

Η αναπροσαρμογή του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα σύμφωνα με την «έκθεση de Larosiere»

Χρήστος Βλ. Γκόρτσος, Αναπληρωτής Καθηγητής Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών

[ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ](#) 1/2009, Ιανουάριος – Απρίλιος, σελ. 5–27

Α. Το ισχύον πλαίσιο άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα και η ανάγκη αναπροσαρμογής του

1. Το ισχύον πλαίσιο

Η άσκηση εποπτείας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (στη συνέχεια η «Κοινότητα») διέπεται ήδη σε μεγάλη έκταση από τις συναφείς διατάξεις του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου. Αυτός ο κλάδος του ευρωπαϊκού οικονομικού δικαίου ορίζεται, από τον γράφοντα, ως το σύνολο των διατάξεων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου μέσω των οποίων επιδιώκεται η επίτευξη της αρνητικής και θετικής χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης^[1] με στόχο τη διαμόρφωση ενός ενιαίου χρηματοπιστωτικού χώρου στο πλαίσιο λειτουργίας της ενιαίας αγοράς^[2].

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης, η οποία έχει τεθεί σε εφαρμογή από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, επιδιώκεται συστηματικά όχι μόνον μέσω του χρηματοπιστωτικού δικαίου, αλλά και μέσω πρωτοβουλιών της ίδιας της αγοράς, καθώς και μέσω αυτορρύθμισης. Στην έκταση, πάντως, που η χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση επιδιώκεται μέσω του ρυθμιστικού πλαισίου, έχει δύο διαστάσεις, την αρνητική και τη θετική. Στο πλαίσιο της θετικής ολοκλήρωσης^[3] επιδιώκεται η υιοθέτηση κανόνων μέσω των οποίων να καθίσταται δυνατή η ικανοποίηση, μέσα στον ενιαίο χώρο, συγκεκριμένων αιτημάτων πολιτικής που δικαιολογούν ρυθμιστική παρέμβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα^[4], κατ' εξοχήν δε:

- της διασφάλισης της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος^[5], και
- της διασφάλισης της προστασίας των επενδυτών, καθώς και της ακεραιότητας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας της κεφαλαιαγοράς^[6].

Κατά τη διαμόρφωση των κανόνων του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου, ο κοινοτικός νομοθέτης κλήθηκε να προβεί σε συγκεκριμένες επιλογές αναφορικά με την επίλυση δύο βασικών ζητημάτων που ανακύπτουν στο πλαίσιο σχεδιασμού της θετικής χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης για την ικανοποίηση των προαναφερθέντων αιτημάτων ρυθμιστικής παρέμβασης:

- βάσει ποιών κανόνων πρέπει να ασκείται η ρυθμιστική παρέμβαση, και
- ποιοί φορείς πρέπει να είναι αρμόδιοι για την άσκηση των μέσων υλοποίησης των αιτημάτων ρυθμιστικής παρέμβασης.

Η επισκόπηση των πηγών και των διατάξεων του ισχύοντος ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου αναφορικά με τα εν λόγω ζητήματα υπερβαίνει τις ανάγκες της παρούσας μελέτης και έχει γίνει διεξοδικά σε άλλες εργασίες του γράφοντος^[7]. Εδώ επισημαίνεται απλώς ότι τις πηγές του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου αποτελούν:

(α) Οι βασικές νομικές πράξεις που εκδίδονται (από το 1993) από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία της συναπόφασης του άρθρου 251 της Συνθήκης, δηλαδή Κανονισμοί και Οδηγίες.

(β) Τα εκτελεστικά μέτρα που εκδίδονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 202 της Συνθήκης, όπως αυτές έχουν εξειδικευτεί με τις διατάξεις της Απόφασης 1999/468/ΕΚ

του Συμβουλίου^[8] αναφορικά με τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπολογίας, όπως ισχύει^[9], και την ειδική «διαδικασία Lamfalussy» σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής Lamfalussy^[10].

(γ) Ειδικά για τρεις από τους κλάδους του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου (τραπεζικό δίκαιο, δίκαιο της κεφαλαιαγοράς και ασφαλιστικό δίκαιο), οι πράξεις ευρωπαϊκού ήπιου δικαίου (European soft law)^[11] που υιοθετούνται από τις τρεις (3) ακόλουθες Επιτροπές, οι οποίες συστάθηκαν σύμφωνα με τη διαδικασία Lamfalussy και θεσμοθετήθηκαν με Αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με τη συμμετοχή των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος των κρατών μελών:

- την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών των Αγορών Κινητών Αξιών (Committee of European Securities Regulators, στη συνέχεια η “CESR”) για τον τομέα της κεφαλαιαγοράς^[12],
- την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Αρχών Τραπεζικής Εποπτείας (Committee of European Banking Supervisors, “CEBS”) για τον τραπεζικό τομέα^[13], και
- την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, “CEIOPS”) για τον τομέα της ιδιωτικής ασφάλισης και αντασφάλισης^[14].

Στο πλαίσιο αυτό είναι, επίσης, χρήσιμο να γίνει η ακόλουθη εννοιολογική διασαφήνιση. Η διάκριση μεταξύ κανόνων βάσει των οποίων ασκείται η ρυθμιστική παρέμβαση και φορέων που είναι αρμόδιοι για την άσκηση των μέσων υλοποίησης αυτών των αιτημάτων, ανταποκρίνεται στην καθιερωμένη διάκριση που υφίσταται, σύμφωνα με την αγγλική ορολογία, μεταξύ “financial regulation” και “financial supervision”, αντίστοιχα. Πρέπει, βέβαια, να επισημανθεί ότι ο όρος «φορείς άσκησης των μέσων υλοποίησης των αιτημάτων ρυθμιστικής παρέμβασης» (ή ο συνώνυμος όρος «φορείς άσκησης των πολιτικών ρυθμιστικής παρέμβασης») είναι ευρύτερος του όρου «φορείς άσκησης εποπτείας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα» ή του όρου «φορείς άσκησης χρηματοπιστωτικής εποπτείας» (όροι που ανταποκρίνονται ακριβέστερα στην έννοια των φορέων “financial supervision”).

Η παρατήρηση αυτή βασίζεται στο γεγονός ότι ο πρώτος όρος καλύπτει εννοιολογικά και τους υπόλοιπους φορείς, πλην των εποπτικών αρχών, που είναι αρμόδιοι για την άσκηση των επιμέρους πολιτικών ρυθμιστικής παρέμβασης μέσω των οποίων επιδιώκεται η διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, όπως, π.χ., στην περίπτωση του αιτήματος για διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού τομέα, τα συστήματα εγγύησης καταθέσεων ή οι δικαστικές αρχές στο πλαίσιο της εκκαθάρισης πιστωτικών ιδρυμάτων^[15]. Συχνά μάλιστα, έτσι δε και στην Έκθεση της Ομάδας de Larosiere (σύμφωνα με όσα θα αναφερθούν κατωτέρω στην ενότητα Β της παρούσας μελέτης) οι εν λόγω πολιτικές ρυθμιστικής παρέμβασης στο τραπεζικό σύστημα καλούνται και «μηχανισμοί διαχείρισης κρίσης».

2. Η αναπροσαρμογή του ισχύοντος πλαισίου βάσει των προτάσεων της «έκθεσης de Larosiere»

2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η έκταση και η ένταση της τρέχουσας διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης ανέδειξαν, όπως ήταν εύλογο, την ανάγκη επανεξέτασης του ισχύοντος ρυθμιστικού σχεδιασμού που διέπει τη χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση στην Κοινότητα. Οι συναφείς πρωτοβουλίες που έχουν ήδη αναληφθεί, καθώς και οι προτάσεις που αναμένεται να υποβληθούν στο μέλλον, αναφορικά με την «αναπροσαρμογή» των διατάξεων του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου αφορούν τόσο τους κανόνες βάσει των οποίων ασκείται η ρυθμιστική παρέμβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα, όσο και τους αρμόδιους φορείς για την άσκηση των μέσων υλοποίησης των πολιτικών ρυθμιστικής παρέμβασης σε αυτό σύμφωνα με τα μόλις προαναφερθέντα (υπό 1).

Ο όρος «αναπροσαρμογή» χρησιμοποιείται από τον γράφοντα στην παρούσα μελέτη (όπως και σε προηγούμενες) με τριπλή έννοια:

(α) Κατ’ αρχήν, υποδηλώνει ότι πρόκειται για «προσαρμογή» ενός ήδη ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου, ώστε να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες του, όπως αυτές εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια της πρόσφατης διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης.

(β) Επιπλέον, υποδηλώνει ότι πρόκειται για μια «νέα» προσαρμογή, όπως έχει συμβεί επανειλημμένα στο παρελθόν στην εύλογα δυναμική πορεία για τη διαμόρφωση του ισχύοντος δικαίου (μολονότι, κατά ευτυχή συγκυρία, οι προηγούμενες προσαρμογές έλαβαν χώρα σε κανονικές συνθήκες - και ειδικότερα με τη θεσμοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και της Συνθήκης του Μάαστριχτ, καθώς και με την έναρξη του τρίτου σταδίου της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης - και όχι υπό καθεστώς κρίσης).

(γ) Τέλος, υποδηλώνει ότι δεν πρόκειται για «ριζική τροποποίηση» ή για «ανατροπή» του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου.

2.2 Το περιεχόμενο της εντολής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς την «Ομάδα de Larosiere»

Η διερεύνηση των κατάλληλων μέσων για την ικανοποίηση του αιτήματος που αφορά την αναπροσαρμογή των διατάξεων του ισχύοντος ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου σχετικά με τους φορείς άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα ανατέθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ειδική ομάδα εμπειρογνομόνων, υψηλού επιπέδου, υπό την Προεδρία του γαλλικής υπηκοότητας πρώην κεντρικού τραπεζίτη Jacques de Larosiere ^[16] (“High-Level Group on Financial Supervision in the EU”, στη συνέχεια η «Ομάδα de Larosiere») ^[17].

Η εν λόγω Ομάδα έλαβε την εντολή να υποβάλει συγκεκριμένες προτάσεις αναφορικά με την ενίσχυση του ευρωπαϊκού πλαισίου εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, και ειδικότερα να τοποθετηθεί αναφορικά με τις ακόλουθες τρεις (3) θεματικές ^[18]:

- τον τρόπο της βέλτιστης οργάνωσης της εποπτείας των κοινοτικών φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και των αγορών, ώστε να διασφαλιστεί η σε προληπτική βάση ευρωστία των εν λόγω φορέων, η ομαλή λειτουργία των αγορών και η προστασία των καταθετών, των επενδυτών και των ασφαλισμένων (στον τομέα της ιδιωτικής ασφάλισης),
- τον τρόπο ενίσχυσης της ευρωπαϊκής συνεργασίας αναφορικά με την επίβλεψη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, τους μηχανισμούς έγκαιρης προειδοποίησης και τη διαχείριση κρίσεων, περιλαμβανομένης της διαχείρισης διασυνοριακών και διατομεακών κινδύνων, και
- τον τρόπο συνεργασίας των αρμοδίων αρχών στην Κοινότητα με άλλες μείζονος σημασίας δικαιοδοσίες, ώστε να συμβάλουν στη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας σε παγκόσμιο επίπεδο.

2.3 Η δομή της «Έκθεσης de Larosiere»

Η Ομάδα de Larosiere υπέβαλε την έκθεσή της στις 25 Φεβρουαρίου 2009 (στη συνέχεια «η Έκθεση», ή «η Έκθεση de Larosiere») ^[19], η οποία είναι δομημένη σε τέσσερα (4) κεφάλαια:

(α) Στο πρώτο κεφάλαιο, με τίτλο “Causes of the Financial Crisis”, αναλύονται τα αίτια της τρέχουσας διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης ^[20].

(β) Το δεύτερο κεφάλαιο, με τίτλο “Policy and Regulatory Repair” («Αποκατάσταση πολιτικών και ρυθμιστικής παρέμβασης»), περιέχει προτάσεις (με τη μορφή συστάσεων) αναφορικά με τις βελτιώσεις που κρίνονται αναγκαίες στο ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο, προκειμένου αφενός μεν να ενισχυθούν οι υφιστάμενοι κανόνες και αφετέρου να καλυφθούν τα ρυθμιστικά κενά που αναδείχθηκαν από την κρίση ^[21].

(γ) Το τρίτο κεφάλαιο, με τίτλο “EU Supervisory Repair” («Ευρωπαϊκή εποπτική αποκατάσταση») ^[22] επιλαμβάνεται του ζητήματος της αναπροσαρμογής του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα ^[23]. Το περιεχόμενο του εν λόγω κεφαλαίου αποτελεί το βασικό αντικείμενο της παρούσας μελέτης και θα αναλυθεί διεξοδικά στη συνέχεια.

(δ) Τέλος, το τέταρτο κεφάλαιο, με τίτλο “Global Repair” («Παγκόσμια αποκατάσταση») εξετάζει τις αναπροσαρμογές που είναι σκόπιμο να γίνουν στη διεθνή αρχιτεκτονική του χρηματοπιστωτικού συστήματος, με έμφαση στην ενίσχυση των αρμοδιοτήτων που πρέπει να ανατεθούν σχετικά στο Φόρουμ Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Financial Stability Forum), και στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ^[24].

B. Οι δύο προτάσεις της «Έκθεσης de Larosiere» αναφορικά με την αναπροσαρμογή του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα: συνολική θεώρηση

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα της παρούσας μελέτης (υπό 2.3), το ζήτημα της αναπροσαρμογής του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα εξετάζεται στο τρίτο κεφάλαιο της Έκθεσης de Larosiere. Στο εν λόγω κεφάλαιο εντοπίζονται και αναλύονται, κατ' αρχήν, οι αδυναμίες οι οποίες, κατά την άποψη της Ομάδας de Larosiere, αναδείχθηκαν κατά την άσκηση της εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα μέσα από την τρέχουσα διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση ^[25]. Μέσα σε αυτό το «διαγνωστικό πλαίσιο» ^[26] γίνεται στη συνέχεια η αναφορά στις αναπροσαρμογές που κρίνεται απαραίτητο να λάβουν χώρα στις συναφείς διατάξεις του ισχύοντος ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου.

Σε σχέση με την εν λόγω θεματική ενότητα, η Έκθεση αναφέρει ότι: “this chapter (...) proposes both short term and long term changes” ^[27]. Κατά συνέπεια, περιέχει δύο βασικές προτάσεις:

- μια πρώτη με βραχυπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα υλοποίησης (βλέπε κατωτέρω, υπό 2), και
- μια δεύτερη με μακροπρόθεσμο ορίζοντα υλοποίησης (υπό 3).

2. Η πρόταση του βραχυπρόθεσμου χρονικού ορίζοντα υλοποίησης

2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η πρώτη πρόταση συνιστά τον πυρήνα του κεφαλαίου III της Έκθεσης de Larosiere αναφορικά με την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της εποπτείας του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος. Αποτελεί απόρροια της επιλογής να μην θεσμοθετηθούν, τουλάχιστον στην τρέχουσα συγκυρία, υπερεθνικές εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα ^[28], και περιέχει δύο συστατικά στοιχεία. Σύμφωνα με την Έκθεση:

“There are two elements (towards a new structure to make European supervision more effective): strengthening the quality of both national supervision and European supervision” ^[29].

Ειδικότερα:

(α) Το πρώτο συστατικό στοιχείο είναι η ενίσχυση της ποιότητας της εποπτείας που ασκείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο με τη διαμόρφωση ενός «ευρωπαϊκού συστήματος εποπτείας και διαχείρισης κρίσεων» (“A European System of Supervision and Crisis Management”) του χρηματοπιστωτικού συστήματος ^[30], το οποίο με τη σειρά του περιλαμβάνει δύο σκέλη:

(i) Σε ό,τι αφορά το πρώτο σκέλος, το «ευρωπαϊκό σύστημα εποπτείας», προτείνεται η θεσμοθέτηση δύο νέων φορέων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενός για τη μακρο-προληπτική εποπτεία και ενός για τη μικρο-προληπτική εποπτεία.

Τα βασικά χαρακτηριστικά του εν λόγω συστήματος, το οποίο αποτελεί το επίκεντρο της «βραχυπρόθεσμης» πρότασης, παρουσιάζονται αναλυτικά αμέσως κατωτέρω στην παρούσα ενότητα της μελέτης, υπό 2.2.

(ii) Σε ό,τι αφορά το σκέλος του «ευρωπαϊκού συστήματος διαχείρισης κρίσεων», η Έκθεση προτείνει απλώς, και με αποσπασματικό τρόπο, την ανάληψη μιας σειράς από πρωτοβουλίες, οι οποίες αφορούν κατά κύριο λόγο τους κανόνες βάσει των οποίων κρίνει ότι πρέπει να γίνεται η διαχείριση κρίσεων (ειδικά σε ό,τι αφορά την εξυγίανση και εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων) και όχι τους φορείς άσκησης των σχετικών πολιτικών.

Οι προτάσεις αναφορικά με τα δύο σκέλη του εν λόγω συστήματος αναπτύσσονται, πάντως, στην Έκθεση με ασύμμετρο τρόπο. Αναμφισβήτητα, κύριος στόχος των προτάσεων του υπό εξέταση

κεφαλαίου της Έκθεσης είναι η διαμόρφωση του εποπτικού σκέλους (που ήταν, όπως προαναφέρθηκε, και το περιεχόμενο της εντολής της). Αυτό προκύπτει από δύο στοιχεία:

(i) Κατ' αρχήν, οι συναφείς προτάσεις της Έκθεσης είναι συγκριτικά οι περισσότερες αναλυτικές και δομημένες.

