ska kommissionen offentliggöra en allmän rapport i början av 2014 om de erfarenheter som gjorts av de myndigheternas verksamhet och de förfaranden som fastställs i dessa förordningar. Rapporten ska översändas till Europaparlamentet och rådet tillsammans med, i förekommande fall, eventuella ändringsförslag.

Kommissionen har i detalj granskat de europeiska tillsynsmyndigheternas funktion för perioden från inrättandet fram till december 2013 med ett stort antal berörda parter. Kommissionen anordnade en offentlig utfrågning om översynen av det europeiska systemet för finansiell tillsyn, ESFS-översynen, (maj 2013) samt ett offentligt och ett riktat samråd med parterna (april – juli 2013). Vederbörlig hänsyn togs till den självutvärdering som de europeiska tillsynsmyndigheterna tillhandahöll², Europaparlamentets resolution om ESFS

¹ Se Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010, 1094/2010 och 1095/2010 av den 24 november 2010. EUT L 331, av den 15 december 2010, s. 12 – 119.

² Den gemensam kommittén (JC 2012 100), självutvärderingsrapport från de europeiska tillsynsmyndigheterna, den 21 december 2012 (ej offentlig).

översynen från mars 2014³ samt de undersökningar som genomfördes av IMF⁴ och Europaparlamentet⁵.

Översynen visade att de europeiska tillsynsmyndigheterna på det hela taget hade fungerat väl, trots den korta rapporteringsperioden. De har lyckats bygga upp fungerande organisationer, har börjat visa resultat i fråga om att uppfylla sina uppdrag och har utvecklat sina egna profiler. På de områden där möjligheter till förbättringar har lyfts fram beskrivs i denna rapport utrymmet för åtgärder på kort sikt och behovet av ytterligare utvärdering när det gäller möjliga förbättringar på medellång sikt. En mer detaljerad utvärdering av ESA-myndigheternas och ESFS verksamhet redovisas i det arbetsdokument som åtföljer denna rapport.

Utöver de återkommande krav på översyn av hur väl de europeiska tillsynsmyndigheterna och ESFS fungerar är kommissionen skyldig att utarbeta en rapport senast den 16 juni 2014 om de delegerade befogenheter att anta tekniska tillsynsstandarder som kommissionen tilldelats i enlighet med artikel 11.1 i inrättandeförordningarna. Den ifrågavarande rapporten finns i bilaga I till denna rapport.

2) DE EUROPEISKA TILLSYNSMYNDIGHETERNAS MANDAT OCH ROLLER

Den nya tillsynsstrukturen, med de europeiska tillsynsmyndigheterna och europeiska systemrisknämnden (ESRB) i centrum, utgör en hörnsten i de omfattande reformer som kommissionen har inlett sedan finanskrisen bröt ut. Det övergripande målet för de europeiska tillsynsmyndigheterna är att varaktigt stärka stabiliteten och effektiviteten i det finansiella systemet i hela EU.

Mer specifikt var det underliggande syftet med inrättandet av de europeiska tillsynsmyndigheterna att säkerställa ett närmare samarbete och informationsutbyte mellan nationella tillsynsorgan, underlätta antagandet av EU:s lösningar på gränsöverskridande problem samt verka för en enhetlig tolkning och tillämpning av reglerna. Genom att utarbeta enhetliga standarder och säkerställa tillsynskonvergens och samordning bör de europeiska tillsynsmyndigheterna kunna forma den vidare utvecklingen av en enda regelsamling som ska gälla för alla 28 EU-medlemsstater och därmed bidra till den inre marknadens funktion.

För detta ändamål ska de europeiska tillsynsmyndigheterna i inrättandeförordningarna och påföljande sekundär unionslagstiftning, tilldelats roller vad gäller reglering, tillsyn, finansiell stabilitet och konsumentskydd och befogenheter, inbegripet följande:

³ Europaparlamentets resolution av den 11 mars 2014 med rekommendationer till kommissionen om översynen av det europeiska systemet för finansiell tillsyn (EFSF).

⁴ Internationella valutafondens – utvärderingsprogram för den finansiella sektorn på EU-nivå, mars 2013.

⁵ Se PE 507.490 (om ESRB) och PE 5+7.446 (om de europeiska tillsynsmyndigheterna) båda från oktober 2013.

- Att utarbeta utkast till tekniska standarder och utfärda riktlinjer och rekommendationer, som följer principerna om bättre lagstiftning.
- Avge yttranden till Europaparlamentet, rådet och Europeiska kommissionen.
- Att lösa tvister mellan nationella tillsynsorgan, när dessa enligt lagstiftningen är skyldiga att samarbeta eller nå enighet.
- Bidra till att säkerställa konsekvent tillämpning av tekniska regler i EU-lagstiftningen (inklusive ömsesidig utvärdering).
- En samordningsroll i nödsituationer.
- Den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten Esma utövar direkta tillsynsbefogenheter över kreditvärderingsinstitut och transaktionsregister.
- Att samla in nödvändig information för att fullgöra sitt uppdrag.

