

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.5.2009
COM(2009) 252 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Europees financieel toezicht

{SEC(2009) 715}
{SEC(2009) 716}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Europees financieel toezicht

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

De financiële crisis heeft grote tekortkomingen in het financiële toezicht aan het licht gebracht, zowel wat het toezicht op individuele instellingen als wat het toezicht op het financiële stelsel als geheel betreft. De bestaande toezichtregelingen bleken immers ontoereikend om de crisis te voorkomen, onder controle te houden en te bezweren. Nationale toezichtmodellen zijn dan ook niet meer berekend op de huidige realiteit, die wordt gekenmerkt door geïntegreerde en vervlochten Europese financiële markten waarop tal van financiële instellingen over de grenzen heen actief zijn. De crisis heeft aangetoond dat er van ernstige manco's in de samenwerking, de coördinatie, de consistentie en het vertrouwen tussen nationale toezichthouders sprake is.

De Commissie is nauw betrokken geweest bij de coördinatie van de grootschalige interventies waarmee de lidstaten beoogden, enerzijds, het vertrouwen in de financiële instellingen te herstellen door middel van garantieregelingen, kapitaalinjecties en maatregelen om probleemactiva van de balansen af te voeren, en, anderzijds, ervoor te zorgen dat de begunstigde instellingen de nodige stappen ondernamen om er weer bovenop te komen. Deze inspanningen moeten worden aangevuld met maatregelen om de door de crisis blootgelegde tekortkomingen in het toezicht te verhelpen.

In november 2008 heeft de Commissie een groep op hoog niveau onder het voorzitterschap van de heer Jacques de Larosière opdracht gegeven aanbevelingen aan de Commissie te doen over de wijze waarop de Europese toezichtregelingen kunnen worden versterkt teneinde EU-burgers beter te beschermen en het vertrouwen in het financiële stelsel te herstellen. De EU is één van de grootste twee financiële markten ter wereld en draagt in die hoedanigheid dan ook een grote verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de mondiale financiële stabiliteit en veiligheid – een rol die de EU alleen kan waarmaken als zij zelf over een robuust toezicht- en regelgevingskader beschikt.

In het eindrapport dat de groep-De Larosière op 25 februari 2009 heeft gepresenteerd, wordt een evenwichtige en pragmatische visie op een nieuw systeem voor de uitoefening van het Europese financiële toezicht uiteengezet. De kern van deze visie wordt gevormd door voorstellen om de samenwerking en coördinatie tussen nationale toezichthouders te versterken, onder meer door nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten op te richten en door, voor het eerst, een Europees orgaan in het leven te roepen dat met het toezicht op risico's in het financiële stelsel als geheel is belast.

In haar mededeling met als titel "*Op weg naar Europees herstel*" van 4 maart 2009¹ heeft de Commissie zich verheugd getoond over deze aanbevelingen en de algemene strekking ervan onderschreven². Voortbouwend op de aanbevelingen van het rapport-De Larosière werd in genoemde mededeling een actieplan ontvouwen voor de hervorming van de regelgeving van en het toezicht op financiële markten. De Commissie heeft al een reeks maatregelen ter hervorming van de regelgeving genomen. Het ging onder meer om belangrijke initiatieven inzake alternatieve beleggingsfondsen (met inbegrip van hedgefondsen) en bestuurdersbeloningen. In juni zullen verdere maatregelen worden getroffen, dit keer met betrekking tot de kapitaalvereisten van banken.

Aangezien dringend parallelle actie op toezichtgebied is geboden, heeft de Commissie een versneld tijdschema voor de hervorming van het Europese financiële toezicht voorgesteld. Zowel de discussie in de Europese Raad, de Raad en het Europees Parlement als een openbare raadpleging heeft uitgewezen dat er een algemene consensus bestaat over de behoefte aan hervorming en over de doelstellingen die volgens het rapport-De Larosière en met de Commissievoorstellen naar aanleiding van dit rapport moeten worden gerealiseerd.

Deze mededeling vormt een belangrijke mijlpaal: zij schetst de basisarchitectuur van een nieuw kader voor het Europese financiële toezicht. Zoals in de conclusies is aangegeven, verzoekt de Commissie de Europese Raad deze architectuur goed te keuren. Het is de bedoeling dat dit najaar, na verdere raadpleging van de belanghebbenden, wetgevingswijzigingen volgen om het in dit document geschetste EU-toezichtkader tot stand te brengen. Deze wetgevingswijzigingen dienen op tijd te worden aangenomen opdat het vernieuwde toezichtkader in de loop van 2010 operationeel kan worden.

Tot uiterlijk 15 juli 2009 kunnen belanghebbenden hun reacties op deze mededeling kenbaar maken aan de Commissie.

2. EEN NIEUW TOEZICHTKADER VOOR DE EU

Zoals aangekondigd in de mededeling van 4 maart 2009 zal de Commissie een versterkt kader voor het Europese financiële toezicht voorstellen, dat uit de volgende twee nieuwe pijlers zal bestaan (zie figuur in de bijlage):

- **een Europese Raad voor Systeemrisico's (ERSR)** die zal worden belast met het opsporen en evalueren van mogelijke bedreigingen voor de financiële stabiliteit welke voortvloeien uit macro-economische ontwikkelingen en uit ontwikkelingen in het financiële stelsel als geheel ("macroprudentieel toezicht"). De ERSR zou vroegtijdig waarschuwen voor zich aandienende systeemrisico's en, waar nodig, aanbevelingen doen om deze risico's aan te pakken. Met de oprichting van de ERSR zal een van de fundamentele zwakheden worden verholpen die de crisis aan het licht heeft gebracht, namelijk de kwetsbaarheid van het financiële stelsel voor met elkaar samenhangende, complexe, sectorale en sectoroverschrijdende systeemrisico's; en

¹ Mededeling van de Commissie van 4 maart 2009 aan de Europese Voorjaarsraad, "*Op weg naar Europees herstel*", COM(2009) 114 definitief.

² Zie het op 25 februari 2009 gepubliceerde rapport van de groep op hoog niveau inzake financieel toezicht in de EU. De groep werd voorgezeten door de heer Jacques de Larosière.

- **een Europees Systeem van Financiële Toezichthouders (ESFT)** dat bestaat uit een robuust netwerk van nationale financiële toezichthouders die samenwerken met nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten om de financiële soliditeit op het niveau van de individuele financiële instellingen veilig te stellen en consumenten van financiële diensten te beschermen ("microprudentieel toezicht"). Het nieuwe Europese netwerk zal steunen op gedeelde en complementaire verantwoordelijkheden, waarbij nationaal toezicht op instellingen zal worden gecombineerd met centralisatie van specifieke taken op Europees niveau teneinde zowel geharmoniseerde regelgeving als coherente toezichtpraktijken en handhaving in de hand te werken. Dit netwerk zou gebaseerd zijn op de volgende beginselen: partnerschap, flexibiliteit en subsidiariteit. Het zou erop gericht zijn het vertrouwen tussen nationale toezichthouders te versterken door er onder meer voor te zorgen dat de toezichthouders van de lidstaat van ontvangst voldoende inspraak hebben in de beleidsvorming ten aanzien van de financiële stabiliteit en de consumentenbescherming, zodat grensoverschrijdende risico's doeltreffender kunnen worden aangepakt.

