

# **Europese Autoriteit voor effecten en markten**

## **Jaarverslag**

**2012**

## Voorwoord van de voorzitter

De Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) heeft haar tweede operationele jaar als onafhankelijke toezichthoudende organisatie van de Europese Unie (EU) voor effecten en markten met succes afgerond. In dit tweede jaarverslag wordt uiteengezet hoe ESMA is uitgegroeid tot een instelling en welke vooruitgang zij heeft geboekt bij het bereiken van de doelstellingen die het Europees Parlement en de Raad voor haar hebben vastgesteld.

De doelstellingen van ESMA, die bepalend zijn voor al haar activiteiten en acties:

- één enkel regelgevend kader (“rulebook”) tot stand brengen;
- zorgen voor toezichtconvergentie in de hele EU;
- toezicht houden op ratingbureaus;
- de bescherming van beleggers bevorderen; en
- bijdragen tot de financiële stabiliteit van de EU.

Terwijl het eerste operationele jaar van ESMA gekenmerkt werd door volatiele marktomstandigheden, was er in het afgelopen jaar enige verbetering merkbaar – al bleef het voor de markten moeilijk - wat betreft de indicatoren voor systeemrisico's op de effectenmarkten van de EU, vooral in de tweede helft van 2012. Wij zijn echter nog verre van optimistisch over de risico's voor de stabiliteit van onze markten, aangezien risico-indicatoren op hoge niveaus blijven wegens de aanhoudende overheidsschuld- en bankencrisis, de aanpassing van risicobeoordelingen door beleggers, financieringsrisico's, potentiële gevolgen voor de lange termijn van lage rentetarieven en belemmeringen voor een ordelijke werking van de markt. Wij zullen deze situatie blijven volgen als onderdeel van onze dagelijkse verantwoordelijkheden en via onze werkzaamheden in het kader van het Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board, ESRB).

Om deze doelstellingen te bereiken werkt ESMA nauw samen met de nationale bevoegde autoriteiten van de lidstaten en bouwt zij voort op de goede werkbetrekkingen met haar Europese toezichthoudende zusterautoriteiten: de Europese Bankautoriteit (EBA); de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (European Insurance and Occupational Pensions Authority, Eiopa); en het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB).

Evenals in 2011 stonden de meeste activiteiten van ESMA in het teken van de uitvoering van de wijzigingen op het gebied van regelgeving en toezicht die door de EU noodzakelijk werden geacht om de financiële crisis aan te pakken en zich aan de afspraak van de G20 te houden om een veerkrachtiger financieel stelsel op te bouwen. De belangrijkste terreinen waarop ESMA zichtbaar vorderingen maakte waren haar werkzaamheden voor de inbedding van de nieuwe toezichtregeling voor ratingbureaus in de EU; haar werkzaamheden ten behoeve van een enkel regelgevend kader; en haar inspanningen voor toezichtconvergentie in de lidstaten.

Na 18 maanden van toezicht op ratingbureaus voltooide ESMA haar eerste volledige inspectieronde bij de belangrijkste geregistreerde organen en heeft haar bevindingen in maart 2012 gepubliceerd. In het verslag zijn diverse tekortkomingen en verbeterpunten vastgesteld, die nu onderdeel uitmaken van het toezichtplan van elk orgaan. Onze thematische werkzaamheden in 2012 waren gericht op compliancefuncties van ratingbureaus en hun methoden voor de bepaling van de rating van banken, waarbij de openbaarmakingsprocedures en de uitvoering van wijzigingen in de methoden voor de bepaling van de rating van banken, de rigoureuze en stelselmatige toepassing van methoden en het methodologische evaluatieproces werden beoordeeld. Aan het eind van 2012 hadden we 19 ratingbureaus in de EU geregistreerd, met één gecertificeerd ratingbureau uit Japan, en wij blijven nieuwe registratieaanvragen ontvangen.

ESMA ondernam belangrijke stappen in de richting van de totstandbrenging van één regelgevend kader

via uiteenlopende middelen. Onze meest zichtbare werkzaamheden waren geconcentreerd op de vaststelling van technische normen op twee terreinen: short selling en CDS (credit default swaps), ter ondersteuning van marktintegriteit, en technische normen ter ondersteuning van de verordening betreffende de Europese marktinfrastructuur, waarmee wordt voldaan aan de door de EU in het kader van de G20 gemaakte afspraak om de onderhandse (otc-)derivatenmarkt te reguleren. Daarnaast heeft ESMA de Europese Commissie advies verstrekt over afgeleide wetgeving inzake prospectussen, instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), alternatieve beleggingsinstellingen en short selling. Tot slot hebben we ten behoeve van onze doelstelling om tot één regelgevend kader te komen advies en steun verleend aan wetgevingsontwikkelingen zoals MiFID 2 en MiFIR; de marktmisbruikrichtlijn (MAD) en de marktmisbruikverordening (MAR); en de richtlijn betreffende centrale instituten voor effectenbewaring (Central Securities Depositories, csd's), die momenteel door het Europees Parlement en de Raad wordt vastgesteld.

Wij hebben goede vooruitgang geboekt met onze opdracht om convergentie van toezicht- en regelgevingspraktijken in de 27 lidstaten te bereiken. Dit deden wij via de vaststelling van richtsnoeren voor marktactiviteiten zoals flitshandel, maar ook door veel nadruk te leggen op het aanpakken van de sector portefeuille- en vermogensbeheer. Het ging daarbij onder meer om de vaststelling van richtsnoeren inzake: beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen; indexfondsen en icbe's; de geschiktheid van advies aan beleggers; en compliancefuncties van beleggingsinstellingen. Daarnaast hebben wij collegiale toetsingen van activiteiten van nationale bevoegde autoriteiten verricht om de mate van convergentie bij de toepassing en handhaving van EU-wetgeving te beoordelen, en evaluaties inzake de prospectusregeling en het gebruik van sancties bij marktmisbruik gepubliceerd. Tot slot heeft de bepaling van een groot aantal vrijstellingen van de verplichtingen inzake transparantie vóór de handel in het kader van MiFID bijgedragen tot gemeenschappelijke grensoverschrijdende praktijken.

