



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.8.2014
COM(2014) 509 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**betreffende de werking van de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's) en het
Europees Systeem voor financieel toezicht (ESFS)**

{SWD(2014) 261 final}

1) INLEIDING

Het Europees Systeem voor financieel toezicht (ESFS) bestaat uit de drie Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's), te weten de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA). Ze zijn werkzaam binnen een netwerk van nationale bevoegde autoriteiten, het Gemengd Comité van de ETA's en het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB).

Gezien de tekortkomingen in het financieel toezicht die door de financiële crisis aan het licht zijn gebracht, heeft voorzitter Barroso in 2008 een groep hooggeplaatste deskundigen, onder voorzitterschap van de heer Jacques de Larosière, verzocht om voorstellen te doen voor het versterken van de Europese toezichtregelingen, met als doel een meer efficiënt, geïntegreerd en houdbaar Europees stelsel voor toezicht vast te stellen. Op grond van de aanbevelingen die deze groep heeft gedaan heeft de Commissie in oktober 2009 voorstellen opgesteld voor het versterken van het financieel toezicht, die in november 2010 door de medewetgevers zijn aangenomen. De ETA's zijn in januari 2011 met hun activiteiten gestart.

In de oprichtingsverordeningen van de ETA's¹ is bepaald dat de Commissie aan het begin van 2014 een algemeen verslag dient te publiceren over de opgedane ervaringen ten gevolge van de activiteiten van de ETA's en de in deze verordeningen vastgestelde procedures. Dit verslag zal aan het Europees Parlement en de Raad worden doorgestuurd, tezamen met eventuele toepasselijke begeleidende voorstellen.

De Commissie heeft het functioneren van de ETA's over de periode vanaf hun oprichting tot aan december 2013 in detail beoordeeld, waarbij veel verschillende stakeholders betrokken waren. De Commissie heeft een openbare hoorzitting over de evaluatie van het ESFS (mei 2013) georganiseerd, evenals een openbaar en een speciaal voor de stakeholders bedoeld overleg (april-juli 2013). Er is terdege gekeken naar de door de ETA's verschaft zelfbeoordeling², naar de resolutie van het Europees Parlement van maart 2014 over de evaluatie van het ESFS³, alsook naar de studies die zijn ondernomen door het IMF⁴ en het Europees Parlement.⁵

¹ Zie Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, 1094/2010 en 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010; PB L 331 van 15.12.2010, blz. 12-119.

² Gemengd Comité (JC 2012 100), zelfbeoordelingsverslag van de Europese toezichthoudende autoriteiten van 21 december 2012 (niet openbaar).

³ Resolutie van het Europees Parlement van 11 maart 2014 met aanbevelingen aan de Commissie over de evaluatie van het Europees Systeem voor financieel toezicht (ESFS).

⁴ Internationaal Monetair Fonds - Financial Sector Assessment Program at EU level, maart 2013.

⁵ Zie PE 507.490 (over de ESRB) en PE 507.446 (over de ETA's), beide van oktober 2013.

Ondanks de korte periode waarover verslag werd gedaan, bleek uit de evaluatie dat de ETA's over het geheel genomen goed functioneerden. Ze hebben met succes functionerende organisaties opgebouwd, zijn begonnen met het uitvoeren van hun mandaten en hebben hun eigen profielen ontwikkeld. Indien gebieden zijn gevonden die verbetering behoeven, geeft dit verslag aan op welke vlakken op de korte termijn actie kan worden ondernomen en waar behoefte is aan verdere evaluatie met betrekking tot mogelijke verbeteringen voor de middellange termijn. Voor een meer gedetailleerde beoordeling van de activiteiten van de ETA's en het ESFS zie het werkdocument waarvan dit verslag vergezeld gaat.

Naast de verplichting van periodieke evaluatie van het functioneren van de ETA's en het ESFS dient de Commissie tegen 16 juni 2014 een verslag opgesteld te hebben over de gedelegeerde bevoegdheid om technische reguleringsnormen aan te nemen die volgens artikel 11, lid 1 van de oprichtingsverordeningen aan de Commissie wordt verleend. Het desbetreffende verslag staat in bijlage I van dit verslag.

2) HET MANDAAT EN DE FUNCTIES VAN DE ETA'S

De nieuwe structuur van het toezicht, waarin de ETA's en het ESRB centraal staan, is een hoeksteen van de uitgebreide hervormingen die de Commissie sinds het uitbreken van de financiële crisis geïnitieerd heeft. De algehele doelstelling van de ETA's is om de stabiliteit en doeltreffendheid van het financiële stelsel in de gehele EU houdbaar te versterken.

De onderliggende beweegredenen voor het opzetten van de ETA's waren met name om een nauwere samenwerking en uitwisseling van informatie tussen nationale toezichthouders te waarborgen, om de aanneming van EU-oplossingen voor grensoverschrijdende problemen te vergemakkelijken en om een coherente interpretatie en toepassing van de regels te bevorderen. Door uniforme normen op te stellen en de convergentie en coördinatie van het toezicht te waarborgen, zouden de ETA's vorm geven aan de verdere ontwikkeling van één "rule book" dat voor alle 28 EU-lidstaten geldt en zodoende bijdragen aan de werking van de interne markt.