Het is van essentieel belang dat beide pijlers van het nieuwe toezichtstelsel tot stand worden gebracht om waardevolle synergieën te verwezenlijken, het wederzijds versterkende effect op de financiële stabiliteit te realiseren en een volledig geïntegreerd kader voor macro- en microtoezicht uit te bouwen. Het zou immers inefficiënt zijn de EU-regelgeving voor financiële diensten aan te scherpen zonder iets te doen aan het toezichtstelsel dat tijdens de crisis zoveel tekortkomingen bleek te vertonen. Tegelijkertijd moet worden nagegaan welke verschillen er bestaan tussen de nationale omzettingsmaatregelen van het Gemeenschapsrecht als gevolg van uitzonderingen, afwijkingen, toevoegingen of dubbelzinnigheden in de huidige richtlijnen. Deze verschillen moeten worden gesignaleerd en weggewerkt, zodat er één reeks geharmoniseerde normen (één enkel wetboek) kan worden vastgesteld die alle toezichthouders overal in de EU toepassen. Dit proces kan worden versterkt door op EU-niveau waar mogelijk meer direct toepasselijke voorschriften vast te stellen.

Het nieuwe kader voor het Europese financiële toezicht moet voorzien in een volledige verantwoordingsplicht jegens de politieke autoriteiten in de EU. Het moet tevens bijdragen tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijke toezichtcultuur, gevoelig zijn voor de belangen van alle lidstaten en inspelen op de behoefte aan een evenwichtige en vertrouwensbevorderende relatie tussen de autoriteiten van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst. Het moet bovendien een systeem zijn dat berust op hoge toezichtnormen die op gelijke, eerlijke en consequente wijze op alle marktpartijen worden toegepast, en dat tegelijkertijd de onafhankelijkheid van de toezichthouders bij de vervulling van hun taken respecteert.

Met dit initiatief geeft de EU niet alleen invulling aan haar oproepen in het kader van de G20 om internationale actie te ondernemen teneinde tot een sterker en mondiaal samenhangender toezicht- en regelgevingskader voor de toekomstige financiële sector³ te komen, maar brengt zij tevens een modern en veelomvattend regionaal kader tot stand waarvan de beginselen op internationaal niveau zouden moeten worden overgenomen.

³ Zie de verklaring van de top van Londen van 2 april 2009.

3. EUROPESE RAAD VOOR SYSTEEMRISICO'S (ERSR)

3.1. Redenen achter de hervorming van het macroprudentiële toezicht

De zwakke punten van de bestaande regelingen voor de uitoefening van het macroprudentiële toezicht hebben dramatische gevolgen gehad voor het mondiale financiële stelsel. Veel van de onevenwichtigheden die zich vóór de crisis in het mondiale financiële stelsel hebben opgebouwd, kunnen worden toegeschreven aan een buitensporige kredietexpansie, een forse stijging van de activaprijzen en over het algemeen te laag geprijsde financiële risico's in een periode van gestage, niet-inflatoire economische groei. Tegen deze achtergrond heeft de G20 besloten de mondiale regelingen voor het waarborgen van de financiële stabiliteit op wereldniveau te versterken met de nieuw opgerichte Financial Stability Board (FSB)⁴, die geacht wordt nauw met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) te gaan samenwerken om vroegtijdig te waarschuwen voor macroprudentiële risico's op mondiaal niveau. Inmiddels is de regering van de Verenigde Staten voornemens een machtige instantie op te richten die verantwoordelijk zal zijn voor het macroprudentiële toezicht op het binnenlandse financiële stelsel.

Ook de EU heeft behoefte aan een specifiek orgaan dat verantwoordelijk is voor het macroprudentiële toezicht op het Europese financiële stelsel als geheel, dat de risico's voor de financiële stabiliteit signaleert en dat, indien nodig, risicowaarschuwingen uitbrengt en/of aanbevelingen doet voor maatregelen om de gesignaleerde risico's aan te pakken. In het kader van de huidige EU-regelingen wordt immers te weinig aandacht besteed aan het macroprudentiële aspect. De macroprudentiële analyse is versnipperd en wordt door verschillende instanties op verschillende niveaus uitgevoerd, zonder dat er een mechanisme bestaat dat ervoor zorgt dat macroprudentiële risicowaarschuwingen en/of aanbevelingen niet zonder gevolg blijven en tot daden aanzetten. In de aanloop naar de crisis zijn met elkaar samenhangende, complexe marktrisico's niet naar behoren geanalyseerd en werd tevens nagelaten daaruit de nodige conclusies voor het toezicht- en regelgevingsbeleid te trekken. Er moet iets aan deze versnipperde regelingen worden gedaan omdat de crisis heeft geleerd dat de economische kosten van een falend macroprudentieel toezicht bijzonder hoog kunnen uitvallen.

3.2. Rol en verantwoordelijkheden van de ERSR

De Commissie zal voorstellen dat de ERSR wordt opgericht als een nieuw onafhankelijk orgaan dat verantwoordelijk is voor het waarborgen van de financiële stabiliteit door op Europees niveau macroprudentieel toezicht uit te oefenen. Opdat de ERSR deze rol kan vervullen, dienen hem de hierna beschreven taken te worden toevertrouwd.

⁴ De opvolger van het Financial Stability Forum (FSF).

Rol van de ERSR

- vergaren en analyseren van alle informatie die van belang is voor het opsporen en analyseren van mogelijke bedreigingen voor de financiële stabiliteit welke voortvloeien uit macro-economische ontwikkelingen en ontwikkelingen in het financiële stelsel als geheel;
- signaleren en prioriteren van dergelijke risico's;
- uitbrengen van risicowaarschuwingen ingeval er van significante risico's sprake lijkt te zijn;
- indien nodig aanbevelingen doen met betrekking tot de maatregelen die in reactie op de gesignaleerde risico's moeten worden genomen;
- monitoren van de vereiste follow-up van waarschuwingen en aanbevelingen; en
- onderhouden van doeltreffende contacten met het IMF, de FSB en tegenhangers uit derde landen.

De voornaamste taak van de ERSR zou erin bestaan de stabiliteit van het Europese financiële stelsel als geheel te beoordelen tegen de achtergrond van macro-economische ontwikkelingen en algemene tendensen op de financiële markten. Indien significante risico's voor de stabiliteit worden verwacht, zou de ERSR vroegtijdige waarschuwingen geven en indien nodig aanbevelingen doen om de risico's aan te pakken. De waarschuwingen en aanbevelingen van de ERSR kunnen een algemeen karakter hebben of op individuele lidstaten betrekking hebben. Binnen een welbepaalde termijn zou er een beleidsreactie op de waarschuwingen en aanbevelingen moeten komen. Deze waarschuwingen en/of aanbevelingen zouden via de Raad (Ecofin) en/of de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten worden doorgegeven. De ERSR zou ook verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van zijn aanbevelingen op basis van verslagen van degenen tot wie zijn aanbevelingen zijn gericht.

