

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 6. června 2023

k návrhu směrnice o náležité péči podniků v oblasti udržitelnosti

(CON/2023/15)

(2023/C 249/03)

Úvod a právní základ

Evropská komise zveřejnila dne 23. února 2022 návrh směrnice o náležité péči podniků v oblasti udržitelnosti a o změně směrnice (EU) 2019/1937 ⁽¹⁾ (dále jen „navrhovaná směrnice“).

Evropská centrální banka (ECB) se rozhodla vydat k navrhované směrnici stanovisko z vlastního podnětu. Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť navrhovaná směrnice obsahuje ustanovení, která mají vliv na úkoly ECB týkající se obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi podle čl. 127 odst. 6 Smlouvy, a na to, jak Evropský systém centrálních bank přispívá k řádnému provádění opatření, která přijímají příslušné orgány v oblasti stability finančního systému, ve smyslu v čl. 127 odst. 5 Smlouvy. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Obecné připomínky

- 1.1. Navrhovaná směrnice ukládá některým velkým společnostem povinnost uplatňovat náležitou péči v oblasti lidských práv a životního prostředí ⁽²⁾, včetně identifikace skutečných a potenciálních nepříznivých dopadů ⁽³⁾, začlenění náležité péče do politik společností ⁽⁴⁾, předcházení nepříznivým dopadům nebo jejich zmírňování ⁽⁵⁾, zavedení postupu pro podávání stížností ⁽⁶⁾, monitorování opatření a politik ⁽⁷⁾ a podávání zpráv ⁽⁸⁾. Za tímto účelem navrhovaná směrnice definuje „společnost“, na kterou se vztahuje, tak, že zahrnuje „regulovaný finanční podnik“ ⁽⁹⁾, který zahrnuje mimo jiné úvěrovou instituci ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ⁽¹⁰⁾ (dále jen „úvěrové instituce“).
- 1.2. Navrhovaná směrnice dále vyžaduje, aby společnosti, na něž se vztahuje, přijaly vhodná opatření k identifikaci skutečných a potenciálních nepříznivých dopadů na lidská práva a nepříznivých dopadů na životní prostředí, které vyplývají z jejich vlastních činností nebo činností jejich dceřiných společností a – pokud souvisejí s jejich hodnotovými řetězci – z jejich zavedených obchodních vztahů ⁽¹¹⁾. V případě regulovaných finančních podniků, včetně úvěrových institucí, je pojem „hodnotový řetězec“ definován v navrhované směrnici tak, že zahrnuje činnosti

⁽¹⁾ COM (2022) 71 final.

⁽²⁾ Viz článek 4 navrhované směrnice.

⁽³⁾ Viz článek 6 navrhované směrnice.

⁽⁴⁾ Viz článek 5 navrhované směrnice.

⁽⁵⁾ Viz články 7 a 8 navrhované směrnice.

⁽⁶⁾ Viz článek 9 navrhované směrnice.

⁽⁷⁾ Viz článek 10 navrhované směrnice.

⁽⁸⁾ Viz článek 11 navrhované směrnice.

⁽⁹⁾ Viz čl. 3 písm. a) bod iv) navrhované směrnice.

⁽¹⁰⁾ Viz čl. 4 odst. 1 bod 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽¹¹⁾ Viz čl. 6 odst. 1 navrhované směrnice.

klientů, kteří jsou příjemci půjček, úvěrů a jiných finančních služeb ⁽¹²⁾. Přestože náležitá péče v oblasti lidských práv a životního prostředí nespadá do působnosti ECB, navrhovaná směrnice by mohla mít významný praktický dopad na úvěrové instituce. V této souvislosti se doporučuje, aby navrhovaná směrnice stanovila mechanismy spolupráce a výměny informací mezi orgány odpovědnými za dohled nad dodržováním navrhované směrnice ze strany úvěrových institucí a orgány odpovědnými za obezřetnostní dohled nad úvěrovými institucemi, včetně ECB. V tomto ohledu ECB konstatuje, že spolunormotvůrci Unie zavedli mechanismy spolupráce a výměny informací mezi orgány obezřetnostního dohledu na jedné straně a příslušnými orgány odpovědnými za dohled nad tím, jak úvěrové instituce dodržují právní předpisy Unie upravující jiné oblasti činnosti, které nespádají do pravomoci ECB v oblasti obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi, na straně druhé. Tyto mechanismy byly zavedeny například v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu ⁽¹³⁾, trhů s finančními nástroji ⁽¹⁴⁾ a tržních infrastruktur ⁽¹⁵⁾.