(ii) Επιπλέον, μολονότι η αναφορά στο «ευρωπαϊκό σύστημα εποπτείας και διαχείρισης κρίσεων» γίνεται στην κεφαλίδα της ενότητας III του κεφαλαίου III της Έκθεσης (και μόνον σε αυτήν πάντως), οι προτάσεις για τη «διαχείριση κρίσεων» περιέχονται στην ενότητα IV που αναφέρεται στο χρονοδιάγραμμα ενεργειών και αυτές μάλιστα με παραπομπή στο κεφάλαιο II.

Κατά τη γνώμη του γράφοντος, η χρήση του όρου «ευρωπαϊκό σύστημα εποπτείας και διαχείρισης κρίσεων» γίνεται ώστε να αναδειχθεί η στενή σχέση που πρέπει να υφίσταται, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ανάμεσα στην εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος, τους κανόνες βάσει των οποίων ασκείται αυτή η εποπτεία και των μηχανισμών διαχείρισης κρίσης. Σύμφωνα με την παράγραφο 192 της Έκθεσης:

“Regulation, supervision and crisis management/resolution arrangements are intertwined. They form a continuum. There is no point in converging supervisory practices, if the basic financial regulations remain fragmented. And it will be impossible to revamp the organization of European supervision, without clarity as to how a crisis, should it break-out, will be managed and resolved by the competent authorities”.

Αυτός είναι, εξ άλλου, ο λόγος για τον οποίο οι προτάσεις που περιέχει η Έκθεση εν γένει αφορούν και τους τρεις εν λόγω «συμπληρωματικούς» άξονες διασφάλισης της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού (κατ' εξοχήν δε του τραπεζικού) συστήματος^[31].

(β) Το δεύτερο συστατικό στοιχείο της «βραχυπρόθεσμης» πρότασης αναφορικά με την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της εποπτείας του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος είναι η ενίσχυση, παράλληλα, της ποιότητας της εποπτείας που ασκείται από τις εθνικές εποπτικές αρχές, οι οποίες προτείνεται να συνεχίσουν να υφίστανται.

Οι συναφείς προτάσεις της Έκθεσης παρουσιάζονται κατωτέρω στην ενότητα Γ της παρούσας μελέτης, υπό 2.

2.2 Ειδικά: οι δύο φορείς του «ευρωπαϊκού συστήματος εποπτείας»

2.2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Όπως αναφέρθηκε μόλις προηγουμένως (υπό 2.1), η πρόταση που περιέχεται στην Έκθεση de Larosiere, στο πλαίσιο του βραχυπρόθεσμου σχεδιασμού, ως προς τη διαμόρφωση ενός «ευρωπαϊκού συστήματος εποπτείας» του χρηματοπιστωτικού συστήματος βασίζεται στη θεσμοθέτηση δύο (2) νέων φορέων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με την κατανομή διακριτών (αλλά στενά συνδεδεμένων) καθηκόντων:

- ο πρώτος φορέας θα είναι αρμόδιος για τη μακρο-προληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος (βλέπε κατωτέρω, υπό 2.2.2), και
- ο δεύτερος θα είναι αρμόδιος για τη μικρο-προληπτική του εποπτεία (υπό 2.2.3).

Ως μακρο-προληπτική εποπτεία νοείται το σύνολο των ενεργειών που αναλαμβάνονται από τις αρμόδιες προς αυτό αρχές με στόχο τον περιορισμό της έκθεσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος στο σύνολό του σε συστημικούς κινδύνους, οι οποίοι απορρέουν από παράγοντες που δεν αφορούν μεμονωμένους φορείς παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ή μεμονωμένες αγορές, αλλά έχουν γενικότερο χαρακτήρα^[32]. Αντίστοιχα, ως μικρο-προληπτική εποπτεία νοείται το σύνολο των ενεργειών που αναλαμβάνουν οι αρμόδιες προς αυτό αρχές με στόχο τον περιορισμό της έκθεσης των φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών σε κινδύνους που απορρέουν από τη δραστηριότητά τους, και την αποφυγή της επέλευσης αλυσιδωτών συστημικών κινδύνων που μπορούν να εκδηλωθούν αν υπάρξει αφερεγγυότητα ενός τέτοιου φορέα (ιδίως αν αυτός είναι «συστημικά σημαντικός», συνήθως λόγω του μεγέθους του)^[33]. Το στίγμα της διασύνδεσης ανάμεσα στις δύο εν λόγω διαστάσεις της εποπτείας δίνεται στην παράγραφο 148 της Έκθεσης:

“Macro-prudential supervision cannot be meaningful unless it can somehow impact on supervision at the micro-level; whilst micro-prudential supervision cannot effectively safeguard financial stability without adequately taking account of macro-level developments”.

2.2.2 Ο αρμόδιος φορέας για τη μακρο-προληπτική εποπτεία: το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου

Ο πρώτος φορέας προτείνεται να είναι αρμόδιος σε θέματα μακρο-προληπτικής εποπτείας του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, το πεδίο στο οποίο η Έκθεση εντοπίζει ότι υπάρχουν οι μεγαλύτερες αδυναμίες στο ισχύον πλαίσιο. Η δικαιολογητική βάση για τη θεσμοθέτησή του αποτυπώνεται στην παράγραφο 173 της Έκθεσης σύμφωνα με την οποία:

“A key lesson to be drawn from the crisis (...) is the urgent need to upgrade macro-prudential supervision in the EU for all financial activities” ^[34].

Ο εν λόγω φορέας καλείται «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου» (“European Systemic Risk Council”, στη συνέχεια το «ΕΣΣΚ»). Προτείνεται να λειτουργήσει στο πλαίσιο του ΕΣΚΤ, να υποκατασταθεί στο έργο της Επιτροπής Τραπεζικής Εποπτείας (“Banking Supervision Committee”) του ΕΣΚΤ, και να τελεί υπό τη διοικητική στήριξη της ΕΚΤ. Η σύστασή του προτείνεται να είναι άμεση.

Για τη σύνθεση, τα καθήκοντα και τη διακυβέρνηση του εν λόγω φορέα αναλυτική είναι η αναφορά στην ενότητα Δ της παρούσας μελέτης, υπό 1.

2.2.3 Ο αρμόδιος φορέας για τη μικρο-προληπτική εποπτεία: το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας

Ο δεύτερος φορέας προτείνεται να είναι αρμόδιος σε θέματα μικρο-προληπτικής εποπτείας, πεδίο στο οποίο απαιτείται σημαντική ενίσχυση σύμφωνα με την Έκθεση. Η δικαιολογητική βάση για τη θεσμοθέτησή του αποτυπώνεται στην παρ. 183 (α' εδάφιο) της Έκθεσης σύμφωνα με την οποία: “After having examined the present arrangements and in particular the cooperation within the level 3 committees, the Group considers that the structure and the role bestowed on the existing committees are not sufficient to ensure financial stability in the EU and all its member states”.

Ο εν λόγω φορέας καλείται «Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας» (“European System of Financial Supervision” – στη συνέχεια το «ΕΣΧΕ»). Το σύστημα αυτό θα λειτουργεί εκτός της ΕΚΤ, θα είναι αποκεντρωμένο, και θα αποτελείται από τρεις (3) νέες Αρχές που θα θεσμοθετηθούν, σταδιακά, σε ευρωπαϊκό επίπεδο με μετασχηματισμό των τριών προαναφερθεισών (στην ενότητα Α της παρούσας μελέτης, υπό 1) Επιτροπών, δηλαδή της CEBS, της CESR, και της CEIOPS (που είθισται να καλούνται «Επιτροπές του επιπέδου 3» σύμφωνα με τη διαδικασία Lamfalussy), και συγκεκριμένα:

- την Ευρωπαϊκή Τραπεζική Αρχή (European Banking Authority) ως διάδοχο της CEBS,
- την Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών (European Securities Authority) ως διάδοχο της CESR, και
- την Ευρωπαϊκή Ασφαλιστική Αρχή (European Insurance Authority) ως διάδοχο της CEIOPS.

Η υλοποίηση των αναγκαίων ενεργειών για τη σύσταση του εν λόγω φορέα προτείνεται να γίνει με βάση συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, σε δύο στάδια, σύμφωνα με όσα αναφέρονται αναλυτικά κατωτέρω στην ενότητα Γ της παρούσας μελέτης. Για τη σύνθεση, τα καθήκοντα και τη διακυβέρνηση του φορέα, αναλυτική είναι η αναφορά στην ενότητα Δ της παρούσας μελέτης, υπό 2.

Επισημαίνεται σχετικά ότι η επιλογή αυτή αποτελεί, μεταξύ άλλων, απόρροια της θέσης που εκφράζεται ρητά στην Έκθεση, σύμφωνα με την οποία η μικρο-προληπτική εποπτεία του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, σε αντίθεση με τη μακρο-προληπτική, δεν πρέπει να ανατεθεί στην ΕΚΤ ^[35]. Μεταξύ των επιχειρημάτων που παρατίθενται για τη δικαιολόγηση αυτής της επιλογής, δύο είναι, κατά τη γνώμη του γράφοντος, οι σημαντικότεροι προβληματισμοί αναφορικά με το ενδεχόμενο αναγωγής της ΕΚΤ σε υπερεθνική αρχή αρμόδια (και) για την άσκηση της μικρο-προληπτικής εποπτείας του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος:

(α) Ο πρώτος προβληματισμός είναι ουσιαστικός και σχετίζεται με το κατά πόσον μια νομισματική αρχή, όπως η ΕΚΤ, είναι ορθό να λειτουργεί παράλληλα και ως εποπτική αρχή λόγω της πιθανής ύπαρξης σύγκρουσης συμφερόντων. Το ενδεχόμενο ύπαρξης μιας τέτοιας σύγκρουσης είναι μάλιστα εκείνο που έχει οδηγήσει αρκετά κράτη ανά τον κόσμο (και την πλειοψηφία των κρατών μελών της Κοινότητας) να προσφύγουν, σε εθνικό επίπεδο, στο διαχωρισμό της νομισματικής από τη χρηματοπιστωτική εποπτική λειτουργία ^[36].

(β) Ο δεύτερος προβληματισμός σχετίζεται με ένα θεσμικό ζήτημα. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 105 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ^[37]:

«το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής, μετά από διαβούλευση με την ΕΚΤ και αφού λάβει τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μπορεί να αναθέσει στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και λοιπών χρηματοδοτικών ιδρυμάτων, εξαιρέσει των ασφαλιστικών επιχειρήσεων» ^[38].

Με την εν λόγω διάταξη, η οποία επαναλαμβάνεται αυτούσια στο άρθρο 25.2 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ ^[39], καθιερώθηκε η δυνατότητα αναγωγής της ΕΚΤ στο μέλλον σε μια υπερεθνική εποπτική αρχή του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα, σε αντιστοιχία με τη λειτουργία της ως ενιαίας νομισματικής αρχής ^[40].

Εφόσον ενεργοποιείτο η διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 105 της Συνθήκης, θα μπορούσε να ανατεθεί στην ΕΚΤ η εξουσία άσκησης της μικρο-προληπτικής εποπτείας όχι μόνον των πιστωτικών ιδρυμάτων αλλά και άλλων κατηγοριών φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Ρητή είναι, όμως, η εξαίρεση των ασφαλιστικών επιχειρήσεων. Κατά συνέπεια, η ΕΚΤ δεν θα μπορούσε να αποτελέσει εποπτική αρχή για ορισμένους από τους πανευρωπαϊκά συστημικά σημαντικούς ^[41] ομίλους ετερογενών χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων, στη δομή των οποίων περιλαμβάνονται τράπεζες και ασφαλιστικές επιχειρήσεις, εκτός, βέβαια, αν επερχόταν τροποποίηση της διάταξης της παρ. 6 του άρθρου 105 ^[42].

3. Η δεύτερη πρόταση: η πρόταση του μακροπρόθεσμου χρονικού ορίζοντα υλοποίησης

Η δεύτερη, εξίσου βασική και σαφώς ριζικότερη (εφόσον υλοποιηθεί πλήρως) πρόταση της Έκθεσης, η οποία, πάντως, τίθεται προς εξέταση σε προοπτική βάρους χρόνου, περιέχεται στην ενότητα V του κεφαλαίου III της Έκθεσης ^[43], και συνίσταται στη διερεύνηση της δυνατότητας μετεξέλιξης του ΕΣΧΕ σε ένα σύστημα που θα στηρίζεται σε δύο μόνο Ευρωπαϊκές Αρχές, κυρίως κατά το πρότυπο της «λειτουργικής προσέγγισης» (functional approach) της θεσμικής διάρθρωσης της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος ^[44]. Η διερεύνηση αυτή προτείνεται να γίνει με επανεξέταση του τρόπου λειτουργίας του ΕΣΧΕ το αργότερο τρία (3) χρόνια μετά την έναρξη λειτουργίας του ^[45].

Τα καθήκοντα των δύο Αρχών, η θεσμοθέτηση των οποίων προτείνεται να διερευνηθεί, είναι τα ακόλουθα ^[46]:

(α) Η πρώτη Αρχή θα είναι αρμόδια για ζητήματα προληπτικής εποπτείας αναφορικά με τον τραπεζικό και τον ασφαλιστικό τομέα, καθώς και για κάθε άλλο θέμα σχετικό με τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Με τη θεσμοθέτηση μιας τέτοιας Αρχής θα καταστεί δυνατή η αποτελεσματικότερη εποπτεία των ομίλων ετερογενών χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων στη σύνθεση των οποίων περιλαμβάνονται τράπεζες και ασφαλιστικές εταιρείες (σύμφωνα και με τα μόλις προαναφερθέντα) ^[47].

(β) Η δεύτερη Αρχή θα είναι αρμόδια, σε οριζόντιο επίπεδο για το σύνολο του χρηματοπιστωτικού συστήματος, για θέματα αγορών και κανόνων συμπεριφοράς ^[48].

Στο πλαίσιο αυτό, η Έκθεση αναφέρει ότι θα πρέπει να αξιολογηθεί, επίσης, αν είναι αναγκαία η ανάθεση στις εν λόγω Αρχές ευρύτερων ρυθμιστικών εξουσιών οριζόντιου χαρακτήρα (χωρίς, πάντως, να καθορίζεται το περιεχόμενό τους) ^[49].

Με την εν λόγω πρόταση τίθεται επί της ουσίας το ενδεχόμενο της θεσμοθέτησης υπερεθνικών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα ^[50]. Η Ομάδα de Larosiere επισημαίνει, πάντως, στην Έκθεσή της τις δυσκολίες υλοποίησης ενός τέτοιου εγχειρήματος ^[51],

“Concerning one idea, that often appears, suggesting the unification of all supervisory activities for cross-border institutions at the pan-EU level, the Group considers that this matter could only be considered if there were irrefutable arguments in favour of such a proposal. The complexities and costs entailed by such a proposal (which would result in a two-tier supervisory system, one for cross-border institutions and one for domestic institutions), its political implications and the difficulty of resolving cross-border burden-sharing are such that the Group has doubts of it being implemented at this juncture.”

Τονίζεται, πάντως, ότι η μετάβαση σε ένα καθεστώς ευρωπαϊκών υπερεθνικών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος θα καταστεί ευχερέστερη σε περίπτωση που υπάρξει εμβάθυνση της πολιτικής ενοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ^[52].

Πίνακας		
Συνολική θεώρηση των προτάσεων της Έκθεσης de Larosiere αναφορικά με την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της εποπτείας του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος		
I. Πρόταση βραχυπρόθεσμου χρονικού ορίζοντα υλοποίησης		
Δύο (2) συστατικά στοιχεία:		
Α. Ενίσχυση της ποιότητας της ασκούμενης εποπτείας σε ευρωπαϊκό επίπεδο - Διαμόρφωση ενός «ευρωπαϊκού συστήματος εποπτείας και διαχείρισης κρίσεων»		Β. Ενίσχυση της ποιότητας της ασκούμενης εποπτείας από τις εθνικές εποπτικές αρχές
Δύο (2) σκέλη		Ανάληψη πρωτοβουλιών από τα κράτη μέλη, τις Επιτροπές του επιπέδου 3 και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή
1. Ευρωπαϊκό σύστημα εποπτείας	2. Ευρωπαϊκό σύστημα διαχείρισης κρίσεων	
Θεσμοθέτηση δύο (2) ευρωπαϊκών φορέων: (α) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου: φορέας για τη «μακρο-προληπτική εποπτεία» (άμεσα) (β) Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας: φορέας για τη «μικρο-προληπτική εποπτεία» βάσει της λειτουργίας τριών ευρωπαϊκών Αρχών (σε δύο στάδια): • Ευρωπαϊκή Τραπεζική Αρχή • Ευρωπαϊκή Αρχή	Ενίσχυση του ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει την εξυγίανση και την εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων	

Κινητών Αξιών • Ευρωπαϊκή Ασφαλιστική Αρχή		
II. Πρόταση μακροπρόθεσμου χρονικού ορίζοντα υλοποίησης: Θεσμοθέτηση δύο (2) ευρωπαϊκών Αρχών αναφορικά με τη μικρο-προληπτική εποπτεία <ul style="list-style-type: none"> • μιας Αρχής αρμόδιας για ζητήματα προληπτικής εποπτείας αναφορικά με τον τραπεζικό και τον ασφαλιστικό τομέα, και για κάθε άλλο θέμα σχετικό με τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα • μιας Αρχής αρμόδιας, σε οριζόντιο επίπεδο για το σύνολο του χρηματοπιστωτικού συστήματος, για θέματα αγορών και κανόνων συμπεριφοράς 		

Γ. Τα στάδια υλοποίησης της διαδικασίας θεσμοθέτησης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ)

1. Συνολική θεώρηση

1.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η θεσμοθέτηση του ΕΣΧΕ, η οποία, όπως επισημαίνεται, απαιτεί σημαντικές θεσμικές, νομοθετικές και λειτουργικές παρεμβάσεις στο ισχύον πλαίσιο άσκησης της εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα ^[53], καθώς και ευρύτατη πολιτική συναίνεση ^[54], προτείνεται να ολοκληρωθεί σε δύο στάδια ^[55]:

- το πρώτο στάδιο να διαρκέσει μέχρι τα τέλη του 2010 (βλέπε σχετικά κατωτέρω, υπό 1.2), και
- το δεύτερο στάδιο να καταλάβει τη χρονική περίοδο 2011-2012 (υπό 1.3) ^[56].

