

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 7. listopadu 2008

k návrhu rozhodnutí Komise o zřízení Evropského výboru orgánů bankovního dohledu

(CON/2008/63)

(2009/C 45/01)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 10. října 2008 žádost úřadů Evropské komise o stanovisko k návrhu rozhodnutí Komise o zřízení Evropského výboru orgánů bankovního dohledu (dále jen „návrh rozhodnutí“). Návrh rozhodnutí má nahradit rozhodnutí Komise přijaté v listopadu 2003 ⁽¹⁾.

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena čl. 105 odst. 4 Smlouvy o založení Evropského společenství, jelikož návrh rozhodnutí ovlivňuje strukturu a fungování jednoho z výborů Evropské unie pro finanční služby a dotýká se úkolu Evropského systému centrálních bank (ESCB) přispívat k řádnému provádění opatření v oblasti obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi a stability finančního systému ve smyslu čl. 105 odst. 5 Smlouvy. V souladu s první větou čl. 17.5 jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Všeobecné připomínky

1.1 V květnu 2008 vyzvala Rada ve složení pro hospodářské a finanční záležitosti (ECOFIN) Komisi, aby revidovala svá rozhodnutí o zřízení výborů 3. úrovně a pověřila tyto výbory konkrétními úkoly za účelem posílení spolupráce v oblasti dohledu a sbližování jejich úloh při posuzování rizik ohrožujících finanční stabilitu. Rada ECOFIN zmínila některé konkrétní úkoly, které by sem mohly patřit ⁽²⁾. Ve svých závěrech rovněž zdůraznila jisté významné aspekty, které je třeba brát v úvahu při rozvíjení úlohy výborů 3. úrovně v oblasti sledování rizik ohrožujících finanční stabilitu na úrovni EU. Rada ECOFIN se zde zcela konkrétně obrací na Evropský výbor orgánů bankovního dohledu (CEBS) a Výbor pro bankovní dohled ESCB (BSC) s výzvou, aby zajistily účinné a vhodné rozdělení činností mezi sebou ⁽³⁾. Na pozadí těchto skutečností ECB obecně vítá návrh rozhodnutí do té míry, pokud se ve změnách

⁽¹⁾ Rozhodnutí Komise 2004/5/ES ze dne 5. listopadu 2003 o zřízení Evropského výboru orgánů bankovního dohledu (Úř. věst. L 3, 7.1.2004, s. 28).

⁽²⁾ Závěry Rady o rámci EU v oblasti dohledu a opatřeních pro finanční stabilitu, ve znění, na kterém se dne 14. května 2008 dohodla Rada ECOFIN, s. 3–5, k dispozici na:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08515-re03.en08.pdf>

⁽³⁾ Závěry Rady, s. 5–6.

navrhovaných Komisí odrážejí závěry přezkumu Lamfalussyho rámce, který proběhl v roce 2007 ⁽¹⁾ a na kterém se Eurosystému též podílel ⁽²⁾. Současně ECB poznamenává, že v návaznosti na nedávný vývoj na finančních trzích Evropská rada v říjnu 2008 zdůraznila nutnost posílit dohled nad evropským finančním sektorem s cílem zlepšit koordinaci v oblasti dohledu na evropské úrovni ⁽³⁾. Konkrétně Evropská rada uvítala vytvoření skupiny vysokých zástupců Komisí ⁽⁴⁾. V tomto kontextu by ECB ráda zdůraznila, že konkrétní připomínky obsažené v tomto stanovisku nejsou závazné pro případný budoucí příspěvek ECB k širší debatě týkající se práce této skupiny vysokých zástupců.

- 1.2 Podpora práce CEBS ze strany ECB se odráží jak v jejich finančních, tak v technických příspěvcích. Současný vývoj na finančních trzích potvrzuje a posiluje význam úzké spolupráce a výměny informací mezi orgány dohledu a centrálními bankami, jež se nyní obecně odráží v úzké součinnosti CEBS a BSC při pravidelném posuzování rizik a sledování finanční stability.
- 1.3 ECB podporuje snahu o zlepšení vzájemné konzistentnosti rozhodnutí Komise, jimiž byly ustaveny „Lamfalussyho“ výbory (výbory 3. úrovně), tj. CEBS, Evropský výbor orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním (CEIOPS) a Evropský výbor regulátorů trhů s cennými papíry (CESR) ⁽⁵⁾, a tam, kde to je možné, navrhuje, aby Komise vzala v úvahu konkrétní připomínky obsažené v tomto stanovisku rovněž ve vztahu k návrhům rozhodnutí týkajícím se obou dalších výborů 3. úrovně, k nimž není ECB konzultována.