De ERSR zou geen juridisch bindende bevoegdheden hebben. Verwacht wordt evenwel dat de ERSR dankzij zijn kwalitatief hoogstaande analyses en dankzij de deelname aan zijn werkzaamheden van zowel alle centralebankpresidenten en toezichthouders van de EU als van de Commissie grote invloed zal uitoefenen op degenen tot wie zijn waarschuwingen/aanbevelingen zijn gericht. Degenen tot wie de waarschuwingen en aanbevelingen zijn gericht, worden derhalve geacht daaraan gevolg te geven, tenzij afdoende kan worden gemotiveerd waarom geen actie wordt ondernomen. Kortom, de follow-up van waarschuwingen en aanbevelingen zou worden gegarandeerd door een "pas toe of leg uit"-mechanisme. De ERSR zou op basis van eigen oordeelsvorming per geval uitmaken of een aanbeveling betrouwbaar moet blijven dan wel openbaar moet worden gemaakt. Aangezien de aanbevelingen van de ERSR geen bindend karakter hebben, mag evenwel worden aangenomen dat zij doeltreffender zullen zijn wanneer zij openbaar worden gemaakt.

De ERSR zou volledige verantwoording verschuldigd zijn aan de Raad en het Europees Parlement. De verantwoordingsplicht zou de vorm aannemen van regelmatige rapportage (d.w.z. ten minste tweemaal met jaar) aan deze instellingen. In geval van wijdverbreide financiële onrust zou een frequentere rapportage denkbaar zijn, al moet erop worden gewezen dat aan de ERSR geen directe bevoegdheden op het gebied van crisisbeheersing zouden worden toevertrouwd.

3.3. Samenstelling en werking van de ERSR

Centrale banken dienen een hoofdrol te spelen in het macroprudentiële toezicht. De voornaamste verantwoordelijkheden van centrale banken houden verband met het handhaven van de monetaire en financiële stabiliteit. De voor het vervullen van macroprudentiële taken benodigde analyses kunnen immers ten dele worden gebaseerd op de economische en monetaire analyses die centrale banken verrichten met het oog op het formuleren van het monetaire beleid, al zijn daarnaast ook aanvullende gegevens over en analyses van de zwakke punten van het financiële stelsel vereist. Bovendien vervullen centrale banken een cruciale rol als financieel vangnet omdat zij optreden als "bank der banken". Aangezien het waarborgen van de financiële stabiliteit een van de hoofdverantwoordelijkheden van centrale banken is, zal de Commissie voorstellen dat de centralebankpresidenten van de 27 lidstaten en de president van de ECB deel uitmaken van de ERSR. Hun deelname aan de ERSR zal evenwel hun bestaande verantwoordelijkheden op het gebied van de financiële stabiliteit onverlet laten.

Ook de deelname van microprudentiële toezichthouders aan de werkzaamheden van de ERSR is onontbeerlijk. De onderlinge vervlechting van financiële instellingen en markten houdt immers noodzakelijkerwijze in dat bij het opsporen en evalueren van mogelijke systeemrisico's moet worden uitgegaan van een reeks relevante macro-economische en microfinanciële gegevens en indicatoren. Microprudentiële toezichthouders hebben een grondige kennis van de ontwikkelingen op de financiële markten en bij de belangrijkste instellingen en beschikken dan ook over cruciale informatie voor het beoordelen van stabiliteitsrisico's. Om die redenen dienen zowel de voorzitters van de drie Europese toezichthoudende autoriteiten van het ESFT als hoge vertegenwoordigers van de nationale toezichthoudende autoriteiten bij de ERSR te worden betrokken. Opdat de ERSR efficiënt kan functioneren, zou het lidmaatschap ervan worden beperkt tot de drie voorzitters van de Europese toezichthoudende autoriteiten. Elke centralebankpresident zou evenwel worden vergezeld door een hoge vertegenwoordiger van de nationale toezichthoudende autoriteiten, die als waarnemer aan de werkzaamheden zou deelnemen (d.w.z. een 1+1-formule). De vertegenwoordiger die de centralebankpresident vergezelt, kan eventueel van vergadering tot vergadering verschillen, al naargelang de kwesties die door de ERSR worden behandeld. Dit kan met name het geval zijn voor lidstaten die meerdere toezichthoudende autoriteiten tellen.

De ERSR zou ook een lid van de Commissie omvatten, met name omdat de Commissie krachtens het Verdrag belast is met verantwoordelijkheden op het gebied van het macro-economische toezicht. Zij volgt en analyseert immers regelmatig de macro-economische ontwikkelingen en beleidsmaatregelen en signaleert macrofinanciële risico's. De Commissie heeft bovendien zowel de benodigde landenspecifieke deskundigheid als een EU-breed perspectief en verkeert daarom in een goede positie om een bijdrage te leveren aan de werkzaamheden van de ERSR.

De deelname van de ministeries van Financiën aan de ERSR kan worden gezien als een factor die hun rol als opstellers van onafhankelijke technische analyses van macroprudentiële risico's in het gedrang kan brengen. Daar budgettaire en/of fiscale beleidsmaatregelen echter de risico's voor de financiële stabiliteit kunnen vergroten of verkleinen, zouden de ministeries van Financiën worden vertegenwoordigd door de voorzitter van het Economisch en Financieel Comité (EFC), die als waarnemer de ERSR-vergaderingen zou bijwonen. Dit zou tevens de rol van de ministeries van Financiën bij het beheersen en bezweren van crisissen weerspiegelen en een vlotte informatiestroom tussen de ERSR en de politieke instanties garanderen.

De ERSR zou ten minste één keer per kwartaal vergaderen. In tijden van spanningen in het financiële stelsel zouden er meer vergaderingen plaatsvinden. Alle leden en waarnemers van de ERSR zouden het recht hebben de vergaderingen bij te wonen en tijdens de vergaderingen het woord te nemen. Om het besluitvormingsproces te stroomlijnen, zou het stemrecht echter alleen voorbehouden zijn aan ERSR-leden, namelijk de ECB-president, de presidenten van de nationale centrale banken, de voorzitters van de Europese toezichthoudende autoriteiten en het Commissielid. De stemmen zouden niet worden gewogen en de besluiten zouden bij gewone meerderheid worden genomen.

Conform de in het rapport-De Larosière gedane aanbeveling zou de voorzitter van de ERSR de ECB-president zijn (in dit geval zou ook de vicepresident van de ECB lid moeten zijn van de ERSR, aangezien de voorzitter van de ERSR onafhankelijk is). Daar de voorzitter afkomstig is van een centrale bank van het Eurosysteem, lijkt het raadzaam dat de vicevoorzitter wordt gekozen uit de lidstaten die geen deel uitmaken van het eurogebied.