Daartoe zijn aan de ETA's in de oprichtingsverordeningen en de daarop volgende secundaire EU-wetgeving taken en bevoegdheden toegekend op het gebied van regelgeving, toezicht, financiële stabiliteit en consumentenbescherming, onder meer bestaande uit:

- het ontwikkelen van ontwerpen van technische normen en het geven van richtsnoeren en aanbevelingen, met inachtneming van beginselen inzake betere regelgeving;
- het geven van adviezen aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie;
- het oplossen van verschillen in aanpak tussen nationale toezichthouders, indien de wetgeving vereist dat zij samenwerken of overeenstemming moeten bereiken;

- het bijdragen aan het waarborgen van een consistente toepassing van de technische regels van de EU-wetgeving (onder meer door middel van collegiale toetsingen);
- het spelen van een coördinerende rol in noodsituaties;
- wat de ESMA betreft, het uitoefenen van directe bevoegdheden inzake toezicht op ratingbureaus en transactieregisters;
- het verzamelen van de benodigde informatie om hun mandaat uit te voeren.

Een aantal bevoegdheden van de ETA's is verder omschreven in EU-wetgeving⁶. De ETA's dienen met name de aan hen toegekende taken en bevoegdheden uit te voeren binnen de werkingssfeer van de EU-wetgeving die is vermeld in hun oprichtingsverordeningen⁷, de maatregelen die in dat kader zijn aangenomen, of alle verdere EU-handelingen die aan hen taken kan toebedelen.

De oprichting van een bankenunie, en vooral het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) als belangrijkste onderdelen daarvan, zullen van invloed zijn op de werking van het ESFS, maar zetten het bestaan en de noodzaak ervan niet op losse schroeven. De ETA's zullen immers verantwoordelijk blijven voor het vaststellen van gemeenschappelijke normen en praktijken op het gebied van regelgeving en toezicht en de consistente toepassing van EU-maatregelen op heel de interne markt. Het zou in dit stadium voorbarig zijn om de wisselwerking tussen het ESFS en de bankenunie te evalueren, maar dit zal in de toekomst nauwgezet worden gevolgd.

3) EVALUATIE VAN DE WERKZAAMHEDEN VAN DE ETA'S: BELANGRIJKSTE SUCCESSEN EN GEBIEDEN DIE VERBETERING BEHOEVEN

Algehele doeltreffendheid en efficiency: De ETA's hebben al snel goed functionerende organisaties opgezet die erop zijn gericht bij te dragen aan het herstellen van het vertrouwen in de financiële sector. Uit de evaluatie is gebleken dat de werkingssfeer van het mandaat van de ETA's als breed genoeg wordt beschouwd, met enige ruimte voor doelgerichte mogelijke

⁶ Zo omschrijft bijvoorbeeld Verordening (EU) nr. 236/2012 betreffende short selling en bepaalde aspecten van kredietverzuimswaps de omstandigheden waaronder de ESMA shorttransacties tijdelijk kan verbieden (artikel 28).

⁷ Met name artikel 1, lid 2 van de respectievelijke verordeningen tot oprichting.

uitbreidingen op gebieden zoals consumenten- en beleggersbescherming⁸, handhaving van de International Financial Reporting Standards (IFRS), alsook op het gebied van schaduwbankieren.⁹

Voorgestelde verdere maatregelen:

Tegen deze achtergrond zal de Commissie op de middellange tot lange termijn verder onderzoeken of het nodig is om de huidige mandaten van de ETA's uit te breiden met nieuwe gebieden, zoals handhaving van de IFRS, een krachtigere toezichtsfunctie voor validatie van interne modellen, met name op het gebied van verzekeringen, en schaduwbankieren.

Regelgevende rol: De werkzaamheden die de ETA's hebben uitgevoerd voor de ontwikkeling van één "rule book" hebben aanzienlijk bijgedragen tot een betere harmonisatie en coherentie van de regelgeving en hebben het wederzijds begrip tussen toezichthouders verbeterd. Ze hebben het de EU bovendien mogelijk gemaakt zich binnen een vrij kort tijdsbestek uit te rusten met een beduidend aantal hoogwaardige kwaliteitsregels.

Op dit punt worden transparante, inclusieve en doeltreffende processen als cruciaal gezien. Veel stakeholders hebben de noodzaak aangekaart van flexibele termijnen – dat wil zeggen termijnen die afhankelijk zijn van het moment waarop het definitieve akkoord over de Europese basishandeling van kracht wordt – voor het bij de Commissie indienen van ontwerpen van technische normen. Dit zou de ETA's voldoende tijd geven om hoogwaardige ontwerpen van normen op te stellen en binnen afdoende tijdschema's openbaar overleg mogelijk maken. Daarnaast bleek hier en daar bezorgdheid over het gebrek aan gedetailleerde feedback op het overleg en het regelmatig waargenomen gebrek aan een hoogwaardige kosten-batenanalyse.

