



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.11.2007  
COM(2007) 727 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**Evaluatie van de Lamfalussy-procedure  
Bevorderen van de toezichtconvergentie**

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

### Evaluatie van de Lamfalussy-procedure Bevorderen van de toezichtconvergentie

#### 1. INLEIDING

Een dynamische en gezonde financiële sector is van cruciaal belang voor de goede werking van de Europese economie en voor het mondiale concurrentievermogen. Financiële diensten zijn uitermate belangrijk voor Europese consumenten en voor zowel grote als kleine ondernemingen. Zij willen immers over een breed scala aan financieringsmogelijkheden kunnen beschikken en kunnen vertrouwen op kwaliteitsvolle en veilige producten en op terdege beheerde en gecontroleerde instellingen. Dit alles vereist een solide Europees toezicht- en regelgevingskader voor de financiële sector.

Met de invoering van de Lamfalussy-procedure in 2001 werd beoogd een efficiënt mechanisme op te zetten dat ten doel had, enerzijds, de convergentie van de toezichtpraktijken in de Europese financiële sector op gang te brengen en, anderzijds, ervoor te zorgen dat de communautaire wetgeving op het gebied van financiële diensten snel en flexibel kan inspelen op de ontwikkelingen die zich op de financiële markten voordoen. In het kader van deze nieuwe benadering wordt op twee niveaus financiële regelgeving uitgevaardigd.

Op "**niveau 1**" komt de kaderwetgeving, waarin de kernbeginselen en de uitvoeringsbevoegdheden worden vastgelegd. Deze wetgeving wordt aangenomen volgens de medebeslissingsprocedure, nadat in overeenstemming met de beginselen van het initiatief "Beter wetgeven" uitgebreid overleg met alle belanghebbenden heeft plaatsgevonden.

De technische bijzonderheden worden formeel geregeld door de Commissie in de vorm van uitvoeringsmaatregelen van "**niveau 2**", die worden aangenomen na een stemming van het bevoegde regelgevende comité (het Europees Comité voor het effectenbedrijf, het Europees Comité voor het bankwezen en het Europees Comité voor verzekeringen en bedrijfspensioenen). In het kader van de procedure op niveau 2 houdt de Commissie terdege rekening met het standpunt van het Europees Parlement. Bij de technische voorbereiding van de uitvoeringsmaatregelen wordt de Commissie geadviseerd door comités die uit vertegenwoordigers van de nationale toezichthoudende autoriteiten zijn samengesteld, de zogeheten "**comités van niveau 3**" – het Comité van Europese banktoezichthouders (CEBT), het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen (CETVB) en het Comité van Europese effectenregelgevers (CEER). Deze bij Commissiebesluiten<sup>1</sup> ingestelde comités vervullen tevens een belangrijke rol bij de consequente en eenvormige uitvoering van EU-richtlijnen door bij te dragen tot een efficiëntere samenwerking tussen de nationale toezichthouders en tot de convergentie van de toezichtpraktijken. Dit is "**niveau 3**" van de procedure. Op "**niveau 4**" houdt de Commissie de hand aan de tijdige en correcte omzetting van de EU-wetgeving in nationaal recht.

---

<sup>1</sup> Besluiten 2001/527/EG, 2004/5/EG en 2004/6/EG van de Commissie tot instelling van respectievelijk het CEER, het CEBT en het CETVB.

Deze op de comitologie gebaseerde regelgevingsbenadering met vier niveaus voor de financiële diensten bestaat nu al meer dan vijf jaar in het effectenbedrijf en ruim twee jaar in het bank- en verzekeringswezen. Richtlijn 2005/1/EG, die de nieuwe comitéstructuur voor financiële diensten heeft ingesteld, schrijft voor dat de Commissie uiterlijk eind 2007 de Lamfalussy-procedure dient te evalueren. Dit is dan ook het geschikte moment voor het verrichten van een dergelijke evaluatie. De financiële markten van de EU hebben de afgelopen jaren immers ingrijpende veranderingen ondergaan. Zo is de integratie van de Europese financiële markten in een stroomversnelling terechtgekomen, ontplooiën financiële instellingen meer en meer activiteiten op andere markten dan hun thuismarkt, worden financiële producten steeds vaker op pan-Europese schaal aangeboden, en neemt de marktconcentratie alsmaar toe, evenals de productinnovatie en -complexiteit. Ook vinden er meer en meer grens- en sectoroverschrijdende fusies en overnames plaats. De recente markturbulentie heeft aangetoond hoe sterk de markten met elkaar verweven zijn geraakt en maakt het des te dringender het EU-toezichtkader op deze nieuwe marktrealiteit af te stemmen.

Ondanks de bovenbeschreven verwezenlijkingen wint de overtuiging veld dat in de werking van het huidige EU-toezichtkader in de toekomst een aantal concreet onderbouwde, praktische verbeteringen zullen moeten worden aangebracht. In oktober 2007 heeft de Raad (Ecofin) dan ook besloten verdere stappen te ondernemen met het oog op de ontwikkeling van structuren voor de handhaving van de grensoverschrijdende financiële stabiliteit binnen de EU. De versterking van het Lamfalussy-kader vormt een noodzakelijke aanvulling op deze stappen. In oktober heeft het Interinstitutionele Controlecomité zijn eindverslag met een analyse van de werking van de comités van niveau 3 gepubliceerd. Ook het Comité financiële diensten zou een verslag over de toezichtvraagstukken en -convergentie op lange termijn uitbrengen. Al deze verslagen zullen een politiek debat op gang brengen, dat in 2008 in concrete aanbevelingen moet uitmonden.

In het kader van onderstaande evaluatie wordt een aantal praktische, noodzakelijke en haalbare verbeteringen van de Lamfalussy-procedure voorgesteld. Deze zullen een intensievere samenwerking tussen de nationale toezichthoudende autoriteiten aanmoedigen en een grotere consistentie en convergentie bij de tenuitvoerlegging en handhaving van de EU-wetgeving in de lidstaten waarborgen. De Commissie is van oordeel dat ambitieuzere institutionele veranderingen, zoals het verlenen van onafhankelijke regelgevingsbevoegdheden op niveau 3, in dit stadium onhaalbaar zijn, onder meer gezien het gebrek aan overeenstemming tussen de lidstaten en andere belanghebbenden. Dit is met name toe te schrijven aan de complexiteit van de uitdagingen waarvoor de financiële sector staat (deze wordt immers niet alleen gekenmerkt door verschillende toezichtregelingen voor banken, verzekeringen en effecten, maar ook door verschillende organisatiemodellen voor het toezicht in de lidstaten). Tegen die achtergrond worden in deze mededeling veranderingen voorgesteld die de Commissie onontbeerlijk acht om het bestaande EU-toezichtkader verder te versterken.

## **2. ALGEMENE BEOORDELING**

Tot dusver zijn veelal positieve ervaringen met de Lamfalussy-procedure opgedaan – een standpunt dat algemeen wordt gedeeld door de lidstaten, het Europees Parlement<sup>2</sup>, de marktdeelnemers, de toezichthouders en de regelgevers. *Ceteris paribus* heeft de Lamfalussy-procedure in aanzienlijke mate tot de totstandkoming van een flexibeler Europees toezicht- en

---

<sup>2</sup> EP-verslag "Betere regelgeving in de Europese Unie" (A6-0273/2007), paragrafen 18 en 19.

regelgevingskader bijgedragen en de aanzet gegeven tot een grotere toezichtconvergentie en een intensievere samenwerking tussen toezichthouders. Het besluitvormingsproces als geheel verloopt efficiënter, transparanter en sneller. De aanneming van de eerste vier Lamfalussy-richtlijnen nam gemiddeld 20 maanden in beslag, hetgeen gunstig afsteekt bij de tijd die nodig was om over eerdere richtlijnen overeenstemming te bereiken (bv. 4 jaar voor de Richtlijn Beleggingsdiensten in 1989-93).