Vissa av de europeiska tillsynsmyndigheternas befogenhet begränsas ytterligare av unionsakter⁶. De europeiska tillsynsmyndigheterna ska i synnerhet utöva sina uppgifter och de befogenheter som tilldelats dem inom tillämpningsområdet för de unionsakter som anges i deras inrättandeförordningar⁷, i åtgärder som beslutats inom ramen för dessa fördrag, eller andra unionsakter med stöd av vilka de kan tilldelas uppgifter.

Inrättandet av en bankunion, och särskilt av den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) och den gemensamma resolutionsmekanismen (SRM) som dess centrala delar, kommer att påverka hur ESFS fungerar, men innebär inte att dess existens och nödvändighet ifrågasätts. I de europeiska tillsynsmyndigheterna kommer däremot att fortsatt ansvara för införandet av gemensamma standarder och gemensam praxis för reglering och tillsyn och för en konsekvent tillämpning av EU-åtgärder över hela den inre marknaden. En bedömning av samspelet mellan ESFS och bankunionen skulle vara förhastad i detta skede men kommer att övervakas noga i framtiden.

3) UTVÄRDERING AV ESA:s arbete: VIKTIGA RESULTAT OCH OMRÅDEN FÖR FÖRBÄTTRINGAR

Övergripande ändamålsenlighet och effektivitet: De europeiska tillsynsmyndigheterna har på kort tid upprättat väl fungerande organisationer som syftar till att säkerställa förtroendet för

⁶ T.ex. begränsas genom förordning (EU) nr 236/2012 om blankning och vissa aspekter av kreditsswappar villkoren på vilka Esma tillfälligt kan förbjuda blankning (art. 28).

⁷ Framför allt Artikel 1.2 i respektive inrättandeförordningar.

den finansiella sektorn. Resultaten av översynen visar att tillämpningsområdet för de europeiska tillsynsmyndigheternas mandat anses vara tillräckligt brett med visst utrymme för riktade möjliga utvidgningar, som exempelvis på områdena för konsument-/investerskydd⁸, efterlevnaden av IFRS-standarder (Internationella finansiella rapporteringsstandarder) samt i fråga om skuggbanksektorn⁹.

Föreslagen väg framåt:

Mot denna bakgrund kommer kommissionen att ytterligare undersöka om det på medellång till lång sikt finns behov av att utöka de europeiska tillsynsmyndigheternas nuvarande mandat till att även omfatta nya områden såsom efterlevnad av IFRS-standarder, en starkare övervakningsroll när det gäller intern modellvalidering särskilt på försäkringsområdet, samt skuggbanksektorn.

Regleringsroll: Det arbete som utförs av de europeiska tillsynsmyndigheterna rörande utvecklingen av den gemensamma regelboken har väsentligen bidragit till ökad rättslig harmonisering och konsekvens och har förbättrat ömsesidig förståelse mellan tillsynsmyndigheter. Avtalet gjorde det också möjligt för EU att förse sig med ett väsentligt antal högkvalitativa regler på relativt kort tid.

Transparenta, inkluderande och effektiva förfaranden ses som avgörande på detta område. Flera av de berörda parterna pekade på behovet av flexibla tidsfrister, dvs. tidsfrister som avhänger av ikraftträdandet av det slutliga godkännandet av den grundläggande unionsakten, för inlämning av förslag till tekniska standarder till kommissionen. Detta skulle ge de europeiska tillsynsmyndigheterna tillräcklig tid att förbereda utkast till standarder av hög kvalitet och möjliggöra deras offentliga samråd inom tillfredsställande tidsramar. Dessutom har vissa farhågor framförts om bristen på detaljerad återkoppling om samråden och den ofta upplevda bristen på högkvalitativ kostnads-nyttoanalys.

Berörda parter och de europeiska tillsynsmyndigheterna själva har vid upprepade tillfällen efterlyst ett ökat deltagande från de europeiska tillsynsmyndigheternas sida i utarbetandet lagstiftningen om finansiella tjänster på nivå 1. De europeiska tillsynsmyndigheterna har inrättats som decentraliserade organ och har därför en viktig roll när det gäller att bidra till genomförandet av unionens politik. De är emellertid åtskilda från de europeiska institutionerna och deras roll i lagstiftningsprocessen måste därför bedömas inom de begränsningar som följer av fördraget.

