

*Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2011
6. volební období*

141.

USNESENÍ

*výboru pro evropské záležitosti
z 21. schůze konané dne 6. října 2011*

k Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky /kód dokumentu 13284/11, COM(2011) 452 final/

k Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky a o změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovnami a investičními podniky ve finančním konglomerátu /kód dokumentu 13285/11, KOM(2011) 453 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstka ministra financí Ing. Radka Urbana a ředitele Sekce regulace a analýz finančního trhu České národní banky Ing. Pavla Hollmanna, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Jana Bauera a po rozpravě

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

Jaroslav Lobkowicz v. r.
ověřovatel výboru

Jan Bauer v. r.
zpravodaj výboru

František Novosad v. r.
místopředseda výboru

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky

**COM(2011) 452 final, kód Rady 13284/11
Interinstitucionální spis 2011/0202/COD**

a

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky a o změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovnami a investičními podniky ve finančním konglomerátu

**KOM(2011) 453 v konečném znění, kód Rady 13285/11
Interinstitucionální spis 2011/0203/COD**

- **Právní základ:**
Článek 114 (nařízení), resp. článek 53 odst. 1 (směrnice) Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
27. 7. 2011 (nařízení), 28. 7. 2011 (směrnice)
- **Datum projednání ve VEZ:**
31. 8. 2011 (1. kolo)
- **Procedura:**
Spolurozhodování.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 15. 8. 2011, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 31. 8. 2011 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrhy jsou v souladu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**
Finanční krize poukázala na závažné nedostatky ve stávající regulaci finančních institucí. Podle Mezinárodního měnového fondu dosáhly ztráty, které v souvislosti s krizí utrpěly evropské úvěrové instituce mezi roky 2007 a 2010, téměř jednoho bilionu EUR, což samo o sobě představuje zhruba 8 % celounijního HDP. K tomuto nepříznivému stavu výrazně přispělo špatné řízení bank, které buď držely příliš malé množství kapitálu a likvidních prostředků nepostačujících k pokrytí jejich ztrát, anebo naopak hromadně prodávaly aktiva v době prohlubování krize. To v konečném důsledku donutilo Evropskou unii a její

členské státy k přijetí celé řady mimořádných opatření ve formě finančních podpor za účelem obnovení stability bankovního sektoru¹. I přes to, že v oblasti obezřetnostního dohledu bylo dosaženo určitého stupně harmonizace, mezi členskými státy EU nadále přetrvávají rozdíly v právní úpravě, které ve výsledku narušují fungování vnitřního trhu a vytvářejí překážky v oblasti hospodářské soutěže.

S vědomím toho, že úroveň finanční pomoci poskytované úvěrovým institucím musí být doprovázena rozsáhlou reformou, která bude komplexně reflektovat všechny legislativní nedostatky odhalené finanční krizí, předložila Evropská komise dne 20. 7. 2011 balíček právních předpisů týkajících se kapitálových požadavků aplikovaných na úvěrové instituce (banky a družstevní záložny) a obchodníky s cennými papíry. Na základě doporučení Basilejského výboru pro bankovní dohled uveřejněného v prosinci 2010 (tzv. Basel III), ve kterém byly představeny nové standardy regulace kapitálové přiměřenosti a likvidity úvěrových institucí, Komise navrhla řadu změn ve stávající směrnici o kapitálových požadavcích (*Capital Requirement Directive*, dále také CRD). Původní dvě směrnice² tvořící CRD tak byly současně nahrazeny směrnicí a nařízením se souhrnným označením CRD IV.

Zastřešujícím cílem celé iniciativy je obnovit stabilitu bankovního sektoru prostřednictvím efektivnější regulace bank v rámci Unie a zajistit tak ochranu investorů a vkladatelů a procykličnost finančního systému při současném zachování konkurenceschopnosti evropských bank. Sjednocením obezřetnostních požadavků kladených jak na úvěrové instituce, tak na investiční podniky se má navíc zajistit větší srozumitelnost a transparentnost právní úpravy.

- **Obsah a dopad:**

Jak již bylo výše uvedeno, předložené dokumenty tvoří balíček, který má nahradit směrnice 2006/48/ES a 2006/49/ES. Do nařízení jsou přitom zahrnuta ta pravidla z původních směrnic, která se týkají obezřetnostních požadavků přímo použitelných na banky a investiční podniky (především pak požadavků kapitálové přiměřenosti a velkých expozic institucí). V návrhu směrnice pak zůstávají ty části ze stávajícího balíčku CRD, které byly shledány jako vhodnější pro transpozici na úrovni členských států – např. pokud jde o požadavky pro přístup k bankovním činnostem a jejich výkonu, podmínky pro svobodu usazování se a poskytování služeb, jakož i vymezení příslušných orgánů a zásad, jimiž se řídí obezřetnostní dohled. Tyto části směrnice buď opakují stávající legislativu nebo jsou přizpůsobením navrhovanému nařízení. Návrh je navíc doplněn o nové prvky – a to o ustanovení o sankcích, účinné správě a řízení společností a ustanovení, která brání nadměrnému spoléhání na externí úvěrový rating.

