

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautair macroprudentieel toezicht op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's”**

(COM(2009) 499 definitief — 2009/0140 (COD))

**over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Bankautoriteit”**

(COM(2009) 501 definitief — 2009/0142 (COD))

**over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen”**

(COM(2009) 502 definitief — 2009/0143 (COD))

**en over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Autoriteit voor effecten en markten”**

(COM(2009) 503 definitief — 2009/0144 (COD))

(2010/C 339/08)

Rapporteur: **de heer NYBERG**

De Raad heeft op 6 oktober 2009 overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautair macroprudentieel toezicht op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's*

COM(2009) 499 final - 2009/0140 (COD)

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Bankautoriteit*

COM(2009) 501 final - 2009/0142 (COD)

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen*

COM(2009) 502 final - 2009/0143 (COD)

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Bankautoriteit*

COM(2009) 503 final - 2009/0144 (COD).

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie - economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 januari 2010 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 januari 2010 gehouden 459<sup>e</sup> zitting (vergadering van 21 januari 2010) onderstaand advies uitgebracht, dat met 169 stemmen vóór en 2 tegen, bij 15 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De Commissie kwam op 23 september 2009 met voorstellen voor een verordening betreffende een Europees Comité voor systeemrisico's (ECSR) en verordeningen inzake een

Europese Bankautoriteit, een Europese autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EAVB) en een Europese Autoriteit voor effecten en markten. Die voorstellen kwamen in hoge mate overeen met de aanbevelingen van het rapport van de groep-De Larosière van begin 2009.

1.2 In een advies over dat rapport ging het Comité in op de oorzaken van de financiële en economische crisis, regulering van de financiële markten en toezichtregelingen. Naast een algemene verwijzing naar dat advies verdient één opmerking specifieke vermelding: „Toezicht is volgens het Comité ook van fundamenteel belang om te voorkomen dat zich nog eens een financiële crisis voordoet. Maar toezicht vergt regels. Daarom zijn de voorstellen voor wijziging en aanscherping van de regels (...) net zo belangrijk.”<sup>(1)</sup>

#### Groepen stakeholders

1.3 Het Comité pleitte verder voor een brede vertegenwoordiging van stakeholders in het bestuur van deze drie nieuwe autoriteiten. De Commissie stelt echter speciale groepen stakeholders voor.

1.3.1 Verder zou „het ECSR, indien nodig, ook advies in(winnen) bij belanghebbenden uit de particuliere sector.” De Commissie geeft daarbij als voorbeelden vertegenwoordigers van de financiële sector, consumentenorganisaties en bepaalde door haar opgerichte groepen. Het Comité wijst erop dat zowel werkgevers als werknemersorganisaties tot die vertegenwoordigers moeten behoren. Bovendien gelden de systeemrisico's niet alleen voor de financiële markt maar voor de gehele economie en daarom moeten ook werkgeversorganisaties en vakverenigingen op Europees niveau worden geraadpleegd.

1.3.1.1 Er wordt gezwegen over de vorm van raadplegingen en de frequentie ervan. Dat is geboden want in artikel 13 is sprake van „wint .... advies in”. De passage „indien nodig” is te vaag.

1.3.2 Voorts stelt de Commissie voor dat de stakeholdersgroepen voor de drie **autoriteiten** zullen bestaan uit werkgevers en werknemers in de respectieve segmenten van de financiële markt, consumenten en gebruikers van de in een segment aangeboden diensten. De dertig leden zouden evenwichtig over alle soorten groeperingen moeten worden gespreid.

1.3.2.1 De groepen komen minstens twee maal per jaar bijeen, kunnen opinies en adviezen verstrekken en genieten secretariaats-ondersteuning. De opinies en adviezen worden openbaar gemaakt. Het risico bestaat echter dat hun werkzaamheden zich tot de twee jaarlijkse bijeenkomsten zullen beperken. Zij zouden de mogelijkheid moeten hebben om voortdurend de werkzaamheden van de autoriteit in kwestie te volgen.

#### Macroprudentieel toezicht

1.4 Het ontbreekt het ECSR-voorstel aan een definitie van systeemrisico's. Het concept van die risico's moet openbaar, en niet achter de gesloten deuren van dit nieuwe comité, worden behandeld.

