

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 2.6.2010
SEK(2010) 679

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se mění nařízení (ES) č. 1060/2009 o ratingových agenturách

{KOM(2010) 289 v konečném znění}
{SEK(2010) 678}

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Základním prvkem nařízení o ratingových agenturách je zavedení režimu vnějšího dohledu, v jehož rámci budou evropské regulační orgány dohlížet na vydávání ratingů ratingovými agenturami¹. Nařízení o ratingových agenturách zavedlo systém dohledu založený na kolegiích příslušných orgánů členských států, který všem dotyčným příslušným orgánům umožňuje účast v postupu registrace ratingové agentury nebo skupiny ratingových agentur a dohledu nad nimi, ačkoli konečné rozhodnutí vždy přijímá příslušný orgán domovského členského státu. Rámec dohledu nad ratingovými agenturami byl jedním z nejobtížnějších předmětů jednání mezi Radou a Parlamentem, která byla úspěšně ukončena dne 23. dubna 2009. De Larosièreova zpráva z března 2009, po níž následovalo sdělení Komise ze dne 27. května 2009, otevřela na politické úrovni možnost vytvořit agenturu Společenství, která by se zabývala otázkami překračujícími rámec ratingových agentur. Kompromisní řešení ohledně nařízení o ratingových agenturách již předpokládalo potřebu přezkoumat ustanovení tohoto nařízení o dohledu s přihlédnutím k novému vývoji na politické úrovni. Návrh Komise týkající se nové struktury dohledu v Evropě, který zřizuje tři evropské orgány dohledu, změnil situaci. Rada se v prosinci 2009 rozhodla svěřit pravomoci přímého dohledu nad ratingovými agenturami v zásadě novému orgánu ESMA².

Není to však jen politický postoj, který upřednostňuje možnost zvážit centralizovanější dohled EU nad ratingovými agenturami. Fakta jasně naznačují, že by takový přístup lépe odpovídal obchodním zvláštnostem tohoto odvětví:

- i) mobilita ratingové služby, kterou lze snadno poskytovat z různých míst (např. německý analytik působící v londýnské kanceláři francouzské ratingové agentury, která vypracovává rating italské firmy);
- ii) přeshraniční vliv ratingů na uživatele nacházející se mimo zeměpisné hranice určité jurisdikce (např. ratingy vydané japonskou ratingovou agenturou mohou k výpočtu rizikového kapitálu využívat banky v různých členských státech).

Činnost ratingových agentur se podstatně liší od činnosti bank či pojišťoven. Není tak silně vázána na konkrétní území (z hlediska fyzické přítomnosti nebo kapitálové angažovanosti) a dopady událostí týkajících se konkrétní ratingové agentury na konkrétní jurisdikci mohou být mnohem méně patrné.

Je již tudíž možné pozorovat určité nedostatky, přestože rámec dohledu v současné době stanovený nařízením o ratingových agenturách nebyl dosud zaveden do praxe. Těmito nedostatky a jejich hlavními důsledky pro ratingové agentury a orgány dohledu jsou:

¹ Nařízení o ratingových agenturách v tomto ohledu nahradilo předchozí politický přístup, podle něhož měly ratingové agentury začlenit všechna ustanovení kodexu MOKCP do svých kodexů chování. Tento samoregulační přístup však nesplnil očekávání, jelikož jej ratingové agentury dodržovaly dobrovolně a často využívaly zásady „dodržuj, nebo vysvětli“. V rámci takového přístupu nebylo důkladné a nezávislé přezkoumání skutečného dodržování možné. Začátek finanční krize osvětlil významné nedostatky ratingových agentur, co se týče jejich vnitřní organizace, transparentnosti a zvládnání konfliktů, a tím podnítil novou, náročnější politiku EU v této oblasti.