Stakeholders en de ETA's zelf hebben er herhaaldelijk om verzocht de ETA's meer te betrekken bij het opstellen van niveau-1-wetgeving betreffende financiële diensten. De ETA's zijn opgezet als gedecentraliseerde agentschappen en spelen derhalve een belangrijke rol in het bijdragen aan de tenuitvoerlegging van EU-beleid. Ze verschillen echter van Europese instellingen en daarom moet hun rol in het regelgevingsproces binnen de door het Verdrag opgelegde grenzen worden beoordeeld.

Hoewel in de periode waarop de evaluatie betrekking heeft voortdurend regelgevende taken aan de werklust van de ETA's zijn toegevoegd, hebben diverse stakeholders benadrukt dat de

⁸ Bijvoorbeeld het in de werkingssfeer van de ESMA opnemen van de richtlijn betreffende de rechten van aandeelhouders (2007/36/EG) en de richtlijn betreffende het openbaar overnamebod (2004/25/EG) krachtens artikel 1, lid 2 van de ESMA-verordening.

⁹ Zie de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Schaduwbankieren – het aanpakken van nieuwe bronnen van risico in de financiële sector, COM(2013)614 van 4 september 2013.

betreffende ontwikkelingen niet altijd gepaard zijn gegaan met een gelijkwaardige verhoging van personeel en bijbehorende begroting.

De richtsnoeren en aanbevelingen die krachtens artikel 16 van de ETA-verordeningen door de ETA's worden aangenomen, zijn niet-bindend van aard, maar hebben specifieke kenmerken ('voldoe of leg uit'-effect). Ze zijn een flexibel instrument voor convergentie gebleken, hoewel stakeholders op sommige onzekerheden hebben gewezen met betrekking tot de feitelijke werkingssfeer en aard van deze maatregelen. De Commissie is van mening dat de bevoegdheden van de ETA's solide moeten steunen op de rechtsgrondslag van hun handelingen. Met name moeten de twee doelstellingen voor het geven van richtsnoeren en aanbevelingen die in artikel 16, lid 1 van de oprichtingsverordeningen zijn bepaald, namelijk om "consistente, efficiënte en effectieve toezichtpraktijken" in te voeren en om de "gemeenschappelijke, uniforme en consistente toepassing van het Unierecht" te verzekeren, gecumuleerd worden geïnterpreteerd.

Door veel stakeholders werd om nadere verduidelijking verzocht van de mogelijkheid om richtsnoeren en aanbevelingen uit hoofde van de EU-wetgeving aan te vechten. De Commissie is van mening dat artikel 60 van de oprichtingsverordeningen zich beperkt tot besluiten en zodoende geen rechtsgrond biedt om richtsnoeren en aanbevelingen aan te vechten. In zoverre richtsnoeren en aanbevelingen rechtsgevolgen ten aanzien van derden kunnen hebben, moeten zij uit hoofde van artikel 263, lid 1 van het VWEU aan toetsing onderworpen zijn. Het Hof van Justitie heeft echter nog niet de gelegenheid gehad om dit specifieke aspect van de ETA-verordeningen te beoordelen.

Gedurende de periode waarop de evaluatie betrekking heeft, werden ruim 150 technische normen in de vorm van ontwerpen van technische normen bij de Commissie ingediend. De ESMA diende 92 ontwerpen van technische normen in. Na de succesvolle afronding van de onderhandelingen over het kader van de richtlijn kapitaalvereisten IV en de verordening kapitaalvereisten in het voorjaar van 2013 heeft de EBA 58 ontwerpen van technische normen ingediend, terwijl de EIOPA uitgebreide voorbereidende werkzaamheden heeft uitgevoerd gezien de nog lopende onderhandelingen over het solvabiliteit II/omnibus II-kader en haar eerste technische norm heeft ingediend. Alle drie de ETA's hebben in 2013 één gezamenlijk ontwerp van een technische reguleringsnorm voor de richtlijn inzake financiële conglomeraten ingediend. Tijdens de periode waarop de evaluatie betrekking heeft, heeft de Commissie in totaal ruim 45 technische normen goedgekeurd, waarvan er slechts drie naar de ETA's werden teruggezonden voor verdere verbeteringen.

Voorgestelde verdere maatregelen:

Om de door stakeholders geuite problemen te verhelpen, zouden de ETA's op korte termijn de transparantie van het regelgevingsproces moeten verbeteren, onder meer door een toereikende termijn vast te stellen om te antwoorden bij openbare raadplegingen en door meer gedetailleerde feedback te geven op de input die daarbij is verkregen. De ETA's zouden ook moeten zorgen voor een hoogwaardige kosten-batenanalyse en wetsteksten moeten opstellen

voor ontwerpen van technische normen. Ontwerpen van technische normen zouden systematisch aan openbaar overleg moeten worden onderworpen.

Van haar kant zal de Commissie in haar ontwerpvoorstellen en tijdens discussies die binnen het wetgevingsproces plaatsvinden bijzondere aandacht schenken aan de gepastheid van tijdschema's en de werkingssfeer van bevoegdheidsverleningen voor technische normen.