Gecombineerd met onze werkzaamheden voor toezichtconvergentie, heeft ESMA een belangrijke rol vervuld bij de coördinatie van acties van nationale bevoegde autoriteiten in noodsituaties in verband met *ongunstige marktontwikkelingen*. Dit bleek in de zomer van 2012 toen de marktomstandigheden in de EU verslechterden en ESMA een sleutelrol vervulde bij het coördineren van het verbod op short selling die vervolgens werden opgelegd. ESMA nam daarna in november haar nieuwe officiële rol krachtens de verordening betreffende short selling op zich door het verstrekken van adviezen over de door Griekenland en Spanje opgelegde beperkingen op hun markten.

Een belangrijke doelstelling van effectenregelgevers is de bescherming van beleggers te bevorderen en hierin verschilt ESMA niet. Sinds haar oprichting heeft ESMA hard gewerkt aan de versterking van het Europese kader voor de bescherming van beleggers via een reeks concrete initiatieven. In 2012 waren enkele hiervan richtsnoeren, zoals reeds vermeld, voor indexfondsen en icbe's en de geschiktheid van advies aan beleggers en de compliancefuncties van beleggingsinstellingen, die niet alleen regelgevingspraktijken harmoniseren, maar ook bijdragen tot een betere bescherming van beleggers. Daarnaast waarschuwde ESMA beleggers voor de valkuilen van beleggen via internet, nadat zij een stijging had vastgesteld van het aantal door nationale autoriteiten gemelde klachten.

Los van zuiver regelgevings- of toezichtkwesties, reserveerde ESMA meer middelen voor de verwezenlijking van haar doelstelling met betrekking tot financiële stabiliteit, waardoor zij beter in staat was stabiliteitsrisico's op financiële markten te beoordelen. Zij werkt op dit terrein aan een mix van specifieke projecten en aan regelmatige risicorapportage. In het afgelopen jaar hebben we specifieke activiteiten afgerond met betrekking tot de risico's die verbonden zijn aan de huidige trend van gestructureerde en ingewikkelde retailproducten. Daarnaast hebben we een eerste beoordeling gemaakt van de omvang van het schaduwbankstelsel in de EU en zijn we gestart met de analyse van CDS-markten en van de bijdrage van de sector hedgefondsen aan systeemrisico's op financiële markten.

Gezien de mondiale strekking van de hervorming van financiële markten en hun onderlinge verbondenheid, is ESMA in de afgelopen 12 maanden zeer nauw betrokken geweest bij internationale coördinatie en samenwerking. Dit hield onder meer in: deelname aan de internationale coördinatie van de hervorming van otc-derivaten; de bekrachtiging van toezichtsystemen van ratingbureaus van diverse rechtsgebieden als zijnde gelijkwaardig aan de normen van de EU; en de aanvang van onderhandelingen



over een memorandum van overeenstemming over het toezicht op alternatieve beleggingsinstellingen. ESMA draagt ook bij aan werkstromen van de Raad voor financiële stabiliteit en is onlangs buitengewoon lid geworden van de internationale organisatie van effectentoezichthouders (Iosco).

Het Gemengd Comité van de drie Europese toezichthoudende autoriteiten, te weten ESMA, EBA en Eiopa, dat ik in 2012 mocht voorzitten, heeft met zijn doelen zeer veel vooruitgang geboekt: consistentie in de opvattingen over aangelegenheden van gemeenschappelijk belang; gemeenschappelijke oplossingen en uitwisseling van informatie over de respectieve sectoren.

Bij de uitoefening van haar taken heeft ESMA ervoor gezorgd dat alle relevante belanghebbenden de mogelijkheid hadden hun inbreng te geven aan onze beslissingen via open toegankelijke, openbare raadplegingen en interactie met diverse belangenverenigingen van beleggers en marktdeelnemers en door te informeren naar de zienswijzen van de Stakeholdergroep effecten en markten.

Verder zou ik mijn collega's van de nationale autoriteiten in de EU willen danken die als leden van de raad van toezichthouders ertoe hebben bijgedragen dat veel vooruitgang is geboekt bij het verwezenlijken van onze doelstellingen. Ook wil ik de overige leden van de raad van bestuur danken die met raad en daad bijstonden om het goed functioneren van de Autoriteit te verzekeren.

Tot slot zou niets van dit alles mogelijk zijn zonder de personen die met hun toewijding en harde werk ESMA in staat stelden tot al wat in 2012 is bereikt – het personeel. Ik kijk uit naar een nieuwe, lonende periode van twaalf maanden waarin ik dit team mag leiden.

Steven Maijor

voorzitter  
Europese Autoriteit voor effecten en markten

## Voorwoord van de uitvoerend directeur

De Europese Autoriteit voor effecten en markten voltooide in 2012 haar tweede jaar als toezichhoudende organisatie van de EU voor effectenmarkten, een jaar dat, evenals het voorafgaande jaar, druk bleek te zijn en waarin ESMA een ambitieus werkprogramma moest uitvoeren. Het is mij daarom een genoegen, in mijn rol als uitvoerend directeur, verslag uit te brengen over wat dit voor ESMA behelsde in 2012.