1.4.1 Het EESC is van mening dat het ECSR een duidelijk handelingsmandaat moet hebben voor situaties waarin financiële stabiliteit gevaar loopt. Om dat in de verordening vast te leggen, moeten de volgende tekstuele wijzigingen worden overwogen:

- De verschillende versies moeten op één lijn worden gebracht middels gebruik van het concept „toezicht”.

<sup>(1)</sup> Zie par. 1.4 van het EESC-advies over het *Rapport van de groep-De Larosière*, PB C 318 van 23 december 2009, blz. 57.

- De waarschuwingen en aanbevelingen van het ECSR dienen, zoals bepaald in artikel 16, lid 3, uitsluitend aan de Raad worden toegezonden en niet via de Raad, zoals neergelegd in inleidende overweging 9. Het laatste kan afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van het ECSR.

- Het werkwoord „moeten” (opmerking van de vertaler: „should” in de EN-versie) zou duiden op een verplichting (opmerking van de vertaler: althans in de EN-versie van het advies). Of optreden verplicht is, moet afhangen van bevoegdheid: van de lidstaten of van de EU.

- Ingevolge artikel 3 draagt het ECSR bij tot „een soepele werking van de interne markt”. De taak van dat comité betreft echter risico's op de financiële markt, maar hier schijnt het een zwaardere rol te krijgen.

1.4.2 Het is een goede zaak dat de 29 leden van de algemene raad van de ECB ook deel uitmaken van de algemene raad van het ECSR.

1.4.2.1 Artikel 11 (stuurcomité) bevat geen bepalingen inzake stemrechten. Het EESC stelt voor dat vijf leden van de algemene raad van de ECB lid zijn. Dat vergemakkelijkt een geografische spreiding, een verdeling over kleine en grote landen en over de lidstaten binnen en buiten de Eurozone. Ook moeten er voldoende vertegenwoordigers van de centrale banken zijn want alle leden van het stuurcomité zouden stemrecht hebben.

1.4.3 Het EP wordt alleen genoemd in verband met de rapportageverplichtingen van het ECSR (minstens één maal per jaar) aan Raad en Parlement. Krachtens artikel 20 onderzoekt de Raad de verordening na drie jaar. Uiteraard moet het EP daar ook bij worden betrokken.

#### Microprudentieel toezicht

1.5 De doelstellingen van de autoriteiten worden in alledrie de verordeningen nagenoeg identiek geformuleerd (artikel 1, lid 4). Het gaat om de werking van de interne markt, de stabiliteit van het financieel systeem en de versterking van de internationale toezichthoudende coördinatie. De verschillen betreffen de beschrijving van wie er wordt beschermd: de autoriteit voor effecten en markten beschermt beleggers, de autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen beschermt verzekeringsnemers en andere begunstigen, en de bankautoriteit beschermt depositohouders en beleggers.

1.5.1 De drie autoriteiten dienen zich in de eerste plaats te richten op bestaande regels en, vooral via richtsnoeren en aanbevelingen, het nader tot elkaar brengen van de praktijken van de nationale toezichthouders. Ook kunnen zij nieuwe technische normen ontwikkelen.

1.5.1.1 Krachtens artikel 7, lid 2, moeten die normen in verordeningen of beschikkingen, en niet in richtlijnen worden vastgelegd. Worden die normen echter als van niet-politieke aard beschouwd, dan is ook een verordening uitgesloten. De normen zouden namelijk gericht moeten zijn tot uitsluitend de nationale toezichthouders of financiële instellingen en niet tot de lidstaten. Daarom is de beschikking het enige aangewezen instrument. De andere twee zijn bedoeld voor beleidsvoorstellen van de Commissie.

1.5.2 De Europese toezichthouders houden toezicht op hun nationale collega's en niet direct op de spelers op de financiële markten. Als uitzondering geldt de situatie waarin een nationale autoriteit geen gehoor aan aanbevelingen geeft (de artikelen 9 en 11). Een tot de actoren op de financiële markten gericht besluit zal dan ten slotte door de Europese autoriteit worden genomen.

1.5.2.1 Artikel 10 gaat over noodsituaties. Dan kan de Europese autoriteit de desbetreffende besluiten zonder betrokkenheid van de Commissie nemen. Het dient evenwel aan de Raad te worden overgelaten wanneer er sprake van een noodsituatie is, en zulks op basis van de algemene marktsituatie. Bevindt een individuele financiële instelling zich in die situatie, dan moet dat een taak voor de nationale toezichthouder zijn.

