ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 20.9.2017
SWD(2017) 309 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση
ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών)· του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1094/2010 για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων)· του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1095/2010 σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών)· του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 345/2013 σχετικά με τις ευρωπαϊκές εταιρείες επιχειρηματικού κεφαλαίου· του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 346/2013 σχετικά με τα ευρωπαϊκά ταμεία κοινωνικής επιχειρηματικότητας· του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 600/2014 για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων· του κανονισμού (ΕΕ) 2015/760 σχετικά με τα ευρωπαϊκά μακροπρόθεσμα επενδυτικά κεφάλαια· του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1011 σχετικά με τους δείκτες που χρησιμοποιούνται ως δείκτες αναφοράς σε χρηματοοικονομικά μέσα και χρηματοοικονομικές συμβάσεις ή για τη μέτρηση της απόδοσης επενδυτικών κεφαλαίων· και του κανονισμού (ΕΕ) 2017/1129 σχετικά με το ενημερωτικό δελτίο που πρέπει να δημοσιεύεται κατά τη δημόσια προσφορά κινητών αξιών ή κατά την εισαγωγή κινητών αξιών προς διαπραγμάτευση σε ρυθμιζόμενη αγορά

{COM(2017) 536 final} - {SWD(2017) 308 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση επιπτώσεων της: Πρότασης για την τροποποίηση των κανονισμών για τη σύσταση των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών (κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1093/2010, κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1094/2010 και κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1095/2010)

Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα που εξετάζεται; Μέχρι 11 σειρές

Μετά από 6 έτη λειτουργίας, εντοπίστηκαν τα ακόλουθα προβλήματα στο πλαίσιο λειτουργίας των ΕΕΑ:
1) **Περιορισμοί που εμποδίζουν τις ΕΕΑ να επιτελέσουν στο ακέραιο τις υφιστάμενες εντολές τους**. Το συγκεκριμένο πρόβλημα αφορά υφιστάμενους περιορισμούς οι οποίοι εμποδίζουν τις ΕΕΑ να ανταποκριθούν πλήρως στις εντολές τους και να επιτύχουν τα επιθυμητά αποτελέσματα σε σχέση με τα ρυθμιστικά τους καθήκοντα και ιδίως τις ενέργειες εποπτικής σύγκλισης. Οι εν λόγω περιορισμοί ενδέχεται να ασκήσουν ακόμη μεγαλύτερη πίεση στις ΕΕΑ καθώς συνεχίζεται η διαδικασία της οικονομικής ενοποίησης. Το πρόβλημα οφείλεται στον ανεπαρκή τρόπο καθορισμού των εξουσιών των ΕΕΑ, στον τρόπο λειτουργίας της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (διακυβέρνηση) και στον τρόπο εξασφάλισης πόρων για την επιτέλεση των εν λόγω καθηκόντων.
2) **Υφιστάμενες εντολές με εύρος ανεπαρκές για το μέλλον** . Το συγκεκριμένο πρόβλημα έγκειται στο ότι το εύρος των εντολών των ΕΕΑ είναι ανεπαρκές σε σχέση με τις προσπάθειες περαιτέρω ενοποίησης των αγορών. Αυτό το πρόβλημα οφείλεται κυρίως στην έλλειψη ορισμένων εξουσιών και καθηκόντων που αφορούν μεγάλες διασυνοριακές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε επίπεδο ΕΕ, προϊόντα ή υποδομές της αγοράς, καθώς και μέσα και πτυχές που σχετίζονται με τρίτες χώρες. Η ανεπαρκής διακυβέρνηση και χρηματοδότηση επιτείνουν το πρόβλημα, παρεμποδίζοντας ακόμη περισσότερο την αποτελεσματική άσκηση ευρύτερων αρμοδιοτήτων.

