



Brüssel, 8.8.2014
COM(2014) 509 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa järelevalveasutuste ja Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi toimimise kohta

{SWD(2014) 261 final}

1) SISSEJUHATUS

Kolm Euroopa järelevalveasutust – Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) ning Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) –, kes tegutsevad liikmesriikide pädevatest asutustest, Euroopa järelevalveasutuste ühiskomiteest ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogust (ESRB) koosnevas võrgustikus, moodustavad Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi (ESFS).

Võttes arvesse finantskriisi ajal ilmsiks tulnud puudusi finantsjärelevalves, palus president Barroso 2008. aastal Jacques de Larosière'i juhitalval kõrgetasemelisel eksperdirühmal esitada ettepanekud Euroopa järelevalvekorra tugevdamiseks, et luua tõhusam, paremini integreeritud ja jätkusuutlikum Euroopa järelevalvesüsteem. Eksperdirühma soovitustele tuginedes koostas komisjon 2009. aasta oktoobris finantsjärelevalve tugevdamist käsitlevad ettepanekud, mille kaasseadusandjad võtsid vastu 2010. aasta novembris. Euroopa järelevalveasutused alustasid tegevust 2011. aasta jaanuaris.

Euroopa järelevalveasutuste asutamismääruste¹ kohaselt peab komisjon avaldama 2014. aasta alguses üldaruande järelevalveasutuste tegevuse ning kõnealustes määrustes sätestatud menetluste käigus saadud kogemuste kohta. See aruanne edastatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule, vajaduse korral koos mis tahes sellele lisatud ettepanekutega.

Komisjon hindas üksikasjalikult Euroopa järelevalveasutuste toimimist alates nende tegevuse algusest kuni 2013. aasta detsembrini, kaasates sellesse mitmesuguseid sidusrühmi. Komisjon korraldas avaliku arutelu Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi läbivaatamise kohta (mai 2013) ning sihipärase avaliku konsultatsiooni sidusrühmadega (aprill–juuli 2013). Nõuetekohaselt võeti arvesse Euroopa järelevalveasutuste tehtud enesehindamist², Euroopa Parlamendi 2014. aasta märtsi resolutsiooni Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi läbivaatamise kohta³ ning IMFi⁴ ja Euroopa Parlamendi⁵ korraldatud uuringuid.

Läbivaatamine näitas, et lühikesest aruandlusperioodist hoolimata on Euroopa järelevalveasutused üldiselt saavutanud häid tulemusi. Nad on edukalt üles ehitanud toimivad

¹ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrused (EL) nr 1093/2010, 1094/2010 ja 1095/2010, ELT L 331, 15.12.2010, lk 12–119.

² Ühiskomitee (JC 2012 100), „Self-Assessment Report of the European Supervisory Authorities” („Euroopa järelevalveasutuste enesehindamise aruanne”), 21. detsember 2012 (ei ole avalik).

³ Euroopa Parlamendi 11. märtsi 2014. aasta resolutsioon soovitustega komisjonile Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi läbivaatamise kohta.

⁴ Rahvusvaheline Valuutafond – „Financial Sector Assessment Program at EU level” (ELi tasandi finantssektori hindamisprogramm), märts 2013.

⁵ Vt dokumendid PE 507.490 (Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu kohta) ja PE 507.446 (Euroopa järelevalveasutuste kohta), mõlemad oktoober 2013.

organisatsioonid, alustanud oma volituste täitmist ja kujundanud välja oma tegevusvaldkonnad. Tuvastatud parandamist vajavate valdkondade puhul on käesolevas aruandes kindlaks tehtud lühiajaliste meetmete ulatus ning vajadus hinnata täiendavalt võimalikke keskpika perspektiivi parandusmeetmeid. Üksikasjalikum hinnang Euroopa järelevalveasutuste / Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi tegevuse kohta on esitatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

Lisaks Euroopa järelevalveasutuste / Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi toimimise korrapärase läbivaatamise nõudele peab komisjon koostama 16. juuniks 2014 aruande, mis käsitleb asutamismääruste artikli 11 lõikega 1 komisjonile antud delegeeritud volitusi võtta vastu regulatiivseid tehnilisi standardeid. Kõnealune aruanne on esitatud käesoleva aruande I lisas.

2) EUROOPA JÄRELEVALVEASUTUSTE VOLITUSED JA ROLL

Uus järelevalvestruktuur, mille keskmes on Euroopa järelevalveasutused ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu, on nurgakivi laiaulatuslikele reformidele, mille komisjon on alates finantskriisi algusest käivitanud. Euroopa järelevalveasutuste üldeesmärk on tugevdada jätkusuutlikult finantssüsteemi stabiilsust ja tõhusust kogu ELis.

Täpsemalt oli Euroopa järelevalveasutuste loomise aluspõhimõtte tagada tihedam koostöö ja teabevahetus liikmesriikide järelevalveasutuste vahel, hõlbustada piiriülestele probleemidele ELi tasandi lahenduste vastuvõtmist ning edendada eeskirjade järjekindlat tõlgendamist ja kohaldamist. Ühtlustatud standardite koostamise ning järelevalve ühtlustamise ja koordineerimise tagamise kaudu peaksid Euroopa järelevalveasutused kujundama kõigi 28 ELi liikmesriigi suhtes kohaldatavate ühtsete eeskirjade täiendavat arendamist ja aitama seeläbi kaasa ühtse turu toimimisele.

