



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 8.8.2014
COM(2014) 509 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o fungování evropských orgánů dohledu a Evropského systému dohledu nad finančním
trhem**

{SWD(2014) 261 final}

1) ÚVOD

Tři evropské orgány dohledu, Evropský orgán pro bankovníctví (EBA), Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA), které pracují v rámci sítě vnitrostátních příslušných orgánů, tvoří spolu se Společným výborem evropských orgánů dohledu a Evropskou radou pro systémová rizika (ESRB) Evropský systém dohledu nad finančním trhem (ESFS).

S ohledem na nedostatky dohledu nad finančním trhem, které odhalila finanční krize, požádal roku 2008 předseda Barroso skupinu odborníků na vysoké úrovni, již předsedal Jacques de Larosière, aby předložila návrhy na posílení evropských systémů dohledu s cílem zavést účinnější, integrovanější a udržitelnější evropský systém dohledu. Komise v návaznosti na doporučení, jež tato skupina vydala, předložila v říjnu roku 2009 návrhy na posílení finančního dohledu, které společní normotvůrci přijali v listopadu 2010. Evropské orgány dohledu začaly působit v lednu 2011.

Nařízení, jež je zakládají¹, ukládají Komisi povinnost začátkem roku 2014 zveřejnit obecnou zprávu o zkušenostech získaných v rámci činnosti těchto orgánů a používání postupů stanovených v těchto nařízeních. Tato zpráva má být předána Evropskému parlamentu a Radě a případně má být doplněna návrhy.

Komise podrobně posoudila fungování evropských orgánů dohledu v období od jejich založení až do prosince 2013 a zapojila širokou škálu zúčastněných stran. Uspořádala veřejné slyšení o přezkumu Evropského systému dohledu nad finančním trhem (ESFS) (květen 2013) a rovněž veřejnou a cílenou konzultaci se zúčastněnými stranami (duben až červenec 2013). Náležitá pozornost byla věnována vlastnímu hodnocení evropských orgánů dohledu², usnesení Evropského parlamentu a Rady o přezkumu ESFS z března 2014³ a rovněž studiím provedeným Mezinárodní měnovým fondem⁴ a Evropským parlamentem⁵.

Přezkum ukázal, že navzdory krátkému období, za které jsou zprávy podávány, byl výkon evropských orgánů dohledu celkově dobrý. Mají úspěšně vybudované fungující organizace, začaly plnit své mandáty a vytvořily si vlastní profily. Tam, kde byly zjištěny oblasti, v nichž

¹ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010, 1094/2010 a 1095/2010 ze dne 24. listopadu 2010; Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 12–119.

² Společný výbor (SV 2012 100), Zpráva o vlastním hodnocení evropských orgánů dohledu, 21. prosince 2012 (neveřejné).

³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. března 2014 obsahující doporučení Komisi o revizi Evropského systému finančního dohledu (ESFS).

⁴ Mezinárodní měnový fond – Program posouzení finančního sektoru na úrovni EU, březen 2013.

⁵ Viz PE 507.490 (o ESRB) a PE 507.446 (o evropských orgánech dohledu), obojí z října 2013.

je prostor ke zlepšení, tato zpráva vymezuje pole působnosti pro opatření v krátkodobém výhledu a potřebu dalšího posouzení, pokud jde o možná zdokonalení ve střednědobém výhledu. Podrobnější posouzení působení evropských orgánů dohledu / ESFS je představeno v pracovním dokumentu útvarů Komise, který je přiložen k této zprávě.

Kromě požadavku na pravidelný přezkum výkonnosti evropských orgánů dohledu / ESFS má Komise povinnost vypracovat do 16. června 2014 zprávu týkající se přenesené pravomoci k přijímání regulačních technických norem, jež Komisi byla svěřena podle čl. 11 odst. 1 základajících nařízení. Příslušná zpráva se nachází v příloze I této zprávy.