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία; Μέχρι 8 σειρές

Στόχος της επανεξέτασης των **εξουσιών των ΕΕΑ** είναι να τεθεί σε εφαρμογή μια αποτελεσματική και αποδοτική εποπτεία των χρηματοπιστωτικών αγορών και των κεφαλαιαγορών της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά τις διασυνοριακές δραστηριότητες και οντότητες. Η βελτιωμένη εποπτεία θα ενισχύσει την χρηματοπιστωτική σταθερότητα, την κατάλληλη προστασία καταναλωτών και επενδυτών και την εύρυθμη λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών στην Ένωση. Η επανεξέταση της δομής **διακυβέρνησης των ΕΕΑ** αποσκοπεί στην παροχή κινήτρων ώστε να ασκούν αποτελεσματικά τις εξουσίες τους, να εκτελούν τα καθήκοντά τους σύμφωνα με τις εντολές τους και να λαμβάνουν γρήγορα αποφάσεις προς το συμφέρον της ΕΕ, έτσι ώστε οι ΕΕΑ να αποκτήσουν την κατάλληλη δομή διακυβέρνησης για να αντιμετωπίσουν και τις επερχόμενες προκλήσεις. Η επανεξέταση της **χρηματοδότησης** των ΕΕΑ αποσκοπεί στην εξασφάλιση επαρκών πόρων, λαμβανομένων υπόψη των καθηκόντων και της εντολής τους, καθώς και στην αναλογικότητα των δαπανών, τις οποίες πρέπει να καλύπτουν όλα τα συνεισφέροντα μέρη.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ; Μέχρι 7 σειρές

Η διασυνοριακή ενοποίηση των χρηματοπιστωτικών αγορών, αυξάνει τη διαθεσιμότητα επενδυτικών ευκαιριών και βελτιώνει τις υπηρεσίες χρηματοδότησης και διαχείρισης κινδύνου προς όφελος της οικονομίας της ΕΕ. Η ενίσχυση του πλαισίου των ΕΕΑ θα προαγάγει την ενοποίηση της αγοράς και θα διασφαλίσει ότι αυτή πραγματοποιείται σε ασφαλές και υγιές εποπτικό περιβάλλον. Καθώς ο τρόπος λειτουργίας των ΕΕΑ κατοχυρώνεται στο δίκαιο της Ένωσης, μόνον δράση σε επίπεδο ΕΕ μπορεί να εξασφαλίσει τις επιθυμητές βελτιώσεις.

Β. Λύσεις

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί; Μέχρι 14 σειρές

Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν στους τομείς των εξουσιών, της διακυβέρνησης και της χρηματοδότησης των ΕΕΑ, απαιτούν τροποποίηση των κανονισμών των ΕΕΑ καθώς και επιλεγμένων τομεακών νομοθετικών πράξεων. Στον τομέα των εξουσιών, η προτιμώμενη επιλογή συνίσταται στην αποσαφήνιση και την ενίσχυση ορισμένων υφιστάμενων εξουσιών, καθώς και στην ανάθεση στις ΕΕΑ νέων εξουσιών σε στοχευμένους τομείς. Αυτή η επιλογή αντικατοπτρίζει τη σημασία των διασυνοριακών δραστηριοτήτων και το αυξανόμενο κεκτημένο στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Το θέμα αυτό αφορά ιδίως την ανάθεση στην ΕΑΚΑΑ εξουσιών

έναντι των παρόχων υπηρεσιών αναφοράς δεδομένων, των ευρωπαϊκών μακροπρόθεσμων επενδυτικών κεφαλαίων (ELTIF), των οργανισμών ή των διαχειριστών συλλογικών επενδύσεων που χρησιμοποιούν ευρωπαϊκό σήμα (EuVECA και EuSEF), των δεικτών αναφοράς κρίσιμης σημασίας, ορισμένων ενημερωτικών δελτίων και ορισμένων δεικτών αναφοράς.
Στον τομέα της διακυβέρνησης, η προτιμώμενη επιλογή περιλαμβάνει: την προσαρμογή του πεδίου λήψης αποφάσεων του συμβουλίου εποπτών· την αντικατάσταση του συμβουλίου διοίκησης από ένα εκτελεστικό συμβούλιο αποτελούμενο από ανεξάρτητα μέλη πλήρους απασχόλησης και την ενίσχυση του ρόλου που διαδραματίζει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων όσον αφορά ορισμένα μη ρυθμιστικά καθήκοντα· την ενίσχυση των εξουσιών του προέδρου και τον εξωτερικό του διορισμό.
Το ισχύον καθεστώς χρηματοδότησης θα αντικατασταθεί από ένα μεικτό μοντέλο χρηματοδότησης, το οποίο θα συνδυάζει συνεισφορές από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και συνεισφορές από τον κλάδο. Το μοντέλο αυτό εξασφαλίζει επάρκεια πόρων ενόψει της αύξησης των καθηκόντων των ΕΕΑ και αναλογικότητα στον επιμερισμό του κόστους.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή; Μέχρι 7 σειρές