Selleks on asutamismäärustes ja liidu järgnevatel teistel õigusaktides määratud Euroopa järelevalveasutustele reguleerimise, järelevalve, finantsstabiilsuse tagamise ja tarbijakaitsega seotud ülesanded ja volitused, sealhulgas järgmine:

- tehniliste standardite eelnõude koostamine ning suuniste ja soovitude esitamine, järgides parema õigusloome põhimõtteid;
- Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Euroopa Komisjonile arvamuste esitamine;
- liikmesriikide järelevalveasutuste vaheliste vaidluste lahendamine juhul, kui neil on õigusaktide kohaselt kohustus teha koostööd või saavutada kokkulepe;
- kaasa aitamine ELi õiguse tehniliste eeskirjade järjepideva kohaldamise tagamisele (sealhulgas vastastikuste eksperdihinnangute kaudu);
- koordineeriv roll eriolukordades;

- ESMA puhul otseste järelevalvevolituste teostamine reitinguagentuuride ja kauplemisteabehoidlate suhtes;
- oma volituste täitmiseks vajaliku teabe kogumine.

Euroopa järelevalveasutuste teatavaid volitusi on liidu õigusaktidega⁶ täiendavalt piiritletud. Eelkõige peavad Euroopa järelevalveasutused täitma neile määratud ülesandeid ja volitusi nende asutamismäärustes⁷ täpsustatud liidu õigusaktide reguleerimisala raames, nende õigusaktide alusel vastu võetud meetmete või mis tahes täiendavate liidu õigusaktide piires, millega võidakse neile ülesandeid anda.

Pangandusliidu ja eeskätt selle põhielementide – ühtse järelevalvemehhanismi ja ühtse kriisilahendusmehhanismi – loomine mõjutab Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi toimimist, kuid ei sea kahtluse alla selle olemasolu ega vajalikkust. Vastupidi, Euroopa järelevalveasutused vastutavad jätkuvalt ühiste regulatiivsete ja järelevalvestandardite ja -tavade kehtestamise ning ELi meetmete järjepideva kohaldamise eest kogu ühtsel turul. Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi ja pangandusliidu vastasmõju hindamine oleks praegu ennatlik, kuid seda mõju jälgitakse edaspidi hoolikalt.

3) HINNANG EUROOPA JÄRELEVALVEASUTUSTE TÖÖLE: PEAMISED SAAVUTUSED JA PARANDAMIST VAJAVAD VALDKONNAD

Üldine tõhusus ja tulemuslikkus. Euroopa järelevalveasutused on kiiresti loonud hästi toimivad organisatsioonid, mille eesmärk on aidata taastada usaldus finantssektori vastu. Läbivaatamise järeldused näitavad, et Euroopa järelevalveasutuste volitusi peetakse piisavalt laiaulatuslikeks ning et jäetud on võimalus neid teatavatel juhtudel sihtotstarbeliselt laiendada, näiteks tarbijate/investorite kaitse valdkonnas,⁸ rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite (IFRS) täitmise tagamisel ning samuti varipanganduse valdkonnas⁹.

Soovitavad edasised sammud

Seda arvesse võttes uurib komisjon keskpikas ja pikas perspektiivis täiendavalt, kas Euroopa järelevalveasutuste praegusi volitusi on vaja laiendada sellistele uutele valdkondadele nagu

⁶ Nt määrusega (EL) nr 236/2012 (lühikeseks müügi ja krediidiriski vahetustehingute teatavate aspektide kohta) piiritletakse tingimused, mille alusel ESMA võib lühikeseks müügi ajutiselt keelata (artikkel 28).

⁷ Kõige olulisemana vastavate asutamismääruste artikli 1 lõige 2.

⁸ Nt hõlmata kooskõlas ESMA määruse artikli 1 lõikega 2 ESMA reguleerimisalasse aktsionäride õiguste direktiiv (2007/36/EÜ) ja ülevõtmispakkumiste direktiiv (2004/25/EÜ).

⁹ Vt komisjoni 4. septembri 2013. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Varipangandus – finantssektori uute riskiallikate käsitlemine”, COM(2013) 614.

rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite täitmise tagamine, jõulisem järelevalveroll sisemudelite valideerimisel eeskätt kindlustuse valdkonnas ja varipangandus.

Reguleeriv roll. Euroopa järelevalveasutuste töö ühtsete eeskirjade väljatöötamisel on oluliselt toetanud õigusaktide ühtlustamist ja sidusust ning parandanud järelevalveasutuste vahelist vastastikust mõistmist. Ühtlasi võimaldas see ELil luua endale suhteliselt lühikese aja jooksul märkimisväärne arv kvaliteetseid eeskirju.