2) MANDÁT A ÚLOHY EVROPSKÝCH ORGÁNŮ DOHLEDU

Nová struktura dohledu, v jejímž centru jsou evropské orgány dohledu a Evropská rada pro systémová rizika (ESRB), je základním kamenem komplexních reforem, jež Komise zahájila po propuknutí finanční krize. Celkovým cílem evropských orgánů dohledu je udržitelně posilovat stabilitu a účinnost finančního systému v celé EU.

Konkrétněji řečeno, základním důvodem pro zřízení evropských orgánů dohledu byla snaha zajistit užší spolupráci a výměnu informací mezi vnitrostátními orgány dohledu, usnadnit přijímání řešení přeshraničních problémů na úrovni EU a podpořit jednotný výklad a uplatňování pravidel. Evropské orgány dohledu by měly vytvářením jednotných norem a zajištěním sbližování a koordinace v oblasti dohledu určovat další vývoj jednotného souboru pravidel, jež budou použitelná pro všech 28 členských států EU, a tudíž přispívat k fungování jednotného trhu.

Za tímto účelem byly evropským orgánům dohledu v základajících nařízeních a dalších sekundárních právních předpisech Unie svěřeny úlohy a pravomoci v oblasti regulace, dohledu, finanční stability a ochrany spotřebitele, mezi něž patří:

- vytváření návrhů technických norem a vydávání pokynů a doporučení, přičemž jsou dodržovány zásady lepší regulace,
- vydávání stanovisek pro Evropský parlament, Radu a Evropskou komisi,
- řešení případů neshody mezi vnitrostátními orgány dohledu v případě, kdy vnitrostátní právní předpisy vyžadují, aby spolupracovaly nebo se dohodly,
- přispívání k zajištění jednotného uplatňování technických pravidel podle právních předpisů EU (a to i prostřednictvím vzájemných hodnocení),
- úloha koordinace v naléhavých situacích,
- orgán ESMA vykonává přímé pravomoci dohledu nad ratingovými agenturami a registry obchodních údajů,

- shromažďování potřebných informací k vykonávání jejich mandátu.

Některé pravomoci evropských orgánů dohledu jsou dále vymezeny v aktech Unie⁶. Evropské orgány dohledu musí vykonávat zejména své úkoly a pravomoci, které jim byly svěřeny v rámci působnosti aktů Unie uvedených v nařízeních, jež je zakládají⁷, opatření přijatých na jejich základě nebo jakýchkoli dalších aktů Unie, jež jim mohou přidělovat úkoly.

Zavedení bankovní unie a zejména jednotného mechanismu dohledu (SSM) a jednotného mechanismu pro řešení krizí (SRM) jako jejích hlavních složek ovlivní fungování ESFS, ale nezpochybňuje jeho existenci ani potřebnost. Naopak budou evropské orgány dohledu mít i nadále odpovědnost za stanovování společných norem a postupů v oblasti regulace a dohledu a jednotné uplatňování opatření EU napříč jednotným trhem. Posouzení interakcí mezi ESFS a bankovní unií by bylo v této fázi předčasné, nicméně v budoucnosti budou bedlivě sledovány.

3) POSOUZENÍ ČINNOSTI EVROPSKÝCH ORGÁNŮ DOHLEDU: HLAVNÍ ÚSPĚCHY A PROSTOR KE ZLEPŠENÍ

Celková účinnost a účelnost: Evropské orgány dohledu rychle zavedly správně fungující organizace, jejichž cílem je přispívat k obnově důvěry ve finančním odvětví. Zjištění přezkumu ukazují, že rozsah mandátu evropských orgánů dohledu je považován za dostatečně široký, přičemž existuje určitý prostor k případnému cílenému rozšíření, například v oblasti ochrany spotřebitelů a investorů⁸, prosazování mezinárodních standardů účetního výkaznictví (IFRS) a rovněž v oblasti stínového bankovníctví⁹.