Het kan een hele opgave zijn een organisatie op te bouwen en uit te breiden tegen de achtergrond van groeiende verantwoordelijkheden en in een klimaat waarin financiële markten volatiel blijven. ESMA bleek echter in staat te zijn gelijke tred te houden met, en tegemoet te komen aan de vele eisen waarmee zij zich op het gebied van wetgeving, organisatie en nieuwe verantwoordelijkheden geconfronteerd zag, en vele van haar nieuwe taken met succes te vervullen.

Het eerste halfjaar stond in het teken van de inbedding van ons toezicht op ratingbureaus en de vaststelling van technische reguleringsnormen ter ondersteuning van ophanden zijnde effectenwetgeving. Het gehele jaar door ging speciale aandacht uit naar de nieuwe reeks regels waarmee beoogd wordt de handel in otc-derivaten onder regelgevend toezicht te stellen door deze te onderwerpen aan verplichte centrale afwikkeling. De nieuwe verordening betreffende de Europese marktinfrastructuur EMIR zal ESMA ook belangrijke verantwoordelijkheden toekennen voor het toezicht op transactieregisters, zoals bij ratingbureaus, alsook deelname aan alle colleges voor centrale tegenpartijen. Wij zijn begonnen ons voor te bereiden op de uitoefening van deze nieuwe verantwoordelijkheden in 2013.

Hoewel veel van de beleidswerkzaamheden van ESMA in 2012 gericht waren op de totstandbrenging van één enkel regelgevend kader (rulebook) voor de EU, begon ESMA naast haar beleidsrol zich te ontwikkelen tot een meer toezichhoudende en op convergentie gerichte organisatie. Dit werd weerspiegeld in onze aanwervingen. ESMA bleef het hele jaar door in een gestaag tempo groeien, van ongeveer 60 personeelsleden naar 100 aan het eind van het jaar. Wij hebben medewerkers verwelkomd met uiteenlopende achtergrond, onder wie personen met ervaring met Europese instellingen, nationale toezichthouders en financiële markten. Gezien de lange lijst van verantwoordelijkheden die ESMA krachtens EMIR, en andere wetgeving, zal hebben, zal het door ons benodigde personeel nog in aantal en verscheidenheid toenemen. In de tweede helft van 2012 werd hard gewerkt aan een verdere ontwikkeling van de Autoriteit in 2013, de planning van aanwervingen en het gereed maken van de operationele capaciteit van de organisatie. ESMA moest onder meer toestemming van de begrotingsautoriteiten krijgen om haar kantooruimte aan Rue de Grenelle 103 met twee extra verdiepingen uit te breiden.

De groei van de Autoriteit kwam echter ook naar voren in de toenemende maturiteit op andere terreinen, aangezien ESMA de nodige systemen en procedures vaststelde om ervoor te zorgen dat haar financiële, aanbestedings- en andere administratieve procedures aan de strenge regels van de EU-procedures voldoen – het is van fundamenteel belang dat een toezichhoudende autoriteit het goede voorbeeld geeft. Als gevolg van deze vernieuwde procedures, konden wij onze operationele doeltreffendheid aanzienlijk verbeteren, en zo in combinatie met nieuwe interne controlefuncties voldoen aan onze door de EU opgelegde administratieve streefdoelen en doelstellingen.

Dankzij deze verbeteringen in processen en procedures kon ESMA, het gehele jaar door, een hoog niveau van operationele doeltreffendheid aanhouden, zodat de hoofdbeleidsdoelen in ons werkprogramma – rechtstreeks toezicht op en registratie van ratingbureaus, betere bescherming van beleggers, financiële stabiliteit en activiteiten ten behoeve van toezichtconvergentie – werden bereikt.

De jaarrekening 2012 van ESMA geeft de gestage ontwikkeling van de Autoriteit weer. Ik zou graag alle personeelsleden van ESMA willen danken voor hun harde werk, grote inzet en de enorme bijdrage van iedereen afzonderlijk aan de indrukwekkende resultaten in 2012 bij soms zeer krappe deadlines. Mijn dankbaarheid gaat ook uit naar mijn collega's in de raad van bestuur en de raad van toezichthouders van ESMA, de vele deelnemers aan werkgroepen, industriepanels en alle stakeholders die ertoe hebben bijgedragen dat 2012 een succesvol jaar was voor ESMA.



**Verena Ross**

**uitvoerend directeur  
Europese Autoriteit voor effecten en markten**



## Inhoudsopgave

Voorwoord van de voorzitter	2
Voorwoord van de uitvoerend directeur	5
1. Rol en doelstellingen van ESMA	8
Doelstellingen	8
Organisatie van ESMA	10
2. Resultaten van ESMA ten opzichte van haar doelstellingen voor 2012	12
2.1 Financiële stabiliteit	13
2.2 Financiële bescherming van de consument	13
2.3 Toezicht	14
2.4 Eén regelgevend kader	14
2.5 Convergentie	15

# 1. Rol en doelstellingen van ESMA

ESMA, opgericht in januari 2011, heeft als opdracht de bescherming van beleggers te verbeteren en stabiele en goed functionerende financiële markten in de Europese Unie te bevorderen. Als onafhankelijke instelling bereikt ESMA deze doelen door één regelgevend kader (rulebook) op te stellen voor Europese financiële markten, de consistente toepassing daarvan in de hele EU te waarborgen en bij te dragen aan de regulering van ondernemingen in financiële dienstverlening met een Europese reikwijdte, via rechtstreeks toezicht of actieve coördinatie van nationale toezichtactiviteiten.

## De organisatiekenmerken

De volgende zes kenmerken beschrijven ESMA en de manier waarop zij haar missie en doelstellingen verwezenlijkt.

