

The proof of the pudding...: het nieuwe EU-toezichtstelsel voor de financiële sector

Mr. J.C. van Haersolte*

Op 1 januari 2011 is in de Europese Unie het nieuwe toezichtstelsel voor de financiële sector in werking getreden. Het is een groot bouwwerk geworden met drie sectorale pilaren (EBA, EIOPA en ESMA). De ECB fungeert, in de gedaante van de ESRB, als entablement en de ondergrond wordt gevormd door de toezichthouders in de lidstaten. In dit artikel komen de belangrijkste verschillen met de reeds eerder in *NTER* besproken voorstellen van september 2009 aan de orde.

- *Verordening (EU) nr. 1092/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betr. macroprudentieel toezicht van de Europese Unie en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's, Pb. EU 2010, L 331/1;*
- *Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie, Pb. EU 2010, L 331/12;*
- *Verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/79/EG van de Commissie, Pb. EU 2010, L 331/48;*
- *Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie, Pb. EU 2010, L 331/84;*

- *Verordening (EU) Nr. 1096/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2010 tot toewijzing aan de Europese Centrale Bank van specifieke taken betreffende de werking van het Europees Comité voor systeemrisico's, Pb. EU 2010, L 331/16*

Dit artikel¹ ligt in het verlengde van de analyse die in maart 2010 is gepubliceerd in dit tijdschrift.² Het is bedoeld als aanvulling van hetgeen toen is geschreven over de voorstellen van de Europese Commissie van september 2009. Er zal hier vooral worden ingegaan op de verschillen ten opzichte van de voorstellen. Enige overlap en herhalingen kunnen echter niet worden vermeden.

Aan de totstandkoming van het Europees Stelsel voor financieel toezicht (ESFS)³ is een heftige interinstitutionele strijd voorafgegaan. Daarin stonden tegenover elkaar de Europese Commissie en het Europees Parlement aan de ene kant, en de Raad van Ministers en de lidstaten aan de andere kant. Twee treffende citaten ter illustratie: 'De kern van het conflict tussen de lidstaten en het parlement is wie de eindverantwoordelijkheid krijgt: de nieuwe Europese toezichthouder of de nationale instantie.'⁴ En: 'Wat landbouw is voor de Fransen, is financiële regulering voor de Britten'.⁵ De strijd begon bij de lancering van de voorstellen en duurde twaalf maanden, namelijk tot september 2010. Gezien de omvang en de complexiteit van de regels kan men stellen dat deze toch betrekkelijk snel gereed zijn gekomen. Per 1 januari 2011 is het stelsel van start gegaan door de inwerkingtreding van de vijf EU-verordeningen die hier besproken worden. Daarnaast is er een soort 'bezemrichtlijn' vastgesteld, ook wel genoemd Omnibusrichtlijn, waarmee in een aantal richtlijnen die betrekking hebben op de werkterreinen van de drie

179

* Mr. J.C. van Haersolte is jurist EU-recht, bureau Secretaris bij de Raad van State.

1. Met dank aan Hans van Meerten voor zijn commentaar op een eerdere versie.
2. J.C. van Haersolte en H. van Meerten, 'Zelfrijzend Europees bakmeel: de voorstellen voor een nieuw toezicht op de financiële sector', *NTER* 2010/2, p. 33-42.
3. ESFS: *European System of Financial Supervision*.
4. Martin Visser, *Financieele Dagblad* 2 juli 2010.
5. Caroline de Gruyter, *NRC Handelsblad* 25 juni 2010.

nieuwe Europese toezichthouders, bepaalde aspecten worden doorgevoerd zoals hun bevoegdheden en hun rol bij het vaststellen van technische normen.⁶ Het ESFS bestaat officieel uit de volgende instanties: het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB), de drie Europese sectorale toezichthoudende autoriteiten (ESA's), het Gemengd Comité van de Europese toezichthoudende autoriteiten (JCESA) en de nationale bevoegde of toezichthoudende autoriteiten.⁷ Voor de werking van het ESFS zijn ook relevant de Raad van Ministers (Raad), de Europese Centrale Bank (ECB), het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie (EC) en de colleges van toezichthouders. Aan het eind van dit artikel is een vereenvoudigd schema opgenomen ter verduidelijking.

Verordening (EU) nr. 1092/2010 (de ESRB- Verordening)

Het *European Systemic Risk Board* (hierna: ESRB) is het comité dat zal waken over het macroprudentieel toezicht. Het is per 16 december 2010 opgericht bij Verordening (EU) nr. 1092/2010. Aan dit comité is geen rechtspersoonlijkheid toegekend. In het ESRB speelt de Europese Centrale Bank (hierna: ECB) een belangrijke rol die zijn grondslag vindt in een andere Verordening, namelijk nr. 1096/2010, die verderop zal worden behandeld.

De rechtsbasis van Verordening (EU) nr. 1092/2010 is dezelfde gebleven als in het voorstel, namelijk artikel 114 VWEU (het oude artikel 95 EG-Verdrag).⁸ In vergelijking met het voorstel van september 2009⁹ is van de ESRB-Verordening de structuur grotendeels hetzelfde gebleven maar de tekst van zowel de considerans als de artikelen is aanmerkelijk uitgebreid. Alle onderdelen zijn diepgaand verder uitgewerkt.

Werkelijk nieuw is de instelling van een wetenschappelijk adviescomité (hierna: ASC).¹⁰ Dit is een tegenhanger van het technisch adviescomité (hierna: ATC)¹¹

dat wel in het voorstel was opgenomen.¹² Beide comités verlenen 'advies en bijstand over aangelegenheden die van belang zijn voor de werkzaamheden van het ESRB'.¹³ Het onderscheidend vermogen tussen deze comités zal blijkbaar gezocht moeten worden in andere aspecten. Het ASC moet de ESRB van externe expertise voorzien en zal, naast de voorzitter van het ATC, bestaan uit leden afkomstig uit de academische wereld en andere sectoren zoals het MKB, vakbonden en aanbieders of afnemers van financiële diensten. Ook is voorzien in de mogelijkheid dat het ASC ten behoeve van zijn adviserende taak in overleg treedt met *stakeholders* (marktdeelnemers, consumenten enz.),¹⁴ dit in aanvulling op artikel 14 dat bepaalt dat het ESRB zelf zijn oor te luisteren legt bij de particuliere sector. De EP had zich sterk gemaakt voor een brede samenstelling van het ASC.