Navrhovaný další postup:

V těchto souvislostech bude Komise dále ve střednědobém až dlouhodobém horizontu zkoumat, zda je třeba rozšířit nynější mandáty evropských orgánů dohledu tak, aby byly pokryty nové oblasti, jako je prosazování IFRS, silnější úloha dohledu při validaci interního modelu zejména v pojišťovnictví a stínové bankovníctví.

⁶ Např. nařízení (EU) č. 236/2012 o prodeji na krátko a některých aspektech swapů úvěrového selhání vymezuje podmínky, za nichž může orgán ESMA dočasně zakázat prodeje na krátko (článek 28).

⁷ Především čl. 1 odst. 2 zakládajících nařízení v příslušném pořadí.

⁸ Například zahrnutí směrnice o právech akcionářů (2007/36/ES) a směrnice o nabídkách převzetí (2004/25/ES) do oblasti působnosti orgánu ESMA podle čl. 1 odst. 2 nařízení o zřízení ESMA.

⁹ Viz sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu: Stínové bankovníctví – ošetření nových zdrojů rizik ve finančním sektoru, COM(2013)614 ze dne 4. září 2013.

Regulační úloha: Práce, kterou evropské orgány dohledu odvedly v souvislosti s vytvářením jednotného souboru pravidel, značně přispěla k větší harmonizaci a soudržnosti v oblasti regulace a zlepšila vzájemné porozumění mezi orgány dohledu. Rovněž díky ní mohla EU v poměrně krátkém časovém horizontu disponovat značným množstvím vysoce kvalitních předpisů.

Za stěžejní jsou v této oblasti považovány transparentní a účinné postupy podporující začleňování. Mnoho zúčastněných stran poukazovalo na potřebu stanovení pružných lhůt pro předložení návrhů technických norem Komisi, tedy takových lhůt, které závisí na vstupu konečné dohody o základním aktu Unie v platnost. To by poskytlo evropským orgánům dohledu dostatek času na přípravu velmi kvalitních návrhů norem a umožnilo jejich veřejnou konzultaci v přiměřených časových rámcích. Kromě toho byly vyjádřeny určité obavy ohledně nedostatku podrobné zpětné vazby ke konzultacím a často pociťované nepřítomnosti vysoce kvalitní analýzy nákladů a přínosů.

Zúčastněné strany a samotné evropské orgány dohledu opakovaně vyzývaly k většímu zapojení evropských orgánů dohledu do přípravy právních předpisů v oblasti finančních služeb na úrovni 1. Evropské orgány dohledu jsou zřízeny jako decentralizované agentury, a proto hrají významnou úlohu tím, že přispívají k provádění politik Unie. Jsou však odlišeny od evropských orgánů, a jejich úlohu v regulačním procesu je tudíž třeba posuzovat v mezích stanovených Smlouvou.

Během období, které bylo předmětem přezkumu, byly k pracovní náplni evropských orgánů dohledu průběžně přidávány úkoly regulace, nicméně, jak zdůraznily různé zúčastněné strany, příslušný vývoj se vždy neprojevil rovnocenným nárůstem, pokud jde o lidské zdroje a odpovídající rozpočet.

Pokyny a doporučení, které evropské orgány dohledu přijaly podle článku 16 nařízení o evropských orgánech dohledu, jsou nezávazné povahy, mají však určité zvláštní rysy (účinek „dodržuj nebo vysvětli“). Osvědčily se jako pružný nástroj pro sbližování, zúčastněné strany nicméně poukázaly na určité nejasnosti týkající se konkrétní oblasti působnosti a charakteru těchto opatření. Komise se domnívá, že využívání pravomocí evropských orgánů dohledu musí být řádně podloženo právním základem, který se vztahuje na jejich akty. Zvláště je třeba vykládat společně dva cíle týkající se vydávání pokynů a doporučení, které jsou stanoveny v čl. 16 odst. 1 základajících nařízení, totiž „zavést jednotné, účinné a efektivní postupy dohledu“ a „zajistit společné, důsledné a jednotné uplatňování práva Unie“.

