

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2012
6. volební období

241.

USNESENÍ

výboru pro evropské záležitosti
z 34. schůze konané dne 4. října 2012

k Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, směrnice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení (EU) č. 1093/2010 /kód dokumentu 11066/12, KOM(2012) 280 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstka ministra financí Ing. Radka Urbana a náměstka ředitele Sekce regulace a mezinárodní spolupráce na finančním trhu České národní banky Ing. Petra Staňka, 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 směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, směrnice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení (EU) č. 1093/2010

**KOM(2012) 280 v konečném znění, kód Rady 11066/12
Interinstitucionální spis 2012/0150/COD**

- **Právní základ:**
Článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
8. 6. 2012
- **Datum projednání ve VEZ:**
20. 6. 2012 (1. kolo)
- **Procedura:**
Spolurozhodovací.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 2. 7. 2012, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 16. 7. 2012 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrh je problematický z hlediska souladu s principem subsidiarity.

- **Odůvodnění a předmět:**

Nedávná finanční krize a na ni navazující krize eurozóny odhalily hluboké nedostatky v evropském bankovním systému. Na potíže, do nichž se řada (především pak západoevropských) bank dostala kvůli nedostatku likvidity a odmítání vzájemných půjček mezi sebou, totiž nedokázaly adekvátním způsobem zareagovat příslušné unijní, ani národní orgány. Negativní konsekvencí krize se stala vyšší rizikovost bankovního obchodování, což ve spojení s odpisy nekvalitních cenných papírů vedlo ke snížení kapitálové přiměřenosti bank a následnému propadu jejich zisků do červených čísel. Vzájemná provázanost finančních trhů v Unii a přeshraniční povaha některých bankovních skupin s sebou navíc přinesly hrozbu řetězové reakce a rozšíření bankovní krize do dalších dosud „nepostížených“ členských států. Aby se zabránilo rozsáhlým úpadkům bank a dalšímu systémovému narušování ekonomiky, byly vlády postižených členských států nuceny poskytnout bankovnímu sektoru bezprecedentní kapitálové injekce z veřejných zdrojů¹.

Za účelem boje proti tomuto nebezpečnému fenoménu představila Komise v říjnu 2010 sdělení², v němž vyzvala k vytvoření unijního právního rámce pro řízení krizí ve finančním sektoru. V souvislosti s tím navrhla vybavit příslušné správní orgány společnými a účinnými nástroji a pravomocemi k preventivnímu řešení bankovních krizí, zabezpečení stability finančních trhů a minimalizování expozice daňových poplatníků vůči případným ztrátám v případě platební neschopnosti finančních institucí.

Dalším krokem, kterým Komise logicky navazuje na nastíněný vývoj, je vlastní legislativní návrh ve formě směrnice, který byl zveřejněn dne 6. června 2012. Na jeho základě by měl být rámec pro krizové řízení bank napevno zakotven v právu EU a měl by se tak stát **jedním z esenciálních prvků připravovaného projektu bankovní unie**³.

- **Obsah a dopad:**

Navržená směrnice představuje rozsáhlý dokument o 117 člancích, které jsou strukturovány do 11 hlav. Pokud jde o vymezenou působnost, vztahují se návrhem stanovená pravidla a postupy týkající se ozdravných procesů a řešení problémů nejen na úvěrové instituce (zejména banky), ale i na investiční podniky a další finanční instituce, které jsou dceřinnými společnostmi prvně jmenovaných, finanční holdingové společnosti a pobočky institucí sídlící mimo EU. Návrh je vystavěn na konceptu skupinového zájmu – tj. faktickém upřednostnění zájmu finanční skupiny nad zájmy jejích členů. Zakotvení tohoto konceptu na unijní úrovni přitom může způsobit podstatné komplikace, neboť právní řády mnoha členských států tento institut stále neuznávají.