1.2 Το πρώτο στάδιο

Κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου (2009-2010: “Preparing for a European System of Financial Supervision”), η Έκθεση de Larosiere προτείνει ότι πρέπει να λάβουν χώρα πέντε (5) κατηγορίες ενεργειών:

(α) Κατ’ αρχήν, κρίνεται σκόπιμο να αναληφθούν άμεσα από τα κοινοτικά όργανα οι αναγκαίες νομοθετικές πρωτοβουλίες, ώστε να καταστεί εφικτός ο μετασχηματισμός των Επιτροπών του επιπέδου 3 (δηλαδή της CEBS, της CESR, και της CEIOPS) σε Ευρωπαϊκές Αρχές του χρηματοπιστωτικού συστήματος ^[57].

(β) Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται, επίσης, στη θεσμοθέτηση και έναρξη λειτουργίας, το αργότερο μέχρι τα τέλη του 2009, των «κολλεγίων εποπτικών αρχών» για όλους τους συστημικά σημαντικούς, διασυνοριακά δραστηριοποιούμενους φορείς παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών στην Κοινότητα (κατ’ εξοχήν δε τράπεζες, ο ελάχιστος αριθμός των οποίων προσδιορίζεται σε 50) ^[58]. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται:

- η υποβολή συστάσεων από τις Επιτροπές του επιπέδου 3, μέχρι τα μέσα του 2009, ώστε να καθοριστεί επακριβώς το καθεστώς λειτουργίας των εν λόγω κολλεγίων ^[59], και
- η ενίσχυση της σύνθεσης των κολλεγίων, με τη συμμετοχή εκπροσώπων της γραμματείας των Επιτροπών του επιπέδου 3 και παρατηρητών της ΕΚΤ ^[60].

(γ) Προτείνεται, ακόμα, να αναληφθούν πρωτοβουλίες, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ώστε να διασφαλιστεί η ενίσχυση της εποπτείας σε εθνικό επίπεδο. Οι σχετικές ενέργειες αφορούν:

- αφενός μεν την αναβάθμιση της ποιότητας της ασκούμενης εποπτείας από τις εθνικές εποπτικές αρχές, η οποία, όπως έχει ήδη αναφερθεί, έχει αναχθεί ως το δεύτερο συστατικό στοιχείο της πρότασης

για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα (βλέπε αναλυτικότερα κατωτέρω, υπό 2.1), και

- αφετέρου την ενίσχυση του επιπέδου σύγκλισης των εποπτικών αρμοδιοτήτων και των κυρωτικών εξουσιών των εθνικών εποπτικών αρχών (υπό 2.2).

(δ) Η τέταρτη κατηγορία ενεργειών αφορά την ενδυνάμωση των Επιτροπών του επιπέδου 3 (βλέπε αναλυτικότερα κατωτέρω, υπό 3).

(ε) Τέλος, προτείνεται να αναληφθούν πρωτοβουλίες, ώστε να επιτευχθούν και οι ακόλουθοι στόχοι σε σχέση με τους άλλους δύο «συμπληρωματικούς» άξονες μέσω των οποίων επιδιώκεται η διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος ^[61]:

- να ενισχυθεί ο βαθμός εναρμόνισης των κανόνων του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου βάσει των οποίων ασκείται η ρυθμιστική παρέμβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα (βλέπε αναλυτικότερα κατωτέρω υπό 4.1),
- να ενισχυθούν οι μηχανισμοί διαχείρισης κρίσεων, κυρίως με την υιοθέτηση κατάλληλων κανόνων ευρωπαϊκού εταιρικού και πτωχευτικού δικαίου (υπό 4.2).

1.3 Το δεύτερο στάδιο

Το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας θεσμοθέτησης του ΕΣΧΕ (2011-2012: “Establishing the European System of Financial Supervision”) προτείνεται, σύμφωνα με την Έκθεση de Larosiere, ως το στάδιο ολοκλήρωσης των πρωτοβουλιών που θα έχουν ήδη δρομολογηθεί κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου και δεν θα έχουν ολοκληρωθεί σε αυτό (σύμφωνα με τα προαναφερθέντα). Ειδικότερα:

(α) Με την έναρξη του εν λόγω σταδίου πρέπει να ολοκληρωθεί η διαδικασία μετατροπής των Επιτροπών του επιπέδου 3 σε Ευρωπαϊκές Αρχές σύμφωνα με τα προαναφερθέντα ^[62], και να οριστικοποιηθεί το περιεχόμενο των καθηκόντων τους ^[63].

(β) Επίσης, αναφορικά με τη διαχείριση κρίσεων, κατά τη διάρκεια του εν λόγω σταδίου πρέπει να υιοθετηθούν από τα κοινοτικά όργανα οι μόλις προαναφερθέντες (υπό 1.2 (ε)) κανόνες του ευρωπαϊκού εταιρικού και πτωχευτικού δικαίου ^[64].

2. Πρωτοβουλίες αναφορικά με την ενίσχυση της εποπτείας σε εθνικό επίπεδο

2.1 Αναβάθμιση της ποιότητας της ασκούμενης εποπτείας από τις εθνικές εποπτικές αρχές

Η αναβάθμιση της ποιότητας της ασκούμενης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα, μέσω κατάλληλης ενίσχυσης των εθνικών εποπτικών αρχών, ανάγεται στην Έκθεση de Larosiere σε βασική προτεραιότητα και προτείνεται να υλοποιηθεί κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου. Για την επίτευξη αυτού του στόχου προτείνεται μια σειρά από μέτρα, τα οποία καλούνται να υλοποιήσουν, κατά περίπτωση, τα κράτη μέλη, οι Επιτροπές του επιπέδου 3 και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ^[65]. Ειδικότερα:

(α) Κατ’ αρχήν, η Έκθεση προτείνει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να αναλάβουν τις ακόλουθες ενέργειες ^[66]:

- ευθυγράμμιση των αρμοδιοτήτων και των εξουσιών των εθνικών εποπτικών αρχών τους (ή, κατά περίπτωση, της εθνικής εποπτικής αρχής αν έχει υιοθετηθεί η προσέγγιση της πλήρους ενοποίησης) προς τις προδιαγραφές του πιο αποτελεσματικού συστήματος εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα ^[67],
- αύξηση των αποδοχών του προσωπικού που απασχολείται στις εθνικές εποπτικές αρχές,
- διευκόλυνση της ανταλλαγής προσωπικού μεταξύ του ιδιωτικού τομέα και των εθνικών εποπτικών αρχών, και
- διασφάλιση της εφαρμογής από όλες τις εθνικές εποπτικές αρχές μιας σύγχρονης και ελκυστικής πολιτικής προσωπικού.

Οι εν λόγω προτάσεις αποτελούν απόρροια της διαπίστωσης ότι κατά τη διάρκεια της κρίσης αναδείχθηκαν σοβαρές αδυναμίες στη λειτουργία ορισμένων εποπτικών αρχών, οφειλόμενες εν μέρει και στη μη πλήρη επάρκεια της στελέχωσής τους ^[68]. Πάντως, στην Έκθεση επισημαίνεται ρητά ότι η κρίση προφανώς και δεν μπορεί να αποδοθεί κυρίως σε αυτόν τον παράγοντα ^[69].

(β) Οι Επιτροπές του επιπέδου 3 καλούνται, σύμφωνα με την Έκθεση, να προβούν σε δύο ενέργειες:

(i) Κατ' αρχήν, οφείλουν να μεριμνήσουν για την αναβάθμιση της εκπαίδευσης και την ανταλλαγή προσωπικού, με στόχο τη διαμόρφωση μιας ισχυρής ευρωπαϊκής «εποπτικής κουλτούρας» (“a strong European supervisory culture”) ^[70].

(ii) Καλούνται, επίσης, να επεξεργαστούν τον κατάλληλο, νομικά δεσμευτικό, μηχανισμό βάσει του οποίου θα καθίσταται δυνατή η ενεργοποίηση των αναγκάων ενεργειών από τα κοινοτικά όργανα που είναι αρμόδια για την έκδοση νομικών πράξεων, τις εποπτικές αρχές και τις νομισματικές αρχές, όταν το ΕΣΣΚ προβαίνει στον εντοπισμό κινδύνων στο χρηματοπιστωτικό σύστημα βάσει του «συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης περί κινδύνων» ^[71].

(γ) Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλείται να εξετάσει, σε συνεργασία με τις Επιτροπές του επιπέδου 3, το βαθμό ανεξαρτησίας που απολαύουν οι εθνικές εποπτικές αρχές ^[72]. Βάσει των πορισμάτων αυτής της εξέτασης θα πρέπει να εκδοθούν, στη συνέχεια, συγκεκριμένες συστάσεις με βελτιωτικές προτάσεις, οι οποίες θα αφορούν, μεταξύ άλλων, και το ζήτημα της οικονομικής ανεξαρτησίας (δηλαδή των πηγών χρηματοδότησης) των εθνικών εποπτικών αρχών ^[73].

2.2 Ενίσχυση του επιπέδου σύγκλισης των εποπτικών αρμοδιοτήτων και των κυρωτικών εξουσιών των εθνικών εποπτικών αρχών

Στην Έκθεση de Larosiere επισημαίνεται, επίσης, η ανάγκη ανάληψης πρωτοβουλιών από τα κοινοτικά όργανα, ώστε να διασφαλιστεί μεγαλύτερος βαθμός σύγκλισης:

- τόσο σε σχέση με τις εποπτικές αρμοδιότητες των εθνικών εποπτικών αρχών ^[74],
- όσο και σε σχέση με τις κυρωτικές τους εξουσίες ^[75].

Η εν λόγω πρόταση απορρέει από τη διαπίστωση ότι οι υφιστάμενες αποκλίσεις σε αυτά τα δύο πεδία μεταξύ των κρατών μελών συνεχίζουν να είναι σημαντικές ^[76].

Σε σχέση με την εν λόγω θεματική επισημαίνονται τα ακόλουθα:

(α) Η CEBS, μετά από αίτημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εξέδωσε αμέσως μετά τη δημοσιοποίηση της Έκθεσης de Larosiere (Μάρτιος 2009) συγκριτική έκθεση αναφορικά με τα καθήκοντα και τις εξουσίες των εποπτικών αρχών-μελών της ^[77].

(β) Αντίστοιχη, αν και θεματικά περιορισμένη, είναι και η πρόσφατη (Φεβρουάριος 2009) έκθεση της CESR ^[78] αναφορικά με τα καθήκοντα και τις εξουσίες των εποπτικών αρχών-μελών της που απορρέουν ειδικά από την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2004/39/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων (...)» ^[79].

3. Πρωτοβουλίες αναφορικά με την ενδυνάμωση των Επιτροπών του επιπέδου 3

Μια εξίσου σημαντική πρόταση της Έκθεσης de Larosiere είναι η περαιτέρω ενδυνάμωση των Επιτροπών του επιπέδου 3, εν όψει και της μετεξέλιξής τους σε Ευρωπαϊκές Αρχές σύμφωνα με τα προαναφερθέντα. Ο στόχος αυτός προτείνεται να υλοποιηθεί με την ενδυνάμωση των Επιτροπών προς τις ακόλουθες τέσσερις (4) κατευθύνσεις ^[80]:

3.1 Ενίσχυση του προϋπολογισμού

Κατ' αρχήν, προτείνεται η ενίσχυση του προϋπολογισμού των Επιτροπών, ώστε να είναι σε θέση να προβούν στην αναγκαία αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού τους. Η Έκθεση de Larosiere ανάγει την έλλειψη οικονομικών πόρων (και κατά συνέπεια και επαρκών ανθρώπινων πόρων) ως έναν από τους βασικούς παράγοντες της αδυναμίας των Επιτροπών να επιτελέσουν πλήρως τα καθήκοντά τους στον τομέα της εποπτείας, λαμβανομένου υπόψη και του φόρτου από το κανονιστικό τους έργο ^[81], το οποίο

σύμφωνα με τις διατάξεις των Αποφάσεων που διείπαν αρχικά τη λειτουργία τους^[82] υπήρξε το βασικότερο.

3.2 Πλήρης ανάπτυξη της «διαδικασίας αξιολόγησης των ομολόγων φορέων» (“peer review process”)

Η δεύτερη πρόταση αφορά την πλήρη ανάπτυξη της «διαδικασίας αξιολόγησης των ομολόγων φορέων» (“peer review process”), ώστε αυτή να εξελιχθεί σε δεσμευτική διαδικασία μεσολάβησης (“binding mediation process”). Η Έκθεση αποδίδει ιδιαίτερα μεγάλη σημασία στην εν λόγω διαδικασία, καθότι εκτιμά ότι αποτελεί βασικό στοιχείο για την εμπέδωση της εμπιστοσύνης μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών. Αυτό ισχύει, κυρίως, εν όψει της λειτουργίας φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών μέσω υποκαταστημάτων σε κράτη μέλη υποδοχής βάσει της άδειας που χορηγούν οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους καταγωγής κατ’ εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης^[83].

Επισημαίνεται σχετικά ότι μηχανισμός μεσολάβησης καθιερώθηκε ήδη για τις Επιτροπές του επιπέδου 3 με τις Αποφάσεις της Επιτροπής του 2009, ο οποίος στερείται, πάντως, δεσμευτικότητας^[84].

3.3 Ενίσχυση των καθηκόντων

Προτείνεται, επίσης, επανακαθορισμός (με διεύρυνση) των καθηκόντων και των προτεραιοτήτων των Επιτροπών, ώστε να έχουν τη δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών για τον εντοπισμό προβλημάτων και την υποβολή προτάσεων για την επίλυσή τους. Η Έκθεση ανάγει την έλλειψη σχετικών εξουσιών ως έναν από τους παράγοντες της αδυναμίας των Επιτροπών να ανταποκριθούν άμεσα όσο η τρέχουσα κρίση τελούσε υπό εξέλιξη^[85].

Επισημαίνεται σχετικά ότι, σύμφωνα με τη συνδυασμένη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 2 της Απόφασης 2004/5/ΕΚ της CEBS και του άρθρου 4 του αρχικού της καταστατικού (όπως ίσχυε μέχρι την τροποποίησή του το 2008), τα καθήκοντα της CEBS αφορούσαν:

- την παροχή συμβουλών στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ιδίως σε ό,τι αφορά την κατάρτιση σχεδίων εκτελεστικών μέτρων στον τομέα των τραπεζικών δραστηριοτήτων,
- τη συμβολή στη συνεπή εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας και τη σύγκλιση των εθνικών εποπτικών πρακτικών,
- την προαγωγή της συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων εποπτικών αρχών, και
- την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εξέλιξης τραπεζικών συστημάτων και διεθνών εποπτικών τάσεων^[86].

Αντίστοιχα ήταν και τα καθήκοντα των άλλων δύο Επιτροπών του επιπέδου 3.

Με τη νέα Απόφαση 2009/78/ΕΚ της Επιτροπής δόθηκε ήδη μεγαλύτερη έμφαση στα «εποπτικά» καθήκοντα της CEBS, καθώς:

- αφενός μεν εξειδικεύτηκαν τα μέσα υλοποίησης του (μερικά αναδιατυπωθέντος) καθήκοντος που συνίσταται στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων εποπτικών αρχών, και την ενθάρρυνση της σύγκλισης των εποπτικών πρακτικών και προσεγγίσεων των κρατών μελών (άρθρο 4), και
- αφετέρου καθιερώθηκε ως νέο καθήκον η συμβολή στην ανάπτυξη κοινών εποπτικών προτύπων (άρθρο 5).

Αντίστοιχα ισχύουν και για τις άλλες δύο Επιτροπές του επιπέδου 3.

3.4 Καθιέρωση της αρχής της ειδικής πλειοψηφίας και περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας

Τέλος, προτείνεται η περαιτέρω ενίσχυση του έργου των Επιτροπών μέσω:

- της καθιέρωσης της αρχής της ειδικής πλειοψηφίας κατά τη λήψη των αποφάσεών τους, και
- της περαιτέρω ενίσχυσης και τυποποίησης της μεταξύ τους συνεργασίας.

Επισημαίνεται σχετικά ότι η αρχή της ειδικής πλειοψηφίας καθιερώθηκε ήδη για τις Επιτροπές του επιπέδου 3 με τις Αποφάσεις της Επιτροπής του 2009 αναφορικά με τη λήψη αποφάσεων σε σχέση με τα καθήκοντά τους, εφόσον δεν υπάρχει συναίνεση των μελών τους ^[87]. Η συνεργασία των τριών Επιτροπών έχει, επίσης, ήδη τεθεί σε λειτουργία από το 2005, με την υπογραφή Κοινού Πρωτοκόλλου Συνεργασίας, το οποίο τροποποιήθηκε στις 8 Δεκεμβρίου 2008 ^[88].