Het ontwikkelingstempo van de Lamfalussy-procedure verschilt van sector tot sector. In het effectenbedrijf zijn vier richtlijnen van niveau 1 en twaalf uitvoeringsmaatregelen van niveau 2 goedgekeurd. Al deze wetgeving is unaniem aangenomen met sterke steun van het Europees Parlement. Zonder het technische advies van het CEER was dit onmogelijk geweest. In het bankwezen biedt de Richtlijn Kapitaalvereisten (Richtlijn 2006/48/EG, RKV) de mogelijkheid technische bijzonderheden waarover regelgevers op het niveau van de G10 overeenstemming hebben bereikt, aan de hand van comitologiebesluiten te wijzigen. Het CEBT heeft twaalf richtsnoeren van niveau 3 uitgevaardigd om een convergente toepassing van de Richtlijn Kapitaalvereisten te garanderen. In de verzekeringsbranche stonden de werkzaamheden van het CETVB vooral in het teken van het verstrekken van technisch advies aan de Commissie over het voorstel inzake Solvency II (COM(2007) 361) en de uitvoeringsmaatregelen daarvan. Het CETVB heeft de Commissie ook geholpen bij het testen van het effect van Solvency II door een reeks kwantitatieve impactstudies uit te voeren.

De implementatie van de Lamfalussy-procedure viel samen met een forse verbetering van het mondiale concurrentievermogen van de Europese financiële diensten en markten. De kwaliteit van de EU-regelgevingsbenadering heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandbrenging van een dynamisch kader dat bevorderlijk was voor de ontwikkeling en innovatie van de EU-kapitaalmarkten. Daarnaast begint de op beginselen gebaseerde EU-regelgevingsbenadering ook door te wegen in de vormgeving van de internationale convergentie in de financiële verslaggeving, beleggingsdiensten, icbe's, het bankwezen (RKV) en andere sectoren, hetgeen kansen biedt om een voortrekkersrol te vervullen bij het vaststellen van mondiale standaarden.

Een andere fundamentele doelstelling van de toezicht- en regelgevingsstructuur is een optimaal toezicht te waarborgen tegen zo laag mogelijke toezichtkosten voor financiële ondernemingen. Thans is er geen algemene betrouwbare raming voorhanden van de kosten en andere lasten die grens- en sectoroverschrijdende regulering met zich meebrengt voor de sector. De Commissie heeft daarom opdracht gegeven een studie uit te voeren naar de nalevingskosten voor de ondernemingen van een aantal EU-richtlijnen. De resultaten van deze studie zullen in de loop van 2009 beschikbaar komen. Op basis daarvan zal de Commissie in samenwerking met de comités van niveau 3 nagaan of en waar eventueel andere verbeteringen noodzakelijk zijn.

### **3. VERBETERINGEN IN DE WETGEVINGSPROCEDURE EN DE HANDHAVING VAN DE WETGEVING**

#### **3.1. Analyse van de huidige stand van zaken**

Er zijn vorderingen gemaakt bij het toespitsen van de richtlijnen van niveau 1 op algemene regels en beginselen – al vinden sommige critici dat de teksten van niveau 1 nog te veel in detail treden. De maatregelen van niveau 2 zijn zorgvuldig gekalibreerd door de Commissie en stoelen zowel op technisch advies van de comités van niveau 3 als op overleg met de belanghebbenden om overregulering tegen te gaan. Bovendien is tegemoetgekomen aan de wens van het Europees Parlement om op niveau 2 een passend institutioneel evenwicht te bewaren: in juli 2006 is overeenstemming bereikt over een nieuwe regelgevingsprocedure met toetsing. Zodra een consensus over de technische reikwijdte daarvan is bereikt, zal het

Europees Parlement gemachtigd zijn om "quasi-wetgevingsmaatregelen" (comitologiemaatregelen) te toetsen en de aanneming ervan zelfs te blokkeren. De drie EU-instellingen zijn tevens overeengekomen dat aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden van onbepaalde duur moeten worden verleend, wat betekent dat de momenteel in de richtlijnen inzake financiële diensten opgenomen "vervalclausules" moeten worden geschrapt<sup>3</sup>. Het is dan ook van cruciaal belang dat dit vóór eind 2007 gebeurt om de institutionele onzekerheid weg te nemen.

### **3.2. Opeenvolging van maatregelen van niveau 1 en niveau 2**

Het streven om de onderhandelingen over en de aanneming van kaderwetgeving volgens de medebeslissingsprocedure (niveau 1) naadloos te doen aansluiten bij het treffen van uitvoeringsmaatregelen (niveau 2), heeft in sommige gevallen tot knelpunten en onrealistische tijdschema's geleid.

In de praktijk wordt het leeuwendeel van de omzettingstermijn waarin de wetgeving van niveau 1 voorziet, in beslag genomen door de uitwerking van uitvoeringsmaatregelen. Zonder deze maatregelen is er in feite geen omzetting in nationaal recht mogelijk. Ten tijde van de aanneming van kaderwetgeving valt de duur van het onderhandelingsproces op niveau 2 echter moeilijk te schatten. Het is daarom niet eenvoudig om redelijke termijnen vast te stellen voor zowel de omzetting door de lidstaten als de toepassing door de sector. Zo diende de omzettings- en toepassingstermijn van de richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID) te worden verlengd.

De Commissie acht het daarom van essentieel belang de tijdschema's voor de aanneming en omzetting van wetgeving en de uitvoeringsmaatregelen daarvan beter op elkaar af te stemmen. Dit kan onder meer worden bewerkstelligd door de uiterste datum voor de omzetting van het gehele wetgevingspakket te koppelen aan de aanneming van de laatste uitvoeringsmaatregelen waarin de wetgeving van niveau 1 voorziet.

Voorts dienen de werkzaamheden met betrekking tot de maatregelen van niveau 1 en niveau 2 zoveel mogelijk parallel te verlopen om de juridische samenhang en begrijpelijkheid te bevorderen. Wanneer al in een vroeg stadium van het wetgevingsproces met de voorbereiding van de maatregelen van niveau 2 wordt begonnen, zullen de onderhandelingen over het basisbesluit immers vlotter verlopen en zullen de medewetgevers een duidelijker beeld hebben van de hoofdinhoud van de toekomstige uitvoeringsmaatregelen.

### **3.3. Beter wetgeven**

De Lamfalussy-procedure heeft een pioniersrol vervuld in die zin dat gedegen toezicht- en regelgevingsbeginselen zijn ingevoerd die strikt worden toegepast (bottom-upbenadering, open overleg, effectbeoordeling en vroegtijdige en intensieve betrokkenheid van marktdeelnemers, consumentenorganisaties en nationale toezichthouders en regelgevers). Dankzij de openheid en transparantie van deze procedure blijft het risico van toezicht- en regelgevingsarbitrage tot een minimum beperkt en is er sprake van een kwaliteitsverbetering en een grotere transparantie en voorspelbaarheid van de EU-beleidsvorming. Om deze verworvenheden niet te ondermijnen, is het van het grootste belang dat lidstaten zoveel mogelijk nalaten nationale voorschriften toe te voegen aan de regels die op Europees niveau zijn overeengekomen (het zogeheten "gold-plating"). Een drastische vermindering van dergelijke aanvullende nationale eisen en een veelvuldiger gebruikmaking van verordeningen (zoals in het verslag van de groep-Lamfalussy werd voorgesteld) zullen uitmonden in

---

<sup>3</sup> PB C 255 van 21.10.2006, blz. 1, punt 3.

regelgeving die beter aan de behoeften van de markt beantwoordt. Telkens als zulks passend is en bij uitvoeringsmaatregelen mogelijk blijkt, zal de Commissie voor het voorstellen van een verordening opteren. Wat "gold-plating" betreft, zal de Commissie vasthouden aan het strikte beleid waarmee met artikel 4 van de uitvoeringsrichtlijn van de MiFID (Richtlijn 2006/73/EG) een aanvang is gemaakt: lidstaten mogen pas aanvullende nationale voorschriften vaststellen in de gevallen dat hun daartoe de mogelijkheid wordt geboden en mits zij deze voorschriften voldoende kunnen motiveren tegenover de Commissie.

### *Overleg*

Systematisch en transparant overleg wordt sterk toegejuicht door de belanghebbenden. In sommige gevallen, en met name ten aanzien van met effecten samenhangende kwesties, hebben marktdeelnemers echter aangegeven dat de raadplegingsperiode niet lang genoeg duurde. De Commissie zal daarom nagaan hoe een juist evenwicht kan worden verzekerd tussen de voor overleg ingeruimde tijd en de technische complexiteit van de materie.

