KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 27.5.2009
KOM(2009) 252 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE

Evropský finanční dohled

{SEK(2009) 715}
{SEK(2009) 716}

SDĚLENÍ KOMISE

Evropský finanční dohled

(Text s významem pro EHP)

1. ÚVOD

V průběhu finanční krize se projevily závažné nedostatky ve finančním dohledu jak v konkrétních případech, tak ve vztahu k finančním systému jako celku. Ukázalo se, že současná opatření týkající se dohledu nejsou schopná zabránit krizi, vypořádat se s ní a řešit ji. Uspořádání dohledu na národním základě pokulhává za realitou dnešních integrovaných a vzájemně propojených evropských trhů, na kterých mnoho finančních firem působí přes hranice. Krize odhalila závažné nedostatky ve spolupráci, koordinaci, důslednosti a důvěře mezi vnitrostátními orgány dohledu.

Komise se významnou měrou podílela na koordinaci větších intervencí ze strany členských států s cílem obnovení důvěry ve finanční instituce prostřednictvím systémů záruk, poskytování dodatečného kapitálu a opatření k očištění rozvah od znehodnocených aktiv, přičemž zajišťovala, aby příjemci pomoci přijali nezbytné kroky k obnovení životaschopnosti. Toto úsilí by mělo být doplněno kroky, které by řešily nedostatky v dohledu zjištěné v období krize.

Komise v listopadu 2008 pověřila skupinu na vysoké úrovni pod vedením Jacquese de Larosièra, aby navrhla doporučení Komisi k posílení evropských opatření týkajících se dohledu za účelem lepší ochrany občanů a obnovení důvěry k finančnímu systému. Jako jeden ze dvou největších světových trhů má EU také nepochybnou odpovědnost za podporu celosvětové finanční stability a bezpečnosti – úlohy, kterou může splnit jedině v případě, že bude mít sama silný rámec dohledu a regulace.

Závěrečná zpráva předložená de Larosièrovou skupinou dne 25. února 2009 stanovila vyváženou a pragmatickou vizi nového systému evropského finančního dohledu. Základem této vize jsou návrhy na posílení spolupráce a koordinace mezi vnitrostátními orgány dohledu, které zahrnují vytvoření nových evropských orgánů dohledu a vůbec poprvé orgánu na evropské úrovni odpovědného za dohled nad riziky v celém finančním systému.

Ve sdělení „*Urychlit oživení evropské ekonomiky*“ ze dne 4. března 2009[1] Komise uvítala a podpořila hlavní body těchto doporučení[2]. Na základě doporučení de Larosièrovy zprávy stanovilo sdělení akční plán reformy způsobu regulace finančních trhů a dohledu nad nimi. Komise již přijala řadu opatření k provedení reformy právních předpisů, které zahrnují důležité iniciativy týkající se alternativních investičních fondů, včetně zajišťovacích fondů, a odměňování vrcholových manažerů. Další opatření týkající se kapitálových požadavků na banky budou přijata v červnu.

---

[1] Sdělení Komise ze dne 4. března 2009 pro jarní zasedání evropské rady „Urychlit oživení evropské ekonomiky“, KOM(2009) 114 v konečném znění.

[2] Zpráva skupiny na vysoké úrovni pro finanční dohled v EU zveřejněná dne 25. února 2009. Předsedou skupiny byl Jacques de Larosière.

Vzhledem k naléhavé potřebě souběžných opatření v oblasti dohledu navrhla Komise urychlený harmonogram uskutečnění reformy finančního dohledu EU. Diskuse v Evropské radě, Radě a Evropském parlamentu i veřejné konzultace prokázaly širokou shodu ohledně nutnosti reformy a cílů, kterých je nutno dosáhnout v souladu s de Larosièrovou zprávou a následnými návrhy Komise.

Toto sdělení je klíčovým milníkem a stanoví základní strukturu nového rámce evropského finančního dohledu. Komise vyzývá Evropskou radu, aby tuto strukturu schválila, jak je uvedeno v závěrech. Očekává se, že legislativní změny, které uvedou v účinnost rámec pro dohled EU stanovený v tomto dokumentu, proběhnou na podzim tohoto roku po dalších konzultacích se zúčastněnými stranami s tím, že by měly být přijaty včas tak, aby obnovený rámec dohledu mohl být používán v roce 2010.

Komise uvítá připomínky zúčastněných stran k tomuto sdělení nejpozději do 15. července 2009.

2. NOVÝ RÁMEC DOHLEDU PRO EU

Jak bylo oznámeno ve sdělení ze dne 4. března 2009, Komise navrhne, aby zdokonalený evropský rámec finančního dohledu zahrnoval dva pilíře (viz obrázek v příloze):

– **Evropskou radu pro systémová rizika (ESRC)**, která bude sledovat a posuzovat potenciální hrozby pro finanční stabilitu, které vznikají v důsledku makroekonomického vývoje a vývoje uvnitř finančního systému jako celku („finanční dohled na makro úrovni“). Za tímto účelem by ESRC poskytovala včasná varování před systémovými riziky, která se mohou kumulovat a v případě potřeby vydávala doporučení k přijetí opatření na řešení těchto rizik. Vytvořením ESRC se bude řešit jedna z kritických slabin, kterou odhalila krize a kterou je zranitelnost finančního systému vůči vzájemně propojeným, komplexním, odvětvovým a meziodvětvovým systémovým rizikům; a

– **Evropský systém orgánů finančního dohledu (ESFS)** sestávající z robustní sítě vnitrostátních orgánů finančního dohledu, který by fungoval souběžně s novými evropskými orgány dohledu na ochranu finanční stability na úrovni jednotlivých finančních firem a chránil spotřebitele finančních služeb („finanční dohled na mikro úrovni“). Nová evropská síť bude založena na sdílené a vzájemně se podporující odpovědnosti. Dohled nad podniky na národním základě bude doplněn centralizací specifických úkolů na evropské úrovni s cílem podpořit harmonizovaná pravidla a jednotné provádění a prosazování dohledu. Tato síť by měla být založena na zásadách partnerství, flexibility a subsidiarity. Bude se snažit posílit důvěru mezi vnitrostátními orgány dohledu, mimo jiné zajištěním toho, aby hostitelské orgány dohledu měly patřičnou možnost se vyjádřit ke stanovení politik týkajících se finanční stability a ochrany spotřebitele, čímž bude možno účinněji řešit přeshraniční rizika.

