

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 7. novembra 2008

o predlogu sklepa Komisije o ustanovitvi Odbora evropskih bančnih nadzornikov

(CON/2008/63)

(2009/C 45/01)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 10. oktobra 2008 prejela zahtevo služb Evropske komisije za mnenje o predlogu sklepa Komisije o ustanovitvi Odbora evropskih bančnih nadzornikov (v nadaljevanju: predlog sklepa). Namen predloga sklepa je nadomestiti sklep Komisije, ki je bil sprejet novembra 2003 ⁽¹⁾.

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz člena 105(4) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, saj se predlog sklepa nanaša na sestavo in naloge enega izmed odborov EU za finančne storitve ter se dotika naloge Evropskega sistema centralnih bank (ESCB), da prispeva k nemotenemu vodenju politik glede bonitetnega nadzora kreditnih institucij in stabilnosti finančnega sistema, kakor je določena v členu 105(5) Pogodbe. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Splošne pripombe

- 1.1 Ekonomsko-finančni svet (Ecofin) je maja 2008 povabil Komisijo, naj pregleda sklepe Komisije o ustanovitvi odborov na ravni tri in tem odboru dodeli posebne naloge za pospešitev sodelovanja pri nadzoru in konvergence njihovih vlog pri ocenjevanju tveganj za finančno stabilnost, omenil pa je tudi določene naloge, ki bi se lahko vključile ⁽²⁾. V sklepih sveta Ecofin so navedena tudi nekatera vprašanja, ki bi jih bilo treba upoštevati pri razvijanju vloge odborov na ravni tri v zvezi s spremljanjem tveganj za finančno stabilnost na ravni EU, svet Ecofin pa je izrecno povabil Odbor evropskih finančnih nadzornikov (CEBS) in Odbor za bančni nadzor (BSC) ESCB, naj zagotovita učinkovito in primerno delitev dela med njima ⁽³⁾. Glede na navedeno ECB v splošnem pozdravlja predlog sklepa, kolikor

⁽¹⁾ Sklep Komisije 2004/5/ES z dne 5. novembra 2003 o ustanovitvi Odbora evropskih bančnih nadzornikov (UL L 3, 7.1.2004, str. 28).

⁽²⁾ Sklepi Sveta o Nadzornem okviru EU in ukrepih za zagotavljanje finančne stabilnosti v EU, ki jih je svet Ecofin sprejel dne 14. maja 2008, str. 3–5, dostopni na naslovu <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st08/st08515-re03.sl08.pdf>.

⁽³⁾ Sklepi Sveta, str. 5–6.

spremembe, ki jih predlaga Komisija, odražajo sklepe pregleda Lamfalussyjevega okvira, opravljenega v letu 2007 ⁽¹⁾, h kateremu je prispeval tudi Eurosistem ⁽²⁾. ECB istočasno ugotavlja, da je Evropski svet v oktobru 2008 zaradi nedavnega dogajanja na finančnih trgih poudaril potrebo po krepitevi nadzora evropskega finančnega sektorja, da bi se izboljšala usklajenost nadzora na evropski ravni ⁽³⁾. Natančneje, Evropski svet je pozdravil dejstvo, da je Komisija ustanovila skupino na visoki ravni ⁽⁴⁾. V tem kontekstu ECB poudarja, da posamezne pripombe, izražene v tem mnenju, ne posegajo v možne nadaljnje prispevke k širši razpravi o delu te skupine na visoki ravni.

- 1.2 Podpora ECB k delu odbora CEBS se odraža tako v njenih finančnih kot tehničnih prispevkih. Trenutna gibanja na finančnih trgih potrjujejo in krepijo pomen tesnega sodelovanja in izmenjave informacij med nadzornimi organi in centralnimi bankami, kar se sedaj široko odraža v tesni interakciji odborov CEBS in BSC pri rednem ocenjevanju tveganj in spremljanju finančne stabilnosti.
- 1.3 ECB podpira namen, da se doseže večja skladnost v sklepih Komisije, ki ustanovljajo „Lamfalussyjeve“ odbore nadzornikov (odbori na ravni tri), to so CEBS, Odbor evropskih nadzornikov za zavarovanja in poklicne pokojnine (CEIOPS) in Odbor evropskih zakonodajalcev za vrednostne papirje (CESR) ⁽⁵⁾, Komisija pa se lahko, kjer je to primerno, odloči tudi, da bo upoštevala posamezne pripombe iz tega mnenja pri predlogih sklepov, ki urejajo druga dva odbora na ravni tri, ki pa nista predmet posvetovanja z ECB.