⁸ T.ex. att inkludera direktivet om aktieägares rättigheter (2007/36/EG) och direktivet om övertagandebud (2004/25/EG) i tillämpningsområdet för Esma i enlighet med artikel 1.2 i Esma-förordningen.

⁹ Se meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet Skuggbankverksamhet – hantering av riskkällor i den finansiella sektorn, COM(2013) 614 av den 4 september 2013.

Samtidigt som tillsynsuppgifter ständigt har lagts till de europeiska tillsynsmyndigheternas arbete under den period som översynen täcker, framhöll olika berörda parter att utvecklingen var inte alltid motsvaras av en jämförbar ökning i personalresurser och tillhörande budget.

Riktlinjer och rekommendationer som antagits av de europeiska tillsynsmyndigheterna i enlighet med artikel 16 i ESA-förordningarna är av icke-bindande karaktär men har särskilda kännetecken ("följ eller förklara"). De har visat sig vara ett flexibelt instrument för konvergens även om berörda parter pekade på viss osäkerhet kring dessa åtgärders konkreta omfattning och karaktär. Kommissionen anser att användningen av de europeiska tillsynsmyndigheternas befogenheter måste vila på solid rättslig grund. I synnerhet måste de båda målsättningar med utfärdandet av riktlinjer och rekommendationer som anges i artikel 16.1 i inrättandeförordningarna förstås i förening, nämligen att inrätta "en konsekvent, ändamålsenlig och effektiv tillsynspraxis" och att säkerställa en gemensam, enhetlig och konsekvent tillämpning av unionsrätten".

Ytterligare förtydliganden begärdes från många berörda parter om möjligheten att väcka talan mot riktlinjerna och rekommendationerna åberopande av EU-lagstiftningen. Kommissionen anser att artikel 60 i inrättandeförordningarna är begränsad till beslut och således inte ger en rättslig grund för att ifrågasätta riktlinjer och rekommendationer. I den utsträckning som riktlinjer och rekommendationer är avsedda att få rättsverkan gentemot tredje man bör de bli föremål för översyn enligt artikel 263.1 i EUF-fördraget. Domstolen har emellertid ännu inte haft tillfälle att avgöra denna särskilda aspekt av de ESA-förordningarna.

Mer än 150 tekniska standarder har lagts fram i form av förslag till tekniska standarder till kommissionen under den granskade perioden. Esma lade fram 92 förslag till tekniska standarder. Efter det framgångsrika slutförandet av förhandlingarna om den nya kapitalkravsrampen (CRDIV/CRR) under våren 2013, lade EBA fram 58 förslag till tekniska standarder, samtidigt som Eiopa har utfört ett omfattande förberedande arbete med tanke på de pågående förhandlingarna om ramverket Solvens II/Omnibus II och lade fram sin första tekniska standard. Ett gemensamt förslag till tekniska standarder avseende direktivet om tillsyn över finansiella konglomerat lämnades in av alla de tre Europeiska tillsynsmyndigheterna under 2013. Under den granskade perioden har kommissionen antagit totalt mer än 45 tekniska standarder av vilka endast tre skickades tillbaka till de europeiska tillsynsmyndigheterna för vidare ändringar.

Föreslagen väg framåt:

För att åtgärda de farhågor som uttryckts av berörda parter, bör de europeiska tillsynsmyndigheterna på kort sikt öka insynen i lagstiftningsprocessen, bland annat genom att fastställa en lämplig tidsram för svar på offentliga samråd och genom att ge mer detaljerad återkoppling på de synpunkter som kommit in vid detta tillfälle. De europeiska tillsynsmyndigheterna bör också säkerställa högkvalitativ kostnads-nyttoanalys och utkast till rättsakter för förslag till tekniska standarder. Förslag till tekniska standarder bör systematiskt bli föremål för ett offentligt samråd.

Kommissionen kommer för sin del att särskilt uppmärksamma att lämpliga tidsramar anges och åt tillämpningsområdet för bemyndiganden att fatta beslut om tekniska standarder i sina lagförslag och under diskussioner som förs inom ramen för lagstiftningsprocessen.

Tillsynsroll: Skapandet av en gemensam tillsynskultur i unionen och främjandet av konvergens i tillsynspraxis är nödvändigtvis mål på lång sikt. De europeiska tillsynsmyndigheterna har hittills fokuserat på sin tillsynsroll. Detta kan delvis förklaras av behovet av att prioritera givet knappa resurser, men förefaller också sammanhånga med vissa brister i de europeiska tillsynsmyndigheternas styrningsstruktur¹⁰.