Toezichthoudende rol: Het scheppen van een gemeenschappelijke toezichtcultuur in de Unie en het bevorderen van convergente toezichtpraktijken is noodzakelijkerwijs een doelstelling voor de lange termijn. Tot nu toe hebben de ETA's zich geconcentreerd op hun regelgevende rol. Dit kan deels worden verklaard door de noodzaak van prioritering gezien de schaarse middelen, maar blijkt ook verband te houden met een aantal tekortkomingen in de bestuurlijke structuur van de ETA's¹⁰.

De ETA's zijn gestart met het uitvoeren van collegiale toetsingen. Naar verluidt zal, niet alleen per thema maar ook per land, meer gebruik worden gemaakt van dit instrument en zal er een meer systematische follow-up komen als de werkzaamheden voor het regelgevingskader eenmaal gevorderd zijn.

De EBA en de EIOPA, en met de oprichting van centrale tegenpartijen (CTP's) sinds september 2013 ook de ESMA, zijn actief betrokken geweest bij alle aspecten van de werkzaamheden van de colleges van toezichthouders en hebben hun functioneren verbeterd door middel van begeleiding en toezicht op de agenda's en jaarlijkse actieplannen. De ETA's hebben bijgedragen tot een verbetering van rapportering en informatieverstrekking inzake toezicht. Er kan echter doeltreffender gebruik worden gemaakt van het recht van toegang van de ETA's tot gegevens van bevoegde autoriteiten en financiële instellingen, behoudens de voorwaarden als vermeld in de ETA-verordeningen.

De ETA's hebben geen aanbevelingen gedaan of bindende besluiten uit hoofde van de artikelen 17 tot en met 19 van de ETA-verordening vastgesteld (bijvoorbeeld over schending van de wet, noodsituaties of bindende bemiddeling), maar hebben wel gebruikgemaakt van hun niet-bindende bemiddelingsbevoegdheden en morele overreding. Het gebrek aan het inzetten van bindende bemiddeling wordt door stakeholders toegeschreven aan diverse oorzaken, waaronder de huidige bestuurlijke structuur van de ETA's die ongunstig is voor besluiten of optreden tegen nationale autoriteiten, het afschrikkende effect van de relevante bevoegdheden, alsook het gebrek aan duidelijkheid in de oprichtingsverordeningen voor wat betreft de werkingssfeer van en triggers voor bindende bemiddeling. Een eventuele nader te onderzoeken mogelijkheid zou zijn om de werkingssfeer van en triggers voor bindende bemiddeling in de oprichtingsverordeningen te verduidelijken.

¹⁰ Zie het gedeelte over bestuur.

De activiteiten van de ETA's op het gebied van internationale kwesties zijn bepaald bij hun onderliggende mandaten. De aanwezigheid van de ETA's in relevante internationale organisaties wordt gezien als een bijdrage aan het waarborgen van consistentie bij mondiale benchmarking en men verwacht dat, behalve door de Commissie, hiermee een verdere versterking van en aanvulling op de stem van Europa in internationale fora zal plaatsvinden. De specifieke vereisten met betrekking tot de internationale werkzaamheden van gedecentraliseerde agentschappen die in de gemeenschappelijke aanpak voor deze agentschappen is vastgesteld, zijn bedoeld om de agentschappen te helpen binnen hun mandaat en het bestaande institutionele kader te functioneren.

Voorgestelde verdere maatregelen:

Als een eerste directe stap om de bezorgdheden van stakeholders aan te pakken zouden de ETA's moeten overwegen om zich meer te concentreren op convergentie van het toezicht, met name door meer gebruik te maken van collegiale toetsingen en een gepaste follow-up.

In een tweede stadium zal de Commissie mogelijkheden onderzoeken voor evaluatie van de triggers voor en de werkingssfeer van de bevoegdheden voor bindende bemiddeling, waaronder haar mogelijke verduidelijking van de werkingssfeer van en triggers voor bindende bemiddeling in de oprichtingsverordeningen. Zo zal de Commissie ook verder onderzoeken of het recht van toegang van de ETA's tot gegevens versterkt zou moeten worden om hen rechtstreeks toegang tot gegevens te verlenen als dat nodig is voor het uitvoeren van hun taken.

Financiële stabiliteit – controlerende en coördinerende rol: De ETA's hebben actief bijgedragen tot het volgen van de ontwikkelingen in de financiële markten en tot het toetsen van de veerkracht van financiële instellingen en van het Europese financiële stelsel in zijn geheel. Daartoe hebben de ETA's diverse instrumenten ingesteld om te kunnen voldoen aan hun verantwoordelijkheden voor vaststelling van systeemrisico. Tot nu toe is er geen noodtoestand afgekondigd, maar de ETA's hebben stappen ondernomen om doeltreffend op te treden ingeval dat nodig zou zijn.

De ETA's hebben diverse maatregelen getroffen om gecoördineerde handelingen te bevorderen en om de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken. Tot de meest opvallende voorbeelden hiervan behoren de herkapitalisatie-exercitie van 2011/2012 en het verslag van het Gemengd Comité inzake sectoroverschrijdende risico's¹¹, de coördinatie door de ESMA van de door bevoegde autoriteiten aangenomen maatregelen betreffende short selling¹², en het advies van de EIOPA inzake de situatie van lage rentetarieven.¹³ De meeste stakeholders hebben gemeld zeer tevreden te zijn met de coördinerende rol van de ETA's.