Selles valdkonnas peetakse ülitähtsaks läbipaistvaid, kaasavaid ja tõhusaid protsesse. Paljud sidusrühmad osutasid vajadusele näha tehniliste standardite eelnõude komisjonile esitamiseks ette paindlikud tähtajad, st tähtajad, mis sõltuvad liidu alusakti käsitleva lõpliku kokkuleppe jõustumisest. See annaks Euroopa järelevalveasutustele piisavalt aega kvaliteetsete standardieelnõude koostamiseks ja tagaks neile piisava aja avalikeks aruteludeks. Peale selle väljendati teatavat muret selle pärast, et arutelude kohta ei esitata üksikasjalikku tagasisidet ning sageli tunduvad puuduvat kvaliteetsed kulude ja tulude analüüsid.

Sidusrühmad ja Euroopa järelevalveasutused ise avaldasid korduvalt soovi Euroopa järelevalveasutuste ulatuslikumaks osalemiseks finantsteenuseid käsitlevate esimese tasandi õigusaktide koostamises. Euroopa järelevalveasutused on loodud detsentraliseeritud asutustena ja seepärast on neil tähtis roll liidu poliitika elluviimise toetamisel. Nad on aga Euroopa institutsioonidest eraldiseisvad ja seepärast tuleb nende rolli reguleerimisprotsessis hinnata aluslepinguga kehtestatud ulatuses.

Kuigi ajavahemikul, mida läbivaatamine käsitles, on Euroopa järelevalveasutuste töökoormusele pidevalt lisatud uusi reguleerimisega seotud ülesandeid, rõhutasid eri sidusrühmad, et kõnealuste muutustega ei kaasnenud alati inimressursside ja vastava eelarve samaväärset suurenemist.

Suunised ja soovitused, mille Euroopa järelevalveasutused võtavad vastu kooskõlas Euroopa järelevalveasutuste asutamismääruste artikliga 16, on oma olemuselt mittesiduvad, kuid neil on teatavad erijooned (nn „järgi-või-põhjenda” mõju). Need osutused lähenemise seisukohast paindlikuks vahendiks, ent sidusrühmad osutasid teatavale ebakindlusele seoses kõnealuste meetmete täpse ulatuse ja laadiga. Komisjon on seisukohal, et Euroopa järelevalveasutuste volituste kasutamine peab kindlalt põhinema õiguslikul alusel, mis hõlmab neid asutusi käsitlevaid õigusakte. Eelkõige tuleb tõlgendada kumulatiivselt asutamismääruste artikli 16 lõikes 1 sätestatud suuniste ja soovitude esitamise kaht eesmärki, nimelt „ühtsete, tõhusate ja tulemuslike järelevalvetavade” kehtestamine ning „liidu õiguse ühetaolise ja järjepideva kohaldamise” tagamine.

Paljud sidusrühmad nõudsid suuremat selgust võimaluse kohta suuniseid ja soovitusi ELi õiguse alusel vaidlustada. Komisjoni arvamuse kohaselt piirdub asutamismääruste artikkel 60 otsustega ega loo seega õiguslikku alust suuniste ja soovitude vaidlustamiseks. Sel määral, mil suuniste ja soovitude eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele,

tuleks nende suhtes kohaldada kontrolli Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 263 esimese lõigu alusel. Euroopa Liidu Kohtule ei olnud siiski veel avanenud võimalust võtta seisukohta Euroopa järelevalveasutuste asutamismääruste selle konkreetse aspekti suhtes.

Läbivaatamisperioodi jooksul esitati komisjonile tehniliste standardite eelnõude vormis üle 150 tehnilise standardi. ESMA esitas 92 tehnilise standardi eelnõud. Pärast CRD IV / CRRi raamistiku üle peetud läbirääkimiste edukat lõpuleviimist 2013. aasta kevadel esitas EBA 58 tehnilise standardi eelnõud, samal ajal kui EIOPA on teinud käimasolevate Solventsus II / Omnibus II raamistiku üle peetavate läbirääkimiste jooksul laiaulatuslikku ettevalmistustööd ja esitas oma esimese tehnilise standardi. 2013. aastal esitasid kõik kolm Euroopa järelevalveasutust finantskonglomeraatide direktiivide kohta ühe ühise regulatiivse tehnilise standardi eelnõu. Ajavahemikul, mida läbivaatamine käsitles, kiitis komisjon heaks kokku üle 45 tehnilise standardi, millest Euroopa järelevalveasutustele saadeti täiendavate muudatuste tegemiseks tagasi ainult kolm.

Soovitavad edasised sammud

Sidusrühmade väljendatud murede lahendamiseks peaksid Euroopa järelevalveasutused lühikeses perspektiivis suurendama reguleerimisprotsessi läbipaistvust, kehtestades muu hulgas piisava tähtaja avalikele aruteludele vastamiseks ja andes üksikasjalikumalt tagasisidet nende raames saadud arvamuste kohta. Samuti peaksid Euroopa järelevalveasutused tagama kvaliteetsed kulude ja tulude analüüsid ning tehniliste standardite eelnõusid käsitlevad õigusaktide eelnõud. Tehniliste standardite eelnõude kohta tuleks süsteemselt korraldada avalikke arutelusid.

Komisjon omalt poolt pöörab oma õigusaktide eelnõudes ning õigusloome protsessi raames toimuvates aruteludes erilist tähelepanu tähtaegade asjakohasusele ja tehniliste standarditega seotud volituste ulatusele.