Ten gevolge van het ontstaan van de ASC is de algemene raad (hierna: AR) uitgebreid met de (vice-)voorzitters van de ASC en de ATC. Het feit dat het ASC drie stemgerechtigde leden en het ATC slechts één stemgerechtigd lid levert aan de AR, maakt duidelijk dat het ASC een belangrijkere rol zal spelen in het ESRB dan het ATC. Laatstgenoemd comité is, gezien zijn samenstelling (o.a. vertegenwoordigers van de drie autoriteiten),¹⁵ bedoeld om de ESRB door middel van personele unies te verbinden aan de andere schakels van het toezichtstelsel. Ook het stuurcomité (*Steering Committee*) is uitgebreid met de voorzitters van het ASC en het ATC. Het ESRB is in het nieuwe toezichtstelsel de club van de *number crunchers* geworden. Dit comité neemt het macroprudentieel niveau voor zijn rekening en zal informatie verzamelen, markten en marktdeelnemers analyseren, systeemrisico's beoordelen enzovoort. Om de ESRB een vliegende start te geven zal gedurende de eerste vijf jaar het voorzitterschap ervan worden vervuld door de president van de ECB.¹⁶ Dit werd tijdens de onderhandelingen ingebracht door het EP en hangt samen met de belangrijke rol die de ECB verder in het ESRB speelt, in het bijzonder in het secretariaat (waarover hierna meer).

In de rol van *information broker* zal de ESRB als een spin in het web opereren in samenwerking met, maar ook ten behoeve van de andere onderdelen van het nieuwe toezichtstelsel: de drie Europese toezichthouders (ook wel aangeduid als ESA's), de nationale toezichthouders, de EC en het ESCB. Hierover is een protocol opgesteld.¹⁷ Op basis van de informatie die het verzamelt kan het ESRB waarschuwingen en aanbevelingen uitbrengen aan allerlei partijen: aan de EU als geheel, aan de lidstaten, aan de ESA's, aan de nationale toezichthouders en aan de EC. Daarbij is strikte geheimhouding de regel en openbaarheid de uitzondering die van veel waarborgen

6. Richtlijn 2010/78/EU van 24 november 2010 tot wijziging van de Richtlijnen 98/26/EG, 2002/87/EG, 2003/6/EG, 2003/41/EG, 2003/71/EG, 2004/39/EG, 2004/109/EG, 2005/60/EG, 2006/48/EG, 2006/49/EG en 2009/65/EG (...), Pb. EU 2010, L 331/120. 'Omnibus II' komt er ook aan: COM(2011) 8, Richtlijn (...) tot wijziging van de Richtlijnen 2003/71/EG en 2009/138/EG wat de bevoegdheden van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en van de Europese Autoriteit voor effecten en markten betreft. Zie I.M. Jansen en R.J. de Doelder, *Een nieuw Europees Toezichttraamwerk*, Jaarboek Compliance 2011, p. 25.

7. Art. 1 Verordening (EU) nr. 1092/2010; art. 2 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

8. Zie de kanttekeningen hierover in H. van Meerten en A.T. Ottow, 'The proposals for the European Supervisory Authorities (ESAs): the right (legal) way forward?', *Tijdschrift voor financieel recht* 2010, nr. 1/2, p. 11.

9. COM(2009) 499.

10. ASC: *Advisory Scientific Committee*.

11. ATC: *Advisory Technical Committee*.

12. Resp. art. 12 en 13 Verordening (EU) nr. 1092/2010.

13. Art. 4 lid 5 Verordening (EU) nr. 1092/2010.

14. Art. 12 lid 4 Verordening (EU) nr. 1092/2010.

15. Art. 13 Verordening (EU) nr. 1092/2010.

16. Art. 5 lid 1 Verordening (EU) nr. 1092/2010.

17. Art. 15 Verordening (EU) nr. 1092/2010.

is voorzien.¹⁸ Opvallend is dat de aanbevelingen van de ESRB ook bedoeld kunnen zijn om nieuwe regelgeving aan te zwengelen bij de geadresseerden (EU, lidstaten, ESA's).¹⁹ De controle op wat er gedaan wordt met de waarschuwingen en aanbevelingen wordt uitgevoerd door de ESRB samen met de Raad. Ook hier geldt strikte geheimhouding als hoofdregel maar wel met toepassing van het *comply or explain*-beginsel.²⁰

Verordening (EU) nr. 1096/2010 (de ECB als secretariaat van het ESRB)

De cruciale rol die de ECB in het ESRB speelt, blijkt uit de 'poppetjes' in de ESRB. Dat is hetgeen in Verordening (EU) nr. 1096/2010 is geregeld, een maatregel die de Raad, zonder het EP, heeft vastgesteld. De voorzitter van het ESRB zal gedurende de eerste vijf jaar dezelfde zal zijn als de voorzitter van de ECB terwijl de 'eerste' vicevoorzitter²¹ altijd ook lid zal zijn van de algemene raad van de ECB.²² Maar ook doordat leden van de algemene raad, het stuurcomité en het technisch comité van het ESRB afkomstig zijn van de ECB.²³ Belangrijker nog is dat de ECB het secretariaat zal vervullen van het ESRB. Hiermee zal de ECB het analytische, statistische, administratieve en logistieke werk voor de ESRB verzorgen. Oorspronkelijk had de Commissie overigens hiertoe niet een verordening maar een beschikking van de Raad voorgesteld die gericht zou worden tot de ECB.²⁴