2. Konkrétní připomínky

2.1 Nové úkoly uložené CEBS (článek 4)

Pokud jde o nové úkoly, na něž se odkazuje v návrhu rozhodnutí, má ECB tyto připomínky:

Zprv, ECB vítá, že návrh rozhodnutí obsahuje odkaz na úlohu výborů 3. úrovně jak v oblasti zprostředkování mezi orgány dohledu, tak v oblasti předávání úkolů ⁽⁶⁾. Každý ze tří výborů 3. úrovně v nedávné době vytvořil mechanismus zprostředkování pro řešení případných sporů a posílení vzájemného porozumění mezi orgány dohledu, podporu jejich každodenní spolupráce a posílení sbližování v oblasti dohledu ⁽⁷⁾. Jelikož fungování tohoto ustanovení v praxi dosud nebylo ověřeno, bylo by vhodné po nějaké době provést jeho hodnocení. Pokud se týká úlohy CEBS usnadňovat předávání úkolů mezi orgány dohledu, ECB se domnívá, že vývoj tímto směrem by mohl být prospěšný i pro zvyšování efektivity a účinnosti předávání úkolů mezi orgány dohledu na přeshraniční úrovni a mohl by usnadnit součinnost přeshraničních bankovních skupin s orgány dohledu.

V návrhu rozhodnutí se dále uvádí, že CEBS přispívá ke společnému a jednotnému provádění a konzistentnímu uplatňování právních předpisů Společenství vydáváním právně nezávazných pokynů, doporučení a standardů ⁽⁸⁾. S ohledem na význam sbližování dohledu pro účinnou integraci evropského finančního systému ECB navrhuje, aby byla mezi úkoly CEBS zmíněna také úloha, kterou výbor hraje při přezkumu uplatňování výše uvedených nezávazných opatření v praxi prostřednictvím vzájemného hodnocení.

⁽¹⁾ Sdělení Komise, Přezkum Lamfalussyho procesu – Posílení sbližování dohledu, KOM(2007) 727 v konečném znění.

⁽²⁾ Příspěvek Eurosystému k přezkumu Lamfalussyho procesu, listopad 2007, k dispozici na internetových stránkách ECB www.ecb.int

⁽³⁾ Závěry předsednictví, Evropská rada, 15.–16. října 2008, odstavec 8. Závěry jsou k dispozici na: http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=14127&LANG=1&cmsId=339.

⁽⁴⁾ Viz sdělení Komise „Od finanční krize k vzestupu: Evropský rámec pro činnost“, KOM(2008) 706 v konečném znění, 29. říjen 2008, k dispozici na: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/COMM_20081029.pdf

⁽⁵⁾ Viz 6. bod odůvodnění návrhu rozhodnutí.

⁽⁶⁾ Viz 14. bod odůvodnění a čl. 4 odst. 1 písm. a) návrhu rozhodnutí (ohledně zprostředkování) a 17. bod odůvodnění a čl. 4 odst. 1 písm. d) návrhu rozhodnutí (ohledně předávání úkolů).

⁽⁷⁾ Viz Protokol o mechanismu zprostředkování CESR, CESR/06-286b, srpen 2006, na internetových stránkách CESR <http://www.cesr-eu.org>, Protokol o mechanismu zprostředkování CEBS, 25.9.2007, na internetových stránkách CEBS <http://www.c-eb.org>, a Protokol o mechanismu zprostředkování mezi orgány dozoru nad pojišťovnictvím a penzijním pojištěním, CEIOPS-DOC-14/07, říjen 2007, na internetových stránkách CEIOPS <http://www.ceiops.eu>

⁽⁸⁾ Článek 3 návrhu rozhodnutí.

Zadruhé, ECB poznamenává, že v souladu se závěry Rady ECOFIN přijatými 14. května 2008 Komise ukládá CEBS stanovit pokyny pro operativní činnost kolegií orgánů dohledu tak, aby bylo zajištěno jejich účinné a jednotné fungování⁽¹⁾. V tomto ustanovení se odráží současná iniciativa v kontextu revize směrnice o kapitálových požadavcích⁽²⁾, jejímž cílem je posílit právní rámec pro fungování kolegií orgánů dohledu. V tomto ohledu by ECB ráda zdůraznila, že je velmi důležité zajistit konzistentnost ustanovení návrhu rozhodnutí s ustanoveními citované směrnice.