Zavedení obou pilířů je nezbytné pro dosažení synergických účinků, vzájemné posílení dopadu na finanční stabilitu, zajištění plně propojeného rámce dohledu na makro a mikro úrovni. Nemělo by význam posilovat regulaci finančních služeb EU a přitom zachovat systém dohledu, který v průběhu stávající krize vykázal mnoho nedostatků. Zároveň je nutno identifikovat a odstranit rozdíly v provedení právních předpisů Společenství v jednotlivých členských státech, které vyplývají z různých výjimek, odchylek, dodatků nebo nejednoznačných ustanovení ve stávajících směrnicích tak, aby mohl být v celé Evropě všemi orgány dohledu vymezen a používán jeden základní soubor norem (jednotné předpisy). Tento

proces by mohl být tam, kde je to možné, posílen zavedením většího počtu přímo použitelných předpisů na úrovni EU.

Nový evropský rámec finančního dohledu musí být plně odpovědný politickým orgánům EU. Musí vypracovat společnou kulturu dohledu, citlivě zohledňovat zájmy všech členských států – a nutnost vytvoření vyvážených, posílených vztahů, které povedou k důvěře mezi domácími a hostitelskými orgány. Musí se jednat o systém, který bude vycházet z přísných norem dohledu, bude uplatňován stejným způsobem, spravedlivě a jednotně vůči všem účastníkům trhu při respektování nezávislosti orgánů dohledu při výkonu jejich práce.

Touto iniciativou EU nejen reaguje na své výzvy v rámci skupiny G20 týkající se mezinárodních opatření pro vybudování silnějšího, celosvětově jednotnějšího systému regulace a dohledu pro budoucí finanční sektor[3], ale také stanovuje moderní a ucelený regionální rámec, jehož principy by měly být využity na mezinárodní úrovni.

3. EVROPSKÁ RADA PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA (ESRC)

3.1. Zdůvodnění reformy finančního dohledu na makro úrovni

Slabiny stávajícího uspořádání finančního dohledu na makro úrovni se projevily dramatickými důsledky v celosvětovém finančním systému. Finanční nerovnováha, která se v celosvětovém finančním systému před krizí akumulovala, vznikla v důsledku nadměrné expanze úvěrů a prudké inflace cen aktiv při současném obecném podcenění finančních rizik v období trvalého neinflačního hospodářského růstu. Na základě těchto informací se skupina G20 rozhodla posílit opatření na ochranu finanční stability na celosvětové úrovni prostřednictvím nově ustavené Rady pro finanční stabilitu (FSB)[4], která by měla úzce spolupracovat s mezinárodním měnovým fondem (MMF) a vydávat včasná varování před finančními riziky na makro úrovni v celosvětovém měřítku. Vláda USA má zároveň v plánu zřídit vlivný orgán, který bude odpovědný za finanční dohled na makro úrovni nad jejich vlastním finančním systémem.

Podobně EU potřebuje zvláštní orgán, který by byl odpovědný za finanční dohled na makro úrovni nad celým finančním systémem EU a který by identifikoval rizika z hlediska finanční stability a v případě nutnosti vydal varování před riziky a/nebo doporučení pro opatření k řešení těchto rizik. Současná opatření EU kladou příliš malý důraz na finanční stránku na makro úrovni. Finanční analýza na makro úrovni je roztříštěná, prováděná různými orgány na různých úrovních bez jakéhokoliv mechanismu k zajištění varování před finančními riziky na makro úrovni a/nebo toho, že jsou sledována doporučení a na jejich základě prováděna opatření. V době, která předcházela této krizi, nebyla řádně analyzována vzájemně provázaná komplexní tržní rizika, ani nebyly vyvozeny důsledky pro politiku regulace a dohledu. Tato roztříštěná opatření je nutno změnit, protože jak ukázala tato krize, ekonomické náklady selhání finančního dohledu na makro úrovni mohou být obrovské.

---

[3] Viz prohlášení z londýnského setkání na nejvyšší úrovni ze dne 2. dubna 2009.

[4] Následnická organizace Fóra pro finanční stabilitu (FSF).

3.2. Úloha a odpovědnosti ESRC

Komise navrhne, aby ESRC bylo zřízeno jako nový nezávislý orgán, odpovědný za ochranu finanční stability, kterou zajišťuje na evropské úrovni prostřednictvím finančního dohledu na makro úrovni. *Aby mohla tuto úlohu vykonávat, ESRC by měla:*

Úloha ESRC

- shromažďovat a analyzovat všechny informace důležité pro sledování a vyhodnocování potenciálních hrozeb pro finanční stabilitu, které vznikají v důsledku makroekonomického vývoje a vývoje uvnitř finančního systému jako celku,
- identifikovat tato rizika a stanovit pořadí jejich důležitosti,
- vydávat varování před riziky v případě, že se rizika jeví jako významná,
- v případě nutnosti vydávat doporučení ohledně opatření, která by se měla přijmout v reakci na zjištěná rizika,
- sledovat plnění opatření požadovaných na základě varování a doporučení a
- efektivně působit jako prostředník mezi MMF, FSB a protějšky ze třetích zemí.

Hlavním úkolem ESRC by mělo být posuzování stability v celém finančním systému EU v souvislosti s makroekonomickým vývojem a obecnými tendencemi na finančních trzích. V případě předpokládaných významných rizik pro stabilitu by ESRC vydávala včasná varování a tam, kde je to vhodné, by vydávala doporučení pro nápravná opatření. Varování a doporučení vydaná ESRC by mohla mít obecnou povahu nebo by se mohla týkat jednotlivých členských států, přičemž byla stanovena lhůta pro příslušnou politickou odpověď. Tato varování a/nebo doporučení by byla předávána prostřednictvím Rady ve složení pro hospodářské a finanční věci a/nebo nových evropských orgánů dohledu. ESRC by byla rovněž odpovědná za sledování, zda jsou její doporučení plněna na základě zpráv podávaných adresáty doporučení.

