EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.8.2014
COM(2014) 508 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om Europeiska systemrisknämndens (ESRB) uppdrag och organisation

{SWD(2014) 260 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om Europeiska systemrisknämndens (ESRB) uppdrag och organisation

1. INLEDNING

Den globala finanskrisen 2008 visade på brister i Europeiska unionens rättsliga och tillsynsmässiga ramverk. Tillsynen var fortfarande nationsvis uppsplittrad, inte tillräckligt fokuserad på ömsesidiga beroendeförhållanden inom det finansiella systemet, informationsutbytet var otillräckligt liksom samordningen mellan tillsynsmyndigheter och makrotillsyn gavs liten vikt. Med utgångspunkt i rekommendationerna i Larosière-rapporten från 2009[1]inrättades 2010 en ny myndighet med ansvar för makrotillsyn för hela EU, – europeiska systemrisknämnden (ESRB), som en del av det nya europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) som även innefattar tre europeiska sektorsspecifika mikrotillsynsmyndigheter, de europeiska tillsynsmyndigheterna[2].

I enlighet med artikel 20 i förordningen om inrättande av ESRB[3],görs i denna rapport en översyn av ESRB:s uppdrag och organisation, inklusive frågor som rör utseendet av ordförande i ESRB, mot bakgrund av de senaste tre årens erfarenheter. I enlighet med artikel 5.1 i förordningen, utses ECB:s ordförande till ordförande i ESRB för en första mandatperiod på fem år efter det att förordningen trätt i kraft, dvs. den 16 december 2010. För efterföljande mandatperioder ska ordföranden i ERSB utses enligt former som ännu ej fastställts. Denna rapport uppfyller också rapporteringskravet i artikel 8 i den andra förordningen om ESRB[4]som anger formerna för ECB:s stöd till ESRB.

Av konsekvensskäl, och eftersom de fyra myndigheter ingår i samma tillsynssystem, har kommissionen beslutat att göra en samfälld översyn av ESRB och ESA-myndigheterna i syfte samtidigt att anta och offentliggöra två granskningsrapporter – , en som täcker ESRB och en som täcker de europeiska tillsynsmyndigheterna – . Syftet med denna rapport är att bedöma ESRB:s uppdrag och organisation sedan starten i enlighet med översynsklausulerna i de båda ESRB-förordningar. Förutom förstahandserfarenhet genom sitt deltagande som medlem av ESRB:s styrelse samt i ESRB:s övriga styrande eller rådgivande organ, inhämtade kommissionen information för sin översyn från flera olika källor. Kommissionen analyserade först och främst vittnesmål från den offentliga utfrågningen om översynen av ESFS den 24 maj 2013. Kommissionen bedömde för det andra den erhållna återkopplingen från samrådsprocessen, som pågick mellan den 26 april och den 31 juli 2013. Denna process inbegrep ett offentligt samråd och ett riktat samråd, inklusive mer detaljerade och tekniska frågor riktade till de europeiska tillsynsmyndigheterna, nationella myndigheter, relevanta institut och organ och nyckelintressenter. Kommissionen mottog totalt 137 svar (94 på offentliga samrådet och 43 på det

---

1 Rapport från gruppen på hög nivå för finansiell tillsyn (ledd av Jacques de Larosière) av den 25 februari 2009; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

2 För förordningarna om inrättande av ESA-myndigheterna hänvisas till EUT L 331, 15.12.2010, s. 12.

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd (EUT L 331, 15.12.2010, s. 1).(ESRB-förordningen).

4 Rådets förordning (EU) nr 1096/2010 av den 17 november 2010 om tilldelning till Europeiska centralbanken av särskilda uppgifter angående Europeiska systemrisknämndens verksamhet (EUT L 331, 15.12.2010, s. 162).

riktade samrådet). För det tredje beaktade kommissionen bidraget från ESRB:s högnivågrupp om översynen av ESRB[5] liksom de europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamt yttrande om översynen av ESRB[6]. Kommissionen tog dessutom hänsyn till andra studier och rapporter i ämnet som IMF lade fram[7]. Slutligen beaktades noga den studie som Europaparlamentet[8] beställt om översynen av ESRB och Europaparlamentets resolution med rekommendationer till kommissionen om översynen av ESFS[9] och de diskussioner som föregick den. Med beaktande av bidrag från dessa olika externa källor – , nedan helt enkelt kallade intressenter – har kommissionen gått vidare med den bedömning som föreskrivs i den relevanta lagstiftningen[10].

Bedömningen av systemrisknämndens funktion vid denna tidpunkt är en komplicerad uppgift främst av två skäl. För det första är det svårt att bedöma hur väl ESRB har fungerat som en framåtblickande makroprudentiell myndighet eftersom den inrättades när den finansiella krisen var som djupast, medan dess huvudsakliga uppgift är att förhindra uppkomsten av sådana kriser. För det andra är två betydande reformer av det finansiella ramverket på väg att genomföras som kommer att påverka ESRB:s uppgift, nämligen inrättandet av en gemensam tillsynsmekanism (SSM)[11] i euroområdet – och i medlemsstater utanför euroområdet som har upprättat ett nära samarbete med ECB – – samt bestämmelserna som rör makrotillsynsinstrument i det nya kapitalkravsdirektivet och den nya kapitalkravsförordningen (CRD IV/CRR)[12]. De följande avsnitten i rapporten

---

5 ESRB, högnivågruppen för översynen av ESRB, bidrag till översynen av ESRB (som föreskrivs i ESRB-förordningen), mars 2013: http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8 .

