EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 23.11.2016
COM(2016) 855 final

# SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

## Výzva ke sdělení skutečností: regulační rámec EU pro finanční služby

{SWD(2016) 359 final}

# Sdělení Komise k výzvě ke sdělení skutečností: regulační rámec EU pro finanční služby

## 1. ÚVOD

Předseda Juncker ve svém projevu o stavu Unie v roce 2016 zdůraznil závazek Komise důkladně přezkoumat veškerou stávající evropskou legislativu tak, aby přinášela skutečnou hodnotu a výsledky. Právě výzva ke sdělení skutečností o regulačním rámci EU pro finanční služby je významným příkladem realizace tohoto závazku. Jde o klíčový příspěvek k programu Komise na zlepšování právní úpravy a Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT), který zajišťuje, aby legislativa EU přinášela výsledky pro občany i podniky účinně, efektivně a s minimálními náklady.

Tato výzva ke sdělení skutečností je zároveň prvním příkladem realizace podobného závazku v mezinárodním měřítku. Pravidla pro finanční služby by měla pomoci vytvořit prostředí, které chrání spotřebitele, prosazuje integritu trhu a podporuje investice, růst a tvorbu pracovních míst. Finanční krize vedla k přijetí více než 40 nových právních předpisů EU na obnovu finanční stability a důvěry trhu. Patří mezi ně:

- větší ochrana spotřebitelů a větší transparentnost,
- vylepšený regulační rámec pro bankovnictví, pojišťovnictví, trhy s cennými papíry a správce aktiv,
- jednotný mechanismus dohledu nad velkými a systémovými bankami a
- nové nástroje pro řešení krize bank a účinnější ochranu vkladů.

Celkově tyto reformy zvýšily stabilitu a odolnost finančního systému. Zároveň je však důležité sledovat další vývoj, urychlené provedení a fungování nových pravidel, abychom ověřili, zda plní zamýšlený účel, a v opačném případě zvážili vhodné změny. Jde o významnou součást demokratické odpovědnosti zajišťující, že ti, na něž se tato pravidla vztahují, včetně koncových uživatelů, v ně budou mít důvěru. Součástí této výzvy ke sdělení skutečností je i posouzení interakce mezi jednotlivými pravidly a jejich kombinovaného dopadu na hospodářství. To by mělo zajistit vyřešení nežádoucích důsledků, nesrovnalostí a mezer v současném regulačním rámci. Při ověřování, zda pravidla nadále vyhovují měnící se realitě, je potřeba vzít v potaz i vývoj ve finančním sektoru a hospodářství obecněji, včetně rychlých technologických změn.

Takový přístup podporuje Evropský parlament a Rada. V souladu s usnesením Evropského parlamentu o „hodnocení a výzvách regulace finančních služeb v EU“[1] vybídla Komise ve své výzvě ke sdělení skutečností externí zúčastněné strany, aby se podělily o své zkušenosti s prováděním finančních nařízení EU a poskytly informace, důkazy a argumenty na podporu posouzení jejich kombinovaného dopadu.

[1] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0360+0+DOC+PDF+V0//CS

Většina respondentů vyjádřila finančním reformám realizovaným v reakci na krizi podporu. Měli za to, že tato pravidla posílila odolnost finančního systému a zlepšila ochranu investorů i spotřebitelů. Zúčastněné strany však zároveň uvedly příklady možného nesouladu, překrývání a dalších druhů nežádoucího vzájemného působení mezi různými pravidly. Tyto příklady ukazují, jak důležité je kombinovaný dopad pravidel zohlednit a analyzovat. Někteří respondenti zároveň vyjádřili obavy z pravidel plynoucích z provádění mezinárodních dohod, například z dopadu připravovaných opatření, o nichž uvažuje Basilejský výbor pro bankovní dohled, a z toho, jak se aspekty těchto pravidel vzájemně ovlivňují s pravidly stávajícími. Nejrelevantnější reakce týkající se globálních standardů předala Komise příslušným mezinárodním orgánům.

V jiných oblastech, v nichž zúčastněné strany vyjádřily obavy, předložené důkazy nebyly v současnosti důvodem pro změnu. Nicméně Komise bude vývoj nadále sledovat a uvítá další informace zúčastněných stran k otázkám, které by se měly dále analyzovat.

Na základě důkladného přezkumu a analýzy všech odpovědí na výzvu ke sdělení skutečností a diskusí během veřejného slyšení, které se uskutečnilo v květnu 2016 v Bruselu, dospěla Komise k závěru, že celkově funguje rámec pro finanční služby v EU dobře. Jsou však zapotřebí cílená návazná opatření v následujících oblastech:

- snížení zbytečných regulačních omezení v oblasti financování ekonomiky,
- zvýšení proporcionality pravidel, aniž by byly ohroženy cíle obezřetnostního dohledu,
- snížení nepatřičné regulační zátěže,
- zajištění větší konzistentnosti a orientace pravidel na budoucnost.