¹ Během tříletého období, počínaje říjnem 2008, schválila Evropská komise opatření státní podpory adresované finančním institucím ve výši 4,5 bilionu EUR, přičemž tato částka představuje přibližně 37 % HDP celé Evropské unie. Z nejznámějších adresátů finanční pomoci lze jmenovat např. belgické banky (Fortis, Dexia a KBC), irskou Anglo Irish Bank nebo největší portugalskou banku Caixa Geral de Depósitos.

² KOM(2010) 579 v konečném znění.

³ Projekt bankovní unie má být vystavěn na čtyřech základních pilířích: vedle předloženého společného rámce pro krizové řízení sem dále patří jednotný mechanismus dohledu s přímou kontrolou nad bankami – viz nedávno zveřejněný návrh nařízení, 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] a s tím související návrh novely nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví) [KOM(2012) 512 v konečném znění]. Dalšími pilíři jsou jednotná bankovní pravidla (tzv. *single rule book*) založená na nové úpravě kapitálových požadavků (CRD IV) a jednotný systém pojištění vkladů.

Dle navrhované právní úpravy je každý členský stát povinen pověřit jeden či více orgánů, které budou příslušné k uplatňování instrumentů daných směrnicí. Právě ve stanovení minimálního souboru nástrojů a pravomocí, které by měly přijmout všechny členské státy, lze spatřovat vlastní těžiště rámce krizového řízení. Z hlediska použitelnosti v konkrétní fázi lze rozlišovat: **1) pravomoci v oblasti přípravných a preventivních opatření, 2) pravomoci k včasnému zásahu a 3) pravomoci k řešení krize (tzv. rezoluce).**

Základní myšlenkou preventivní fáze je zakročit proti hrozícímu problému ještě před tím, než se projeví navenek, případně zasáhnout včas, dokud lze vzniklému problému ještě zabránit. Na základě návrhu bude **každá instituce povinna vypracovat a pravidelně aktualizovat individuální ozdravný plán pro případ závažného zhoršení její finanční situace.** V případě finanční skupiny se ozdravný plán vypracovává jak na úrovni skupiny, tak pro jednotlivou instituci, která je součástí této skupiny. Tento plán bude následně podroben přezkumu ze strany příslušného orgánu dohledu, který posoudí, do jaké míry jsou navržená opatření způsobilá dosáhnout nápravy, aniž by byl ohrožen finanční systém jako celek. **Odpovědné státní orgány by navíc byly pro každou instituci, která není součástí dohledu na konsolidovaném základě, povinny připravit plány řešení krizových situací** (včetně řešení případného úpadku či jiných událostí se systémovým dopadem). V případě zjištění závažných překážek znemožňujících obnovení platební schopnosti instituce nebo skupiny by tyto orgány mohly požadovat přijetí nápravných opatření (např. uložení povinnosti poskytnout relevantní informace či požadavek na změnu právní nebo provozní struktury). **Řešení problémů v rámci skupiny má dle slov Komise usnadnit možnost uzavření dohody o poskytnutí finanční podpory jiné straně dohody (tj. jinému členu skupiny), jež se dostane do finančních nesnází.** V této souvislosti je namístě zdůraznit, že opatření tohoto typu je způsobilé významným způsobem ovlivnit finanční stabilitu členských států, v nichž mají své sídlo dceřinné společnosti mateřských finančních institucí z jiných členských států. Tato hrozba platí i pro Českou republiku, jejíž domácí bankovní sektor je dlouhodobě stabilní a případný kolaps zahraniční instituce může znamenat přímé ohrožení její dceřinné české banky i celého bankovního systému ČR.

Pravomoci dohledových orgánů k včasnému zásahu se uplatní v těch případech, kdy konkrétní instituce nesplní některé z opatření uvedených v ozdravném plánu. K vynucení žádoucího chování by tyto orgány měly získat mimo jiné i oprávnění k provádění kontrol na místě za účelem získání relevantních informací či právo žádat po instituci, aby spolu se svými věřiteli vypracovala plán restrukturalizace dluhu. Pokud dojde k zásadnímu zhoršení finanční situace dané instituce, umožňuje navrhovaná právní úprava těmto orgánům **dosadit do vedení instituce na omezenou dobu zvláštního (nuceného) správce,** jehož úkolem je dosáhnout obnovy řádného a obezřetného chodu instituce.