Järelevalveroll. Hädavajalik pikaajaline eesmärk on välja kujundada liidu ühine järelevalvekultuur ja edendada järelevalvetavade lähendamist. Euroopa järelevalveasutused on seni keskendunud oma reguleerivale rollile. See on osaliselt seletatav ressursside nappusest tingitud vajadusega seada prioriteete, kuid ilmselt on see seotud ka teatavate puudustega Euroopa järelevalveasutuste juhtimisstruktuuris¹⁰.

Euroopa järelevalveasutused on hakanud tegema vastastikuseid eksperdihinnanguid. Kui õigusraamistikuga seotud töö on kaugemale arenenud, võetakse see vahend kokkuleppe kohaselt ulatuslikumalt kasutusele, hõlmates sellesse lisaks temaatilistele vastastikustele eksperdihinnangutele ka riike käsitlevad vastastikused eksperdihinnangud ning süsteemsemad järelmeetmed.

¹⁰ Vt juhtimist käsitlev jagu.

EBA ja EIOPA ning seoses kesksete vastaspoolte loomisega alates 2013. aasta septembrist ka ESMA on aktiivselt osalenud kõikides järelevalvekolleegiumide töö aspektides ja parandanud oma toimimist suuniste esitamise ning plaanide ja iga-aastaste tegevuskavade üle järelevalve teostamise kaudu. Euroopa järelevalveasutused aitasid edendada järelevalvelist aruandlust ja avalikustamist. Tõhusamalt tuleks aga kasutada Euroopa järelevalveasutuste õigust tutvuda pädevate asutuste ja finantsasutuste andmetega, võttes arvesse Euroopa järelevalveasutuste asutamismäärustes sätestatud tingimusi.

Euroopa järelevalveasutused ei ole oma asutamismääruste artiklite 1719 alusel esitanud oma otseste volitustega seotud soovitusi ega siduvaid otsuseid (nt seaduse rikkumise, eriolukordade, siduva vahendamise kohta), küll aga on nad kasutanud mittesiduva vahendamise volitusi ja moraalist veenmist. Sidusrühmad seostavad siduva vahendamise puudumise mitmesuguste põhjustega, mille hulka kuuluvad Euroopa järelevalveasutuste praegune juhtimisstruktuur, mis ei soodusta otsuste tegemist ega menetluste algatamist liikmesriikide ametiasutuste vastu, asjaomaste volituste heidutav mõju ning asutamismäärustes esinev ebakindlus siduva vahendamise ulatuse ja seda esilekutsuvate olukordade suhtes. Üks võimalik variant, mida võiks edaspidi uurida, on siduva vahendamise ulatuse ja seda esilekutsuvate olukordade täpsustamine asutamismäärustes.

Euroopa järelevalveasutuste tegevus rahvusvaheliste küsimuste valdkonnas on piiratud nende vastavate volitustega. Euroopa järelevalveasutuste osalemine asjaomastes rahvusvahelistes organisatsioonides aitab tagada kooskõla üleilmsete võrdlusalustega ning oodatavalt tugevdavad ja täiendavad nad koos komisjoniga veelgi Euroopa seisukohti rahvusvahelistel foorumitel. Detsentraliseeritud asutusi käsitlevas ühtses lähenemisviisis kõnealuste asutuste rahvusvahelisele tegevusele pandud erinõuete eesmärk on aidata neil toimida oma volituste ja kehtiva institutsioonilise raamistiku piires.

Soovitavad edasised sammud

Esimese viivitamatu sammuna sidusrühmade murede lahendamiseks peaksid Euroopa järelevalveasutused kaaluma suuremat keskendumist järelevalve ühtlustamisele, eeskätt vastastikuste eksperdi hinnangute ja asjakohaste järeelmeetmete ulatuslikuma kasutamise kaudu.

Teise etapina uurib komisjon võimalusi vaadata läbi siduvat vahendamist esilekutsuvad olukorrad ja nendega seotud volituste ulatus, sealhulgas nende võimalik selgitamine asutamismäärustes. Samamoodi uurib komisjon täiendavalt seda, kas tugevdada tuleks Euroopa järelevalveasutuste õigust andmetega tutvuda, et anda neile nende ülesannete täitmiseks vajaduse korral andmetele otsene juurdepääs.

Finantsstabiilsus – järelevalve- ja koordineerimisroll. Euroopa järelevalveasutused on aktiivselt toetanud finantsturgude arengusuundade seiret ning finantsasutuste ja ka ELi

finantssüsteemi kui terviku vastupanuvõime kontrollimist. Selleks on Euroopa järelevalveasutused loonud mitmesuguseid vahendeid, mille abil täita oma süsteemsete riskide kindlakstegemise kohustusi. Siiani ei ole välja kuulutatud ühtegi eriolukorda, kuid Euroopa järelevalveasutused on võtnud meetmeid selleks, et sellise vajaduse tekkides tõhusalt tegutseda.