De europeiska tillsynsmyndigheterna har börjat att genomföra ömsesidiga utvärderingar. Det antas att detta verktyg kommer att användas i större utsträckning, inte enbart tematiska ömsesidiga utvärderingar utan även landvis ömsesidiga utvärderingar och en mer systematisk uppföljning när väl arbetet på regelverket har nått längre.

EBA och Eiopa, och genom inrättandet av centrala motparter sedan september 2013 även Esma, har aktivt medverkat i alla aspekter av tillsynskollegiernas arbete och har förbättrat sina sätt att fungera genom att tillhandahålla vägledning och tillsyn över dagordningar och årliga handlingsplaner. De europeiska tillsynsmyndigheterna bidrog till att förstärka tillsynsrapportering och upplysning. De europeiska tillsynsmyndigheternas rätt att få tillgång till uppgifter från behöriga myndigheter och finansinstitut skulle emellertid kunna användas mer effektivt, med förbehåll för de villkor som fastställs i ESA-förordningarna.

De europeiska tillsynsmyndigheterna har inte utfärdat rekommendationer och inte heller tvingande beslut enligt artiklarna 17 – 19 i ESA-förordningen (t.ex. överträdelser av unionsrätten, nödsituationer, bindande medling), utan har använt sig av sina icke-bindande medlingsbefogenheter moralisk övertalning. Att bindande medling inte använts tillskrivs av berörda aktörer olika orsaker, bland annat de europeiska tillsynsmyndigheternas nuvarande förvaltningsstruktur som inte talar för beslut eller förfaranden mot nationella myndigheter, de relevanta befogenheternas avskräckningseffekt liksom bristen på klarhet i inrättandeförordningarna vad gäller den bindande medlingens omfattning och vad som ska anses utlösa en bindande medling. En möjlighet att undersöka vidare vore att i inrättandeförordningarna förtydliga tillämpningsområdet och de utlösande mekanismerna för bindande medling.

De europeiska tillsynsmyndigheternas insatser när det gäller internationella frågor begränsas av ramarna för deras underliggande mandat. De europeiska tillsynsmyndigheternas närvaro i relevanta internationella organisationer uppfattas bidra till att garantera överensstämmelse med globala jämförelser och väntas ytterligare stärka och komplettera

¹⁰ Se avsnittet om styrelseformer.

européernas röst, jämsides med kommissionen, i internationella fora. De särskilda krav som ställs på det internationella arbetet i decentraliserade organ anges i den gemensamma strategin till dessa organ, som är avsedd att hjälpa organen att verka inom ramen för deras mandat och den befintliga institutionella ramen.

Föreslagen väg framåt:

Som ett första omedelbart steg för att bemöta berörda parter farhågor bör de europeiska tillsynsmyndigheterna överväga att öka inriktningen på tillsynskonvergens genom ökad användning av inbördes utvärderingar och lämplig uppföljning.

I ett andra steg kommer kommissionen att undersöka möjligheterna att se över de utlösande mekanismerna för och omfattningen av bindande medlingsbefogenheter, inklusive att eventuellt förtydliga tillämpningsområdet och de utlösande mekanismerna i inrättandeförordningen. Kommissionen kommer på motsvarande sätt att närmare undersöka huruvida de europeiska tillsynsmyndigheternas rätt att få tillgång till uppgifter bör stärkas så att de beviljas direkt tillgång till nödvändiga uppgifter för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Övervakning av finansiell stabilitet – och samordningsroll: De europeiska tillsynsmyndigheterna har redan bidragit till att övervaka utvecklingen på de finansiella marknaderna och att testa motståndskraften hos finansiella institut liksom hos EU:s finansiella system som helhet. För detta ändamål har tillsynsmyndigheterna inrättat olika verktyg för att påta sig sitt ansvar för att identifiera systemrisker. Hittills har ingen nödsituation förklarats men de europeiska tillsynsmyndigheterna har vidtagit åtgärder för att agera effektivt om det skulle bli nödvändigt.

De europeiska tillsynsmyndigheterna har vidtagit olika åtgärder för att främja samordnade insatser och utbyte av information. Bland de mest märkbara exemplen ingår rekapitaliseringsövningen 2011/2012 samt den gemensamma kommitténs rapport om sektorsöverskridande risker¹¹, Esmas samordning av åtgärder som vidtagits av behöriga myndigheter i fråga om blankning¹², och Eiopas yttrande om den låga räntemiljön¹³. Flertalet berörda parter uttryckte stor tillfredsställelse med de europeiska tillsynsmyndigheternas samordningsroll.

¹¹ För rapporten från augusti 2013 hänvisas till nedanstående webbplatser: 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 Se: <https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html>.