Mnoho zúčastněných stran požadovalo další vyjasnění ohledně možnosti zpochybnit pokyny a doporučení v rámci práva EU. Komise se domnívá, že článek 60 základajících nařízení se omezuje na rozhodnutí a neposkytuje tedy právní základ pro zpochybnění pokynů a doporučení. Mají-li pokyny a doporučení vytvořit právní účinky vůči třetím stranám, měly by

být přezkoumány v rámci čl. 263 odst. 1 SFEU. Soudní dvůr však zatím neměl příležitost tento zvláštní aspekt zakládajících nařízení posoudit.

Komisi bylo během období přezkumu předloženo více než 150 technických norem v podobě návrhů technických norem. Orgán ESMA předložil 92 návrhů technických norem. V návaznosti na úspěšné dokončení vyjednávání o rámci směrnice o kapitálových požadavcích IV (CRD IV) / nařízení o kapitálových požadavcích (CRR) na jaře 2013 předložil orgán EBA 58 návrhů technických norem, zatímco orgán EIOPA uskutečnil rozsáhlou přípravnou práci s ohledem na očekávaná vyjednávání o rámci Solventnost II / Omnibus II a předložil svou první technickou normu. Všechny tři evropské orgány dohledu předložily roku 2013 jeden společný návrh technické normy týkající se směrnic o finančních konglomerátech. Ve sledovaném období schválila Komise celkem více než 45 technických norem, přičemž pouze tři zaslala evropským orgánům dohledu zpět k dalším úpravám.

Navrhovaný další postup:

Evropské orgány dohledu by měly v krátkodobém výhledu zvýšit transparentnost regulačního procesu, včetně stanovení přiměřeného časového rámce pro reakci na veřejné konzultace a poskytnutí podrobnější zpětné vazby ke vstupu získanému při této příležitosti, aby tak byly odstraněny obavy, jež vyjádřily zúčastněné strany. Evropské orgány dohledu by rovněž měly zajistit vysoce kvalitní analýzu nákladů a přínosů a návrhy právních textů týkající se návrhů technických norem. Návrhy technických norem by měly být systematicky předmětem veřejných konzultací.

Komise bude ve svých legislativních návrzích i při diskusích, jež proběhnou v rámci legislativního procesu, věnovat zvláštní pozornost přiměřenosti časových lhůt a rozsahu zmocnění k přijímání technických norem.

Úloha dohledu: Vytváření společné kultury dohledu v Unii a podpora sbližování postupů dohledu je nutně dlouhodobým cílem. Evropské orgány dohledu se dosud zaměřovaly na svou regulační úlohu. Zčásti to lze vysvětlit potřebou stanovit kvůli omezeným zdrojům priority, ale zčásti to zřejmě souvisí i s určitými nedostatky ve struktuře správy evropských orgánů dohledu¹⁰.

Evropské orgány dohledu zahájily provádění vzájemných hodnocení. Má se za to, že až se pokročí s prací na regulačním rámci, bude se tento nástroj využívat více, nejenom pokud jde o tematická vzájemná hodnocení, ale i o vzájemná hodnocení zemí a systematictější navazující kroky.

Orgány EBA a EIOPA, a po zavedení ústředních protistran od září 2013 také orgán ESMA, byly aktivně zapojeny do všech aspektů práce kolegií orgánů dohledu a zlepšily jejich

¹⁰ Viz oddíl o správě.

fungování díky poskytování pokynů a dohledu nad agendami a ročními akčními plány. Evropské orgány dohledu přispěly ke zlepšení v oblasti vykazování a zveřejňování zpráv o dohledu. Bylo by však možné účinněji využívat právo evropských orgánů dohledu na přístup k údajům příslušných orgánů a finančních institucí v mezích podmínek stanovených v zakládajících nařízeních.