Euroopa järelevalveasutused on võtnud mitmesuguseid meetmeid kooskõlastatud tegevuse edendamiseks ja teabevahetuse hõlbustamiseks. Kõige silmapaistvamad näited on 2011./2012. aasta rekapiitaliseerimiskava, samuti ühiskomitee aruanne valdkonnaüleste riskide kohta,¹¹ pädevate asutuste vastu võetud lühikeseks müüki käsitlevate meetmete ESMA-poolne koordineerimine¹² ning EIOPA arvamus madalate intressimääradega keskkonna kohta¹³. Enamik sidusrühmasid avaldas Euroopa järelevalveasutuste koordineeriva rolli suhtes suurt rahulolu.

Tarbijakaitsealane roll. Euroopa järelevalveasutused on oma organisatsioonides loonud tarbijakaitseküsimustega seotud sisestruktuuri. Tarbijakaitse horisontaalne olemus võimaldab seda rakendada Euroopa järelevalveasutuste töö mitmesuguste tahkude kaudu. Kuigi on tõsi, et asutustel on veel piiratud võimalused teatavaid finantstegevusi Euroopa järelevalveasutuste asutamismääruste artikli 9 lõike 5 kohaselt (ajutiselt) keelata või piirata ning et ühtegi eriolukorda ei ole seni välja kuulutatud, on asutamismäärustes kehtestatud lai tegevusulatus ja kehtivaid sätteid oleks võimalik paremini kasutada. Peale selle saab artikli 9 lõikes 5 sätestatud volitusi praegu teostada üksnes juhul, kui see on täpsustatud artikli 1 lõikes 2 osutatud valdkondlikes õigusaktides, mis praegu kehtib ainult üksikute õigusaktide puhul. Kaaluda võiks artikli 9 lõike 5 muutmist eraldiseisvaks volituseks.

Tegelikult ei ole mitmel vastavates järelevalvenõukogudes esindatud liikmesriikide ametiasutusel riigi tasandil tarbijakaitsealaseid volitusi, seega puuduvad neil vajalikud eriteadmised ja nad kalduvad rohkem tähtsustama muid, neid vahetumalt puudutavaid küsimusi. Selle olukorra parandamiseks võiksid Euroopa järelevalveasutused võtta kasutusele mehhanismi, mis tagataks liikmesriikide asjaomaste ametiasutuste tiheda koostöö ja kaasatuse, et koondada eriteadmisi ja tagada Euroopa järelevalveasutuste tasandil terviklik lähenemisviis tarbijakaitsele.

Kõik kolm Euroopa järelevalveasutust on avaldanud tarbijakaitseküsimustes suuniseid ning korraldatud on mitu tarbijate/investorite päeva. Siiani on Euroopa järelevalveasutused teinud neli hoiatust, nimelt valuutatoodetesse investeerimise (detsember 2011), elektroonilise investeerimise ohukohtade (september 2012), hinnavahelepingute (aprill 2013) ja

¹¹ 2013. aasta augusti aruanne asub aadressil 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 Vt <https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html>.

virtuaalvaluutade kohta (detsember 2013), mis avaldati vastavatel veebisaitidel¹⁴. Avalikkuse teadlikkus kõnealustest hoiatustest paistab aga seni olevat piiratud.

Peale selle saaks valdkondade lõikes järjepideva raamistiku ja Euroopa järelevalveasutuste tegevuse nõuetekohase koordineerimise tagamiseks ulatuslikumalt kasutada ühiskomiteed. Seda oleks võimalik saavutada näiteks asutuste vahel parimate tavade vahetamise teel, mis võimaldaks nende vastavaid pädevusvaldkondi kooskõlas õigusliku alusega paremini määratleda ja selgitada¹⁵.

Soovitavad edasised sammud

Esimese sammuna sidusrühmade murede lahendamiseks peaksid Euroopa järelevalveasutused kaaluma suurema tähelepanu pööramist tarbijate/investorite kaitsega (sh suurema nähtavusega) seotud küsimustele ja kasutama enda olemasolevaid volitusi täieulatuslikult. Samamoodi saaks ulatuslikumalt ja struktureeritumalt kasutada ühiskomiteed. Samuti peaksid Euroopa järelevalveasutused võimalikult suurel määral tagama koostöö liikmesriikide tarbijakaitse valdkonna pädevate asutustega ja nende kaasamise juhul, kui kõnealused asutused erinevad järelevalvenõukogude tasandil esindatud asutustest.

Teise etapina uurib komisjon täiendavalt seda, kas Euroopa järelevalveasutuste asutamismääruste artikli 9 lõige 5 tuleks muuta eraldiseisvaks volituseks.

Juhtimine, sisekorralduse ühised organid ja sidusrühmade kogud. Euroopa järelevalveasutused peavad oma vastavate järelevalvenõukogude kaudu tegutsema üksnes Euroopa Liidu huvides¹⁶. Kuigi liikumine konsensusel põhinevast otsuste tegemise protsessist tegeliku hääletamise suunas on samm edasi, on kritiseeritud liikmesriikide pädevate asutuste esindajate ülekaalukat rolli otsuste tegemise protsessis. Eelkõige tuntakse muret selle pärast, et menetlustes on valdavad liikmesriikide seisukohad, mitte ELi kui terviku huvid¹⁷. Kaaluda tuleks selliseid võimalusi, mis tugevdavad Euroopa järelevalveasutuste tõhusust ja tulemuslikkust, säilitades samal ajal vastutuse kõrge taseme.