Een transparante beleidsvorming houdt ook in dat er volledige openheid is over de resultaten van de raadplegingen. Systematische publicatie van de ontvangen antwoorden zou de regel moeten worden, behalve als om vertrouwelijke behandeling wordt verzocht. De Commissie zal daarom op internet samenvattende verslagen bekendmaken van de in het kader van raadplegingen georganiseerde hoorzittingen en verzoekt de comités van niveau 3 hetzelfde te doen. De Commissie staat open voor commentaar uit gelijk welke bron op haar ontwerpvoorstellen, maar als alternatieve oplossingen worden voorgesteld, moeten deze met voldoende en overtuigend economisch bewijsmateriaal worden onderbouwd. Dit is momenteel echter niet altijd het geval.

### *Effectbeoordeling*

Het is van essentieel belang dat effectbeoordelingen wordt verricht, niet alleen om na te gaan of regelgeving noodzakelijk is, maar ook om te garanderen dat deze van goede kwaliteit is. Thans moet de Commissie voor alle wetgeving van niveau 1 een effectbeoordeling uitvoeren. Beter wetgeven vereist evenwel een holistische aanpak – alle partijen moeten samenwerken opdat een optimaal algemeen resultaat wordt bereikt. De Commissie verheugt zich erover dat het Europees Parlement nogmaals heeft bevestigd zich te zullen inzetten "*voor effectbeoordelingen als wetgevingsvoorstellen ingrijpend worden gewijzigd*"<sup>4</sup>. Tevens zal zij vragen dat als de Raad ingrijpende wijzigingen voorstelt en als de comités van niveau 3 advies verlenen aan de Commissie, zij hun voorstellen van uitgebreide effectbeoordelingen vergezeld doen gaan.

De Commissie is tevens van oordeel dat ernstig moet worden overwogen effectbeoordelingen uit te voeren voor alle belangrijke maatregelen die op niveau 2 worden voorgesteld, omdat uitvoeringsmaatregelen grote gevolgen kunnen hebben voor de diverse belanghebbenden. De Commissie zal er daarom naar streven haar huidige praktijk van het uitvoeren van effectbeoordelingen geleidelijk uit te breiden naar de uitvoeringsmaatregelen die in het kader van deze comités worden getroffen.

### **3.4. Handhaving op niveau 4 – Vergroten van de transparantie over de omzetting**

De invoering van de Lamfalussy-procedure heeft geen wezenlijke verbetering van de prestaties van de lidstaten teweeggebracht wat de tijdige omzetting van wetgeving van niveau 1 en niveau 2 in nationaal recht betreft. De late omzetting van Europese richtlijnen blijft de Commissie zorgen baren, omdat zulks negatieve gevolgen heeft voor zowel de

---

<sup>4</sup> Resolutie over het beleid op het gebied van financiële diensten (2007)0338.

lidstaten als de markten. Een kleine groep lidstaten loopt stevast achterop wat de omzetting betreft.

Er zijn tal van openbaarmakingsregelingen getroffen om de transparantie te vergroten. Zo is in artikel 144 van de RKV bepaald dat toezichthouders informatie openbaar moeten maken over de omzetting van de RKV in nationaal recht en over de wijze waarop gebruik is gemaakt van de keuzemogelijkheden en speelruimte die deze richtlijn de lidstaten biedt. Ter bevordering van de consequente tenuitvoerlegging van de RKV heeft het CEBT een internetgebaseerd kader voor informatieverschaffing door toezichthouders ontwikkeld<sup>5</sup>. De RKV is echter pas op 1 januari 2008 volledig van toepassing, waardoor de tenuitvoerlegging ervan zich nog in een vroeg stadium bevindt.

Op haar website publiceert de Commissie tweemaal per maand een scorebord met het omzettingspercentage van de richtlijnen van het Actieplan voor financiële diensten (APFD)<sup>6</sup> en van de Lamfalussy-richtlijnen van niveau 1 en niveau 2<sup>7</sup>. Voorts maakt de Commissie de stand van de omzetting van de MiFID bekend op basis van vragenlijsten die zij aan de lidstaten toezendt.

Tijdens de omzettingstermijnen werkt de Commissie intensief met de nationale diensten samen, onder meer in het kader van omzettingworkshops en bilaterale en multilaterale vergaderingen. Voorts verstrekt zij aanwijzingen met behulp van andere middelen, zoals niet-bindende interpretatieve richtsnoeren en online vraag- en antwoordmodules. Deze werkwijze zal worden voortgezet. Daarnaast zal de Commissie onmiddellijk een inbreukprocedure overeenkomstig artikel 226 van het EG-Verdrag inleiden tegen elke lidstaat die te laat is met de omzetting. De Commissie verwacht tevens dat de lidstaten omzettingstabellen verstrekken om de verificatie te vergemakkelijken. Daarnaast zal in elk nieuw richtlijnvoorstel systematisch de verplichting worden opgenomen een transponeringstabel te verstrekken.

#### **4. SAMENWERKING TUSSEN TOEZICHTHOUDERS EN TOEZICHTCONVERGENTIE**

##### **4.1. Analyse van de huidige stand van zaken**

Een van de hoofddoelstellingen van de Lamfalussy-procedure bestaat erin de toezichtconvergentie en de samenwerking tussen toezichthouders te bevorderen. Dit is een van de meest innovatieve elementen van de Lamfalussy-structuur.

De convergentie van de nationale toezichtpraktijken moet resulteren in consistente oplossingen op toezicht- en regelgevingsgebied en een consequente toepassing daarvan op het terrein. Om deze doelstelling te verwezenlijken, kan het noodzakelijk blijken dat EU-toezichthouders op niveau 3 overeenstemming bereiken over gemeenschappelijke niet-bindende richtsnoeren en aanbevelingen, en deze vervolgens toepassen.

Er zijn verschillende instrumenten voorhanden om de toezichtconvergentie en de samenwerking tussen toezichthouders te versterken, zoals bemiddeling, delegatie van taken, gestroomlijnde rapportageverplichtingen en regelingen voor de uitwisseling van informatie en gegevens. Ook opleidingsprogramma's en uitwisselingen van personeel tussen toezichthouders kunnen een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van een gemeenschappelijke toezichtcultuur.

---

<sup>5</sup> De Commissie heeft eenzelfde bepaling opgenomen in het voorstel betreffende Solvency II (artikel 30).

<sup>6</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/actionplan/index\\_en.htm#transposition](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/actionplan/index_en.htm#transposition).

<sup>7</sup> Zie: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/transposition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/transposition/index_en.htm).

Hoewel de comités van niveau 3 inspanningen hebben geleverd om in de voor de verwezenlijking van deze doelstelling vereiste instrumenten te voorzien, voldeden de resultaten tot dusver niet altijd aan de verwachtingen. Zo was er bij een aantal belangrijke toezichtaangelegenheden sprake van onnodige belemmeringen.

***Het CEER heeft het niet gemakkelijk gehad om een gemeenschappelijk formulier voor de melding van transacties in het kader van de MiFID op te stellen en tevens enige vertraging opgelopen bij het opzetten van het Transaction Reporting Exchange Mechanism. In de banksector is het door de ministers van Financiën verlangde gemeenschappelijke rapportagekader uiteindelijk een complexe constructie geworden in plaats van het gestroomlijnde, vereenvoudigde en homogene raamwerk dat de markt had verwacht. Het CEBT heeft moeilijkheden ondervonden bij het bewerkstelligen van convergentie in de prudentiële behandeling van hybride instrumenten en zou er dan ook de voorkeur aan geven dat de Commissie meteen nieuwe wetgeving terzake uitvaardigt. Ook de invoering van bemiddelingsprocedures lijkt een maat voor niets geweest, aangezien er tot dusver nog geen gebruik van is gemaakt.***

Bij momenten lijken de comités van niveau 3 onvoldoende toegerust om de in hen gestelde verwachtingen in te lossen. Er is dan ook behoefte aan een krachtiger politieke impuls. Daarbij komt nog dat toezichthouders in de eerste plaats een nationale verantwoordelijkheid hebben, waardoor zij soms onvoldoende bevoegdheden en stimulansen hebben om convergentie op Europees niveau na te streven.