ESRC by neměla žádné právně závazné pravomoci. Avšak předpokládá se, že by ESRC měla na adresáty varování/doporučení významný vliv díky vysoké kvalitě svých analýz a díky účasti všech guvernérů centrálních bank EU, orgánů dohledu a Komise na její práci. Adresáti varování a doporučení by na ně tedy měli reagovat, ledaže by případnou nečinnost náležitě zdůvodnili. Reakce na varování a doporučení by tedy byla zajištěna mechanismem „konej nebo podej vysvětlení“. ESRC by v každém případě na základě svého vlastního posouzení rozhodovala, zda by doporučení mělo být vedeno jako důvěrné nebo mělo být zveřejněno. Nicméně, s přihlédnutím ke skutečnosti, že doporučení ESRC by nebyla závazná, mělo by jejich zveřejnění zvýšit jejich účinnost.

ESRC by byla plně odpovědná Radě a Evropskému parlamentu. Tato odpovědnost by se projevovala ve formě pravidelných zpráv těmto orgánům (tj. podávaných alespoň jednou za dva roky). Častější podávání zpráv by bylo pravděpodobné v případě rozsáhlé finanční krize, ačkoliv je nutno poznamenat, že ESRC by neměla žádnou přímou odpovědnost v oblasti řešení krizí.

3.3. Složení a fungování ESRC

Centrální banky by měly mít vedoucí úlohu ve finančním dohledu na makro úrovni. Hlavní odpovědností centrálních bank je udržení měnové a finanční stability. Analýza nutná pro plnění finančních úkolů na makro úrovni může částečně vycházet z hospodářských a měnových analýz prováděných centrálními bankami za účelem stanovení měnové politiky, přestože by byly rovněž potřebné další informace a analýza zranitelnosti finančního systému. Centrální banky mají kromě toho klíčovou funkci záchranné finanční sítě prostřednictvím své úlohy věřitele poslední instance. Jelikož ochrana finanční stability je základní odpovědností centrálních bank, Komise navrhne, aby v ESRC byli guvernéři centrálních bank 27 členských států a předseda ECB. Účast v ESRC nemá vliv na stávající odpovědnost za finanční stabilitu.

Účast orgánů finančního dohledu na mikro úrovni na práci ESRC je rovněž nepostradatelná. Ze vzájemné provázanosti finančních institucí a trhů jasně vyplývá, že sledování a posuzování potenciálních systémových rizik by mělo vycházet ze širokého souboru příslušných makroekonomických a mikrofinančních údajů a ukazatelů. Orgány finančního dohledu na mikro úrovni mají podrobné znalosti o vývoji na finančních trzích a ve velkých firmách a budou mít rozhodující informace pro posouzení rizik stability. Z těchto důvodu by měli být v ESRC rovněž zastoupeni předsedové tří evropských orgánů dohledu ESFS a také vysocí představitelé vnitrostátních orgánů dohledu. Aby bylo zajištěno, že ESRC bude fungovat efektivně, bylo by členství orgánů dohledu v ESRC omezeno na tři předsedy evropských orgánů dohledu. Avšak guvernér každé centrální banky by měl být doprovázen jedním vysokým představitelem vnitrostátních orgánů dohledu v úloze pozorovatele (tj. vzorec 1+1). Zástupce doprovázející guvernéra centrální banky by mohl být na každém zasedání jiný v závislosti na projednávaných otázkách v ESRC, zejména v případě členských států, ve kterých existuje několik orgánů dohledu.

Jeden člen Komise by byl také členem ESRC, zejména z důvodu odpovědnosti Komise za makroekonomický dozor, která vyplývá ze Smlouvy. Pravidelně sleduje a analyzuje makroekeonomický vývoj a politiky a identifikuje finanční rizika na makro úrovni. Má jak nezbytné znalosti týkající se jednotlivé země, tak celoevropskou perspektivu, a byl by tak přínosem pro práci ESRC.

Účast ministrů financí v ESRC by mohla být vnímána tak, že zamlžuje její úlohu při poskytování nezávislé technické analýzy finančních rizik na makro úrovni. Avšak vzhledem k tomu, že rozpočtové a/nebo daňové politiky mohou zesílit nebo zmírnit rizika pro finanční stabilitu, předseda Hospodářského a finančního výboru (HFV) by zastupoval ministry financí jako pozorovatel na zasedáních ESRC. To by také odráželo úlohu ministrů financí při řešení krizí a zajistilo hladký tok informací mezi ESRC a politickými orgány.

Zasedání ESRC by se konala nejméně čtvrtletně s tím, že v období napětí ve finančním systému by se konala častěji. Všichni členové a pozorovatelé ESRC by měli právo se těchto zasedání zúčastnit a promluvit na nich. Avšak pro zjednodušení procesu rozhodování by měli hlasovací právo pouze členové ESRC, tj. pouze předseda ECB, guvernéři centrálních bank členských států, předsedové evropských orgánů dohledu a člen Komise. Hlasy by nebyly vážené a rozhodnutí by byla přijímána prostou většinou.

V souladu s doporučením uvedeným v de Larosièrově zprávě by předsedou ESRC měl být prezident ECB (v takovém případě, protože předseda ESRC je nezávislý, by měl být členem i viceprezident ECB). Jelikož předseda pochází z centrální banky v rámci eurosystému, bylo by vhodné, aby místopředseda byl zvolen z řad členských států mimo eurozónu.

Měl by být ustaven malý řídící výbor sestávající z předsedy a místopředsedy ESRC, pěti dalších členů ESRC z centrálních bank, předsedů nových evropských orgánů dohledu a člena Komise, který by připravoval a zajišťoval efektivní zasedání ESRC. Kromě toho by měl být ustaven poradní technický výbor, jehož úkolem by byla podpora ESRC zahrnující zpracování podrobné technické analýzy otázek finanční stability. Bylo by vhodné, aby se ESRC při plnění svých úkolů obracela se žádostí o stanoviska i na zúčastněné strany ze soukromého sektoru včetně zástupců spotřebitelů. ECB poskytne ESRC sekretariát a analytickou, administrativní a logistickou podporu.

ESRC by v souvislosti se systémem včasného varování na celosvětové úrovni úzce spolupracovala s MMF, FSB a protějšky ze třetích zemí, například upozorňováním na potenciální rizika v celosvětovém finančním systému mimo EU. Tímto způsobem by ESRC měla zvýšit vliv EU v jakémkoli celosvětovém systému varování před riziky.

Složení Evropské rady pro systémová rizika (ESRC)

Členové:

- předseda: prezident ECB,
- místopředseda (volený členy ESRC),
- guvernéři 27 národních centrálních bank,
- viceprezident ECB,
- předsedové tří evropských orgánů dohledu,
- člen Evropské komise.