Pokud již nebude možné obnovit životaschopnost krizí napadené instituce ani prostřednictvím nucené správy a přiblíží se úpadek instituce při současném ohrožení veřejného zájmu (zejména finanční stability členského státu, bezpečnosti vkladů a aktiv klientů či stability veřejných financí), přijde na řadu **tzv. fáze rezoluce, neboli řešení problémů.** V rámci tohoto postupu, který má představovat účinnější alternativu k běžnému úpadkovému řízení, budou mít příslušné orgány k dispozici prostředky k řádné restrukturalizaci nebo likvidaci instituce v úpadku při zachování jejích esenciálních funkcí. Pokud jde o vlastní konstrukci nástrojů k řešení problémů, úmyslem navrhovatele bylo především zamezit využití instrumentů typu „*bail-out*“ (tedy finančním injekcím

z veřejných prostředků) a nahradit je takovými druhy nástrojů, které zajistí minimalizaci účasti daňových poplatníků na sanaci bank. Konkrétně se jedná o: 1) prodej (části) podniku nebo jeho aktiv; 2) překlenovací banku; 3) rozdělení aktiv; 4) odepsání dluhu (tzv. *bail-in*).

Názorově poněkud protichůdná je otázka zakotvení **způsobu financování krizového řízení**. Vzhledem ke všeobecnému předpokladu vysokých nákladů na zajištění účinného uplatňování nástrojů a pravomocí pro řešení problémů zavádí návrh povinné financování prostřednictvím *ex ante* vybíraných příspěvků bank, a to proporcionálně s ohledem na jejich závazky a rizikový profil. Vedle toho lze v mimořádných případech vybírat příspěvky i *ex post* nebo využít alternativních finančních prostředků ve formě půjček či jiných forem podpory u finančních institucí, centrální banky nebo jiné třetí strany. S vlnou kritiky se rovněž setkala nově založená povinnost použít k řešení problémů i prostředky fondů pojištění vkladů, resp. povinnost těchto fondů ručit do výše pojištěných vkladů za objem ztrát, které by nesly v případě insolvence.

Návrh **výrazně posiluje roli Evropského orgánu pro bankovníctví**. Ten bude pověřen vydáváním pokynů a technických norem pro zajištění jednotného uplatňování resolučních pravomocí, participací na plánování resoluce v relaci ke všem institucím a skupinám s přeshraniční povahou (včetně posouzení potenciálních systémových dopadů) i prováděním závazné mediaci mezi dotčenými národními orgány v případě sporu ohledně rámcových pravidel.

S ohledem na to, jak vyznívají některá navržená opatření, je nutné konstatovat, že návrh se v řadě případů dostává do kolize s principem subsidiarity. Především pokud jde o omezení rozhodovacích pravomocí národních orgánů k výkonu dohledu a krizového řízení a k delegaci těchto pravomocí a odpovědnosti na orgány jiných členských států nebo na unijní EBA (viz např. pravomoci týkající se ukládání sankcí či nápravných opatření za neplnění prováděcích předpisů či povolení podpory uvnitř skupiny). V podobném duchu se k navrhované právní úpravě postavil i senátní výbor pro záležitosti Evropské unie, který se na své 33. schůzi konané dne 14. srpna 2012 dokonce usnesl na odůvodněném stanovisku k návrhu směrnice⁴.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Česká republika obecně vítá snahu Komise o bližší harmonizaci postupů na úseku preventivních opatření a krizového řízení finančních institucí. Předložený návrh však jako celek odmítá, neboť značná část z navržených bodů by ve své stávající podobě vedla k zásadnímu omezení možností dohledu národních dohledových orgánů nad domácím finančním trhem a řízení finanční stability domácího bankovního sektoru. Ministerstvo financí, jakožto gestor návrhu, v tomto kontextu zároveň vyjadřuje pochybnost ohledně souladu některých opatření s principy subsidiarity a proporcionality. Za nejvíce problematické a s ohledem na národní zájmy zcela nepřijatelné body návrhu pak považuje celkovou koncepci nadřazení zájmu skupiny (resp. veřejného zájmu EU) nad zájem jednotlivého podnikatelského subjektu a hostitelského státu (včetně institutů vnitroskupinové podpory a skupinové resoluce), dále též delegaci dohledových a rozhodovacích pravomocí (včetně pravomocí ukládat opatření k nápravě) výhradně na skupinovou úroveň a na EBA a excesivní úpravu financování rámce krizového řízení.