De Commissie ziet een aantal actieterreinen voor het bevorderen van de toezichtconvergentie. Zij verwacht dat die veranderingen zoveel mogelijk in de loop van 2008 zullen worden gerealiseerd.

## **4.2. Versterking van niveau 3**

### *4.2.1. Aanscherpen van de politieke verantwoordingsplicht van de comités van niveau 3*

De mate waarin de comités van niveau 3 verantwoording aan de Commissie verschuldigd zijn, is vastgelegd in de besluiten waarbij deze comités zijn opgericht. De leden ervan moeten verantwoording afleggen aan hun nationale regering en/of parlement. Tal van nationale toezichthouders beschikken niet over de nodige capaciteit om hun taken van niveau 3 te vervullen. Wanneer een conflict ontstaat tussen de verplichtingen van de toezichthouders uit hoofde van hun nationaal recht en niet-bindende maatregelen uit hoofde van niveau 3, zullen toezichthouders doorgaans de nationale verplichtingen laten primeren.

Gezien het belang van de taken van de comités van niveau 3 voor de toezichtconvergentie op EU-niveau, moeten de Europese instellingen in de gelegenheid worden gesteld hun politieke verwachtingen uit te spreken ten aanzien van de voornaamste resultaten die de comités over een bepaalde periode in de toekomst (bv. 2 jaar) moeten boeken, zonder dat zulks evenwel afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de toezichthouders. Tevens moet de instellingen de mogelijkheid worden geboden de door de comités van niveau 3 behaalde resultaten periodiek te evalueren.

Dit kan worden bewerkstelligd via een procedure in twee fasen.

**In een eerste fase** zouden het Europees Parlement en de Raad (Ecofin) op basis van een Commissietekst – en na voorafgaand overleg met de comités van niveau 3 – samen een korte politieke verklaring kunnen goedkeuren waarin wordt aangegeven welke de belangrijkste verwezenlijkingen zijn die in de komende periode van de comités van niveau 3 worden verwacht.



**In een tweede fase** zouden de comités van niveau 3 in de loop van deze periode en aan het einde daarvan verslag uitbrengen aan de Commissie, het Europees Parlement en de Raad over de behaalde resultaten of, in voorkomend geval, de redenen waarom zij de gestelde doelen niet hebben weten te bereiken. In het laatste geval zou van hen worden verwacht dat zij nadere uitleg verschaffen en onder meer aangeven welke toezichthouders bezwaren blijven maken. Indien het onmogelijk blijkt om op niveau 3 vooruitgang te boeken met betrekking tot een specifiek initiatief dat in het mandaat is vervat, dan staan in de praktijk drie opties open: i) handhaven van de status quo, waarbij geen verdere ontwikkeling wordt betracht; ii) opwaarderen van de maatregel tot een comitologiemaatregel van de Commissie, mits deze maatregel onder de reikwijdte van de aan haar gedelegeerde bevoegdheden valt; en iii) indien niet aan de voorwaarden voor optie ii) is voldaan en indien de aangelegenheid belangrijk genoeg is, overwegen van een wijziging van niveau 1.

Deze algemene aanpak zou leiden tot grotere politieke druk op de comités van niveau 3 om resultaten te boeken en zou tevens de positie van de voorzitters van de comités van niveau 3 versterken. Dit zou de efficiëntie van de Lamfalussy-procedure aanzienlijk verhogen en de druk van de comitéleden op elkaar versterken. De lidstaat waarvan de regelgever of toezichthouder in een minderheidspositie verkeert, kan eventueel worden verzocht aanvullende uitleg te verstrekken.

Deze aanpak moet op nationaal niveau worden aangevuld door in de statuten van de nationale toezichthoudende autoriteiten de verplichting op te nemen met andere toezichthouders samen te werken teneinde de Europese toezichtconvergentie te bevorderen. De Commissie is het eens met de aanbeveling van het Interinstitutionele Controlecomité dat aan de taakomschrijving van de relevante toezichthoudende autoriteiten uitdrukkelijk de taak moet worden toegevoegd het Europese convergentieproces te ondersteunen. Deze aanbeveling is reeds onderschreven in oktober door de Raad (Ecofin), die de lidstaten heeft verzocht vóór eind 2007 te beslissen of zij aan het mandaat van de nationale toezichthouders een EU-dimensie willen toevoegen in de vorm van een verplichting tot samenwerking en tot inaanmerkingneming van de zorg om financiële stabiliteit in alle lidstaten.

#### *4.2.2. Versterking van de juridische status van de comités van niveau 3*

De Commissiebesluiten waarbij de comités van niveau 3 zijn ingesteld, doen onvoldoende recht aan het belang van deze comités in een steeds sterker geïntegreerde Europese financiële markt. De taken van elk comité verschillen licht van besluit tot besluit als gevolg van bezorgdheden en politieke afspraken die mettertijd veranderingen hebben ondergaan. Logischerwijze zouden de drie besluiten evenwel onderling consistent moeten zijn.

Algemeen genomen zijn er drie soorten functies die de comités geacht worden te vervullen, maar alleen de adviserende taak wordt uitdrukkelijk in alle drie de besluiten genoemd. Van hun bijdrage tot de consequente toepassing van de communautaire wetgeving en van hun rol bij de convergentie van de toezichtpraktijken wordt daarentegen alleen melding gemaakt in het geval van het CEBT en het CETVB. De voor de comités van niveau 3 geldende verplichting om de samenwerking tussen toezichthouders te bevorderen, is alleen opgenomen in het besluit tot instelling van het CEBT.

Aan deze situatie zijn nadelen verbonden. Zo kan in richtlijnen van niveau 1 niet naar de rol van het CEER worden verwezen omdat in het besluit tot instelling van het CEER geen melding wordt gemaakt van toezichtconvergentie en samenwerking tussen toezichthouders.

De Commissie zal nagaan welke wijzigingen in het bestaande regelgevingskader dienstig zijn, waarbij onder meer de volgende mogelijkheden openstaan: i) wijziging van de Commissiebesluiten tot oprichting van de drie comités van niveau 3 teneinde hun functies om redenen van intersectorale convergentie en consistentie met elkaar in overeenstemming te brengen; en ii) wijziging van de desbetreffende richtlijnen van niveau 1 om de verplichting tot samenwerking en de toezichtbevoegdheden van de drie comités van niveau 3 aanzienlijk te versterken. In het voorstel voor een Solvency II-richtlijn is reeds een eerste stap in die richting gezet: in de operationele bepalingen van de richtlijn wordt uitdrukkelijk naar het CETVB verwezen, waarbij aan het comité bemiddelingstaken en een specifieke beslissingsbevoegdheid worden toevertrouwd<sup>8</sup>. De Commissie zal nagaan hoe een dergelijke benadering ook voor het CEBT en het CEER kan worden gevolgd.

### **4.3. Opbouwen van wederzijds vertrouwen om een betere tenuitvoerlegging te waarborgen – praktische belemmeringen op Europees en nationaal niveau**

#### *4.3.1. Besluitvormingsprocedures binnen de comités van niveau 3*

In de statuten van de comités van niveau 3 is de algemene regel vervat dat besluiten bij consensus moeten worden genomen. Dit geldt voor de aanneming van zowel standaarden/richtsnoeren als besluiten betreffende de uitvoering van operationele projecten. Er mag alleen van de besluitvorming bij consensus worden afgeweken bij het verstrekken van technisch advies aan de Commissie: dergelijke besluiten mogen bij gekwalificeerde meerderheid worden genomen. Tot dusver hebben de comités van niveau 3 echter altijd bij consensus besloten en nooit van de mogelijkheid van stemming met gekwalificeerde meerderheid gebruikgemaakt.

Bij consensus genomen besluiten zijn weliswaar bijzonder zwaarwegend, maar kunnen ertoe leiden dat voor minimalistische oplossingen wordt gekozen of, in het slechtste geval, dat er helemaal geen oplossing uit de bus komt. Wanneer de comités er niet in slagen een consensus over een oplossing te bereiken, vragen zij de Commissie oplossingen te vinden voor soms bijzonder technische vraagstukken, zoals bepaalde kwesties in verband met de toepassing van de regels inzake de optimale uitvoering van orders, regelingen voor de uitoefening van toezicht op bijkantoren of de melding van transacties in het kader van de MiFID.