¹¹ Voor het verslag van augustus 2013 zie: http://www.eba.europa.eu/documents/10180/43119/ETAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

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

Consumentenbeschermende rol: De ETA's hebben binnen hun organisatie interne structuren opgezet voor consumentenbeschermingskwesties. Het horizontale karakter van consumentenbescherming maakt het mogelijk de uitvoering daarvan in verschillende onderdelen van de werkzaamheden van de ETA's op te nemen. Hoewel er nog steeds een beperkte bevoegdheid voor de autoriteiten is om bepaalde financiële activiteiten krachtens artikel 9, lid 5 van de ETA-verordeningen (tijdelijk) te verbieden of te beteugelen en er tot nu toe geen noodtoestand is afgekondigd, zijn er in de oprichtingsverordeningen brede, relevante mogelijkheden tot optreden bepaald en zou er beter gebruik kunnen worden gemaakt van de bestaande bepalingen. De bevoegdheden krachtens artikel 9, lid 5 kunnen bovendien momenteel slechts worden uitgeoefend als ze zijn gespecificeerd in de sectorale wetgevingshandelingen waarnaar in artikel 1, lid 2 wordt verwezen, hetgeen op dit moment slechts voor een paar wetgevingshandelingen geldt. In overweging kan worden genomen om artikel 9, lid 5 in een op zichzelf staande bevoegdheidsverlening om te zetten.

Feitelijk bezitten diverse nationale autoriteiten die in de betrokken raden van toezichthouders zijn vertegenwoordigd geen mandaat voor consumentenbescherming op nationaal niveau. Daardoor hebben zij niet de benodigde expertise en zullen zij meestal andere kwesties die voor hen belangrijker zijn prioriteren. Om dit probleem te verhelpen, zouden de ETA's een mechanisme kunnen introduceren waarmee wordt gezorgd voor een nauwe samenwerking met en betrokkenheid van de relevante nationale autoriteiten, zodat zij die expertise kunnen verwerven en een alomvattende aanpak van consumentenbescherming op het niveau van de ETA's wordt gewaarborgd.

Alle drie de ETA's hebben richtsnoeren gepubliceerd voor consumentenbeschermingskwesties en er zijn diverse dagen voor consumenten/beleggers gehouden. Tot nu toe hebben de ETA's vier waarschuwingen gegeven, met name over beleggingen in buitenlandse valuta (Forex) (december 2011), over de valkuilen bij onlinebeleggingen (september 2012), over contracts for difference (CfD) (april 2013) en over virtuele munteenheden (december 2013), die op de betreffende websites zijn gepubliceerd.¹⁴ Tot nu toe blijkt het publiek zich daar echter slechts beperkt bewust van te zijn.

Om verder voor een kader dat over alle sectoren heen consistent is en voor een gepaste coördinatie van de activiteiten van de ETA's te zorgen, zou er meer gebruik kunnen worden gemaakt van het Gemengd Comité. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door uitwisseling van de beste praktijken tussen de autoriteiten, waardoor een betere omschrijving

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

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

en verduidelijking van hun betreffende bevoegdheden overeenkomstig de rechtsgrondslag mogelijk zou worden.¹⁵

Voorgestelde verdere maatregelen:

Als een eerste stap om de bezorgdheden van stakeholders aan te pakken, zouden de ETA's moeten overwegen om meer aandacht te besteden aan kwesties in verband met consumenten- en beleggersbescherming (waaronder een betere zichtbaarheid) en de beschikbare bevoegdheden ten volle moeten benutten. Zo kan er ook een breder en meer gestructureerd gebruik worden gemaakt van het Gemengd Comité. Voor zover mogelijk zouden de ETA's ook moeten zorgen voor samenwerking met en de betrokkenheid van nationale autoriteiten die bevoegd zijn op het gebied van consumentenbescherming, indien deze verschillen van de nationale autoriteiten die op het niveau van de raden van toezichthouders vertegenwoordigd zijn.

In een tweede stadium zal de Commissie verder onderzoeken of artikel 9, lid 5 van de ETA-verordeningen in een op zichzelf staande bevoegdheidsverlening moet worden omgezet.

Bestuur, interne gemeenschappelijke organen en stakeholdergroepen: De ETA's dienen via hun betrokken raden van toezichthouders uitsluitend in het belang van de Europese Unie op te treden.¹⁶ Hoewel de verschuiving van een op consensus berustend besluitvormingsproces naar een feitelijke stemming een stap vooruit is, heeft de overheersende rol van de vertegenwoordigers van nationale bevoegde autoriteiten in het besluitvormingsproces aanleiding gegeven tot wat kritiek. Men is met name bovenal bezorgd dat de processen meer door nationale standpunten dan door EU-brede belangen worden beheerst.¹⁷ Er moeten opties in overweging worden genomen die de doeltreffendheid en efficiency van de ETA's versterken, waarbij tegelijkertijd de verantwoordingsplicht op een hoog niveau gehandhaafd blijft.