Konsumentskyddsrollen: De europeiska tillsynsmyndigheterna har infört interna strukturer för konsumentskyddsfrågor inom sina organisationer. Konsumentskyddets övergripande karaktär gör det möjligt att förverkliga konsumentskyddet inom ramen för olika aspekter av tillsynsmyndigheternas arbete. Även om det är riktigt att myndigheterna fortfarande har begränsat utrymme (för tillfället) att förbjuda eller begränsa viss finansiell verksamhet enligt artikel 9.5 i ESA-förordningarna och ingen nödsituation har hittills förklarats, är det relevanta tillämpningsområde för åtgärder som föreskrivs i inrättandeförordningarna brett och de befintliga bestämmelserna skulle kunna utnyttjas bättre. Vidare får för närvarande befogenheterna enligt artikel 9.5 endast utövas om så närmare anges i den sektorsspecifika lagstiftning som det hänvisas till i artikel 1.2, vilket för närvarande endast gäller ett fåtal rättsakter. Man bör överväga att förändra innehållet i artikel 9.5 till ett självständigt bemyndigande.

Ett flertal nationella myndigheter som är företrädare i respektive tillsynsstyrelser har faktiskt inte något konsumentskyddsmandat på nationell nivå och saknar därför den nödvändiga sakkunskapen och tenderar att prioritera andra frågor som mer direkt berör dem. För att avhjälpa detta skulle de europeiska tillsynsmyndigheterna kunna införa en mekanism för att säkerställa att de berörda nationella myndigheterna nära samarbetar och medverkar i att ta in kompetens och garantera en heltäckande konsumentskyddsstrategi på europeisk tillsynsmyndighetsnivå.

Alla de tre europeiska tillsynsmyndigheter har offentliggjort riktlinjer för konsumentskydd och ett flertal konsument-/investerardagar har anordnats. Hittills har de europeiska tillsynsmyndigheterna utfärdat fyra varningar, bland annat om investeringar på valutamarknaden (FOREX) (december 2011), om fällor vid investeringar via Internet (september 2012) om CFD-kontrakt ("contract for differences") (april 2013) och om virtuella valutor (december 2013) som offentliggjordes på respektive relevant webbplats.¹⁴ Den allmänna medvetenheten om dessa varningar förefaller dock vara begränsad.

För att dessutom säkerställa en ram som är förenlig mellan olika sektorer och lämplig samordning av de europeiska tillsynsmyndigheternas verksamhet, skulle man kunna utnyttja den gemensamma kommittén. Detta skulle kunna åstadkommas genom exempelvis utbyte av bästa praxis mellan myndigheterna, vilket skulle göra det möjligt att bättre definiera och klargöra deras respektive behörighet i överensstämmelse med den rättsliga grunden.¹⁵

Föreslagen väg framåt:

Som ett första steg för att beakta de berörda parternas farhågor bör de europeiska tillsynsmyndigheterna överväga att ge större tyngd åt frågor som rör skydd av

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

¹⁵ Ett bra exempel på detta ökade samarbete finns i när det gäller hanteringen av klagomål där både EBA och Esma lät sig inspireras av Eiopas arbete och planerar att utveckla identiska förfaranden för hantering av klagomål för bank- och värdepappersområdet.

konsumenter/investerare (inklusive ökad synlighet) och fullt ut utnyttja tillgängliga befogenheter. På motsvarande sätt skulle den gemensamma kommittén kunna utnyttjas på ett bredare och mer strukturerat sätt. De europeiska tillsynsmyndigheterna bör också, i mesta möjliga mån, säkerställa samarbetet med och medverkan av de behöriga nationella myndigheterna på konsumentskyddsområdet, om dessa inte är de samma myndigheter som är företrädare på i tillsynsstyrelsenivå.

I ett andra steg kommer kommissionen att vidare undersöka huruvida artikel 9.5 i ESA-förordningarna bör omvandlas till ett självständigt bemyndigande.

Styrning, gemensamma organ för intern organisation och intressentgrupperingar: De europeiska tillsynsmyndigheterna är skyldiga att vidta åtgärder genom sina respektive tillsynsstyrelser uteslutande i Europeiska unionens intresse.¹⁶ Medan den övergång från en beslutsprocess som bygger på samförstånd att röstningen är ett steg framåt, den dominerande roll som företrädare för de nationella konkurrensmyndigheterna i beslutsprocessen har gett upphov till en del kritik. Farhågor kvarstår i synnerhet för att nationella synpunkter snarare än EU-övergripande intressen dominerar förfarandena.¹⁷ Handlingsalternativ som kommer att stärka de europeiska tillsynsmyndigheternas effektivitet och ändamålsenlighet bör beaktas med bibehållande av en hög ansvarighetsnivå.