Er zou een klein stuurcomité – bestaande uit de voorzitter en de vicevoorzitter van de ERSR, vijf andere centralebankleden van de ERSR, de voorzitters van de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten en het Commissielid – worden ingesteld om de ERSR-vergaderingen voor te bereiden en het efficiënte verloop ervan te verzekeren. Daarnaast zou een raadgevend technisch comité worden opgericht om de ERSR bij te staan, onder meer bij het verrichten van diepgaande technische analyses van vraagstukken op het gebied van de financiële stabiliteit. Het lijkt eveneens raadzaam dat de ERSR bij het vervullen van zijn taken ook advies inwint bij belanghebbenden uit de particuliere sector, zoals onder meer consumentenvertegenwoordigers. De ECB zal het secretariaat van de ERSR verzorgen en tevens analytische, administratieve en logistieke steun verlenen.

De ERSR zou nauw samenwerken met het IMF, de FSB en tegenhangers uit derde landen in het kader van een mondiaal systeem voor vroegtijdige waarschuwing, bijvoorbeeld door de aandacht te vestigen op mogelijke risico's in het mondiale financiële stelsel buiten de EU. Aldus mag worden verwacht dat de EU via de ERSR een grotere invloed zal uitoefenen op een eventueel mondiaal waarschuwingssysteem voor risico's.

Samenstelling van de Europese Raad voor Systeemrisico's (ERSR)

Leden:

- voorzitter: president van de ECB;
- vicevoorzitter (verkozen door de ERSR-leden);
- presidenten van de 27 nationale centrale banken;
- vicepresident van de ECB;
- voorzitters van de drie Europese toezichthoudende autoriteiten;
- lid van de Europese Commissie.

Waarnemers:

- een vertegenwoordiger van de nationale toezichthoudende autoriteiten die de centralebankpresident vergezelt volgens een 1+1-formule;
- voorzitter van het EFC.

3.4. Rechtsgrondslag van de ERSR

Alleen regelingen die recht doen aan de onderlinge samenhang tussen micro- en macroprudentiële risico's kunnen ervoor zorgen dat alle belanghebbenden (zoals financiële instellingen, beleggers en consumenten) voldoende vertrouwen hebben om grensoverschrijdende financiële activiteiten te ontplooiën. In het verleden werd bij het prudentiële toezicht al te vaak uitsluitend de nadruk gelegd op het microniveau: toezichthouders toetsten de balansen van individuele financiële instellingen zonder voldoende aandacht te besteden aan de interactie tussen de instellingen onderling en tussen de instellingen en het financiële stelsel in het algemeen. Het verschaffen van dit bredere perspectief is de verantwoordelijkheid van macroprudentiële toezichthouders. Deze toezichthouders zullen worden belast met het opsporen en evalueren van de mogelijke risico's voor de financiële stabiliteit welke voortvloeien uit ontwikkelingen waarvan effecten kunnen uitgaan op het niveau van de sector of op het niveau van het financiële stelsel als geheel. Door het aanpakken van dergelijke risico's zou de ERSR een hoeksteen vormen voor een geïntegreerde EU-toezichtstructuur. Een dergelijke structuur is noodzakelijk om tijdige en consistente beleidsreacties van de lidstaten in de hand te werken en op die manier uiteenlopende benaderingen te voorkomen en aldus tot een betere werking van de interne markt bij te dragen. Voorts zal de ERSR, als een integrerend deel van het juridische en institutionele kader, de consequente, samenhangende en doeltreffende tenuitvoerlegging en toepassing van de communautaire regelgeving voor grensoverschrijdende financiële diensten vergemakkelijken.

Na een hele reeks mogelijke opties te hebben bestudeerd, acht de Commissie het passend dat de ERSR wordt opgericht op grond van artikel 95 van het EG-Verdrag als een orgaan zonder rechtspersoonlijkheid. Door deze rechtsgrondslag te kiezen, zou het mogelijk zijn de ERSR de bovenbeschreven hoofdkenmerken mee te geven en een mandaat te verlenen dat de gehele financiële sector zonder uitzonderingen (dus met inbegrip van verzekeringen) bestrijkt.

Bovendien zou het aldus mogelijk zijn dat de ERSR samen met het ESFT een gemeenschappelijk innovatief kader voor financieel toezicht vormt en dat er tegelijkertijd een duidelijk onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van de ERSR en die van de andere instellingen wordt gehandhaafd. De gekozen rechtsgrondslag belet niet dat er in het kader van de taken uit hoofde van de ERSR krachtens een op grond van artikel 105, lid 6, van het EG-Verdrag aangenomen wetgevingsbesluit verantwoordelijkheden aan de ECB worden toevertrouwd.

4. EUROPEES SYSTEEM VAN FINANCIËLE TOEZICHTHOUDERS (ESFT)

4.1. Redenen achter de microprudentiële hervormingen

Wat het microprudentiële toezicht betreft, heeft de EU de grenzen bereikt van hetgeen met de huidige status van de comités van toezichthouders⁵ (comités van niveau 3) haalbaar is. Deze comités blijven immers louter adviesorganen van de Commissie. Hoewel op een aantal punten verbeteringen in deze comités zijn aangebracht, is het op termijn onhoudbaar dat in de EU een situatie blijft bestaan waarin er geen mechanisme voorhanden is om ervoor te zorgen dat nationale toezichthouders tot de best mogelijke toezichtbeslissingen komen met betrekking tot grensoverschrijdende instellingen, waarin er onvoldoende samenwerking en informatie-uitwisseling tussen nationale toezichthoudende autoriteiten plaatsvindt, waarin een gezamenlijk optreden van nationale autoriteiten een echte krachttoer vereist omdat met een lappendeken van toezicht- en regelgevingseisen rekening moet worden gehouden, waarin nationale oplossingen veelal de enige haalbare optie zijn om op Europese problemen te reageren, en waarin uiteenlopende interpretaties van dezelfde wettekst schering en inslag zijn. Met de oprichting van het nieuwe ESFT wordt beoogd deze tekortkomingen te verhelpen en te komen tot een systeem dat aansluit bij de doelstelling om in de EU een stabiele interne markt voor financiële diensten tot stand te brengen en dat de nationale toezichthouders verenigt in een sterk communautair netwerk.

4.2. Rol en verantwoordelijkheden van het ESFT

Het ESFT dient derhalve uit te groeien tot een operationeel Europees netwerk met gedeelde en complementaire verantwoordelijkheden. Op EU-niveau zouden de drie bestaande comités van toezichthouders worden vervangen door drie nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten, namelijk een Europese Bankautoriteit (EBA), een Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EAVB) en een Europese Effectenautoriteit (EEA), die allemaal rechtspersoonlijkheid zouden bezitten. Deze nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten zullen alle taken van de huidige comités van toezichthouders⁶ overnemen, maar daarnaast ook meer verantwoordelijkheden, welomschreven juridische bevoegdheden en meer autoriteit hebben (zie verder). Zij zouden tevens bijdragen tot de opstelling van één enkel samenstel van geharmoniseerde regels, tot een beter toezicht op grensoverschrijdende instellingen door de ontwikkeling van gemeenschappelijke toezichteisen en –benaderingen, alsook tot een vlottere beslechting van eventuele geschillen tussen nationale toezichthouders.