Noemenswaardig is dat een bepaling is toegevoegd over de toegang tot documenten van de ESRB dat gekoppeld is aan Besluit ECB/2004/3.²⁵ Ook kan worden opgemerkt dat de rechtsbasis van Verordening (EU) nr. 1096/2010, waarmee het ECB wordt belast met een centrale rol in het toezicht op de gehele financiële sector, net zoals in het voorstel, artikel 127 lid 6 VWEU is. Dit is een bepaling waarvan het bereik expliciet verzekeringsbedrijven uitsluit.²⁶ Op het eerste gezicht is dat brekend omdat het nieuwe toezichtstelsel natuur-

lijk ook de verzekeringsector bestrijkt. Op het tweede gezicht echter kan de vraag gesteld worden of de rol die de ECB speelt niet in een te 'ver verwijderd verband' staat ten opzichte van het 'het bedrijfseconomisch toezicht op (...) financiële instellingen'. De ECB, althans het ESRB, beweegt zich op het macroniveau terwijl artikel 127 lid 6 VWEU, dat spreekt van 'specifieke taken (...) op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op...', betrekking heeft op het microniveau. Je zou je een redenering kunnen voorstellen waarin verdedigd wordt dat het gebruik van artikel 127 lid 6 VWEU, gezien de tekst ervan, niet is uitgesloten om het ECB via de ESRB bepaalde *back office*-achtige taken te laten uitvoeren bij het toezicht op macroniveau. Vervolgens rijst echter de vraag of artikel 127 lid 6 VWEU, ook expliciet, desnoods impliciet, maar in ieder geval in positieve zin, aan het ECB enige bevoegdheid toekent om op macroniveau iets te doen. M.i. is dat niet in laatstgenoemde bepaling te lezen, deze bepaling beperkt zich tot het microniveau. Wel bestrijkt artikel 127 lid 5 VWEU het macroniveau (evenals het microniveau overigens) maar deze bepaling heeft betrekking op het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB), niet op het ECB, en die bepaling is ook niet gebruikt als rechtsbasis.²⁷

Verordening (EU) nr. 1093/2010 (de EBA- Verordening)

De Europese Bankautoriteit (hierna: EBA)²⁸ is per 1 januari 2011 opgericht en is de opvolger van de CEBT.²⁹ De rechtsbasis van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (hierna: de EBA-Verordening) is, zoals ook was voorgesteld, artikel 114 VWEU geworden.³⁰ In vergelijking met het voorstel van september 2009,³¹ is de EBA-Verordening flink uitgedijld. Meer dan een vijfde bepalingen erbij (van 67 naar 82 artikelen) en een considerans die met meer dan een derde is toegenomen (van 50 naar 69 overwegingen). Deze groeicijfers weerspiegelen de uitvoerige discussies tussen Commissie, Raad en EP. Drie van de vier onderwerpen die volledig nieuw zijn, worden hierna besproken. Het betreft interinstitutionele verhoudingen, consumentenbescherming en de rol van de EBA met betrekking tot systeemrisico's.³²

18. Art. 16 Verordening (EU) nr. 1092/2010.

19. Art. 16 lid 1 en 2 Verordening (EU) nr. 1092/2010.

20. Art. 17 en 18 Verordening (EU) 1092/2010.

21. Eerste in rang (en dus blijvend), niet eerste in de tijd, zie art. 5 lid 3 Verordening (EU) nr. 1092/2010.

22. Art. 5 lid 1 en 2 Verordening (EU) nr. 1096/2010.

23. Art. 6 lid 1, art. 11 lid 1 en art. 13 lid 1 Verordening (EU) nr. 1096/2010.

24. COM(2009) 500. Krachtens het VWEU had dit dan een besluit moeten worden.

25. Pb. EU 2004, L 80/42.

26. Die bepaling luidt als volgt: 'De Raad kan volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen, na raadpleging van het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank, met eenparigheid van stemmen besluiten aan de Europese Centrale Bank specifieke taken op te dragen betreffende het beleid op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en andere financiële instellingen, met uitzondering van verzekeringsondernemingen.' In overweging 9 van Verordening (EU) 1096/2010 wordt aan deze bepaling gerefereerd.

27. Zie voor een andere visie, H. van Meerten en A.T. Ottow, a.w. 2010, p. 11.

28. *European Bank Authority*.

29. Art. 80 en 82 Verordening (EU) 1093/2010; CEBT: Comité van Europese Banktoezichthouders; CEBS: *Committee of European Banking Supervisors*.

30. Zie de kanttekeningen hierover in J.C. van Haersolte en H. van Meerten, a.w. 2010, p. 37-38; Van Meerten, Ottow, a.w. 2010, p. 5-16.

31. COM(2009), 501.

32. Het vierde onderwerp betreft een verzoek aan de lidstaten om de EBA-Verordening 'metterdaad' toe te passen. Zie art. 78 Verordening (EU) nr. 1093/2011.

Nieuw

De nieuwe interinstitutionele verhoudingen zijn samengevat neergelegd in het nieuwe artikel 3 EBA-Verordening. Dit bepaalt dat het ESRB, de EBA, de EIOPA en ESMA verantwoording afleggen aan het EP en de Raad. Beide instellingen maar in het bijzonder het EP, hebben hun greep op het nieuwe toezichtstelsel zwaar bevochten. Zo heeft het EP een vetomogelijkheid gekregen met betrekking tot de voorgestelde voorzitter van de EBA³³ en kan laatstgenoemde ook alleen worden ontslagen door het EP.³⁴ Ook moet de voorzitter van het ESRB klaar staan om bij tijd en wijle te rapporteren aan het EP of een commissie daarvan.³⁵ Een ander voorbeeld van de veranderde machtsverhoudingen is artikel 50 lid 1 EBA-Verordening. In het voorstel was het alleen het EP dat de voorzitter van de EBA kon verzoeken om een verklaring af te leggen ten overstaan van het EP maar volgens de eindversie mag ook de Raad een dergelijk verzoek doen.

Ook nieuw is dat de EBA een 'leidende rol' moet krijgen bij de consumentenbescherming ten aanzien van financiële producten en diensten (artikel 9). Deze bepaling doet recht aan het 'Europa van de burger' en het feit dat de financiële crisis in belangrijke mate de consument heeft getroffen. Daarom zal de EBA o.a. consumententrends bestuderen, een bijdrage leveren aan het bijbrengen van financiële kennis bij de consument, transparantie bij marktdeelnemers bevorderen maar desnoods ook waarschuwingen uitbrengen en zelfs specifieke gevaarlijke financiële activiteiten verbieden of beperken.