² Viz čl. 6 odst. 3 kompromisního návrhu předsednictví ohledně nařízení o orgánu ESMA (obecný přístup) schváleného Radou ve složení pro hospodářské a finanční věci dne 2. prosince 2009; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16751-re01.en09.pdf>

1.1. Multiplicita zúčastněných orgánů dohledu a rizika střetů ohledně kompetencí

Komplexní rámec dohledu, zahrnující i) povinnou úzkou spolupráci mezi příslušnými orgány a ii) skutečné využívání dohledových a donucovacích pravomocí pouze některými z nich, byl strukturován tak, aby zajistil dostatečné zastoupení zájmů všech příslušných orgánů dohledu a jejich zohlednění těmi subjekty, které přijímají konečné rozhodnutí. Zároveň musel vzít v úvahu specifickou povahu ratingové činnosti. V důsledku toho nebyly hranice mezi zeměpisnými kompetencemi orgánů dohledu stanoveny příliš pevně, což vytvořilo prostor pro možné spory uvnitř EU. Důležité je, že tato politická volba znamená, že ratingové agentury by měly povinnost komunikovat s několika příslušnými orgány v téže oblasti. Hlavním problémem vyplývajícím z této situace je riziko střetů ohledně kompetencí, které mohou vést k možným nedostatkům (neúčinný dohled), překrývání (neúčinný dohled) nebo arbitráži či nerovným podmínkám.

1.2. Riziko rozdílného a nejednotného uplatňování nařízení o ratingových agenturách v jednotlivých úkonech příslušných orgánů v členských státech

Bez ohledu na různé prvky, které vedou k úzké spolupráci mezi jednotlivými orgány dohledu (např. práce v kolegiích), je stávající model pro dohled nad ratingovými agenturami založen hlavně na výkonu dohledových a donucovacích pravomocí jednotlivými regulačními orgány v členských státech. Je možné, aby stanovisko příslušného orgánu domovského členského státu převážilo nad názory jeho partnerů, kteří jsou členy kolegia. Také je možné, aby příslušný orgán hostitelského členského státu přijal samostatné opatření, které příslušné kolegium neschválí. To může vést k rozdílnému a nejednotnému uplatňování nařízení o ratingových agenturách v jednotlivých úkonech příslušných orgánů v členských státech.

1.3. Zatěžující a časově náročný správní postup

Jednání s několika orgány dohledu v celé EU by pro ratingové agentury znamenalo podstatně vyšší náklady na zajištění souladu s právními předpisy. Na straně orgánů dohledu se předpokládá, že náročná pravidla koordinace a konzultace, která jsou důsledkem toho, že se do dohledové a donucovací činnosti zapojují všechny zainteresované orgány, velmi omezí schopnost dohledového rámce EU poskytovat včasné a účinné výsledky³.

1.4. Riziko nesladěných pobídek: dokáží se vnitrostátní orgány dohledu vyrovnat s celoevropským rozměrem ratingových agentur?

Příslušné orgány v členských státech mohou vnímat rozměr dohledu nad ratingovými agenturami především z vnitrostátního hlediska, takže jim chybí celkový obraz globální povahy a dopadů činnosti ratingových agentur. Zejména v situacích, kdy hlavní vliv ratingové agentury spadá mimo členský stát, kde je registrována, existuje riziko, že příslušný orgán domovského členského státu nepřidělí na dohled nad touto ratingovou agenturou dostatečné zdroje. To by mohlo způsobit konflikty spočívající v tom, že příslušný orgán dohledu domovského členského státu, který je zvyklý nést odpovědnost za finanční trh své země a skládat účty jejím vnitrostátním politickým institucím, musí převzít hlavní odpovědnost za činnosti ratingových agentur s celoevropským dosahem, které ovlivňují především finanční

³ Například lze předpokládat, že při přijímání opatření v oblasti dohledu (např. pozastavení používání ratingu) příslušný orgán domovského členského státu vyrozumí kolegium a jeho koordinátora, poté konzultuje kolegium ohledně navrhovaného opatření, a není-li možné dosáhnout dohody, konzultuje výbor CESR a kolegium znovu. Teprve poté, co celý tento cyklus proběhne, může příslušný orgán přijmout rozhodnutí.

trhy mimo jeho domovskou jurisdikci. Tento inherentní rozpor může vyžadovat zdlouhavá a nákladná koordinací nebo donucovací opatření ze strany orgánu ESMA a Komise.

2. SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

Problémy uvedené v oddílu 1 nelze účinně řešit na úrovni členských států, jelikož vyplývají ze stávajících právních předpisů EU, a lze je řešit pouze prostřednictvím změn právních předpisů EU. Evropská komise je toho názoru, že vzhledem ke zvláštnostem odvětví ratingových agentur navrhovaná řešení dodržují zásadu subsidiarity a proporcionality.

3. CÍLE

Cílem změny nařízení o ratingových agenturách je: zajistit účinný dohled nad ratingovými agenturami v EU, zefektivnit architekturu dohledu pro odvětví ratingových agentur a zajistit právní jistotu pro ratingové agentury a účastníky trhu. Na provozní úrovni jsou vytyčeny tyto cíle: i) zajistit jediné kontaktní místo a jasné kompetence, ii) zajistit jednotné uplatňování pravidel, iii) zajistit větší efektivitu a iv) zajistit lepší sladění pobídek pro orgány dohledu, aby se vyrovnaly s celoevropskou činností subjektů podléhajících dohledu.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Se záměrem splnit cíle stanovené v předchozím oddílu analyzovaly útvary Komise různé možnosti politiky:

4.1. Možnost 1 – status quo (stávající nařízení o ratingových agenturách)⁴

Tato možnost by spočívala v zachování klíčových prvků současného uspořádání dohledu, dohodnutých v průběhu jednání o nařízení o ratingových agenturách.

4.2. Možnost 2 – struktura s využitím kolegií a orgánu ESMA

Tato možnost odráží situaci, ve které je nařízení o orgánu ESMA přijato v té podobě, v níž je navrhla Komise dne 23. září 2009, a ve které je zachován rámec dohledu stanovený současným nařízením o ratingových agenturách.

4.3. Možnost 3 – orgán ESMA má převzít přímý dohled nad skupinami ratingových agentur nebo nad všemi ratingovými agenturami se sídlem v EU

Podle této možnosti by bylo nařízení o ratingových agenturách přepracováno s cílem zavést centralizovaný dohled nad ratingovými agenturami působícími v EU. Orgán ESMA by převzal všeobecnou pravomoc v záležitostech týkajících se registrace ratingových agentur a

⁴ Jsme si vědomi, že tato varianta, která odráží rámec dohledu podle stávajícího nařízení o ratingových agenturách, by nebyla realistická, pokud nařízení o orgánu ESMA vstoupí podle předpokladu v platnost do začátku roku 2011. V takovém případě bude mít orgán ESMA další pravomoci, které by rovněž měly dopad na jeho úlohu, pokud jde o registraci ratingových agentur a dohled nad nimi. Domníváme se nicméně, že je důležité odkázat na stávající nařízení o ratingových agenturách jako na základní scénář, jelikož obsah budoucího nařízení o orgánu ESMA, a zejména to, jak by se mu přizpůsobilo současné nařízení o ratingových agenturách, není (zatím) zcela zřejmé. V rámci možnosti 2 popisujeme možný scénář, jak by stávající nařízení o ratingových agenturách mohlo fungovat na základě (budoucího) rámce nařízení o orgánu ESMA.

průběžného dohledu nad registrovanými ratingovými agenturami, jakož i v záležitostech týkajících se ratingů vydávaných ratingovými agenturami usazenými ve třetích zemích, které působí v EU na základě režimů certifikace nebo přejímání. Tyto povinnosti by zahrnovaly využívání správních opatření a předkládání doporučení Komisi ohledně sankcí a penále.

V rámci této široce koncipované možnosti lze rozlišit dva alternativní scénáře.

4.3.1. Možnost 3a – ratingové agentury (skupiny ratingových agentur) právně přítomné ve více než jednom členském státu

Pravomoc orgánu ESMA by se omezila na dohled nad ratingovými agenturami (skupinami ratingových agentur), které jsou právně přítomné ve více než jednom členském státu.