⁵ Het Comité van Europese banktoezichthouders (CEBT), het Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen (CETVB) en het Comité van Europese effectenregelgevers (CEER), ook vaak de "Lamfalussy-comités van niveau 3" genoemd.

⁶ Zoals het uitbrengen van technisch advies aan de Europese Commissie.

Het zwaartepunt van het dagelijkse toezicht zou nog steeds op het nationale niveau liggen, waarbij nationale toezichthouders verantwoordelijk blijven voor het toezicht op individuele entiteiten, bijvoorbeeld wat de kapitaaltoereikendheid betreft. Deze situatie vormt de afspiegeling van het feit dat de financiële middelen voor het redden van financiële instellingen vooralsnog op nationaal niveau blijven en van de nationale belastingbetalers afkomstig zijn, zoals de huidige crisis heeft aangetoond. Voor grensoverschrijdende instellingen zullen de in oprichting zijnde colleges van toezichthouders⁷ de hoeksteen van het toezichtstelsel vormen. Deze colleges zouden een belangrijke rol spelen bij het garanderen van een evenwichtige informatiestroom tussen de autoriteiten van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst. De Europese toezichthoudende autoriteiten zouden als waarnemers aan de vergaderingen van de colleges van toezichthouders deelnemen teneinde bij te dragen tot het ontstaan van een gemeenschappelijke toezichtcultuur en consistente toezichtpraktijken. Dankzij een dergelijke opzet zal het ESFT de voordelen van een overkoepelend Europees kader voor financieel toezicht combineren met de deskundigheid van lokale toezichthouders die het dichtst bij de instellingen staan die in hun respectieve rechtsgebied actief zijn.

Opdat het ESFT efficiënt kan functioneren, moeten flankerende maatregelen worden getroffen en tegelijkertijd wijzigingen in de sectorale wetgeving worden aangebracht om tot een beter geharmoniseerd samenstel van financiële voorschriften te komen. Het zal erop aan komen de door toezichthouders toe te passen regels beter te harmoniseren en tevens een grotere samenhang te bewerkstelligen tussen de nationale bevoegdheden en sancties waarover toezichthouders beschikken. Wat dit laatste betreft, zal de Commissie in het najaar met voorstellen komen.

Om hun doelstellingen te kunnen verwezenlijken, moeten de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten worden toegerust om de hierna beschreven taken te vervullen.

(1) Zorgen voor één enkel samenstel van geharmoniseerde regels

De autoriteiten zullen:

- bindende technische normen op specifieke terreinen ontwikkelen op basis van criteria die in Gemeenschapswetgeving zullen worden neergelegd (bv. toezichtnormen voor colleges van toezichthouders en technische normen voor de validatie van interne modellen). Deze normen zullen gedurende een bepaalde periode van toepassing zijn, mits de Commissie geen bezwaar maakt; en
- interpretatierichtsnoeren opstellen die de nationale bevoegde autoriteiten zouden toepassen bij het nemen van individuele beslissingen, met name ten aanzien van de vergunningverlening aan en het toezicht op financiële instellingen.

(2) Toezien op een consequente toepassing van EU-regels

Ook al bestaat er één enkel samenstel van geharmoniseerde regels, dan nog kan de toepassing van deze regels in sommige gevallen tot een verschil van mening over de toepassing van Gemeenschapswetgeving aanleiding geven. De Europese toezichthoudende autoriteiten dienen daarom in duidelijk in de communautaire wetgeving gespecificeerde gevallen over de

⁷ Voor de belangrijkste financiële groepen in de EU bestaan dergelijke colleges al of zullen zij in de loop van 2009 in het leven worden geroepen.

mogelijkheid te beschikken om een consequente toepassing van de Gemeenschapswetgeving te waarborgen.

– *Verskil van mening tussen nationale toezichthouders*

Ingeval de nationale toezichthoudende autoriteiten van mening verschillen, dienen de Europese toezichthoudende autoriteiten de dialoog te vergemakkelijken en de toezichthouders te helpen bij het bereiken van overeenstemming. Indien de betrokken toezichthouders er na een verzoeningsfase niet in slagen overeenstemming te bereiken, dienen de Europese toezichthoudende autoriteiten het geschil te beslechten door een beslissing te nemen. Het moge duidelijk zijn dat echter pas in laatste instantie van deze optie zou worden gebruikgemaakt, aangezien de respectieve nationale autoriteiten er zoveel mogelijk moeten naar streven om tijdens de voorafgaande verzoeningsprocedure tot een overeenkomst te komen.

– *Kennelijke schending van het Gemeenschapsrecht*

Er dient tevens te worden voorzien in een mechanisme om iets te doen aan gedrag van een nationale toezichthoudende autoriteit dat als een kennelijke schending van de bestaande Gemeenschapswetgeving wordt aangemerkt. De Europese toezichthoudende autoriteiten zouden op eigen initiatief of op verzoek van een of meer nationale toezichthouders of van de Commissie de zaak onderzoeken en indien nodig een aanbeveling tot de betrokken nationale toezichthouder richten om actie te ondernemen.

In het kader van de algemene plicht tot naleving van de Gemeenschapswetgeving zou de nationale autoriteit worden aangemaand binnen een bepaalde termijn overeenkomstig de aanbeveling te handelen. In het zeldzame geval dat zich een dergelijke situatie voordoet, zouden de Europese toezichthoudende autoriteiten de Commissie daarvan in kennis stellen. Kort na de aanneming van de aanbeveling van de Europese toezichthoudende autoriteiten zou de Commissie een besluit nemen om de nationale toezichthoudende autoriteit ertoe te verplichten ofwel specifieke actie te ondernemen, ofwel van bepaalde maatregelen af te zien teneinde zich volledig naar het *acquis communautaire* op het gebied van financiële diensten te voegen.

Teneinde nalatigheid bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht of een laattijdig optreden van de nationale toezichthouders te voorkomen, of ingeval dringende actie geboden is, zouden de Europese toezichthoudende autoriteiten ook kunnen worden gemachtigd om direct op de financiële instellingen toepasselijke beslissingen te nemen, zowel in verband met eisen die uit EU-regelgeving betreffende het prudentiële toezicht op financiële instellingen en markten voortvloeien, als met betrekking tot de stabiliteit van het financiële stelsel. Deze beslissingen zouden de inleiding door de Commissie van inbreukprocedures ten aanzien van lidstaten onverlet laten.