Evropské orgány dohledu zatím nevydaly doporučení ani závazná rozhodnutí podle článků 17 až 19 zakládajících nařízení (např. v případech porušování práva, nouzových situací či závazných zprostředkování), ale využívají své pravomoci k nezávaznému zprostředkování a morálnímu přesvědčování. Nedostatečné využívání závazného zprostředkování přisuzují zúčastněné strany různým příčinám, například stávající správní struktuře evropských orgánů dohledu, která není příhodná pro vydávání rozhodnutí nebo řízení proti vnitrostátním orgánům, odrazujícím účinku příslušných pravomocí, jakož i nedostatku jasnosti zakládajících nařízení, pokud jde o rozsah působnosti závazného zprostředkování a o důvody k jeho zahájení. Jedno z možných řešení, které by se mělo dále prověřit, by mohlo spočívat v tom, že by se rozsah působnosti závazného zprostředkování a důvody k jeho zahájení v zakládajících nařízeních vyjasnily.

Činnosti evropských orgánů dohledu, pokud jde o mezinárodní záležitosti, jsou zasazeny do rámce jejich základních mandátů. Přítomnost evropských orgánů dohledu v příslušných mezinárodních organizacích je vnímána jako příspěvek k zajišťování souladu se světovými standardy a očekává se, že po boku Komise dále posílí a doplní evropský hlas na mezinárodních fórech. Zvláštní požadavky týkající se mezinárodní činnosti decentralizovaných agentur stanovené v společném přístupu k těmto agenturám jsou zamýšleny jako pomoc agenturám s působením v rámci jejich mandátu a stávajícího institucionálního rámce.

Navrhovaný další postup:

Evropské orgány dohledu by měly jakožto první bezprostřední krok k řešení obav zúčastněných stran zvážit větší důraz na sbližování dohledu, zvláště prostřednictvím většího využívání vzájemných hodnocení a vhodných navazujících kroků.

Ve druhé fázi Komise prověří možnosti přezkumu důvodů pro zahájení závazného zprostředkování a rozsahu pravomocí k němu, včetně možného vyjasnění tohoto rozsahu a důvodů v zakládajícím nařízení. Obdobně Komise dále prověří, zda by mělo být posíleno právo evropských orgánů dohledu na přístup k údajům, aby jim byl v případě potřeby poskytnut přímý přístup k údajům, a mohly tak vykonávat své úkoly.

Finanční stabilita – úloha sledování a koordinace: Evropské orgány dohledu aktivně přispívají ke sledování vývoje na finančních trzích a k ověřování odolnosti finančních institucí a rovněž finančního systému EU jako celku. Za tímto účelem evropské orgány

dohledu zavedly různé nástroje k plnění svých úkolů týkajících se identifikace systémových rizik. Dosud nebyla vyhlášena žádná mimořádná situace, ale evropské orgány dohledu učinily určité kroky, aby mohly, pokud by to bylo nutné, jednat účinněji.

Evropské orgány dohledu přijaly různá opatření na podporu koordinované činnosti a k usnadnění výměny informací. K nejvýznamnějším příkladům patří provedení rekapitalizace v letech 2011/2012 a také zpráva společného výboru o meziodvětvových rizicích¹¹, koordinace ze strany orgánu ESMA týkající se opatření přijatých příslušnými orgány o prodeji na krátko¹² a stanovisko orgánu EIOPA týkající se panující nízké úrokové míry¹³. Většina zúčastněných stran vyjádřila s koordinační úlohou evropských orgánů dohledu značnou spokojenost.

Úloha ochrany spotřebitele: Evropské orgány dohledu zavedly v rámci svých organizací vnitřní struktury pro záležitosti ochrany spotřebitelů. Horizontální povaha ochrany spotřebitelů umožňuje její provádění prostřednictvím různých hledisek práce evropských orgánů dohledu. Je sice pravda, že orgány mají stále omezenou možnost (dočasně) zakázat nebo omezit některé finanční aktivity podle čl. 9 odst. 5 nařízení o evropských orgánech dohledu a že doposud nebyla vyhlášena mimořádná situace, avšak příslušný prostor k činnosti vymezený v zakládajících nařízeních je široký a stávající ustanovení by mohla být využívána lépe. Kromě toho mohou být v současnosti pravomoci podle čl. 9 odst. 5 vykonávány pouze v případě, že jsou specifikovány v odvětvových legislativních aktech uvedených v čl. 1 odst. 2, což se nyní týká pouze několika legislativních aktů. Mělo by se zvážit, zda by se znění čl. 9 odst. 5 nemělo změnit na samostatné zmocnění.