4.3.2. Možnost 3b – všechny ratingové agentury se sídlem v EU

Podle této dílčí možnosti by byl orgán ESMA jediným orgánem dohledu nad všemi ratingovými agenturami se sídlem v EU. Navíc pokud by měl orgán ESMA převzít výhradní pravomoci dohledu nad ratingovými agenturami, byl by v tomto rámci pověřen příslušným orgánem, aby prošetřoval porušení právních předpisů. Aby orgán ESMA mohl své nové pravomoci dohledu týkající se ratingových agentur plnit, je nutné stanovit sankční pravomoci. Je však nezbytné posoudit, zda sankce mají zůstat v pravomoci členských států, nebo zda by pravomoc ukládat sankce měla být svěřena Komisi nebo orgánu ESMA. Tento nový rámec by se měl zaměřit na zajištění rovných podmínek a jednotného uplatňování sankcí v celé EU.

5. ROZBOR A POROVNÁNÍ JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ

Jednotlivé možnosti jsou posuzovány podle kritérií jediného kontaktního místa a jasných kompetencí, jednotného uplatňování pravidel, větší efektivity a přiměřenosti dosahu orgánu dozoru.

S ohledem na závěry posouzení dopadů považuje Evropská komise za vhodné předložit návrh, kterým se mění nařízení o ratingových agenturách. Tento návrh by se měl zaměřit na řešení problémů zjištěných v posouzení dopadů:

- pověřením orgánu ESMA výlučnými pravomocemi dohledu nad ratingovými agenturami. Orgánu ESMA bude udělena pravomoc požadovat informace, zahajovat vyšetřování a provádět kontroly na místě. V případě potřeby by orgán ESMA mohl požádat o pomoc s touto dohledovou činností vnitrostátní regulátory trhů s cennými papíry. Orgán ESMA by na ně také mohl přenést určité úkoly v oblasti dohledu (např. slyšení osob, provádění kontrol na místě), přičemž by si ponechal celkovou zodpovědnost za tyto činnosti;
- svěřením sankčních pravomocí Komisi, která jedná na základě žádosti orgánu ESMA, v rámci jasně vymezeného rámce, který bude vytvořen prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci. Sankce včetně pokut a penále budou vymezeny tak, aby představovaly přiměřenou reakci na jednotlivá porušení a dosáhly odstrašujícího účinku. Nařízení bude obsahovat: seznam porušení jednotlivých ustanovení nařízení o ratingových agenturách, která lze prosazovat prostřednictvím pokut, pokud ratingová agentura jednala úmyslně nebo z nedbalosti.

6. ANALÝZA DOPADŮ

Z posouzení dopadů vyplývá, že upřednostňovanými možnostmi, jež nejlépe řeší cíle stanovené pro tuto iniciativu Komise, jsou přímý dohled orgánu ESMA nad všemi ratingovými agenturami registrovanými v EU a centralizace sankční pravomoci v rukou Komise, která jedná na základě doporučení orgánu ESMA.

Výhody		Nevýhody	
1	Zefektivnění rozhodovacího procesu – žádné střety ohledně kompetencí	1	Potřeba vybudovat dohledové kapacity zcela od nuly
2	Nehrozí riziko nejednotného uplatňování práva EU v různých členských státech.	2	Předpokládá se, že místní ratingové agentury budou jednat s orgánem dohledu na úrovni EU (bez mezistupně).
3	Znatelně větší efektivita – odpadá těžkopádná koordinace postupů a zdroje a odborné znalosti jsou sdíleny v jediné organizaci.		
4	Perspektiva, kapacita a mandát orgánu dohledu odpovídá celounijnímu dosahu hlavních subjektů.		
5	Rovné podmínky, pokud jde o odstrašující účinek sankcí, a zcela jednotné uplatňování sankcí v rámci celé EU		

Jelikož si tato současná iniciativa klade za cíl zefektivnit dohled nad ratingovými agenturami, lze její potenciální přínos vyvodit z nákladových dopadů finanční krize, v níž ratingové agentury sehrály nezanedbatelnou úlohu. I kdybychom ratingovým agenturám připsali na vrub jen zlomek přímých a nepřímých ztrát způsobených krizí, přínos účinného a účelného systému dohledu je obrovský.

7. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Komise je strážcem Smlouvy, a proto bude sledovat, jak bude orgán ESMA nařízení o ratingových agenturách provádět. Vyhodnocení důsledků použití tohoto legislativního opatření by se mohlo uskutečnit tři roky po vstupu tohoto legislativního opatření v platnost, a to ve formě zprávy Komise Radě a Evropskému parlamentu.