- 1.3. Navrhovaná směrnice zavádí občanskoprávní odpovědnost pro společnosti, které neplní své povinnosti předcházet potenciálním nepříznivým dopadům a odstranit skutečné dopady, pokud takové neplnění vede ke vzniku škody ⁽¹⁶⁾. I když je třeba vymezit další podrobnosti režimu občanskoprávní odpovědnosti (například definici zahrnuté škody a důkazní břemeno), očekává se, že riziko soudních sporů pro banky se může v důsledku tohoto režimu odpovědnosti podstatně zvýšit. ECB očekává, že dohlížené úvěrové instituce budou tato rizika řídit v souladu s oznámenými očekáváními ECB v oblasti obezřetnostního dohledu. V této souvislosti je třeba poznamenat, že ECB dosud při posuzování expozice banky vůči environmentálním, sociálním a správním rizikům uplatňovala přístup založený na posouzení rizik. ECB například oznámila, že banky musí pochopit důsledky, které má přechod k udržitelnějšímu hospodářství na jejich transakce a expozice, a zohlednit tato rizika ve své celkové strategii řízení rizik ⁽¹⁷⁾. Z tohoto hlediska lze pokračující poskytování úvěrů na financování činností, které jsou vystaveny vysokým rizikům přechodu, považovat za slučitelné s řádným řízením rizik pouze tehdy, má-li dlužník důvěryhodný a vědecky podložený plán přechodu, který je v souladu s Pařížskou dohodou a jehož ⁽¹⁸⁾ cílem je řídit a snižovat riziko přechodu v průběhu času. Řádné řízení rizika přechodu zahrnuje zejména řádné řízení rizika soudních sporů. V této souvislosti ECB zdůrazňuje, že zavedení občanskoprávní odpovědnosti související s nepříznivým dopadem těchto úvěrů by muselo zohlednit a uznat úlohu plánování přechodu ve společnostech. V souladu s výše uvedeným přístupem v oblasti dohledu lze nicméně poskytování úvěrů na financování činností, které jsou vystaveny vysokým rizikům přechodu, považovat za slučitelné s řádným přístupem k řízení rizik, pokud je marginální příspěvek zamýšlených nebo vykonávaných činností v souladu s důvěryhodnými plány přechodu. To má zásadní význam pro zajištění toho, aby banky byly schopny financovat úsilí o přechod u klientů, kteří dosud nedosáhli souladu s klimatickými cíli EU a Pařížskou dohodou, ale mají v plánu takového souladu dosáhnout.

- 1.4. Navrhovaná směrnice ukládá společnostem, na které se vztahuje, povinnost přijmout plán přechodu zajišťující, že obchodní model a strategie dané společnosti budou slučitelné s přechodem na udržitelné hospodářství a s omezením globálního oteplování na 1,5 °C v souladu s Pařížskou dohodou ⁽¹⁹⁾. Konkrétně musí společnost do svého plánu zahrnout cíle snížení emisí, pokud identifikuje změnu klimatu jako hlavní riziko. Ačkoli je povinnost přijmout plán přechodu stanovena navrhovanou směrnicí, obsah a praktické požadavky na zveřejnění plánu přechodu jsou

⁽¹²⁾ Viz čl. 3 písm. g) navrhované směrnice.

⁽¹³⁾ Viz článek 49 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73); odstavec 3.1 až 3.8 stanoviska ECB CON/2022/4. Všechna stanoviska ECB jsou k dispozici na internetových stránkách EUR-Lex.