Pozorovatelé:

- zástupce vnitrostátních orgánů dohledu doprovázející guvernéra centrální banky podle vzorce 1+1,
- předseda EFC.

3.4. Právní základ ESRC

Jedině na základě opatření, která náležitě zohledňují vzájemnou provázanost mezi finančními riziky na mikro a makro úrovni mohou všechny zúčastněné strany, např. finanční instituce, investoři a spotřebitelé, získat dostatečnou důvěru, aby se zapojily do přeshraničních finančních aktivit. V minulosti byl finanční dohled příliš často zaměřen výhradně na mikro úroveň, kdy orgány dohledu posuzovaly rozvahy jednotlivých finančních institucí bez patřičného zohlednění vzájemného působení mezi institucemi navzájem a mezi institucemi a širším finančním systémem. Zohlednění této širší perspektivy je odpovědností orgánů dohledu na makro úrovni. Tyto orgány dohledu musí sledovat a posuzovat potenciální rizika pro finanční stabilitu vyplývající z vývoje, která mohou mít dopad na úrovni odvětví nebo na úrovni finančního systému jako celku. Řešením těchto rizik by se ESRC stala základním stavebním kamenem integrované struktury dohledu EU nutné pro podporu včasných a jednotných politických reakcí členských států, čímž by se zabránilo rozdílným přístupům a zlepšilo fungování vnitřního trhu. Kromě toho bude ESRC jako nedílná součást právního a

institucionálního rámce napomáhat jednotnému, ucelenému a účinnému provádění a uplatňování předpisů Společenství týkajících se přeshraničních finančních služeb.

Po zvážení řady možností považuje Komise za vhodné, aby ESRC byla zřízena na základě článku 95 Smlouvy o ES jako orgán bez právní subjektivity. Tento právní základ by ESRC umožňoval, aby splňovala výše popsanou charakteristiku a měla pověření pokrývající celý finanční sektor bez výjimky včetně pojišťovnictví. Dále by ESRC spolu s ESFS umožňoval vytvoření společného inovačního rámce finančního dohledu, přičemž by zůstalo zachováno jednoznačné rozlišení odpovědností mezi ESRC a ostatními orgány. Tento výběr právního základu nebrání delegování povinností na ECB, pokud jde o úkoly ESRC vyplývající z aktu přijatého na základě čl. 105 odst. 6 Smlouvy o ES.

4. EVROPSKÝ SYSTÉM ORGÁNŮ FINANČNÍHO DOHLEDU (ESFS)

4.1. Zdůvodnění reformy finančního dohledu na mikro úrovni

V oblasti finančního dohledu na mikro úrovni se EU dostala na hranice svých možností ohledně toho, čeho lze dosáhnout na základě současného postavení evropských výborů orgánů dohledu[5] (výborů 3. úrovně), které zůstávají poradními orgány Komise. Přes velký počet zlepšení v těchto výborech nemůže EU zůstat v situaci, kdy neexistuje žádný mechanismus, který by zajistil, že vnitrostátní orgány dohledu přijmou nejlepší možná rozhodnutí ohledně dohledu nad institucemi, které působí přes hranice, kdy je nedostatečná spolupráce a výměna informací mezi vnitrostátními orgány dohledu; kdy společné opatření vnitrostátních orgánů dohledu vyžaduje mimořádné úsilí, aby se zohlednily rozdílné požadavky na regulaci a dohled; kdy řešení na vnitrostátní úrovni jsou nejčastěji jedinou proveditelnou možností reakce na evropské problémy a kdy existuje množství různých výkladů stejného právního textu. Nový Evropský systém finančního dohledu (ESFS) bude navržen tak, aby uvedené nedostatky překonal a poskytl systém, který je v souladu s cílem stabilního a jednotného finančního trhu finančních služeb EU a který spojuje vnitrostátní orgány dohledu do silné sítě Společenství.

4.2. Úloha a odpovědnosti ESFS

ESFS by se proto měl stát funkční evropskou sítí se sdílenými a vzájemně se posilujícími odpovědnostmi. Na úrovni EU by tři stávající výbory orgánů dohledu byly nahrazeny třemi novými evropskými orgány dohledu, tj. Evropským orgánem pro bankovnictví (EBA), Evropským orgánem pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) a Evropským orgánem pro cenné papíry (ESA), přičemž každý z těchto orgánů by měl právní subjektivitu. Tyto nové evropské orgány dohledu převezmou všechny úkoly stávajících výborů orgánů dohledu[6], ale kromě toho budou mít rozšířené odpovědnosti, definované pravomoci a větší autoritu (viz níže). Přispěly by rovněž k vypracování jednotného souboru harmonizovaných předpisů, zlepšily dohled nad institucemi působícími přes hranice vypracováním společných požadavků a koncepcí týkajících se dohledu a pomáhaly řešit možné spory mezi vnitrostátními orgány dohledu.

---

[5] Evropský výbor orgánů bankovního dohledu (CEBS), Evropský výbor orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním (CEIOPS) a Evropský výbor regulátorů trhů s cennými papíry (CESR), které jsou také běžně známé jako „výbory 3. úrovně Lamfalussyho procesu“.

[6] Např. poskytování technického poradenství Evropské komisi.

Střed zájmu každodenního dohledu by nadále zůstal na vnitrostátní úrovni a vnitrostátní orgány dohledu by zůstaly odpovědné za dohled nad jednotlivými subjekty, např. s ohledem na kapitálovou přiměřenost. To prozatím odráží současnou situaci, kdy finanční prostředky na záchranu finančních institucí zůstávají na úrovni členských států a na vnitrostátních daňových poplatnících, jak ukázala současná krize. U přeshraničních institucí budou základním pilířem systému dohledu kolegia orgánů dohledu, která se právě zřizují[7]. Měly by hrát důležitou úlohu při zajišťování vyváženého toku informací mezi domácími a hostitelskými orgány. Evropské orgány dohledu by se měly jako pozorovatelé zúčastňovat zasedání kolegií orgánů dohledu s cílem přispět ke vzniku společné kultury dohledu a jednotných postupů dohledu. Pokud bude ESFS zřízen v souladu s výše uvedenými zásadami, bude spojovat výhody zastřešujícího evropského rámce finančního dohledu se zkušenostmi místních orgánů dohledu, které jsou nejblíže institucím působícím v jejich pravomoci.

