

*Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2012
6. volební období*

253.

USNESENÍ

*výboru pro evropské záležitosti
z 36. schůze konané dne 15. listopadu 2012*

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), pokud jde o jeho vztah k nařízení Rady (EU) č. .../..., kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi /kód dokumentu 13682/12, KOM(2012) 512 v konečném znění/

k návrhu nařízení Rady, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi /kód dokumentu 13683/12, KOM(2012) 511 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstka ministra financí Ing. Radka Urbana, ředitele Sekce regulace a mezinárodní spolupráce na finančním trhu České národní banky Ing. Pavla Hollmanna, MBA, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Jana Kubaty a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel výboru

Jan Kubata v. r.
zpravodaj výboru

Jan Bauer v. r.
předseda výboru

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), pokud jde o jeho vztah k nařízení Rady (EU) č. .../..., kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi

**KOM(2012) 512 v konečném znění, kód Rady 13682/12
Interinstitucionální spis 2012/0244/COD**

Návrh nařízení Rady, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi

**KOM(2012) 511 v konečném znění, kód Rady 13683/12
Interinstitucionální spis 2012/0242/CNS**

- **Právní základ:**
Článek 114 [KOM(2012) 512]] a článek 127 odst. 6 [KOM(2012) 511]] Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
13. 9. 2012
- **Datum projednání ve VEZ:**
4. 10. 2012 (1. kolo)
- **Procedura:**
Spolurozhodovací [KOM(2012) 512]].
Konzultační [KOM(2012) 511]].
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 3. 10. 2012, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 8. 11. 2012 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Oba návrhy jsou v souladu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**
S dalekosáhlými následky finanční krize, která doslova otřásla základy evropského bankovního systému, se řada států vyrovnává jen velmi těžce. Vzájemná provázanost

finančních trhů v Unii a působení některých bank i za hranicemi svých domovských států přirozeně zvyšují riziko negativních systémových jevů, jako je například přelévání finanční nestability do krizí dosud nezasažených států. Tato hrozba platí dvojnásob pro členské země eurozóny, jež spojuje jednotná měna a v souvislosti s tím i sdílená odpovědnost ve vztahu k měnové politice. Stále častější úpadek významných úvěrových institucí, otázky spojené s potřebou refinancování dluhů velkých evropských bank z veřejných prostředků a nejistota ohledně budoucího hospodářského vývoje si vyžádaly adekvátní reakci ze strany jednotlivých států i samotné Evropské unie. Ta v prvotní fázi spočívala v bezprecedentních kapitálových injekcích z veřejných zdrojů, které byly některé národní vlády nuceny „napumpovat“ do svého domácího bankovního sektoru.

V rámci dlouhodobější vize pro ekonomickou a fiskální integraci a s cílem obnovit důvěru v bankovní sektor a euro vyzvali předsedové Evropské rady, Komise a Euroskupiny spolu s prezidentem Evropské centrální banky ve své zprávě „*Směrem ke skutečné hospodářské a měnové unii*“ z 25. června 2012 k **vytvoření bankovní unie**. Komise vyslyšela hlasy lídrů zemí eurozóny a v souladu se závěry červnové Evropské rady představila **projekt vystavěný na čtyřech základních pilířích**¹. V této souvislosti byla za klíčový první krok pro vznik bankovní unie označena užší koordinace fiskálních politik členů eurozóny a fungující jednotný mechanismus dohledu v hlavní roli s Evropskou centrální bankou (dále též „ECB“). Jeho zavedení je totiž podmínkou pro možnost přímé rekapitalizace bank v eurozóně z prostředků Evropského mechanismu stability (dále též „ESM“).