Tam, kde je to vhodné a možné, byly výsledky výzvy ke sdělení skutečností začleněny do stávajících přezkumů a legislativních podnětů. Reakce zúčastněných stran byly zapracovány do nadcházejících legislativních návrhů a opatření, včetně přezkumu nařízení a směrnice o kapitálových požadavcích (CRR/CRD IV)[2][3], jejichž výsledkem byl tzv. „balíček CRR2“[4] navržený Komisí dne 23. listopadu 2016, vypracování budoucích opatření obsažených v akčním plánu pro unii kapitálových trhů a nadcházející revize nařízení o infrastruktuře evropských trhů (EMIR)[5] v rámci programu REFIT. Poskytnuté reakce se zároveň zohlední v připravovaných kontrolách účelnosti a hodnoceních, k nimž dojde, jakmile budou k dispozici další údaje o výsledcích a dlouhodobějších dopadech opatření. Výzva ke sdělení skutečností rovněž identifikovala řadu dalších problémů, které by mohly vyžadovat nová opatření politiky. Jsou uvedeny v tomto sdělení.

[2] Nařízení (EU) č. 575/2013.
[3] Směrnice 2013/36/EU.
[4] „Balíček CRR2“ popisuje kombinaci opatření ke snížení rizik v těchto návrzích: „návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o změně nařízení (EU) č. 575/2013 a nařízení (EU) č. 648/2012“, „návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o změně směrnice 2013/36/EU“, „návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o změně směrnice 2014/59/EU“ a „návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o změně nařízení (EU) č. 806/2014“.
[5] Nařízení (EU) č. 648/2012.

# 2. NÁVAZNÁ OPATŘENÍ

Při stanovování níže uvedených návazných opatření Komise řádně zohlednila odpovědi širokého spektra zúčastněných stran, včetně skupin uživatelů finančních služeb, orgánů veřejné správy, investorů i příslušného odvětví. Podrobnější popis získaných informací naleznete v doprovodném pracovním dokumentu.

## 2.1 Snížení zbytečných regulačních omezení v oblasti financování ekonomiky

V souladu s prioritou Komise stimulovat investice, růst a tvorbu pracovních míst musí EU věnovat pozornost oblastem, v nichž pravidla EU mohou bránit finančním tokům do ekonomiky, a zkoumat, zdali by stejných cílů obezřetnostního dohledu nebylo možné dosáhnout způsobem, který bude příznivější pro růst. Jak již bylo zdůrazněno v akčním plánu pro unii kapitálových trhů, konkrétní výzvy politiky představují toky finančních prostředků k malým a středním podnikům a dlouhodobé investice. V této souvislosti se reakce zúčastněných stran týkaly těchto oblastí:

***Schopnost bank financovat širší ekonomiku***

Podniky i domácnosti v EU zůstávají závislé na kapacitě a ochotě bank financovat jejich investice a aktivity. Komise spolupracuje se společnými normotvůrci na rozvoji unie kapitálových trhů za účelem rozšiřování zdrojů financování, je však důležité, aby řádně fungovalo i financování bankovní.

Většina respondentů se shodla na tom, že reformy přijaté po krizi hrály rozhodující roli při obnově odolnosti bankovního sektoru. Tato odolnost je předpokladem k tomu, aby banky mohly plnit svou roli při financování ekonomiky. Respondenti však zároveň vyjádřili obavy z dopadu připravovaných obezřetnostních opatření, která dokončuje Basilejský výbor pro bankovní dohled, a z případného vzájemného působení těchto opatření se stávajícími pravidly, které by mohlo omezit schopnost financování ze strany bank. Od finanční krize banky navýšily kapitál o více než 800 miliard EUR a pravidelně absolvují zátěžové testy. Nyní se Komise zaměřuje na provedení zbývajících reforem Basilejského výboru pro bankovní dohled pro řešení zbývajících rizik tak, aby byla zajištěna finanční stabilita a aby si banky udržely kapacitu podporovat hospodářský růst EU.

***Financování malých a středních podniků***

Malé a střední podniky mají největší podíl na tvorbě pracovních míst a růstu v Evropě. Program opatření Komise na zlepšení možností financování na kapitálovém trhu pro malé a střední podniky respondenti uvítali. Zároveň však uváděli, že naprostá většina financování malých a středních podniků závisí na bankovních úvěrech a že je třeba více pracovat na podpoře tohoto způsobu financování jako doplňku k financování na kapitálových trzích.

***Dlouhodobě udržitelné investice***

Dlouhodobé financování umožňuje investorům získat vyšší a stabilnější výnosy díky dlouhé splatnosti těchto investic. Kvalitní infrastruktura zlepšuje hospodářskou produktivitu, umožňuje růst a pomáhá propojovat jednotný trh. Odpovědi obsahovaly upozornění na některé části právních předpisů považované za překážku dlouhodobých investic. Například uváděly, že rámec pro řízení rizik stanovený ve směrnici Solventnost II[6] omezuje schopnost pojišťoven financovat dlouhodobé investice a že kapitálový rámec pro banky neposkytuje dostatečné pobídky k dlouhodobým investicím.