6 Gemensamt yttrande från ESA – om översyn av Europeiska systemrisknämnden (ESRB, av den 17 december 2013, ESA-2013-035; https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf)

Europeiska unionen: Offentliggörande av dokumentation avseende bedömningsprogrammet för den finansiella sektorn —Teknisk not om makrotillsyn och ESRB:s roll IMF landrapport nr 13/70, Mars 2013.

8 Europaparlamentets, översyn av det nya europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) – Del 2: Arbetet inom Europeiska systemrisknämnden (ESRB) (författare: Samuel McPhilemy och John Roche (Oxford Analytica)), Oktober 2013: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507490/IPOL-ECON_ET(2013)507490_EN.pdf

9 Europaparlamentets resolution av den 11 mars 2014 med rekommendationer till kommissionen om översynen av det europeiska systemet för finansiell tillsyn (EFSF) (2013/2166(INL)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#top .

10 Jfr. artikel 20 i ESRB-förordningen och artikel 8 i rådets förordning (EU) nr 1096/2010. ECB:s yttrande väntas.

11 Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63). (förordning om inrättandet av en gemensam tillsynsmekanism).

12 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

fokuserar på ESRB:s verksamhet fram till idag, lyfter fram ESRB:s främsta starka sidor och resultat och identifierar områden för möjliga förbättringar.

2. HUR ESRB HAR FUNGERAT (UPPDRAG OCH ORGANISATION) SEDAN DEN INRÄTTADES

2.1. ESRB:s uppdrag

ESRB:s uppdrag definieras i vid mening i ESRB-förordningen. ESRB ansvarar för makrotillsynen av det finansiella systemet i unionen för att bidra till att förhindra eller minska systemrisker för den finansiella stabiliteten till följd av skeenden inom det finansiella systemet. Det bidrar till att den inre marknaden fungerar smidigt och på så sätt säkerställer att finanssektorn spelar en roll när det gäller att främja hållbar ekonomisk tillväxt. I ESRB-förordningen definieras systemrisk som en ”risk för störningar i det finansiella systemet med potentiellt allvarliga negativa konsekvenser för den inre marknaden och den reala ekonomin. Alla typer av finansiella mellanhänder, marknader och av infrastruktur kan vara potentiellt systemviktiga i någon utsträckning ”[13].

I ESRB-förordningen understryks ESRB:s förebyggande roll i att den bör ”bidra till att förebygga systemrisker” och ”förhindra perioder av utbredd finansiell oro”. Därutöver bör ESRB ”identifiera och rangordna systemrisker”.

ESRB fullgör inom ramen för sitt makrotillsynsuppdrag ett antal nyckelfunktioner, nämligen risköervakning, riskbedömning och slutligen, i förekommande fall, antagandet av varningar och rekommendationer om korrigerande åtgärder[14]. ESRB har förutom policyrekommendationer offentliggjort ett antal dokument som rör dess verksamhet och analysarbete, kvartalsvisa risksammanställningar, rapporter från den rådgivande vetenskapliga kommittén (ASC) och andra enstaka skrifter och kommentarer samt två årsrapporter. Enligt ESRB-förordningen får ESRB endast utfärdar varningar och rekommendationer som är icke-bindande men för vilka förfarandet ”agera eller förklara” gäller. Användningen av icke-bindande instrument ger ESRB möjligheten att interagera fritt med varje myndighet som arbetar med finansiella frågor och ger större spelrum vid utarbetandet av eventuella rekommendationer. ESRB har åberopat sitt inflytande och auktoritet (dvs. erkänt goda rykte) för att garantera att lämpliga åtgärder vidtas till följd av dess varningar och rekommendationer. Varningar och rekommendationer kan offentliggöras efter ett beslut av ESRB:s styrelse från fall till fall. Hittills har ESRB har offentliggjort sju politiska rekommendationer[15].

Med ikraftträdandet av de ramverket för makrotillsyn i det nya kapitalkravsdirektivet och den nya kapitalkravsförordningen (CRD IV/CRR) den 1 januari 2014, är ESRB på väg att utveckla en analytisk och organisatorisk ram

---

[13] Jfr artikel 2 c i ESRB-förordningen.

[14] Jfr artikel 3 i ESRB-förordningen.