Komise proto 12. září 2012 zveřejnila **legislativní balíček složený z návrhů dvou nařízení**², kterými se **svěřují ECB nové zvláštní úkoly v oblasti obezřetnostního dohledu nad bankami uvnitř eurozóny** a jejichž prostřednictvím se dále **upravuje působení Evropského orgánu pro bankovníctví** (dále též „EBA“). Ve svém souhrnu mají návrhy zvýšit bezpečnost a odolnost úvěrových institucí a stabilitu finančního systému. Přes počáteční snahy Komise a některých států (zejm. Francie, Itálie a Španělska), aby nový dohledový mechanismus s přímou kontrolou ECB nad šesti tisíci bankami eurozóny začal v plném rozsahu fungovat již od počátku roku 2013, bylo na poslední říjnové Evropské radě dosaženo kompromisu ohledně časového harmonogramu pro přijetí právního rámce, který počítá s účinností pravidel nejprve (tj. od konce června 2013) ve vztahu k bankám čerpajícím podporu z ESM a systémově významným bankám a až později (od konce roku 2014) na všechny banky v eurozóně.

- **Obsah a dopad:**

- Návrh nařízení o jednotném mechanismu dohledu**

- Na úvod je třeba poukázat na to, že právním základem návrhu je čl. 127 odst. 6 SFEU³, který umožňuje delegaci nových pravomocí v oblasti kontrolního dohledu na centrální banku eurozóny. Pokud jde o rozsah působnosti ECB, má se její **dohled vztahovat na úvěrové instituce usazené ve zúčastněných členských státech – čili v zemích**

¹ Kromě předložených návrhů nařízení, na jejichž základě má být vytvořen jednotný mechanismus dohledu nad úvěrovými institucemi, má bankovní unie stát dále na souboru jednotných pravidel pro banky (tzv. *single rule book*) zakotvených v legislativní úpravě kapitálových požadavků (CRD IV/CRR), na jednotném systému pojištění vkladů (DGSF) a na společném rámci pro krizové řízení, který Komise zveřejnila v červnu 2012 [KOM(2012) 280 v konečném znění].

² Součástí balíčku je i informativní dokument Komise v podobě sdělení, ve kterém popisuje svou ucelenou představu o projektu bankovní unie [KOM(2012) 510 v konečném znění].

³ Jeho schvalování tedy bude probíhat zvláštním legislativním postupem v Radě po konzultaci Evropského parlamentu a ECB, přičemž k jeho přijetí je **vyžadována jednomyslnost**.

eurozóny. Důležitým poznatkem je, že funkci hostitelského orgánu dohledu bude ECB plnit i ve vztahu k úvěrovým institucím usazeným v nezúčastněných členských státech (tzn. i v České republice) za předpokladu, že zřídí pobočku nebo budou poskytovat přeshraniční služby v některé ze zemí eurozóny. Naopak úkoly, o nichž se navrhované nařízení výslovně nezmiňuje, mají být ponechány v pravomoci národních orgánů dohledu.

Pro zachování finanční stability a usnadnění činnosti ECB při posuzování rizik ohrožujících existenci bank zavádí návrh ve vztahu k bankám eurozóny **výlučnou pravomoc ECB k provádění některých zvláštních úkolů.** ECB by tak měla nést konečnou odpovědnost mimo jiné také za udělování a odnímání bankovních licencí (jak na návrh národního orgánu dohledu, tak z vlastní iniciativy), zajišťování souladu s relevantní unijní legislativou (což obnáší i monitoring dodržování minimálních kapitálových a likviditních požadavků, omezení expozic vůči rizikům atd.), stanovení přísnějších obezřetnostních požadavků, ukládání povinnosti držet dodatečné kapitálové polštáře, provádění zátěžových testů či výkon dohledu na konsolidovaném základě a činnost spojenou s včasnou intervencí. Jak vyplývá z uvedeného, pro národní orgány dohledu budou navržená opatření často znamenat radikální změnu. Ačkoliv vnitrostátní bankovní autority se podle návrhu mají stát integrální součástí jednotného mechanismu dohledu, v řadě otázek budou mít pouze podružnou (asistenční) funkci, případně úlohu „prodloužené ruky“ ECB, jejímiž pokyny se budou muset řídit. **Pro další vývoj je proto klíčové, jak bude vyřešena otázka míry decentralizace dohledu** – jinými slovy, jak bude dále definována role národních orgánů dohledu v novém legislativním prostředí. Pokud jde o členské státy, které sice nepřijaly euro, ale chtěly by se jednotného mechanismu dohledu účastnit, ty se mohou **přidružit na základě úzké spolupráce s ECB** za předpokladu splnění stanovených podmínek. Také v tomto případě bude příslušný národní orgán vázán pokyny či požadavky ECB.