2.2 Spolupráce mezi CEBS a BSC (článek 5)

V souladu s mandátem Rady ECOFIN zajistit účinné a vhodné rozdělení práce mezi CEBS a BSC⁽³⁾ Komise v návrhu rozhodnutí zdůrazňuje potřebu zamezit duplicitě úkolů obou výborů⁽⁴⁾. Komise se dohodla, že by se rozdělení jejich úkolů mohlo do určité míry zakládat na rozlišování obezřetnostních analýz na makroúrovni a mikroúrovni⁽⁵⁾. Jak ECB zdůraznila v jednom ze svých dřívějších stanovisek, v tomto kontextu je důležité respektovat roli BSC, který již vyvinul rámec pro sledování obezřetnostního vývoje na makroúrovni⁽⁶⁾. Návrh rozhodnutí připomíná, že v zájmu zajištění finanční stability je nutné zavést na úrovni výborů orgánů dohledu systém, který umožní identifikovat možná rizika přesahující hranice a jednotlivá odvětví již v počáteční fázi, a že úkolem CEBS je v tomto ohledu určovat obezřetnostní rizika v bankovním odvětví na mikroúrovni a pravidelně podávat zprávy o výsledku⁽⁷⁾. S ohledem na tyto skutečnosti má ECB následující připomínky.

Zaprvé, ECB by ráda vyzdvihla potřebu dát odkazu na součinnost mezi BSC a CEBS v návrhu rozhodnutí pozitivnější tón, který by odrážel existující spolupráci mezi všemi třemi výbory 3. úrovně a BSC. Proto namísto zmínky o nutnosti zamezit překrývání s prací BSC by měl být kladen důraz na potřebu úzkého propojení mezi těmito výbory a BSC⁽⁸⁾.

Navíc CEBS a BSC se na organizaci vzájemné součinnosti při pravidelném posuzování rizik a sledování finanční stability s cílem vyhnout se duplicitě práce již dohodly. Zatímco BSC se v souladu se svým mandátem soustřeďuje na odhalování hlavních obezřetnostních rizik ohrožujících finanční systém a bankovní odvětví, CEBS proaktivně vyhledává specifická rizika, obavy vznikající v oblasti dohledu a možná opatření k jejich řešení.

Zadruhé, podle návrhu rozhodnutí se od CEBS požaduje, aby v případě potřeby „informoval ostatní výbory orgánů dohledu, ministerstva financí a národní centrální banky o možných nebo bezprostředních problémech, aby mohla být včas přijata preventivní nebo nápravná opatření“⁽⁹⁾. ECB navrhuje zpřesnit toto ustanovení tak, aby se zabránilo možným problémům v oblasti důvěrnosti informací o dohledu nad jednotlivými bankami při jejich předávání ministerstvům financí.

⁽¹⁾ Čl. 4 odst. 1 písm. e) návrhu rozhodnutí.

⁽²⁾ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/48/ES a 2006/49/ES, pokud jde o banky přidružené k ústředním institucím, některé položky kapitálu, velkou angažovanost, režimy dohledu a krizové řízení, KOM (2008) 602 v konečném znění. Vychází se z toho, že tato směrnice v sobě obsahuje směrnici 2006/48/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a jejím výkonu (přepřevzaté znění) (Úř. věst. L 177, 30.6.2006, s. 1) a směrnici 2006/49/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. června 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí (přepřevzaté znění) (Úř. věst. L 177, 30.6.2006, s. 201).

⁽³⁾ Závěry Rady o rámci EU v oblasti dohledu a opatřeních pro finanční stabilitu ve znění, na kterém se dohodla dne 14. května 2008 Rada ECOFIN, k dispozici na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08515-re03.en08.pdf>

⁽⁴⁾ 21. bod odůvodnění a čl. 5 odst. 5 návrhu rozhodnutí.

⁽⁵⁾ Evropská komise (GR pro vnitřní trh), Veřejná konzultace ke změnám rozhodnutí Komise o zřízení CESR, CEBS & CEIOPS, 23. května 2008, s.11, k dispozici na: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/consultation_en.pdf

⁽⁶⁾ Odstavec 7 stanoviska ECB CON/2004/7 ze dne 20. února 2004 na žádost Rady Evropské unie k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 73/239/EHS, 85/611/EHS, 91/675/EHS, 93/6/EHS a 94/19/ES a směrnice 2000/12/ES, 2002/83/ES a 2002/87/ES Evropského parlamentu a Rady za účelem zavedení nové organizační struktury výborů pro finanční služby (Úř. věst. C 58, 6.3.2004, s. 23).

⁽⁷⁾ 20. bod odůvodnění a čl. 5 odst. 2 první pododstavec návrhu rozhodnutí.