Gedacht wordt dat de raden van bestuur van de ETA's hun werkzaamheden naar tevredenheid uitvoeren. Zo wordt ook algemeen erkend dat de voorzitters en directeuren hun missie op doeltreffende wijze hebben uitgevoerd en over het algemeen veel aandacht aan hun autoriteiten hebben geschonken. Er kan bovendien worden overwogen om het personeel van

¹⁵ Een goed voorbeeld van deze intensievere samenwerking is te vinden op het gebied van klachtenafhandeling, waarbij zowel de EBA als de ESMA inspiratie hebben geput uit de voorbereidende werkzaamheden van de EIOPA en voornemens zijn dezelfde procedures te ontwikkelen voor de afhandeling van klachten op het gebied van bankieren en effecten.

¹⁶ Na de oprichting van het GTM is de besluitvorming van de EBA gewijzigd, waarmee er nu in gespecificeerde omstandigheden sprake kan zijn van een dubbele gewone meerderheid.

¹⁷ Zie de resolutie van het Europees Parlement van 22 maart 2014 met aanbevelingen aan de Commissie inzake de evaluatie van het Europees Stelsel voor financieel toezicht (ESFS), paragraaf AU; IMF Country Report No 13/65, maart 2013, blz. 11; verslag van Mazar, oktober 2013, blz. 34.

de ETA's een bredere rol te geven in voorbereidende instanties, zoals het voorzitten van vaste commissies en werkgroepen, en in het opstellen van belangrijke documenten, dit als een van de mogelijkheden om de werking van de ETA's te verbeteren, met behoud van een hoog niveau van verantwoording.

De twee gemeenschappelijke organen van de ETA's, namelijk de Bezwaarcommissie en het Gemengd Comité, zijn nuttige mechanismen gebleken om voor consistente standpunten en sectoroverschrijdende samenwerking te zorgen. Met name het Gemengd Comité heeft het potentieel om een prominentere rol te spelen in het vergemakkelijken van sectoroverschrijdende samenwerking, maar de zichtbaarheid, de transparantie en het bestuur van het Gemengd Comité behoeven verbetering.

Hoewel de rol van stakeholdergroepen door de meeste stakeholders wordt gewaardeerd, is hun effect tot nu toe beperkt en is er grote behoefte aan middelen om ze op te zetten en te beheren. Er zijn punten van zorg geformuleerd over de uitdaging te zorgen voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de verschillende belangengroeperingen en met name van consumenten, gebruikers van financiële diensten, vertegenwoordigers van werknemers en het midden- en kleinbedrijf.¹⁸ Sommige van deze tekortkomingen zouden kunnen worden aangepakt door de mandaten voor leden van stakeholdergroepen uit te breiden en door middel van gespreide benoemingen om de continuïteit te waarborgen.

Voorgestelde verdere maatregelen:

Er zijn diverse verbeteringen voor de korte termijn die de ETA's kunnen invoeren om de punten van zorg op dit gebied aan te pakken, waarbij er tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat de raden van toezichthouders hun toezicht op elke delegering van taken behouden. Er dient met name te worden gekeken naar:

- het verbeteren van de rol en invloed van het personeel van de ETA's binnen de voorbereidende instanties;
- het versterken van de bevoegdheden van de voorzitter door meer gebruik te maken van het delegeren van bepaalde taken overeenkomstig artikel 41, lid 1 van de ETA-verordeningen;

¹⁸ Bij de samenstelling van de stakeholdergroepen moet ook het advies wordt opgevolgd van de Europese Ombudsman van 7 november 2013 over de samenstelling van de stakeholdergroep van de EBA na een klacht van Uni Europa in september 2011, waarmee een aantal tekortkomingen werd bevestigd betreffende het door de EBA uitgevoerde selectieproces voor de samenstelling van de diverse categorieën stakeholders. Daarmee werd opgeroepen tot een evenwichtiger vertegenwoordiging van de stakeholders uit verschillende categorieën voor wat betreft geografische locatie en geslacht. Voor meer gedetailleerde informatie zie het besluit van de Ombudsman: Besluit van de Europese Ombudsman ter afsluiting van haar onderzoek naar klacht 1966/2011/(EIS)LP tegen de Europese Bankautoriteit.

- het versterken van de rol, de zichtbaarheid, en de transparantie van het Gemengd Comité;
- het evenwichtiger samenstellen van stakeholdergroepen en het versterken van de transparantie van hun relevante werkzaamheden.

Op de langere termijn, waarbij tegelijkertijd het zorgvuldige evenwicht wordt behouden dat in de context van de instelling van het GTM is bereikt, en onverminderd artikel 81 bis van de EBA-verordening, dat vereist dat de stemregeling wordt geëvalueerd wanneer het aantal niet-deelnemende lidstaten op vier uitkomt¹⁹, zal de Commissie de mogelijkheden onderzoeken hoe het bestuur van de ETA's kan worden verbeterd teneinde ervoor te zorgen dat besluiten in het belang van de EU als geheel worden genomen.