K efektivnímu výkonu dohledu v nastíněných oblastech bude mít ECB k dispozici i nezbytné **vyšetřovací pravomoci.** Ty zahrnují především možnost **vyžádat si všechny relevantní informace** od subjektů podléhajících jejich dohledu či dalších zainteresovaných osob, jakož i oprávnění **provádět v rámci vlastního šetření kontroly na místě,** a to i bez předchozího ohlášení. V případě úmyslného či nedbalostního porušení některého z požadavků stanoveného unijní legislativou navíc bude ECB oprávněna **ukládat peněžité sankce.** Tuto funkci by přitom měla realizovat primárně prostřednictvím národních orgánů.

Navrhované nařízení rovněž obsahuje **ustanovení deklarující nezávislost ECB** a na druhé straně její **plnou odpovědnost za provádění svěřených úkolů.** Za výkon této činnosti by přitom měla odpovídat Evropskému parlamentu a Radě, jimž bude povinna podávat pravidelné zprávy. Zásada striktního oddělení úkolů v oblasti dohledu od úkolů týkajících se měnové politiky má pak zabránit případné kolizi zájmů mezi různými cíli obou politik. K požadované diverzifikaci má přispět **nový orgán v podobě dozorčí rady (Supervisory Board)** složené ze čtyř zástupců ECB a jednoho zástupce národního orgánu dohledu z každého zúčastněného členského státu. Dozorčí rada bude pověřena přípravou a přijímáním rozhodnutí souvisejících s dohledem a v jejím čele stanou předseda a místopředseda volení Radou guvernérů (*Governing Council*). V této souvislosti vyvolává značné pochybnosti především otázka zapojení zástupců členských států přidružených na základě úzké spolupráce do jednání dozorčí rady. Návrh nařízení ve svém současném znění totiž neposkytuje dostatečnou záruku, že se tito zástupci budou účastnit jednání v totožném rozsahu jako zástupci ostatních zúčastněných států.

I když se návrh *de iure* nevztahuje na země, které stojí mimo eurozónu, rozhodnutí ECB budou fakticky ovlivňovat i jejich národní bankovní systémy, a to především kvůli působení dceřinných společností zahraničních „matek“ sídlících v eurozóně⁴. Navrhovaná právní úprava neobsahuje ani základní určení role (např. ve formě pozorovatelského statusu v orgánech ECB) zástupců těchto nečlenských států v rámci nového mechanismu, v němž mohou do jisté míry ztratit vliv na regulátora vlastního bankovního trhu⁵.

Návrh změny nařízení o zřízení Evropského orgánu pro bankovníctví

Součástí předmětného legislativního balíčku je, jak již bylo nastíněno, i novela nařízení o EBA, kterou Komise vypracovala **s cílem přizpůsobit fungování tohoto orgánu novým podmínkám** odpovídajícím navrhovanému mechanismu dohledu. Změny se nedotýkají hlavní úlohy EBA (tzn. tvorby jednotného souboru pravidel a zajišťování harmonizace dohledových postupů napříč EU), ale směřují v první řadě k úpravě procedurálních postupů v rámci EBA. Jejich účelem je reflektovat nové úkoly, které byly svěřeny ECB v oblasti dohledu, a současně zajistit, aby evropská bankovní autorita mohla i nadále plnit svou funkci ve vztahu ke všem členským státům EU.