2. Posamezne pripombe

2.1. Nove naloge, dodeljene odboru CEBS (člen 4)

V zvezi z novimi nalogami, navedenimi v predlogu sklepa, ima ECB naslednje pripombe.

Prvič, ECB podpira, da se v predlogu sklepa navede vloga odbora na ravni tri, ki jo ima tako pri mediaciji med nadzornimi organi kot pri prenosu nalog med njimi ⁽⁶⁾. Vsak od treh odborov na ravni tri je nedavno sprejel mehanizem mediacije, ki je oblikovan za reševanje morebitnih sporov in krepitev vzajemnega razumevanja med nadzornimi organi, da bi se tako izboljšalo vsakodnevno sodelovanje med organi in okreplila konvergenca nadzora ⁽⁷⁾. Ker delovanje te določbe v praksi še ni preverjeno, bi bilo zaželeno, da se v dolžnem času opravi pregled njenega izvajanja. Glede vloge odbora CEBS pri omogočanju prenosa nalog med nadzornimi organi ECB meni, da se lahko ta novost izkaže kot uporabna za nadaljnje spodbujanje učinkovitosti in uspešnosti pri čezmejni razdelitvi nalog med nadzornimi organi in pripomore k racionalizaciji interakcije čezmejnih bančnih skupin in nadzornih organov.

Nadalje predlog sklepa navaja, da CEBS prispeva k skupnem in enotnem izvajanju ter dosledni uporabi zakonodaje Skupnosti z izdajanjem nezavezujočih smernic, priporočil in standardov ⁽⁸⁾. Zaradi pomembnosti konvergence nadzora za učinkovito integracijo evropskega finančnega sistema ECB predlaga, da se med nalogami odbora CEBS navede vloga, ki jo ima ta odbor pri omogočanju pregleda praktične uporabe zgornjih nezavezujočih ukrepov s tem, da zagotavlja preglede strokovnjakov.

⁽¹⁾ Sporočilo Komisije, Pregled Lamfalussyjevega postopka – Okrepitev konvergence nadzora, COM(2007) 727 konč.

⁽²⁾ Prispevek Eurosistema k pregledu Lamfalussyjevega okvira (*Review of the Lamfalussy Framework – Eurosystem Contribution*), november 2007, dostopno na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.int.

⁽³⁾ Sklepi predsedstva, Evropski svet, 15.–16. oktober 2008, odstavek 8. Sklepi so dostopni na naslovu http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=14127&LANG=1&cmsId=339.

⁽⁴⁾ Glej Sporočilo Komisije „Od finančne krize do okrevanja gospodarstva: evropski okvir za ukrepanje“, COM(2008) 706 konč., 29. oktober 2008, dostopno na naslovu <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st14/st14938.sl08.pdf>.

⁽⁵⁾ Glej uvodno izjavo 6 predloga sklepa.

⁽⁶⁾ Glej uvodno izjavo 14 in člen 4(1)(a) predloga sklepa (o mediaciji) ter uvodno izjavo 17 in člen 4(1)(d) predloga sklepa (o prenosu nalog).

⁽⁷⁾ Glej Protokol o mehanizmu mediacije odbora CESR (*Protocol for a CESR Mediation Mechanism*), CESR/06-286b, avgust 2006, na spletni strani odbora CESR na naslovu <http://www.cesr-eu.org>, Protokol o mehanizmu mediacije odbora CEBS (*Protocol of the CEBS Mediation Mechanism*), 25. septembra 2007, na spletni strani odbora CEBS na naslovu <http://www.c-ebis.org> in Protokol o mehanizmu mediacije med nadzorniki za zavarovanja in poklicne pokojnine (*Protocol on Mediation Mechanism between Insurance and Pensions Supervisors*), CEIOPS-DOC-14/07, oktober 2007, na spletni strani odbora CEIOPS na naslovu <http://www.ceiops.eu>.

⁽⁸⁾ Člen 3 predloga sklepa.

Drugič, ECB opaža, da Komisija skladno s sklepi sveta Ecofin, sprejetimi 14. maja 2008, opredeljuje vlogo odbora CEBS pri oblikovanju operativnih smernic, s katerimi zagotavlja učinkovito in dosledno delovanje kolegijev nadzornikov ⁽¹⁾. V tem se odraža trenutna pobuda v kontekstu pregleda Direktive o kapitalskih zahtevah ⁽²⁾, ki je namenjena okrepitvi pravnih temeljev kolegijev nadzornikov. V zvezi s tem bi ECB želela poudariti pomembnost tega, da se zagotovi skladnost med določbami predloga sklepa in določbami omenjene direktive.