[15] Rekommendation om utlåning i utländsk valuta (EUT C 342, 22.11.2011, s. 1). Rekommendation om finansiering i USA-dollar (EGT C 72, 10.03.2012, s. 1), rekommendation om nationella myndigheters mandat när det gäller makrotillsyn (EUT C 41, 14.2.2012, s. 2). Rekommendation om kreditinstitutens finansiering (EGT C 119, 25.4.2013, s. 1), rekommendation om penningmarknadsfonder (EUT C 146, 25.5.2013, s. 1). Rekommendation om makrotillsynspolitikens mellanliggande mål och instrument (EUT C 170, 15.6.2013, s. 1). Rekommendation om vägledning för fastställande av konjunkturutjämnande buffertkvoter (ESRB/2014); 30.6.2014).

för att kunna påta sig de nya uppgifter den tilldelats i kraft av lagstiftningen, dvs. att avge yttranden och/eller rekommendationer till medlemsstater när det gäller användningen av de nya verktygen för makrotillsyn (dvs. konjunkturutjämnande kapitalbuffertar, systemriskbuffertar), inbegripet möjligheten att i enlighet med artikel 458 i kapitalkravsförordningen införa striktare tillsynskrav (”flexibilitetsklausulen”). I syfte att göra ramverket för makrotillsyn operationellt offentliggjorde ESRB i mars 2014 en huvudrapport[16] med en första översikt över de nya ramverket för makrotillsyn i EU samt en detaljerad handbok[17] som syftar till att ge vägledning till nationella myndigheter i användningen av de nya instrumenten. ECB kommer också att spela en central roll på detta område i framtiden. Enligt artikel 6 i förordningen om inrättande av den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) kommer ECB att ha specifika makrotillsynsbefogenheter i euroområdet – och i medlemsstater utanför euroområdet som har upprättat ett nära samarbete med ECB–och kommer särskilt att kunna påtvinga striktare makroprudentiella buffertar ände som antagits på nationell nivå.

2.2. ESRB:s organisation

ESRB har en komplicerad organisationsstruktur, som återspeglar en önskan att samla nödvändig expertis både på nationell nivå – där nationella centralbanker och tillsynsorgan ingår, och på europeisk nivå – där ECB, kommissionen, Ekonomiska och finansiella kommittén (EFC), och de europeiska tillsynsmyndigheterna ingår. ESRB:s institutionella ram består av en styrelse, en styrkommitté, en rådgivande teknisk kommitté (ATC) och en rådgivande vetenskaplig kommitté (ASC). Stöd i arbetet i dessa olika fora ges av ESRB:s sekretariat[18]. ESRB:s styrelse, som för närvarande består av 67 medlemmar, är det huvudsakliga beslutsfattande organet i ESRB. Var och en av de för närvarande 38 styrelseledamöterna med rösträtt[19] har en röst och styrelsen beslutar normalt med enkel majoritet. Två tredjedelars majoritet krävs för att anta en rekommendation eller för att offentliggöra en varning eller rekommendation[20]. Styrelseledamöter utan rösträtt (för närvarande 29 ledamöter) inbegriper en företrädare på hög nivå från varje medlemsstat från respektive behörig nationell tillsynsmyndighet och ordföranden i Ekonomiska och finansiella kommittén. Omröstningsreglerna inom styrelsen bedömdes av berörda aktörer vara lämpliga. Styrkommittén som består av 14 styrelseledamöter ansvarar för förberedelserna inför styrelsens möten. Den rådgivande tekniska kommittén avspeglar styrelsens sammansättning på en mer

---

16 Huvudrapport (s. k. flaggskeppsrapport) om makrotillsynspolitik inom banksektorn. http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8.

17 ESRB:s handbok om makrotillsynspolitiken inom banksektorn operationell. http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9

18 Artikel 2 e i rådets förordning (EU) nr 1096/2010.

19 Ordföranden och vice ordföranden i ECB. De nationella centralbankscheferna. En ledamot av kommissionen. Ordföranden i Europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska bankmyndigheten). Ordföranden i Europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten). Ordföranden i Europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten). Ordföranden och de två vice ordförandena i den rådgivande vetenskapliga kommittén. Ordföranden i rådgivande tekniska kommittén.

20 Artikel 10 i ESRB-förordningen.

teknisk nivå. Den rådgivande vetenskapliga kommittén har inrättats för att få ett annorlunda och mer externt, vetenskapligt perspektiv på ESRB:s arbete. Den består av 15 ledamöter som företräder ett brett spektrum av kompetens och sakkunskap.

ESRB är beroende av ECB för analys-, ekonomiskt och administrativt stöd. Vid tidpunkten för inrättandet av ESRB styrdes valet av ECB som värdinstitution av en rad överväganden. Det främsta målet var att dra nytta av ECB:s befintliga sakkunskap på området finansiell stabilitet. Det nära sambandet mellan makrotillsyn och penningpolitik ansågs också vara en tillgång. Det faktum att ESRB skulle kunna dra fördel av det analytiska, finansiella och administrativa stödet från ECB ansågs avgörande för framtida framgång. Än viktigare skulle ESRB kunna dra nytta av ECB:s synlighet, oberoende och goda renommé. I samma tankegång beslutades det att ESRB:s förste ordförande skulle vara ordföranden i ECB för en period av fem år. Eftersom ESRB har inga bindande befogenheter, men i stället förlitar sig på moralisk övertalning och kollegialt tryck, ansågs det lämpligt att välja en känd och trovärdig figur som ordförande för ESRB. I översynsklausulen i ESRB-förordningen hänvisas särskilt till formerna för att utse eller välja ordförande i ESRB[21].