Návrh nařízení

Návrh předloženého nařízení stanoví **jednotná pravidla týkající se obecných obezřetnostních požadavků** (tzv. *single rule book*), které musí splňovat všechny instituce, nad nimiž je vykonáván dohled ve smyslu připojené směrnice. Zakládá se na tzv. maximální harmonizaci, což znamená, že pro případ potřeby přísnějších

¹ Do října 2010 schválila Evropská komise celkem 4,6 bilionu EUR na státní podpory finančním institucím, z čehož více jak 2 biliony byly efektivně využity v letech 2008 a 2009.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/49/ES ze dne 14. června 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí.

obezřetnostních požadavků na úrovni Unie může Komise přijmout akt v přenesené působnosti, kterým např. na omezenou dobu zvýší úroveň kapitálových požadavků.

Podstatou navržených změn v otázce **kapitálu** je zlepšení jeho kvality k překonání neočekávaných ztrát. Za tímto účelem Komise upřesňuje 14 kritérií pro kapitálové nástroje, která určují, jaké nástroje mohou být zahrnuty do CET1³, přičemž je vzato v úvahu, že úvěrové instituce mohou být založeny formou akciové společnosti nebo v jiné formě. V návrhu je dále definován pojem kapitál s cílem zjednodušit jeho strukturu a vymezit jeho limity tak, aby byla zajištěna maximálně účinná absorpce vzniklých ztrát. Důležitým bodem návrhu je zakotvení nových ukazatelů kapitálové přiměřenosti⁴, což má přispět ke zlepšení kapitálové struktury institucí ve prospěch složek s kapitálem vyšší kvality. Uvedené minimální požadavky mají být postupně implementovány v letech 2013 až 2015.

Předložený dokument rovněž představuje nové **standardy likvidity**, jež budou dotčené instituce povinny dodržovat na individuálním i konsolidovaném základě nejpozději od r. 2015. Jedná se o požadavek plnit a vykazovat ukazatel krytí likvidity a požadavek vykazovat ukazatel stabilního financování. Význam požadavku na krytí likvidity spočívá v tom, že banky budou muset držet stanovenou zásobu likvidních aktiv pro případ vzniku krátkodobé likviditní krize. Požadavek podávat příslušným orgánům dohledu zprávy o stabilním financování má naopak zajistit financování aktiv zejména prostřednictvím stabilních zdrojů.

Zcela novým požadavkem, který návrh přináší je tzv. **pákový poměr** (angl. *leverage ratio*). Hlavním účelem tohoto institutu je zamezit situaci, kdy jsou instituce v důsledku ztrát a nedostatku finančních zdrojů nuceny v krátkém období limitovat finanční páku. Uvedený nástroj má proto umožnit měření a porovnávání finanční páky napříč jednotlivými členskými státy. V neposlední řadě Komise navrhuje změny v regulační úpravě **úvěrového rizika protistran**, zejména pokud jde o mimoburzovní deriváty. Tímto krokem sleduje posílení kapitálu pro krytí tržního rizika a rizika likvidity.

Návrh směrnice

Na základě veřejné konzultace Evropská komise identifikovala velké nedostatky a rozdíly ve vnitrostátních sankčních mechanismech v souvislosti s porušením bankovních předpisů EU. Cílem návrhu je proto stanovit minimální obecné standardy, které přispějí k dosažení **minimální harmonizace sankčních režimů** napříč členskými státy. Komise rozšiřuje seznam možných administrativních sankcí a opatření pro případ porušení regulačních požadavků, jenž mají národní orgány dohledu k dispozici. Těm jsou vedle toho svěřeny **další pravomoci v oblasti dohledu**, které jsou nezbytné pro výkon jejich funkcí. Návrh výslovně uvádí, že výše správních finančních sankcí stanovených ve vnitrostátních právních předpisech by měla překročit prospěch získaný porušením a v každém případě by neměla být nižší než 10 % celkového ročního příjmu dotčené instituce. Vedle toho jsou zde vymezena minimální kritéria, podle nichž má příslušný orgán dohledu posuzovat druh a výši finanční sankce. Důležitými prvky zakotvenými v návrhu jsou také požadavky na zveřejňování udělených sankcí či opatření (to však pouze pod podmínkou neohrožení

³ CET1 (*Common Equity Tier 1*) tvoří např. kmenové akcie, rezervní fondy a nerozdělené zisky (viz čl. 24 návrhu).

⁴ Kapitálovou přiměřeností se rozumí minimální výše kapitálu, kterou musí banka vzhledem k objemu a rizikovitosti svých obchodů udržovat.

stability finančního trhu) a zavedení efektivního mechanismu na podporu ohlašování porušení stanovených regulatorních pravidel (tzv. *whistle-blowing*).

S odkazem na to, že k nadměrnému nahromadění rizika v bankovním sektoru před vypuknutím finanční krize částečně přispěly i nedostatky ve **správě a řízení finančních institucí**, Komise navrhuje také některá opatření v této oblasti. Návrh proto na vedení instituce klade požadavky odpovídajících znalostí, dovedností a zkušeností, což má všeobecně zajistit zodpovědnější chování členů řídicího orgánu vůči společnosti.