4. Πρωτοβουλίες σε σχέση με τους υπόλοιπους άξονες για τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος

4.1 Ενίσχυση του βαθμού εναρμόνισης των κανόνων βάσει των οποίων ασκείται η ρυθμιστική παρέμβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα

Πέραν των επιμέρους προτάσεων που περιέχονται στο κεφάλαιο II της Έκθεσης de Larosiere ως προς την αναγκαία «αναπροσαρμογή» του ισχύοντος ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου αναφορικά με τους κανόνες βάσει των οποίων ασκείται η ρυθμιστική παρέμβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα, στο κεφάλαιο III επισημαίνεται, επιπλέον, η ανάγκη μεγαλύτερου βαθμού εναρμόνισης των εν λόγω κανόνων. Προτείνεται, συνεπώς, η ανάληψη στοχευμένων και συντονισμένων πρωτοβουλιών από τα ευρωπαϊκά όργανα και τις Επιτροπές του επιπέδου 3 με στόχο τη διαμόρφωση, μέχρι τις αρχές του 2013, ενός συνεκτικού πλαισίου βασικών κανόνων (“consistent set of core rules”) αναφορικά με την άσκηση ρυθμιστικής παρέμβασης ^[89].

Προς το σκοπό αυτό, και με αντικειμενική επιδίωξη τη διαμόρφωση και εφαρμογή ενός συνόλου εναρμονισμένων, όχι πάντως απόλυτα ομοιόμορφων (“identical”) ^[90], βασικών κανόνων ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου, η Έκθεση προτείνει τον εντοπισμό και την κατάργηση των βασικών διαφορών που παρατηρούνται στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών από την ενσωμάτωση των Οδηγιών που αποτελούν τις πηγές του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου ^[91], και οι οποίες πηγάζουν:

- είτε από εξαιρέσεις, παρεκκλίσεις, ή προσθήκες που έχουν γίνει με πρωτοβουλία του εθνικού νομοθέτη,
- είτε από ασάφειες που περιέχονται στις ίδιες τις νομικές πράξεις ^[92].

Έργο των Επιτροπών του επιπέδου 3 στο πλαίσιο αυτό θα είναι ο εντοπισμός των υφισταμένων διαφορών και η υποβολή προτάσεων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την τροποποίηση των κανόνων που περιλαμβάνονται στις βασικές νομικές πράξεις που εκδίδονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, καθώς και στα εκτελεστικά μέτρα που εκδίδονται από την Επιτροπή ^[93].

Επισημαίνεται σχετικά ότι το ζήτημα αυτό έχει απασχολήσει ήδη από το 2005 τα κοινοτικά όργανα, χωρίς, πάντως, ακόμα να έχει αντιμετωπιστεί επαρκώς. Ειδικότερα, στη Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής “Financial Services Policy 2005-2010” ^[94] αναφορικά με την πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί κατά τη διάρκεια της περιόδου 2005-2010 με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης περιέχονται, μεταξύ άλλων, συγκεκριμένες προτάσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας ρυθμιστικής παρέμβασης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή προτείνει ότι, με στόχο την ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή των θεσπιζόμενων ρυθμίσεων από τα κράτη μέλη και την έγκαιρη ενσωμάτωσή τους στην έννομη τάξη των κρατών μελών, το οποίο δεν προκύπτει να έχει συμβεί σε ικανοποιητικό βαθμό, είναι αναγκαία η καθιέρωση διαδικασιών διαρκούς διαβούλευσης με τα κράτη μέλη με στόχο την παρακολούθηση των εξελίξεων, τη διασφάλιση της ορθής ενσωμάτωσης και την αποφυγή ρυθμιστικών προσθηκών από τα κράτη μέλη, γνωστών ως “gold plating” ^[95].

4.2 Ενίσχυση των μηχανισμών διαχείρισης κινδύνων

Τέλος, η Έκθεση de Larosiere αναφέρεται στην ανάγκη άμεσης ενίσχυσης των μηχανισμών διαχείρισης κινδύνων. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται η επεξεργασία, κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή του περιεχομένου συγκεκριμένων κανόνων ευρωπαϊκού εταιρικού και

πτωχευτικού δικαίου αναφορικά με την εξυγίανση και την εκκαθάριση των φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, με στόχο:

- την αποτελεσματικότερη και λιγότερο δαπανηρή διευθέτηση κρίσεων στο μέλλον ^[96], και
- την εξασφάλιση ενός ομοιόμορφου και υψηλού επιπέδου προστασίας για το σύνολο των καταθετών, των επενδυτών και των ασφαλισμένων (στο πλαίσιο της ιδιωτικής ασφάλισης), καθώς και τη διασφάλιση συνθηκών ανταγωνιστικής ισότητας μεταξύ φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και ανάμεσα στους επιμέρους τομείς του χρηματοπιστωτικού συστήματος ^[97].

Επισημαίνεται σχετικά ότι, σε αντίθεση με τα ισχύοντα αναφορικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, ακόμα και μετά την έκδοση της Οδηγίας 2001/24/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για την εξυγίανση και την εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων» ^[98], η αρχή της ελάχιστης εναρμόνισης των εθνικών διατάξεων που αφορούν τα μέτρα εξυγίανσης και τις διαδικασίες εκκαθάρισης των πιστωτικών ιδρυμάτων δεν έχει καθιερωθεί στο ευρωπαϊκό τραπεζικό δίκαιο. Αυτό οφείλεται στις σημαντικές διαφορές που υφίσταντο κατά το χρόνο ολοκλήρωσης της εν λόγω Οδηγίας (και συνεχίζουν να υφίστανται) στη νομοθεσία των κρατών μελών.

Το 2007 δρομολογήθηκε, πάντως, η διαδικασία αναθεώρησης της εν λόγω Οδηγίας, μετά από σχετική απόφαση του Συμβουλίου EcoFin (Οκτώβριος), με την οποία ανέθεσε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την υποβολή σχετικής πρότασης Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Οι άξονες της εν λόγω αναθεώρησης κινούνται στην κατεύθυνση των προτάσεων της Έκθεσης de Larosiere. Πάντως, μέχρι το χρονικό σημείο ολοκλήρωσης της παρούσας μελέτης δεν είχε υποβληθεί η αναμενόμενη πρόταση Οδηγίας.

Δ. Οι δύο προτεινόμενοι προς θεσμοθέτηση ευρωπαϊκοί φορείς: αναλυτική παρουσίαση

1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ)

1.1 Σύνθεση

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ) είναι ο πρώτος από τους δύο φορείς που προτείνεται να συσταθούν σύμφωνα με την Έκθεση de Larosiere στο πλαίσιο της διαμόρφωσης του «ευρωπαϊκού συστήματος εποπτείας», αρμόδιος σε θέματα μακρο-προληπτικής εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα. Το εν λόγω Συμβούλιο δεν προτείνεται να αναχθεί το ίδιο σε κοινοτικό όργανο, αλλά να λειτουργήσει στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών, ως Επιτροπή του, αντικαθιστώντας την Επιτροπή Τραπεζικής Εποπτείας (Banking Supervision Committee), η οποία θα καταργηθεί με την έναρξη λειτουργίας του ΕΣΣΚ ^[99].

Η πρόταση αυτή βασίζεται στην παραδοχή ότι η άσκηση της μακρο-προληπτικής εποπτείας πρέπει να αποτελεί κατ' εξοχήν αρμοδιότητα των κεντρικών τραπεζών ^[100]. Κατά συνέπεια, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ΕΚΤ πρέπει να είναι εκείνη η οποία θα έχει το έργο του εντοπισμού των μακρο-οικονομικών κινδύνων που πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους οι εποπτικές αρχές ^[101].

Η Έκθεση de Larosiere κρίνει ότι για το σκοπό αυτό πρέπει να δοθεί στο ΕΣΚΤ ρητή τυπική εντολή (“an explicit formal mandate”) ^[102]. Κατά τη γνώμη του γράφοντος αυτό παρέλκει, δεδομένου ότι στο ΕΣΚΤ έχει ήδη ανατεθεί το καθήκον της συμβολής στη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα, σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 5 του άρθρου 105 της Συνθήκης (η οποία επαναλαμβάνεται αυτούσια στο άρθρο 3.3 του Καταστατικού) ^[103].

Η σύνθεση του ΕΣΣΚ θα είναι πολυπληθής αποτελούμενη από 33 μέλη. Ειδικότερα, στο ΕΣΣΚ προτείνεται να συμμετέχουν τα ακόλουθα πρόσωπα ^[104]:

(α) Κατ' αρχήν, θα συμμετέχουν τα μέλη του Γενικού Συμβουλίου της ΕΚΤ, δηλαδή ο Πρόεδρος και Αντιπρόεδρος της ΕΚΤ, καθώς και οι Διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών όλων των κρατών μελών της Κοινότητας, περιλαμβανομένων των κρατών μελών με παρέκκλιση και του Ηνωμένου Βασιλείου που τελεί σε ειδικό καθεστώς ^[105]. Η συμμετοχή των εθνικών κεντρικών τραπεζών όλων των κρατών μελών

κρίθηκε αναγκαία λόγω του γεγονότος ότι η διαδικασία χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης λαμβάνει χώρα σε επίπεδο Κοινότητας (και όχι μόνον ευρωζώνης), ενώ και η παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών έχει ευρεία διασπορά στο ίδιο επίπεδο ^[106].

(β) Θα συμμετέχουν, επίσης, οι Πρόεδροι των Επιτροπών του επιπέδου 3, δηλαδή της CEBS, της CESR και της CEIOPS (και, προφανώς, στη συνέχεια των τριών Ευρωπαϊκών Αρχών που θα τις αντικαταστήσουν).

(γ) Τέλος, στο ΕΣΣΚ θα συμμετέχει και ένας εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Αντίθετα, στη σύνθεση του ΕΣΣΚ δεν προβλέπεται να συμμετέχουν εκπρόσωποι των Υπουργείων Οικονομίας των κρατών μελών. Δεν προβλέπεται, επίσης, να συμμετέχουν και οι εθνικές εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού συστήματος που λειτουργούν εκτός της κεντρικής τράπεζας. Λαμβανομένου, όμως, υπόψη του γεγονότος ότι το ΕΣΣΚ πρέπει να συνεργάζεται στενά με τις εν λόγω αρχές, η Έκθεση προβλέπει ότι, εφόσον ένα προς συζήτηση θέμα δικαιολογεί μια ευρύτερη παρουσία εκπροσώπων των εποπτικών αρχών του ασφαλιστικού τομέα, του τομέα της κεφαλαιαγοράς, ή/και του τραπεζικού τομέα (σε περίπτωση που η τραπεζική εποπτεία δεν ασκείται από την κεντρική τράπεζα – όπως συμβαίνει σε πολλά κράτη μέλη) ^[107], ο Διοικητής της εθνικής κεντρικής τράπεζας ενός κράτους μέλους θα έχει τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξει να εκπροσωπηθεί στο ΕΣΣΚ από τον επικεφαλής της αρμόδιας εθνικής εποπτικής αρχής ^[108].

Πρόεδρος του ΕΣΣΚ προτείνεται να είναι *ex officio* ο Πρόεδρος της ΕΚΤ ^[109], ενώ η γραμματειακή της στήριξη να παρέχεται από την ΕΚΤ ^[110].

1.2 Καθήκοντα

1.2.1 Καταγραφή καθηκόντων και προϋποθέσεις για την αποτελεσματική άσκησή τους

Για την εκπλήρωση της αποστολής του στο πεδίο της μακρο-προληπτικής εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα, προτείνεται να ανατεθούν στο ΕΣΣΚ τα ακόλουθα τέσσερα (4) καθήκοντα:

- (i) η διατύπωση κρίσεων (“to form judgments”) και η υποβολή συστάσεων σε θέματα πολιτικής μακρο-προληπτικής εποπτείας,
- (ii) η έκδοση «προειδοποιήσεων περί κινδύνου» (“risk warnings”),
- (iii) η συγκριτική θεώρηση των μακροοικονομικών εξελίξεων και των εξελίξεων σε εποπτικά θέματα, καθώς και
- (iv) η υπόδειξη κατευθύνσεων (“to give direction”) αναφορικά με τα εν λόγω θέματα ^[111].

Στο πλαίσιο αυτό, το αντικειμενικό (*ratione materiae*) πεδίο της μακρο-προληπτικής εποπτείας προτείνεται να καλύπτει:

- την ανάλυση των συνθηκών χρηματοπιστωτικής σταθερότητας,
- την ανάπτυξη συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης αναφορικά με τους κινδύνους και τις αδυναμίες του χρηματοπιστωτικού συστήματος,
- τη διενέργεια ασκήσεων προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων (“stress-tests”) σε μακροοικονομικό επίπεδο, ώστε να διαπιστώνεται η έκταση στην οποία το χρηματοπιστωτικό σύστημα είναι σε θέση να αντιμετωπίζει τόσο την έκθεσή του σε συγκεκριμένους κινδύνους όσο και την ενεργοποίηση μηχανισμών μετάδοσης προβλημάτων με διασυνοριακές και δια-τομεακές διαστάσεις, και
- τον καθορισμό απαιτήσεων αφενός μεν υποβολής στοιχείων στις εποπτικές αρχές και αφετέρου δημοσιοποίησης στοιχείων στο κοινό, στην έκταση που αυτές κρίνονται σημαντικές στο πλαίσιο της μακρο-προληπτικής εποπτείας ^[112].

Για την αποτελεσματική άσκηση των εν λόγω καθηκόντων του ΕΣΣΚ, η Έκθεση προτείνει ότι πρέπει να συντρέχουν οι ακόλουθες δύο (2) προϋποθέσεις:

- η διασφάλιση της κατάλληλης ροής πληροφοριών μεταξύ του ΕΣΣΚ και των εθνικών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα (βλέπε σχετικά κατωτέρω, υπό 1.2.2), και
- η καθιέρωση δύο μηχανισμών μακρο-προληπτικών προειδοποιήσεων περί επικείμενων κινδύνων στο χρηματοπιστωτικό σύστημα (υπό 1.2.3).

1.2.2 Διασφάλιση της κατάλληλης ροής πληροφοριών μεταξύ του ΕΣΣΚ και των εθνικών εποπτικών αρχών ^[113]

Το ΕΣΣΚ πρέπει να είναι σε θέση να συλλέγει και να αναλύει όλες τις πληροφορίες, οι οποίες είναι σχετικές με τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και αφορούν:

- τόσο τις μακροοικονομικές συνθήκες,
- όσο και τις εξελίξεις σε μακρο-προληπτικό επίπεδο σε όλους τους τομείς της οικονομίας και του χρηματοπιστωτικού συστήματος, και όχι μόνον του τραπεζικού τομέα.

Συνεπώς, πρέπει, μεταξύ άλλων, να διασφαλίζεται η κατάλληλη ροή πληροφοριών μεταξύ του ΕΣΣΚ και των εθνικών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ώστε το ΕΣΣΚ να είναι σε θέση να αντλεί από τις εθνικές εποπτικές αρχές όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για την άσκηση των καθηκόντων του ^[114].

Για το σκοπό αυτό, προτείνεται η θέση σε λειτουργία κατάλληλων μηχανισμών μέσω των οποίων να διασφαλίζεται ότι οι σχετικές πληροφορίες διαβιβάζονται στην ΕΚΤ με εξασφαλισμένη την εμπιστευτικότητα. Στο πλαίσιο αυτό, και μολονότι η ΕΚΤ δεν θα έχει, όπως έχει προαναφερθεί, την αρμοδιότητα άσκησης μικρο-προληπτικής εποπτείας, το προσωπικό της πρέπει να καλείται να συμμετέχει:

- σε συνεδριάσεις που λαμβάνουν χώρα μεταξύ των εποπτικών αρχών και των «συστημικά σημαντικών» ομίλων ετερογενών χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων και να έχει τη δυνατότητα υποβολής ερωτήσεων, με σκοπό τη δυνατότητα άντλησης άμεσης πληροφόρησης, καθώς και
- στα κολλέγια των εποπτικών αρχών.

1.2.3 Μηχανισμοί μακρο-προληπτικών προειδοποιήσεων

1.2.3.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η δεύτερη προϋπόθεση που πρέπει να συντρέχει για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου συνίσταται στην ύπαρξη δύο μηχανισμών μακρο-προληπτικών προειδοποιήσεων ^[115]:

(α) Ο πρώτος μηχανισμός είναι ένα αποτελεσματικό «σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης περί κινδύνων» (“early risk warning system”). Το σύστημα αυτό πρέπει:

- να ενεργοποιείται αμέσως μόλις εντοπιστούν ενδείξεις αδυναμίας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα, και
- να τεθεί υπό την αιγίδα του ΕΣΣΚ, που πρέπει να αναγάγει την έκδοση μακρο-προληπτικών προειδοποιήσεων περί κινδύνου σε βασική προτεραιότητα του έργου του.

(β) Ο δεύτερος προτεινόμενος μηχανισμός είναι ένα «διαβαθμισμένο πλαίσιο προειδοποίησης περί κινδύνων» (“graduated risk warning framework”), ώστε να διασφαλίζεται ότι ο εντοπισμός κινδύνων μετουσιώνεται σε αναγκαίες ενέργειες. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει:

- να υπάρχει, υποχρεωτικά, διαρκής παρακολούθηση της έκτασης στην οποία λαμβάνονται υπόψη οι προειδοποιήσεις, με την ανάληψη πρωτοβουλιών από το ΕΣΣΚ σε συνεργασία με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (στη συνέχεια η «ΟΔΕ») ^[116] (βλέπε σχετικά κατωτέρω, υπό 1.2.3.2), και
- όποτε απαιτείται, λόγω του εντοπισμού σοβαρών κινδύνων, οι αρμόδιες αρχές και τα αρμόδια όργανα να λαμβάνουν τα κατά περίπτωση αναγκαία μέτρα για την αντιμετώπισή τους (υπό 1.2.3.3).