Het is van essentieel belang dat de besluitvormingsprocedures van de comités van niveau 3 nog efficiënter en doeltreffender worden gemaakt. Zo zouden hun statuten in een stemming met gekwalificeerde meerderheid kunnen voorzien voor alle adviezen aan de Commissie en alle maatregelen die erop gericht zijn de convergentie van de Europese toezichtpraktijken te bevorderen. De Raad en het Europees Parlement zouden een gezamenlijke verklaring kunnen goedkeuren waarin ervoor wordt gepleit dat de comités van niveau 3 hun besluitvormingsprocedures dienovereenkomstig aanpassen. Indien dit niet mogelijk blijkt, zouden bij wijze van alternatief de Commissiebesluiten tot instelling van de comités van niveau 3 in die zin kunnen worden gewijzigd.

De Commissie acht het eveneens aangewezen dat de leden van de comités van niveau 3 onderling afspreken dat de leden die tot de minderheid behoren, ermee instemmen de wil van de meerderheid uit te voeren. In het kader van een dergelijke verbintenis kan eventueel in een vrijwaringsclausule worden voorzien, waarbij het leden van de comités van niveau 3 onder

---

<sup>8</sup> Het CETVB dient te bemiddelen tussen toezichthouders wanneer zij geen overeenstemming kunnen bereiken over de validatie van een intern risicomodel van een verzekeringsonderneming; het comité kan bindende besluiten nemen om de autoriteit aan te wijzen die de functie en verantwoordelijkheden van de "groepstoezichthouder" van een grensoverschrijdende verzekeringsgroep op zich dient te nemen.

bepaalde welomschreven voorwaarden (bijvoorbeeld indien de voorgenomen maatregel buiten de reikwijdte van hun nationale juridische bevoegdheden valt) kan worden toegestaan niet met de toepassing van richtsnoeren/niet-bindende standaarden in te stemmen. In dergelijke gevallen zou het betrokken lid van het comité ertoe kunnen worden verplicht aan te geven om welke juridische redenen hij zich niet naar de aanbeveling of leidraad in kwestie voegt. Tevens zouden de betrokken leden van het comité in de verslagen van niveau 3 aan de Europese instellingen een duidelijke uitleg moeten verschaffen, die openbaar zou worden gemaakt.

De Commissie zou de comités van niveau 3 ook verzoeken disciplinaire maatregelen in hun statuten op te nemen voor het geval een lid van het comité geen gevolg geeft aan een binnen het comité van niveau 3 overeengekomen maatregel, en niet voldoet aan de voorwaarden om van de toepassing van het besluit in kwestie te worden vrijgesteld (of zelfs weigert zich aan het besluit te conformeren of uitleg te geven).

#### 4.3.2. *Toepassing op nationaal niveau*

Besluiten van niveau 3 hebben steeds een niet-bindend karakter, welke vorm ze ook aannemen. Het Comité van wijzen meende dat hoewel deze besluiten niet-bindend zouden zijn, zij "*wel veel gezag zouden hebben*". Tot dusver is dat echter niet altijd het geval gebleken. Integendeel, de ervaring heeft geleerd dat op niveau 3 overeengekomen maatregelen niet consequent genoeg worden toegepast in de dagelijkse toezichtpraktijk van de nationale toezichthouders<sup>9</sup>. Dit wordt soms nog in de hand gewerkt door het feit dat sommige toezichthouders op nationaal niveau richtsnoeren uitvaardigen die afwijken van de richtsnoeren die binnen de comités van niveau 3 zijn overeengekomen. Deze overdaad aan richtsnoeren is een bron van verwarring voor marktdeelnemers, heeft negatieve gevolgen voor de marktintegratie en brengt de efficiënte toepassing van het Gemeenschapsrecht in het gedrang. De Commissie is daarom de mening toegedaan dat nationale toezichthouders moeten nalaten aanvullende maatregelen te treffen op terreinen waar richtsnoeren van niveau 3 zijn uitgevaardigd.

Politiek is het niet haalbaar de comités van niveau 3 een aantal onafhankelijke regelgevingsbevoegdheden te verlenen. De vraag rijst dus hoe in de praktijk kan worden gewaarborgd dat nationale regelgevers en toezichthouders zich voegen naar op niet-bindende instrumenten gebaseerde maatregelen van niveau 3. De lidstaten dienen er daarom bij hun toezichthouders/regelgevers in een Ecofin-verklaring op aan te dringen dat zij instemmen met de onverkorte toepassing van gemeenschappelijke standaarden en richtsnoeren van niveau 3.

##### 4.3.2.1. Bevoegdheden van nationale toezichthouders en sancties

In sommige wetgevingsbesluiten inzake financiële diensten is aangegeven over welke bevoegdheden toezichthouders ten minste moeten beschikken. Dit geldt met name voor de effectenwetgeving. Ook de bankrichtlijn bevat een lijst van uiteenlopende specifieke bevoegdheden van toezichthouders. Met name in het effectenbedrijf behoeven nationale toezichthouders geen identieke toezichtbevoegdheden te bezitten om zowel EU-richtlijnen als standaarden/richtsnoeren van niveau 3 toe te passen. Zij moeten echter wel over genoeg en afdoende minimumbevoegdheden en instrumenten (met inbegrip van sancties) beschikken om hun verplichtingen te kunnen nakomen. Dit is van essentieel belang voor een efficiënte relatie tussen de toezichthouder van de lidstaat van herkomst en de toezichthouder van de lidstaat van ontvangst.

---

<sup>9</sup> De door het CEBT bewerkstelligde mate van toezichtconvergentie werd door de sector als veeleer onbevredigend bestempeld (2006/2007 CEBS Performance Assessment Online Study).

De Commissie en de drie comités van niveau 3 gaan momenteel na in hoeverre er sprake is van een voldoende convergentie van nationale voorschriften, bevoegdheden en werkwijzen. Uit de eerste resultaten blijkt dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de nationale juridische bevoegdheden en de wijze waarop deze in de praktijk worden ingevuld. Met name de reikwijdte van de sanctiebevoegdheden en de straffen loopt sterk uiteen. Zo heeft de waardevolle exercitie van het Review Panel van het CEER van juni 2007, waarbij de bevoegdheden van de toezichthouders uit hoofde van de Prospectusrichtlijn en de Richtlijn Marktmissbruik in kaart zijn gebracht, uitgewezen dat er zich op dit terrein grote verschillen tussen de lidstaten voordoen.

Om dit probleem aan te pakken, zal de Commissie een grootschalig intersectoraal onderzoek naar de toezichtbevoegdheden en sanctieregelingen in de effecten-, bank- en verzekeringssector instellen om uit te maken waar ongelijke bevoegdheden de samenwerking tussen toezichthouders kunnen ondermijnen. Daarnaast zal de Commissie nagaan of de in de wetgeving van niveau 1 opgenomen bepalingen betreffende de minimumbevoegdheden van toezichthouders moeten worden versterkt. Op het gebied van de sancties is een grotere convergentie vereist. Ook moet een politiek debat worden gevoerd over de vraag of er algemeen genomen in alle sectoren sprake is van te zwakke Europese sanctieregelingen.

#### 4.3.2.2. Operationele onafhankelijkheid van nationale toezichthoudende autoriteiten

Om tot een doeltreffend Europees toezichtstelsel te komen, moeten toezichthoudende autoriteiten duidelijke verantwoordelijkheden en doelstellingen hebben en verplicht zijn hun taken op een transparante en onafhankelijke wijze uit te oefenen en daarover verantwoording af te leggen.

Operationele onafhankelijkheid heeft vier grote dimensies, namelijk een institutionele, een regelgevende, een toezichthoudende en een budgettaire dimensie. Ten eerste mogen toezichthouders bij de uitoefening van hun bevoegdheden en taken niet door politieke autoriteiten en zakelijke belangen worden beïnvloed. Ten tweede moeten toezichthouders over voldoende autonomie beschikken bij het vaststellen van technische prudentiële voorschriften. Ten derde moeten de oordeelsvorming en de bevoegdheden van de toezichthouders met betrekking tot vergunningverlening, inspecties, sancties en handhaving worden gekenmerkt door volledige onafhankelijkheid en de afwezigheid van elke vorm van discriminatie. Ten slotte moeten toezichthouders de nodige manoeuvreerruimte hebben bij het bepalen van hun budgettaire behoeften.