2.2 Sodelovanje med odboroma CEBS in BSC (člen 5)

Skladno z mandatom sveta Ecofin, naj se zagotovi učinkovita in primerna delitev dela med odboroma CEBS in BSC ⁽³⁾, Komisija v svojem predlogu sklepa izpostavlja, da je treba preprečiti prekrivanje nalog obeh odborov ⁽⁴⁾. Komisija se je strinjala, da bi ta delitev nalog do določene mere lahko temeljila na razlikovanju med makro- in mikrobonitetnimi analizami ⁽⁵⁾. V zvezi s tem in kakor je bilo izraženo v prejšnjem mnenju, ECB poudarja, da je pomembno priznati vlogo odbora BSC, ki je že oblikoval okvir spremljanja makrobonitetnih gibanj ⁽⁶⁾. Predlog sklepa navaja, da je za zaščito finančne stabilnosti na ravni odborov nadzornikov potreben sistem za zgodnje zaznavanje potencialnih čezmejnih in medsektorskih tveganj ter da je v zvezi s tem vloga odbora CEBS, da zaznava mikrobonitetna tveganja v bančnem sektorju in redno poroča o rezultatih ⁽⁷⁾. Glede tega ima ECB naslednje pripombe.

Prvič, ECB poudarja, da bi morala biti interakcija med odboroma BSC in CEBS v predlogu sklepa omenjena z bolj pozitivnim prizvokom, ki bi odražal obstoječe sodelovanje med vsemi tremi odbori na ravni tri in odborom BSC. Zato bi se v predlogu sklepa namesto omembe, da je treba preprečiti prekrivanje z delom odbora BSC, lahko poudarila potreba po tesni medsebojni povezavi med temi odbori in odborom BSC ⁽⁸⁾.

Poleg tega sta se odbora CEBS in BSC v izogib podvojevanju dela že dogovorila o organizaciji njune interakcije pri rednem ocenjevanju tveganj in spremljanju finančne stabilnosti. Medtem ko se odbor BSC skladno s svojimi pooblastili osredotoča na zaznavanje glavnih bonitetnih tveganj za finančni sistem in za bančni sektor, se odbor CEBS osredotoča na proaktivno prepoznavanje posebnih tveganj, nadzorstvenih težav in možnih ukrepov politike.

Drugič, po predlogu sklepa se od odbora CEBS zahteva, da, kadar je to potrebno, „opozori druge odbore nadzornikov, finančne ministre in nacionalne centralne banke o potencialnih ali neposrednih težavah, da se zagotovijo pravočasni preventivni ali popravni ukrepi“ ⁽⁹⁾. ECB predlaga, da se v izogib možnim problemom glede zaupnosti v primeru prenosa nadzornih informacij o posameznih bankah na finančna ministrstva ta določba pojasni.

⁽¹⁾ Člen 4(1)(e) predloga sklepa.

⁽²⁾ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES glede bank, pridruženih centralnim institucijam, nekaterih postavk lastnih sredstev, velikih izpostavljenosti, nadzornih režimov in kriznega upravljanja, COM(2008) 602 konč. Direktiva o kapitalskih zahtevah se razume tako, da zajema Direktivo 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (preoblikovano) (UL L 177, 30.6.2006, str. 1) in Direktivo 2006/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o kapitalski ustreznosti investicijskih podjetij in kreditnih institucij (preoblikovano) (UL L 177, 30.6.2006, str. 201).

⁽³⁾ Sklepi Sveta o Nadzornem okviru EU in ukrepih za zagotavljanje finančne stabilnosti v EU, ki jih je svet Ecofin sprejel dne 14. maja 2008, dostopni na naslovu

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st08/st08515-re03.sl08.pdf>.

⁽⁴⁾ Uvodna izjava 21 in člen 5(5) predloga sklepa.

⁽⁵⁾ Evropska komisija, DG Notranji trg, Javni posvetovalni dokument k sklepom Komisije o ustanovitvi CESR, CEBS & CEIOPS (*Public Consultation Paper on Amendments to Commission Decisions establishing CESR, CEBS & CEIOPS*), 23. maj 2008, str. 11, dostopen na naslovu

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/consultation_en.pdf.

⁽⁶⁾ Odstavek 7 Mnenja ECB CON/2004/7 z dne 20. februarja 2004 na zahtevo Sveta Evropske unije o predlogu za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktiv Sveta 73/239/EGS, 85/611/EGS, 91/675/EGS, 93/6/EGS in 94/19/ES ter Direktiv 2000/12/ES, 2002/83/ES in 2002/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta za vzpostavitev nove organizacijske strukture odborov za finančne storitve (UL C 58, 6. 3. 2004, str. 23 – slovenska različica ni na razpolago).