In de artikelen 22 t/m 27 is geregeld wat de rol zal zijn van de EBA in het kader van crisispreventie, -management en -afwikkeling. De EBA waakt over systeemrisico's, zijnde de risico's die zich voordoen wanneer de insolventie van financiële instellingen de werking van het financiële stelsel of de reële economie kan aantasten.³⁶ De betrokken bepalingen zijn nieuw en maken duidelijk dat de ESRB in nauwe samenwerking handelt met de EBA (alsmede de EIOPA en de ESMA). Opvallend is dat de EBA de bevoegdheid heeft gekregen onderzoek te verrichten niet alleen naar specifieke financiële instellingen maar ook naar specifieke producten en gedragingen.³⁷ Dit was een sterke wens van het EP. Eveneens in samenwerking met de ESRB zal de EBA criteria ontwikkelen voor de vaststelling en meting van systeemrisico's en zal zij stresstests regelen.³⁸ In het verlengde hiervan zal de EBA zich voldoende moeten equiperen om te allen tijde systeemrisico's daadwerkelijk aan te pakken.³⁹ In het onverhoopte geval dat instellingen failliet gaan, moet de EBA beschikken over een palet aan instrumenten ten behoeve van herstel en afwikkeling en om de effecten op het systeem binnen de perken te hou-

33. Art. 48 lid 2 EBA-Verordening.

34. Art. 48 lid 5 EBA-Verordening.

35. Art. 19 ESRB-Verordening.

36. Art. 1 lid 5, voorlaatste tekstblok, Verordening (EU) nr. 1093/2010.

37. Art. 22 lid 4. Verordening (EU) nr. 1093/2010. Vgl. art. 8 lid 2 onder i en art. 9 lid 1.

38. Art. 23 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

39. Art. 24 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

den. Wanneer nodig zal de EBA financieringsmechanismen ontwikkelen waarbij de heffingen op en de bijdragen van de financiële instellingen eerlijk moeten worden verdeeld.⁴⁰ Eigen aan de sector ten aanzien waarvan de EBA bevoegd is, zijn de nationale depositogarantiestelsels zoals die vereist zijn door Richtlijn 94/19/EG. De EBA dient ervoor te zorgen dat het Europese systeem van depositogarantiestels naar behoren functioneert met aandacht voor voldoende financiële bijdragen door de betrokken marktdeelnemers.⁴¹

In de voorstellen maakte de Europese Commissie formeel deel uit van het ESFS.⁴² Haar rol was prominent bij de ontwikkeling van technische normen, bij het afdwingen van de consistente toepassing van de Europese regels en bij het nemen van maatregelen in noodsituaties.⁴³ Dat is anders komen te liggen in de eindversie. Van het ESFS maakt de Commissie geen deel uit.⁴⁴ En haar rol is, hoewel nog steeds centraal, in verschillende opzichten ingekapseld geraakt, in het bijzonder ten opzichte van die van het EP en de Raad van Ministers. Bij de totstandkoming van de technische uitvoeringsnormen is de Commissie de delegataris geworden van EP en Raad⁴⁵ en bij de technische uitvoeringsnormen moet zij een tandem vormen met de Autoriteiten.⁴⁶ Zijn bij inbreuken op de door de Autoriteiten bestreken secundaire regelgeving en technische normen de belangrijke bevoegdheden van de Commissie onveranderd gebleven,⁴⁷ de EC is niet meer de instelling die vast kan stellen dat zich een noodsituatie voordoet waartegen maatregelen moeten worden genomen. Dat laatste is nu voorbehouden aan de Raad die een besluit neemt waarin die constatering wordt gedaan.⁴⁸

Regelgeving

Grotendeels nieuw in vergelijking met het voorstel zijn de bepalingen betreffende de betrokkenheid van de EBA bij de totstandkoming van hetgeen in het voorstel slechts met 'technische normen' werd aangeduid. In de artikelen 10 t/m 14 en 15 van Verordening (EU) nr. 1093/2010 is geregeld hoe respectievelijk technische reguleringsnormen en technische uitvoeringsnormen tot stand komen op de terreinen bestreken door de EBA-Verordening.⁴⁹

Voor een goed begrip van voornoemde artikelen moeten zij gezien worden tegen de achtergrond van de artikelen 290 en 291 VWEU.⁵⁰ De eerste bepaling, artikel 290

40. Art. 25 en 27 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

41. Art. 26 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

42. Art. 39 COM(2009) 501. Deze bepaling is naar voren gehaald en art. 2 van de EBA-Verordening geworden. ESFS: *European System of Financial Supervisors*.

43. Art. 7, 9 en 10 COM(2009) 501.

44. Art. 2 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

45. Art. 10-14 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

46. Art. 15 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

47. Art. 17 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

48. Art. 18 Verordening (EU) nr. 1093/2010; art. 3 lid 2 onder e Verordening (EU) nr. 1092/2010. Hierop hadden de Raad/de lidstaten sterk op ingezet, *Euobserver.com*, 3 september 2010.

49. Zie art. 1 lid 2 Verordening (EU) 1093/2010.

50. Zie M. Chamon, De nieuwe regels voor "comitologie" na het Verdrag van Lissabon a.w., p. 130-131, *NTER* 2011/4, p. 127-137.

VWEU, gaat over gedelegeerde handelingen die vastgesteld worden in het kader van delegatie door EP en Raad aan de EC. Dit type maatregelen wordt gebruikt voor de aanpassing, door de EC, van bestaande regelgeving. Ondanks de term ‘niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking’ kunnen gedelegeerde handelingen verplichtingen bevatten voor de nationale overheid en voor particulieren.⁵¹

De andere bepaling, artikel 291 VWEU, regelt de uitvoering (i.t.t. de delegatie bij art. 290 VWEU).⁵² Uitvoeringshandelingen betreffen de toepassing (i.t.t. aanvulling bij art. 290 VWEU) van ‘hogere’ (secundaire) EU-regelgeving. De bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen kan niet alleen aan de EC worden toegekend maar in specifieke gevallen ook aan de Raad. Een ander belangrijk kenmerk van uitvoeringshandelingen is dat het moet gaan om detaillistische regels die op uniforme wijze moeten worden toegepast (denk bijv. aan een bijlage bij een EU-richtlijn).⁵³ In beide verdragsbepalingen wordt geregeld de wijze waarop de totstandkoming van de betrokken regelgeving onder streng toezicht van EP en Raad staat.