Aby ESFS fungoval efektivně, budou potřebná doprovodná opatření a změny v odvětvových právních předpisech pro zajištění harmonizovanějšího souboru finančních předpisů. Cílem bude větší harmonizace předpisů, které mají být uplatňovány orgány dohledu, a také větší jednotnost ve vnitrostátních pravomocech a dostupných sankcích. K později uvedenému předloží Komise návrhy na podzim.

Pro dosažení svých cílů budou nové evropské orgány dohledu muset být vybaveny tak, aby plnily následující funkce:

1) Zajištění jednotného souboru harmonizovaných předpisů

Orgány:

– vypracují závazné technické normy v konkrétních oblastech a na základě kritérií, která budou specifikována v právních předpisech Společenství (např. normy pro dohled pro kolegia orgánů dohledu a technické normy pro validaci interního modelu). Tyto normy se uplatní ve stanoveném časovém období za předpokladu, že je Komise schválí bez námitek, a

– navrhnou výkladové pokyny, které by příslušné vnitrostátní orgány používaly při přijímání individuálních rozhodnutí, zejména pokud jde o vydávání licencí a dohled nad finančními institucemi.

2) Zajištění jednotného uplatňování předpisů EU

I v případě jednotného souboru harmonizovaných pravidel může jejich uplatňování občas vést k různým názorům na používání právních předpisů Společenství. Evropské orgány dohledu by proto měly v případech jasně popsaných v právních předpisech Společenství mít prostředky k zajištění jejich jednotného uplatňování.

– *Neshody mezi vnitrostátními orgány dohledu*

V případě rozdílných názorů mezi vnitrostátními orgány dohledu by evropské orgány dohledu měly zprostředkovat dialog a pomoci orgánům dohledu dosáhnout společné dohody. Jestliže by po dohodovacím jednání nebyly vnitrostátní orgány dohledu schopny dosáhnout dohody, evropské orgány dohledu by měly věc vyřešit rozhodnutím. V tomto případě by se však

[7] U velkých finančních skupin v EU kolegia buď již existují nebo se zřizují v roce 2009.

jednoznačně jednalo o poslední možnost, jelikož ve většině případů by příslušné vnitrostátní orgány měly být schopny dosáhnout dohody v dohodovacím řízení.

– *Zjevné porušení právních předpisů Společenství*

Měl by být rovněž zaveden mechanismus pro řešení situace, kdy se vnitrostátní orgán dohledu zjevně chová v rozporu se stávajícími právními předpisy Společenství. Evropské orgány dohledu buď ze své vlastní iniciativy, nebo na základě žádosti jednoho nebo více vnitrostátních orgánů dohledu nebo Komise by záležitost vyšetřily, a v případě potřeby by přijaly doporučení týkající se opatření určeného příslušnému vnitrostátnímu orgánu dohledu.

V rámci obecné povinnosti dodržovat právní předpisy Společenství by byl vnitrostátní orgán vyzván, aby ve stanovené lhůtě vyhověl doporučení. Ve vzácném případě, kdy by situace přetrvávala, by evropské orgány dohledu informovaly o tomto konkrétním případu Komisi. Komise by mohla krátce po přijetí doporučení evropských orgánů dohledu přijmout rozhodnutí, které by požadovalo, aby vnitrostátní orgán dohledu buď přijal konkrétní opatření nebo se zdržel určité činnosti, aby byla zajištěna naprostá shoda s *acquis communautaire* v oblasti finančních služeb.

Za účelem zabránění nečinnosti ve vztahu k uplatňování právních předpisů Společenství nebo zdržování opatření ze strany vnitrostátních orgánů dohledu nebo v případě potřeby přijmout urychleně opatření by evropské orgány dohledu mohly mít také pravomoc přijímat rozhodnutí přímo použitelná na finanční instituce v souvislosti s požadavky právních předpisů Společenství, které se týkají finančního dohledu nad finančními institucemi a trhy a rovněž stability finančního systému. Tato rozhodnutí by neměla vliv na zahájení řízení pro porušení práva ze strany Komise vůči členským státům.

3) Zajištění společné kultury dohledu a jednotných postupů dohledu

Nové evropské orgány dohledu vybudují společnou evropskou kulturu dohledu a jednotné postupy dohledu, např. vypracováním společných programů školení a prostřednictvím účasti na zasedáních kolegií orgánů dohledu v roli pozorovatele. Mohly by také podporovat delegování úkolů a odpovědností z jednoho vnitrostátního orgánu dohledu na jiný.

4) Plné pravomoci dohledu u některých specifických subjektů

Evropské orgány dohledu budou odpovědné za schvalování některých subjektů celoevropského rozsahu a dohled nad nimi. Jedná se např. o ratingové agentury a evropská zúčtovací střediska s ústřední smluvní stranou. Tyto odpovědnosti by mohly zahrnovat pravomoci, jako vyšetřování, kontroly na místě a rozhodnutí týkající se dohledu. Tyto odpovědnosti by byly vymezeny v odvětvových právních předpisech (např. nařízení o ratingových agenturách). Kromě zlepšení účinnosti dohledu by vytvoření „jednoho místa pro všechno“ pro tyto instituce, které jsou předmětem dohledu, mohlo zlepšit také efektivitu. Evropské orgány dohledu by se mohly také podílet na finančním posuzování fúzí a akvizic evropských podniků v celém finančním sektoru[8].

[8] Komisi by zůstala výlučná pravomoc uplatňovat předpisy EU týkající se státní podpory a u fúzí na úrovni Společenství posuzovat hlediska hospodářské soutěže těchto transakcí v souladu s nařízením ES o fúzích.

5) Zajištění koordinované reakce na krizové situace

Evropské orgány dohledu by měly mít významnou koordinační úlohu v krizových situacích: měly by usnadňovat spolupráci a výměnu informací mezi příslušnými orgány, v případě potřeby vystupovat v roli prostředníka, ověřovat spolehlivost informací, které by měly být dostupné všem stranám, a pomáhat příslušným orgánům definovat a realizovat správná rozhodnutí. V posledním případě zavedení evropského pověření do poloviny roku 2009 umožní vnitrostátním orgánům při výkonu jejich povinností zohlednit znepokojení ohledně finanční stability v jiných členských státech. V této souvislosti je pro posílení důvěry mezi vnitrostátními orgány a lepší fungování ESFS klíčový pokrok v mechanismu pro sdílení odpovědnosti a řešení problémů. V této oblasti je nutno postoupit dopředu co nejdříve. Ve zvláštních krizových situacích by evropské orgány dohledu mohly mít pravomoc přijímat některá mimořádná rozhodnutí (např. ohledně krátkých prodejů). Rozsah těchto mimořádných postupů by byl vymezen v právních předpisech Společenství.