Financiering: De begrotingen van de ETA's zijn gebaseerd op een bijdrage van 60 % van de nationale bevoegde autoriteiten en een bijdrage van 40 % uit de EU-begroting²⁰, en zijn volledig onderworpen aan de geldende regels voor financiële transparantie, met name naar de begrotingsautoriteiten toe. Hoewel hun begrotingen sinds hun oprichting aanzienlijk zijn verhoogd, zijn de meeste stakeholders van mening dat de huidige financieringsregelingen niet evenredig zijn aan hun toenemende taken en verantwoordelijkheden. De stakeholders maken zich er vooral zorgen over dat een verdere toename daarvan het risico inhoudt dat dit zal neerkomen op verlagingen van de financiering op nationaal niveau en/of niet houdbaar zal blijken voor talloze nationale bevoegde autoriteiten. Er zou een verdere analyse kunnen worden uitgevoerd om de mogelijkheid van verschillende financieringsmodellen voor de ETA's vast te stellen, onder meer door het financieringsniveau te verhogen door de vergoedingen en heffingen te verhogen.

Voorgestelde verdere maatregelen:

Gezien de budgettaire beperkingen op EU- en nationaal niveau is de Commissie van mening dat derhalve een herziening van het bestaande financieringsmodel in beschouwing moet worden genomen, waarbij de EU- en nationale bijdragen idealiter worden afgeschaft. Daartoe zal de Commissie voorbereidende werkzaamheden starten om de financieringsregelingen van de ETA's zodanig te verbeteren dat ze met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan hun mandaat kunnen voldoen. De Commissie zal ook de voorwaarden onderzoeken voor het financieren van de ETA's via alternatieve financieringsmodellen, inclusief beoordelingen van de evenredigheid en de impact van enige beoogd model.

¹⁹ Zie artikel 81 bis van Verordening (EU) nr. 1022/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen krachtens Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad, PB L 287 van 29.10.2013, blz. 5-14.

²⁰ En door de ESMA geheven vergoedingen voor het toezicht op ratingbureaus en transactieregisters.

Structuur van de ETA's: De algehele structuur van de ETA's blijkt gepast te zijn, daar deze met alle elementen van de financiële dienstensector rekening houdt en nauwe samenwerking tussen de microprudentiële dimensie (ETA's) en de macroprudentiële dimensie (ESRB) vergemakkelijkt. Oproepen tot structurele wijzigingen, zoals het samenvoegen van de autoriteiten tot één enkele instantie of het introduceren van een 'twin peaks'-aanpak²¹, dienen zorgvuldig te worden beoordeeld in het licht van de oprichting van de bankenunie.

Er is brede consensus over de doeltreffendheid en efficiency van het rechtstreeks toezicht van de ESMA op ratingbureaus en over het mandaat van de ESMA voor het toezicht op transactieregisters. Overwogen kan worden om rechtstreekse toezichtsbevoegdheden uit te breiden naar kritieke marktinfrastructuren, zoals door diverse stakeholders is voorgesteld.

Voorgestelde verdere maatregelen:

Tegen deze achtergrond zal de Commissie hier verder over blijven nadenken en op de middellange tot lange termijn verder de noodzaak vaststellen van aanvullende structurele wijzigingen, waaronder samenvoeging van de autoriteiten tot één enkele instantie en de mogelijke uitbreiding van rechtstreeks toezicht naar geïntegreerde marktinfrastructuren.

4) CONCLUSIES

Ondanks de moeilijke omstandigheden hebben de ETA's al snel goed functionerende organisaties opgezet. Over het algemeen genomen hebben ze hun zeer verschillende taken goed uitgevoerd, hoewel er steeds meer van hen wordt verwacht en hun personele bezetting beperkt is. Uit de evaluatie is een aantal gebieden naar voren gekomen waarop verdere verbeteringen op de korte en middellange termijn vereist zijn om ervoor te zorgen dat de ETA's hun mandaten volledig kunnen benutten, daarbij rekening houdend met de oprichting van de bankenunie.

I. Gebieden die op de korte termijn verbetering behoeven

Sommige verbeteringen kunnen op de korte termijn door de ETA's en de Commissie worden doorgevoerd en zouden geen wijziging van het rechtskader vereisen. Deze betreffen de volgende kwesties:

- Het versterken van de focus op de convergentie van toezicht om te zorgen voor de consistente tenuitvoerlegging en toepassing van de EU-wetgeving. Er kan met name meer en beter gebruik worden gemaakt van collegiale toetsingen, terwijl een meer

²¹ De 'twin peaks'-aanpak betreft een scheiding van toezichtfuncties tussen twee toezichthouders, waarbij de ene prudentiële taken uitvoert en de andere zich concentreert op bedrijfsvoering.

systematische follow-up moet worden gewaarborgd wanneer tekortkomingen zijn geconstateerd.