De technische reguleringsnormen geregeld in de EBA-Verordening zijn maatregelen die volgens de procedure van artikel 290 VWEU moeten worden vastgesteld.⁵⁴ In het ontwerp van de EBA-Verordening was dit betrekkelijk eenvoudig geregeld,⁵⁵ maar in de uiteindelijke versie zijn vele details nader uitgewerkt. De juridische vorm van deze normen zal een verordening of een besluit⁵⁶ zijn. Inhoudelijk moeten de technische reguleringsnormen het *single rulebook* gaan vormen dat zal gelden voor de betrokken sector.⁵⁷ Procedureel komt het erop neer dat de EBA, op basis van de secundaire regelgeving die de materiële werkingssfeer afbakt van de EBA-Verordening,⁵⁸ een ontwerp opstelt en dit ‘ter bevestiging’ voorlegt aan de EC. Alleen wanneer de EBA geen ontwerp indient, mag de EC zelf een maatregel treffen. De EC wordt strak aan de lijn gehouden. De normen moeten voldoen aan strikte eisen⁵⁹ en het EP en de Raad hebben uitgebreide mogelijkheden in het proces in te grijpen en bij te sturen als de inhoud van de uitkomst

hen niet bevalt.⁶⁰ De bevoegdheid van de EC om de procedure van artikel 10 EBA-Verordening te gebruiken is onderworpen aan een horizonbepaling die het gebruik ervan beperkt tot 16 december 2014. Deze termijn kan verlengd worden.⁶¹

Naast de technische reguleringsnormen is de EBA ook betrokken bij de zogeheten technische uitvoeringsnormen. Deze moeten volgens de procedure van artikel 291 VWEU worden vastgesteld. Dat betekent dat technische reguleringsnormen de hiervoor besproken kenmerken van uitvoeringshandelingen onder artikel 291 VWEU zullen hebben: toepassing van hogere EU-regelgeving, detaillistische regels die op uniforme wijze moeten worden toegepast. Procedureel zijn er veel overeenkomsten met de technische reguleringsnormen: raadpleging door de EBA van de betrokken marktsector bij de voorbereidingen, EBA primair aan zet bij het indienen van een ontwerp, definitieve vaststelling door de EC (in de vorm van een verordening of een besluit) waarbij zij goed in de gaten wordt gehouden door EP en Raad. Er geldt hier echter geen horizonbepaling. Ook moet een technische uitvoeringsverordening of technisch uitvoeringsbesluit zelf de voorwaarden bepalen voor de toepassing ervan terwijl een technische reguleringsverordening of technisch reguleringsbesluit inhoudelijk beperkt wordt door de secundaire regelgeving waarop zij/het is gebaseerd.⁶²

De technische regulerings- en uitvoeringsnormen kunnen ook worden vastgesteld in het kader van de taken die de EBA heeft gekregen bij het waken over systeemrisico's (zie hiervoor).⁶³ Het gaat daarbij specifiek om de herstel- en afwikkelingsprocedures en het Europese systeem van depositogarantiestelsels.⁶⁴ De betrokken bepalingen bieden aan de EC een op het eerste gezicht extra onnodige bevoegdheid om dergelijke regelgeving vast te stellen. Onnodig omdat die bevoegdheid reeds uit artikel 1 lid 2 EBA-Verordening lijkt voort te vloeien, een bepaling die ook wordt aangehaald in de artikelen 25 lid 3 en 26 lid 3 van de EBA-Verordening.

Dat de technische regulerings- en uitvoeringsnormen serieus genomen moeten worden blijkt uit artikel 17 EBA-Verordening. Net zoals met betrekking tot de in artikel 1 lid 2 genoemde regelgeving dient de EBA te waken over de juiste toepassing van de technische regulerings- en uitvoeringsnormen door de nationale toezichthouders. Daarbij kan de EBA zowel ten aanzien van de nationale toezichthouder als rechtstreeks ten aanzien van de betrokken marktdeelnemer maatregelen treffen.⁶⁵ Volledigheidshalve zij hier nog vermeld dat de EBA ook *soft law* kan vaststellen in de vorm van richtsnoeren en aanbevelingen die gericht kunnen worden aan zowel de nationale toezichthouders als aan de marktdeelnemers. Ook hier wordt medewerking verwacht van

51. De term ‘niet-wetgevingshandelingen’ vloeit voort uit het feit dat deze regelgeving niet vastgesteld wordt door de EU-wetgever (EP en Raad) maar ‘slechts’ door de EC. Het is echter wel wetgeving in materiële zin. Zie ICER-richtsnoeren delegatie en uitvoering, 16 maart 2010, p. 2-3, 15-16, en M. Chamon, a.w., p. 130-131.

52. De stelling dat de uitvoeringshandelingen van art. 291 VWEU in wezen eveneens delegatie behelzen, is goed verdedigbaar. Zie W.J.M. Voermans, ‘Delegeren is een kwestie van vertrouwen’, *RegelMaat* 2010, p. 179.

53. Chamon, a.w., p. 130-132.

54. Art. 10-14 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

55. Art. 7 COM(2009) 501.

56. Een besluit onder het VWEU is de opvolger van de beschikking onder het EG-Verdrag.

57. Verordening (EU) nr. 1093/2010, considerans, o.v. 21. Zie ook Richtlijn 2010/78/EU, considerans o.v. 8-16, Pb. EU 2010, L 331/120, en J.C. van Haersolte en H. van Meerten, a.w., p. 39-40.

58. Art. 1 lid 2 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

59. ‘... van technische aard, houden geen strategische beslissingen of beleidskeuzen in, en zijn inhoudelijk beperkt door de wetgevingshandelingen waarop zij gebaseerd zijn.’, art. 10 lid 1, tweede tekstblok, Verordening (EU) nr. 1093/2010.

60. Art. 10, 12 en 13 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

61. Art. 11 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

62. Met dit laatste wordt het uniforme karakter van een technische uitvoeringsnorm onderstreept. Verordening (EU) nr. 1093/2010, art. 15.