Skutečností je, že několik vnitrostátních orgánů zastoupených v příslušných radách orgánů dohledu nemá mandáty v oblasti ochrany spotřebitele na vnitrostátní úrovni, a tudíž jim chybí nezbytné odborné zkušenosti a mají sklon k upřednostňování jiných záležitostí, jež se jich více týkají. Evropské orgány dohledu by měly v zájmu nápravy této skutečnosti zavést mechanismus k zajištění úzké spolupráce a zapojení příslušných vnitrostátních orgánů, aby tyto získaly odborné znalosti a zajistil se komplexní přístup k ochraně spotřebitele na úrovni evropských orgánů dohledu.

Všechny tři evropské orgány dohledu zveřejnily pokyny o záležitostech ochrany spotřebitele a bylo uspořádáno několik informačních akcí pro spotřebitele/investory. Evropské orgány dohledu dosud vydaly čtyři varování, konkrétně ohledně investic v cizí měně (Forex) (prosinec 2011), o úskalích online investic (září 2012), o rozdílových smlouvách (duben

¹¹ Zpráva ze srpna 2013 viz: http://www.esma.europa.eu/documents/10180/43119/ESAs_joint_risk_report_autumn_2013_final.pdf.

¹² <http://www.esma.europa.eu/content/Update-measures-adopted-competent-authorities-short-selling-0>.

¹³ Viz: <https://eiopa.europa.eu/en/publications/eiopa-opinions/index.html>.

2013) a o virtuálních měnách (prosinec 2013), a zveřejnily je na příslušných internetových stránkách¹⁴. Zdá se však, že informovanost veřejnosti o těchto varováních je dosud omezená.

Dále by měl být více využíván společný výbor, aby byl zajištěn soudržný rámec napříč odvětvími a vhodná koordinace činností evropských orgánů dohledu. Toho by mohlo být dosaženo například vyměňováním osvědčených postupů mezi orgány, což by umožnilo lépe definovat a vyjasnit jejich příslušné pravomoci v souladu s právním základem¹⁵.

Navrhovaný další postup:

Evropské orgány dohledu by měly jako první krok k řešení obav zúčastněných stran zvážit přiznání větší důležitosti otázkám souvisejícím s ochranou spotřebitelů a investorů (včetně větší viditelnosti) a plné využívání pravomocí, jež jsou k dispozici. Obdobně by měl být šířeji a strukturovaněji využíván společný výbor. Evropské orgány dohledu by také měly v co největším možném rozsahu zajistit spolupráci s vnitrostátními orgány příslušnými v oblasti ochrany spotřebitele a jejich zapojení tam, kde se liší od orgánů zastoupených na úrovni rady orgánů dohledu.

Ve druhé fázi Komise dále prověří, zda by znění čl. 9 odst. 5 nařízení o evropských orgánech dohledu mělo být změněno na samostatné zmocnění.

Správa, společné orgány vnitřní organizace a skupiny zúčastněných stran: Evropské orgány dohledu mají povinnost jednat prostřednictvím svých příslušných rad orgánů dohledu ve výhradním zájmu Evropské unie¹⁶. Odklon od postupu rozhodování založeného na konsensu ke skutečnému hlasování je krokem kupředu, nicméně převažující úloha zástupců příslušných vnitrostátních orgánů v rozhodovacím procesu vyvolala určitou kritiku. Zejména panují obavy, že při těchto postupech převládnou vnitrostátní hlediska nad celoevropskými zájmy¹⁷. Bylo by vhodné zvážit možnosti, jež posílí účinnost a účelnost evropských orgánů dohledu a zároveň zachovají vysokou úroveň odpovědnosti.