Οι απόψεις των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με την ενίσχυση των ΕΕΑ και την ανάθεση νέων εξουσιών σε αυτές διίστανται. Στο παρελθόν, άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ είχαν ταχθεί υπέρ της ενίσχυσης των ΕΕΑ και της ανάθεσης νέων εξουσιών. Οι συμμετέχοντες στη δημόσια διαβούλευση εξέφρασαν απόψεις μόνο επί των κεντρικών αντισυμβαλλομένων, των φορέων παροχής υπηρεσιών δεδομένων και ορισμένων ταμείων της ΕΕ. Οι περισσότεροι συμμετέχοντες δεν απάντησαν στην ερώτηση σχετικά με την άμεση εποπτεία. Τα ενδιαφερόμενα μέρη σε όλα τα επίπεδα (διεθνείς οργανισμοί, θεσμικά όργανα της ΕΕ, ο κλάδος και ορισμένες δημόσιες αρχές) τάσσονται υπέρ προσαρμογών στο μοντέλο διακυβέρνησης με στόχο μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και βελτιωμένους μηχανισμούς παροχής κινήτρων Οι αλλαγές στο μοντέλο χρηματοδότησης, με μετάβαση σε χρηματοδότηση παρεχόμενη από τον κλάδο, υποστηρίζονται κυρίως από το Κοινοβούλιο και, σε μικρότερο βαθμό, από τις δημόσιες αρχές. Οι περισσότεροι ενδιαφερόμενοι δεν γνωρίζουν το πώς λειτουργούν οι χρηματοδοτικές ρυθμίσεις ή η εσωτερική διακυβέρνηση των ΕΕΑ.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ή ελλείψει αυτής, των κυριότερων επιλογών); Μέχρι 12 σειρές

Η συγκέντρωση ορισμένων καθηκόντων και εξουσιών στις ΕΕΑ θα οδηγήσει σε σημαντικά οφέλη σε αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της εποπτείας σε ολόκληρη την ΕΕ. Η προτιμώμενη επιλογή θα μειώσει το κόστος για τις επιχειρήσεις και τις εθνικές αρμόδιες αρχές, ενώ θα συμβάλει σε πιο ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ και θα περιορίσει τον κίνδυνο παρερμηνείας. Η προσθήκη ανεξάρτητων, μόνιμων μελών στα συμβούλια των ΕΕΑ εισάγει μια αποκλειστικά ενωσιακή προοπτική στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και αντισταθμίζει τις απόψεις των εκπροσώπων των εθνικών αρμόδιων αρχών, οι οποίοι είναι πιθανότερο να υπόκεινται σε συγκρούσεις συμφερόντων. Τα μόνιμα μέλη θα εξασφαλίσουν επίσης μεγαλύτερη συνέχεια και πιο μακροπρόθεσμη προοπτική στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των ΕΕΑ. Η απόδοση δικαιώματος ψήφου στον πρόεδρο θα ενισχύσει την εξουσία του. Το μεικτό μοντέλο χρηματοδότησης διασφαλίζει ότι ο προϋπολογισμός των ΕΕΑ μπορεί να ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες, ενώ ταυτόχρονα διατηρεί τον έλεγχο του προϋπολογισμού και τη λογοδοσία στα θεσμικά όργανα της ΕΕ όπως ισχύουν και σήμερα. Επιπλέον, εισάγει την αρχή της αναλογικότητας στον επιμερισμό του κόστους.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ή ελλείψει αυτής, των κυριότερων επιλογών); Μέχρι 12 σειρές