ESRB är ansvarig inför Europaparlamentet och rådet. Den är skyldig att lämna information om sin verksamhet till Europaparlamentet och rådet[22]. Minst en gång om året, och oftare i händelse av utbredd finansiell oro, inbjuds ESRB:s ordförande till en utfrågning i Europaparlamentet. Utfrågningar av ESRB:s ordförande hålls i allmänhet parallellt med utfrågningar av ECB:s ordförande. ESRB:s ordförande håller även konfidentiella muntliga diskussioner minst två gånger om året med ordföranden och vice ordförandena i Europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor.

ESRB är en del av ESFS och särskild vikt har i inrättandeförordningarna lagts vid samspelet mellan ESRB och de europeiska tillsynsmyndigheterna. En av de viktigaste lärdomarna av den finansiella krisen var att det för att ha ett stabilt finansiellt system krävs att ansvariga för tillsyn på mikronivå nära samverkar med tillsynsansvariga å den nya makronivån. Båda pelarna i det nya tillsynssystemet är grundläggande för att uppnå värdefulla synergieffekter mellan mikro- och makronivån, ömsesidigt förstärka effekterna på den finansiella stabiliteten och dra nytta av en fullt integrerad tillsynsram. Nära samverkan säkerställs genom överlappande medlemskap i de fyra myndigheterna. I förordningarna om inrättande av de europeiska tillsynsmyndigheterna[23] specificeras också vilka förfaranden de europeiska tillsynsmyndigheterna ska följa för att vidta åtgärder som svar på ESRB:s rekommendationer och hur de europeiska tillsynsmyndigheterna bör använda sina befogenheter för att säkerställa att rekommendationer som riktats till en eller flera behöriga nationella tillsynsmyndigheter följs upp i tid. Samarbete mellan ESRB och de europeiska tillsynsmyndigheterna är också viktigt när det gäller stresstester.

3. UTVÄRDERING AV ESRB:S ARBETE: FRÄMSTA STARKA SIDOR OCH OMRÅDEN INOM VILKA FÖRBÄTTRINGAR KAN GÖRAS

Berörda aktörer var i många tillfredsställda med ESRB:s arbete under de första åren sedan starten. Nästan alla betonade vikten av makrotillsyn att och medlemsstaternas

[21] Jmfr. artikel 20 jämförd med artikel 5 i ESRB-förordningen.
[22] Jfr artikel 19 i ESRB-förordningen.
[23] Jmfr. artikel 36 i förordningen om inrättandet av de europeiska tillsynsmyndigheterna (se fotnot 2). 2).

behov att samordna användningen av verktygen för makrotillsyn. Berörda aktörer ansåg generellt sett att det var för tidigt att bilda sig en underbygd uppfattning om effekterna av ESRB:s varningar och rekommendationer. ESRB har just färdigställt sin konsekvensbedömningsram och det behövs mer tid för att få en bättre och mer djupgående bedömning av hur adressater har reagerat.

Medan ESRB ses som en nyckelkomponent i det europeiska systemet för finansiell tillsyn har många berörda aktörer identifierat områden för förbättringar. Dessa områden för förbättringar rör främst organisatorisk identitet, intern styrning och de verktyg som finns att tillgå (dvs. varningar och rekommendationer).

3.1. STARKA SIDOR

ESRB:s starka sidor och goda resultat har framhållits av många berörda aktörer. ESRB bygger på en unik och bred sakkunskap, den har lyckats öka medvetenheten om frågor som rör finansiell stabilitet bland beslutsfattare, och den har redan börjat utveckla användbara och lovande analysarbete, framför allt om sammanlänkningsgraden.

Vad gäller ESRB:s uppdrag och befogenheter, delade de allra flesta berörda aktörer uppfattningen att ESRB:s mandat var tillräckligt brett och alla berörda aktörer var positiva till den framåtblickande och förebyggande tonvikten i ESRB:s mandat. Alla berörda parter också var nöjda med den icke-bindande karaktären i ESRB:s varningar och rekommendationer, som ansågs väl anpassad till ESRB:s breda mandat och tillämpningsområde. Ingen av de berörda aktörerna har efterlyst någon förändring på detta område. Det finns en bred enighet om att ”reagera eller förklara” bör förbli en central del av systemet för varningar och rekommendationer, som bör kunna leverera dessa i rätt tid och på ett flexibelt sätt.

Under hela krisen har ESRB har utgjort ett unikt forum för diskussioner på högsta nivå mellan centralbanker, nationella tillsynsmyndigheter och europeiska myndigheter i frågor som rör finansiella stabilitet. ESRB samlar en bred sakkunskap över alla finansiella sektors- och landgränser, vilket av många berörda aktörer ses som en viktig styrka. Berörda aktörer ansåg allmänt att ESRB.s sekretariat har en positiv roll. Sekretariatet har spelat en avgörande roll vid införandet av interna procedurer, utveckling av arbetsmetoder och verktyg (t.ex. ESRB:s webbplats, ESRB:s IT-applikationer) och för att förbereda och organisera möten på ett effektivt sätt. Sekretariatet deltog även aktivt i ESRB:s analytiska arbete. Vissa berörda aktörer ansåg emellertid att de resurser som anslås till ESRB:s sekretariat var otillräckliga.