63. Art. 22-27 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

64. Art. 25 lid 3 en art. 26 lid 3 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

65. Art. 17 lid 6 en 7 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

de aangeschrevenen hoewel de sanctiemogelijkheden minder ver gaan dan bij de eerder behandelde regelgeving.⁶⁶

Overige onderwerpen die uitgebreid zijn

Hier volgt kort commentaar op enkele bepalingen in de EBA-Verordening die niet helemaal nieuw zijn maar wel zijn uitgebreid ten opzichte van de voorstellen.⁶⁷

Artikel 18 regelt wat de EBA mag doen wanneer zich calamiteiten (dreigen) voor (te) doen. Eerst moet worden vastgesteld dat er sprake is van een noodsituatie.⁶⁸ Was het in het voorstel de EC die bevoegd was die constatering te doen, in de definitieve versie is het de Raad geworden die dat moet vaststellen. Wel mag de EBA of de ESRB de Raad wijzen op het bestaan van een dergelijke situatie.⁶⁹ Is het zover dan heeft de EBA de bevoegdheid om zogeheten ‘individuele besluiten’ te nemen. Deze kunnen gericht zijn tegen nationale toezichthouders om hun te vragen zelf in actie te komen, eventueel om daarbij nationale marktdeelnemers (‘financiële instellingen’) in het gareel te krijgen. Overigens mag de Raad ‘in uitzonderlijke gevallen’ ook dergelijke besluiten nemen zonder dat eerst een noodsituatie formeel is vastgesteld.⁷⁰ Verder is de EBA bevoegd, wanneer de nationale toezichthouder niet binnen de gestelde termijn doet wat van hem wordt gevraagd, individuele besluiten te nemen die rechtstreeks gericht zijn aan marktdeelnemers. Daarmee wordt de nationale autoriteit overgeslagen. Deze bevoegdheid bestaat enkel wanneer, in cumulatieve zin, (a) het gaat om niet-naleving van de in artikel 1 lid 2 EBA-Verordening genoemde regelgeving of de daarop gebaseerde technische regulerings- of uitvoeringsnormen, (b) de betrokken eisen ‘rechtstreeks toepasselijk’ zijn op marktdeelnemers, en (c) de nationale toezichthouder het ‘kennelijk’ laat afweten terwijl er haast is geboden.⁷¹ Voorwaarde (b) roept de vraag op wanneer er sprake zal zijn van op een private entiteit rechtstreeks toepasselijke normen. Deze zullen eerder in een verordening dan in een richtlijn te vinden zijn terwijl met de technische regulerings- en uitvoeringsnormen nog ervaring moet worden opgedaan.

Overigens mag de EBA niet alleen in noodsituaties zoals omschreven in artikel 18 EBA-Verordening, rechtstreeks maatregelen treffen gericht tegen marktdeelnemers.⁷² Hiervoor is reeds opgemerkt dat die bevoegdheid ook bestaat buiten noodsituaties om, in het kader van haar algemene toezichthoudende taak.⁷³ Verder is het zo dat in een complex stelsel als het ESFS, dat in

theorie 81 nationale toezichthouders kan omvatten (3 sectoren maal 27 lidstaten), makkelijk meningsverschillen kunnen ontstaan. Wanneer ten gevolge daarvan financiële marktdeelnemers niet worden aangepakt door de nationale toezichthouders, mag de EBA zelf direct ingrijpen en individuele besluiten nemen gericht tot marktdeelnemers.⁷⁴ De artikelen 19 en 20 EBA-Verordening regelen hoe om te gaan met respectievelijk zowel sectorale als intersectorale meningsverschillen. Daarbij zal de EBA zich opstellen als bemiddelaar en inzetten op het bereiken van overeenstemming en verzoening tussen de ruziemakende partijen. Zo nodig kan de EBA bindende maatregelen nemen ten aanzien van de nationale toezichthouders.⁷⁵

Met betrekking tot alle individuele besluiten genomen door de EBA, of deze nu zijn genomen ten aanzien van nationale toezichthouders⁷⁶ of rechtstreeks tegen marktdeelnemers,⁷⁷ gelden de rechtsbeschermingbepalingen van de artikelen 60 en 61 EBA-Verordening. Na een bezwaarschriftprocedure kan er beroep worden ingesteld bij het Hof van Justitie.⁷⁸

Ook in het kader van de informatievergaring kan de EBA zich rechtstreeks tot financiële instellingen wenden.⁷⁹ Artikel 35 is uitgebreid met bepalingen die de EBA verplicht richting nationale toezichthouders mee te werken aan informatieverzoeken van hun kant maar ook met bepalingen die nationale bevoegde ministeries, nationale centrale banken en nationale statistiekbureaus verplichten tot het meewerken met de EBA.

Artikel 21, dat bepalingen bevat met betrekking tot de colleges van toezichthouders, is eveneens in omvang toegenomen. Deze colleges spelen een centrale rol in het toezicht op marktdeelnemers die grensoverschrijdend opereren. In het kader van de EBA zijn de colleges van toezichthouders terug te voeren tot artikel 131 bis van Richtlijn 2006/48/EG, waarin hun taakopdracht te vinden is. De EBA moet samenwerken met deze colleges, hen ondersteunen en daarmee bijdragen aan het naleven van het Unierecht en de convergentie van toezichtpraktijken. Naast het verzamelen en met elkaar delen van informatie kunnen bijvoorbeeld ook Uniebrede stress-testen worden uitgevoerd.

Artikel 38 EBA-Verordening was een van de bepalingen die centraal stonden in de strijd tussen EC, EP en Raad.⁸⁰ Het bepaalt onder de noemer van ‘Vrijwaringsmaatregelen’ wie de rekening moet betalen wanneer het mis gaat. Het uitgangspunt is hetzelfde gebleven, maatregelen genomen in het kader van noodsituaties en bij ruzies tussen nationale toezichthouders mogen niet voor

66. Art. 16 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

67. De andere bepalingen die uitgebreid zijn, zijn art. 1 (werkterrein), 40, 45, 47, 51 lid 2, 54 lid 2 en 75.

68. Gedefinieerd als ‘ongunstige ontwikkelingen die de ordelijke werking en de integriteit van de financiële markten of de stabiliteit van het financiële stelsel in de Unie geheel of gedeeltelijk ernstig in gevaar kunnen brengen’ in art. 18 lid 1 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

69. Art. 18 lid 2 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

70. Art. 18 lid 3 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

71. Art. 18 lid 4 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

72. Deze bevoegdheid is in algemene zin omschreven in art. 8 lid 2 onder f Verordening (EU) 1093/2010,

73. Art. 17 lid 6 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

74. Art. 19 lid 4 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

75. Art. 19 lid 4 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

76. Art. 18 lid 3 en 19 lid 3 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

77. Art. 17 lid 6, 18 lid 4 en 19 lid 4 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

78. De art. 60 en 61 van Verordening (EU) nr. 1093/2010 zijn nagenoeg gelijklopend aan de voorgestelde art. 46 en 47 van COM(2009) 501.