- **Europees:** bij de uitoefening van haar taken handelt ESMA in het belang van de EU. De organisatie weerspiegelt de diversiteit van de EU.
- **Onafhankelijk:** ESMA is onafhankelijk van de EU-instellingen, nationale autoriteiten en financiëlemarktdeelnemers.
- **Coöperatief:** ESMA vormt, samen met de nationale autoriteiten, een EU-netwerk van toezichthouders op de financiële markten. Ze werkt samen met alle relevante Europese instanties, waaronder de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa) en het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB), en met regulerende instanties buiten de EU.
- **Verantwoordingsplichtig:** de besluitvorming van ESMA is transparant en de Autoriteit gaat op een open en inclusieve manier met haar belanghebbenden en partners om. De organisatie is verantwoordingsplichtig tegenover het Europees Parlement, de Europese Raad, de Europese Commissie en het algemene publiek.
- **Professioneel:** ESMA streeft naar professionele uitmuntendheid door hooggekwalificeerde medewerkers met grote technische expertise, kennis en ervaring op het gebied van financiële markten in dienst te nemen en door het volgen van goede praktijken en procedures.
- **Effectief:** ESMA zet haar middelen efficiënt in om de bescherming van beleggers en stabiele en goed functionerende markten in de EU zo goed mogelijk te bevorderen.

## Doelstellingen

Een solide en doeltreffende regulering van de effectenmarkten is van essentieel belang voor de groei, integriteit en efficiëntie van de financiële markten en de economie van de EU. Het verkrijgen en behouden van het vertrouwen van marktdeelnemers staat of valt met een doeltreffende regulering en effectief toezicht. Om deze omstandigheden te bevorderen, is ESMA opgericht als onafhankelijke EU-autoriteit ter verbetering van de harmonisatie van zowel toezichtregels als -praktijken.

Om in de hele EU tot een geharmoniseerde uitvoering van de regels te komen, treedt ESMA op als normstellende organisatie met betrekking tot effectenwetgeving, die technisch advies geeft wanneer de Europese Commissie haar dat opdraagt. Daarnaast speelt zij een belangrijke rol in het rechtstreekse toezicht op financiële spelers met een Europese reikwijdte, momenteel ratingbureaus en, in de toekomst, transactieregisters. ESMA zal in de toekomst ook deelnemen aan het toezicht op centrale tegenpartijen (CTP's) via toezichtcolleges.

Het jaarverslag van ESMA is een belangrijk instrument voor de vervulling van de verantwoordingsplicht, doordat hierin de behaalde resultaten worden afgezet tegen de doelstellingen en het jaarlijkse werkprogramma van de Autoriteit. De rol van ESMA is beter te begrijpen aan de hand van de vijf doelstellingen die de Autoriteit zich heeft opgelegd, namelijk:

## Financiële stabiliteit

Om een bijdrage te kunnen leveren aan het waarborgen van de financiële stabiliteit van de effectenmarkten in de EU, is het van groot belang dat ESMA voortdurend trends analyseert en in een vroeg



stadium potentiële risico's en zwakke plekken op microprudentieel niveau signaleert. ESMA verricht daartoe economische analyses van Europese effectenmarkten, over grenzen en sectoren heen, en werkt de gevolgen van potentiële marktontwikkelingen in modellen uit.

ESMA informeert de Europese instellingen, de overige Europese toezichthoudende autoriteiten en het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) regelmatig en ad hoc over haar bevindingen. De samenvoeging van microgegevens die verzameld zijn op toezichtniveau is van groot belang voor het signaleren van de ontwikkeling van potentiële macrorisico's voor de economie als geheel. Het is dan ook essentieel om alle relevante beslissers regelmatig te informeren; op EU-niveau zijn dat het Comité financiële diensten (CFD) en het Overlegforum financiële stabiliteit van het Economisch en Financieel Comité (EFC-FST). Vanaf 2013 zal ESMA ook tweejaarlijkse verslagen publiceren om potentiële bedreigingen voor de financiële stabiliteit onder de aandacht te brengen. ESMA draagt ook tot de bevordering van de financiële stabiliteit bij door noodmaatregelen in de gehele EU te coördineren.

### **Bescherming van beleggers**

Een andere belangrijke taak van ESMA is ervoor te zorgen dat de belangen van beleggers steeds naar behoren worden behartigd. ESMA verwezenlijkt dit door het bevorderen van transparantie, eenvoud en billijkheid op effectenmarkten voor consumenten van financiële producten of diensten. Om ervoor te zorgen dat beleggers hetzelfde beschermingsniveau genieten ongeacht het verkooppunt of het verkochte product, verzamelt en analyseert zij consumententrends en brengt zij daar verslag over uit, bevordert zij financiële kennis en educatieve initiatieven en draagt zij bij aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke openbaarmakingsregels.

Het is belangrijk dat ESMA toezicht uitoefent op nieuwe en bestaande financiële activiteiten, aangezien dit haar in staat stelt te beoordelen of er richtsnoeren moeten worden vastgesteld en aanbevelingen moeten worden gedaan die veilige en solide effectenmarkten en convergentie van de reguleringspraktijk bevorderen om ervoor te zorgen dat de bescherming van beleggers in de hele EU wordt verbeterd.

In het geval dat ESMA producten aantreft die inherent een ernstige bedreiging vormen voor beleggers, zal zij overwegen waarschuwingen af te geven. Als huidige wetgevingsvoorstellen van kracht worden, zal ESMA in laatste instantie bepaalde producten tijdelijk kunnen verbieden. Zij wil met haar werkzaamheden ook waarborgen dat de financiële informatie van marktdeelnemers aan beleggers duidelijk, begrijpelijk en in overeenstemming is met de bestaande regels.