Hoewel de onafhankelijkheid en de verantwoordingsplicht van toezichthouders aan belang winnen, worden deze ontwikkelingen overschaduwed door het feit dat uit incidenteel bewijsmateriaal blijkt dat politici in sommige delen van de EU toezichthoudende autoriteiten onvoldoende operationele onafhankelijkheid verlenen.

Deze situatie kan reden geven tot bezorgdheid. De Commissie zal de lidstaten dan ook beter bewust maken van de stand van zaken in de EU en er bij hen op aan te dringen de bovenbeschreven basisbeginselen aan te nemen teneinde de operationele onafhankelijkheid van hun nationale toezichthouders te garanderen. De Commissie zal de vorderingen in de richting van operationele onafhankelijkheid op de voet volgen. Zij zal niet aarzelen passende maatregelen voor te stellen mocht op korte termijn onvoldoende vooruitgang worden geboekt.

#### 4.3.2.3. Samenwerking tussen de toezichthouder van de lidstaat van herkomst en de toezichthouder van de lidstaat van ontvangst

Delegatie van taken en verantwoordelijkheden is een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat het grensoverschrijdende toezicht en de samenwerking tussen EU-toezichthouders optimaal functioneren. Zoals het Economisch en Financieel Comité (EFC) heeft aangestipt,

kan delegatie een stimulans vormen voor de lidstaten van ontvangst om over te gaan tot de ondertekening van een samenwerkingsakkoord, dat in geval van een potentiële financiële crisis ten uitvoer kan worden gelegd.

Grensoverschrijdende delegatie werkt alleen als deze wettelijk is geregeld. De Commissie overweegt daarom uitdrukkelijke wettelijke bepalingen vast te stellen op basis waarvan toezichthouders taken aan een toezichthouder van een andere lidstaat kunnen delegeren, zoals die welke zijn opgenomen in de RKV (artikel 131) en in de Prospectusrichtlijn (Richtlijn 2003/71/EG, artikel 13).

De samenwerking tussen de toezichthouder van de lidstaat van herkomst en de toezichthouder van de lidstaat van ontvangst bij de uitoefening van toezicht op groepen die over de grenzen heen actief zijn, moet verder worden verbeterd. Wat het banktoezicht betreft, zijn al sinds 1992 daartoe strekkende werkzaamheden aan de gang. Met betrekking tot bijkantoren is in het kader van de MiFID met dergelijke werkzaamheden begonnen. Ter aanvulling van de bestaande wetgeving dienen de comités van niveau 3 een sleutelrol te vervullen bij het bevorderen van het wederzijds vertrouwen en het tot stand brengen van een gelijk speelveld. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door de opstelling van multilaterale memoranda van overeenstemming tussen toezichthouders en/of de opstelling van gemeenschappelijke modellen voor dergelijke memoranda waarin het accent ligt op de praktische toepassing van bepaalde voorschriften uit teksten van niveau 1 en niveau 2. Wat de banksector betreft, overweegt de Commissie in de Richtlijn Kapitaalvereisten wijzigingen in het evenwicht tussen de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst aan te brengen. Tijdens zijn bijeenkomst van oktober 2007 heeft de Raad (Ecofin) de Commissie verzocht na te gaan waar verbeteringen mogelijk zijn om de aard en de strekking te verduidelijken van de voor toezichthouders geldende wettelijke verplichting tot informatie-uitwisseling en samenwerking, en in dat verband: het recht op informatie en de rol van de lidstaat van ontvangst te versterken, de taak van de consoliderend toezichthouder te verduidelijken en het tijds inschakelen van de betrokken autoriteiten in crisissituaties te faciliteren. De Commissie zal onderzoeken of wijzigingen in de wetgeving vereist zijn en tegen eind 2007 verslag uitbrengen aan het EFC. Daarbij zal ook worden nagegaan of de voor toezichthouders geldende wettelijke verplichting tot samenwerking en informatie-uitwisseling moet worden versterkt.

Ook de versterking van de rol en bevoegdheden van de "hoofdtoezichthouder"<sup>10</sup> van grensoverschrijdende financiële instellingen kan de efficiëntie van het bestaande toezichtstelsel in aanzienlijke mate verhogen. In de RKV zijn reeds eerste stappen in die richting gezet met betrekking tot grensoverschrijdende banken. De Commissie moet erop toezien dat de rol en bevoegdheden van de hoofdtoezichthouder gelijke tred houden met de marktontwikkelingen en indien nodig geactualiseerd en versterkt worden. Zij is daarom voornemens in oktober 2008 met wetgevingsvoorstellen te komen die erop gericht zijn de bevoegdheden van de hoofdtoezichthouder van grensoverschrijdende bankgroepen te versterken. Als gevolg van deze aanpassingen zullen de huidige bevoegdheden worden uitgebreid met besluiten van de tweede pijler en rapportageverplichtingen voor grensoverschrijdende groepen van banken en beleggingsondernemingen. De versterking van de rol van de hoofdtoezichthouder van een grensoverschrijdende financiële groep hangt nauw samen met de goede werking van een "college" dat uit alle betrokken toezichthouders van de lidstaten van ontvangst van de groep in kwestie is samengesteld.

---

<sup>10</sup> Deze wordt "consoliderend toezichthouder" genoemd in de RKV, "coördinator" in de Richtlijn Financiële Conglomeraten en "groepstoezichthouder" in het Solvency II-voorstel.

#### **4.4. Colleges van toezichthouders**

Het grensoverschrijdende groepstoezicht en de convergentie van het EU-toezichtstelsel zouden sterk gebaat zijn bij het bestaan van colleges van toezichthouders die de samenwerking faciliteren tussen toezichthoudende autoriteiten die bij de controle van specifieke grensoverschrijdende ondernemingen betrokken zijn. In de banksector zijn hiermee reeds positieve ervaringen opgedaan en ook in de verzekeringssector beginnen colleges ingang te vinden. Dergelijke colleges zijn de gremia bij uitstek voor het oplossen van de bestaande problemen met betrekking tot de bevoegdheden van de lidstaat van herkomst enerzijds en de bevoegdheden van de lidstaat van ontvangst anderzijds. Door een gemeenschappelijk risicobeoordelingsbeleid te ontwikkelen en tegelijkertijd relevante gegevens over de financiële groep in kwestie uit te wisselen, kunnen colleges fungeren als een forum om op de eerste signalen van potentiële spanningen in een specifieke instelling te reageren, en aldus bijdragen tot de door het EFC voorgestelde verbetering van het crisisbeheer. Colleges van toezichthouders kunnen er tevens voor zorgen dat taken en verantwoordelijkheden veelvuldiger worden gedelegeerd.

Opdat colleges van toezichthouders optimaal kunnen functioneren, moet in de EU-richtlijnen een rechtsgrondslag aan dergelijke colleges worden gegeven en dient de huidige aanpak op een aantal punten te worden bijgesteld. Zo moeten er duidelijke interne besluitvormingsprocedures worden vastgesteld voor de gevallen waarin geen overeenstemming kan worden bereikt. Ook moeten alle deelnemers ertoe worden verplicht zich naar de besluiten van het college te voegen. De comités van niveau 3 zouden een reeks gemeenschappelijke standaarden moeten vaststellen om de werking van de colleges en de verantwoordelijkheden van de hoofdtoezichthouder en van de medetoezichthouders van de lidstaten van ontvangst te regelen.

#### **4.5. Sectoroverschrijdende samenwerking**

De sectoroverschrijdende samenwerking tussen de comités van niveau 3 is gebaseerd op een samenwerkingsprotocol dat het CEER, het CEBT en het CETVB in november 2005 hebben ondertekend. Er wordt alleen samengewerkt als mag worden verwacht dat een gezamenlijk optreden een meerwaarde heeft, d.w.z. als i) er een groot gevaar voor verstoringe toezichtarbitrage bestaat; ii) sectoroverschrijdende samenwerking concrete efficiëntievoordelen bij de uitoefening van toezichtactiviteiten kan opleveren; en iii) samenwerking tussen de comités van niveau 3 in echte efficiëntiewinsten kan resulteren. Sinds 2006 stellen de comités van niveau 3 een gezamenlijk jaarlijks werkprogramma op.