(3) *Tot stand brengen van een gemeenschappelijke toezichtcultuur en consistente toezichtpraktijken*

De nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten zullen een gemeenschappelijke Europese toezichtcultuur en consistente toezichtpraktijken ontwikkelen, bijvoorbeeld door gemeenschappelijke opleidingsprogramma's op te zetten en door als waarnemer aan de vergaderingen van de colleges van toezichthouders deel te nemen. Zij kunnen tevens het

delegeren van taken en verantwoordelijkheden van de ene nationale toezichthoudende autoriteit aan de andere aanmoedigen.

(4) Uitoefenen van de volledige toezichtbevoegdheden voor sommige specifieke entiteiten

De Europese toezichthoudende autoriteiten zullen verantwoordelijk worden gemaakt voor de vergunningverlening aan en het toezicht op bepaalde entiteiten met een pan-Europese dimensie, zoals ratingbureaus, centrale tegenpartijen en clearinginstellingen. In het kader van deze verantwoordelijkheden kunnen zij onder meer de bevoegdheid hebben om onderzoeken in te stellen, controles ter plaatse te verrichten en toezichtbeslissingen te nemen. Deze verantwoordelijkheden zouden in sectorale wetgeving worden omschreven (bv. de verordening inzake ratingbureaus). Dit zou niet alleen de doeltreffendheid van het toezicht ten goede komen, maar ook de efficiëntie ervan bevorderen doordat de betrokken onder toezicht staande instellingen voortaan één enkel aanspreekpunt hebben. De Europese toezichthoudende autoriteiten kunnen eventueel ook worden betrokken bij de prudentiële toetsing van Europese fusies en overnames in de hele financiële sector⁸.

(5) Zorgen voor een gecoördineerde reactie in crisissituaties

De Europese toezichthoudende autoriteiten zouden een belangrijke coördinerende rol vervullen in crisissituaties: zij zouden de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten vergemakkelijken, indien nodig als bemiddelaar optreden, de betrouwbaarheid verifiëren van de informatie waarover alle partijen dienen te beschikken, en de betrokken autoriteiten helpen bij het formuleren en uitvoeren van de juiste beslissingen. Wat dit laatste betreft, zal medio 2009 een Europees mandaat worden ingevoerd dat nationale autoriteiten de mogelijkheid zal bieden om bij de uitoefening van hun taken met de zorg om financiële stabiliteit in andere lidstaten rekening te houden. In dit verband is het van cruciaal belang dat vooruitgang wordt geboekt op het gebied van lastenverdeling en mechanismen voor geschillenbeslechting teneinde het vertrouwen tussen nationale autoriteiten te bevorderen en de werking van het ESFT te versterken. Achter deze werkzaamheden moet dan ook zoveel mogelijk vaart worden gezet. De Europese toezichthoudende autoriteiten zouden kunnen worden gemachtigd om in specifieke crisissituaties bepaalde noodbesluiten (bv. inzake baissetransacties) te nemen. De reikwijdte van dergelijke noodprocedures moet in Gemeenschapswetgeving worden vastgelegd.

(6) Vergaren van microprudentiële gegevens

De Europese toezichthoudende autoriteiten dienen verantwoordelijk te zijn voor de aggregatie van alle relevante microprudentiële gegevens die van nationale toezichthouders afkomstig zijn. Daartoe dienen de Europese toezichthoudende autoriteiten een centrale Europese databank op te zetten en te beheren. De gegevens zouden binnen de colleges van toezichthouders voor de betrokken autoriteiten beschikbaar zijn en in geaggregeerde en/of anonieme vorm aan de ERSR mogen worden meegedeeld (zie deel 5). Om dit mogelijk te maken, kan het noodzakelijk blijken de bestaande sectorale wetgeving te wijzigen.

⁸ De Commissie zou als enige bevoegd blijven om de EU-staatssteunregels toe te passen en, bij concentraties met een communautaire dimensie, om conform de EG-concentratieverordening de mededingingsaspecten van een dergelijke transactie te onderzoeken.

(7) *Opnemen van een internationale rol*

Onverminderd de institutionele bevoegdheden van de Europese instellingen, kan aan de Europese toezichthoudende autoriteiten een bepaalde rol op het gebied van internationale activiteiten worden toegekend, waarbij zij onder meer op hun niveau technische regelingen met internationale organisaties en met de diensten van derde landen kunnen treffen. De Europese toezichthoudende autoriteiten zouden de Commissie ook kunnen helpen bij de voorbereiding van besluiten over de gelijkwaardigheid van toezichtregimes in derde landen.

(8) *Waarborgen*

Het kader voor de uitoefening van de bovenbeschreven bevoegdheden zal omstandig en tot in de kleinste bijzonderheden in de desbetreffende sectorale wetgeving worden gespecificeerd. Deze bevoegdheden zullen geheel in overeenstemming met de artikelen 226 en 228 van het Verdrag worden toegedeeld. Onverminderd de toepassing van het Gemeenschapsrecht en rekening houdend met de mogelijke verplichtingen voor de lidstaten, zullen de in het kader van de bovenbeschreven mechanismen genomen beslissingen geen directe afbreuk doen aan de budgettaire verantwoordelijkheden van de lidstaten. Bovendien moet elke beslissing van de Europese toezichthoudende autoriteiten of van de Commissie aan de toetsing van de Gemeenschapsrechter onderworpen zijn.

4.3. Samenstelling en operationele structuur van het ESFT

Conform het rapport-De Larosière wordt de bovenbeschreven netwerkbenadering voor de toezichtuitoefening voorgesteld, waarbij de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten met de nationale financiële toezichthouders samenwerken. Over andere oplossingen, zoals een volledige centralisatie van het toezicht op EU-niveau, bestond er immers geen consensus. Aangezien de kwaliteit en de coherentie van het toezicht in Europa echter dringend moeten worden verbeterd, acht de Commissie het noodzakelijk meer vaart te zetten achter de voorbereidende werkzaamheden die door de groep-De Larosière worden voorgesteld, zodat het versterkte kader in 2010 volledig operationeel is.

De Commissie geeft er zich rekenschap van dat er momenteel in vele landen in de wereld een hevig – en tot dusver onbeslist – debat gaande is over de vraag welke de meest geschikte toezichtstructuur is. Tot de mogelijke opties behoren onder meer: i) een enkele toezichthouder voor alle sectoren; ii) afzonderlijke toezichthouders voor prudentieel en gedragstoezicht voor alle financiële instellingen samen (het zogeheten "twin peaks"-model); en iii) een sectorale benadering (d.w.z. aparte toezichthouders voor banken, verzekeringsondernemingen en effectentransacties). Volgens de Commissie verdient het op dit moment evenwel de voorkeur op Europees niveau de laatstgenoemde benadering te handhaven en op de bestaande structuren voort te bouwen. Er is immers geen overtuigend bewijs dat andere structuren efficiënter zouden zijn voor de uitoefening van de specifieke bevoegdheden die voor de Europese toezichthoudende autoriteiten worden voorgesteld. De bevoegdheden in kwestie behelzen immers niet hoofdzakelijk de uitoefening van direct toezicht en daarom zijn de argumenten en bewijzen die in nationale discussies over de toezichtstructuur worden aangevoerd, niet noodzakelijkerwijze op deze bevoegdheden van toepassing. Om die redenen zal de Commissie voorstellen op de bestaande structuur voort te bouwen en, indien nodig, haar mettertijd te laten evolueren, waarbij zij na een bepaald aantal jaar aan een hernieuwd onderzoek zou worden onderworpen.