### **Eén regelgevend kader**

In haar rol als normsteller werkt ESMA aan de harmonisatie van technische reguleringsnormen op verschillende terreinen van effectenregulering. Door het opstellen daarvan draagt ESMA bij aan de totstandbrenging van één regelgevend kader dat van toepassing is op alle marktdeelnemers en dat voor gelijke marktvoorwaarden zorgt in de hele EU. Het regelgevend kader dient ook om de kwaliteit en consistentie van het nationale toezicht te verhogen, de bescherming van beleggers in de EU te verbeteren en consistentier te maken en de controle op grensoverschrijdende groepen te versterken.

### **Convergentie**

ESMA is opgericht om convergentie op het gebied van toezicht te bevorderen en tegelijkertijd regelgevingsarbitrage als gevolg van verschillen in toezichtcultuur in heel de EU terug te dringen. De verschillende toezichtpraktijken kunnen niet alleen de integriteit, de efficiëntie en de ordelijke werking van markten, maar ook de financiële stabiliteit ondermijnen.

Om een eerlijk en evenwichtig toezicht te bevorderen, houdt ESMA collegiale toetsingen van bestaande EU-wetgeving op het gebied van effectenregulering. Daarnaast beschikt zij over een aantal hulpmiddelen om convergentie van regelgeving te bereiken, zoals het uitbrengen van adviezen, het bemiddelen, en in laatste instantie, een procedure inleiden wegens inbreuk op het Unierecht.

ESMA streeft ernaar haar convergentiewerkzaamheden te gebruiken als ondersteuning van andere activiteiten in het werkprogramma, bijvoorbeeld een versterking van het regelgevend kader door richtsnoeren en aanbevelingen op gebieden waar verschillen in toepassing bestaan en door adviezen aan de Commissie op gebieden waarop wetgeving wellicht herzien moet worden om toezichtpraktijken op één lijn te brengen.

### **Toezicht**

De rechtstreekse toezichtbevoegdheden van ESMA richten zich op twee groepen deelnemers op de



financiële markten, namelijk ratingbureaus en transactieregisters. Sinds 1 juli 2011 is ESMA de verantwoordelijke instantie voor de registratie van en het toezicht op ratingbureaus. ESMA zal vanaf 2013 ook rechtstreekse toezichtbevoegdheden hebben met betrekking tot transactieregisters en deelnemen aan toezichtcolleges voor CTP's.

Via het toezicht op financiële marktdeelnemers met Europese reikwijdte, die van invloed kunnen zijn op de integriteit van de financiële markten van de EU, levert ESMA een bijdrage aan meer solide en veilige financiële markten, waarmee zij tegelijkertijd de bescherming van beleggers ondersteunt.

## ***Organisatie van ESMA***

ESMA is sinds haar oprichting in januari 2011 verantwoordelijk voor de verbetering van de bescherming van beleggers en de bevordering van stabiele en goed functionerende financiële markten in de EU. Als onafhankelijke instelling bereikt ESMA dit doel door één regelgevend kader op te stellen voor Europese financiële markten en de consistente toepassing daarvan in de hele EU te waarborgen. Zij draagt bij aan de regulering van ondernemingen in financiële dienstverlening met een Europese reikwijdte, via ofwel rechtstreeks toezicht of actieve coördinatie van nationale toezichtactiviteiten.

### **Bestuur en leiding**

Twee besluitvormende organen besturen ESMA: de raad van toezichthouders en de raad van bestuur. ESMA heeft een voltijds voorzitter, Steven Maijor, en een uitvoerend directeur, Verena Ross. Zij houden beiden kantoor in het ESMA-pand in Parijs en hebben een mandaat van vijf jaar, die eenmaal kan worden verlengd. De voorzitter is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het werk van de raad van toezichthouders en zit zowel de vergadering van de raad van toezichthouders als die van de raad van bestuur voor. Ook vertegenwoordigt hij de Autoriteit naar buiten toe.

De uitvoerend directeur is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de Autoriteit, waaronder personeelszaken, het opstellen en uitvoeren van het jaarlijkse werkprogramma, het opstellen van het ontwerp van begroting van de Autoriteit en de voorbereiding van het werk van de raad van bestuur.

### **Raad van toezichthouders**

Naast de voorzitter van ESMA, bestaat de raad van toezichthouders uit de hoofden van 27 nationale autoriteiten (indien er meerdere nationale autoriteiten zijn in een lidstaat, komen deze onderling overeen wie hen zal vertegenwoordigen), alsmede een waarnemer van de Europese Commissie, een vertegenwoordiger van EBA en Eiopa en een vertegenwoordiger van het ESRB. Daarnaast zijn Noorwegen, IJsland en Liechtenstein uitgenodigd de vergaderingen van de raad als permanente waarnemers bij te wonen, terwijl Kroatië spoedig als volwaardig lid zal deelnemen bij zijn toetreding tot de EU. De raad geeft richting aan de werkzaamheden van de Autoriteit en heeft besluitvormende verantwoordelijkheid inzake de goedkeuring van adviezen, aanbevelingen, richtsnoeren en andere besluiten van ESMA, waaronder adviezen aan de EU-instellingen.

De huidige leden van de raad van toezichthouders en samenvattingen van hun vergaderingen in 2012 zijn te vinden op de website van ESMA: [www.esma.europa.eu/bos](http://www.esma.europa.eu/bos)



## **Raad van bestuur**

Naast de voorzitter van ESMA, bestaat de raad van bestuur uit zes leden (en een plaatsvervanger voor elk lid), die uit de raad van toezichthouders zijn gekozen door diens leden. De uitvoerend directeur en een vertegenwoordiger van de Europese Commissie wonen vergaderingen als niet-stemgerechtigde deelnemers bij (behalve bij begrotingsaangelegenheden waarin de Commissie wel een stem heeft).