6) Shromažďování finančních informací na mikro úrovni

Evropské orgány dohledu by měly být odpovědné za shromažďování všech důležitých finančních informací na mikro úrovni pocházejících od vnitrostátních orgánů dohledu. Za tímto účelem by evropské orgány dohledu měly zřídit a spravovat ústřední evropskou databázi. Informace by byly k dispozici příslušným orgánům v kolegiích orgánů dohledu a mohly by být zasílány v souhrnném a/nebo anonymním formátu ESRC (viz část 5). Za tímto účelem může vzniknout potřeba pozměnit současné odvětvové právní předpisy.

7) Převzetí mezinárodní úlohy

Aniž by byly dotčeny institucionální pravomoci evropských orgánů, mohly by evropské orgány dohledu hrát určitou úlohu, pokud jde o mezinárodní činnosti včetně technických opatření s mezinárodními organizacemi a se správami třetích zemí na této úrovni. Evropské orgány dohledu by mohly také pomáhat Komisi při přípravě rozhodnutí o rovnocennosti týkajících se režimu dohledu ve třetích zemích.

8) Ochranná opatření

Rámec pro výkon výše uvedených pravomocí bude vyčerpávajícím způsobem a v přesných podrobnostech specifikován v příslušných odvětvových právních předpisech. Delegování těchto pravomocí bude plně v souladu s články 226 a 228 Smlouvy. Aniž by bylo dotčeno uplatňování práva Společenství a vzhledem k potenciálním závazkům z něho vyplývajícím pro členské státy, rozhodnutí podle výše uvedeného mechanismu nebudou přímo zasahovat do fiskální odpovědnosti členských států. Kromě toho jakékoli rozhodnutí evropských orgánů dohledu nebo Komise musí být předmětem přezkoumání ze strany soudů Společenství.

4.3. Složení a provozní struktura ESFS

Výše popsaný síťový přístup k dohledu, kdy evropské orgány dohledu spolupracují s vnitrostátními orgány dohledu, je navržen v souladu s de Larosièrovou zprávou na rozdíl od řešení, jako je úplná centralizace dohledu na úrovni EU, ke kterému není názorová shoda. Avšak vzhledem k naléhavé potřebě zlepšit kvalitu a jednotnost dohledu v Evropě považuje Komise za nutné urychlit přípravné práce navržené de Larosièrovou skupinou tak, aby zdokonalený rámec fungoval v roce 2010.

Komise uznává, že v mnoha zemích na světě probíhá bouřlivá debata – zatím bez závěru – o nejvhodnější struktuře dohledu, přičemž možnosti jsou následující: i) jeden jednotný orgán dohledu pro všechna odvětví, ii) zvláštní orgány dohledu pro finanční dohled a pro dohled nad podnikatelskou činností pro všechny finanční instituce dohromady (tzv. model „dvou vrcholů“) a iii) odvětvový přístup (tj. zvláštní orgány dohledu pro bankovnictví, pojišťovací společnosti a obchodování s cennými papíry). Podle názoru Komise je však v tomto okamžiku žádoucí zachovat na evropské úrovni posledně jmenovanou koncepci a stavět na stávajících strukturách za předpokladu, že neexistuje přesvědčivý důkaz pro to, že jiné struktury by byly pro konkrétní pravomoci navrhované pro evropské orgány dohledu efektivnější. Tyto pravomoci většinou nezahrnují přímý dohled a proto na ně nelze nutně uplatnit argumenty a důkazy předkládané ve vnitrostátních diskusích. Z těchto důvodů Komise navrhne, aby se vycházelo ze stávající struktury a v případě nutnosti byl umožněn její postupný vývoj s přezkumem po stanoveném počtu let.

V rámci navrhované struktury bude však meziodvětvová spolupráce naprosto nezbytná, aby byly zohledněny příslušné tržní tendence a realita. V rozsahu, ve kterém bude pokračovat sbližování odvětví, by tři evropské orgány dohledu a zástupce Komise potřebovaly stále více vyhodnotit jednotlivé odvětvové režimy s cílem identifikovat společné zásady a pochopit možné rozdíly. Do struktury by tedy měl být formálně zaveden zastřešující řídící výbor pro zajištění vzájemného porozumění, spolupráce a jednotného přístupu k dohledu mezi třemi novými evropskými orgány dohledu při řešení meziodvětvových problémů, včetně finančních konglomerátů, a zajištění stejných podmínek pro všechny zúčastněné. Kromě toho by každý evropský orgán dohledu měl mít možnost zúčastňovat se na zasedáních evropských orgánů dohledu jako pozorovatel.

Každý nový orgán by měl dozorčí radu sestávající ze zástupců nejvyšší úrovně z příslušných vnitrostátních orgánů dohledu, jejímž předsedou by byl předseda příslušného evropského orgánu dohledu. Zástupci Komise, ESRC a příslušné orgány dohledu ze zemí ESVO – EHP by měli být v dozorčí radě zastoupeni jako pozorovatelé. Nemohli by se však zúčastňovat žádných jednání týkajících se jednotlivých institucí. V souladu se současnou praxí by měla být rovněž ustavena správní rada, která by řešila obecné provozní záležitosti (rozpočet apod.), a ve které by byla zastoupena Komise. Předsedové a generální tajemníci evropských orgánů dohledu by měli být nezávislí profesionálové na plný úvazek. Předseda bude jmenován na základě otevřené soutěže. Jmenování by bylo potvrzeno Evropským parlamentem a mělo by platit po dobu pěti let.

Složení Evropského systému orgánů finančního dohledu

I. Řídící výbor

– zástupci tří evropských orgánů dohledu a Komise

II. Tři evropské orgány dohledu [Evropský orgán pro bankovnictví (EBA), Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA), a Evropský orgán pro cenné papíry (ESA)]:

Dozorčí rada každého evropského orgánu dohledu:

– předseda evropských orgánů dohledu, a

– předsedové příslušných vnitrostátních orgánů dohledu.