1.5.2.2 Artikel 23 betreft vrijwaringsmaatregelen die nationale overheden kunnen nemen wanneer zij vinden dat de nieuwe technische normen een effect op hun begroting hebben. Het EESC kan zich daarin vinden, maar die normen hebben zelden een dergelijk effect. Verder betreft dit voorschrift de situaties van de artikelen 10 en 11 en moet het dus ook direct daarna geplaatst worden.

1.5.3 Het EESC stelt voor dat er, zoals in Spanje, een nationale autoriteit toestemming moet verlenen alvorens nieuwe financiële instrumenten worden ingevoerd. Daarbij zou eerst goed worden gekeken naar in andere lidstaten gebruikte instrumenten want Spanje is het enige land dat die constructie kent. Daarom zou de Commissie in dit verband een taakomschrijving moeten opnemen in de verordening voor een Europese autoriteit voor effecten en markten.

1.5.4 Het toezichtterrein van de bankautoriteit moet zo groot mogelijk zijn. Gelijke kansen voor alle financiële instellingen moet een algemene doelstelling zijn. De definitie in de ontwerpverordening is gebaseerd op oudere richtlijnen. Het Comité zou graag zien dat die definities opnieuw worden besproken ten einde ze zo breed mogelijk te maken in het licht van de ervaringen die met de financiële crisis zijn opgedaan.

1.5.5 Krachtens artikel 20, lid 3, kan de autoriteit de door financiële instellingen aan haar verstrekte vertrouwelijke informatie alleen gebruiken voor het uitvoeren van de haar bij de verordening opgedragen verplichtingen. Dat voorschrift moet worden aangevuld met een regel betreffende de wijze waarop die informatie moet worden beschermd.

1.5.6 Voorgesteld wordt dat vier leden van de raad van bestuur van de respectieve drie autoriteiten van de nationale toezichthouders komen. Het voorstel voor vijf leden (overeenkomstig dat voor het ECSR) lijkt logischer.

1.5.6.1 Uitsluitend de hoofden van de nationale autoriteiten hebben stemrecht in de raad van toezichthouders. Dat herbergt het risico dat de Europese toezichthouder door de nationale toezichthouders wordt gecontroleerd, en dat maakt andere zaken belangrijker. De onafhankelijkheid van de voorzitter is cruciaal en

hij/zij moet stemrecht hebben. Evenzo doorslaggevend zijn transparantie en de invloed van groepen stakeholders. Verder moeten de besluiten van de autoriteiten omwille van genoemde transparantie openbaar worden gemaakt.

1.5.7 Starten de autoriteiten hun werk in 2011 dan zullen zij pas twee jaar later op volle toeren draaien. Dat zou eerder moeten om alle tijdens de crisis naar boven gekomen problemen snel te behandelen.

## 2. Achtergrond

2.1 De Commissie kwam op 23 september jl. met een wetgevingspakket voor de financiële markten: een ontwerpverordening voor een ECSR, een speciale beschikking om de ECB specifieke taken toe te kennen in verband met dat ECSR en drie voorstellen aangaande de oprichting van resp. een Europese bankautoriteit, een Europese autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en een Europese autoriteit voor effecten en markten. Vervolgens werd op 28 oktober een richtlijn gepresenteerd die betrekking had op wijzigingen van bestaande richtlijnen in verband met de oprichting van de nieuwe autoriteiten. Het Comité zal daar separaat advies over uitbrengen.

2.2 Al deze voorstellen sluiten nauw aan bij het rapport van de groep-De Larosière (begin 2009). Tijdens de zitting van september 2009 keurde het Comité een advies over dit rapport goed. In dat advies ging het in op de oorzaken van de financiële en economische crisis, de nodige nieuwe of verbeterde regulering van de financiële markt en nieuwe, verbeterde toezichtregelingen. Los van een aantal concrete wetsvoorstellen wordt naar dat advies verwezen.