ESRB har bidragit till införandet av en makrotillsynsdimension på ekonomisk politik och regleringar. Makrotillsynspolitik utgjorde den främsta innovationen i de Larosière-rapporten. Före inrättandet av ESRB, fanns det ingen myndighet i Europeiska unionen som aktivt arbetade med den makrotillsyn. Medan de europeiska tillsynsmyndigheterna i huvudsak var uppbyggda kring verksamhet som redan utfördes på nationell nivå, var ESRB:s behörighetsområde till stor del obruten mark. ESRB har på grund av sin verksamhet, framför allt men inte enbart genom sina varningar och rekommendationer, ökat medvetenheten bland de politiska beslutsfattarna om systemrisker och frågor som rör finansiell stabilitet.

ESRB har en nyckelroll när det gäller att införa ett ramverk för makrotillsyn i Europeiska unionen. Den rådgivande tekniska kommittén deltar aktivt i arbetet på att införa ett enhetligt ramverk mellan medlemsstater. Den har utarbetat två rekommendationer i detta syfte, som båda har antagits och offentliggjorts av styrelsen; en rekommendation om nödvändigheten att inrätta nationella

makrotillsynsmyndigheter med ett särskilt mandat och en om makrotillsynspolitikens mål och medel. Rekommendationen om makrotillsynsmyndigheter fick ett mycket påtagligt genomslag. För att svara upp till rekommendationerna–och även som en konsekvens av ikraftträdandet av det nya kapitalkravsdirektivet och den nya kapitalkravsförordningen CRD IV/CRR i januari 2014, där det krävs att medlemsstaterna ska utse en särskild myndighet med ansvar för att aktivera de nya kapitalkravsbuffertarna–, har alla medlemsstater antingen redan inrättat eller är i färd att inrätta nationella makrotillsynsmyndigheter (samtidigt som det bör noteras att inte alla dessa myndigheter för närvarande är företrädda i ESRB). ESRB:s nya roll som samordnare av medlemsstaternas makrotillsynspolitik enligt det nya kapitalkravsdirektivet och den nya kapitalkravsförordningen (CRD IV/CRR) är förenlig med de mål som fastlagts i ESRB-förordningen om att den bör direkt kunna bidra till att skapa en integrerad tillsynsstruktur inom unionen som är nödvändig för att främja rättidiga och konsekventa politiska reaktioner från medlemsstaternas sida, för att på så sätt förhindra skiljaktiga strategier och förbättra den inre marknadens funktion.. Med tanke på ECB:s kommande makrotillsynsbefogenheter i euroområdet och i medlemsstater utanför euroområdet som har inrättat ett nära samarbete med ECB måste en lämplig samverkan mellan ECB och ESRB säkerställas.

ESRB håller på att ta fram ett viktigt analysarbete om övergripande makrotillsynsfrågor (t.ex. alltför stor bankverksamhet, sammanlänkningsgrad). Det nyligen slutförda arbetet om spridningskanaler via kreditswappar (CDS) eller interbankfinansiering är särskilt intressant i det avseendet. Många berörda parter har framhållit betydelsen av detta aktuella arbete och har föreslagit att det bör utvecklas ytterligare. Mikrotillsynsmyndigheternas deltagande i ESRB:s arbete liksom ESRB:s deltagande i de europeiska tillsynsmyndigheternas arbete är avgörande för att säkerställa att den makroprudentiella riskbedömningen baseras på fullständig och korrekt information. Generellt sett bedöms samarbetet mellan ESRB och de europeiska tillsynsmyndigheterna ha fungerat väl, men många berörda aktörer skulle välkomna mer gemensamma insatser – , t.ex. inrättandet av en gemensam riskkontrolltavla. ("risk dashboard") ESRB:s ökande roll i samband med stresstester är också värd att notera och har välkomnats av många berörda aktörer.

Berörda aktörer ansåg att de nuvarande arrangemangen för ansvarsutkrävande var lämpliga, eftersom de möjliggör en verklig dialog och samtidigt garanterar full konfidentialitet för känsliga uppgifter.

3.2. MÖJLIGA FÖRBÄTTRINGAR

De områden för potentiella förbättringar som lyftes fram av berörda aktörer rörde huvudsakligen tre aspekter: ESRB:s organisatoriska identitet, ESRB:s interna organisation och dess arbetsstrukturer, samt de verktyg och befogenheter som nämnden förfogar över, vilka skulle kunna utökas för att förstärka varningsfunktionen.

3.2.1. Organisatorisk identitet

Att anförtro ordförandeskapet i ESRB till ECB:s ordförande under de första fem åren efter ESRB:s inrättade har gjort det möjligt för ESRB att dra fördel av ECB:s synlighet, oberoende och goda anseende. Eftersom det första ordförandemandatet kommer att löpa ut fem år efter ikraftträdandet av ESRB-förordningen, dvs. den 16 december 2015, kommer förordningen att behöva ses över för att säkerställa rättslig klarhet. Eftersom ESRB inte har bindande befogenheter, utan bygger på moralisk

övertalning och kollegialt tryck, har en välkänd och trovärdig person som ordförande i ESRB många förtjänster.