De raad van bestuur heeft als hoofdtaak zich te richten op de managementaspecten van de Autoriteit, zoals de uitwerking van een meerjarig werkprogramma, de begroting en de personele middelen.

De huidige leden van de raad van bestuur en samenvattingen van hun vergaderingen in 2012 zijn te vinden op de website van ESMA: [www.esma.europa.eu/mb](http://www.esma.europa.eu/mb)

## **De Stakeholdergroep effecten en markten**

De Stakeholdergroep effecten en markten is overeenkomstig ESMA-verordening in het leven geroepen om gemakkelijker in overleg te kunnen treden met belanghebbenden op gebieden die relevant zijn voor de taken van ESMA. ESMA is verplicht de groep te raadplegen over haar ontwerpen van richtsnoeren en technische normen. De 30 leden van de Stakeholdergroep effecten en markten zijn na een open oproep tot kandidaatstelling door ESMA benoemd voor een periode van tweeënhalf jaar en zijn in juli 2011 voor het eerst bijeengekomen. Zij vertegenwoordigen financiëlemarktdeelnemers en hun werknemers, consumenten en andere particuliere gebruikers van financiële diensten, gebruikers van financiële diensten en het midden- en kleinbedrijf.

In 2011 koos de groep consumentenvertegenwoordiger Guillaume Prache als voorzitter. Hij wordt ondersteund door de vicevoorzitters Peter de Proft namens van de gebruikers van financiële diensten, en Judith Hardt namens de financiëlemarktdeelnemers. De groep kwam in 2012 vijfmaal bijeen en heeft daarnaast twee vergaderingen gehouden met de raad van toezichthouders van ESMA. De groep heeft diverse adviezen en verslagen uitgebracht over kwesties die betrekking hebben op de beleidswerkzaamheden van ESMA. Samenvattingen van deze vergaderingen en het jaarverslag van de groep zijn te vinden op de website van ESMA:

[www.esma.europa.eu/smsg](http://www.esma.europa.eu/smsg)

## 2. Resultaten van ESMA ten opzichte van haar doelstellingen voor 2012

Het tweede operationele jaar van ESMA werd gekenmerkt door de uitvoering van de wijzigingen in financiële wetgeving die door de EU noodzakelijk werden geacht om de financiële crisis te bezweren en zich aan de afspraak van de G20 te houden om een veerkrachtiger financieel stelsel op te bouwen. De drie belangrijkste terreinen waarop ESMA ten opzichte van deze doelen vooruitgang boekte, waren:

- normen van ESMA voor marktinfrastructuren (EMIR);
- inspanningen van ESMA voor de inbedding van de nieuwe toezichtregeling voor ratingbureaus (CRA II); en
- in het bijzonder de inwerkingtreding van de nieuwe EU-verordening betreffende short selling waarbij ESMA nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden kreeg toebedeeld. Hierop werd al op de eerste dag dat de verordening van toepassing was een beroep gedaan toen ESMA adviezen over beperkingen in Griekenland en Spanje verstrekke.

De Autoriteit leverde andere belangrijke instrumenten die bijdroegen tot de verdere totstandbrenging van één regelgevend kader en het bereiken van convergentie op het gebied van toezicht in de lidstaten. De twee belangrijkste terreinen waarop het regelgevend kader verder werd ontwikkeld, waren short selling en EMIR, waarmee wordt voldaan aan de door de EU in het kader van de G20 gemaakte afspraak om de otc-derivatenmarkt te reguleren. Daarnaast heeft ESMA advies verstrekt over afgeleide wetgeving inzake prospectussen, icbe's en alternatieve beleggingsinstellingen (AIFM-richtlijn). Ter verwezenlijking van onze doelstelling om tot één regelgevend kader te komen, werd ook voorbereidend werk verricht voor nieuwe effectenwetgeving, zoals MiFID 2 en MiFIR, de marktmisbruikrichtlijn (MAD) en de marktmisbruikverordening (MAR) en de richtlijn betreffende centrale effectenbewaarinstellingen (csd's), die momenteel door het Europees Parlement en de Raad wordt vastgesteld.

ESMA maakte eveneens vorderingen met het convergeren van toezicht- en regelgevingspraktijken in de hele EU. Zij gaf onder meer richtsnoeren voor marktactiviteiten zoals flitshandel, maar richtte zich ook op beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen, indexfondsen en klassieke icbe's. Andere richtsnoeren hadden betrekking op de geschiktheid van advies aan beleggers en compliancefuncties van beleggingsinstellingen. Teneinde bestaande wetgevingsterreinen vast te stellen waarop meer convergentie kan plaatshebben, hield ESMA in 2012 collegiale toetsingen van activiteiten van nationale autoriteiten om de mate van convergentie bij de toepassing en handhaving van EU-wetgeving te beoordelen, en zij publiceerde evaluaties inzake de prospectusregeling en het gebruik van sancties bij marktmisbruik.

Kijkend naar effectenmarkten die in het afgelopen jaar een lichte verbetering vertoonden in vergelijking met 2011, vervulde ESMA een belangrijke rol bij de coördinatie van acties van nationale bevoegde autoriteiten in noodsituaties in verband met ongunstige marktontwikkelingen. Tegelijkertijd voerde zij haar markttoezicht en -onderzoek op in het kader van de rapportage aan de EU-instellingen, in het bijzonder het ESRB, hetgeen uiteindelijk bijdraagt tot een grotere bekendheid van risico's en trends op financiële markten.