Tou nejpodstatnější změnou, kterou novela nařízení přináší, je **úprava způsobu hlasování v EBA**, což má v novém legislativním prostředí zajistit ochranu zájmů Unie jako celku. Návrh je proto zacílen na to, aby rozhodovací struktury orgánu odrážely nejen postoj orgánů členských států zúčastněných na jednotném mechanismu dohledu, ale i postoj orgánů států, které do něj zapojeny nejsou. Dochází proto k **úpravě hlasování prostou většinou při rozhodování některých zvláštních otázek v Radě EBA** (v případech porušení práva EU a řešení sporů mezi národními orgány dohledu). V tomto ohledu dojde k **posílení rozhodovací pravomoci nezávislé odborné skupiny** (složené z předsedy EBA a dvou zástupců členských států Unie, z nichž alespoň jeden bude pocházet z nečlenské země eurozóny), jejímž posláním bude navrhopvat rozhodnutí určená ke konečnému rozhodnutí Radou EBA. **Nový systém hlasování založený na obráceném většinovém principu** má především zabránit případné blokační menšině vytvořené členskými státy eurozóny v případě opatření namířeného proti jednomu z nich⁶. Další novinkou je **pozměněné složení Správní rady**, v níž budou nově zastoupeni nejméně dva zástupci nezúčastněných členských států.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Česká republika v první řadě zdůrazňuje nutnost vnímat předložený legislativní balíček v širších souvislostech celkového konceptu bankovní unie. V tomto kontextu vyjadřuje přesvědčení, že projekt by měl být koncipován takovým způsobem, aby přispěl k zajištění dlouhodobé stability finančního trhu, a to nejen v členských státech eurozóny, ale v celé EU. Z tohoto důvodu vyzdvihuje zásadu rovných podmínek pro zúčastněné i nezúčastněné státy a rovnost zacházení pro subjekty působící na jednotném trhu pro finanční služby. ČR považuje za vhodnější sloučit všechny prvky bankovní unie do jedné debaty vedené tak, aby byla udržena integrita jednotného trhu.

Ve vztahu k předloženým návrhům bude ČR v rámci širší diskuse prosazovat mimo jiné otevřený charakter jednotného mechanismu dohledu ve vztahu k nečlenům eurozóny či

⁴ Až 95 % bankovního trhu v ČR je ovládáno zahraničními mateřskými společnostmi.

⁵ Země stojící mimo eurozónu totiž nemají žádná hlasovací práva v Radě guvernérů ECB a nemohou tak ovlivnit její konečná rozhodnutí.

⁶ Rozhodnutí navržená nezávislou odbornou skupinou by tak byla přijata, pokud by nebyla zamítnuta prostou většinou zahrnující alespoň tři hlasy zúčastněných a tři hlasy nezúčastněných členských států.

nemožnost ECB zasahovat do činnosti jejich dohledových orgánů. Dále bude dbát o to, aby nedošlo k omezení současného kritéria pro omezení váhy hlasu ČR při rozhodování v rámci EBA.

Ministerstvo financí, jakožto gestor obou návrhů, obecně souhlasí s navrženými změnami, avšak s několika zásadními výhradami. Odmítavě se staví především vůči účasti ECB ve Správní radě EBA. Navíc požaduje, aby se zástupci států v režimu úzké spolupráce účastnili jednání dozorčí rady ECB automaticky ve stejném rozsahu a se stejnými právy jako zástupci národních orgánů dohledu z ostatních zúčastněných států.

ČR dále odmítá nastavení rozhodovacích mechanismů dle současného návrhu novely nařízení o EBA, které podle ní nezabrání automatickému přehlasování nezúčastněných států Evropskou centrální bankou, ale naopak učiní hlas ECB rozhodujícím. V tomto ohledu zastává názor, že rozhodnutí EBA by měla být přijímána v rámci dvojího odděleného hlasování (tj. odděleně v rámci zúčastněných a nezúčastněných států).