Η εφαρμογή των προτιμώμενων επιλογών όσον αφορά τις εξουσίες, τη διακυβέρνηση και τη χρηματοδότηση αναμένεται ότι δεν θα έχει αρνητικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Και τούτο διότι η προτεινόμενη μεθοδολογία χρηματοδότησης τηρεί τα ανώτατα όρια που προβλέπονται στο τρέχον ΠΔΠ, ενώ παράλληλα επιτρέπει στις ΕΕΑ να αντλούν την πρόσθετη χρηματοδότηση που χρειάζονται από τον ιδιωτικό τομέα. Επιπλέον, η άμεση εποπτεία θα χρηματοδοτείται από τέλη που χρεώνονται απευθείας στις άμεσα εποπτευόμενες οντότητες. Κατά τα λοιπά, η εντατικότερη χρήση των υφιστάμενων εξουσιών των ΕΕΑ και των ενδεχόμενων νέων έμμεσων εποπτικών εξουσιών θα συνεπάγεται υψηλότερες λειτουργικές δαπάνες των ΕΕΑ, οι οποίες ωστόσο αναμένεται ότι θα αντισταθμίζονται από την εξοικονόμηση δαπανών που θα επιφέρει η αποδοτικότερη εποπτεία.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις; Μέχρι 8 σειρές

Οι επιχειρήσεις όλων των μεγεθών αναμένεται να ωφεληθούν από χρηματοπιστωτικές αγορές πιο ενοποιημένες, που προσφέρουν καλύτερες ευκαιρίες για επενδύσεις, χρηματοδότηση και διαχείριση κινδύνου, καθώς και από την ασφάλεια και την αξιοπιστία την οποία εξασφαλίζει η πιο ενοποιημένη εποπτεία στις ενοποιημένες αγορές.

Επιπλέον, ως φορολογούμενοι, θα ωφεληθούν από το γεγονός ότι οι δαπάνες των ΕΕΑ θα επιβαρύνουν σε μικρότερο βαθμό το σύνολο των φορολογούμενων. Σε ό, τι αφορά τους μικρούς και μεσαίους παρόχους χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, οι συνεισφορές και τα τέλη θα επιμερίζονται ανάλογα με το μέγεθος των δραστηριοτήτων τους.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές; Μέχρι 4 σειρές

Οι εθνικές αρμόδιες αρχές θα απαλλαγούν από την τρέχουσα υποχρέωσή τους να συνεισφέρουν στον προϋπολογισμό των ΕΕΑ. Ορισμένες από τις αλλαγές στην κατανομή των εξουσιών λήψης αποφάσεων (με μεγαλύτερη συμμετοχή του νεοσύστατου εκτελεστικού συμβουλίου) και στην ανάθεση στις ΕΕΑ νέων άμεσων εξουσιών σε συγκεκριμένους τομείς, θα περιορίσουν τον ρόλο των εθνικών αρμόδιων αρχών, σε τομείς όπου υπάρχει πραγματική προστιθέμενη αξία για την ΕΕ. Σε καθαρούς όρους, οι επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς αναμένεται ότι θα είναι είτε μηδενικές είτε θετικές (χάρη στην πρόσθετη εξοικονόμηση που συνεπάγεται η κατάργηση των συνεισφορών για τον προϋπολογισμό των ΕΕΑ).

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις; Το πολύ 6 σειρές

Οι μεταρρυθμισμένες ΕΕΑ θα είναι σε θέση να εκπληρώνουν καλύτερα τις εντολές τους, γεγονός που θα αποφέρει πρόσθετα οφέλη για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και τους συμμετέχοντες στις χρηματοοικονομικές αγορές. Η επανεξέταση των ευρωπαϊκών εποπτικών αρχών θα αποφέρει γενικά οφέλη για τους παρόχους και τους χρήστες χρηματοοικονομικών υπηρεσιών εντός και εκτός της ΕΕ. Οι προτιμώμενες επιλογές σε όλα τα τμήματα της εκτίμησης επιπτώσεων επηρεάζουν άμεσα τις ΕΕΑ, τον τρόπο χρηματοδότησής τους, το μοντέλο διακυβέρνησης και τις εξουσίες τους.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική; Μέχρι 4 σειρές

Οι κανονισμοί για τις ΕΕΑ προβλέπουν την αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ) ανά τριετία από την ουσιαστική έναρξη λειτουργίας του. Η πρώτη έκθεση της Επιτροπής εκδόθηκε το 2014. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί τη λειτουργία του ΕΣΧΕ και να υποβάλλει σχετικές εκθέσεις.