2.3 Naast de algemene verwijzing naar dat advies verdient één opmerking specifieke vermelding: „Toezicht is volgens het Comité ook van fundamenteel belang om te voorkomen dat zich nog eens een financiële crisis voordoet. Maar toezicht vergt regels. Daarom zijn de voorstellen voor wijziging en aanscherping van de regels, die in het eerste gedeelte van het rapport De-Larosière uiteengezet worden, net zo belangrijk”. De voorstellen betreffende wijziging van de bestaande regels voor het microprudentieel toezicht zijn beperkt en daarom is het nog dringender deze te wijzigen en aan te scherpen.

2.4 De Commissie heeft ook nog andere wetgevingsvoorstellen gedaan aangaande de financiële markten. Tot op heden heeft het Comité advies uitgebracht over ratingbureaus<sup>(2)</sup>, beheerders van alternatieve beleggingsfondsen en kapitaalvereisten. Verder heeft het Comité, de Commissie nog niet, voorgesteld dat er wettelijk wordt voorgeschreven dat de nationale autoriteit alle nieuwe instrumenten onderzoekt alvorens deze tot de financiële markt worden toegelaten, zoals dat reeds in Spanje het geval is.

(2) PB C 277 van 17 november 2009, blz. 117.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Macro- en microprudentieel toezicht op de financiële markten moeten uit elkaar worden gehouden. Maar ook is het zaak ervoor te zorgen dat alle voorgestelde organen nauw met elkaar samenwerken. Algemene problemen die door het microtoezicht aan het licht komen zijn van belang voor de financiële markt als geheel, en worden door het macrotoezicht risico's aangetroffen, dan kunnen remedies vaak op microniveau worden gevonden. In de verordeningen wordt op verschillende plaatsen op deze onderlinge afhankelijkheid gewezen.

3.2 De drie autoriteiten zullen zich in de eerste plaats richten op bestaande regels en, vooral via richtsnoeren en aanbevelingen, het nader tot elkaar brengen van de praktijken van de nationale toezichthouders. Ook kunnen zij nieuwe technische normen ontwikkelen, waarna deze in de vorm van een formeel Commissievoorstel worden goedgekeurd.

3.3 In zijn advies over het rapport „De Larosière” pleitte het Comité pleitte voor een bredere vertegenwoordiging in het bestuur van deze drie nieuwe autoriteiten. De Commissie stelt echter slechts vertegenwoordigers van speciale groepen stakeholders voor in haar voorstellen aangaande die autoriteiten en het ECSR.

3.3.1 Verder zou „het ECSR, indien nodig, ook advies in(winnen) bij belanghebbenden uit de particuliere sector.” De Commissie geeft daarbij als voorbeelden vertegenwoordigers van de financiële sector, consumentenorganisaties en bepaalde door haar opgerichte groepen. Het Comité wijst erop dat ook zowel werkgevers- als werknemersorganisaties tot die sectorale vertegenwoordigers moeten behoren.

3.3.1.1 Bovendien gelden de systeemrisico's niet allen voor de financiële sector maar voor de gehele economie en daarom moeten werkgeversorganisaties en vakverenigingen ook op Europees niveau worden geraadpleegd.

3.3.1.2 Er wordt gezegd over de vorm van raadplegingen en de frequentie ervan. Dat is geboden want in artikel 13 is sprake van „wint advies in”. De passage „indien nodig” is te vaag. Er moet duidelijker worden aangegeven wanneer raadpleging verplicht is.

3.3.2 Voorts stelt de Commissie voor dat de stakeholdersgroepen voor de drie autoriteiten zullen bestaan uit werkgevers en werknemers in de respectieve segmenten van de financiële markt, consumenten en gebruikers van de in een segment aangeboden diensten. Het Comité is het daarmee eens.

3.3.2.1 Er zullen zeer waarschijnlijk problemen ontstaan wanneer moet worden bepaald uit welke landen die vertegenwoordigers afkomstig zijn. Het Comité gaat ervan uit dat 30 vertegenwoordigers nog niet betekent dat de financiële instellingen van alle lidstaten een plaats zullen hebben. Zoals aangegeven in de toelichting bij de ontwerpverordeningen moeten er sprake zijn van een evenwichtige spreiding.

3.3.2.2 De groepen komen minstens twee maal per jaar bijeen, kunnen opinies en adviezen verstrekken en genieten secretariaatsondersteuning. De opinies en adviezen worden openbaar gemaakt. Het risico bestaat echter dat hun werkzaamheden zich tot de twee jaarlijkse bijeenkomsten zullen beperken. Zij zouden de mogelijkheid moeten hebben om voortdurend de werkzaamheden van de autoriteit in kwestie te volgen. Dat is nodig voor het efficiënt functioneren van autoriteiten die zijn samengesteld uit toezichthouders die zichzelf controleren.