1.2.3.2 Ενέργειες σε περίπτωση εντοπισμού κινδύνων

Η έκθεση προτείνει ότι, ανάλογα με τη φύση των κινδύνων που έχουν εντοπιστεί, οι κατάλληλες ενέργειες πρέπει στη συνέχεια να αναλαμβάνονται, κατά περίπτωση, από τις αρμόδιες αρχές και τα αρμόδια όργανα μετά από πρωτοβουλία του ΕΣΣΚ. Ειδικότερα ^[117]:

(α) Σε περίπτωση που οι κίνδυνοι προέρχονται από υπερβολική πιστωτική επέκταση, το ΕΣΣΚ πρέπει να έρχεται σε επαφή με την εθνική κεντρική τράπεζα ή/και την εποπτική αρχή του τραπεζικού τομέα στο κράτος μέλος όπου έχει εντοπιστεί το πρόβλημα και να παρέχει συμβουλές αναφορικά με τις αναγκαίες ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν. Στην περίπτωση αυτή:

(i) Οι εθνικές κεντρικές τράπεζες οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους τα πορίσματα του ΕΣΣΚ.

(ii) Οι εθνικές εποπτικές αρχές οφείλουν να απαντούν στο ΕΣΣΚ, ώστε αυτό να αξιολογεί τις απαντήσεις και, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, να υποδεικνύει αν είναι αναγκαίες περαιτέρω ενέργειες και ποιες, ενημερώνοντας σχετικά την ΟΔΕ. Αν το ΕΣΣΚ κρίνει ότι η αντίδραση εκ μέρους μιας εθνικής εποπτικής αρχής για την αντιμετώπιση ενός κινδύνου για τον οποίο έχει προειδοποιηθεί κατά προτεραιότητα (“a priority risk warning”), δεν είναι επαρκής, πρέπει, κατόπιν διαβούλευσης με αυτήν, να ενημερώνει τον Πρόεδρο της ΟΔΕ, με γνώμονα τη λήψη περαιτέρω μέτρων έναντι της εν λόγω εποπτικής αρχής.

(β) Αν οι εντοπισθέντες κίνδυνοι αφορούν μια δυσλειτουργία του νομισματικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος με διεθνείς διαστάσεις, το ΕΣΣΚ πρέπει να προειδοποιεί σχετικά το Δ.Ν.Τ., το Financial Stability Forum (το οποίο μετά τη Σύνοδο του G-20 του Λονδίνου μετονομάστηκε σε Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Financial Stability Board ^[118]) και την Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών ^[119], προκειμένου να καθοριστεί η ανάληψη κατάλληλης και συντονισμένης δράσης τόσο σε διεθνές όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο.

(γ) Αν τα προβλήματα αφορούν ζητήματα προληπτικής φύσεως σε ευρωπαϊκό επίπεδο, πρέπει να προειδοποιούνται σχετικά οι Επιτροπές του επιπέδου 3 (και μετά την έναρξη λειτουργίας τους οι τρεις Ευρωπαϊκές Αρχές), ώστε να λάβουν αυτές τα κατάλληλα μέτρα.

(δ) Τέλος, αν οι κίνδυνοι είναι δημοσιονομικής φύσεως, το ΕΣΣΚ πρέπει να έρχεται σε άμεση επαφή με την ΟΔΕ.

1.2.3.3 Ενέργειες σε περίπτωση εντοπισμού σοβαρών κινδύνων

Σε κάθε περίπτωση, εφόσον οι εντοπισθέντες κίνδυνοι είναι σοβαροί και μπορούν εν δυνάμει να έχουν αρνητική επίδραση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα ή στην οικονομία γενικότερα, προτείνεται να ενεργοποιείται η ακόλουθη διαδικασία ^[120]:

(α) Το ΕΣΣΚ ενημερώνει σχετικά τον πρόεδρο της ΟΔΕ.

(β) Η ΟΔΕ, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υιοθετεί συγκεκριμένη «στρατηγική ενεργειών» (“action-oriented strategy”), βάσει της οποίας θα διασφαλίζεται ότι οι σχετικοί κίνδυνοι αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά με την ανάληψη πολιτικών ή/και ρυθμιστικών ενεργειών. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει:

(i) να υπάρχει επακριβής κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων βάσει συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος,

(ii) να καθιερωθεί μια συγκεκριμένη διαδικασία για την περιοδική αξιολόγηση τόσο της αποτελεσματικότητας των αναλαμβανόμενων πολιτικών ή/και ρυθμιστικών ενεργειών όσο και της αναγκαιότητάς τους, και

(iii) να ελέγχεται κατά πόσον οι αναληφθείσες ενέργειες έτυχαν εφαρμογής (με την καθιέρωση της καλούμενης «ρήτρας συναντήσεων», “rendez-vous clause”).

(γ) Αρμοδιότητα του Προέδρου της ΟΔΕ αποτελεί τόσο η λήψη απόφασης αναφορικά με την ανάγκη και το χρόνο ενημέρωσης ή εμπλοκής της ΟΔΕ ή/και του Συμβουλίου EcoFin στη διαδικασία, όσο και η παροχή συμβουλών αναφορικά με τον τρόπο εμπλοκής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τη δημοσιοποίηση των συναφών πληροφοριών.

1.3 Διακυβέρνηση

Η έκθεση δεν περιέχει προτάσεις αναφορικά με τη διακυβέρνηση του ΕΣΣΚ. Κατά συνέπεια, τα σχετικά ζητήματα θα επιλυθούν με σχετική τροποποίηση του Εσωτερικού Κανονισμού της ΕΚΤ.

2. Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ)

2.1 Σύμβαση

Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ) είναι ο δεύτερος φορέας που προτείνεται να συσταθεί σύμφωνα με την Έκθεση, με αρμοδιότητα τη μικρο-προληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα. Το ΕΣΧΕ, όπως προαναφέρθηκε, δεν προτείνεται να αναχθεί σε κοινοτικό όργανο, ούτε σε ενιαία υπερεθνική εποπτική αρχή του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Σύμφωνα με τη διατύπωση της έκθεσης, το ΕΣΧΕ θα αποτελεί ένα ενοποιημένο δίκτυο των εθνικών εποπτικών αρχών, “an integrated network of European financial supervisors, working with enhanced level 3 committees (“Authorities”)” ^[121].

Στο πλαίσιο λειτουργίας του ΕΣΧΕ προτείνεται να θεσμοθετηθούν τρεις (3) νέες Ευρωπαϊκές Αρχές, οι οποίες θα αντικαταστήσουν τις Επιτροπές του επιπέδου 3 (δηλαδή τη CEBS, τη CESR και τη CEIOPS). Οι τρεις εν λόγω Αρχές θα είναι (όπως έχει ήδη αναφερθεί ανωτέρω στην ενότητα Β της παρούσας μελέτης, υπό 2.2.3), οι ακόλουθες:

(α) Η πρώτη θα είναι η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Αρχή (European Banking Authority), με τη συμμετοχή εκπροσώπων των εθνικών εποπτικών αρχών του τραπεζικού τομέα.

(β) Η δεύτερη θα είναι η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών (European Securities Authority), με τη συμμετοχή εκπροσώπων των εθνικών εποπτικών αρχών του τομέα της κεφαλαιαγοράς.

(γ) Η τρίτη θα είναι η Ευρωπαϊκή Ασφαλιστική Αρχή (European Insurance Authority), με τη συμμετοχή εκπροσώπων των εθνικών εποπτικών αρχών του τομέα ιδιωτικής ασφάλισης και ανασφάλισης ^[122].

Η Έκθεση δεν περιέχει προτάσεις αναφορικά με τη σύσταση ενός συντονιστικού (έστω) οργάνου των τριών Αρχών. Κατά συνέπεια, οι τρεις Αρχές και μόνον θα αποτελούν τα συστατικά στοιχεία του ΕΣΧΕ (σε προφανή αντίθεση – και όχι μόνον σε αυτό το σημείο – με τη δομή του ΕΣΚΤ στο νομισματικό τομέα) ^[123]. Πρόκειται για μια ευρέως αποκεντρωμένη δομή (“largely decentralized structure”), όπως αναφέρεται και στην Έκθεση, σε συμφωνία με τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας που καθιερώνει η Συνθήκη ^[124].

Παράλληλα, με τις τρεις Αρχές, θα συνεχίσουν να λειτουργούν και τα μέλη τους, δηλαδή οι εθνικές εποπτικές αρχές των κρατών μελών ^[125], καθώς και τα υπό σύσταση κολλέγια των (εθνικών) εποπτικών αρχών. Ρητά επισημαίνεται, μάλιστα, ότι το ΕΣΧΕ δεν θα δικαιούται να παρεμβαίνει στις επιλογές των κρατών μελών αναφορικά με τη θεσμική διάρθρωση ^[126] της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην επικράτειά τους ^[127].

2.2 Καθήκοντα

2.2.1 Συνολική θεώρηση

Το εύρος των καθηκόντων του ΕΣΧΕ προτείνεται να είναι ευρύ. Κύριοι άξονες των εν λόγω καθηκόντων, τα οποία κρίθηκε ότι είναι εκείνα που μπορούν να ασκούνται σε πανευρωπαϊκό επίπεδο πιο αποτελεσματικά ^[128], θα είναι:

- ο συντονισμός της εφαρμογής κοινών εποπτικών προτύπων υψηλού επιπέδου,
- η διασφάλιση στενής συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων εθνικών εποπτικών αρχών, και
- η διασφάλιση των εξουσιών των αρμοδίων εποπτικών αρχών των κρατών μελών υποδοχής των κοινοτικών φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ^[129].

Ειδικότερα, επιπλέον των καθηκόντων που έχουν ήδη ανατεθεί στις Επιτροπές του επιπέδου 3 ^[130], οι Ευρωπαϊκές Αρχές θα έχουν, σύμφωνα με την Έκθεση, και τα ακόλουθα καθήκοντα, στις εξής επτά (7) θεματικές ^[131]:

- τους συστημικά σημαντικούς, διασυνοριακά δραστηριοποιούμενους φορείς παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών (βλέπε σχετικά κατωτέρω, υπό 2.2.2)
- ορισμένες ειδικές κατηγορίες «πανευρωπαϊκών ιδρυμάτων» (στην ορολογία της έκθεσης “EU-wide institutions”) (υπό 2.2.3),
- τη ρυθμιστική παρέμβαση (υπό 2.2.4),
- τα εποπτικά πρότυπα και τις εποπτικές πρακτικές (υπό 2.2.5),
- θέματα μακρο-προληπτικής εποπτείας (υπό 2.2.6),
- τη διαχείριση κρίσεων (υπό 2.2.7), και
- διεθνή θέματα (υπό 2.2.8).

Επισημαίνεται σχετικά ότι, όπως έχει ήδη προαναφερθεί, οι εθνικές εποπτικές αρχές θα συνεχίσουν να υφίστανται και θα είναι εκείνες που θα έχουν αποκλειστικά την αρμοδιότητα για την άσκηση της εποπτείας, σε καθημερινή βάση, στους φορείς παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών που έχουν την καταστατική τους έδρα και την κεντρική τους διοίκηση στην επικράτεια της δικαιοδοσίας τους. ^[132]
Επιπλέον:

- η εποπτεία των ομίλων ομοιογενών και ετερογενών χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων θα ασκείται σύμφωνα με τα μέχρι σήμερα ισχύοντα ^[133] (δηλαδή τόσο σε ατομική όσο και σε ενοποιημένη βάση) ^[134], ενώ
- παράλληλα, θα λειτουργούν και τα «κολλέγια των εποπτικών αρχών» για όλους τους συστημικά σημαντικούς, διασυνοριακά δραστηριοποιούμενους φορείς παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, σύμφωνα με τα ήδη προαναφερθέντα.

Ρητά αναφέρεται στην Έκθεση ότι η επιλογή της κατανομής καθηκόντων μεταξύ των Ευρωπαϊκών Αρχών και των εθνικών εποπτικών αρχών έγινε με γνώμονα την αρχή της επικουρικότητας ^[135].

2.2.2 Καθήκοντα σχετικά με τους συστημικά σημαντικούς, διασυνοριακά δραστηριοποιούμενους φορείς παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ^[136]

Τα καθήκοντα που προτείνεται να ανατεθούν στις τρεις Ευρωπαϊκές Αρχές αναφορικά με τους συστημικά σημαντικούς, διασυνοριακά δραστηριοποιούμενους φορείς παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών (στη συνέχεια της παρούσας ενότητας, για την οικονομία του λόγου, «τα διασυνοριακά ιδρύματα») αφορούν τα ακόλουθα:

(α) Κατ' αρχήν, τους ανατίθεται η νομικά δεσμευτική συμβολή μεσολάβησης (“legally binding mediation role”) για την επίλυση διαφορών μεταξύ των κατά περίπτωση (εμπλεκόμενων) εθνικών εποπτικών αρχών. Στο πλαίσιο αυτό, όταν υπάρχουν διαφωνίες μεταξύ των εν λόγω αρχών κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους σε σχέση με ένα διασυνοριακό ίδρυμα, οι Ευρωπαϊκές Αρχές θα έχουν τη δυνατότητα λήψης συγκεκριμένων αποφάσεων εποπτικής φύσεως που θα εφαρμόζονται άμεσα στο εν λόγω ίδρυμα, όπως ενδεικτικά:

- η έγκριση εσωτερικών υποδειγμάτων κινδύνου,
- η επιβολή συμπληρωματικών κεφαλαιακών απαιτήσεων, και
- η ανάκληση άδειας.

(β) Επιπλέον, στις Ευρωπαϊκές Αρχές ανατίθεται η εξουσία:

- του καθορισμού των επικεφαλής εποπτικών αρχών σε επίπεδο ομίλου (“Group supervisors”), σε περίπτωση που δεν υπάρχει επί αυτού συμφωνία μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών σύμφωνα με τις διατάξεις του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου,
- της συγκέντρωσης όλων των πληροφοριών τις οποίες συλλέγουν οι εθνικές εποπτικές αρχές και αφορούν διασυνοριακά ιδρύματα, και
- της προληπτικής αξιολόγησης όλων των εξαγορών και συγχωνεύσεων με πανευρωπαϊκή εμβέλεια, σε συνδυασμό με την αξιολόγηση στην οποία προβαίνουν οι εθνικές εποπτικές αρχές.

(γ) Στελέχη των Ευρωπαϊκών Αρχών θα έχουν τη δυνατότητα συμμετοχής σε επιτόπιους ελέγχους διασυνοριακών ιδρυμάτων που διενεργούνται από τις εθνικές εποπτικές αρχές.

(δ) Τέλος, τους ανατίθενται τα ακόλουθα καθήκοντα:

(i) Διασφάλιση πραγματικών όρων ανταγωνιστικής ισότητας ανάμεσα σε όλα τα διασυνοριακά ιδρύματα.

(ii) Διευκόλυνση της παρακολούθησης των συστημικών απειλών που απορρέουν από τη δραστηριότητά τους.

(iii) Διασφάλιση του ομοιόμορφου της άσκησης της προληπτικής εποπτείας σε όλους τους εποπτευόμενους φορείς παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, και ειδικότερα μεταξύ των διασυνοριακών και των υπολοίπων (συνήθως μικρότερων) ιδρυμάτων. Στο πλαίσιο αυτό κάθε φορέας παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα υποβολής παραπόνων στις Αρχές, αν κρίνει ότι υπάρχει σε βάρος του διακριτική μεταχείριση σε σχέση με ένα διασυνοριακό ίδρυμα του οποίου η μητρική εποπτική αρχή εδρεύει σε άλλο κράτος μέλος.

2.2.3 Καθήκοντα σχετικά με ειδικές κατηγορίες «πανευρωπαϊκών ιδρυμάτων» ^[137]

Σύμφωνα με την Έκθεση, στις Ευρωπαϊκές Αρχές προτείνεται να ανατεθεί και το καθήκον της αδειοδότησης και εποπτείας ορισμένων κατηγοριών φορέων που ασκούν δραστηριότητα στο χρηματοπιστωτικό σύστημα της Κοινότητας και καλούνται «πανευρωπαϊκά ιδρύματα» (“EU-wide institutions”). Ως ενδεικτικό μάλιστα παράδειγμα τέτοιων ιδρυμάτων αναφέρονται οι οίκοι αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας ^[138], και οι μετα-συναλλακτικές υποδομές (“post-trading infrastructures”) ^[139].

Κατά τη γνώμη του γράφοντος, η εν λόγω πρόταση είναι, σε εμφανή αντιδιαστολή με το σύνολο των υπολοίπων προτάσεων που περιέχονται στο κεφάλαιο III της Έκθεσης, ασαφής και χρήζει περαιτέρω επεξεργασίας, κυρίως ως προς τον επακριβή προσδιορισμό της έννοιας του όρου «πανευρωπαϊκά ιδρύματα».