⁽⁸⁾ Úzká spolupráce mezi CEBS a BSC se již odráží v revidovaných stanovách CEBS, které nabyly účinnosti dnem 10. července 2008 a jsou k dispozici na internetových stránkách CEBS <http://www.c-eps.org> (viz např. články 1 odst. 4, 4 odst. 5 a 6 odst. 4 stanov CEBS).

⁽⁹⁾ Čl. 5 odst. 1 návrhu rozhodnutí.

Zatřetí, návrh rozhodnutí ukládá CEBS, aby nejméně jednou za čtvrtletí předkládal hodnocení hlavních rizik a zranitelných míst v bankovním odvětví Komisi, Hospodářskému a finančnímu výboru a Evropskému parlamentu ⁽¹⁾. Na základě zkušeností BSC se sdělováním výsledků hodnocení obezřetnostních rizik na makroúrovni Hospodářskému a finančnímu výboru se však pro podávání zpráv jeví interval šesti měsíců v normální době jako vhodnější.

2.3 Finanční konglomeráty (článek 11)

Návrh rozhodnutí stanoví, že spolupráce CEBS a CEIOPS v oblasti dohledu nad finančními konglomeráty se bude odehrávat ve Smíšeném výboru pro finanční konglomeráty. Jelikož ECB se již účastní na práci existujícího dočasného pracovního výboru pro finanční konglomeráty stejně jako v Evropském výboru pro finanční konglomeráty, návrh rozhodnutí by měl zmiňovat právo ECB účastnit se jednání Smíšeného výboru pro finanční konglomeráty jako pozorovatel vedle Komise a CESR.

2.4 Přijímání rozhodnutí kvalifikovanou většinou (článek 14)

Dne 7. října 2008 Rada ECOFIN uvítala dohodu orgánů dohledu ve výborech 3. úrovně o zakotvení pravidel o přijímání rozhodnutí kvalifikovanou většinou v jejich stanovách ⁽²⁾. Návrh rozhodnutí stanoví, že pro přijetí rozhodnutí CEBS „je třeba 1) nejméně 255 z 345 vážených hlasů a 2) prosté většiny členských států“ ⁽³⁾. Naproti tomu stanoví CEBS stanoví, že „pro přijetí rozhodnutí je třeba nejméně 255 hlasů alespoň dvou třetin členských států“. ECB poznamenává, že oba postupy jsou upraveny v ustanoveních Smlouvy o kvalifikované většině ⁽⁴⁾. V zájmu právní jednoznačnosti však doporučuje, aby byla zajištěna shoda mezi pravidly hlasování v návrhu rozhodnutí a pravidly zakotvenými ve stanovách CEBS, což si může vyžádat přímý odkaz na příslušná ustanovení Smlouvy v návrhu rozhodnutí.

3. Pozměňovací návrhy

Pokud by výše uvedené připomínky vedly ke změnám v návrhu rozhodnutí, jsou v příloze uvedeny návrhy příslušných změn.

Toto stanovisko bude zveřejněno na internetových stránkách ECB, jakmile Komise přijme a zveřejní rozhodnutí o zřízení Evropského výboru orgánů bankovního dohledu.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 7. listopadu 2008.

Viceprezident ECB
Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ Čl. 5 odst. 2 návrhu rozhodnutí.

⁽²⁾ Závěry Rady, jak se na nich dohodla dne 7. října 2008 Rada ECOFIN, k dispozici na: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/103250.pdf

⁽³⁾ Čl. 14 návrhu rozhodnutí.

⁽⁴⁾ Čl. 205 odst. 2 Smlouvy (v posledním znění v souvislosti s přistoupením Bulharska a Rumunska k Evropské unii) stanoví dvě možnosti. V závislosti na typu právního aktu Rady, tj. na tom, zda Smlouva vyžaduje pro přijetí aktu návrh Komise či nikoli, se k přijetí aktů Rady se vyžaduje nejméně 255 hlasů i) většiny členů (tam, kde se návrh Komise vyžaduje) nebo ii) alespoň dvou třetin členů (v ostatních případech).