### 4. Bijzondere opmerkingen

#### *Europees Comité voor systeemrisico's*

4.1 Aangaande het macroprudentieel toezicht is er een gapend gat wanneer het over de definitie van systeemrisico's gaat. Sommige nieuwe instrumenten kunnen in de huidige crisis zelf als een systeemrisico worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor de methoden van ratingbureaus om risico's en waarden te meten. Ook is het de vraag of regels voor managers van financiële instellingen, die het veelvuldig nemen van risico's in de hand werken, als systeemrisico's kunnen worden beschouwd. Dit zijn slechts enkele voorbeelden. Het concept „systeemrisico” moet in het openbaar, en niet achter gesloten deuren binnen het ECSR, worden besproken.

4.2 Dat comité moet een duidelijk mandaat hebben om op te treden wanneer de financiële stabiliteit in gevaar komt, en daarom moet de formulering van de verordening op sommige punten worden bijgesteld.

4.2.1 Volgens inleidende overweging (1) bij het voorstel gaat het om financieel „toezicht” (supervision), een woord dat is gebruikt om de financiële crisis te bestrijden. In inleidende overweging (7) gebruikt de Commissie in de Engelse versie het woord „oversight” op het gebied van macroprudentieel toezicht. Dat doet afbreuk aan de bevoegdheden van het ECSR: „oversight” is een eerste stap, daarna volgt „supervision” met alle bevoegdheden van dien. In het Engels gaat het hier niet om synoniemen, in andere talen wellicht wel. Alle taalversies moeten worden afgestemd op het gebruik van „supervision”.

4.2.2 Er wordt duidelijk voorgesteld dat het ECSR onafhankelijk moet zijn. Maar toch moeten zijn waarschuwingen en aanbevelingen via de Raad of de drie autoriteiten naar buiten gaan om het gewicht ervan te vergroten (inleidende overweging 9). Dat doet zekere twijfels rijzen over de onafhankelijkheid van het ECSR. Volgens het EESC bevat artikel 16, lid 3, de juiste beschrijving: „de waarschuwingen en aanbevelingen worden ook aan de Raad toegezonden”.

4.2.3 Degenen tot wie de aanbevelingen zijn gericht „moeten” (EN-versie: „should”) daaraan gevolg geven, tenzij „afdoende kan worden gemotiveerd waarom geen actie wordt ondernomen”. Het woord „moeten” verleent de aanbevelingen een min of meer dwingend karakter, maar of er inderdaad gevolg aan moet worden gegeven hangt af van de bevoegde autoriteit: de lidstaten of de EU. Die formulering moet dus worden aangescherpt.

4.2.4 Verder gaan de bewoordingen van artikel 3 wellicht iets te ver. Het ECSR moet bijdragen tot „een soepele werking van de interne markt”. Het moet zich buigen over de risico's op de financiële markt maar het lijkt een zwaardere rol te krijgen. De Commissie heeft gewone wetgeving voor die markt voor ogen. Om bevoegdheidsperikelen te voorkomen, moet die tekst worden bijgesteld. Het ECSR zou zich alleen met systeemrisico's moeten bezighouden.

4.3 Het zou gaan bestaan uit een algemene raad, een stuurcomité en een secretariaat. Het verband met het Europees stelsel van centrale banken is duidelijk: de 29 leden van de algemene raad van de ECB maken deel uit van de algemene raad van het ECSR. Dit werd overigens reeds door het EESC voorgesteld in zijn advies over het rapport De-Larosière. De voorzitter en de vice-voorzitter worden voor vijf jaar uit deze 29 gekozen. Verder zijn een lid van de Europese Commissie en de drie voorzitters van de nieuwe autoriteiten eveneens stemgerechtigd lid. De vertegenwoordigers van de 27 nationale toezichthouders en de voorzitter van het Economisch en Financieel Comité kunnen aan de vergaderingen deelnemen maar hebben geen stemrecht.