2.2.4 Καθήκοντα σχετικά με τους κανόνες ρυθμιστικής παρέμβασης ^[140]

Σε ό,τι αφορά τους κανόνες ρυθμιστικής παρέμβασης, οι Ευρωπαϊκές Αρχές θα έχουν αποφασιστική συμβολή σε δύο επίπεδα:

(α) Κατ’ αρχήν, σε σχέση με τους κανόνες που περιλαμβάνονται στις βασικές νομικές πράξεις των κοινοτικών οργάνων και τα εκτελεστικά μέτρα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, θα έχουν την εξουσία έκδοσης «ερμηνευτικών πράξεων» (μέσω κατευθυντηρίων γραμμών ή συστάσεων), οι οποίες θα πρέπει να διασφαλιστεί ότι θα έχουν νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα σε όλη την Κοινότητα.

(β) Επιπλέον, θα έχουν, όπως και σύμφωνα με το ισχύον καθεστώς, την εξουσία έκδοσης τεχνικών προτύπων (standards) και κατευθυντηρίων γραμμών (guidelines), νομικά μη δεσμευτικού χαρακτήρα που συνιστούν πράξεις ευρωπαϊκού ήπιου δικαίου.

2.2.5 Καθήκοντα σχετικά με τα εποπτικά πρότυπα και τις εποπτικές πρακτικές ^[141]

Σε σχέση με τα εποπτικά πρότυπα και τις εποπτικές πρακτικές, στις Ευρωπαϊκές Αρχές θα ανατεθούν τα ακόλουθα τρία (3) καθήκοντα:

(α) Κατ' αρχήν, θα είναι αρμόδιες για τον καθορισμό κοινών εποπτικών πρακτικών και ρυθμίσεων αναφορικά με τη λειτουργία των κολλεγίων εποπτικών αρχών.

(β) Επιπλέον, θα έχουν την εξουσία να προβαίνουν σε τακτική βάση, μέσω «αξιολογήσεων των ομολόγων φορέων» (“peer group reviews”), σε αξιολόγηση της οργάνωσης, των διαδικασιών, των καθηκόντων και της ανεξαρτησίας των εθνικών εποπτικών αρχών. Στο πλαίσιο αυτό, θα έχουν την εξουσία έκδοσης συστάσεων με στόχο τη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης.

(γ) Τέλος, θα έχουν το καθήκον της διασφάλισης της συμμόρφωσης των εθνικών εποπτικών αρχών προς τα κατάλληλα πρότυπα λειτουργίας. Στο πλαίσιο αυτό, τους ανατίθενται οι ακόλουθες εξουσίες:

- να θέτουν σε αμφισβήτηση την απόδοση των εθνικών εποπτικών αρχών σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων τους,
- να εκδίδουν υποδείξεις (“rulings”), οι οποίες θα αποσκοπούν στη διασφάλιση της διόρθωσης από τις εθνικές εποπτικές αρχές των διαπιστωθεισών αδυναμιών - σε περίπτωση δε που μια εθνική εποπτική αρχή δεν συμμορφώνεται προς τις εν λόγω υποδείξεις, θα μπορούν να επιβληθούν σε βάρος της κυρώσεις, σε κλιμακωτή βάση, περιλαμβανομένης της επιβολής προστίμων και της ενεργοποίησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της διαδικασίας προσφυγής (“infringements procedure”) σύμφωνα με το άρθρο 226 της Συνθήκης ^[142], και
- σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν συντρέχουν συνθήκες που θέτουν σε διακινδύνευση τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, να αναλαμβάνουν οι ίδιες, σε προσωρινή βάση, την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων που αδυνατεί να εκτελέσει η εθνική εποπτική αρχή.

2.2.6 Καθήκοντα σχετικά με θέματα μακρο-προληπτικής εποπτείας ^[143]

Στο πεδίο της μακρο-προληπτικής εποπτείας, η οποία, όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί βασική αποστολή του ΕΣΣΚ, οι Ευρωπαϊκές Αρχές θα έχουν τις ακόλουθες υποχρεώσεις:

(α) Κατ' αρχήν, οφείλουν να διαμορφώνουν δεσμευτικές διαδικασίες συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών με το ΕΣΣΚ, ώστε το τελευταίο να είναι σε θέση να ανταποκρίνεται στην αποστολή του.

(β) Επίσης, οι Αρχές οφείλουν να διαμορφώνουν και να ηγούνται ομάδων εθνικών εποπτικών αρχών, οι οποίες θα καλούνται να αντιμετωπίζουν ειδικά περιστατικά τα οποία ενδέχεται να έχουν επίπτωση σε περισσότερα κράτη μέλη (όπως, π.χ., η πτώχευση ενός συστημικά σημαντικού ομίλου χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων με έδρα ένα τρίτο (μη κοινοτικό) κράτος).

2.2.7 Καθήκοντα σχετικά με τη διαχείριση κρίσεων ^[144]

Σε περίπτωση επέλευσης κρίσης, οι Ευρωπαϊκές Αρχές θα έχουν ισχυρή συντονιστική συμβολή, η οποία θα συνίσταται:

- στη διευκόλυνση της συνεργασίας και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμοδίων εθνικών αρχών,
- στη μεταξύ τους μεσολάβηση, όταν αυτό απαιτείται,
- στην επαλήθευση του αξιοπιστού των πληροφοριών που τίθενται στη διάθεση όλων των εμπλεκόμενων φορέων, και
- στη συνδρομή των αρμοδίων εθνικών αρχών κατά τη λήψη και εφαρμογή των ορθών αποφάσεων. ^[145]

2.2.8 Καθήκοντα σχετικά με διεθνή θέματα ^[146]

Τέλος, σε ό,τι αφορά τα διεθνή θέματα, οι Ευρωπαϊκές Αρχές θα έχουν την αρμοδιότητα:

- για την κατάρτιση, και ενδεχομένως υιοθέτηση, αποφάσεων αναφορικά με την ισοδυναμία του εποπτικού καθεστώτος του χρηματοπιστωτικού συστήματος τρίτων κρατών με το αντίστοιχο κοινοτικό πλαίσιο, και

- την εκπροσώπηση των ευρωπαϊκών θέσεων σε διμερείς ή πολυμερείς διασκέψεις με τρίτα κράτη αναφορικά με θέματα εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

2.3 Διακυβέρνηση του ΕΣΧΕ

2.3.1 Διοίκηση

Κάθε μία από τις τρεις Ευρωπαϊκές Αρχές θα διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο στο οποίο θα συμμετέχουν οι πλέον υψηλόβαθμοι εκπρόσωποι (σε επίπεδο Προέδρων) των κατά περίπτωση αρμοδίων εθνικών εποπτικών αρχών^[147]. Αντίθετα, όπως προαναφέρθηκε στην παρούσα ενότητα της μελέτης (υπό 2.1), στην Έκθεση δεν προβλέπεται η σύσταση ενός συντονιστικού οργάνου μεταξύ των τριών Αρχών.

Σε αντίθεση με τα ισχύοντα για τις Επιτροπές του επιπέδου 3, οι Πρόεδροι των Αρχών θα πρέπει να είναι ανεξάρτητοι επαγγελματίες πλήρους απασχόλησης^[148], οι οποίοι θα επιλέγονται και θα διορίζονται από το Διοικητικό τους Συμβούλιο^[149]. Το ίδιο θα ισχύει και για τους Γενικούς τους Διευθυντές. Ο διορισμός των Προέδρων, η θητεία των οποίων θα είναι οκταετής, θα πρέπει να επικυρώνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο^[150].

Όλες οι αποφάσεις των Αρχών θα λαμβάνονται, κατ' αρχήν με ενισχυμένη πλειοψηφία^[151]. Σε ειδικές περιπτώσεις, ειδικά δε όταν υπάρχει δεσμευτική διαδικασία μεσολάβησης, προτείνεται να προβλέπονται αποκλίνουσες διευθετήσεις (με την ψήφο μόνον των Προέδρων και των Γενικών Διευθυντών)^[152].

2.3.2 Ανεξαρτησία και λογοδοσία

Οι Ευρωπαϊκές Αρχές θα απολαύουν θεσμικής ανεξαρτησίας τόσο έναντι των κοινοτικών οργάνων όσο και έναντι των κυβερνήσεων των κρατών μελών^[153]. Θα απολαύουν, επίσης, (σχετικής) οικονομικής ανεξαρτησίας, καθώς θα έχουν δικό τους προϋπολογισμό, ανάλογο με τα καθήκοντά τους, ο οποίος θα χρηματοδοτείται από τον ιδιωτικό ή/και το δημόσιο τομέα (περιλαμβανομένου του προϋπολογισμού της Κοινότητας)^[154].

Σε αντιστάθμισμα της ανεξαρτησίας τους, οι Αρχές θα υπόκεινται σε λογοδοσία έναντι του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υποβάλλοντας στα εν λόγω κοινοτικά όργανα εκθέσεις σε τακτική βάση^[155].

Ε. Μια πρώτη αξιολόγηση των προτάσεων της «έκθεσης de Larosiere»

Η Έκθεση de Larosiere έδωσε το στίγμα για τις πολιτικές αποφάσεις που θα ληφθούν και τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που θα αναληφθούν κατά τη διάρκεια των επομένων μηνών αναφορικά με την αναπροσαρμογή του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα. Σε πολιτικό επίπεδο, η Έκθεση υιοθετήθηκε ανεπιφύλακτα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, το Μάρτιο του τρέχοντος έτους, το οποίο ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή την υποβολή συγκεκριμένων προτάσεων υλοποίησης. Κατά το χρόνο ολοκλήρωσης της παρούσας μελέτης (3 Μαΐου 2009) τελούσε ακόμα υπό εξέλιξη η δημόσια διαβούλευση της Επιτροπής αναφορικά με το περιεχόμενο της Έκθεσης (τα πορίσματα της οποίας δεν ήταν, βέβαια, δυνατόν να αξιολογηθούν). Σύμφωνα με τα πορίσματα και της εν λόγω διαβούλευσης, η Επιτροπή θα προβεί στη συνέχεια στην έκδοση Ανακοίνωσης στην οποία θα αποτυπωθούν οι προτάσεις της, βάσει των οποίων θα ενεργοποιηθούν οι σχετικές νομοθετικές της πρωτοβουλίες.

Στο πλαίσιο μιας πρώτης αξιολόγησης των προτάσεων της Έκθεσης, και με βάση όσα προκύπτουν από την προηγηθείσα ανάλυση, κρίνεται σκόπιμο να γίνουν οι ακόλουθες βασικές επισημάνσεις (πέραν εκείνων που έχουν ήδη γίνει ανωτέρω):

(α) Κατ' αρχήν, ακολουθώντας μια συντηρητική (ίσως και διστακτική), ρεαλιστική όμως προσέγγιση, η Έκθεση έθεσε τέλος, σε βραχυπρόθεσμο τουλάχιστον ορίζοντα, στην προοπτική θεσμοθέτησης μιας ή

περισσότερων υπερεθνικών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα, σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω στην ενότητα Β της παρούσας μελέτης, υπό 3.

(β) Η σημαντικότερη, αναμφισβήτητη, πρόταση της Έκθεσης είναι η ανάγκη θεσμοθέτησης δύο (2) νέων φορέων σε ευρωπαϊκό επίπεδο στο πλαίσιο της διαμόρφωσης του «ευρωπαϊκού συστήματος εποπτείας», σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω στην ενότητα Β της παρούσας μελέτης, υπό 2:

- ο πρώτος φορέας, το ΕΣΣΚ, θα είναι αρμόδιος για τη μακρο-προληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος, και θα λειτουργήσει στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών, υπό την προεδρία του Προέδρου της ΕΚΤ, ενώ
- ο δεύτερος φορέας, το ΕΣΧΕ, θα είναι αρμόδιος για τη μικρο-προληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος, και θα λειτουργήσει με τη θεσμοθέτηση τριών τομεακών Ευρωπαϊκών Αρχών.

Η επιλογή αυτή υπήρξε εύλογη απόρροια των ακόλουθων τριών (3) εκτιμήσεων:

(i) ούτε η ΕΚΤ ούτε κάποιος άλλος φορέας πρέπει να αναχθεί σε υπερεθνική εποπτική αρχή του χρηματοπιστωτικού συστήματος στο μικρο-προληπτικό πεδίο στην Κοινότητα,

(ii) αντίθετα, είναι αναγκαία η ενίσχυση της μικρο-προληπτικής εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα, και αυτή πρέπει να γίνει στη βάση των τριών (3) Επιτροπών του επιπέδου 3 που συστάθηκαν σύμφωνα με τη διαδικασία Lamfalussy, με μετεξέλιξή τους στις τρεις προαναφερθείσες τομεακές Ευρωπαϊκές Αρχές, και

(iii) η μακρο-προληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος πρέπει να αποτελεί εν γένει αρμοδιότητα των κεντρικών τραπεζών, και, επομένως, σε ευρωπαϊκό επίπεδο η ΕΚΤ είναι εκείνη που πρέπει να καταστεί αρμόδια σχετικά.

(γ) Η πρόταση για σταδιακή θεσμοθέτηση του ΕΣΧΕ (σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω στην ενότητα Γ της παρούσας μελέτης) είναι απόλυτα συμβατή με την ανάγκη ανάληψης σημαντικών πρωτοβουλιών τόσο από τα κοινοτικά όργανα, όσο και από τις Επιτροπές του επιπέδου 3, οι οποίες αναμφισβήτητα απαιτούν ικανό διάστημα υλοποίησης.

(δ) Από την ανάλυση της Έκθεσης προκύπτει αβίαστα η προσοχή που έχει αποδοθεί, ώστε η αναπροσαρμογή του κανονιστικού πλαισίου και η υλοποίηση των προτάσεων να επιτευχθούν χωρίς να καταστεί αναγκαία η προσφυγή σε τροποποίηση της Συνθήκης. Κατά τη γνώμη του γράφοντος, πάντως, είναι προβληματικό κατά πόσον είναι δυνατόν να υλοποιηθούν, μέσα στο πλαίσιο του ισχύοντος πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, οι προτάσεις που σχετίζονται με την εξουσία των τριών προαναφερθεισών Ευρωπαϊκών Αρχών:

- να εκδίδουν «ερμηνευτικές πράξεις» σε σχέση με τις βασικές νομικές πράξεις και τα εκτελεστικά μέτρα που αποτελούν τις πηγές του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου, οι οποίες θα έχουν νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα ^[156],
- να αναλαμβάνουν οι ίδιες σε προσωρινή βάση, όταν συντρέχουν συνθήκες που θέτουν σε διακινδύνευση τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων που αδυνατεί να εκτελέσει μια εθνική εποπτική αρχή ^[157], και
- να εκπροσωπούν τις ευρωπαϊκές θέσεις σε διμερείς ή πολυμερείς διασκέψεις με τρίτα κράτη αναφορικά με θέματα εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος ^[158].

(ε) Ένα σημαντικό ζήτημα το οποίο πρέπει, πάντως, να διευθετηθεί σε κάθε περίπτωση, και το οποίο δεν θίγεται στην Έκθεση, είναι ο καθορισμός της νομικής φύσης των τριών υπό θεσμοθέτηση Ευρωπαϊκών Αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος στο πλαίσιο του ΕΣΧΕ. Η πρώτη εκτίμηση του γράφοντος είναι ότι θα πρόκειται για ευρωπαϊκούς ρυθμιστικούς οργανισμούς ^[159].

(στ) Η μοναδική, ίσως, τεχνική αδυναμία της Έκθεσης, κατά τη γνώμη του γράφοντος, είναι το γεγονός ότι περιέχει ορισμένες προτάσεις, κυρίως σε σχέση με το πρώτο στάδιο θεσμοθέτησης του ΕΣΧΕ, οι οποίες εν πολλοίς έχουν υλοποιηθεί, σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω στην ενότητα Γ της

παρούσας μελέτης. Εν μέρει αυτό ίσως να πρέπει να αποδοθεί και στο γεγονός ότι, όπως και πριν από οκτώ χρόνια στην Επιτροπή Lamfalussy ^[160], κανείς από τους διαπρεπείς νομικούς στην ειδικότητα του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου δεν συμμετείχε, ατυχώς κατά τη γνώμη του γράφοντος, στη σύνθεση της Ομάδας de Larosiere.

Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία

A. Ελληνόγλωσσα κείμενα

Γαβριηλίδης, Α. Θ. (2009): Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών των Αγορών Κινητών Αξιών, στο συλλογικό τόμο: Το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο της ενιαίας ευρωπαϊκής κεφαλαιαγοράς, Πρακτικά 2ου ετήσιου συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρείας Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 7-31.

Γκόρτσος, Χρ. Βλ. (2009): Η πορεία προς την «αναπροσαρμογή» του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου ως συνέπεια της τρέχουσας χρηματοπιστωτικής κρίσης, Ευρωπαϊών Πολιτεία, (1) 2009, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 43-66.

Γκόρτσος, Χρ. Βλ. (2008α): Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Αρχών Τραπεζικής Εποπτείας ("CEBS"): «πρόδρομος» μιας υπερεθνικής εποπτικής αρχής του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα;, Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο, α' τετραμηνία 2008, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 5-27.

Γκόρτσος, Χρ. Βλ. (2008β): Η προοπτική της θεσμοθέτησης υπερεθνικών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στο συλλογικό τόμο: Ενιαία εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα – Τιτλοποίηση απαιτήσεων, Πρακτικά 1ου Ετήσιου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρείας Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 41-80.

Γκόρτσος, Χρ. Βλ. (2008γ): Εισαγωγή στο ευρωπαϊκό δίκαιο της κεφαλαιαγοράς, Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο, (3) 2008, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 285-310.