De europeiska tillsynsmyndigheternas styrelser anses fungera tillfredsställande. Det är allmänt erkänt att ordförandena och de verkställande direktörerna har fullgjort sina uppdrag på ett effektivt sätt och har i allmänhet gett en hög profil åt sina myndigheter. Därutöver skulle en bredare roll för de europeiska tillsynsmyndigheternas egen personal i förberedande organ, såsom i ledandet av ständiga kommittéer och arbetsgrupper och att i att skriva utkast till viktiga dokument, kunna övervägas bland andra alternativ för att förbättra de europeiska tillsynsmyndigheternas funktion och samtidigt iaktta behovet av redovisningsskyldighet gentemot tillsynsstyrelsen.

De europeiska tillsynsmyndigheternas två gemensamma organ, nämligen överklagandenämnden och den gemensamma kommittén, har visat sig vara användbara mekanismer för att säkerställa en enhetliga synsätt och sektorsövergripande samarbete. Särskilt den gemensamma kommittén kan potentiellt komma att spela en mer framträdande roll för att underlätta sektorsövergripande samarbete samtidigt som synlighet, insyn och styrning skulle kunna förbättras.

¹⁶ Efter inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen har beslutsfattandet i EBA ändrats och en dubbel enkel majoritet föreskrivs i särskilda fall.

¹⁷ Se Europaparlamentets resolution av den 22 mars 2014 med rekommendationer till kommissionen om översynen av det europeiska systemet för finansiell tillsyn, punkt AU, IMF:s landrapport nr 13/65, mars 2013, s. 11. Mazarrapporten, oktober 2013, s. 34.

De berörda intressentgruppernas roll uppskattas av flertalet berörda parter men de har hittills haft en begränsad påverkan och det krävs betydande resurser för att inrätta och driva dem. Det har uttryckts farhågor över svårigheterna att säkerställa en allsidig representation för de olika intressentgrupperna och i synnerhet för konsumenter, användare av finansiella tjänster, löntagarrepresentanter och små och medelstora företag¹⁸. Vissa av dessa brister skulle kunna åtgärdas genom att utvidga mandaten för företrädarna för intressentgrupperna och genom att sprida utnämningar för att säkerställa kontinuitet.

Föreslagen väg framåt:

Det finns ett antal kortsiktiga förbättringar som de europeiska tillsynsmyndigheterna skulle kunna vidta för att åtgärda problem på detta område och samtidigt garantera att tillsynsstyrelsen behåller tillsyn över eventuell delegering. Särskild hänsyn skall tas till följande:

- De europeiska tillsynsmyndigheternas personals roll och inflytande inom förberedande organ skulle kunna förbättras.
- Ordförandens auktoritet skulle kunna förstärkas genom ökad användning av delegering av särskilda arbetsuppgifter i enlighet med artikel 41.1 i ESA-förordningarna.
- Den gemensamma kommitténs roll, synlighet och transparens skulle kunna stärkas.
- Intressentgrupper skulle kunna ges en mer balanserad sammansättning och insynen i deras arbete kan stärkas.

På längre sikt och med bevarande av den väl avvägda balans som uppnåtts i samband med inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 81a i förordningen om Europeiska bankmyndigheten som kräver att omröstningsförfarandena ses över när väl antalet icke-deltagande medlemsstater når upp till fyra¹⁹, kommer kommissionen att undersöka olika möjligheter för att förbättra styrningen av de europeiska tillsynsmyndigheterna, i syfte att säkerställa att besluten fattas på grundval av hela EU:s intresse.

¹⁸ Intressentgruppernas sammansättning kommer också att behöva beakta ombudsmannens yttrande från den 7 november 2013 om sammansättningen av EBA:s intressentgrupp för bankfrågor efter ett klagomål från Uni Europa i september 2011 som bekräftade ett antal brister i EBA:s urvalsprocess för sammansättningen av de olika intressentkategorierna och efterlyste en mer balanserad representation för berörda parter av olika kategorier i fråga om geografisk balans och könsfördelning. För närmare information om ombudsmannens beslut: Beslut av Europeiska ombudsmannen som avslutar hennes undersökningen av klagomål 1966/2011/(EIS) LP mot Europeiska bankmyndigheten.

¹⁹ Se artikel 81a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1022/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), när det gäller tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken enligt rådets förordning (EU) nr 1024/2013, EUT L 287, 29.10.2013, s. 5-14.