Na základě dohody Basel III předložená legislativní iniciativa zavádí dodatečné kapitálové požadavky v podobě dvou **kapitálových polštářů (rezerv)**. První rezerva spočívá v tom, že instituce jsou povinny udržovat nad minimálními kapitálovými požadavky bezpečnostní kapitálový polštář ve výši 2,5 % rizikově vážených aktiv, který bude absorbovat případné ztráty v krizových obdobích. Povinnost vytvořit druhou z rezerv může institucím uložit národní orgán dohledu v případě nadměrného růstu úvěrů doprovázeného zvyšováním systémového rizika.

V rámci nové úpravy má zároveň dojít k **omezení vlivu externích ratingových agentur na investiční rozhodování bank a obchodníků s cennými papíry**. Tímto krokem se Komise snaží reagovat na stav, kdy se velké množství těchto institucí spoléhalo na externí ratingové agentury, aniž by bylo důsledně seznámeno s podstatou příslušné investice a aniž by došlo k individuálnímu posouzení potencionálních rizik. Návrh proto zavádí požadavek, aby banky opíraly svá rozhodnutí ohledně investic také o vlastní (vnitřní) rating.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Česká republika obecně podporuje posílení regulatorního rámce aplikovaného bankami, družstevními záložnami a obchodníky s cennými papíry, tj. posílení pravidel kapitálové přiměřenosti, technickou specifikací obezřetnostních požadavků na řízení společnosti a rizik dle mezinárodního standardu Basel III nebo prohloubení systému sankcí orgánů dohledu, který je obsažen v návrhu směrnice a nařízení tzv. CRD IV. Podporuje také omezení diskrecí obsažených v platné legislativě nebo použití ratingů pro regulatorní účely. ČR zároveň předpokládá, že dílčí věcné a technické připomínky uplatní v rámci dalšího projednávání návrhu nařízení a směrnice.

ČR není nakloněna návrhu Komise přesunout od 1. 1. 2015, nejpozději od 1. 1. 2017, odpovědnost za dohled nad likviditou poboček zahraničních bank se sídlem v EU, resp. EHP z orgánu dohledu hostitelského státu na orgán dohledu domovského státu. ČR se dále neztotožňuje s vymezením práv a rozdělením pravomocí konsolidujícího regulátora (resp. domovského orgánu dohledu) a příslušných hostitelských orgánů dohledu spočívající v právu konsolidujícího regulátora rozhodnout, pokud jednání mezi odpovědnými orgány nebudou ukončena dohodou. Nelze akceptovat přesun kompetencí z hostitelského na domovský orgán dohledu bez současné delegace odpovědnosti.

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

V Evropském parlamentu byl projednáváním těchto návrhů pověřen Hospodářský a měnový výbor. Nyní se očekává jejich 1. čtení v plénu, které je předběžně plánováno na 12. 6. 2012.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** předložený Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky a o změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/87/ES o doplňkovém dozoru nad úvěrovými institucemi, pojišťovnami a investičními podniky ve finančním konglomerátu a předložený Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky;
2. **c h á p e** iniciativu Evropské komise zaměřenou na implementaci BASEL 3 a **u p o z o r ň u j e** vládu, že považuje za potřebné trvat na hodnocení dopadů přijímaných regulačních opatření v bankovním sektoru v kontextu dalších opatření navrhovaných Evropskou komisí;
3. **p o v a Ź u j e z a v ý z n a m n ě**, aby nedošlo ke zkrácení implementačního období ani ke zpřísnění požadavků nad rámec návrhu a aby nebyly rozšiřovány národní diskrece nad rámec návrhu;
4. **p o v a Ź u j e z a d ů l ě Ź i t ě**, aby vláda na jednáních na evropské úrovni podpořila co nejširší definici likvidních aktiv a aby v období sledování bylo omezeno zveřejňování pákového poměru (leverage ratio) na orgány dohledu;
5. **z a s t á v á n á z o r**, že na přípravě konkrétních technických norem, které má za účelem specifikace obecných podmínek stanovených nařízením vydávat Evropská komise, by se měly výrazně podílet jednotlivé národní orgány dohledu. V tomto ohledu **p o v a Ź u j e z a p o t ř e b n ě**, aby mezi Evropskou komisí, Evropským orgánem pro bankovníctví a příslušnými národními orgány dohledu byla zavedena užší spolupráce;
6. **n e p o v a Ź u j e z a v h o d n ě**, aby problematika řízení a správy společnosti byla upravena prostřednictvím podrobných technických norem a v tomto ohledu **d o p o r u ě u j e** regulaci prostřednictvím obecnějších pravidel;
7. **ž á d á v l á d u**, aby ho informovala o dalším průběhu projednávání návrhu této směrnice a tohoto nařízení.

Jaroslav Lobkowicz v. r.
ověřovatel výboru

Jan Bauer v. r.
zpravodaj výboru

František Novosad v. r.
místopředseda výboru