Een van de prioriteiten die sinds 2006 in de gezamenlijke jaarlijkse werkprogramma's voorkomt, is de kwestie van de financiële conglomeraten. In 2006 hebben de comités van niveau 3 een voorlopig werkcomité voor financiële conglomeraten (Interim Working Committee on Financial Conglomerates – IWCFC) in het leven geroepen. Inmiddels is het IWCFC volledig operationeel. Momenteel verricht het werkzaamheden in het kader van een aantal mandaten. Het is echter nog te vroeg om zich een oordeel te vormen over de vraag of verbeteringen wenselijk zijn. In de komende maanden zal de Commissie de werking van de Conglomeratenrichtlijn (Richtlijn 2002/87/EG) evalueren en is zij voornemens zich over de status van het IWCFC te buigen.

Een andere prioriteit van de Commissie is de vaststelling van gemeenschappelijke verslaggevingsstandaarden. In het kader van het gezamenlijke werkprogramma voor 2007 zullen de comités van niveau 3 verslag over deze kwestie uitbrengen en nagaan of verdere actie terzake geboden is.

#### **4.6. Crisisbeheer**

De drie comités van niveau 3 moeten klaar staan om doeltreffend en collectief op te treden ingeval er zich een ernstige marktverstoring of financiële crisis voordoet. Er moet voor versnelde informatieprocedures in crisissituaties worden gezorgd, zodat alle EU-toezichthouders over de ontwikkelingen worden geïnformeerd.

#### **4.7. Middelen en budget**

Elk comité van niveau 3 wordt gefinancierd door zijn leden. De jaarlijkse bijdrage aan het budget van het betrokken comité wordt bepaald volgens het interne reglement van orde van het comité, waarin de berekeningswijze en de betalingswijze van de bijdragen zijn vastgelegd. De comités van niveau 3 ondervinden echter steeds meer druk om projecten te financieren die het gevolg zijn van wettelijke verplichtingen die uit het EU-regelgevingskader voortvloeien. Een voorbeeld hiervan is de financiering van het dagelijkse beheer van het Transaction Reporting Exchange Mechanism dat het CEER in overeenstemming met de MiFID aan het opzetten is.

Het is ook noodzakelijk dat in alle financiële sectoren een gemeenschappelijke toezichtcultuur wordt opgebouwd. Concreet zouden de comités van niveau 3 een gezamenlijk, sectoroverschrijdend, pan-Europees opleidingsplatform kunnen oprichten. Een dergelijk platform zou het personeel van de nationale toezichthoudende autoriteiten de gelegenheid bieden hun kennis van de EU-toezichtprocessen te verdiepen, bij hun dagelijkse toezichtwerkzaamheden opgedane praktische ervaringen uit te wisselen en gemeenschappelijke praktijken te ontwikkelen.

De gezamenlijke opleidingsprogramma's ter bevordering van het ontstaan van een gemeenschappelijke toezichtcultuur in de EU zouden geleidelijk kunnen worden uitgebreid tot functionarissen uit derde landen die hun toezichtstelsels aan het opzetten zijn. Met de openstelling van de opleidingsprogramma's voor dergelijke functionarissen zou worden beoogd hen beter vertrouwd en bekend te maken met het EU-toezichtstelsel en er aldus toe bij te dragen dat de in de EU gevolgde toezichtbenadering uitgroeit tot de internationale standaard voor de totstandbrenging van een duurzaam netwerk tussen mondiale toezichthouders.

De Commissie meent dat het dienstig kan zijn financiële middelen uit te trekken om de Europese toezichtconvergentie aan te moedigen, op voorwaarde dat de bestaande communautaire wettelijke en budgettaire voorschriften in acht worden genomen. De Commissie onderzoekt mogelijkheden om bij te dragen aan de financiering van, enerzijds, specifieke projecten die het gevolg zijn van wettelijke verplichtingen die uit bestaande richtlijnen voortvloeien, en, anderzijds, sectoroverschrijdende opleidingsacties die in eerste instantie voor EU-toezichthouders en in tweede instantie voor toezichthouders uit derde landen zijn bedoeld. De Commissie zal nagaan welke de intenties van de comités van niveau 3 zijn en in 2008 met een concreet voorstel komen indien deze intenties met inachtneming van de bestaande wettelijke en budgettaire beperkingen kunnen worden gerealiseerd.

### **5. CONCLUSIES**

De recente beroering op de financiële markten heeft duidelijk gemaakt dat deze markten door een voortschrijdende vervlochtenheid en globalisering worden gekenmerkt. Ook al waren de risico's sterk gespreid, toch is de Europese financiële sector niet geheel buiten schot gebleven. Gelukkig zijn significante systeemimplicaties tot dusver uitgebleven. Deze recente ervaring toont nog maar eens aan dat moet worden gestreefd naar een wereldwijde convergente in de

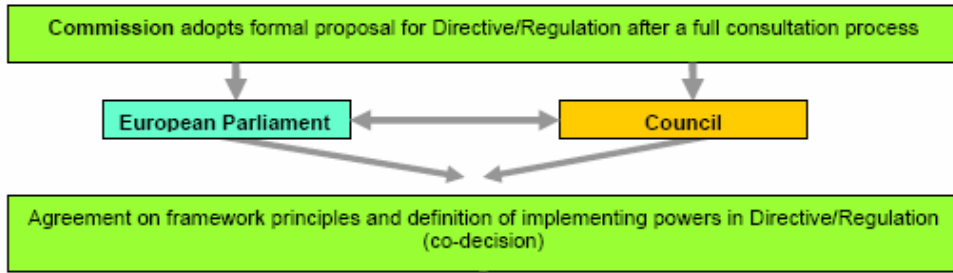
richting van een toezicht- en regelgevingsbenadering die op gedegen prudentiële voorschriften en een consequente aanpak van het toezicht berust. In dit opzicht is voor de comités van niveau 3 en de nationale toezichthoudende autoriteiten een sleutelrol weggelegd. Toezichtconvergentie in de financiële sector, en met name de vraag hoe de samenwerking tussen toezichthouders kan worden versterkt, is dan ook één van de in het kader van deze mededeling behandelde onderwerpen waarmee de Commissie zich in de loop van 2008 in samenwerking met andere partijen op communautair en internationaal niveau zal bezighouden.

De Commissie roept de Raad, het Europees Parlement en de comités van niveau 2 en 3 dan ook op prioritair steun te verlenen aan de in deze mededeling uiteengezette initiatieven, die erop gericht zijn een grotere convergentie van de toezichtpraktijken in de EU te bewerkstelligen. Zij is voornemens de tenuitvoerlegging van deze initiatieven en de algemene werking van het Lamfalussy-kader voortdurend te volgen om erop toe te zien dat dit kader volledig bij de marktontwikkelingen blijft aansluiten en tevens aan het beoogde doel blijft beantwoorden.



## ANNEX I: THE FOUR-LEVEL PROCESS

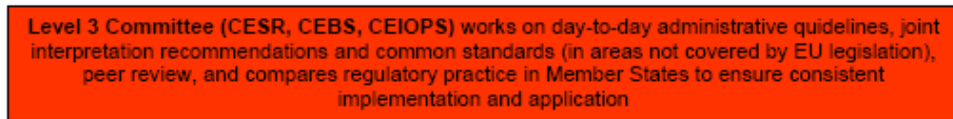
### Level 1



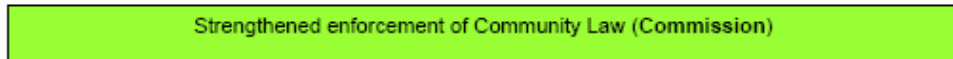
### Level 2



### Level 3



### Level 4



## **ANNEX II: Achievements**

### **Securities**

#### **Level 1 "framework" legislation**

- Directive of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC (2004/39/EC)
- Directive of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on insider dealing and market manipulation (market abuse) (2003/6/EC)
- Directive of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and amending Directive 2001/34/EC (2003/71/EC)
- Directive of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market and amending Directive 2001/34/EC (2004/109/EC)