Finansiering: De europeiska tillsynsmyndigheternas budgetar baseras till 60 % på bidrag från de nationella konkurrensmyndigheterna och till 40 % på bidrag från EU:s budget²⁰ och omfattas fullt ut av tillämpliga regler om finansiell transparens särskilt gentemot budgetmyndigheterna. Även om de europeiska tillsynsmyndigheternas budgetar har ökat väsentligt sedan de inrättades anser flertalet berörda parter att det nuvarande finansieringssystemet inte står i proportion till deras utökade arbetsuppgifter och ansvarsområden. Berörda parter är särskilt oroliga för att ytterligare ökningar riskerar att leda till minskade budgetmedel på nationell nivå och/eller för många nationella konkurrensmyndigheter inte anses lågsiktigt hållbart. Ytterligare analyser skulle kunna genomföras för att bedöma möjligheten till skiljaktiga finansieringsmodeller för de europeiska tillsynsmyndigheterna, inklusive genom att öka finansieringen genom att ta ut avgifter.

Föreslagen väg framåt:

Med tanke på EU:s och medlemsstaternas budgetbegränsningar anser kommissionen att en revidering av den nuvarande finansieringsmodellen därför bör övervägas, helst så att EU-bidrag och nationella bidrag avskaffas. I detta syfte kommer kommissionen att inleda ett förberedande arbete för att förbättra systemet för finansiering av de europeiska tillsynsmyndigheterna så att de kan uppfylla sina mandat och samtidigt ta hänsyn till budgetrestriktioner. Kommissionen kommer också att undersöka villkoren för att finansiera de europeiska tillsynsmyndigheterna genom alternativa finansieringsmodeller, inklusive bedömningar av varje föreslagen modells proportionalitet och effekt.

De europeiska tillsynsmyndigheternas struktur: Den övergripande strukturen för de europeiska tillsynsmyndigheterna förefaller lämplig eftersom den beaktar alla delar av den finansiella tjänstesektorn och underlättar ett nära samarbete mellan den mikro- (de europeiska tillsynsmyndigheterna) och makroprudentiella (Europeiska systemrisknämnden) tillsynsdimension. Krav på strukturella förändringar, som exempelvis att slå samman myndigheterna till ett enda säte eller införa en tvåspårig strategi ("twin-peaks approach")²¹ bör bedömas noga mot bakgrund av inrättandet av bankunionen.

Det finns en bred samsyn om att det är ändamålsenligt och effektivt för Esma att utöva direkt tillsyn över kreditvärderingsinstitut och om dess mandat för att utöva tillsyn över transaktionsregister. Man skulle kunna överväga att utöka direkta tillsynsbefogenheter till att även omfatta kritisk marknadsinfrastruktur vilket har tagits upp av olika berörda parter.

Föreslagen väg framåt:

²⁰ Och avgifter som Esma tar ut för tillsynen av kreditvärderingsinstitut och transaktionsregister.

²¹ Den så kallade "Twin peaks"-strategin avser en åtskillnaden av regleringsfunktioner mellan två tillsynsmyndigheter: en som utför tillsynsuppgifter och den andra som är inriktad på affärsverksamheten.

Mot denna bakgrund kommer kommissionen att fortsätta att reflektera över och ytterligare bedöma behovet, på medellång till lång sikt, av ytterligare strukturella förändringar, inklusive ett enda säte och att eventuellt utvidga direkt övervakning till att även omfatta integrerade marknadsinfrastrukturer.

4) SLUTSATSER

Trots svåra omständigheter har de europeiska tillsynsmyndigheterna snabbt upprättat väl fungerande organisationer. På det hela taget har de fungerat väl med tanke på deras breda arbetsfält, samtidigt som de har att hantera ökande krav med begränsade personalresurser. Översynen visade på vissa områden där ytterligare förbättringar krävs på kort och medellång sikt för att göra det möjligt för de europeiska tillsynsmyndigheterna att till fullo utnyttja sina mandat, samtidigt som hänsyn tas till inrättandet av bankunionen.

I. Områden där förbättringar kan genomföras på kort sikt.

De europeiska tillsynsmyndigheterna och kommissionen kan genomföras vissa förbättringar på kort sikt och de skulle inte kräva någon ändring av den rättsliga ramen. Detta är fallet när det gäller exempelvis följande:

- Inriktningen på tillsynskonvergens skulle kunna ökas för att säkerställa att EU-lagstiftningen genomförs och tillämpas på konsekvent, särskilt skulle det vara möjligt att i ökad utsträckning och på bättre sätt använda inbördes utvärderingar och mer systematisk följa upp behov måste garanteras där brister har upptäckts.
- Att öka insynen i förfarandet för utarbetande av utkast till tekniska standarder eller ge råd till kommissionen och, vid behov, säkerställa högkvalitativ kostnads-nyttoanalys, inbegripet en analys av konsekvenser för berörda aktörer och, i förekommande fall, för grundläggande rättigheter.
- Ge högre prioritet åt uppgifter som rör konsument-/investerarskydd och utnyttja alla tillgängliga befogenheter.
- Förstärka den interna styrningen:
 - o Intressentgrupper bör vara sammansatta på ett balanserat sätt, med beaktande av yttrandet från ombudsmannen. Insyn i det arbete som utförs av intressentgrupperna skulle kunna stärkas.
 - o De europeiska tillsynsmyndigheternas personals roll och inflytande inom förberedande organ, till exempel arbetsgrupper, ständiga kommittéer, arbetsgrupper osv. skulle kunna stärkas.