⁽¹⁴⁾ Viz článek 79 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 349).

⁽¹⁵⁾ Viz článek 84 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 ze dne 4. července 2012 o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů (Úř. věst. L 201, 27.7.2012, s. 1).

⁽¹⁶⁾ Viz článek 22 navrhované směrnice.

⁽¹⁷⁾ Viz všeobecné zásady ECB „Guide on climate-related and environmental risks“, které jsou k dispozici na internetových stránkách ECB věnovaných bankovnímu dohledu na adrese www.bankingsupervision.europa.eu. Viz též tisková zpráva „ECB sets deadlines for banks to deal with climate risks“, která je k dispozici na internetových stránkách ECB věnovaných bankovnímu dohledu na adrese www.bankingsupervision.europa.eu.

⁽¹⁸⁾ Viz projev Franka Eldersona „Running up that hill – how climate-related and environmental risks turned mainstream in banking supervision and next steps for banks' risk management practices“, k dispozici na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu

⁽¹⁹⁾ Viz článek 15 navrhované směrnice.

stanoveny samostatně ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2464 ⁽²⁰⁾ (dále jen „směrnice o podávání zpráv podniků o udržitelnosti“). Proto je nanejvýš důležitá úzká koordinace a soudržnost mezi definicemi a požadavky navrhované směrnice a směrnice o podávání zpráv podniků o udržitelnosti. ECB zdůrazňuje, že je třeba zajistit soudržnost a interoperabilitu plánů přechodu podle těchto dvou právních předpisů. Je důležité poznamenat, že plány přechodu požadované navrhovanou směrnicí a směrnicí o podávání zpráv podniků o udržitelnosti by se mohly z hlediska cílů i účelu lišit od plánů přechodu požadovaných pro obezřetnostní účely podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ⁽²¹⁾ (dále jen „směrnice o kapitálových požadavcích“), která v současné době předmětem revize. Cílem směrnice o kapitálových požadavcích je zajistit, aby úvěrové instituce komplexně posuzovaly environmentální, sociální a správní rizika a začlenily výhledové faktory těchto rizik do svých strategií, oceňování, průběžného sledování rizik a řízení s cílem zajistit svou odolnost.

- 1.5. Navrhovaná směrnice ukládá členským státům, aby určily jeden nebo více orgánů dohledu pro dohled nad dodržováním povinností stanovených v uvedené směrnici ⁽²²⁾. V této souvislosti by orgány, které jsou v současnosti určeny jako příslušné orgány pro dohled nad regulovanými finančními podniky, mohly být rovněž určeny jako orgány dohledu pro účely navrhované směrnice ve vztahu k finančním podnikům, které spadají do oblasti působnosti navrhované směrnice ⁽²³⁾. ECB zdůrazňuje, že dohled nad dodržováním povinností stanovených v navrhované směrnici představuje úkol odlišný od obezřetnostních úkolů vnitrostátních příslušných orgánů v rámci jednotného mechanismu dohledu ⁽²⁴⁾. Mají-li být vnitrostátní příslušné orgány v rámci jednotného mechanismu dohledu určeny členskými státy jako orgán dohledu podle navrhované směrnice, měly by jim být poskytnuty prostředky a zdroje k plnění těchto nových úkolů, aniž by tím byly dotčeny jejich stávající povinnosti v oblasti obezřetnostního dohledu. ECB znovu zdůrazňuje potřebu existence vhodných mechanismů koordinace, spolupráce a výměny informací mezi orgány odpovědnými za dohled nad dodržováním povinností úvěrových institucí podle navrhované směrnice na jedné straně a orgány odpovědnými za obezřetnostní dohled nad úvěrovými institucemi, včetně ECB, na straně druhé. Tyto mechanismy by měly v nejvyšší možné míře zabránit zbytečným dvojím požadavkům na podávání zpráv a nekonzistentnímu rozhodování ve vztahu k dohlíženým úvěrovým institucím.