***Podpora likvidity trhu***

Likvidita trhu má zásadní význam pro dobře fungující finanční systém, který podporuje investice a růst efektivní alokací kapitálu. Z nedávných zjištění vyplývá, že likvidita na některých trzích, včetně trhů s podnikovými dluhopisy a repo trhů, se od krize snížila. Ze zjištění vyplývá, že likviditu ovlivňuje řada faktorů. Identifikovat vlivy regulačních změn je obtížné. Komise bude vývoj v této oblasti nadále sledovat a důkladně posuzovat, jaký dopad na likviditu trhu mohou regulační opatření mít.

***Přístup ke clearingovým službám***

Významným nástrojem na podporu zajišťování a řízení rizik obchodních společností a finančních podniků jsou deriváty. Rizika na derivátovém trhu výrazně snižuje centrální clearing derivátů, jedna z nejdůležitějších reforem dohodnutých vedoucími představiteli zemí skupiny G20. Ne všechny podniky jsou však dostatečně velké na to, aby měly přímý přístup ke clearingovým střediskům ve funkci ústřední protistrany, a mnohé z nich si clearing derivátových obchodů nechávají provádět bankami. Respondenti vyjádřili obavy, že některá opatření budou bránit bankám v poskytování těchto nepostradatelných clearingových služeb koncovým uživatelům za přiměřenou cenu.

**Návazná opatření:**

| | |
|---|---|
| **Bankovní financování** | • V **balíčku CRR2** Komise navrhuje úpravy v hlavních oblastech tak, aby byla zajištěna kapacita bank financovat ekonomiku:<br>○ **dojde k úpravě ukazatele pákového poměru**, aby se zohlednila diverzita ve finančním sektoru EU a zajistil přístup ke clearingovým službám a financování veřejného rozvoje. Ukazatel pákového poměru bude i nadále sloužit jako pojistka vůči nadměrnému pákovému efektu,<br>○ **zásadní přezkum obchodního portfolia se bude zavádět postupně**, aby nedocházelo k náhlému a neúměrnému navyšování kapitálu u některých bank, a<br>○ **ukazatel čistého stabilního financování se bude zavádět postupně a bude se dolaďovat** tak, aby se zajistilo řádné |

[6] Směrnice 2009/138/ES.

| | |
|---|---|
| | fungování aktivit EU v oblasti financování obchodu, trhů derivátů a repo trhů.<br>• Vzhledem k **pokroku dosaženému v oblasti bankovní unie** Komise v balíčku CRR2 navrhuje opatření, která mají potenciál podporovat integraci přeshraničního bankovnictví v bankovní unii, pod podmínkou vhodných záruk. Tím by se potenciálně mohla zlepšit schopnost přeshraničních bank spravovat kapitál a řídit likviditu v rámci skupiny, mohla by se snížit fragmentace a posílit kapacita bank financovat ekonomiku.<br>• Na podporu úvěrových institucí s přístupem k finančním prostředkům od věřitelů ze zemí mimo EU navrhuje Komise úpravu směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank[7] tak, aby **požadavek na smluvní uznání ustanovení o rekapitalizaci z vnitřních zdrojů u věřitelů ze zemí mimo EU** mohl být uplatňován pragmaticky. |
| **Financování malých a středních podniků** | • V současné době se na bankovní úvěry pro malé a střední podniky do 1,5 milionu EUR vztahují nižší kapitálové požadavky než na úvěry pro větší podniky. V balíčku CRR2 Komise navrhuje **rozšíření „podpůrného koeficientu pro malé a střední podniky" na veškeré úvěry malým a středním podnikům**, včetně úvěrů převyšujících 1,5 milionu EUR.<br>• V rámci obecnějšího úsilí v oblasti financování a kotace malých a středních podniků Komise posoudí uplatňování pravidel podle směrnice o trzích finančních nástrojů (MiFID II)[8] týkajících se investičního výzkumu v souvislosti s malými a středními podniky. Přestože změny mají celkově omezit střety zájmů a zlepšit fungování trhu, je třeba pečlivě sledovat dopad těchto pravidel na poskytování výzkumu v malých a středních podnicích.<br>• Komise bude rovněž pozorně sledovat vývoj na trhu tak, aby režim pro emitenty na trzích pro růst malých a středních podniků podle nařízení o zneužívání trhu[9] zajišťoval správnou rovnováhu mezi podporou kotace malých a středních podniků a ochranou investorů. |
| **Dlouhodobé investice** | • Komise přijala **nižší požadavky k riziku u pojistitelů podle směrnice Solventnost II pro způsobilé infrastrukturní projekty** a navrhne revizi kalibrace požadavků k riziku u **infrastrukturních společností** tak, aby lépe odrážely nižší riziko těchto investic. V rámci balíčku CRR2 zároveň Komise **sníží kapitálové požadavky k úvěrovému riziku u investic bank do projektů infrastruktury.**<br>• Budoucí přezkumy směrnice Solventnost II umožní posouzení balíčku dlouhodobých záruk tak, aby se dále zkoumaly pobídky pro dlouhodobé investice ze strany pojistitelů, a posouzení přiměřenosti |