4.3.1 Artikel 11 (stuurcomité) bevat geen bepalingen inzake stemrechten. De Commissie stelt voor dat het stuurcomité bestaat uit de voorzitter en de vice-voorzitter van de algemene raad van het ECSR, vijf leden van de algemene raad van de ECB, de drie voorzitters van de nieuwe autoriteiten, een Commissie-vertegenwoordiger en de voorzitter van het Economisch en Financieel Comité.

4.3.1.1 De eerste Raadsverslagen over deze voorstellen betreffen het aantal ECB-leden in het stuurcomité: drie of vijf? Het EESC is het volledig met het standpunt van de ECB eens. Vijf leden vergemakkelijkt een geografische spreiding, een verdeling over kleine en grote landen en over de lidstaten binnen en buiten de Eurozone. Ook moeten er voldoende vertegenwoordigers van de centrale banken zijn want alle leden van het stuurcomité zouden stemrecht hebben. De samenstelling van het stuurcomité moet een toereikende afspiegeling zijn van die van de algemene raad. Daar zijn 29 leden centrale bankiers

4.3.2 Het raadgevend technisch comité moet worden genoemd in lid 1 van artikel 4 want dat behelst een opsomming van alle organen van het ECSR.

4.4 Dan is er nog een apart artikel betreffende de vraag of de waarschuwingen en aanbevelingen van het ECSR openbaar moeten worden gemaakt. Het EESC begrijpt wel dat er de nodige overwegingen aan openbaarmaking vooraf moeten gaan, maar vraagt zich af waarom alleen hier een tweederdemeerderheid nodig is. Als de leden van de algemene raad vakkundig genoeg zijn om over systeemrisico's te besluiten en waarschuwingen en aanbevelingen te formuleren, dan kunnen zij toch ook besluiten over openbaarmaking?

4.5 De voorgestelde inbreng van het Europees Parlement is miniem, terwijl Raad en ook Parlement hun goedkeuring aan al deze Commissievoorstellen moeten hechten. Bepaald is slechts dat het ECSR minstens eens per jaar verslag aan Raad en EP uitbrengt. Verder zal de Raad de ECSR-verordening na drie jaar op herziening onderzoeken (artikel 20). Het EP, met dezelfde wetgevingsrechten, wordt niet genoemd, en moet hier een zwaardere rol krijgen.

## 5. Bijzondere opmerkingen

### *Microprudentieel toezicht*

5.1 Volgens punt 6.6 van de toelichting bij de voorstellen verschillen de verordeningen slechts op het gebied van doelstellingen, werkterrein en definities.

5.1.1 De doelstellingen worden in alledrie de verordeningen nagenoeg identiek geformuleerd (artikel 1, lid 4). Het gaat om de werking van de interne markt, de stabiliteit van het financieel systeem en de versterking van de internationale toezichthoudende coördinatie. De enige verschillen betreffen de beschrijving van wie er wordt beschermd: de autoriteit voor effecten en markten beschermt beleggers, de autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen verzekeringsnemers en andere begunstigden, en de bankautoriteit beschermt depositohouders en beleggers.

5.1.2 Aangaande de bevoegdheidsverdeling tussen deze drie toezichthoudende organen en de wetgevingsbevoegdheid van de EU-instellingen is de formulering van dit artikel helder. Zoals het Comité uit de verordeningen denkt te kunnen opmaken, zijn de bevoegdheden van de autoriteiten beperkt tot toezicht in verband met de bestaande regels. In het geval van wijziging ervan geven zij slechts advies aan Commissie, Raad en EP.

5.1.2.1 Krachtens artikel 7, lid 2, moeten de door de autoriteiten voorgestelde nieuwe technische normen in verordeningen of beschikkingen, en niet in richtlijnen worden vastgelegd. Worden die normen echter als van niet-politieke aard beschouwd, dan is een verordening uitgesloten. Zij zouden namelijk gericht moeten zijn tot uitsluitend de nationale toezichthouders en financiële instellingen en niet tot de lidstaten. Daarom is de beschikking het enige aangewezen instrument. De andere twee zijn bedoeld voor beleidsvoorstellen van de Commissie. Verder zegt genoemd artikel dat de Commissie die normen vaststelt. Dan vallen verordeningen en richtlijnen buiten de boot want die moeten namelijk door Raad en EP worden uitgevaardigd.