79. Art. 35 lid 6 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

80. Binnen de Raad was het vooral het Verenigd Koninkrijk dat niet wenste dat Britse belastingbetalers de dupe zou worden van deconfitures in andere landen. Zie Agence Europe no. 10219, 22/9/2010, p. 12, en Agence Europe no. 10138, 12/5/2010, p. 10.

rekening komen van de nationale belastingbetalers.⁸¹ Wat veranderd is, is de procedure die de lidstaten moeten volgen om de vermeende inbreuk op hun prerogatieven af te wenden. De nieuwe bepalingen versterken over het algemeen de positie van de lidstaten en de Raad. Niet alleen moet de EBA bij het handhaven van de aangevallen maatregel genomen bij onenigheid tussen toezichthouders (art. 19 EBA-Verordening) expliciet verklaren dat de nationale budgettaire verantwoordelijkheden onverlet blijven (een bepaling die niet meer dan een cosmetische indruk maakt), ook krijgt de Raad het laatste woord: neemt de Raad geen besluit over de aangevallen maatregel van de EBA, dan vervalt de maatregel. Hetzelfde geldt voor een aangevallen maatregel genomen bij noodsituaties (art. 18 EBA-Verordening).⁸² Maar ten aanzien van laatstbedoelde maatregel kan de lidstaat andermaal in beroep bij de Raad.⁸³ Misbruik door lidstaten van deze bepaling is uitdrukkelijk verboden!⁸⁴

Ook de bepalingen inzake het Gemengd Comité van de Europese toezichthoudende autoriteiten (JCESA)⁸⁵ zijn omvangrijker geworden, de artikelen 54 t/m 57. Zoals de naam al aangeeft zal dit comité een verbinding vormen tussen de drie ESA's. Zijn sectoroverstijgende werkterrein is gekoppeld aan Richtlijn 2002/87/EG inzake het toezicht op conglomeraten. De uitbreiding is gelegen in een verduidelijking van de onderwerpen waar de JCESA over gaat (o.a. financiële conglomeraten, financiële verslaggeving en witwassen) en in het beslechten van meningverschillen tussen de ESA's.⁸⁶

Ook stevig uitgebreid zijn de bepalingen met betrekking tot de evaluatie van de activiteiten van de EBA. De eerste evaluatie moet begin 2014 hebben plaatsgevonden en aandacht besteden aan de mate waarin convergentie in toezichtpraktijken heeft plaatsgevonden (o.a. aspecten van onafhankelijkheid van nationale toezichthouders, crisispreventie, -management en -afwikkeling maar ook de voortzetting (of niet) van drie sectoraal gescheiden toezichtkolommen, idem van prudentieel toezicht en gedragstoezicht, eventuele nauwere samenhang tussen het macro- en het microniveau enz.).⁸⁷

Verordening (EU) nr. 1094/2010 (de EIOPA- Verordening) en Verordening (EU) nr. 1095/2010 (de ESMA- Verordening)

Tegelijkertijd met de EBA zijn de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA)⁸⁸ en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) opgericht.⁸⁹ De constituerende maatregelen, respectievelijk de Verordeningen (EU) nr. 1094/2010 en nr. 1095/2010 stemmen voor het grootste deel woordelijk overeen met de EBA-Verordening. Het voornaamste verschil is vanzelfsprekend te vinden in hun werkterrein. Dat bestaat ten eerste uit een materiële werkingssfeer waarbij de autoriteiten dienen te handelen binnen het toepassingsgebied van specifieke secundaire EU-regelgeving.⁹⁰ Ten tweede zijn de autoriteiten ook handelingsbevoegd op de werkterreinen van specifiek opgesomde marktdeelnemers en ten aanzien van vraagstukken die zich meer op de periferie bevinden van de drie betrokken sectoren.⁹¹

Tussen de drie verordeningen zijn hier en daar nog meer verschillen te ontdekken. Hier volgt commentaar op enkele daarvan.

Om ervoor te zorgen dat de activiteiten van de EBA voldoende draagvlak hebben bij het betrokken maatschappelijk middenveld, wordt een *Stakeholder*-groep bankwezen opgericht⁹² van wie vaak advies moet worden ingewonnen.⁹³ Onder *stakeholders* worden verstaan de betrokken marktdeelnemers, niet alleen wanneer zij dienstverleners zijn maar ook wanneer ze afnemers zijn, en daarnaast ook het mkb, consumenten, academici enzovoort. De groep moet tevens gaan fungeren als schakel met andere financiële diensten gebruikersgroepen.⁹⁴ Nieuw is de bepaling dat de raad van toezichthouders minstens twee keer per jaar een vergadering belegt samen met de *Stakeholder*-groep.⁹⁵ Terwijl de ESMA eveneens één dergelijke groep opricht, namelijk de *Stakeholder*-groep effecten en markten,⁹⁶ richt de EIOPA er twee op, een *Stakeholder*-groep verzekeringen en herverzekeringen en een *Stakeholder*-groep bedrijfspensioenen.⁹⁷

185

81. Art. 38 lid 1 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

82. Art. 38 lid 2 resp. 3 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

83. Mogelijk is hier bedoeld de Europese Raad, zie Agence Europe no. 10219, 22/9/2010, p. 12.

84. Art. 38 lid 4 resp. 5 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

85. JCESA: *Joint Committee of European Supervisory Authorities*.

86. Art. 54 lid 2 resp. 4 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

87. Art. 81 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

88. EIOPA: *European Insurance and Occupational Pensions Authority*.

89. ESMA: *European Securities and Markets Authority*.

90. Art. 1 lid 2 Verordening (EU) nr. 1093/2010, art. 1 lid 2 Verordening (EU) nr. 1094/2010 en art. 1 lid 2 Verordening (EU) nr. 1095/2010.

91. Art. 1 lid 3 Verordening (EU) nr. 1093/2010, art. 1 lid 3 Verordening (EU) nr. 1094/2010 en art. 1 lid 3 Verordening (EU) nr. 1095/2010.

92. Art. 37 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

93. Art. 10 lid 3, 15 lid 1 en 3 en 16 lid 2 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

94. Considerans o.v. 48 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

95. Art. 40 lid 2 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

96. Art. 37 Verordening (EU) nr. 1095/2010.

97. Art. 37 Verordening (EU) nr. 1094/2010. Er mag personele overlap bestaan tussen de twee groepen (zie lid 1, laatste tekstblok) maar de eisen gesteld aan de professionele affiliatie zijn verschillend (zie lid 2 en 3).