ESMA voltooide in haar tweede jaar van toezicht op ratingbureaus haar eerste volledige inspectieronde bij de belangrijkste ratingbureaus, waarbij zij tekortkomingen en verbeterpunten signaleerde; het verslag daarvan werd in maart gepubliceerd. ESMA onderzocht in 2012 de methoden die ratingbureaus voor de rating van banken hanteren en beoordeelde daarbij de openbaarmakingsprocedures. Eind 2012 had ESMA 19 ratingbureaus in de EU geregistreerd, met één gecertificeerd ratingbureau uit Japan. ESMA blijft nieuwe registratieaanvragen ontvangen.

Het merendeel van ons werk als normstellende en toezichthoudende organisatie gaat uit van ons streven naar beleggersbescherming. De bescherming van de rechten van beleggers kan vele vormen aannemen, zoals dwingende voorschriften voor dienstverlenende bedrijven, maar heeft ook van doen met het instrueren en waarschuwen van beleggers omtrent potentiële risico's. In 2012 waarschuwde zij beleggers



voor de valkuilen van beleggen via internet, nadat zij een stijging had vastgesteld in het aantal klachten dat door nationale autoriteiten werd gemeld.

Een andere manier om beleggers te beschermen is het waarborgen van het juiste niveau van transparantie voor beleggingsproducten door middel van informatie van hoge kwaliteit, een onderwerp dat hoog op de agenda van ESMA bleef. Daartoe moesten de ontwikkelingen worden gevolgd en moest het standpunt van de Autoriteit worden gepromoot bij de gemeenschap van internationale financiële verslaglegging en normstellende instellingen. Daartoe leverde ESMA een bijdrage aan de ontwikkeling van de internationale standaarden voor financiële verslaglegging (International Financial Reporting Standards, IFRS) en bood assistentie bij boekhoudkundige problemen, zoals de toepassing van IFRS ten aanzien van overheidsschuld.

Naast deze belangrijke beleidstaak zette ESMA haar werkzaamheden voort inzake de uitwisseling, tussen nationale toezichthouders, van ervaringen met markttoezicht en aangelegenheden met betrekking tot de ophanden zijnde wijzigingen in bestaande EU-wetgeving, waaronder de prospectusrichtlijn en de transparantierichtlijn, overnamebiedingen, enz.

ESMA zette ook haar gezamenlijke werk met de andere Europese toezichthoudende autoriteiten en het ESRB voort. In 2012 werkten de drie Europese toezichthoudende autoriteiten – ESMA, EBA en Eiopa – in het Gemengd Comité samen aan sectoroverschrijdende kwesties: het Comité boog zich over sectoroverschrijdende risico's, de bescherming van beleggers en financiële innovatie, pakte problemen met het toezicht op financiële conglomeraten aan en behandelde daarbij ook zaken als het witwassen van geld.

## ***2.1 Financiële stabiliteit***

Financiële stabiliteit kan het beste worden omschreven als een situatie waarin het gehele financiële stelsel goed en zonder verstoringen functioneert en waarbij het stelsel – inclusief financiële bemiddelaars, markten en marktinfrastructuren – in staat is financiële en economische schokken op te vangen zonder de toewijzing van activa te beïnvloeden. Financiële stabiliteit houdt in dat het financiële stelsel in staat is middelen efficiënt en soepel van spaarders naar beleggers over te doen gaan en dat risico's worden beoordeeld en beheerd en correct worden gewaardeerd.

Het is dan ook voor het waarborgen van financiële stabiliteit noodzakelijk dat de voornaamste trends, risico's en kwetsbaarheden bij de toewijzing van financiële middelen van spaarders aan beleggers en het verkeerd waarden of beheren van financiële risico's worden geïdentificeerd. Bij dit toezicht moet er vooruit worden gekeken: ondoelmatige toewijzing van kapitaal of tekortkomingen bij het waarden of beheren van risico's kunnen de financiële stabiliteit en uiteindelijk de economische stabiliteit beïnvloeden. Het volgen van ontwikkelingen op micro- en macroniveau is van groot belang en dit wordt weerspiegeld in de opzet van ESMA, haar zusterautoriteiten EBA en Eiopa en uiteindelijk het ESRB, waar de informatie op macroniveau samenkomt.

Deze samenwerking is van groot belang voor de stabiliteit, aangezien het de financiële bemiddelaars zoals banken, verzekeringsmaatschappijen en andere institutionele beleggers zijn die activa van de belegger naar de kredietnemer sturen en geld en financiële activa via marktinfrastructuren tussen kopers en verkopers stromen.

De werkzaamheden van ESMA met betrekking tot financiële stabiliteit zijn in detail uiteengezet in de volledige Engelse versie van het jaarverslag, die te vinden is op de website: <http://www.esma.europa.eu>

## ***2.2 Financiële bescherming van de consument***

Het waarborgen van de bescherming van consumentenrechten is een andere belangrijke taak van ESMA. Zij bereikt dit door transparantie, eenvoud en billijkheid op effectenmarkten voor consumenten van financiële producten of diensten te bevorderen. Om te waarborgen dat beleggers hetzelfde beschermingsniveau genieten ongeacht het verkooppunt of het verkochte product, verzamelt en analyseert ESMA consumententrends en brengt daarover verslag uit, bevordert financiële kennis en educatieve initiatieven en draagt bij aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke openbaarmakingsregels, zodat consumenten weldoordachte beleggingsbeslissingen kunnen nemen.