PŘÍLOHA

POZMĚŇOVACÍ NÁVRHY

Text navrhovaný Komisí ⁽¹⁾	Změny navrhované ECB
<p>Změna č. 1</p> <p>21. bod odůvodnění návrhu rozhodnutí</p>	
<p>(21) V zájmu přiměřeného řešení meziodvětvových záležitostí by práce výboru měla být úzce propojena s činností Evropského výboru orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním a Evropského výboru regulátorů trhů s cennými papíry. To je obzvláště důležité při řešení možných meziodvětvových rizik ohrožujících finanční stabilitu. Zvláštní pozornost by měla být věnována zamezení duplicity práce výboru a Výboru pro bankovní dohled Evropského systému centrálních bank.</p>	<p>(21) V zájmu přiměřeného řešení meziodvětvových záležitostí by práce výboru měla být úzce propojena s činností Evropského výboru orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním a Evropského výboru regulátorů trhů s cennými papíry. To je obzvláště důležité při řešení možných meziodvětvových rizik ohrožujících finanční stabilitu. Zvláštní pozornost by měla být věnována zamezení duplicity práce výboru a Výboru pro bankovní dohled Evropského systému centrálních bank. Výbor též úzce spolupracuje s Výborem pro bankovní dohled Evropského systému centrálních bank.</p>
<p><u>Odůvodnění</u> – viz odst. 2.2. stanoviska</p>	
<p>Změna č. 2</p> <p>(nový) Čl. 4 odst. 1 písm. g) návrhu rozhodnutí</p>	
	<p>(g) usnadňuje přezkum uplatňování nezávazných pokynů, doporučení a standardů vydaných výborem v praxi.</p>
<p><u>Odůvodnění</u> – viz odstavec 2.1 stanoviska</p>	
<p>Změna č. 3</p> <p>Čl. 5 odst. 2 návrhu rozhodnutí</p>	
<p>2. Výbor nejméně jednou za čtvrtletí předloží Komisi, Hospodářskému a finančnímu výboru a Evropskému parlamentu hodnocení týkající se vývoje obezřetnostního dohledu na mikroúrovni, rizik a zranitelných míst bankovního odvětví.</p>	<p>2. Výbor nejméně jednou za čtvrtletí dvakrát ročně předloží Komisi, Hospodářskému a finančnímu výboru a Evropskému parlamentu hodnocení týkající se vývoje obezřetnostního dohledu na mikroúrovni, rizik a zranitelných míst bankovního odvětví.</p>
<p><u>Odůvodnění</u> – viz odst. 2.2 stanoviska</p>	
<p>Změna č. 4</p> <p>Čl. 5 odst. 4 návrhu rozhodnutí</p>	
<p>4. Výbor úzce spolupracuje s Evropským výborem orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním a Evropským výborem regulátorů trhů s cennými papíry s cílem zajistit přiměřené pokrytí meziodvětvového vývoje, rizik a zranitelných míst.</p>	<p>4. Výbor úzce spolupracuje s Evropským výborem orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním, a Evropským výborem regulátorů trhů s cennými papíry a Výborem pro bankovní dohled Evropského systému centrálních bank s cílem zajistit přiměřené pokrytí meziodvětvového vývoje, rizik a zranitelných míst.</p>
<p><u>Odůvodnění</u> – viz odst. 2.2 stanoviska</p>	

Text navrhovaný Komisí ⁽¹⁾	Změny navrhované ECB
Změna č.5	
Čl. 5 odst. 5 návrhu rozhodnutí	
5. Výbor věnuje zvláštní pozornost zamezování duplicity své práce a práce Výboru pro bankovní dohled Evropského systému centrálních bank.	5. Výbor věnuje zvláštní pozornost zamezování duplicity své práce a práce Výboru pro bankovní dohled Evropského systému centrálních bank.
<u>Odůvodnění</u> – viz odst. 2.2 stanoviska	
Změna č. 6	
Článek 11 návrhu rozhodnutí	
Spolupráce v oblasti dohledu nad finančními konglomeráty mezi výborem a Evropským výborem orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním se uskutečňuje ve Smíšeném výboru pro finanční konglomeráty. Komise a Evropský výbor regulátorů trhů s cennými papíry jsou zvány k účasti na jednáních Smíšeného výboru pro finanční konglomeráty jako pozorovatelé.	Spolupráce v oblasti dohledu nad finančními konglomeráty mezi výborem a Evropským výborem orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním se uskutečňuje ve Smíšeném výboru pro finanční konglomeráty. Komise, Evropský výbor regulátorů trhů s cennými papíry a Evropská centrální banka jsou zvány k účasti na jednáních Smíšeného výboru pro finanční konglomeráty jako pozorovatelé.
<u>Odůvodnění</u> – viz odst. 2.3 stanoviska	
<p>(¹) Vzhledem k tomu, že text, ke kterému byla ECB konzultována, byl dostupný pouze v anglickém jazyce, vychází překlady z jazykových verzí konečného znění rozhodnutí, tak jak bylo přijato dne 23. ledna 2009, K(2009) 177 v konečném znění, avšak nejsou s nimi totožné.</p>	