Činnost správních rad evropských orgánů dohledu je považována za uspokojivou. Obdobně je široce uznáváno, že předsedové a výkonní ředitelé plní své úkoly efektivně a obecně svým orgánům zajistili dobrou úroveň. Kromě toho by měla být za jednu z možností, jak zlepšit

¹⁴ Viz: <http://www.esma.europa.eu/page/News-investors>.

¹⁵ Dobrým příkladem této posílené spolupráce je oblast vyřizování stížností, kde se orgány EBA a ESMA inspirovaly přípravnou prací orgánu EIOPA a plánují vytvořit stejné postupy vyřizování stížností v oblasti bankovníctví a cenných papírů.

¹⁶ Po zřízení jednotného mechanismu dohledu bylo rozhodování orgánu EBA změněno a umožňuje za konkrétních okolností dvojí prostou většinu.

¹⁷ Viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 22. března 2014 obsahující doporučení Komisi o revizi Evropského systému finančního dohledu (ESFS), bod AU; zpráva MMF o stavu v jednotlivých zemích č. 13/65, březen 2013, s. 11; Mazarova zpráva, říjen 2013, s. 34.

fungování evropských orgánů dohledu a zároveň respektovat potřebu odpovědnosti vůči radám orgánů dohledu, považována širší úloha zaměstnanců evropských orgánů dohledu v přípravných orgánech, jako je předsedání ve stálých výborech a pracovních skupinách a vypracovávání důležitých dokumentů.

Oba společné orgány evropských orgánů dohledu, odvolací senát a společný výbor, se osvědčily jako užitečné mechanismy, jak zajistit důsledná stanoviska a spolupráci mezi odvětvími. Zejména společný výbor má potenciál sehrát významnější úlohu při usnadňování spolupráce mezi odvětvími, nicméně by měla být zlepšena viditelnost, transparentnost a správa.

Úlohu skupin zúčastněných stran většina účastníků oceňuje, nicméně jejich vliv byl doposud omezený a požadavky na zdroje, jež jsou třeba k jejich zřízení a provozu, jsou vysoké. Byly vyjádřeny obavy ohledně problému, který představuje zajištění vyváženého zastoupení různých zájmových skupin a zvláště spotřebitelů, uživatelů finančních služeb, zástupců zaměstnanců a malých a středních podniků¹⁸. Některé z těchto nedostatků by mohly být řešeny rozšířením mandátů členů skupin zúčastněných stran a časově rozloženým jmenováním, aby byla zajištěna kontinuita.

Navrhovaný další postup:

Evropské orgány dohledu by měly uskutečnit řadu krátkodobých zlepšení a řešit tak obavy v této oblasti a přitom zajistit, že si rada orgánů dohledu zachová dohled nad každým pověřením. Pozornost by se měla věnovat zejména následujícímu:

- bylo by možné posílit úlohu a vliv zaměstnanců evropských orgánů dohledu v přípravných orgánech,
- zmocnění předsedy by bylo možné posílit větším využíváním přenesení určitých úkolů v souladu s čl. 41 odst. 1 nařízení o evropských orgánech dohledu,
- bylo by možné posílit úlohu, viditelnost a transparentnost společného výboru,
- skupiny zúčastněných stran by mohly mít vyváženější složení a bylo by vhodné zvýšit transparentnost jejich práce.

¹⁸ Složení skupin zúčastněných stran bude také muset brát ohled na stanovisko evropského veřejného ochránce práv ze dne 7. listopadu 2013 o složení skupiny subjektů působících v bankovníctví při orgánu EBA na základě stížnosti organizace UNI Europa ze září 2011, které potvrdilo několik nedostatků ve výběrovém postupu prováděném orgánem EBA s ohledem na složení různých kategorií subjektů a vyzvalo k vyváženějšímu zastoupení subjektů z různých kategorií, a to z hlediska zeměpisné vyváženosti i vyváženosti s ohledem na rovnost žen a mužů. Podrobnější informace viz „Decision of the European Ombudsman closing her inquiry into complaint 1966/2011/(EIS)LP against the European Banking Authority“ (Rozhodnutí evropského veřejného ochránce práv uzavírající šetření stížnosti 1966/2011/(EIS)LP podané proti Evropskému orgánu pro bankovníctví).