Een ander verschil komt aan het licht met betrekking tot de garantiestelsels in de drie sectoren en de rol die de Europese toezichthouders daarbij moeten spelen. Voor de EBA gaat het om de depositogarantiestelsels zoals bedoeld in Richtlijn 94/19/EG.⁹⁸ De EBA moet bijdragen aan de versterking en de convergentie van het Europese systeem van depositogarantiestelsels.⁹⁹ Hetzelfde geldt voor de ESMA met betrekking tot het Europese systeem van nationale beleggerscompensatiestelsels.¹⁰⁰ De verzekeringsector is echter minder ver, er bestaat nog geen garantiestelsel, zodat de EIOPA als opdracht meekrijgt te onderzoeken in hoeverre er behoefte is aan het opzetten van een Europees netwerk van nationale verzekeringsgarantiestelsels.¹⁰¹

Zowel de EBA- als de ESMA-Verordening kent ieder een grotendeels gelijklopende bepaling inzake crisispreventie, -management en -afwikkeling.¹⁰² De autoriteiten moeten werken aan convergentie op dit terrein zodat de kosten veroorzaakt door failliet gaande financiële instellingen op een evenwichtige wijze ('eerlijke lastenverdeling') gedragen worden. Daartoe dienen er financieringsmechanismen ontwikkeld te worden waarmee de kosten zo veel mogelijk binnen het financiële systeem worden geïnternaliseerd, een beroep op belasting- en overheidsgeld tot een minimum wordt beperkt en de spaarders worden beschermd. De EBA-Verordening rept (als enige) van het eventueel oprichten van een Europees afwikkelingsfonds.¹⁰³ In de EIOPA-Verordening wordt dit onderwerp anders en minder dwingend geregeld. In het kader van de evaluatie in 2014-2015 van de Solvabiliteit II-richtlijn¹⁰⁴ kan de EIOPA door de EC worden gevraagd bij te dragen aan de evaluatie van diverse zaken zoals de werking van de colleges van toezichthouders en het groepstoezicht op verzekerings- en herverzekeringsondernemingen. Ook kan de EIOPA verslag uitbrengen over ontwikkelingen op het gebied van o.a. *riskmanagement*, stresstesten, het beschermingsniveau van verzekeringnemers en begunstigden van ondernemingen van dezelfde groep, met name in crisis-situaties, en de coördinatie van nationale regelingen voor crisismanagement en de eventuele noodzaak van bijbehorende financieringsmechanismen.¹⁰⁵

den,¹⁰⁶ zullen de ESA's in 2014 voor de eerste keer, en vervolgens iedere drie jaar, geëvalueerd moeten worden. Dit kan ervoor zorgen dat wat door instellingen niet is bereikt in 2009-2010 alsnog in tweede instantie bewerkstelligd wordt.¹⁰⁷ Te denken valt aan het samenvoegen van de ESA's tot een enkele autoriteit.¹⁰⁸ Of, op zijn minst, aan het bijeenbrengen van de autoriteiten op één locatie (bijv. Frankfurt) in plaats van verspreid over Londen, Frankfurt en Parijs.¹⁰⁹ Maar er kan ook gedacht worden aan de wijze waarop technische regulering- en uitvoeringsnormen in het kader van de ESA's tot stand komen. Gaat dit een precedent vormen voor andere sectoren? De EC zou een verklaring hebben afgelegd om de lidstaten gerust te stellen dat dat niet het geval is.¹¹⁰ Dan is er ook nog de kwestie van het toezicht op de grensoverschrijdende financiële instellingen. Dat valt nu binnen de bevoegdheid van de colleges van toezichthouders. Het EP zou liever hebben dat de ESA's zich daar meer rechtstreeks mee bemoeien.¹¹¹

Minder ver in de toekomst gelegen zijn de activiteiten die het stelsel in zijn huidige vorm zal kunnen ontplooiën. Hoe voortvarend gaan de ESA's het *single rulebook* ontwikkelen waar de financiële dienstverleners grote behoefte aan zouden hebben?¹¹² Hoe vaak zal het zo ver komen dat een ESA de nationale toezichthouder passeert en rechtstreeks een beslissing neemt gericht tot een marktdeelnemer? Zal het ESRB gezien worden als een onafhankelijk *powerhouse* waar niet omheen kan worden gegaan? Zal het stelsel zichtbaar en hoorbaar opereren of zal dat grotendeels achter de schermen gebeuren? Zal de positie van de consument er op vooruitgaan? Enzovoort. Het zal de komende jaren moeten blijken.

Slotopmerkingen

Het bouwwerk is af, wat kan de toekomst brengen? Terwijl het ESRB eind 2013 geëvalueerd zal moeten wor-

98. Pb. EG 1994, L 135/5.

99. Art. 26 Verordening (EU) nr. 1093/2010.

100. Art. 26 Verordening (EU) nr. 095/2010. Het gaat hier om Richtlijn 97/9, Pb. EG 1997, L 84/22.

101. Art. 26 Verordening (EU) nr. 1094/2010.

102. Art. 27 Verordening (EU) nr. 1093/2010, en art. 26 Verordening nr. 1095/2010.

103. Art. 27 lid 2, laatste tekstblok, Verordening (EU) nr. 1093/2010. Een dergelijk fonds was een sterke wens van het EP, zie Agence Europe no. 10168, 25/6/2010, p. 9, en no. 10138, 12/5/2010, p. 9.

104. Art. 242 Richtlijn 2009/138/EG, Pb. EU 2009, L 335/1.

105. Art. 27 Verordening (EU) nr. 1094/2010.

106. Art. 20 Verordening (EU) nr. 1092/2010.

107. EP press release, 2/9/2010, 'EP adds bite to EU financial watchdog rules'.

108. Agence Europe no. 10219, 22/9/2010, p. 11.

109. Agence Europe no. 10208, 7/9/2010, p. 3.

110. Agence Europe no. 10220, 23/9/2010, p. 7: 'The Commission will make a statement to be appended to the supervision package that the procedure established for drafting technical standards should not constitute a model for other sectors of activity'. Een dergelijke verklaring kon niet worden teruggevonden.

111. Agence Europe no. 10219, 22/9/2010, p. 11.

112. Jansen, De Doelder, a.w. 2011, p. 24-26.

Figur 1 Outline of European supervisory framework of the financial system (2011)