Pozorovatelé:

– zástupce Komise,

– zástupce ESRC a

– zástupce příslušného vnitrostátního orgánu dohledu z každé země ESVO – EHP.

Správní rada každého evropského orgánu dohledu:

– zástupci příslušných vnitrostátních orgánů dohledu a Komise.

III. Vnitrostátní orgány dohledu

Dozorčí rada by se měla scházet pravidelně a v období krize by měla probíhat další zasedání. Rozhodnutí evropských orgánů dohledu o technických předpisech by byla přijímána v rámci rady kvalifikovanou většinou na základě vah členských států podle Smlouvy. Měla by být zvážena samostatná opatření týkající se jiných funkcí evropských orgánů dohledu. Například rozhodnutí o uplatňování stávajících zákonů by měla být přijímána prostou většinou podle zásady „jedna osoba, jeden hlas“.

Každý evropský orgán dohledu by měl svůj vlastní rozpočet, který by byl předmětem absolutoria uděleného Evropským parlamentem. Jejich zdroje by mohly pocházet z rozpočtu EU i z jiných zdrojů, např. příspěvků vnitrostátních orgánů dohledu. Všechny rozpočty by musely být úměrné povinnostem a zajišťovat nezávislost. Evropské orgány dohledu by měly strukturovaným způsobem vystupovat v roli prostředníka mezi všemi zúčastněnými stranami včetně spotřebitelů.

Klíčové bude zajištění nezávislosti těchto evropských orgánů dohledu. Měly by mít nejvyšší stupeň nezávislosti vůči vnitrostátním orgánům jiným než orgánům dohledu a vůči evropským orgánům, které by neměly zasahovat do rozhodnutí evropských orgánů dohledu. Evropské orgány dohledu by však byly plně odpovědné Radě, Evropskému parlamentu a Komisi. Transparentnost by byla klíčovým nástrojem fungování a evropské orgány dohledu by musely v častých intervalech podávat oficiální zprávy evropským orgánům (např. nejméně každého půlroku).

4.4. Právní základ ESFS

Právním základem pro vytvoření evropských orgánů dohledu by mělo být ustanovení Smlouvy o ES, které představuje konkrétní právní základ politiky, kterou budou muset provádět.

V důsledku finanční a hospodářské krize vznikla rizika pro stabilitu vnitřního trhu. Obnovení a udržení stabilního a spolehlivého systému je absolutně nezbytným předpokladem pro zachování důvěry a soudržnosti na vnitřním trhu, a tedy zachování a zlepšení podmínek pro vytvoření plně integrovaného a fungujícího vnitřního trhu v oblasti finančních služeb. Kromě toho hlubší a integrované finanční trhy nabízejí lepší možnosti diverzifikace financování a rizik, čímž přispívají ke zlepšení kapacity ekonomik absorbovat nárazy. Finanční integrace a stabilita se tedy navzájem posilují.

Zřízení ESFS a tří evropských orgánů dohledu bude doprovázeno vypracováním jednotných předpisů, které zajistí jednotné uplatňování předpisů v EU a tím přispějí k fungování vnitřního trhu. Úkolem evropských orgánů dohledu bude pomáhat vnitrostátním orgánům s jednotným výkladem a uplatňováním předpisů Společenství.

Soudní dvůr potvrdil[9], že článek 95 Smlouvy o ES týkající se přijímání opatření pro zavedení a fungování vnitřního trhu je vhodným právním základem pro zřízení „*subjektu Společenství pověřeného přispívat k uskutečnění procesu harmonizace*“, když jsou úkoly delegované na takový subjekt úzce spojené s předmětem aktů pro sblížení vnitrostátních právních předpisů.

Úkoly, které mají být delegovány na evropské orgány dohledu, jsou tak úzce spojeny s opatřeními provedenými v reakci na finanční krizi a s opatřeními oznámenými ve sdělení nazvaném „*Urychlit oživení evropské ekonomiky*“, že mohou podle judikatury Soudního dvora být zřízeny na základě článku 95 Smlouvy o ES.

5. SPOLUPRÁCE MEZI ESFS A ESRC

Navrhovaný rámec pro dohled EU může fungovat pouze za předpokladu, že ESRC a ESFS budou účinně spolupracovat. Cílem reformy je vlastně zajistit lepší vzájemnou součinnost finančního dohledu na makro a mikro úrovni. Při plnění své úlohy orgánu finančního dohledu na makro úrovni by ESRC potřebovala včasný přísun harmonizovaných údajů na mikro úrovni, zatímco finanční dohled na mikro úrovni prováděný vnitrostátními orgány by těžil ze znalostí ESRC o finančním prostředí na makro úrovni. Závazné postupy pro spolupráci a výměnu informací mezi mikro a makro úrovní by měly klíčovou důležitost, pokud se chceme vyhnout nástrahám z minulosti.

Aby ESRC mohla identifikovat rizika pro stabilitu finančního systému EU a stanovit pořadí jejich důležitosti, musela by: i) od ESFS obdržet příslušné finanční údaje na mikro úrovni – zejména o velkých a komplexních přeshraničních skupinách a ii) mít možnost zahájit průzkumy *ad-hoc* u specifických otázek vyžadující přímý vstup od vnitrostátních orgánů dohledu a/nebo hospodářských subjektů na trhu. Komise navrhne, aby nezbytné informace byly předávány evropským orgánům dohledu ze strany vnitrostátních orgánů dohledu při uplatňování předpisů zřizujících nové evropské orgány dohledu. Pravomoci obdržet veškeré informace důležité pro finanční stabilitu by mohly být ESRC přisouzeny prostřednictvím kombinace právních nástrojů zřizujících ESRC a právních nástrojů zřizujících nové evropské orgány dohledu. Mezitím by nařízení zřizující nové evropské orgány dohledu vyžadovala, aby periodicky (např. měsíčně) poskytovaly ESRC souhrnné a důležité anonymní jednotlivé údaje o všech finančních institucích a trzích, ale zejména o velkých a komplexních přeshraničních skupinách. Vzhledem k citlivosti těchto údajů a informací by bylo zajištění nezbytného utajení při spolupráci mezi ESRC a ESFS naprosto klíčové a měla by existovat příslušná právní ochranná opatření. Kromě toho by se předpokládala účast zástupců ESRC jako pozorovatelů, aby kolegia obdržela aktuální informace o finančním prostředí na makro úrovni, ve kterém jednotlivé instituce působí.