Γκόρτσος, Χρ. Βλ. (2007): Η εξέλιξη του χρηματοπιστωτικού δικαίου: Πρέπει να προχωρεί το κοινοτικό δίκαιο με γενικές αρχές ή με λεπτομερείς ρυθμίσεις (rules v. principles);, Κοινοτικό Δίκαιο και Εμπορικό Δίκαιο, 16ο Πανελλήνιο Συνέδριο Εμπορικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 285-324 (αναδημοσιευμένο στο Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο, (1) 2007, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 20-37.

Γκόρτσος, Χρ. Βλ. (2006α): Η νέα διεθνής αρχιτεκτονική του νομισματικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος, στο: Στεφάνου, Κ.Α. και Χρ. Βλ. Γκόρτσος (2006): Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο, σειρά μελετών Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, αρ. 1, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, κεφάλαιο ενδέκατο, σελ. 183-230.

Γκόρτσος Χρ. Βλ. (2006β): Οικονομική και νομισματική πολιτική (άρθρα 98-124), στο συλλογικό τόμο (επιμέλεια Γκόρτσος, Κρεμλής, Κωνσταντινίδης, Παπαγιαννίδης, Παππάς, Σαμώνη/Μπόσκοβιτς, Συνοδινός, Τριδής/Μητσολίδου, Φραγκάκης, Χριστογιαννόπουλος: Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Τόμος III, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 127-282.

Γκόρτσος, Χρ. Βλ. (2004): Ευρωπαϊκό Νομισματικό Δίκαιο, Α' τόμος, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.

Χατζηεμμανουήλ, Χ. (2008): Οργανωτική διάρθρωση της εποπτικής λειτουργίας στον χρηματοπιστωτικό τομέα: η διεθνής συζήτηση, στο συλλογικό τόμο: Ενιαία εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα – Τιτλοποίηση απαιτήσεων, Πρακτικά 1ου Ετήσιου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρείας Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 3-13.

B. Ξενόγλωσσα κείμενα

Chalmers, D., Hadjiemmanuil, Ch. Monti, G. and A. Tomkins (2006): European Union Law, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paolo.

Cremer, W. (1999): Kommentar zum Artikel 226 EUV, in Calies Ch. und M. Ruffert (Herausgeber): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Luchterhand Verlag, Neuwied, Kriftel, σελ. 1734-1751.

De Haan, J., Oosterloo, S. and D. Schoenmaker (2009): European Financial Markets and Institutions, Cambridge University Press, Cambridge (et. al.).

Dierick, F. (2004): The Supervision of Mixed Financial Services Groups in Europe, European Central Bank, Occasional Paper Series, no. 20, August, European Central Bank.

European Central Bank (2008): Financial Integration in Europe, April, European Central Bank.

European Commission (2000): Institutional Arrangements for the Regulation and Supervision of the Financial Sector, Internal Market Directorate General, January.

Giovanoli, M. (2000): A New Architecture for the Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standard Setting, in Giovanoli, M. (editor): International Monetary Law - Issues for the New Millenium, Oxford University Press, Oxford.

Goodhart, C.A.E. and D. Schoenmaker (1993): Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies, in Goodhart, C.A.E. (editor): The Central Bank and the Financial System, Macmillan Press, London.

Group of Thirty (2008): The Structure of Financial Supervision – Approaches and Challenges in a Global Marketplace, Group of Thirty, Washington, D.C.

Guttentag, J. and R. Herring (1986): Innovations and the Financial Safety Net, The Wharton Program in International Banking and Finance, University of Pennsylvania, Philadelphia.

Lastra, R.M. (2006): Legal foundations of international monetary stability, Oxford University Press, Oxford – New York.

Smits, R. (1997): The European Central Bank - Institutional Aspects, Kluwer Law International, The Hague.

Toniolo, G. (2005): Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973, Cambridge, Cambridge University Press.

[1]* Η παρούσα μελέτη αποτελεί προδημοσίευση της συμβολής του γράφοντος στον Τιμητικό Τόμο του Ομότιμου Καθηγητή της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών Γεωργίου Καλλιμόπουλου, και αγαπημένου του καθηγητή κατά τη διάρκεια των προπτυχιακών του σπουδών στην εν λόγω Σχολή (1979-1983), με βαθύτατη εκτίμηση για την εξαιρετική επιστημονική συμβολή του και στο νομισματικό και τραπεζικό δίκαιο.

. Για την έννοια της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης, βλέπε European Central Bank (2008), σελ. 6.

[2]. Βλέπε σχετικά Γκόρτσο (2008γ), σελ. 288-290.

[3]. Αντίστοιχα, ως αρνητική χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση (θεματική που δεν θα μας απασχολήσει στην παρούσα μελέτη) νοείται η κατάργηση των διοικητικών περιορισμών ανάμεσα στα συμμετέχοντα κράτη αναφορικά με την ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων μέσα στον ενιαίο χώρο, καθώς και την ελευθερία εγκατάστασης και την ελευθερία παροχής υπηρεσιών από τις διάφορες κατηγορίες φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών που ασκούν δραστηριότητα σε αυτόν.

[4]. Για τα εν λόγω αιτήματα, βλέπε Γκόρτσο (2008γ), σελ. 287-288, και 293-295.

[5]. Το αίτημα για «διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος» δεν είναι μονοσήμαντο, αλλά αναλύεται σε επιμέρους αιτήματα, για κάθε ένα από τα οποία τα πρόσφορα μέσα υλοποίησης είναι εν μέρει διαφορετικά. Τα εν λόγω επιμέρους αιτήματα συνίστανται στη διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού τομέα, του τομέα της κεφαλαιαγοράς, του τομέα ιδιωτικής ασφάλισης και αντασφάλισης, του χρηματοπιστωτικού συστήματος ως συνόλου εν όψει της δραστηριότητας των

ομίλων ετερογενών χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων, και των συστημάτων πληρωμών και διακανονισμού.

[6]. Για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, στον τομέα της κεφαλαιαγοράς νοείται ότι εντάσσεται και ο τομέας των οργανισμών συλλογικών επενδύσεων σε κινητές αξίες (στη συνέχεια, οι «ΟΣΕΚΑ»).

[7]. Βλέπε ενδεικτικά την πρόσφατη μελέτη του γράφοντος που αναφέρεται στη βιβλιογραφία ως Γκόρτσο (2009), σελ. 49-54.

[8]. Ε.Ε. L 184, 17.7.1999, σελ. 23-26.

[9]. Η Απόφαση 1999/468/ΕΚ τροποποιήθηκε τον Ιούλιο του 2006 με την Απόφαση 2006/512/ΕΚ (Ε.Ε. L 200, 22.7.2006, σελ. 11-13).

[10]. Για την εν λόγω διαδικασία βλέπε, αντί άλλων, Γκόρτσο (2007).

[11]. Για την έννοια εν γένει του ευρωπαϊκού ήπιου δικαίου, βλέπε Chalmers, Hadjiemmanuil, Monti, and Tomkins (2006), σελ. 137-140.

[12]. Για την εν λόγω Επιτροπή, βλέπε, αντί άλλων, Γαβριηλίδη (2009).

[13]. Για την εν λόγω Επιτροπή, βλέπε, αντί άλλων, Γκόρτσο (2008α), ο οποίος αναφέρεται στην εν λόγω επιτροπή ως «πρόδρομο» θεσμό μιας υπερεθνικής εποπτικής αρχής του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα (βλέπε σχετικά κατωτέρω την ενότητα Δ της παρούσας μελέτης).

[14]. Οι εν λόγω Επιτροπές θεσμοθετήθηκαν από την Επιτροπή:

- η μεν CESR το 2001 (Απόφαση 2001/527/ΕΚ, Ε.Ε. L 191, 13.7. 2001, σελ. 33-34),
- οι δε άλλες δύο το 2003 (Αποφάσεις 2004/5/ΕΚ, Ε.Ε. L 3, 7.1 2004, σελ. 28-29, και 2004/6/ΕΚ, Ε.Ε. L 3, 7.1.2004, σελ. 30-31).

Τον Ιανουάριο του 2009, οι εν λόγω Αποφάσεις καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν, αντίστοιχα, από τις Αποφάσεις της Επιτροπής 2009/77/ΕΚ (αναφορικά με τη CESR), 2009/78/ΕΚ (αναφορικά με τη CEBS), και 2009/79/ΕΚ (αναφορικά με τη CEIOPS) (Ε.Ε. L 25, 29.1 2009, σελ. 18-22, 23-27 και 28-32, αντίστοιχα).

[15]. Οι εν λόγω επιτροπές λειτουργούν και ως κανονιστικές επιτροπές στο πλαίσιο της διαδικασίας κανονιστικής επιτροπολογίας, ενώ παράλληλα στο πλαίσιό τους πραγματώνεται και η πολυμερής συνεργασία των εποπτικών αρχών. Βλέπε αναλυτικά Γκόρτσο (2007), σελ. 20-37.

Για μια αναλυτική παρουσίαση των μέσων υλοποίησης του αιτήματος για διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού τομέα (που καλούνται από τον γράφοντα «συστατικά στοιχεία του προστατευτικού δικτύου του τραπεζικού τομέα», *bank safety net*), βλέπε Γκόρτσο (2006α), σελ. 192-193, βασισμένο στο άρθρο των Guttentag and Herring (1986).

[16]. Ο de Larosiere έχει διατελέσει Διευθύνων Σύμβουλος του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (1978-1987), Διοικητής της κεντρικής τράπεζας της Γαλλίας (*Banque de France*, 1987-1993), και Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (EBRD, 1993-1998).

[17]. Press Release, High Level Expert Group on EU financial supervision to hold first meeting on 12 November 2008 (διαθέσιμο στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: (<http://ec.europa.eu/rapid/pressreleasesAction.do?reference=IP/08/1679&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)).

[18]. Το περιεχόμενο της εντολής που ανατέθηκε στην Ομάδα de Larosiere παρατίθεται στο Παράρτημα Ι της έκθεσης που υπέβαλε (βλέπε σχετικά αμέσως κατωτέρω).

[19]. *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosiere, Report, Brussels, 25 February 2009*. Η Έκθεση είναι διαθέσιμη στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση στο διαδίκτυο: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/statement_20090225_en.pdf.

[20]. *Ibid*, κεφάλαιο Ι, παρ. 6-37 (σελ. 7-12).

Για μια επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας στην ίδια θεματική, βλέπε Γκόρτσο (2009), σελ. 55.

[21]. *Ibid*, κεφάλαιο II, παρ. 38-143 (σελ. 13-37).

[22]. Ο όρος «αποκατάσταση» που χρησιμοποιείται στην Έκθεση δεν έρχεται σε αντίθεση με τον όρο «αναπροσαρμογή» που χρησιμοποιεί ο γράφων, καθώς υποδηλώνει το σκοπό της αναληπτικής παρέμβασης, δηλαδή της αποκατάστασης της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και της εμπιστοσύνης του αποταμιευτικού και επενδυτικού κοινού σε αυτό.

[23]. *Ibid*, κεφάλαιο III, παρ. 144-218 (σελ. 38-58). Επισημαίνεται σχετικά ότι η εξέταση της εν λόγω θεματικής αποτέλεσε τη δικαιολογητική βάση της ανάθεσης στην Ομάδα de Larosiere της έκδοσης της Έκθεσης. Δεν είναι συμπτωματικό ότι η Επιτροπή καλείται, όπως προαναφέρθηκε, “Group on Financial Supervision in the EU”.

[24]. *Ibid*, κεφάλαιο IV, παρ. 219-257 (σελ. 59-68). Για την ισχύουσα διεθνή αρχιτεκτονική του χρηματοπιστωτικού συστήματος, και το ρόλο που διαδραματίζουν, ήδη, σε αυτήν το Financial Stability Forum και το Δ.Ν.Τ., βλέπε Γιοναολί (2000), σελ. 3-59, και Γκόρτσο (2006α), σελ. 183-230 (αμφότεροι με εκτενείς περαιτέρω αναφορές στη συναφή διεθνή βιβλιογραφία).

Επισημαίνεται σχετικά ότι το ζήτημα αυτό αποτέλεσε βασικό αντικείμενο συζήτησης κατά τη Σύνοδο του “G-20” του Λονδίνου τον Απρίλιο του τρέχοντος έτους. Βλέπε σχετικά κατωτέρω «Η τρέχουσα χρηματοπιστωτική κρίση: Ρυθμιστικές παρεμβάσεις σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδος» στο παρόν τεύχος, υπό Α 1, σελ. 70 επ.

[25]. Έκθεση de Larosiere, κεφάλαιο III, ενότητα II (“Lessons from the crisis: what went wrong?”), παρ. 152-162. Οι εντοπιζόμενες στην Έκθεση αδυναμίες του εποπτικού συστήματος παρουσιάζονται διεξοδικά στη συνέχεια της παρούσας μελέτης κατά την εξέταση των μέσων που προτείνονται στην Έκθεση για την αντιμετώπισή τους.

Η προηγούμενη ενότητα I του κεφαλαίου III της Έκθεσης (“Introduction”, παρ. 144-151) περιέχει εισαγωγικές παρατηρήσεις αναφορικά με την έννοια και το περιεχόμενο των δύο συνιστωσών της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, της μικρο-προληπτικής και της μακρο-προληπτικής (παρ. 145-147 και 149-150), και των συνεργειών που υφίστανται ανάμεσά τους (παρ. 148). Ειδική αναφορά γίνεται, επίσης, στα «όρια» της άσκησης εποπτείας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα σε ένα οικονομικό σύστημα που λειτουργεί με βάση την αρχή της ελεύθερης αγοράς (παρ. 151).

[26]. *Ibid*, παρ. 163, α’ εδάφιο.

[27]. *Ibid*, παρ. 144, β’ εδάφιο. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η υλοποίηση της πρώτης πρότασης θα ολοκληρωθεί σε δύο στάδια με χρονικό ορίζοντα ολοκλήρωσης το 2012, κυριολεκτικότερο θα ήταν να γίνεται αναφορά όχι για βραχυπρόθεσμο αλλά για μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό. Η Έκθεση, πάντως, κάνει αναφορά σε “short term changes”, και ο γράφων υιοθετεί με συνέπεια την επιλογή αυτή.

[28]. *Ibid*, παρ. 218 (βλέπε σχετικά και κατωτέρω την παρούσα ενότητα της μελέτης, υπό 3).

[29]. *Ibid*, παρ. 166, β’ εδάφιο.

[30]. *Ibid*, κεφάλαιο III, ενότητα III (“What to do? Building a European System of Supervision and Crisis Management”), παρ. 167-189.

[31]. *Ibid*, παρ. 193.

[32]. Βλέπε σχετικά και την παρ. 147 της Έκθεσης.

[33]. Βλέπε σχετικά και την παρ. 146 της Έκθεσης.

[34]. Βλέπε σχετικά και την παρ. 153 της Έκθεσης.

[35]. *Ibid*, παρ. 146.

[36]. Πράγματι, ενώ ιστορικά η προληπτική εποπτεία των τραπεζών έχει αποτελέσει βασική αρμοδιότητα των κεντρικών τραπεζών (με την εξαίρεση ορισμένων κρατών της κεντρικής Ευρώπης), κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών σε ένα διαρκώς αυξανόμενο αριθμό κρατών ανά την υφήλιο η τραπεζική εποπτεία έχει ανατεθεί σε ανεξάρτητες αρχές εκτός της κεντρικής τράπεζας. Για μια αναλυτική παρουσίαση των επιχειρημάτων υπέρ και κατά της αρχής του διαχωρισμού ανάμεσα στις νομισματικές και εποπτικές αρμοδιότητες των κεντρικών τραπεζών, βλέπε από τη βιβλιογραφία Goodhart and Schoenmaker (1993), σελ. 333-413.

[37]. ΕΕ C 321Ε, 29.12.2006, σελ. 37-187 (ενοποιημένη απόδοση, 2006).

[38]. Επισημαίνεται σχετικά ότι με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (ΕΕ C 306, 17.12.2007, σελ. 1-271) δεν επέρχεται ουσιαστική τροποποίηση των εν λόγω διατάξεων, αλλά απλώς τροποποίηση της διαδικασίας λήψης της σχετικής απόφασης.

[39]. ΕΕ C 321Ε, 29.12.2006, σελ. 256-280 (ενοποιημένη απόδοση, 2006). Οι εν λόγω διατάξεις εφαρμόζονται σε όλα τα κράτη μέλη, με ή χωρίς παρέκκλιση, περιλαμβανομένου και του Ηνωμένου Βασιλείου (επιχείρημα από Συνθήκη, άρθρο 122, παρ. 3, Καταστατικό, άρθρο 43.1, και Πρωτόκολλο αρ. 25, παρ. 5 και 8).

[40]. Βλέπε σχετικά, αντί άλλων, Lastra (2006), σελ. 298-299, Chalmers, Hadjiemmanuil, Monti and Tomkins (2006), σελ. 824-825, και αναλυτικά Smits (1997), σελ. 355-360.

[41]. Για την έννοια, τα χαρακτηριστικά, τις εναλλακτικές οργανωτικές δομές, και τα πρότυπα εποπτείας των εν λόγω ομίλων, βλέπε, αντί άλλων, Dierick (2004), σελ. 6-26.

Ως «συστημικά σημαντικοί» μπορούν να νοηθούν οι όμιλοι που έχουν εμπορική παρουσία, μέσω θυγατρικών ή/και υποκαταστημάτων, σε ένα κρίσιμο αριθμό κρατών μελών της Κοινότητας. Βλέπε σχετικά και κατωτέρω την ενότητα Δ της παρούσας μελέτης, υπό 2.2.2.

[42]. Αυτό θα ερχόταν, επίσης, σε ευθεία αντίθεση με την ισχύουσα πρακτική στην πλειοψηφία των κρατών μελών της Κοινότητας που έχουν υιοθετήσει την «προσέγγιση της πλήρους ενοποίησης των εποπτικών αρχών».