Många berörda aktörer betonade behovet att stärka ESRB:s identitet. Många berörda parter insisterade på behovet av att stärka ESRB:s oberoende och samtidigt fortsatt göra det möjligt för nämnden att förlita sig på ECB:s goda anseende och sakkunskap. Denna fråga togs även upp i Europaparlamentets resolution. I detta avseende har en del berörda aktörer föreslagit möjligheten till en dualistisk ledningsstruktur. ESRB skulle kunna fortsätta att ledas av ECB:s ordförande, men en ny tjänst som heltidsanställd verkställande direktör kunde inrättas. Medan ECB:s ordförande skulle fortsätta att vara ordförande för ESRB styrelse, det högsta beslutande organ i ESRB, skulle den verkställande direktören bli ansvarig för den löpande verksamheten i ESRB och skulle även kunna företräda ESRB i vissa viktiga fora, t.ex. i Ekonomiska och finansiella kommittén. Att utse en ”verkställande ledningsperson” rekommenderades också i Europaparlamentets resolution.

3.2.2. Intern organisation och arbetsstrukturer

Enligt flertalet berörda aktörer skulle ESRB:s nuvarande struktur och styrelseformer kunna förbättras för att för säkerställa ett effektivare beslutsfattande.

Styrelsens storlek skulle kunna minskas. Nästan alla berörda aktörer har pekat på den stora styrelsen (67 ledamöter) som ett potentiellt problem, och vissa har också på motsvarande sätt lyft fram storleken på de rådgivande tekniska kommittén. Samtidigt som det generellt sett anses vara en tillgång att kunna samla ett brett spektrum av sakkunskap, betonade många berörda aktörer att den nuvarande storleken på styrelsen har nackdelar för hur möten och diskussioner faktiskt fungerar, möjligheten att utbyta konfidentiell och känslig information samt för ett smidigt beslutsfattande. Styrkommittén, vars storlek är mer begränsad (dvs. 14 styrelseledamöter), är mer lämpad för diskussioner om känsliga frågor, men den är inte behörig att fatta beslut och dess roll är således begränsad till att förbereda styrelsens sammanträden. En del berörda aktörer har föreslagit att en ökad mötesfrekvens i styrkommittén skulle kunna bidra till att stärka dess roll. Många berörda aktörer har hävdat att det finns utrymme att minska styrelsens storlek (t.ex. genom att begränsa medlemsstaternas representation till en företrädare per medlemsstat) eller att överlåta mer befogenheter till styrkommittén vars sammansättning också skulle kunna modifieras, särskilt men inte enbart på grund av inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen.

Vissa berörda aktörer föreslog också att styrelsens sammansättning skulle kunna ändras i syfte att omfördela ESRB:s inriktning mellan olika sektorer och stärka det europeiska perspektivet. Ledamöter skulle exempelvis kunna företräda flera institut inom samma medlemsstat eller till och med flera medlemsstater. En annan faktor som har lyfts fram som bidragande till en viss ”snedvridning till förmån för banksektorn” skulle vara att ESRB-sekretariatets personal kommer från centralbankerna, vilka mer naturligt fokuserar på bankfrågor (de flesta nationella centralbanker ansvarar för banktillsyn) än på andra finansiella sektorer. Det måste emellertid även konstateras att bankerna i de flesta fall utgör huvudkällorna till systemrisker, så denna inriktning motiveras också av den högre risk som banksektorn genererar.

Det har föreslagits att de båda rådgivande kommittéernas sammansättning skulle kunna ses över. De synpunkter som erhölls under samrådet om arbetet i de två rådgivande kommittéerna skiljde sig åt. Vad gäller den rådgivande tekniska kommittén lovordade många svarande kommittén för att den tillhandahåller ett

regelbundet informationsunderlag till dagordningen för ESRB:s styrelse. Andra framhöll dock att det var alltför inriktade på bankverksamhet och hade en viss nationell vinkling i sin syn på systemrisker. Det har föreslagits att antalet ledamöter i den rådgivande tekniska kommittén skulle kunna minskas, något som avspeglar den lösning som styrelsen kan tänkas förorda. Vad gäller den rådgivande vetenskapliga kommittén konstaterade berörda aktörer att dess produktion varit mindre regelbunden än den rådgivande tekniska kommitténs. Innehållsmässigt uppfattas emellertid dess arbete allmänt mer innovativt och utanför de givna ramarna än arbetet i rådgivande tekniska kommitténs. Vissa svarande föreslog att man skulle slå samman de två rådgivande kommittéerna för att kombinera den rådgivande tekniska kommitténs arbetsmetod med den rådgivande vetenskapliga kommitténs friare förhållningssätt.

3.2.3. ESRB:s verktygslåda

Många berörda aktörer anser att ESRB:s kommunikation och samverkan med andra institutioner och organ ger utrymme för förbättringar och att man i alltför stor utsträckning förlitar sig på de formella varnings- och rekommendationsinstrumenten. av varningar och rekommendationer.

Berörda aktörer har efterlyst ökad öppenhet som ett sätt att förstärka ordningen ”reagera eller förklara” (t.ex. offentliggörande av varningar och rekommendationer, mer öppenhet och insyn i fråga om hur adressaterna följer upp dem osv..