- 1.6. Komise má zřídit evropskou síť orgánů dohledu složenou ze zástupců orgánů dohledu určených členskými státy, a může vyzvat agentury Unie, aby se k této síti připojily za účelem výměny informací, poskytování vzájemné pomoci a stanovení opatření pro účinnou spolupráci ⁽²⁵⁾. Navrhovaná směrnice správně vylučuje, aby ECB byl svěřen úkol dohlížet nad dodržováním navrhované směrnice významnými úvěrovými institucemi, nad nimiž vykonává přímý dohled. To je v souladu s názorem ECB, že tento úkol nespadá do působnosti úkolů obezřetnostního dohledu, které mohou být ECB svěřeny podle čl. 127 odst. 6 Smlouvy. ECB však považuje za klíčové, aby byla navrhovaná evropská síť orgánů dohledu rozšířena tak, aby zahrnovala ECB jako orgán obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi. To by zajistilo koordinaci a poskytlo řádný právní základ pro zavedení mechanismů spolupráce a výměny informací mezi ECB a orgány dohledu určenými podle navrhované směrnice, zejména pokud jde o regulované finanční podniky, které podléhají přímému obezřetnostnímu dohledu ECB (tj. významné úvěrové instituce), ale které by zároveň podléhaly dohledu vnitrostátních orgánů dohledu určených členskými státy pro účely navrhované směrnice.

⁽²⁰⁾ Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2464 ze dne 14. prosince 2022, kterou se mění nařízení (EU) č. 537/2014, směrnice 2004/109/ES, směrnice 2006/43/ES a směrnice 2013/34/EU, pokud jde o podávání zpráv podniků o udržitelnosti (Úř. věst. L 322, 16.12.2022, s. 15).

⁽²¹⁾ Viz článek 76 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnice 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 338).

⁽²²⁾ Čl. 17 odst. 1 navrhované směrnice.

⁽²³⁾ Čl. 17 odst. 5 navrhované směrnice.

⁽²⁴⁾ Viz čl. 2 odst. 2 nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽²⁵⁾ Článek 21 navrhované směrnice.

- 1.7. Navrhovaná směrnice obsahuje definici hodnotového řetězce regulovaných finančních podniků. To by mohlo mít dopad na budoucí regulační rámce, například na evropské standardy pro podávání zpráv o udržitelnosti, které vypracovala Evropská poradní skupina pro účetní výkaznictví⁽²⁶⁾ a které má přijmout Komise v rámci směrnice o podávání zpráv podniků o udržitelnosti. Uvedená definice by měla být pečlivě posouzena v kontextu obezřetnostních regulačních rámců, neboť pro použití v těchto rámcích nemusí být vhodná. Je tomu tak proto, že z hlediska obezřetnostního dohledu je důležité, aby regulované finanční podniky měly komplexní přehled o rizicích přechodu spojených s jejich hodnotovým řetězcem. Proto může být zapotřebí podrobnější analýza a další posouzení definice hodnotového řetězce, pokud se týká regulovaných finančních podniků.
- 1.8. V neposlední řadě ECB zdůrazňuje význam postupného a uspořádaného vstupu navrhované směrnice v platnost, aby společnosti mohly přizpůsobit své vnitřní postupy a obchodní vztahy novým požadavkům. To je obzvláště důležité pro to, aby regulované finanční podniky byly schopny zajistit řádné přehodnocení rizik a vyhnout se lavinovému efektu, který by mohl vést k náhlému ukončení poskytování finančních služeb s potenciálně negativními dopady na finanční stabilitu.

Konkrétní pozměňovací návrhy k těm ustanovením navrhované směrnice, která ECB doporučuje změnit, jsou uvedeny v samostatném technickém pracovním dokumentu včetně příslušného odůvodnění. Technický pracovní dokument je k dispozici v anglickém jazyce na internetových stránkách EUR-Lex.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 6. června 2023.

Prezidentka ECB
Christine LAGARDE

⁽²⁶⁾ Viz Evropská poradní skupina pro účetní výkaznictví, „First Set of draft ESRS“, listopad 2022, k dispozici na internetových stránkách Evropské poradní skupiny pro účetní výkaznictví www.efrag.org