[7] Směrnice 2014/59/EU.
[8] Směrnice 2014/65/EU.
[9] Nařízení (EU) č. 596/2014.

| | |
|---|---|
| | **obezřetnostního zacházení se soukromým vlastním kapitálem a soukromým umísťováním dluhu.** |
| **Likvidita trhu** | • Vedle komplexního přezkumu trhů s podnikovými dluhopisy, jenž je součástí akčního plánu pro unii kapitálových trhů, **Komise rovněž posoudí fungování repo trhů**.<br>• Ke zmírnění konkrétních obav ohledně likvidity trhu s dluhopisy Komise navrhla postupné zavádění nového režimu předobchodní transparentnosti u směrnice MiFID II pro nekapitálové nástroje tak, aby se nejprve týkal pouze nejlikvidnějších nástrojů.<br>• Komise posoudí **definici vynětí „činnosti tvorby trhu“** z nařízení o prodeji na krátko[10].<br>• V **aktech v přenesené pravomoci k nařízení o centrálních depozitářích cenných papírů**[11] týkajících se peněžitých sankcí a disciplíny při vypořádání Komise navrhla zavedení přiměřenějších pravidel u méně likvidních nástrojů. |
| **Přístup ke clearingovým službám** | • V rámci **přezkumu nařízení EMIR** Komise posoudí obavy ohledně přístupu ke clearingovým službám a zváží, zda a jak by se požadavky na clearing a na marže měly vztahovat na obchodní společnosti a malé finanční podniky. |

## 2.2 Zvýšení proporcionality pravidel, aniž by byly ohroženy cíle obezřetnostního dohledu

Regulace se na regulované subjekty musí uplatňovat přiměřeným způsobem, při zohlednění jejich modelu podnikání, velikosti, systémového významu, stejně jako jejich složitosti a přeshraniční činnosti. Přiměřenější pravidla pomohou podporovat hospodářskou soutěž a posilovat odolnost finančního systému zajišťováním jeho rozmanitosti, aniž by byly ohroženy cíle obezřetnostního dohledu, finanční stabilita a celková odolnost. Nižší překážky vstupu umožní novým účastníkům, aby nahradili služby, které v důsledku odchodu méně odolných podniků z trhu již nejsou poskytovány. Zároveň je třeba dbát na to, aby opatření zaměřená na zvýšení proporcionality nenarušovala rovné podmínky. Komise bude zkoumat způsoby, jak přiměřeně posílit proporcionalitu pravidel v oblasti finančních služeb.

### Návazná opatření:

| | |
|---|---|
| **Bankovnictví** | • V rámci balíčku CRR2 Komise navrhuje:<br>o další zmírnění zatížení spojeného s podáváním zpráv a umožnění **diferencovaných požadavků na zveřejňování pro malé a jednoduché úvěrové instituce,**<br>o vynětí malých a jednoduchých institucí a pracovníků s nízkou úrovní pohyblivé složky odměny z pravidel pro odklad |

[10] Nařízení (EU) č. 236/2012.
[11] Nařízení (EU) č. 909/2014.

| | |
|---|---|
| | a vyplácení v podobě nástrojů, a to s ohledem na zkušenosti s uplatňováním současných předpisů,<br>○ **odstranění zbytečné složitosti v oblasti zacházení s tržním rizikem obchodního portfolia a úvěrovým rizikem protistrany**.<br>• Evropský orgán pro bankovnictví (EBA) hodlá vypracovat nástroj IT, který by měl malým bankám pomoci rozlišit pravidla vztahující se na jejich velikost a činnost od pravidel, která by měla platit pouze pro větší a složitější banky.<br>• V roce 2017 provede Komise **v rámci programu REFIT revizi** obezřetnostního přístupu k **investičním podnikům**, přičemž zohlední doporučení orgánu EBA k vypracování obezřetnostního režimu pro menší investiční podniky, které nepředstavují systémovou hrozbu. V listopadu 2016 zahájil orgán EBA konzultaci v reakci na výzvu Komise k poskytnutí technické poradenství týkajícího se návrhu nového obezřetnostního režimu pro investiční podniky. |
| **Deriváty** | • V rámci **přezkumu nařízení EMIR**[12] Komise zváží **úpravu rozsahu požadavků na clearing a na marže podle tohoto nařízení**, a bude tak řešit nejrůznější výzvy, s nimiž se potýkají nefinanční společnosti, penzijní fondy a drobné finanční protistrany.<br>• Penzijní fondy v současnosti využívají přechodné výjimky z povinnosti clearingu podle nařízení EMIR, přičemž v přezkumu nařízení EMIR bude posouzeno, jak tuto otázku co nejlépe vyřešit. |
| **Pojištění** | • V červenci 2016 Komise vydala žádost o technické poradenství adresovanou Evropskému orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) k **přezkumu 17 konkrétních bodů v nařízení v přenesené pravomoci Solventnost II.** Cílem je zjednodušit metody, předpoklady a výpočty některých modulů ve standardním vzorci a vypracovat rámec pro využití alternativních ratingů. Toto technické poradenství bude využito v **budoucím přezkumu** směrnice Solventnost II. |
| **Správa aktiv** | • Na základě přístupu uvedeného v balíčku CRR2 Komise posoudí proporcionalitu pravidel obsažených ve směrnici o správcích alternativních investičních fondů (AIFMD)[13] a směrnici o subjektech kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP)[14], například pokud jde o sjednocení režimů odměňování a omezení zátěže spojené s podáváním zpráv. |

[12] Další informace naleznete ve zprávě o přezkumu nařízení EMIR ze dne 22. listopadu 2016.