Binnen de voorgestelde structuur zal sectoroverschrijdende samenwerking evenwel van fundamenteel belang zijn om gelijke tred te kunnen houden met de relevante markttendensen en -ontwikkelingen. Indien de mate van convergentie tussen de sectoren blijft toenemen, zullen de drie Europese toezichthoudende autoriteiten en een vertegenwoordiger van de Commissie steeds vaker de respectieve sectorale regelingen moeten evalueren om gemeenschappelijke beginselen op te sporen en inzicht te verwerven in eventuele verschillen. Daarom dient de structuur formeel te worden uitgebreid met een overkoepelend stuurcomité om te komen tot wederzijds begrip, onderlinge samenwerking en consistente toezichtbenaderingen tussen de drie nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten bij het aanpakken van sectoroverschrijdende uitdagingen (met inbegrip van financiële conglomeraten) en het garanderen van gelijke concurrentieverhoudingen. Bovendien zou elke Europese toezichthoudende autoriteit over de mogelijkheid moeten beschikken om als waarnemer aan de vergaderingen van de beide andere Europese toezichthoudende autoriteiten deel te nemen.

Elke nieuwe autoriteit zou een raad van toezichthouders hebben, die bestaat uit de hoogste vertegenwoordigers van de desbetreffende nationale toezichthoudende autoriteiten en die wordt voorgezeten door de voorzitter van de betrokken Europese toezichthoudende autoriteit. Vertegenwoordigers van de Commissie, de ERSR en de desbetreffende toezichthoudende autoriteiten van de EVA-EER-landen zouden als waarnemers zitting hebben in de raad van toezichthouders. Zij zouden echter niet aanwezig mogen zijn bij discussies over individuele instellingen. In overeenstemming met de gangbare praktijk zou ook een raad van beheer worden opgezet, die met algemene operationele aangelegenheden (budget enz.) zou worden belast en waarbij de Commissie zou zijn betrokken. De voorzitters en secretarissen-generaal van de Europese toezichthoudende autoriteiten zouden voltijdse onafhankelijke beroepsmensen moeten zijn. De voorzitter zal worden benoemd na een algemeen vergelijkend onderzoek. De benoeming zou worden bevestigd door het Europees Parlement en gelden voor een periode van 5 jaar.

Samenstelling van het Europees Stelsel van Financiële Toezichthouders

I. Stuurcomité:

- vertegenwoordigers van de drie Europese toezichthoudende autoriteiten en de Commissie.

II. Drie Europese toezichthoudende autoriteiten [de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EAVB) en de Europese Effectenautoriteit (EEA)]:

Raad van toezichthouders van elke Europese toezichthoudende autoriteit:

- voorzitter van de Europese toezichthoudende autoriteiten; en
- voorzitters van de desbetreffende nationale toezichthoudende autoriteiten.

Waarnemers:

- een vertegenwoordiger van de Commissie;
- een vertegenwoordiger van de ERSR; en
- een vertegenwoordiger van de desbetreffende toezichthoudende autoriteit van elk EVA-EER-land.

Raad van beheer van elke Europese toezichthoudende autoriteit:

- vertegenwoordigers van de desbetreffende nationale toezichthoudende autoriteiten en de Commissie.

III. Nationale toezichthoudende autoriteiten

De raad van toezichthouders zou regelmatig vergaderen en in tijden van spanningen zouden extra vergaderingen worden gehouden. De besluiten van de Europese toezichthoudende autoriteiten ten aanzien van technische regels zouden via de raad van toezichthouders worden genomen bij gekwalificeerde meerderheid op basis van de in het Verdrag vastgelegde weging voor de lidstaten. Voor de andere functies van de Europese toezichthoudende autoriteiten dienen afzonderlijke regelingen in overweging te worden genomen. Zo zouden besluiten ten aanzien van de toepassing van bestaande wetgeving bij gewone meerderheid kunnen worden genomen op basis van het beginsel "één persoon, één stem".

De Europese toezichthoudende autoriteiten zouden elk over een eigen budget beschikken, waarbij voor de tenuitvoerlegging ervan kwijting zou moeten worden verleend door het Europees Parlement. Hun middelen kunnen eventueel zowel uit de EU-begroting komen als uit andere bronnen, zoals bijdragen van de nationale autoriteiten. Hun budget dient in verhouding te staan tot hun verantwoordelijkheden en hun onafhankelijkheid te waarborgen. De Europese toezichthoudende autoriteiten dienen op gestructureerde wijze contacten met alle relevante belanghebbenden, met inbegrip van consumenten, te onderhouden.

Het verzekeren van de onafhankelijkheid van de Europese toezichthoudende autoriteiten zal van cruciaal belang zijn. Zij moeten zo onafhankelijk mogelijk zijn van andere nationale autoriteiten dan toezichthouders en ten opzichte van de Europese instellingen, die zich niet in de besluitvorming van de Europese toezichthoudende autoriteiten mogen mengen. De Europese toezichthoudende autoriteiten zouden echter volledige rekenschap verschuldigd zijn aan de Raad, het Europees Parlement en de Commissie. Om deze opzet te doen slagen is

transparantie heel belangrijk. De Europese toezichthoudende autoriteiten zouden dan ook regelmatig (bv. ten minste twee keer per jaar) formeel verslag moeten uitbrengen aan de Europese instellingen.

4.4. Rechtsgrondslag van het ESFT

De rechtsgrondslag voor de oprichting van de Europese toezichthoudende autoriteiten zou de bepaling van het EG-Verdrag moeten zijn die de specifieke rechtsgrondslag vormt van het beleid dat deze autoriteiten ten uitvoer zullen moeten leggen.

De financiële en economische crisis heeft risico's voor de stabiliteit van de interne markt teweeggebracht. Het herstellen en in stand houden van een stabiel en betrouwbaar financieel stelsel is een absoluut noodzakelijke voorwaarde om het vertrouwen in en de samenhang van de interne markt te bewaren en aldus betere voorwaarden te scheppen voor de totstandkoming van een volledig geïntegreerde en goed functionerende interne markt voor financiële diensten. Bovendien bieden diepere en sterker geïntegreerde financiële markten meer mogelijkheden voor financiering en risicospreiding, waardoor zij ertoe bijdragen dat economieën beter in staat zijn om schokken op te vangen. Financiële integratie en stabiliteit hebben derhalve een wederzijds versterkend effect.