- Het verbeteren van de transparantie van het proces voor het opstellen van ontwerpen van technische normen of voor het adviseren aan de Commissie en het zo nodig zorgen voor een hoogwaardige kosten-batenanalyse, waaronder in voorkomend geval een analyse van de effecten op stakeholders en grondrechten.
- Het geven van een hogere prioriteit aan consumenten- en beleggersbescherming en het ten volle benutten van de beschikbare bevoegdheden.
- Het verbeteren van intern bestuur:
 - Stakeholdergroepen moeten evenwichtig zijn samengesteld, daarbij rekening houdend met het advies van de Ombudsman. De transparantie van de werkzaamheden van stakeholdergroepen kan worden versterkt.
 - De rol en invloed van het personeel van de ETA's in voorbereidende instanties, zoals werkgroepen, vaste commissies, taskforces, enz. kunnen worden versterkt.
 - De rol en zichtbaarheid van het Gemengd Comité kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld via een speciaal daarvoor bestemde website en een systematische publicatie van zijn werkzaamheden. De ETA's zouden beter gebruik kunnen maken van het Gemengd Comité om zich te concentreren op de belangrijkste sectoroverschrijdende kwesties, waaronder consumenten- en beleggersbescherming alsook prudentiële zaken.
 - Om de bevoegdheden van de voorzitter te verbeteren en snelle besluitvorming in het Europees belang mogelijk te maken, kan meer gebruik worden gemaakt van het aan de voorzitter delegeren van specifieke taken, bijvoorbeeld van verzoeken om informatie, zoals bepaald in artikel 41, lid 1 van de ETA-verordening.

Op de korte termijn zal de Commissie op de volgende gebieden actie ondernemen:

- Ervoor zorgdragen dat bevoegdheidsverleningen voor technische normen in toekomstige wetgevingsvoorstellen termijnen hebben betreffende de inwerkingtreding van de basiswetgevingshandeling.
- Bijzondere aandacht besteden aan de geschiktheid van termijnen en het toepassingsgebied van de bevoegdheidsverleningen voor technische normen in ontwerpen van wetgevingsvoorstellen en gedurende besprekingen die binnen het wetgevingsproces plaatsvinden.

II. Belangrijkste potentiële gebieden die op de middellange termijn verbetering behoeven

De meeste door stakeholders benadrukte kwesties die verdere aandacht vereisen zouden ook wetgevingsmaatregelen moeten inhouden teneinde de oprichtingsverordeningen van de ETA's te wijzigen. De Commissie is voornemens om de technische en wettelijke aspecten van de diverse kwesties die zijn aangekaart nader te onderzoeken en om voorbereidende werkzaamheden te starten voor het vaststellen van de mogelijke opties waarmee deze kwesties op de middellange termijn kunnen worden aangepakt. Bij deze werkzaamheden zullen met name de volgende zaken worden onderzocht:

- Onverminderd de overeenkomst over de stemregeling voor de EBA die uit hoofde van het GTM-pakket is bereikt, kan het bestuur van de ETA's worden verbeterd teneinde de mogelijkheid van de raden van toezichthouders om snel besluiten te kunnen nemen die in het belang van de EU als geheel zijn, verder te verbeteren. Er kan worden gedacht aan het versterken van de bevoegdheden en rol van de voorzitter en aan het wijzigen van de samenstelling en het mandaat van de raden van bestuur teneinde deze meer permanente en leidinggevende functies toe te kennen.
- Verbeteringen van de financieringsregelingen van de ETA's, waaronder het inzetten van alternatieve financieringsbronnen, waarbij de EU- en nationale bijdragen idealiter worden afgeschaft.
- De ETA's zouden met inachtneming van de geldende wetgeving²² rechtstreeks toegang moeten hebben tot gegevens die nodig zijn voor de uitoefening van hun taken. In dit opzicht kan de rol van de voorzitters en/of de raden van bestuur mogelijkwijs worden versterkt.
- Mogelijke uitbreidingen van de huidige mandaten moeten nauwkeurig worden beoordeeld in het licht van het subsidiariteitsbeginsel en gezien de kosten en baten. Mogelijke gebieden waarop verdere taken aan de betreffende ETA's kunnen worden toegewezen, kunnen onder meer zijn: de kwestie van handhaving van de IFRS, een krachtigere toezichthoudende rol voor de validatie van interne modellen, schaduwbankieren, en rechtstreeks toezicht op zeer geïntegreerde marktinfrastructuren, zoals centrale tegenpartijen.
- De werkingssfeer van artikel 9, lid 5 van de ETA-verordening kan in een op zichzelf staande bevoegdheidsverlening worden omgezet.
- Het mandaat op het gebied van consumenten- en beleggersbescherming kan verduidelijkt en zo nodig verbeterd worden teneinde de betrokken taken en prioriteiten van de ETA's die een sleutelrol aan het Gemengd Comité hebben toegekend beter te bepalen.

²² Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1.

- De mogelijke versterking van de bevoegdheden van de ETA's op het gebied van geschillenbeslechting.
- De duur van de mandaten van leden van stakeholdergroepen kan worden verlengd. In overweging moet worden genomen om het aantal stakeholdergroepen te beperken tot één groep per ETA.
- De mogelijke noodzaak van structurele wijzigingen, waaronder samenvoeging van de autoriteiten tot één enkele instantie en uitbreiding van de bevoegdheden inzake rechtstreeks toezicht op geïntegreerde marktinfrastructuren.