[13] Směrnice 2011/61/EU. Článek 69 uvádí, že „Do 22. července 2017 zahájí Komise na základě veřejné konzultace a po projednání s příslušnými orgány přezkum uplatňování a oblasti působnosti této směrnice“.

[14] Směrnice 2014/91/EU.

| | |
|---|---|
| **Odvětví úvěrových hodnocení** | • Komise posoudí, do jaké míry by se dalo nařízení o ratingových agenturách[15] s větší přiměřeností uplatňovat na malé ratingové agentury tak, aby se posílila hospodářská soutěž v tomto odvětví. Součástí bude objasnění některých stávajících výjimek pro menší podniky a zkoumání zjednodušených požadavků na podávání zpráv a dalších opatření v oblasti přiměřenosti. |

## 2.3 Snížení nepatřičné regulační zátěže

Udržení regulační zátěže pouze na minimální úrovni nezbytné k naplnění cílů pravidel při plném využití moderních technologických řešení je jedním z hlavních cílů programu Komise REFIT v rámci programu zlepšování právní úpravy. Komise je pevně odhodlána pokračovat v procesu hodnocení a revidování právních předpisů, aby zabránila zbytečné složitosti nebo zátěži.

Požadavky na podávání zpráv poskytují příslušným orgánům a orgánům dohledu údaje o subjektech na trhu a jejich aktivitách. Přístup k těmto údajům hraje zásadní roli při provádění dohledu nad trhem a zajišťování řádného fungování trhů, finanční stability, ochrany investorů a spravedlivé hospodářské soutěže. Zároveň napomáhá podpoře užší integrace kapitálových trhů. Respondenti na druhou stranu vnímali některé požadavky na podávání zpráv v různých právních předpisech jako nejednotné a duplicitní, přehnaně složité a ne vždy odpovídající danému účelu. V odpovědích se zdůrazňovala významná role technologií: aktualizování systémů podle nejnovějších požadavků sice bývá náročnější, avšak technologický rozvoj může podnikům pomoci, neboť usnadní podávání zpráv.

Ve většině právních předpisů, včetně nařízení o kapitálových požadavcích (CRR) a směrnice Solventnost II, jsou již zapracovány méně náročné požadavky na podávání zpráv pro menší podniky, nicméně provádění se v jednotlivých jurisdikcích liší.

Existují příklady odlišného provedení směrnic EU do vnitrostátních právních předpisů a nejednotného prosazování pravidel EU. Přidávání dalších požadavků (tzv. „gold-plating“) k těm, které jsou ve směrnicích EU stanoveny jako minimální, do vnitrostátních právních předpisů či dohledu v některých případech vedlo k dodatečným a/nebo překrývajícím se požadavkům, čímž mohou vzniknout překážky bránící přeshraniční činnosti finančních podniků.

### Návazná opatření:

| | |
|---|---|
| **Podávání zpráv** | • **Balíček CRR2** navrhuje **snížení četnosti, s níž musí menší a jednoduché banky podávat zprávy**.<br>• Orgán **EBA** provede do konce tohoto roku konzultace týkající se souboru konkrétních návrhů pro další snižování zátěže vyplývající z požadavků na podávání zpráv v bankovnictví, a to prostřednictvím sladění požadavků dohledu, statistických a makroobezřetnostních |

[15] Nařízení (EU) č. 462/2013.