Euroopa järelevalveasutuste juhatuste tööd peetakse rahuldavaks. Samamoodi tunnistatakse laialdaselt, et eesistujad ja tegevdirektorid on täitnud oma ülesandeid tõhusalt ning üldiselt

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

¹⁵ Hea näide sellisest ulatuslikumast koostööst on kaebuste käsitlemise vallas, kus nii EBA kui ka ESMA tuginesid EIOPA tehtud tööle ning kavatsevad töötada välja identsed kaebuste käsitlemise menetlused panganduse ja väärtipaberite valdkonnas.

¹⁶ Pärast ühtse järelevalvemehhanismi loomist on muudetud EBA otsuste tegemist, nähes teatavatel asjaoludel ette nn topeltlihthääletamuse põhimõtte järgimise.

¹⁷ Vt Euroopa Parlamendi 22. märtsi 2014. aasta resolutsioon soovitusetega komisjonile Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi läbivaatamise kohta, punkt AU; IMFi riigiaruanne nr 13/65, märts 2013, lk 11; Mazari aruanne, oktoober 2013, lk 34.

taganud oma asutuste hea maine. Peale selle võib Euroopa järelevalveasutuste toimimise parandamiseks muude võimaluste seas kaaluda Euroopa järelevalveasutuste töötajate laialdasemat rolli ettevalmistavates organites, näiteks alaliste komiteede ja töörühmade juhatamist ning oluliste dokumentide koostamist, järgides samal ajal aruandekohustust järelevalvenõukogu ees.

Euroopa järelevalveasutuste kaks ühist organit, nimelt apellatsiooninõukogu ja ühiskomitee, on osutunud kasulikeks mehhanismideks järjepidevate seisukohtade ja valdkondadeülese koostöö tagamisel. Eeskätt on ühiskomiteel potentsiaal täita valdkonnaülese koostöö hõlbustamisel silmapaistvat rolli, kuid parandada saaks nähtavust, läbipaistvust ja juhtimist.

Enamik sidusrühmi väärtustab küll sidusrühmade kogude rolli, ent nende mõju on seni olnud piiratud ning nende moodustamise ja tegevusega kaasneb suur vajadus ressursside järele. Väljendatud on muret seoses erinevate huvirühmade, eelkõige tarbijate, finantsteenuste kasutajate, töötajate esindajate ja VKEd tasakaalustatud esindatuse tagamise probleemiga¹⁸. Teatavad kõnealused puudused saaks lahendada sidusrühmade kogude liikmete volituste laiendamise ja järkjärgulise ametisse nimetamise teel, et tagada järjepidevus.

Soovitavad edasised sammud

Euroopa järelevalveasutused võivad lühiajalises perspektiivis teha mitu täiustust selles valdkonnas esinevate probleemide lahendamiseks, tagades samal ajal, et järelevalvenõukogu jätkab järelevalve teostamist igasuguse delegeerimise üle. Eelkõige tuleks kaaluda järgmist:

- tõhustada saaks Euroopa järelevalveasutuste töötajate rolli ja mõju ettevalmistavates organites;
- eesistuja volitusi saaks tugevdada Euroopa järelevalveasutuste määruste artikli 41 lõike 1 kohase eriülesannete delegeerimise ulatuslikuma kasutamise teel;
- tugevdada saaks ühiskomitee rolli, nähtavust ja läbipaistvust;
- sidusrühmade kogude koosseis võiks olla tasakaalustatum ja parandada saaks nende vastava tegevuse läbipaistvust.

Pikemas perspektiivis uurib komisjon võimalusi Euroopa järelevalveasutuste juhtimise parandamiseks, et tagada otsuste tegemine ELi kui terviku huvides, säilitades ühtse järelevalvemehhanismi loomisega saavutatud hoolika tasakaalu, ilma et see piiraks EBA

¹⁸ Sidusrühmade kogude koosseisu puhul tuleb arvesse võtta ka Euroopa Ombudsmani 7. novembri 2013. aasta arvamust EBA pangandussektori sidusrühmade kogu koosseisu kohta, mis esitati Uni Europa 2011. aasta septembri kaebuse põhjal ning milles kinnitati, et EBA valikumenetluses mitmesuguste sidusrühmade kategooriate koosseisu määramisel esines mitu puudust, ja nõuti eri kategooriate sidusrühmade geograafiliselt ja sooliselt tasakaalustatumat esindatust. Üksikasjalikum teave ombudsmani otsuse kohta on esitatud dokumendis „Euroopa Ombudsmani otsus, millega ta lõpetab Euroopa Pangandusjärelevalve kohta esitatud kaebuse 1966/2011/(EIS)LP uurimise”.

määruse artikli 81a kohaldamist, millega nõutakse hääletuskorra läbivaatamist pärast seda, kui mitteosalevate liikmesriikide arv jõuab neljani¹⁹.