5.1.3 De artikelen waarin de taken van de autoriteiten in detail worden beschreven, lijken adequaat. De Europese toezichthouders houden toezicht op hun nationale collega's en niet direct op de spelers op de financiële markten. Als uitzondering geldt de situatie waarin een nationale autoriteit geen gehoor aan aanbevelingen geeft (de artikelen 9 en 11). Een tot de actoren op de financiële markten gerichte beschikking zal dan ten slotte door de Europese autoriteit worden genomen.

5.1.3.1 Verder zou het inderdaad aan de Raad moeten zijn om te bepalen of er sprake is van een noodsituatie. Zulks na overleg met de Commissie, het ECSR en, indien passend, de Europese toezichthouders.

5.1.3.2 In het voorstel voor de Europese Bankautoriteit ontbreken een duidelijke definitie van een noodsituatie en de criteria om die uit te roepen. In de tekst moet duidelijker worden aangegeven waarom er een noodsituatie kan worden vastgesteld. Volgens het EESC vloeit die uit de algemene marktsituatie voort. Een individuele financiële instelling met acute problemen is een zaak voor de nationale toezichthouder.

5.1.3.3 Artikel 23 betreft vrijwaringsmaatregelen die nationale overheden kunnen nemen wanneer zij vinden dat de nieuwe technische normen een effect op hun begroting hebben. Het EESC kan zich daarin vinden, maar dergelijke normen hebben zelden zo'n effect. Verder betreft dit voorschrift de situaties van de artikelen 10 en 11 en moet het dus ook direct daarna geplaatst worden.

5.1.4 In geval van geschil met de nationale toezichthouder moeten de financiële instellingen en de marktpartijen de mogelijkheid hebben om in beroep te gaan bij de Europese Bankautoriteit.

5.1.5 De Europese autoriteit voor effecten en markten zal speciaal op ratingbureaus moeten toezien. Tot die bevoegdheid behoort schrapping van registratie, onderzoek en inspectie ter plaatse. Dit staat nog niet in het huidige voorstel, maar komt in een volgende versie. Dat is juist want die taken behoren tot de kernopdracht van deze autoriteit.

5.1.5.1 Een van de conclusies van het EESC-advies over het rapport-De Larosière luidde dat er, zoals in Spanje, een nationale autoriteit toestemming moet verlenen alvorens nieuwe financiële instrumenten worden ingevoerd. Met oprichting van de voorgestelde drie autoriteiten zou dat voorstel van het Comité kunnen worden uitgevoerd. Daarbij zou eerst goed worden gekeken naar in andere lidstaten gebruikte instrumenten want Spanje is het enige land dat die constructie kent. De Commissie zou dus in dit verband ook een taakomschrijving moeten opnemen in de verordening voor een Europese autoriteit voor effecten en markten.

5.1.6 De belangrijkste kwestie aangaande de definities van de verordening inzake de Europese bankautoriteit is de afbakening van het gedeelte van de financiële markt waarop die autoriteit toezicht moet uitoefenen. Gegeven de ervaringen met de financiële crisis zou dat deel zo groot mogelijk moeten zijn. Het is immers mogelijk dat financiële instellingen die niet aan het toezicht van deze autoriteit zijn onderworpen een concurrentievoordeel bij het zoeken naar winst hebben. Hun handelingen vallen namelijk buiten de regels en het toezicht van die autoriteit. Gelijke kansen voor alle financiële moet een algemene doelstelling zijn. De definitie in deze verordening is gebaseerd op die van richtlijnen inzake kredietinstellingen, beleggingsfirma's en financiële conglomeraten. Het Comité zou graag zien dat die definities opnieuw worden besproken ten einde ze zo breed mogelijk te maken in het licht van de ervaringen die met de financiële crisis zijn opgedaan.

5.1.7 Wat de Europese autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen betreft, is er ook aangeknoopt bij bestaande definities. Het Comité wil er in dit verband op wijzen dat er met name op het gebied van bedrijfspensioenen verschillende modellen in de lidstaten worden gebruikt. Daarom is het hier vooral van belang duidelijk aan te geven dat de autoriteit uitsluitend toezicht houdt. Alleen de Commissie kan nieuwe regels voorstellen.

5.1.8 In het voorstel voor de Europese autoriteit voor effecten en markten wordt een „financiëlemarktdeelnemer” als een „persoon” aangemerkt. Het Comité gaat ervan uit dat het om zowel een natuurlijke als een rechtspersoon gaat, maar dat moet worden verduidelijkt in artikel 2, lid 1, van het voorstel.