Parallel met de oprichting van het ESFT en van de drie Europese toezichthoudende autoriteiten zal één enkel wetboek worden opgesteld dat de uniforme toepassing van de voorschriften in de EU zal garanderen en op die manier tot de goede werking van de interne markt zal bijdragen. De taak van de Europese toezichthoudende autoriteiten zal erin bestaan de nationale autoriteiten te helpen bij de consequente interpretatie en toepassing van de communautaire voorschriften.

Het Hof van Justitie heeft erkend⁹ dat artikel 95 van het EG-Verdrag betreffende de vaststelling van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van wetgeving met betrekking tot de instelling en de werking van de interne markt een juiste rechtsgrondslag biedt voor de oprichting van een "*communautair orgaan om bij te dragen aan de verwezenlijking van een harmonisatieproces*", wanneer de aan een dergelijk orgaan toevertrouwde taken nauw aanknopen bij de materies die voorwerp zijn van handelingen van onderlinge aanpassing van nationale wetgevingen.

Aangezien de aan de Europese toezichthoudende autoriteiten toe te vertrouwen taken nauw aanknopen bij de maatregelen die in reactie op de financiële crisis zijn getroffen en die in de mededeling met als titel "*Op weg naar Europees herstel*" zijn aangekondigd, kunnen deze autoriteiten derhalve in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof op grond van artikel 95 van het EG-Verdrag worden opgericht.

5. SAMENWERKING TUSSEN HET ESFT EN DE ERSR

Het voorgestelde EU-toezichtkader kan pas goed functioneren als de ERSR en het ESFT efficiënt samenwerken. De hervorming heeft immers ten doel een betere interactie tussen het toezicht op macro- en microprudentieel niveau tot stand te brengen. Bij het vervullen van zijn rol als macroprudentiële toezichthouder moet de ERSR kunnen vertrouwen op een tijdige stroom van geharmoniseerde microgegevens, terwijl het microprudentiële toezicht door de

⁹ Zie het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zaak C-217/04, punt 44.

nationale autoriteiten profijt zou trekken van het inzicht van de ERSR in de macroprudentiële omgeving. Bindende procedures voor samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het micro- en het macroniveau zijn derhalve van fundamenteel belang om de fouten uit het verleden te vermijden.

Teneinde de risico's voor de stabiliteit van het Europese financiële stelsel te kunnen signaleren en prioriteren, moet de ERSR: i) van het ESFT relevante microprudentiële gegevens ontvangen, met name over grote en complexe grensoverschrijdende groepen, en ii) over de mogelijkheid beschikken ad-hoc-enquêtes over specifieke kwesties te houden welke een directe respons van nationale toezichthouders en/of marktpartijen vereisen. De Commissie zal voorstellen dat de nationale toezichthoudende autoriteiten krachtens de bepalingen tot oprichting van de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten de vereiste gegevens aan de Europese toezichthoudende autoriteiten moeten doorgeven. De bevoegdheid om alle voor de financiële stabiliteit relevante informatie te ontvangen, kan aan de ERSR worden verleend krachtens het rechtsinstrument tot oprichting van de ERSR in combinatie met de rechtsinstrumenten tot oprichting van de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten. Overeenkomstig de verordeningen tot oprichting van de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten zouden deze autoriteiten tegelijkertijd verplicht zijn de ERSR periodiek (bv. maandelijks) geaggregeerde en relevante anonieme gedesaggregeerde gegevens te verstrekken over alle financiële instellingen en markten, maar in het bijzonder over grote en complexe grensoverschrijdende groepen. Gezien de gevoeligheid van de gegevens en de informatie is het van cruciaal belang dat in het kader van de samenwerking tussen de ERSR en het ESFT de nodige vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd. Het komt er dan ook op aan in afdoende juridische garanties ter zake te voorzien. Om er tevens voor te zorgen dat colleges van toezichthouders actuele informatie ontvangen over de macroprudentiële omgeving waarin individuele instellingen actief zijn, kan worden overwogen ERSR-vertegenwoordigers als waarnemers aan de vergaderingen van de colleges te laten deelnemen.

6. CONCLUSIE

De Commissie verzoekt de Europese Raad:

- zijn goedkeuring te hechten aan de oprichting van een nieuwe Europese Raad voor Systeemrisico's (ERSR), die wordt voorgezeten door de ECB-president en waarin presidenten van nationale centrale banken, de voorzitters van de drie Europese toezichthoudende autoriteiten en een lid van de Europese Commissie zitting hebben. Ook de nationale toezichthoudende autoriteiten en de voorzitter van het Economisch en Financieel Comité dienen nauw bij de werkzaamheden van de ERSR te worden betrokken;
- ermee in te stemmen dat de ERSR zal worden belast met de voortdurende evaluatie van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel, en tevens de nodige autoriteit zal hebben om vroegtijdige waarschuwingen te geven of aanbevelingen te doen voor het nemen van corrigerende maatregelen en om het aan de waarschuwingen/aanbevelingen gegeven gevolg te controleren;
- overeenstemming te bereiken over de oprichting van een nieuw Europees Stelsel van Financiële Toezichthouders (ESFT), dat is samengesteld uit drie nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten die in een netwerk met nationale toezichthoudende autoriteiten samenwerken om gemeenschappelijke toezichtbenaderingen te ontwikkelen voor de uitoefening van het toezicht op alle financiële instellingen, om de consumenten

van financiële diensten te beschermen en om tot de ontwikkeling van één enkel samenstel van geharmoniseerde regels bij te dragen. Het ESFT zou onder meer technische normen opstellen, de consequente toepassing van het Gemeenschapsrecht helpen verzekeren en geschillen tussen toezichthouders beslechten;

- te benadrukken hoe belangrijk een waarlijk geïntegreerde aanpak van het Europese financiële toezicht is, dat een krachtige interactie tussen de ERSR en het ESFT geboden is, met inbegrip van de uitwisseling van microprudentiële informatie die voor macroprudentiële analyse van nut is, dat de betrokken partijen bereid dienen te zijn om op risicowaarschuwingen en/of aanbevelingen te reageren, en dat de ERSR als interface met internationale instellingen, en met name met de FSB en het IMF, dient op te treden;
- zijn instemming te betuigen met het voornemen van de Commissie om zo spoedig mogelijk de nodige wijzigingen in de wetgeving aan te brengen teneinde een nieuw EU-toezichtkader tot stand te brengen op basis van de krachtlijnen die in deze mededeling zijn uitgetekend en na verdere raadpleging van de belanghebbenden, zodat de benodigde maatregelen op tijd worden vastgesteld opdat het hernieuwde kader in de loop van 2010 volledig operationeel is;
- tevens zijn steun uit te spreken voor het bespoedigen van de werkzaamheden om een veelomvattend grensoverschrijdend kader uit te bouwen met de bedoeling de in de Europese Unie bestaande systemen voor het beheersen en bezweren van financiële crisissen (die onder meer garantieregelingen en lastenverdeling omvatten) te versterken.

Bijlage

Een nieuw Europees kader voor het waarborgen van financiële stabiliteit