⁽⁷⁾ Uvodna izjava 20 in člen 5(2), prvi odstavek predloga sklepa.

⁽⁸⁾ Tesno sodelovanje med odboroma CEBS in BSC se že odraža v revidirani ustanovni listini odbora CEBS, ki je stopila v veljavo 10. julija 2008 in je dostopna na spletni strani odbora CEBS na naslovu <http://www.c-eps.org> (glej, na primer, člene 1(4), 4(5) in 6(4) ustanovne listine odbora CEBS).

⁽⁹⁾ Člen 5(1) predloga sklepa.

Tretjič, predlog sklepa določa, da odbor CEBS vsaj četrtletno predloži Komisiji, Ekonomsko-finančnemu odboru (EFC) in Evropskemu parlamentu svoje ocene ključnih tveganj in ranljivosti v bančnem sektorju ⁽¹⁾. Izkušnje odbora BSC pri sporočanju rezultatov makrobonitetnih analiz odboru EFC kažejo, da bi bilo v normalnih časih bolj primerno polletno poročanje.

2.3 Finančni konglomerati (člen 11)

Predlog sklepa določa, da se sodelovanje med odboroma CEBS in CEIOPS na področju nadzora nad finančnimi konglomerati izvaja v Skupnem odboru za finančne konglomerate. Ker ECB že sodeluje pri delu obstoječega Začasnega delovnega odbora za finančne konglomerate (*Interim Working Committee on Financial Conglomerates*) in tudi evropskega Odbora za finančne konglomerate (*European Financial Conglomerates Committee*), bi se moralo sodelovanje ECB kot opazovalke omeniti skupaj s Komisijo in odborom CESR.

2.4 Glasovanje s kvalificirano večino (člen 14)

Dne 7. oktobra 2008 je svet Ecofin pozdravil sporazum, ki so ga dosegli nadzorni organi v odborih na ravni tri, s katerim so v svoje ustanovne listine vključili odločanje s kvalificirano večino ⁽²⁾. Predlog sklepa določa, da se odločitve odbora CEBS „sprejemajo s 1. kvoto najmanj 255/345 ponderiranih glasov in 2. navadno večino držav članic“ ⁽³⁾. Ustanovna listina odbora CEBS nasprotno določa, da „se odločitve sprejemajo z najmanj 255 glasovi za, ki jih oddata vsaj dve tretjini držav članic“. ECB ugotavlja, da sta oba postopka predvidena v določbah Pogodbe o odločanju s kvalificirano večino ⁽⁴⁾. Toda zaradi pravne varnosti ECB priporoča, da se zagotovi skladnost med pravili glasovanja po predlogu sklepa in pravili ustanovne listine odbora CEBS, kar bo morda zahtevalo uvedbo neposrednega sklicevanja na upoštevne določbe Pogodbe v predlogu sklepa.

3. Predlagane spremembe besedila

Za primer, ko bi zgornji predlogi vodili v spremembe predlaganega sklepa, so predlagane spremembe besedila navedene v Prilogi.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB po tem, ko bo Komisija sprejela in objavila sklep o ustanovitvi Odbora evropskih bančnih nadzornikov.

V Frankfurtu na Majni, 7. novembra 2008

Podpredsednik ECB
Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ Člen 5(2) predloga sklepa.

⁽²⁾ Sklepi Sveta, ki jih je svet Ecofin sprejel 7. oktobra 2008, dostopni na naslovu http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/Ecofin/103250.pdf.

⁽³⁾ Člen 14 predloga sklepa.

⁽⁴⁾ Člen 205(2) Pogodbe (kakor je bila nazadnje spremenjena v zvezi s pristopom Bolgarije in Romunije k Evropski uniji) določa dve možnosti. Odvisno od vrste akta Sveta, tj. od tega, ali Pogodba zahteva, da se akt sprejme na predlog Komisije ali ne, je za sprejetje odločitev potrebnih najmanj 255 glasov za, ki predstavljajo bodisi (i) večino članov bodisi (ii) najmanj dve tretjini članov.