| | |
|---|---|
| | požadavků na podávání zpráv a také posílením jednotnosti definic používaných v různých právních předpisech.<br>• V rámci **přezkumu nařízení EMIR** se v roce 2017 prozkoumají možnosti vhodného snížení stávajících požadavků na podávání zpráv nefinančními společnostmi, malými finančními společnostmi a penzijními fondy, neboť tyto subjekty vykazují nižší systémové riziko.<br>• S cílem řešit obavy týkající se nákladů na dodržování předpisů ve střednědobém až dlouhodobém horizontu provede Komise v rámci programu REFIT komplexní přezkum požadavků na podávání zpráv ve finančním sektoru. V této souvislosti Komise s podporou programu ISA[216] zahájila projekt **standardizace finančních údajů**, jehož cílem je vytvořit společný jazyk v oblasti finančních údajů. Projekt bude řešit zátěž spojenou s dodržováním předpisů u zdroje a připraví podmínky pro přístup k podávání zpráv „jednou pro všechny“. Projekt podrobně zmapuje požadavky na podávání zpráv ve 20 hlavních právních předpisech z oblasti financí, aby zjistil, zda je možné datová pole a způsoby podávání zpráv omezit, konsolidovat nebo zjednodušit, aniž by byly ohroženy jejich cíle.<br>• Předpokládá se, že orgán EIOPA bude do konce roku 2016 informovat o provádění **přiměřených požadavků na podávání zpráv malými pojistiteli** podle směrnice Solventnost II.<br>• Komise posoudí možnost zavedení jednotné platformy podávání zpráv pro krátký prodej, aby posílila informace poskytované regulačním orgánům, a prozkoumá způsoby, jak snížit zátěž při oznamování čistých krátkých pozic. |
| **Požadavky na zveřejňování informací** | • Komise v současné době posuzuje vnitrostátní prováděcí opatření u **směrnice o průhlednosti[17] a směrnice o účetnictví[18]**. Součástí je i posouzení obav, že existují rozdílná pravidla pro oznamování významných účastí na hlasovacích právech. |
| **Náklady na dodržování předpisů** | • Komise **přezkoumá vnitrostátní možnosti obsažené v nařízení o auditu[19]** se zvláštním zřetelem na přeshraniční dopad povinného střídání a černé listiny zakázaných neauditorských služeb. V rámci iniciativy REFIT bude Komise rovněž konzultovat dopad rozdílných vnitrostátních možností.<br>• Komise provádí **mapování vnitrostátních prováděcích opatření** s cílem určit ustanovení, u nichž došlo ke „gold-platingu“, což vytváří zbytečné dodatečné náklady na dodržování předpisů. Komise v současné době posuzuje provedení 17 směrnic do vnitrostátního |

[16] Rozhodnutí (EU) 2015/2240.
[17] Směrnice 2013/50/EU.
[18] Směrnice 2013/34/EU.
[19] Nařízení (EU) č. 537/2014.

| | |
|---|---|
| | práva. Dále bude sledovat vývoj u těch, které mají být provedeny v letech 2017/2018.<br>• Prostřednictvím **expertní skupiny členských států pro odstraňování překážek volného pohybu kapitálu** v rámci akčního plánu pro unii kapitálových trhů Komise zároveň přezkoumává vnitrostátní ustanovení, která vytvářejí neodůvodněnou či neúměrnou zátěž na přeshraniční pohyb kapitálu. Cílem je vypracovat společný plán s členskými státy ohledně možných opatření k odstranění těchto vnitrostátních překážek. |
| **Omezování překážek vstupu a integrace trhu** | • Pokud jde o *překážky vstupu*, přijala Komise v říjnu 2016 **zprávu o stavu trhu ratingových agentur.** Zpráva obsahovala předběžné posouzení hospodářské soutěže na tomto trhu, potenciálních překážek a neúměrných nákladů, s nimiž se potýkají menší ratingové agentury. Komise bude vývoj v této oblasti nadále sledovat.<br>• Komise bude sledovat uplatňování a dopady ustanovení o externím zajištění (outsourcingu) obsažených v nařízení o referenčních hodnotách[20], podle nichž jsou administrátoři referenčních hodnot povinni zaručit příslušným vnitrostátním orgánům faktický přístup k údajům.<br>• Pokud jde o *překážky integrace trhu*, konzultuje Komise v rámci akčního plánu pro unii kapitálových trhů **přeshraniční překážky spravování fondů.** Na základě výsledků může navrhnout legislativní změnu, donucovací opatření nebo metodický pokyn k odstranění překážek. Komise má rovněž v úmyslu **prozkoumat proveditelnost zjednodušení řady povolení potřebných pro poskytování těchto služeb na celém jednotném trhu**. |

## 2.4 Zajištění konzistentnějšího regulačního rámce orientovaného na budoucnost

Výzva ke sdělení skutečností zároveň zdůraznila potřebu zajistit konzistentnost celkového regulačního rámce, dále posilovat ochranu investorů a spotřebitelů, řešit zbývající rizika ve finančním systému a udržovat regulační rámec v souladu s aktuálním technologickým vývojem.

***Řešení nekonzistentních interakcí***

Výzva ke sdělení skutečností odhalila několik nežádoucích interakcí mezi jednotlivými právními předpisy. Například nižší riziko používání derivátů po reformách v rámci nařízení EMIR nebylo odpovídajícím způsobem zohledněno v obezřetnostních pravidlech platných pro pojišťovny podle směrnice Solventnost II ani v pravidlech platných pro SKIPCP. Nebo obavy, že by ukazatel pákového poměru mohl penalizovat banky, které jednají jako členové clearingového systému, neboť v jejich expozicích se nebere v úvahu snížení možných

[20] Nařízení (EU) 2016/1011.

budoucích rizik pomocí (oddělených) počátečních marží. Na druhou stranu ne všechny interakce jsou důvodem k zásahům. Není například dostatečně prokázáno, že by ukazatel pákového poměru bránil bankám držet vysoce kvalitní likvidní aktiva, která vyžaduje ukazatel krytí likvidity.