[43]. Έκθεση de Larosiere, κεφάλαιο III, ενότητα V (“Reviewing and possibly strengthening the European System of Financial Supervision”), παρ. 215-218.

[44]. Για την εν λόγω προσέγγιση (η οποία έχει υιοθετηθεί από την Ολλανδία), καθώς και τις εναλλακτικές της, δηλαδή την «τομεακή προσέγγιση» (sectoral approach) και την «προσέγγιση της πλήρους ενοποίησης» των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος (full integration approach), βλέπε Group of Thirty (2008), και Γκόρτσο (2008β), σελ. 49-50.

[45]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 215.

[46]. Ibid, παρ. 216, α' εδάφιο.

[47]. Ibid, παρ. 216, γ' εδάφιο.

[48]. Ibid, παρ. 216, β' εδάφιο.

[49]. Ibid, παρ. 217.

[50]. Για μια αναλυτική επισκόπηση της εν λόγω θεματικής, βλέπε, αντί άλλων, Lastra (2006), σελ. 324-328, με εκτενείς περαιτέρω αναφορές. Από την ελληνική βιβλιογραφία, βλέπε Χατζηγεωργαντή (2008), και Γκόρτσο (2008β) και (2009), σελ. 62-65.

[51]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 218, α' και β' εδάφιο.

[52]. Ibid, παρ. 218, γ' εδάφιο.

[53]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 190, α' εδάφιο.

[54]. Ibid, παρ. 190, β' εδάφιο.

[55]. *Ibid*, παρ. 191.

[56]. *Ibid*, κεφάλαιο III, ενότητα IV (“The process leading to the creation of a European System of Financial Supervision”), παρ. 194-214, όπου περιλαμβάνονται και οι περισσότερες ρυθμίσεις αναφορικά με τη σύνθεση, τα καθήκοντα και τη διακυβέρνηση του ΕΣΧΕ (βλέπε σχετικά κατωτέρω την ενότητα Γ της παρούσας μελέτης, υπό 2).

[57]. *Ibid*, παρ. 194.

[58]. *Ibid*, παρ. 186, α’ εδάφιο και 203, β’ εδάφιο.

Επισημαίνεται σχετικά ότι για τη θεσμοθέτηση αυτών των κολλεγίων απαιτείται η τροποποίηση της Οδηγίας 2006/48/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων (αναδιατύπωση)» (Ε.Ε. L 177, 30.6.2006, σελ. 1-200). Η έκδοση της τροποποιητικής Οδηγίας επίκειται (για τις εξελίξεις επί της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, βλέπε την ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση στο διαδίκτυο: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5696832>).

[59]. *Ibid*, παρ. 203, γ’ εδάφιο.

[60]. Στο πλαίσιο αυτό, η CEBS εξέδωσε ήδη ένα πρώτο κείμενο, στο οποίο αποτυπώνονται οι πρακτικές που ήδη εφαρμόζονται ή αναπτύσσονται από τους επόπτες μεγάλων διασυνοριακά δραστηριοποιούμενων ευρωπαϊκών τραπεζικών ομίλων κατά τη διαμόρφωση του τρόπου συνεργασίας τους στο πλαίσιο των κολλεγίων εποπτικών αρχών. Βλέπε σχετικά CEBS (2009): *Good Practices on the functioning of colleges of supervisors for cross-border banking groups*, April, διαθέσιμο στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.c-eps.org/getdoc/2d057c7c-da56-4f7e-a575-ed58cbcba1fe/College-Good-Practices-Paper_2April-2009.aprx.

Ibid, παρ. 186, β’ εδάφιο.

[61]. Για την έννοια της «συμπληρωματικότητας» των εν λόγω αξόνων, βλέπε ανωτέρω την ενότητα Β της παρούσας μελέτης, υπό 2.1.

[62]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 205.

[63]. *Ibid*, παρ. 206-211.

[64]. *Ibid*, παρ. 212, α’ εδάφιο.

[65]. *Ibid*, παρ. 195, α’ εδάφιο.

[66]. *Ibid*, παρ. 195, β’ εδάφιο.

[67]. Προβληματισμό γεννά στον γράφοντα βάσει ποιών κριτηρίων μπορεί να γίνει αυτή η αξιολόγηση από τα ίδια τα κράτη μέλη. Κατά τη γνώμη του, αυτό πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο επεξεργασίας από τις Επιτροπές του επιπέδου 3, βάσει συγκριτικών στοιχείων.

[68]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 155.

[69]. *Ibid*, παρ. 163, β’ εδάφιο.

[70]. *Ibid*, παρ. 195, γ’ εδάφιο.

[71]. *Ibid*, παρ. 197. Βλέπε σχετικά και κατωτέρω την ενότητα Δ της παρούσας μελέτης, υπό 1.2.3.

[72]. Για την έννοια και το περιεχόμενο της ανεξαρτησίας των εποπτικών αρχών, και τις διαφορές από την έννοια και το περιεχόμενο της ανεξαρτησίας των νομοσυστατικών αρχών, βλέπε την υποσημείωση αρ. 10 της Έκθεσης, με περαιτέρω αναφορές στο συναφές έργο της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία (Basle Committee on Banking Supervision), της Διεθνούς Οργάνωσης Επιτροπών Κεφαλαιαγοράς (International Organisation of Securities Commissions, IOSCO), και της Διεθνούς Ένωσης Ασφαλιστικών Εποπτικών Αρχών (International Association of Insurance Supervisors, IAIS).

Για τη σύνθεση και το έργο των εν λόγω διεθνών φορα, βλέπε, αντί άλλων, *Giovanoli (2000)*, σελ. 21-23. Ειδικά για την Επιτροπή της Βασιλείας, βλέπε αναλυτικά και *Γκόρτσο (2006α)*, σελ. 259-307.

[73]. Έκθεση *de Larosiere*, παρ. 196.

[74]. *Ibid*, παρ. 201, ε' - ζ' εδάφιο.

[75]. *Ibid*, παρ. 201, α' - δ' εδάφιο.

[76]. *Ibid*, παρ. 160.

[77]. CEBS (2009): *Mapping of supervisory objectives and powers, including early intervention measures and sanctioning powers*, Review Panel, 47, διαθέσιμη στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση στο διαδίκτυο: [http://www.c-eps.org/getdoc/f7a4d0f8-5147-4aa4-bb5b-28b0e56c1910/CEBS-2009-47-Final-\(Report-on-Supervisory-Powers\)-.aspx](http://www.c-eps.org/getdoc/f7a4d0f8-5147-4aa4-bb5b-28b0e56c1910/CEBS-2009-47-Final-(Report-on-Supervisory-Powers)-.aspx).

[78]. CESR (2009): *CESR Report on the mapping of supervisory powers, supervisory practices, administrative and criminal sanctioning regimes of Member States in relation to the Markets in Financial Instruments Directive (MiFID)*, CESR/08-220, February, διαθέσιμη στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση στο διαδίκτυο: <http://www.cesr.eu/ropurp2.php?id=5569>.

[79]. E.E. L 145, 30.4.2004, σελ. 1-44.

[80]. Έκθεση *de Larosiere*, παρ. 202. Βλέπε σχετικά και την παρ. 166 (γ' εδάφιο) της Έκθεσης, από την οποία προκύπτει ότι η αναγκαιότητα αυτής της ενδυνάμωσης υποδείχθηκε και από τις ίδιες τις Επιτροπές του επιπέδου 3.

[81]. *Ibid*, παρ. 161.

[82]. Βλέπε σχετικά ανωτέρω την ενότητα Α της παρούσας μελέτης, υπό 1.

[83]. Έκθεση *de Larosiere*, παρ. 156-158, όπου αναφέρεται ως παράδειγμα, κατά τη διάρκεια της κρίσης, η περίπτωση των ισλανδικών πιστωτικών ιδρυμάτων, τα οποία λειτουργούσαν μέσω υποκαταστημάτων σε κράτη μέλη υποδοχής με πλημμελή άσκηση εποπτείας από τις αρμόδιες αρχές της Ισλανδίας ως κράτους μέλους καταγωγής.

[84]. Ενδεικτικά για τη CEBS, βλέπε το άρθρο 4 (παρ. 1, στοιχείο α) της Απόφασης 2009/78/EK, και το άρθρο 4.3. (τελευταίο εδάφιο) του ισχύοντος καταστατικού της CEBS, το οποίο είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση στο διαδίκτυο: <http://www.c-eps.org/Aboutus/CEBS-Charter.aspx>.

[85]. Έκθεση *de Larosiere*, παρ. 162.

[86]. Βλέπε αναλυτικά *Γκόρτσο (2008α)*, σελ. 13-17.

[87]. Ενδεικτικά για τη CEBS, βλέπε το άρθρο 14 (α' υποπαράγραφος) της Απόφασης 2009/78/EK, και το άρθρο 5.6 του καταστατικού της.

[88]. CESR/08-1001, CEBS 2008 232, CEIOPS 3L3-20-08: *Joint Protocol on Cooperation between CESR, CEBS and CEIOPS*, December 2008, διαθέσιμο στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση στο διαδίκτυο: <http://www.c-eps.org/Cross-sector-cooperation.aspx>.

[89]. Έκθεση *de Larosiere*, παρ. 198, α' εδάφιο.

[90]. *Ibid*, παρ. 200, α' εδάφιο.

[91]. *Ibid*, παρ. 198, β' εδάφιο.

[92]. *Ibid*, παρ. 199, α' εδάφιο. Η Έκθεση προτείνει να δοθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτεραιότητα στις θεματικές όπου εντοπίζονται τα μεγαλύτερα προβλήματα (*ibid*, παρ. 199, β' εδάφιο).

[93]. *Ibid*, παρ. 200, β' εδάφιο.

[94]. COM (2005) 629, αδημοσίευτη, διαθέσιμη, πάντως, στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση στο διαδίκτυο: <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=com:2005:0629>.

[95]. *Ibid*, ενότητα 2.3.

[96]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 204.

[97]. *Ibid*, παρ. 212, β' εδάφιο.

[98]. E.E. L 125, 5.5.201, σελ. 1-23.

[99]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 177, β' εδάφιο.

Για τις ιστορικές καταβολές, τη σύνθεση και τα καθήκοντα της Επιτροπής Τραπεζικής Εποπτείας, η οποία συστάθηκε ως Επιτροπή του ΕΣΚΤ από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ το 1998 σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 9 του Εσωτερικού Κανονισμού της ΕΚΤ, όπως ισχύει (ΕΚΤ/2004/2), βλέπε *European Commission* (2000), σελ. 11-13.

Επισημαίνεται σχετικά ότι τα πρόσωπα τα οποία συμμετέχουν, εκπροσωπώντας τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών, στη CEBS και την Επιτροπή Τραπεζικής Εποπτείας του ΕΣΚΤ είναι, σε πολύ μεγάλη έκταση, τα ίδια.

[100]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 174, α' εδάφιο.

[101]. *Ibid*, παρ. 175, α' εδάφιο.

[102]. *Ibid*, παρ. 174, β' εδάφιο.

[103]. Για τις εν λόγω διατάξεις της Συνθήκης και του Καταστατικού, βλέπε, αντί άλλων, *Smits* (1997), σελ. 327-355.

[104]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 178, α' και β' εδάφιο.

[105]. Για τη σύνθεση του Γενικού Συμβουλίου της ΕΚΤ, βλέπε Γκόρτσο (2004), σελ. 170-178.

[106]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 176.

[107]. Βλέπε σχετικά Γκόρτσο (2008α), σελ. 8-12.

[108]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 179.

[109]. *Ibid*, παρ. 178, δ' εδάφιο.

[110]. *Ibid*, παρ. 178, γ' εδάφιο.

[111]. *Ibid*, παρ. 177, γ' εδάφιο.

[112]. *Ibid*, παρ. 168.

[113]. *Ibid*, παρ. 180, πρώτη περίπτωση.

[114]. *Ibid*, παρ. 175, β' εδάφιο.

[115]. *Ibid*, παρ. 180, δεύτερη περίπτωση.

[116]. Για τη σύνθεση και τα καθήκοντα της ΟΔΕ, βλέπε Γκόρτσο (2006β), σελ. 231-234.

[117]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 181.

[118]. Βλέπε σχετικά κατωτέρω τη μόνιμη στήλη «Διεθνείς, Ευρωπαϊκές και Εθνικές Εξελίξεις» στο παρόν τεύχος, υπό Α 2.1.

[119]. Για την Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών (*Bank for International Settlements*), βλέπε την εκτενή μελέτη του *Topiolo* (2005), καθώς και *Gionanoli* (2000) (ο οποίος διετέλεσε μέχρι το 2005 και Νομικός της Σύμβουλος).

- [120]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 182.
- [121]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 184, α' εδάφιο.
- [122]. Ibid, παρ. 194.
- [123]. Βλέπε σχετικά Smits (1997), σελ. 92-94.
- [124]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 184, β' εδάφιο.
- [125]. Ibid, παρ. 184, γ' εδάφιο.
- [126]. Με τον όρο «θεσμική διάρθρωση της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος» νοείται το σύνολο των θεσμικών διευθετήσεων αναφορικά με:
- τον καθορισμό των αρχών που είναι αρμόδιες για την άσκηση εποπτείας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα με στόχο την ικανοποίηση των αιτημάτων που αφορούν τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και την αποτελεσματικότητα της κεφαλαιαγοράς, καθώς και
 - την έκταση των αρμοδιοτήτων των εν λόγω αρχών.
- [127]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 189.
- [128]. Ibid, παρ. 185, α' εδάφιο.
- [129]. Ibid, παρ. 185, β' εδάφιο.
- [130]. Ibid, παρ. 206.
- [131]. Ibid, παρ. 208, β' εδάφιο, ενότητες (i) – (vii), αντίστοιχα.
- [132]. Ibid, παρ. 184, γ' εδάφιο, και παρ. 207, α' εδάφιο.
- [133]. Ibid, παρ. 207, β' εδάφιο.
- [134]. Βλέπε σχετικά Γκόρτσο (2009), σελ. 52-53.
- [135]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 208, α' εδάφιο.
- [136]. Ibid, παρ. 208, β' εδάφιο, ενότητα (i).
- [137]. Ibid, παρ. 208, β' εδάφιο, ενότητα (ii).
- [138]. Αναφορικά με τη θεματική της ρυθμιστικής παρέμβασης, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στους εν λόγω οίκους, κυφορείται ήδη η έκδοση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Βλέπε σχετικά κατωτέρω τη μόνιμη στήλη «Διεθνείς, Ευρωπαϊκές και Εθνικές Εξελίξεις» στο παρόν τεύχος, υπό Β 3.4.
- [139]. Για τις εν λόγω υποδομές, δηλαδή τα συστήματα εκκαθάρισης και διακανονισμού συναλλαγών σε τίτλους, καθώς και το ρόλο του ΕΣΚΤ σε αυτά, βλέπε, αντί άλλων, de Haan, Oosterloo and Schoenmaker (2009), σελ. 144-146.
- [140]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 208, παρ. 208, β' εδάφιο, ενότητα (iii).
- [141]. Ibid, παρ. 208, β' εδάφιο, ενότητα (iv).
- [142]. Για την εν λόγω διαδικασία, βλέπε Cremer (1999).
- [143]. Έκθεση de Larosiere, παρ. 208, β' εδάφιο, ενότητα (v).
- [144]. Ibid, παρ. 208, β' εδάφιο, ενότητα (vi).
- [145]. Βλέπε σχετικά το Παράρτημα V της έκθεσης αναφορικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των Ευρωπαϊκών Αρχών και των εθνικών εποπτικών αρχών.
- [146]. Ibid, παρ. 208, β' εδάφιο, ενότητα (vii).

[147]. Ibid, παρ. 210, α' εδάφιο.

[148]. Ibid, παρ. 210, β' εδάφιο.

[149]. Ibid, παρ. 210, γ' εδάφιο.

[150]. Ibid, παρ. 210, δ' εδάφιο.

[151]. Ibid, παρ. 210, α' εδάφιο.

[152]. Ibid, παρ. 210, β' εδάφιο.

[153]. Ibid, παρ. 187, α' και β' εδάφια, και παρ. 211, α' εδάφιο.

[154]. Ibid, παρ. 210, γ' και δ' εδάφια.

[155]. Ibid, παρ. 187, γ' εδάφιο, και παρ. 211, β' και γ' εδάφια.

[156]. Βλέπε σχετικά ανωτέρω την ενότητα Δ της παρούσας μελέτης, υπό 2.2.4 (α).

[157]. Βλέπε σχετικά ανωτέρω την ενότητα Δ της παρούσας μελέτης, υπό 2.2.5 (γ).

[158]. Βλέπε σχετικά ανωτέρω την ενότητα Δ της παρούσας μελέτης, υπό 2.2.8.

[159]. Βλέπε σχετικά την Ανακοίνωση της Επιτροπής (2002): Το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών, COM (2002) 718 τελικό.

[160]. Ας μου επιτραπεί η επισήμανση ότι ορισμένες από τις προτάσεις της Έκθεσης Lamfalussy αφορούσαν σε ζητήματα για τα οποία υπήρχαν ήδη ρητές διατάξεις στη Συνθήκη (όπως, π.χ., η καθιέρωση, αυτή καθ' εαυτή, της διαδικασίας της επιτροπολογίας (το καλούμενο «επίπεδο 2» της διαδικασίας Lamfalussy)) ή η υποχρέωση της Επιτροπής να παρακολουθεί την εφαρμογή από τα κράτη μέλη του παραγώγου δικαίου (το καλούμενο «επίπεδο 4»).