Berörda aktörer har också föreslagit att ordningen ”reagera eller förklara” skulle kunna förstärkas genom en bättre samverkan med andra europeiska organ, särskilt Ekonomiska och finansiella kommittén. En bättre och rättidig samverkan skulle kunna stärka effekterna av ESRB:s åtgärder och öka medlemsstaternas medvetenhet om effekterna av deras politiska beslut på den finansiella stabiliteten. Vissa, – och då särskilt experterna på hög nivå från den tekniska och vetenskapliga rådgivande kommittén – i sin rapport, har betonat att en heltidsarbetande verkställande direktör för ESRB[24] skulle kunna bidra till en smidigare samverkan med potentiella adressater på ett tidigare stadium och på så sätt göra ESRB:s åtgärder mer effektiva.

När det gäller ESRB intervention på lagstiftningsområdet har vissa berörda aktörer antytt att den skulle kunna utformas bättre för att undvika ingrepp i ett mycket sent skede i lagstiftningsprocessen eller till och med efter det att en rättsakt redan antagits. Ett planerat bidrag i ett tidigt skede skulle kunna undvika ineffektivitet till följd av en intervention i ett sent skede– , som var fallet i fråga om kapitalkravslagstiftningen (CRD IV/CRR). I detta sammanhang har det hävdats att Europeiska systemrisknämndens medverkan skulle kunna begränsas till att identifiera områden för framtida lagstiftningsåtgärder. Andra berörda aktörer föreslog att ESRB skulle kunna rådfrågas innan ett lagstiftningsförslag på området för finansiell stabilitet antas.

Det finns en uppfattning bland berörda aktörer att ESRB:s externa kommunikation skulle kunna förbättras. ESRB:s uppgift är att övervaka och bedöma risker för det finansiella systemet, men nämnden är beroende av andra organ och medlemsstaterna för att genomföra makroprudentiell politik för att dämpa dessa risker. Dess prestationer avhänger därför av hur väl nämnden hanterar förbindelserna med andra berörda aktörer och medlemsstaterna. Den förlitar sig

[24] Se avsnitt 3.2.1 ovan.

också på information från dessa organ för underlag till sitt arbete. Vissa berörda aktörer ser möjligheter att förbättra kvaliteten och rättidigheten i ESRB:s kommunikation både internt, med andra organ inom det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) och det europeiska centralbankssystemet (ECBS), men också gentemot utländska och internationella kolleger (US Financial Stability Oversight Council, Financial Stability Board, Baselkommittén för banktillsyn, IMF), marknadsaktörer och den breda allmänheten. En heltidsanställd verkställande direktörs möjliga framtida roll skulle kunna bidra till att göra ESRB mer synligt och underlätta en mer proaktiv och konsekvent kommunikationsstrategi.

Berörda parter har pekat på behovet att procedurerna för att hantera utbytet av uppgifter mellan ESRB och de europeiska tillsynsmyndigheterna inom ESFS. Det finns ett detaljerat och tidsödande godkännandeförfarande genom vilket ESRB hämtar in statistska uppgifter, som kan påverka aktualiteten i och genomslaget för dess producerade material. Ett flertal godkännandesteg är upprepningar. Det har hävdats att dessa processer bör strömlinjeformas för att förbättra effektivitet och ändamålsenlighet. Förseningar i tillgång till uppgifter innebär att ESRB eventuellt inte kan utfärda varningar och rekommendationer innan dess risker tar fast form – , vilket kan inverka negativt på dess förmåga att ge tidig varning.

ESRB:s verktygslåda skulle kunna utvidgas till att omfatta fler ”mjuka maktmedel”. ESRB har utfärdat en rad formella rekommendationer under de gångna tre åren. Aktualiteten i ESRB:s rekommendationer kritiserades av vissa berörda aktörer, där vissa rekommendationer kom sent och, i ett fall, efter det att problemet redan hade åtgärdats. förfarandet för styrelsens antagande av ESRB:s rekommendationer och det faktum att ESRB:s rekommendationer är mycket formellt avfattade har utpekats som sannolika källor till försening. Adressater uppfattade dem ibland som alltför formella, vilket föranledde dem att som reaktion inta en försvarsposition. En mer gradvis ansats skulle kunna öka effekten av ESRB:åtgärder och medge en konstruktiv dialog med potentiella adressater i ett tidigt skede. Det kan finnas utrymme att utvidga möjligheterna för ESRB att utöva mer ”mjuk makt” till exempel via offentliggjorda skrivelserna eller offentliga uttalanden som ett sätt att öka flexibiliteten i förvarningsfunktion. Det har föreslagits att en verkställande direktör på heltid för ESRB skulle kunna spela en positiv roll i det hänseendet för att öka ESRB:s synlighet, och därmed också dess förmåga att påverka innan formella varningar och rekommendationer utfärdas.

4. SLUTSATS

Det är svårt att bedöma ESRB:s prestation som framåtblickande makrotillsynsmyndighet med tanke på att den endast nyligen inrättades. De synpunkter som kommissionen mottagit från berörda aktörer visar att ESRB under sina första tre verksamhetsår har lyckats etablera sig som en nyckelkomponent i det europeiska tillsynsramverket. De berörda aktörerna har bekräftat att ESRB har utgjort ett unikt diskussionsforum i frågor som rör finansiell stabilitet under hela krisen och att den har ökat medvetenheten bland beslutsfattare om den makroprudentiella dimensionen av ekonomisk politik och lagstiftning. ESRB utgör fortsatt en viktig del av det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS).