In het geval dat ESMA producten aantreft die inherent een ernstige dreiging kunnen vormen voor beleggers, zal zij overwegen waarschuwingen af te geven. Als huidige wetgevingsvoorstellen van kracht worden, kan ESMA in laatste instantie bepaalde producten tijdelijk verbieden. Zij wil ook waarborgen dat de financiële informatie van marktdeelnemers aan beleggers duidelijk, begrijpelijk en in overeenstemming met de bestaande regels is.

De werkzaamheden van ESMA met betrekking tot consumentenbescherming zijn in detail uiteengezet in de volledige Engelse versie van het jaarverslag, die te vinden is op de website: <http://www.esma.europa.eu>

## **2.3 Toezicht**

Het gebrek aan harmonisatie in financieel toezicht vóór en tijdens de financiële crisis bracht het Europees Parlement ertoe tot stappen in de richting van een meer geïntegreerd Europees toezicht op te roepen, om te zorgen voor gelijke marktvoorwaarden voor alle actoren in de EU en om de toenemende integratie van de financiële markten in de EU te weerspiegelen. Het Europees Stelsel voor financieel toezicht (European System of Financial Supervision, ESFS) waarvan ESMA deel uitmaakt, werd opgericht om deze tekortkomingen te verhelpen en te komen tot een systeem dat aansluit bij de doelstelling om in de Unie een stabiele interne markt voor financiële diensten tot stand te brengen en dat de nationale bevoegde autoriteiten verenigt in een sterk EU-netwerk.

Ook werd besloten een Europese aanpak voor het toezicht op spelers met een Europese reikwijdte te bevorderen, zoals de toezichtcolleges in de banksector en voor posttransactiebureaus (CTP's). Daarnaast kreeg ESMA de taak de enige toezichthouder voor ratingbureaus in de EU te zijn. Hetzelfde zal met ingang van 2013 gelden voor transactieregisters – de datapakhuisen die gegevens over clearing en afwikkeling verzamelen, opslaan en beschikbaar stellen. Via het toezicht op financiële marktdeelnemers met Europese reikwijdte die van invloed kunnen zijn op de integriteit van de financiële markten van de EU, levert ESMA een bijdrage aan solide en veilige financiële markten die op hun beurt de bescherming van beleggers ondersteunen.

ESMA kreeg in juli 2011 de verantwoordelijkheid voor het toezicht op ratingbureaus die in de EU zijn geregistreerd. Naarmate het aantal geregistreerde ratingbureaus toenam, verschoof de rol van ESMA steeds meer van het waarborgen van coherentie en consistentie via de beoordeling van registratieaanvragen naar haar huidige beleids- en toezichtsrol met betrekking tot ratingbureaus.

De werkzaamheden van ESMA op het gebied van toezicht zijn in detail uiteengezet in de volledige Engelse versie van het jaarverslag, die te vinden is op de website: <http://www.esma.europa.eu>

## **2.4 Eén regelgevend kader**

De financiële crisis toonde de negatieve gevolgen die zich voor de financiële markten, hun consumenten en de economieën in het algemeen kunnen voordoen wanneer wetgeving niet op gelijke wijze wordt toegepast. Daarom werd het als noodzakelijk gezien doeltreffende instrumenten in te voeren die een meer geharmoniseerde nationale toepassing van de EU-wetgeving tot stand brengen. Om tot meer coherentie in effectenwetgeving en de uitvoering hiervan te komen, kan ESMA technische reguleringsnormen opstellen en daarmee zorgen voor gelijke marktvoorwaarden en een passende bescherming van beleggers. Als orgaan met een zeer gespecialiseerde deskundigheid, is ESMA, op de terreinen die in het EU-recht zijn bepaald, aangewezen voor het opstellen van ontwerpen van technische reguleringsnormen, die EU-wetgeving van niveau 1 nader detailleren en verduidelijken.

Met technische reguleringsnormen wordt beoogd het nationale toezicht te verbeteren en samenhangender





te maken, grensoverschrijdende groepen scherper te controleren en voor alle financiëlemarktdeelnemers in de interne markt één regelgevend kader op te stellen. ESMA vervult deze rol, of zal deze rol vervullen, voor die wetteksten die als kader dienen voor de Europese effectenmarkten (MiFID), hun infrastructuur (EMIR) en ordelijke werking (short selling, MAD), maar ook met technische reguleringsnormen voor belangrijke financiëlemarktdeelnemers, zoals ratingbureaus en beleggingsinstellingen (icbe's, AIFM-richtlijn).

De werkzaamheden van ESMA met betrekking tot één regelgevend kader zijn in detail uiteengezet in de volledige Engelse versie van het jaarverslag, die te vinden is op de website: <http://www.esma.europa.eu>

## ***2.5 Convergentie***

ESMA is opgericht om toezichtconvergentie te bevorderen en tegelijkertijd regelgevingsarbitrage als gevolg van verschillen in toezichtcultuur terug te dringen, die niet alleen de integriteit, de efficiëntie en de ordelijke werking van markten, maar uiteindelijk ook de financiële stabiliteit kunnen ondermijnen.

De Autoriteit streeft ernaar haar werkzaamheden op het gebied van convergentie te gebruiken om haar activiteiten op andere terreinen van het werkprogramma te ondersteunen, bijvoorbeeld de versterking van het regelgevend kader door het geven van richtsnoeren en het doen van aanbevelingen op gebieden waar verschillen in toepassing bestaan en door het verstrekken van adviezen aan de Europese Commissie op gebieden waarop wetgeving wellicht herzien moet worden om toezichtpraktijken op één lijn te brengen.

De werkzaamheden van ESMA op het gebied van convergentie zijn in detail uiteengezet in de volledige Engelse versie van het jaarverslag, die te vinden is op de website: <http://www.esma.europa.eu>