- o Den gemensamma kommitténs roll och synlighet skulle kunna förbättras, exempelvis genom en särskild webbplats och genom att systematiskt offentliggöra av dess arbete. De europeiska tillsynsmyndigheterna skulle kunna utnyttja den gemensamma kommittén bättre för att fokusera på sektorsöverskridande frågor, inbegripet konsument- och investerarskydd samt problem som rör stabilitetstillsyn.
- o För att stärka ordförandens auktoritet och för att möjliggöra ett snabbt beslutsfattande i EU:s intresse, skulle man i ökad utsträckning kunna delegera särskilda uppgifter till ordföranden, till exempel i fråga om begäran om upplysningar, på det sätt som föreskrivs artikel 41.1 i ESA-förordningen.

På kort sikt kommer kommissionen att vidta åtgärder inom följande områden:

- Se till att befogenheter att anta tekniska standarder i framtida lagstiftningsförslag har tidsfrister som är relaterade till ikraftträdandet av den grundläggande rättsakten.
- Särskilt uppmärksamma lämpligheten i tidsramar och tillämpningsområdet för bemyndiganden att fatta beslut om tekniska standarder i lagförslag och under diskussioner som förs inom ramen för lagstiftningsprocessen.

II. Områden för möjliga förbättringar på medellång sikt

Samtidigt skulle de flesta av de frågor som berörda parter betonade kräver ytterligare uppmärksamhet innebära lagstiftningsåtgärder för att ändra inrättandeförordningarna för de europeiska tillsynsmyndigheterna. Kommissionen avser att ytterligare undersöka de tekniska och rättsliga aspekterna av de olika frågor som tagits upp och inleda förberedande arbete för att bedöma de olika möjliga alternativen för att lösa dessa frågor på medellång sikt. I detta arbete kommer i synnerhet följande att undersökas:

- Utan att det påverkar tillämpningen av det avtal om EBA:s omröstningsförfaranden som man enades om inom ramen för paketet om den gemensamma tillsynsmekanismen skulle styrningen av de europeiska tillsynsmyndigheterna kunna förbättras för att ytterligare förstärka tillsynsstyrelsens kapacitet att vidta snabba beslut i hela EU:s intresse. Man bör överväga att stärka och ordförandens auktoritet och roll och att ändra styrelsens sammansättning och mandat för att ge den en mer permanent och verkställande funktion.
- Förbättringar av systemet för finansiering av de europeiska tillsynsmyndigheterna, inklusive användning av alternativa finansieringskällor, helst så att EU:s bidrag och nationella bidrag kan avskaffas.
- De europeiska tillsynsmyndigheterna skulle kunna ges direkt tillgång till uppgifter där så krävs för att de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter i enlighet med tillämplig

lagstiftning²². Ordföranden och/eller styrelsens roll skulle möjligen kunna stärkas i detta avseende.

- Möjliga förlängningar av de nuvarande mandaten bör bedömas noggrant mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen och i förhållande till kostnader respektive fördelar. Områden där ytterligare arbetsuppgifter kan komma att tilldelas de europeiska tillsynsmyndigheterna skulle kunna inbegripa genomdrivande av internationella finansiella rapporteringsstandarder (IFRS), en starkare tillsynsroll i fråga om validering av interna modeller, skuggbanksektorn, samt direkt tillsyn över en starkt integrerad marknadsinfrastruktur, som exempelvis centrala motparter.
- Tillämpningsområdet för artikel 9.5 i ESA-förordningarna kan omvandlas till ett självständigt bemyndigande.
- Mandatet på området för konsument-/investerskydd skulle kunna förtydligas och om så krävs förstärkas, för att bättre definiera de europeiska tillsynsmyndigheternas respektive roller och prioriteringar med en central roll för den gemensamma kommittén.
- En möjlig förstärkning av ESA-myndigheternas tvistlösningsbefogenheter.
- Mandaten för intressentgruppmedlemmar skulle kunde förlängas. Man bör överväga att begränsa intressentgrupper till en för varje europeisk tillsynsmyndighet.
- Det eventuella behovet av strukturella förändringar, inklusive ett enda säte och utvidgning av direkta tillsynsbefogenheter till att även omfatta integrerade marknadsinfrastrukturer.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1).