#### **Level 2 "implementing" legislation**

- Commission Directive of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition and public disclosure of inside information and the definition of market manipulation (2003/124/EC)
- Commission Directive of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards the fair presentation of investment recommendations and the disclosure of conflicts of interest (2003/125/EC)
- Commission Regulation of 22 December 2003 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards exemptions for buy-back programmes and stabilisation of financial instruments ((EC) No 2273/2003)

- Commission Directive of 29 April 2004 implementing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council as regards accepted market practices, the definition of inside information in relation to derivatives on commodities, the drawing up of lists of insiders, the notification of managers' transactions and the notification of suspicious transactions (2004/72/EC)
- Commission Regulation of 29 April 2004 implementing Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council as regards information contained in prospectuses as well as the format, incorporation by reference and publication of such prospectuses and dissemination of advertisements ((EC) No 809/2004)
- Commission Directive of 8 March 2007 laying down detailed rules for the implementation of certain provisions of Directive 2004/109/EC on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market (2007/14/EC)
- Commission Directive of 10 August 2006 implementing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council as regards organisational requirements and operating conditions for investment firms and defined terms for the purposes of that Directive (2006/73/EC)
- Commission Regulation of 10 August 2006 implementing Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council as regards record-keeping obligations for investment firms, transaction reporting, market transparency, admission of financial instruments to trading, and defined terms for the purposes of that Directive ((EC) No 1287/2006)

#### **Level 3 measures**

- Stabilisation and Allotment – European Supervisory Approach; CESR/02-020b (9/4/2002)

- A European Regime of Investor Protection – The Harmonisation of Conduct of Business Rules; CESR/01-014d (9/4/2002)
- A European Regime of Investor Protection – The Professional and Counterparty Regimes; CESR/02-098b) (8/7/2002)
- Standards for Alternative Trading Systems; CESR/02-086b (8/7/2002)
- Standard No. 1 on Financial Information; CESR/03-073 (1/3/2003)
- Recommendation for additional guidance regarding the implementation of International Financial Reporting Standards (IFRS); CESR/03-323e (31/12/2003)
- Standard No. 2 on Financial Information - Co-ordination of enforcement activities; CESR / 03-317c (22/04/2004)
- Standards for securities clearing and settlement systems in the European Union; CESR/04-561 (4/4/2006) (22/10/2004)
- CESR's guidelines for supervisors regarding the transitional provisions of the amending UCITS Directives (2001/107/EC and 2001/108/EC); CESR/04-434b (3/02/2005)
- CESR's recommendations for the consistent implementation of the European Commission's Regulation on Prospectuses n° 809/2004; CESR/05-054b (10/02/2005)
- Market Abuse Directive - Level 3 – first set of CESR guidance and information on the common operation of the Directive; CESR/04-505b (11/05/2005)
- CESR Recommendation on Alternative Performance Measures; CESR/05-178b (03/11/2005)
- CESR's guidelines to simplify the notification procedure of UCITS; CESR/06-120b (29/06/2006)
- CESR's Level 3 Guidelines and recommendations on Publication and Consolidation of markets data; CESR/07-043 (09/02/2007)
- CESR's Level 3 Recommendations on the List of minimum records under Article 51(3) of the MiFID Implementing Directive; CESR/06-552c (09/02/2007)
- CESR's guidelines concerning eligible assets for investment by UCITS; CESR/07-044 (19/03/2007)
- Guidelines - CESR Level 3 Guidelines on MiFID Transaction reporting; CESR/07-301 (29/05/2007)
- Recommendations - Inducements under MiFID; CESR/07-228b (29/05/2007)
- Q&A on Best Execution; CESR/07-320 (29/05/2007)
- Protocol on MiFID Passport Notifications; CESR/07-317 (29/05/2007)
- Recommendations - The passport under MiFID; CESR/07-337 (29/05/2007)
- Market Abuse Directive - Level 3 – second set of CESR guidance and information on the common operation of the Directive to the market; CESR/06-562b (12/07/2007)
- Guidelines - Level 3 guidelines on the classification of hedge fund indices as financial indice; CESR/07-434 (17/07/2007)

## **Banking**

### **Level 3 measures**

- CEBS Guidelines on prudential filters for regulatory capital (21/12/2004)
- CEBS Guidelines on supervisory disclosure (1/11/2005)
- CEBS Guidelines on financial reporting (recast of 15/12/2006; amendments of 24 July 2007) (16/12/2005)
- CEBS Guidelines on common reporting (recast of 16/10/2006) (13/1/2006)
- CEBS Guidelines on the recognition of external credit assessment institutions (20/1/2006)
- CEBS Guidelines on supervisory review process (25/1/2006)
- CEBS Guidelines on supervisory cooperation for cross-border banking and investment firm groups (25/1/2006)

- CEBS Guidelines on validation (04/04/2006)
- CEBS technical guidelines on interest rate risk in the banking book (03/10/2006)
- CEBS Guidelines on outsourcing (14/12/2006)
- CEBS Additional technical guidelines on concentration risk (14/12/2006)
- CEBS Additional Guidelines on stress testing (14/12/2006)

## **Insurance**

### **Level 3 measures**

- CEIOPS Guidelines for Coordination Committees in the Framework of the Insurance Groups Directive; CEIOPS-DOC-02/05 (February 2005)
- CEIOPS Recommendations regarding the Implications of the IAS/IFRS Introduction for the Prudential Supervision of Insurance Undertakings; CEIOPS-DOC-05/05 (September 2005)
- Statement on the Role of the Lead Supervisor; CEIOPS-DOC-07/06 (December 2006)

## ANNEX III

## MAIN ACTIONS PROPOSED IN THE COMMUNICATION

<b>GENERAL</b>			
1)	Abolition of sunset clauses in financial services legislation	European Parliament, Council	End 2007
2)	Publication of study on costs of compliance	Commission	1 <sup>st</sup> half 2009
<b>ADOPTION OF LEGISLATION – LEVELS 1 AND 2</b>			
3)	Future alignment of transposition deadlines for directives and implementing measures	Commission, European Parliament, Council	Ongoing
4)	Extension of impact assessment to implementing measures	Commission	Ongoing
5)	Impact assessments for any substantive amendments in the legislative process and the technical advice by the Level 3 Committees	Council, Level 3 Committees	Ongoing
6)	Limitation of any regulatory additions ("goldplating) and obligation to justify to the Commission	Member States	Ongoing
7)	Systematic publication of responses to consultation and summary reports of hearings organised as part of consultations on the internet	Commission, Level 3 Committees	Ongoing
<b>SUPERVISORY COOPERATION AND CONVERGENCE – LEVEL 3</b>			
8)	Adoption of political statement indicating the main achievements expected from the Level 3 Committees	Commission, European Parliament, Council	Starting in 2008
9)	Regular reporting on the achievement of these objectives	Level 3 Committees	Starting in 2008
10)	Inclusion of the requirement to cooperate with other supervisors at European level in the constitutive charters of national supervisors	Member States / Commission	1 <sup>st</sup> half 2008
11)	Reinforcement of the legal status of the Level 3 Committees (possible modification of Commission decisions setting up the three Level 3 Committees / changes in framework Level 1 legislation)	Commission, European Parliament, Council	2008
12)	Extension of the qualified majority voting in decision-making of the Level 3 Committees	Level 3 Committees / Commission	1 <sup>st</sup> half 2008
13)	Political commitment to the full application of Level 3 common standards and guidelines	Level 3 Committees, Member States	

14)	Cross-sectoral survey on supervisory powers and systems of sanctions and assessment of the need to reinforce the provisions on minimum supervisory powers in the framework legislation	Commission	End 2008
15)	Political debate on operational independence of national supervisors	Commission / Member States	1 <sup>st</sup> half 2008
16)	Introduction of explicit legal provisions in financial services directives to allow supervisors to delegate tasks to another Member State's supervisor	European Parliament, Council, Commission	End 2008
17)	Legislative proposal to strengthen the powers of the 'lead' supervisor for cross-border banking groups	Commission	October 2008
18)	Development of a set for common standards for the operation of the colleges for cross border operations	Level 3 Committees	1 <sup>st</sup> half 2008
19)	Report on the development of common reporting standards	Level 3 Committees	End 2007
20)	Decision on possibility and modalities of contributing to the financing of Level 3 Committees	Commission	End 2008