⁴ http://www.senat.cz/xqw/webdav/psssenat/webFile/65788/55290/310-33-8-14.8.2012_N167.08-smernice_o_reseni_problemu_bank_doporuceni.doc

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

V Evropském parlamentu byl návrh přidělen hospodářskému a měnovému výboru. Nyní se očekává jeho 1. čtení v plénu.

V Radě ve složení pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN) proběhla dne 10. července 2012 prezentace návrhu a následná první výměna názorů. Cílem stávajícího předsednictví přitom je, aby bylo v Radě dosaženo souhlasu s obecným přístupem k tomuto návrhu do prosince 2012.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **p o d p o r u j e** Komisi v jejím úsilí o vytvoření společného evropského právního rámce zacíleného na řešení vážných ekonomických problémů, do nichž se dostávají některé systémově významné finanční instituce působící na území více členských států;
2. **d o m n í v á s e**, že harmonizace pravidel pro krizové řízení finančních institucí by měla být v prvé řadě zaměřena na koordinaci činností a usnadnění spolupráce mezi příslušnými národními orgány dohledu, a to jak v rámci přípravy na krizové situace, tak při jejich řešení. V tomto ohledu **o c e ň u j e** snahu Komise o vytvoření minimálního souboru nástrojů a pravomocí, které budou mít tyto orgány dohledu k dispozici;
3. **z a s t á v á v š a k n á z o r**, že předložený návrh směrnice v několika aspektech překračuje přípustné meze principů subsidiarity a proporcionality;
4. **n e s o u h l a s í** především s navrhovanou delegací významných pravomocí národních orgánů dohledu na orgány jiných členských států nebo Evropské unie (zejména na Evropský orgán pro bankovníctví). V tomto kontextu **n e p o v a Ź u j e z a v h o d n é** oddělovat pravomoci k řešení problémů finančních institucí od orgánů přímo odpovědných za dohled nad těmito institucemi;
5. **s t a v í s e o d m í t a v ě** k navrženým pravidlům pro poskytování finanční podpory mezi členy finančních skupin, potažmo k roli Evropského orgánu pro bankovníctví při povolování této podpory. **U p o z o r ň u j e** přitom, že uvedená opatření jsou způsobilá významně ohrozit finanční stabilitu členských států, v nichž sídlí a působí dceřinné společnosti zahraničních finančních institucí;
6. **n e p o d p o r u j e** vytvoření Evropského systému financování krizového řízení, včetně povinného využití prostředků fondů pojištění vkladů, a navrženou úpravu považuje za příliš detailní a extenzivní. V této otázce **u p ř e d n o s t ň u j e** větší diskreci členských států.
7. **ž á d á p ř e d s e d k y n i P o s l a n e c k é s n ě m o v n y**, aby v souladu s ustanovením § 109a, odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny zařadila projednání Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, směrnice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení (EU) č. 1093/2010 na pořad nejbližší schůze Sněmovny;

8. **ž á d á v l á d u** , aby ho informovala o dalším průběhu projednávání návrhu tohoto dokumentu.
9. **p o v ě ř u j e** předsedu výboru, aby o tomto usnesení informoval Evropskou komisi.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel výboru

Jan Kubata v. r.
zpravodaj výboru

Jan Bauer v. r.
předseda výboru