---

[9] Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-217/04, bod 44.

6. ZÁVĚR

Komise vyzývá Evropskou radu, aby:

- schválila vytvoření nové Evropské rady pro systémová rizika (ESRC), jejímž předsedou by byl prezident ECB a jejímiž členy by byli guvernéři národních centrálních bank, předsedové tří evropských orgánů dohledu a člen Evropské komise. Vnitrostátní orgány dohledu a předseda Hospodářského a finančního výboru by se rovněž měli úzce podílet na práci ESRC,

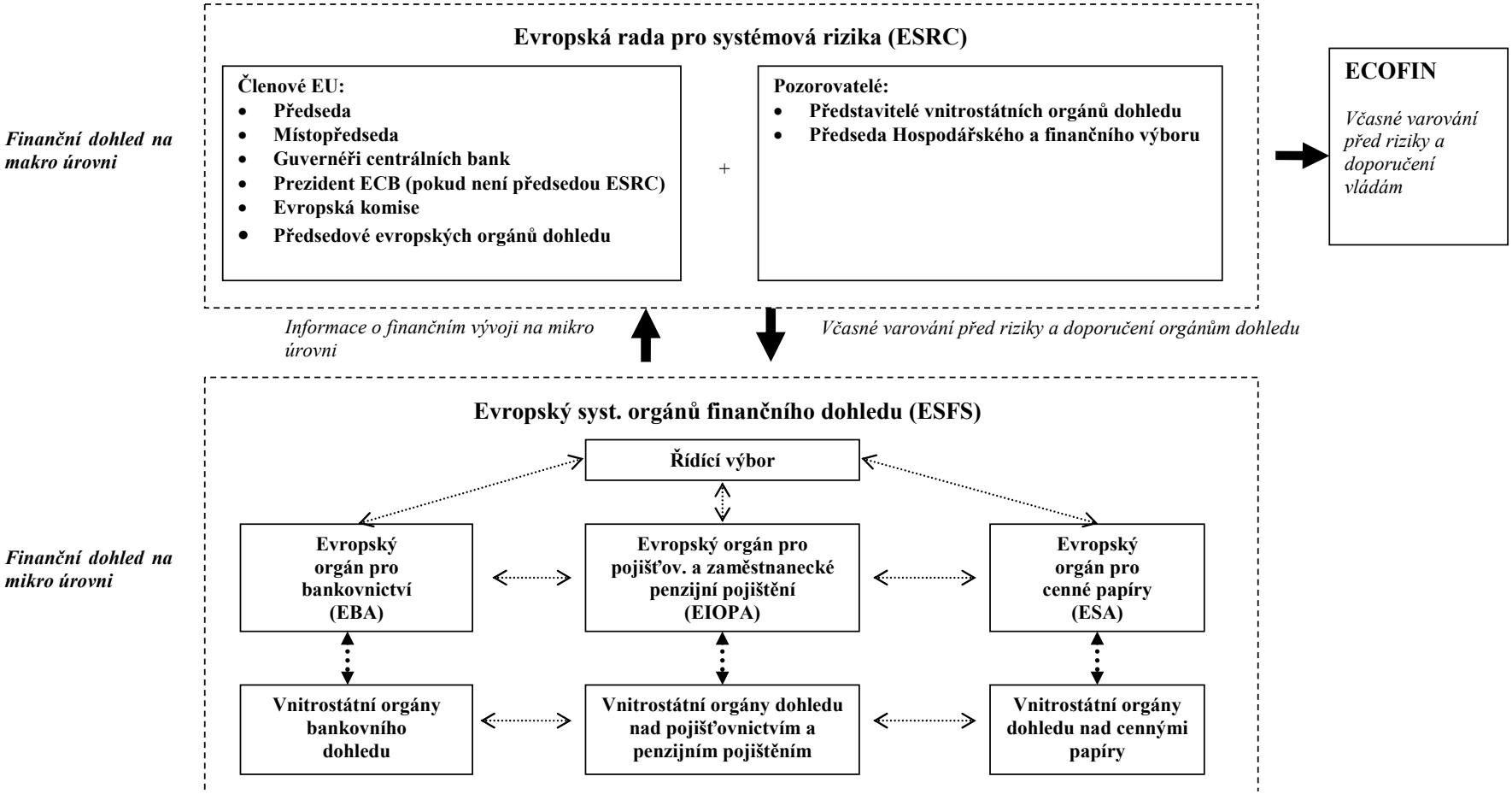
- schválila, že ESRC bude pověřena trvalým posuzováním stability finančního systému jako celku a bude vybavena potřebnou pravomocí, aby zajistila včasná varování/ doporučení k nápravnému opatření a sledovala reakce,

- schválila zřízení nového Evropského systému orgánů finančního dohledu (ESFS) složeného ze tří nových evropských orgánů dohledu pracujících v síti s vnitrostátními orgány dohledu s cílem vypracovat společné koncepce dohledu nad všemi finančními firmami, chránit spotřebitele finančních služeb a přispět k vypracování jednotného souboru harmonizovaných předpisů. ESFS by měl mimo jiné navrhnout technické normy, pomoci zajistit jednotné uplatňování právních předpisů Společenství a řešit spory mezi orgány dohledu,

- zdůraznila důležitost opravdu integrovaného přístupu k evropskému finančnímu dohledu: potřebu silné vzájemné součinnosti mezi ESRC a ESFS včetně výměny finančních informací na mikro úrovni důležitých pro finanční analýzu na makro úrovni, ochotu příslušných stran reagovat na varování před riziky a/nebo doporučení k nim, a potřebu, aby ESRC vystupovala jako prostředník ve vztahu k mezinárodním institucím, zejména FSB a MMF,

- uvítala záměr Komise předložit v co nejkratší době návrhy na změny právních předpisů s cílem zavést nový rámec pro dohled v EU na základě směrů vytyčených v tomto sdělení a po dalších konzultacích se zúčastněnými stranami tak, aby nezbytná opatření byla přijata včas na to, aby obnovený rámec mohl fungovat v průběhu roku 2010,

- kromě toho podpořila urychlení prací na vybudování komplexního přeshraničního rámce pro zdokonalení systémů Evropské unie na řešení finanční krize včetně systémů záruk a sdílení odpovědnosti.

Příloha:

Nový evropský rámec pro ochranu finanční stability