5.1.9 Krachtens artikel 20, lid 3, kan de autoriteit de door financiële instellingen aan haar verstrekte vertrouwelijke informatie alleen gebruiken voor het uitvoeren van de haar bij de verordening opgedragen verplichtingen. Dat voorschrift moet worden aangevuld met een regel betreffende de wijze waarop die informatie moet worden beschermd.

5.2 Alledrie de autoriteiten hebben dezelfde organisatie: een raad van toezichthouders, een raad van bestuur, een voorzitter, een uitvoerend directeur en een raad van beroep. De voorzitter mag niet van de nationale toezichthouders afkomstig zijn, maar moet een onafhankelijk, voltijds werkend persoon zijn.

5.2.1 Voorgesteld wordt dat vier leden van de raad van bestuur van de nationale toezichthouders komen. Er is geen specifieke reden voor dat aantal en daarom lijkt het logischer om het voorstel voor het ECSR te volgen (vijf leden).

5.2.2 Uitsluitend de hoofden van de nationale autoriteiten hebben stemrecht in de raad van toezichthouders, dus niet de vertegenwoordiger van de Commissie of het ECSR. Dit betekent dat de Europese autoriteit door de nationale, te controleren, autoriteiten wordt gecontroleerd. Dit houdt voorts een gebrek aan optreden in en zulks ondanks de verordeningvoorschriften betreffende het toezicht, kritiek op de nationale autoriteiten en, zelfs de mogelijkheid dat de Europese autoriteit besluiten overneemt alvorens de Commissie een eindbeslissing zou kunnen nemen. Het spreekt voor zich dat de nationale autoriteiten collegiaal binnen de Europese autoriteit samenwerken, maar het risico bestaat dat die samenwerking te collegiaal geschiedt.

5.2.3 Een raad van toezicht zou wel eens toezicht op zichzelf gaan kunnen houden en dat geeft te denken over sommige andere aspecten aangaande de voorgestelde autoriteiten. De onafhankelijkheid van de voorzitter is cruciaal en hij moet stemrecht hebben. Evenzo belangrijk is openheid naar en invloed van groepen stakeholders. Bovendien speelt er nog een transparantie-aspect: de besluiten van de autoriteiten moeten openbaar worden gemaakt. Daarbij is het Comité zich er wel van bewust dat sommige besluiten niet onmiddellijk kunnen worden gepubliceerd, want anders zou de financiële markt kunnen worden ontwricht.

5.3 In vergelijking met de drie bestaande comités wordt het personeelsbestand van de drie nieuwe autoriteiten bij het begin van hun werkzaamheden verdubbeld. Zijn ze eenmaal op volle kracht, dan wordt dat bestand ongeveer verviervoudigd. Hun activiteiten reiken verder en zijn nogal verschillend dan die van de huidige comités en daarom kan het Comité zich in deze voorstellen vinden.

5.3.1 Wel plaatst het Comité vraagtekens bij de voorgestelde termijn alvorens de autoriteiten volledig actief zullen zijn. Starten zijn hun werk in 2011 dan zullen zij pas twee jaar later op volle toeren draaien. Dat zou eerder moeten kunnen en dat is ook echt nodig om alle tijdens de crisis naar boven gekomen problemen snel te behandelen.

5.4 De drie autoriteiten zullen een Gemengd Comité van Europese toezichthoudende autoriteiten oprichten. Dat is inderdaad een noodzakelijke aanvulling. Gegeven dit samenwerkingscomité van de drie autoriteiten lijkt het, althans voor het moment, niet nodig om een gemeenschappelijke autoriteit voor de drie toezichtgebieden op te richten.

5.5 Ten slotte zijn er wat kleine vergissingen in de Engelse versie. In artikel 33, lid 2, is sprake van „his absence”. Dat zou moeten worden vervangen door „his/her absence” (opmerking van de vertaler: de NL-versie is neutraal – „als deze afwezig is”). Verder wordt in de Engelse versie de „chairperson” in artikel 33, lid 5, opeens „chairman”. Ook dat moet worden veranderd (opmerking van de vertaler: in de NL-versie wordt „voorzitter” aangehouden).

Brussel, 21 januari 2010

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Mario SEPI

---