Rahastamine. Euroopa järelevalveasutuste eelarvete suhtes, millest 60 % moodustavad liikmesriikide pädevate asutuste rahalised vahendid ja 40 % ELi eelarvest pärit rahalised vahendid,²⁰ kehtivad täiel määral kohaldatavad eeskirjad finantslähivaatamise kohta, eelkõige eelarvapädevate institutsioonide ees. Kuigi kõnealuste asutuste eelarveid on alates nende tegevuse alustamisest oluliselt suurendatud, leiab enamik sidusrühmasid, et praegune rahastamise kord ei ole proportsioonis nende kasvavate ülesannete ja vastutusaladega. Eelkõige tunnevad sidusrühmad muret selle pärast, et täiendava kasvuga võib kaasneda oht, et riikide tasandil vähendatakse rahastamist ja/või et see ei tundu olevat paljude liikmesriikide pädevate asutuste jaoks jätkusuutlik. Teha võiks täiendavaid analüüse, et hinnata Euroopa järelevalveasutuste võimalikke erinevaid rahastamismudeleid, sealhulgas rahastamistaseme suurendamist tasude ja maksude tõstmise kaudu.

Soovitavad edasised sammud

ELi ja liikmesriikide eelarvepiiranguid arvesse võttes leiab komisjon, et seega tuleks ette näha olemasoleva rahastamismudeli läbivaatamine, kaotades ideaaljuhul ELi ja liikmesriikide rahalise osaluse. Selleks alustab komisjon ettevalmistavat tööd, et parandada Euroopa järelevalveasutuste rahastamise korda, nii et neil oleks võimalik oma volitusi täita, võttes seejuures arvesse eelarvepiiranguid. Ühtlasi uurib komisjon tingimusi, mille korral saaks Euroopa järelevalveasutusi rahastada alternatiivsete rahastamismudelite kaudu, hinnates sealhulgas mis tahes kavandatud mudeli proportsionaalsust ja mõju.

Euroopa järelevalveasutuste struktuur. Euroopa järelevalveasutuste üldine struktuur tundub olevat asjakohane, kuna selles võetakse arvesse kõiki finantsteenuste sektori elemente ning hõlbustatakse tihedat koostööd mikro- (Euroopa järelevalveasutused) ja makrotasandi (Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu) usaldatavusjärelevalve vahel. Pangandusliidu loomise kontekstis tuleks hoolikalt kaaluda üleskutseid teha struktuurseid muudatusi, näiteks koondada kõnealused asutused ühte asukohta või kehtestada nn kahe tipu lähenemisviis²¹.

Üldiselt ollakse üksmeelel selle suhtes, et ESMA otsene järelevalve reitinguagentuuride üle on tõhus ja tulemuslik, ning tema poolt kauplemisteabehoidlate üle järelevalve teostamise

¹⁹ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 1022/2013 (millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), seoses Euroopa Keskpangale eriülesannete andmisega vastavalt nõukogu määrusele (EL) nr 1024/2013) artikkel 81a, ELT L 287, 29.10.2013, lk 5–14.

²⁰ Ja tasud, mida ESMA saab reitinguagentuuride ja kauplemisteabehoidlate üle teostatava järelevalve eest.

²¹ Nn kahe tipu lähenemisviis osutab reguleerivate ülesannete jaotamisele kahe reguleeriva asutuse vahel, kellest üks täidab usaldatavusnõuete täitmisega seotud ülesandeid ja teine keskendub äritegevusele.

volituste suhtes. Kaaluda võiks otseste järelevalvevolituste laiendamist elutähtsatele turuinfrastruktuuridele; selle küsimuse on tõstatanud mitu sidusrühma.

Soovitavad edasised sammud

Eespool toodut arvesse võttes kaalub ja hindab komisjon keskpikas ja pikas perspektiivis jätkuvalt vajadust täiendavate struktuursete muudatuste järele, sealhulgas ühe asukoha loomist ja otsese järelevalve võimalikku laiendamist integreeritud turuinfrastruktuuridele.

4) JÄRELDUSED

Keerulistest asjaoludest hoolimata on Euroopa järelevalveasutused kiiresti üles ehitanud hästi toimivad organisatsioonid. Üldiselt on nad oma mitmesuguseid ülesandeid edukalt täitnud, puutudes samal ajal kokku üha kasvavate nõudmistega, mida on tulnud täita piiratud inimressurssidega. Läbivaatamise käigus ilmnesevad teatavad valdkonnad, kus tuleb lühikeses ja keskpikas perspektiivis teha täiendavaid parandusi, et Euroopa järelevalveasutustel oleks võimalik oma volitusi täiel määral kasutada, võttes samal ajal arvesse pangandusliidu loomist.

I. Lühikeses perspektiivis parandamist vajavad valdkonnad

Euroopa järelevalveasutustel ja komisjonil on võimalik viia lühikeses perspektiivis ellu teatavad parandused, mis ei vaja õigusraamistiku muutmist. Need hõlmavad järgmist:

- suuremal määral saaks keskenduda järelevalve ühtlustamisele, et tagada ELi õiguse järjepidev rakendamine ja kohaldamine; eeskätt saaks rohkem ja paremini kasutada vastastikuseid eksperdihinnanguid ning juhul, kui on kindlaks tehtud puudusi, tuleb tagada süsteemsemad järelmeetmed;
- suurendada tehniliste standardite eelnõude koostamise või komisjoni nõustamise protsessi läbipaistvust ning tagada vajaduse korral kvaliteetse kulude ja tulude analüüsi tegemine, sealhulgas sidusrühmadele ja põhiõigustele avalduva mõju analüüs, kui see on asjakohane;
- seada tarbijate/investorite kaitse olulisemaks prioriteediks ja kasutada täiel määral olemasolevaid volitusi;
- parandada asutustesisest juhtimist:
 - o sidusrühmade kogud tuleks moodustada tasakaalustatult, võttes arvesse ombudsmani arvamust. Parandada saaks sidusrühmade kogude töö läbipaistvust;