Mot bakgrund av dessa framsteg är det dock värt att uppmärksamma viktiga aspekter av ESRB:s ramverk i syfte att göra makrotillsynen på EU-nivå mer effektiv.

ESRB kan genomföra en del av förslagen till förbättringar på kort sikt och de skulle inte kräva någon ändring av den rättsliga ramen. Detta är fallet när det gäller exempelvis följande:

- **En mer proaktiv kommunikationsstrategi och samverkan på tidigare stadium med potentiella adressater.** Detta skulle särskilt kunna inbegripa ett bättre informationsutbyte med Ekonomiska och finansiella kommittén och ett utökat deltagande av ESRB i den ekonomiska och finansiella kommitténs diskussioner och möten. ESRB skulle även i högre grad kunna dra nytta av ”mjuka maktbefogenheter” till exempel genom offentliggjorda skrivelser eller offentliga uttalanden, som ett sätt att öka flexibiliteten i förvarningsfunktionen innan en formell varning eller rekommendationer utfärdas.

- **En ökad mötesfrekvens i styrkommittén** Detta skulle kunna vara ett sätt att öka styrkommitténs roll genom att göra det möjligt för styrkommittén att mer noggrant övervaka det arbete som utförs i ESRB:s arbetsstrukturer mellan styrelsemötena.

- **mindre formalism i avfattandet av ESRB:s rekommendationer.** Detta skulle kunna bidra till att förkorta tidsfristerna för antagandet av rekommendationerna och öka ESRB:s reaktionsförmåga, vilket stärker dess system för tidig varning.

- **En omläggning av fokus till att även omfatta andra risker än bankrisker.** ESRB har börjat bredda sitt perspektiv och har den senaste tiden alltmer arbetat med frågor som inte rör banksektorn. En sådan utveckling är välkommen och bör eftersträvas eftersom det är viktigt att bibehålla den sektorsövergripande dimensionen i ESRB:s uppdrag.

Samtidigt rör många frågor som tagits upp av berörda aktörer och som enligt deras uppfattning kräver ytterligare uppmärksamhet själva ESRB:s inrättandeförordningar. Detta skulle särskilt gälla villkoren för ordförandeskapsarrangemangen (eftersom ECB:s ordförande utsågs för det första femårsmandatet, dvs. till och med den 16 december 2015). Skapandet av en funktion son verkställande direktör på heltid. Förändringar i beslutsstrukturen (t.ex. ändringar av sammansättningen av styrelsen och styrkommittén, minskning av styrelsens storlek, förstärkta beslutsbefogenheter i styrkommittén osv.). Kommissionen har för avsikt att ytterligare undersöka de tekniska och rättsliga aspekterna på de olika frågor som tagits upp och inleda förberedande arbetet med att bedöma de olika möjliga alternativen för att lösa dessa frågor. I detta arbete kommer i synnerhet följande att undersöka:

Organisatorisk identitet: Det finns ett behov av att förstärka ESRB:s synlighet och autonomi och samtidigt göra det möjligt för nämnden att fortsätta att dra fördel av ECB:s goda anseende och sakkunskap. Kommissionen kommer att fortsätta att reflektera över denna fråga. Möjligheten till en tudelad ledningsstruktur med ordföranden i ECB som ordförande i ESRB och en ny heltidsanställd verkställande direktör som ansvarar för ESRB:s löpande verksamhet är ett alternativ som skulle kunna utforskas vidare.

- **Intern styrning:** Dessa interna struktur av ESRB skulle behöva reformeras. Det finns i synnerhet utrymme för att strömlinjeforma ordningen för beslutsfattande som inbegriper styrelsen och styrkommittén genom att antingen minska styrelsens storlek eller delegera/överföra mer befogenheter till styrkommittén. Det kan finnas

ytterligare utrymme för att förbättra de rådgivande kommittéernas effektivitet och ändamålsenlighet.

- **Verktygslåda:** ESRB har utfärdat en rad formella varningar och rekommendationer under de gångna tre åren. Det finns dock utrymme för att utöka ESRB:s verktygslåda så att den utövar mer ”mjuka maktbefogenheter” för att stärka flexibilitet och främja tidigt ingripande. Å andra sidan kan det finnas utrymme för att tydligare precisera ESRB:s roll förhållande till lagstiftningsändringar.

Det tekniska och juridiska arbete som kommissionen kommer att påta sig kommer att kunna väga in viktiga delarna av den övergripande finansiella arkitektur som i dag ännu inte är på plats: bankunionens olika pelare inte ännu till fullo inrättade. Medlemsstaterna är i färd med att inrätta nationella makrotillsynsmyndigheter. Ansvarsbefogenheterna för makrotillsynen inom ECB/SSM håller på att fastställas. Större klarhet kring alla dessa delar krävs innan eventuella lagstiftningsåtgärder skulle kunna föreslås om reformen av ESRB, eftersom dessa kommer att påverka utformningen av förslaget.