PRILOGA

PREDLAGANE SPREMEMBE BESEDILA

Besedilo, ki ga predlaga Komisija ⁽¹⁾	Spremembe, ki jih predlaga ECB
Sprememba 1	
Uvodna izjava 21 predloga sklepa	
(21) Za ustrezno obravnavanje medsektorskih vprašanj mora biti delo Odbora tesno povezano z dejavnostmi Odbora evropskih nadzornikov za zavarovanja in poklicne pokojnine in Odbora evropskih zakonodajalcev za vrednostne papirje. To je zlasti pomembno pri obvladovanju morebitnih medsektorskih tveganj za finančno stabilnost. Posebno pozornost je treba nameniti preprečevanju prekrivanja z delom Odbora za bančni nadzor evropskega sistema centralnih bank.	(21) Za ustrezno obravnavanje medsektorskih vprašanj mora biti delo Odbora tesno povezano z dejavnostmi Odbora evropskih nadzornikov za zavarovanja in poklicne pokojnine in Odbora evropskih zakonodajalcev za vrednostne papirje. To je zlasti pomembno pri obvladovanju morebitnih medsektorskih tveganj za finančno stabilnost. Posebno pozornost je treba nameniti preprečevanju prekrivanja z delom Odbora za bančni nadzor evropskega sistema centralnih bank. Odbor se mora tesno povezati tudi z Odborom za bančni nadzor Evropskega sistema centralnih bank.
<u>Utemeljitev</u> – Glej odstavek 2.2 tega mnenja	
Sprememba 2	
(Novi) člen 4(1)(g) predloga sklepa	
	(g) omogoča pregledovanje praktične uporabe nezavezujočih smernic, priporočil in standardov, ki jih sprejme Odbor.
<u>Utemeljitev</u> – Glej odstavek 2.1 tega mnenja	
Sprememba 3	
Člen 5(2) predloga sklepa	
2. Odbor vsaj četrletno predloži svoje ocene mikrobonitetnih gibanj, tveganj in ranljivosti v bančnem sektorju Komisiji, Ekonomsko-finančnemu odboru in Evropskemu parlamentu.	2. Odbor vsaj četrletno dvakrat na leto predloži svoje ocene mikrobonitetnih gibanj, tveganj in ranljivosti v bančnem sektorju Komisiji, Ekonomsko-finančnemu odboru in Evropskemu parlamentu.
<u>Utemeljitev</u> – Glej odstavek 2.2 tega mnenja	
Sprememba 4	
Člen 5(4) predloga sklepa	
4. Odbor tesno sodeluje z Odborom evropskih nadzornikov za zavarovanja in poklicne pokojnine in z Odborom evropskih zakonodajalcev za vrednostne papirje, da zagotovi ustrezno obravnavanje medsektorskega razvoja, tveganj in ranljivosti.	4. Odbor tesno sodeluje z Odborom evropskih nadzornikov za zavarovanja in poklicne pokojnine in , z Odborom evropskih zakonodajalcev za vrednostne papirje in Odborom za bančni nadzor Evropskega sistema centralnih bank , da zagotovi ustrezno obravnavanje medsektorskega razvoja, tveganj in ranljivosti.
<u>Utemeljitev</u> – Glej odstavek 2.2 tega mnenja	

Besedilo, ki ga predlaga Komisija ⁽¹⁾	Spremembe, ki jih predlaga ECB
Sprememba 5	
Člen 5(5) predloga sklepa	
5. Odbor nameni posebno pozornost preprečevanju prekrivanja z delom Odbora za bančni nadzor Evropskega sistema centralnih bank.	5. Odbor nameni posebno pozornost preprečevanju prekrivanja z delom Odbora za bančni nadzor Evropskega sistema centralnih bank.
<u>Utemeljitev</u> – Glej odstavek 2.2 tega mnenja	
Sprememba 6	
Člen 11 predloga sklepa	
Sodelovanje na področju nadzora nad finančnimi konglomerati med Odborom in Odborom evropskih nadzornikov za zavarovanja in poklicne pokojnine se izvaja v Skupnem odboru za finančne konglomerate. Komisija in Odbor evropskih zakonodajalcev za vrednostne papirje sta vabljeni k udeležbi v Skupnem odboru za finančne konglomerate kot opazovalca.	Sodelovanje na področju nadzora nad finančnimi konglomerati med Odborom in Odborom evropskih nadzornikov za zavarovanja in poklicne pokojnine se izvaja v Skupnem odboru za finančne konglomerate. Komisija, Odbor evropskih zakonodajalcev za vrednostne papirje in Evropska centralna banka so vabljeni k udeležbi v Skupnem odboru za finančne konglomerate kot opazovalci.
<u>Utemeljitev</u> – Glej odstavek 2.3 tega mnenja	
<p>(¹) Ker je bilo besedilo, o katerem je bila ECB zaprosena za mnenje, dostopno samo v angleškem jeziku, prevodi temeljijo na jezikovnih različicah končnega besedila sklepa, kakor je bil sprejet dne 23. januarja 2009 (C(2009) 177 konč.), vendar s temi besedili niso identični.</p>	