- o tugevdada saaks Euroopa järelevalveasutuste töötajate rolli ja mõju ettevalmistavates organites, näiteks töörühmades, alalistes komiteedes, töökondades jne;
- o tõhustada saaks ühiskomitee rolli ja nähtavust, näiteks sihtotstarbelise veebisaidi ja komitee töö süsteemse avaldamise kaudu. Euroopa järelevalveasutused saaksid ühiskomiteed paremini kasutada selleks, et keskenduda peamistele valdkonnaülestele teemadele, sealhulgas tarbija- ja investorikaitsele, aga ka usaldatavusnõuetega seotud küsimustele;
- o eesistuja volituste tõhustamiseks ja Euroopa huvidest lähtuvate kiirete otsuste tegemise võimaldamiseks saaks ulatuslikumalt kasutada eriülesannete (näiteks teabepäringutega seotud ülesannete) delegeerimist eesistujale, nagu on ette nähtud Euroopa järelevalveasutuste määruste artikli 41 lõikega 1.

Lühikeses perspektiivis võtab komisjon meetmeid järgmistes valdkondades:

- veendub, et tulevastes seadusandlikes ettepanekutes sisalduvate tehnilisi standardeid käsitlevate volituste puhul kehtestatakse tähtajad, mis on seotud alusakti jõustumisega;
- pöörab seadusandlikes ettepanekutes ja õigusloome protsessi raames toimuvates aruteludes erilist tähelepanu tehniliste standarditega seotud tähtaegade asjakohasusele ja nendega seonduvate volituste ulatusele.

II. Võimalikud põhivaldkonnad, mida võiks parandada keskpikas perspektiivis

Samal ajal nõuaks enamik küsimusi, mida sidusrühmad on rõhutanud ja mis vajaksid täiendavat tähelepanu, seadusandlikke meetmeid Euroopa järelevalveasutuste asutamismääruste muutmiseks. Komisjon kavatab mitmesuguste tõstatatud küsimuste tehnilisi ja õiguslikke aspekte lähemalt uurida ja alustada ettevalmistavat tööd, et hinnata võimalusi neid küsimusi keskpikas perspektiivis käsitleda. Selle töö raames uuritakse eelkõige järgmist:

- ilma et see piiraks ühtse järelevalvemehhanismi paketi raames saavutatud kokkulepet EBA hääletuskorra kohta, saaks parandada Euroopa järelevalveasutuste juhtimist, et suurendada järelevalvenõukogu suutlikkust teha kiireid otsuseid ELi kui terviku huvides. Kaaluda võiks eesistuja volituste ja rolli tugevdamist ning juhatuse koosseisu ja ametiaja muutmist, et anda talle püsivamad ja otsuste elluviimisega seotud ülesanded;
- Euroopa järelevalveasutuste rahastamise korra parandamine, sealhulgas alternatiivsete rahastamisallikate kasutamine, kaotades ideaaljuhul ELi ja liikmesriikide rahalise osaluse;

- Euroopa järelevalveasutustel võiks olla otsene juurdepääs andmetele, kui see on vajalik nende ülesannete täitmiseks ja vastab kohaldatavatele õigusaktidele²². Sellega seoses saaks tugevdada eesistuja ja/või juhatuse rolli;
- põhjalikult tuleks hinnata kehtivate volituste võimalikku laiendamist, võttes arvesse subsidiaarsuse põhimõtet ning kulusid ja kasu. Võimalikud valdkonnad, kus asjaomastele Euroopa järelevalveasutustele saaks anda lisaülesandeid, võiksid muu hulgas olla rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite täitmise tagamine, jõulisem järelevalveroll sisemudelite valideerimisel, varipangandus ja otsene järelevalve tugevalt integreeritud turuinfrastruktuuride, näiteks kesksete vastaspoolte üle;
- Euroopa järelevalveasutuste määruste artikli 9 lõike 5 võiks muuta eraldiseisvaks volituseks;
- tarbijate/investorite kaitse valdkonnas kehtivaid volitusi võiks selgitada ja vajaduse korral tõhustada, et määratleda paremini Euroopa järelevalveasutuste vastavad ülesanded ja prioriteedid, andes otsustava rolli ühiskomiteele;
- kaaluda võiks Euroopa järelevalveasutuste vaidluste lahendamise volituste tugevdamist;
- pikendada võiks sidusrühmade kogu liikmete ametiaja kestust. Kaaluda tuleks sidusrühmade kogude arvu piiramist ühe koguga iga Euroopa järelevalveasutuse kohta;
- vajalikuks võivad osutuda struktuursed muudatused, sealhulgas ühte asukohta koondamine ja otseste järelevalvevolituste laiendamine integreeritud turuinfrastruktuuridele.

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 45/2001, 18. detsember 2000, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta, EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1.