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

V Evropském parlamentu byly oba návrhy přiděleny hospodářskému a měnovému výboru. Nyní se očekává jejich 1. čtení v plénu, pro které bylo předběžně stanoveno datum 11. prosince 2012.

- **Pozice ostatních členských států:**

Švédský parlament (*Riksdag*) přijal dne 24. října 2012 k předmětnému návrhu nařízení, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly, odůvodněné stanovisko konstatující porušení principu subsidiarity. Podle něj totiž členské státy musí mít i nadále možnost uložit úvěrovým institucím dodatečné kapitálové požadavky. Dále je přesvědčen, že navrhovaná úprava je v rozporu i s principem proporcionality – nečlenské státy eurozóny účastníci se mechanismu dohledu by se totiž na základě návrhu musely řídit instrukcemi ECB bez toho, aniž by měly hlasovací práva v dozorčí radě ECB.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **s o u h l a s í** s obecným cílem předložené legislativní iniciativy Komise, který spočívá ve zdokonalení evropského mechanismu dohledu nad bankami uvnitř eurozóny. V této souvislosti **ch á p e**, že nezbytným prvním krokem k vytvoření účinnějšího a spolehlivějšího bankovního systému je posílení postavení Evropské centrální banky a s tím spojený přesun některých nových úkolů v oblasti dohledu na tuto instituci;
2. **u p o z o r ň u j e** však, že zavedení fungujícího jednotného mechanismu dohledu, potažmo bankovní unie jako takové, představuje dlouhodobý proces, který se neobejde bez jasného a dostatečně promyšleného právního rámce. **Z a s t á v á n á z o r**, že v tomto ohledu nelze upřednostnit požadavek na co nejrychlejší projednání legislativních návrhů na úkor kritéria kvality;
3. **p o v a Ź u j e z a n u t n é** jednoznačně definovat vztahy a vzájemné spolupůsobení mezi Evropskou centrální bankou, Evropským orgánem pro bankovníctví a příslušnými národními orgány dohledu tak, aby byl vyloučen případný přesah jejich kompetencí a odpovědnosti v oblasti dohledu;

4. **z a s t á v á n á z o r**, že návrhy dostatečně nezohledňují význam národních orgánů dohledu, které by mohly některé otázky řešit efektivněji než Evropská centrální banka, a to především díky prokazatelně lepší znalosti specifických podmínek vlastních bankovních trhů. V duchu principů subsidiarity a proporcionality proto **ž á d á** o co nejširší zapojení těchto orgánů do dohledové činnosti Evropské centrální banky;
5. **p o v a Ź u j e z a d ů l e Ź i t é**, aby návrh jednoznačně stanovil, že zástupci členských států zapojených do jednotného mechanismu dohledu na základě úzké spolupráce se budou účastnit jednání dozorcí rady Evropské centrální banky v totožném rozsahu jako zástupci ostatních zúčastněných států;
6. **m á z a t o**, že navržená právní úprava dostatečně nevymezuje roli členských států EU stojících mimo eurozónu v rámci nového mechanismu. Vzhledem k tomu, že dohled Evropské centrální banky bude významným způsobem ovlivňovat bankovní systémy i v těchto státech, **p o v a Ź u j e z a Ź á d o u c í** přiznat zástupcům nezúčastněných států alespoň pozorovatelský status při jednáních dozorcí rady Evropské centrální banky;
7. **ž á d á p ř e d s e d u v l á d y a m i n i s t r a f i n a n c í**, aby ho informovali o dalším průběhu projednávání návrhů obou dokumentů.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel výboru

Jan Kubata v. r.
zpravodaj výboru

Jan Bauer v. r.
předseda výboru