***Posilování ochrany investorů a spotřebitelů***

Komise podnikla významné kroky ke zlepšení ochrany investorů a spotřebitelů finančních služeb. Většina z těchto nových či revidovaných právních předpisů však vstoupila v platnost nedávno nebo teprve v platnost vstoupí, přičemž některé jsou stále ještě ve fázi provádění. Sdružení spotřebitelů zdůraznila, že důvěra spotřebitelů v poskytovatele finančních služeb je stále nízká, a vyzvala Komisi, aby v této oblasti podnikla další opatření. Tento názor sdružení spotřebitelů odpovídá zjištěním hodnotící zprávy o spotřebitelských trzích, kde se finanční služby již několik let umísťují na konci žebříčku. Nízká důvěra spotřebitelů ve finanční služby omezuje jejich účast na těchto službách, a to zejména v oblasti přeshraničního prodeje. K obnovení této důvěry je důležité, aby politika Komise řešila ochranu spotřebitelů i prosazování pravidel.

***Řešení mezer v regulačním rámci***

Mezery v regulačním rámci se mohou projevit například v důsledku regulatorní arbitráže, finančních inovací či technologického rozvoje, jelikož uživatelé i poskytovatelé finančních služeb své chování časem přizpůsobují. Jednou z vyhlášených priorit Komise je dokončení programu finanční reformy tím, že se bude zabývat zbývajícími riziky, včetně rizik souvisejících se subjekty systémového významu.

***Zohlednění technologického vývoje***

Technologie mění modely podnikání účastníků na finančním trhu i jejich interakci s klienty a investory. To přináší významné příležitosti pro zavedené účastníky trhu, ale i pro ty, kdo jsou na trhu nováčky. Rovněž zákazníci by měli těžit z rozmanitějších a efektivnějších finančních služeb. Zároveň ale existují obavy ohledně případných rizik, která z toho mohou plynout pro řádné fungování a stabilitu finančních trhů. Tato rizika je třeba sledovat a zmírňovat. Finanční regulace by zejména měla být dostatečně pružná, aby podporovala, a nikoli oslabovala technologický pokrok a zároveň zajišťovala ochranu spotřebitele na vysoké úrovni.

**Návazná opatření:**

| | |
|---|---|
| **Řešení interakcí a nesrovnalostí** | • Za účelem **zajištění schopnosti bank poskytovat klientům clearingové služby** podle nařízení EMIR navrhuje Komise v **balíčku CRR2 úpravu ukazatele pákového poměru**, která by umožnila bankám kompenzovat případnou budoucí expozici příslušných derivátových transakcí s počáteční marží.<br>• Komise zreviduje **rámec pro zmírnění úvěrového rizika protistrany Solventnost II** tak, aby se v budoucím přezkumu aktu v přenesené pravomoci Solventnost II zohlednilo přijetí nařízení **EMIR**. Komise požádala orgán EIOPA o návrh aktualizace aktu v |

| | |
|---|---|
| | přenesené pravomoci Solventnost II tak, aby se zohlednilo snížené riziko protistrany, které přineslo nařízení EMIR. Budoucí přezkum se bude zabývat také **nesrovnalostmi mezi směrnicí Solventnost II a nařízením o kapitálových požadavcích, pokud jde o přístup k regionálním vládám a místním úřadům.**<br>• Konzultace Komise za účelem získání informací, zda je současný regulační rámec **směrnice o finančních konglomerátech**[21] přiměřený a odpovídá danému účelu, skončila v září 2016. V rámci pracovního plánu programu **REFIT** na rok 2017 pak Komise vyhodnotí relevantnost, účinnost, efektivitu, konzistentnost a přidanou hodnotu aktuálního rámce směrnice o finančních konglomerátech.<br>• V rámci balíčku CRR2 Komise navrhuje postupné zavedení vlivů obezřetnosti u kapitálu, které plynou z nového modelu snižování hodnoty aktiv, do revidovaných mezinárodních standardů účetního výkaznictví (**IFRS 9**), aby se zabránilo náhlému dopadu na úvěrování ze strany bank.<br>• Komise požádala orgán ESMA o analýzu informací předložených k omezením **SKIPCP, pokud jde o využívání OTC derivátů**. |
| **Posilování ochrany investorů a spotřebitelů** | • V návaznosti na Zelenou knihu o maloobchodních finančních službách Komise začátkem roku 2017 zveřejní **akční plán, v němž budou uvedeny kroky k budování hlubšího jednotného trhu maloobchodních finančních služeb**. Cílem akčního plánu bude, aby pomohl zlepšit postavení spotřebitelů a jim i poskytovatelům umožnil lépe využít potenciálu jednotného trhu.<br>• **Akční plán pro maloobchodní finanční služby** mimo jiné zváží, jak:<br>i) zlepšit ochranu spotřebitelů při nákupu finančních služeb z jiného státu a on-line. Zejména zvýší povědomí o možnostech mimosoudního řešení přeshraničních sporů;<br>ii) omezit právní a regulační překážky, s nimiž se potýkají podniky při poskytování finančních služeb v zahraničí, včetně případů, kdy využívají rostoucí digitalizace maloobchodních finančních služeb, a<br>iii) zajistit, aby požadavky na zveřejňování odpovídaly v digitálním světě danému účelu.<br>• V rámci akčního plánu pro unii kapitálových trhů zahajuje Komise **komplexní posouzení evropských trhů maloobchodních investičních produktů**, v rámci něhož bude zkoumat distribuční kanály, investiční poradenství a možnosti, které přináší technologie. |
| **Řešení mezer v regulačním** | • V rámci akčního plán pro maloobchodní finanční služby může |

[21] Směrnice 2002/87/ES.

| | |
|---|---|
| **rámci** | Komise zvážit přínosy zlepšení ochrany podle **směrnice o systému pro odškodnění investorů**[22] s ohledem na zkušenosti získané v této oblasti v minulosti.<br>• Komise brzy představí **návrh rámce pro ozdravné postupy a řešení krize u ústředních protistran.**<br>• V rámci **nadcházejícího přezkumu makroobezřetnostního rámce EU** budou posouzeny případné nesrovnalosti v sadě nástrojů makroobezřetnostních opatření a případy, kde se překrývají nástroje v oblasti identifikace rizik, kalibrace a akumulace. Jak již bylo zohledněno v konzultačním dokumentu, přezkum rovněž posoudí přínosy **rozšíření makroobezřetnostního rámce i na oblast mimo bankovnictví**. |
| **Zohlednění technologického vývoje** | • Za účelem sledování technologického rozvoje s dopadem na finanční sektor a případné vypracování vhodných řešení byl zřízen interní **pracovní tým FinTech**.<br>• V červenci 2016 Komise zveřejnila návrh na změnu **směrnice o boji proti praní peněz**[23], aby chránila vznikající inovativní technologie, jako jsou virtuální měny, před nezákonným použitím.<br>• Útvary Komise rovněž uskuteční výměnu názorů se zúčastněnými stranami o tom, jak sdílet informace o kybernetických hrozbách.<br>• Akční plán pro maloobchodní finanční služby zváží, jak podpořit bezpečné a chráněné vzdálené rozpoznávání identity a podepisování smluv. |

[22] Směrnice 97/9/ES.
[23] Směrnice (EU) 2015/849.

# 3. DALŠÍ KROKY

Podklady shromážděné v rámci výzvy ke sdělení skutečností jsou cennou pomůckou při utváření probíhajících politických iniciativ Komise. Celkový rámec sice stále funguje dobře, dojde však k určitému přizpůsobení prostřednictvím:

- kontrol účelnosti a přezkumů právních předpisů v rámci programu REFIT, včetně požadavků na podávání zpráv ve finančním sektoru,
- kalibrace opatření na legislativní i prováděcí úrovni,
- průběžné politické práce, např. s cílem podrobněji rozlišit a urychlit opatření v rámci akčního plánu pro unii kapitálových trhů, a
- příspěvku Komise ke globálnímu úsilí o měření a hodnocení kombinovaného účinku reforem.

V tomto sdělení je uvedena řada konkrétních opatření politiky, která Komise hodlá podniknout v rámci návazných činností. Komise bude sledovat pokrok při provádění příslušných oblastí a svá zjištění i případný další postup zveřejní před koncem roku 2017.

Tato výzva ke sdělení skutečností by se neměla považovat za jednorázovou záležitost. Zásady programu zlepšování právní úpravy se budou i nadále přísně uplatňovat při vytváření legislativních návrhů Komise, a to prostřednictvím posuzování jejich hospodářského dopadu, minimalizace nákladů na dodržování předpisů a zajišťování proporcionality. Komise bude i nadále jednat se všemi relevantními zúčastněnými stranami prostřednictvím nejrůznějších konzultačních mechanismů, jimiž disponuje, aby toto strany měly příležitost poskytnout další informace a přispět k rozvoji příslušné politiky. Komise se zejména těší na to, že získá kvantitativní důkazy o dopadu právních předpisů EU na spotřebitele, hospodářské subjekty i ekonomiku jako celek. Díky tomu by Komise lépe mohla prohlubovat své analytické schopnosti měření efektivity, účinnosti a přidané hodnoty EU u těchto reforem a přispívat k příslušným pracovním úkolům na globální úrovni.

Tato výzva ke sdělení skutečností ukazuje odhodlání Komise v oblasti Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT) a programu zlepšování právní úpravy. Potvrdila, že rozvoj a kalibrace politik na základě konkrétních údajů, zvážení možných interakcí se stávajícími právními předpisy, podrobného sledování, hodnocení a posuzování dopadů, zajišťování transparentnosti, zapojení zúčastněných stran a otevřené veřejné konzultace dokáží vytvořit lepší a účinnější předpisy a zabránit zbytečné zátěži – a to při splnění základních cílů v souvislosti s finanční stabilitou, ochranou spotřebitelů/investorů a podporou tvorby pracovních míst, růstu a investic. Zásady programu zlepšování právní úpravy by se měly prosazovat také na globální úrovni. Proto je povzbuzující, že mezinárodní orgány jako skupina G20, Rada pro finanční stabilitu (FSB) a Basilejský výbor pro bankovní dohled (BCBS) začínají posuzovat celkovou soudržnost reforem. Komise je připravena se na této činnosti podílet.