Z dlouhodobého hlediska a při zachování náležité rovnováhy, již bylo dosaženo v souvislosti se zavedením jednotného mechanismu dohledu, a aniž by byl dotčen článek 81a nařízení o EBA, který požaduje přezkum pravidel hlasování, jakmile se počet nezúčastněných členských států sníží na čtyři¹⁹, prověří Komise možnosti zlepšení správy evropských orgánů dohledu tak, aby bylo zajištěno, že přijímaná rozhodnutí jsou v zájmu EU jako celku.

Financování: Rozpočty evropských orgánů dohledu jsou založeny z 60 % na příspěvku příslušných vnitrostátních orgánů a ze 40 % na příspěvku z rozpočtu EU²⁰ a v plné míře se na ně vztahují pravidla finanční transparentnosti, zvláště pak ve vztahu k rozpočtovým orgánům. Jejich rozpočty sice byly od jejich vzniku podstatně navýšeny, ale většina zúčastněných stran se domnívá, že nynější pravidla financování nejsou přiměřená jejich narůstajícím úkolům a odpovědnostem. Zúčastněné strany mají zejména obavy, že další narůstání znamená riziko, že dojde ke snížení financování na vnitrostátní úrovni, a/nebo se ukáže, že pro mnoho příslušných vnitrostátních orgánů není udržitelné. Měla by být provedena další analýza, aby byly posouzeny předpoklady pro různé modely financování evropských orgánů dohledu, včetně zvýšení úrovně financování prostřednictvím zvýšení poplatků.

Navrhovaný další postup:

Vzhledem k omezením rozpočtu EU i vnitrostátních rozpočtů se Komise domnívá, že by měl být naplánován přezkum stávajícího modelu financování a v ideálním případě zrušeny příspěvky EU a vnitrostátní příspěvky. Komise za tímto účelem zahájí přípravnou práci s cílem zlepšit pravidla financování evropských orgánů dohledu tak, aby tyto orgány mohly plnit své mandáty a zároveň byla zohledňována rozpočtová omezení. Komise také prověří podmínky pro financování evropských orgánů dohledu prostřednictvím alternativních modelů financování, přičemž posoudí proporcionalitu a dopady každého modelu, který by přicházel v úvahu.

Struktura evropských orgánů dohledu: Celková struktura evropských orgánů dohledu se jeví jako vhodná, protože zohledňuje všechny prvky sektoru finančních služeb a usnadňuje úzkou spolupráci mezi mikroobezřetnostní (evropské orgány dohledu) a makroobezřetnostní (Evropská rada pro systémová rizika) složkou. Výzvy ke strukturálním změnám, například

¹⁹ Viz článek 81a nařízení (EU) č. 1022/2013, kterým se mění nařízení (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), pokud jde o svěřeni zvláštních úkolů Evropské centrální bance podle nařízení Rady (EU) č. 1024/2013, Úř. věst. L 287, 29.10.2013, s. 5–14.

²⁰ Včetně poplatků vybíraných orgánem ESMA za dohled nad ratingovými agenturami a registry obchodních údajů.

sloučení orgánů do jednoho sídla nebo zavedení přístupu dvou nejvyšších míst²¹, by měly být pečlivě posouzeny s ohledem na zřízení bankovní unie.

Panuje široká shoda ohledně účinnosti a účelnosti přímého dohledu nad ratingovými agenturami ze strany orgánu ESMA a ohledně jeho pověření dohledem nad registry obchodních údajů. Měla by se věnovat pozornost rozšíření přímých pravomocí dohledu na kritické tržní infrastruktury, jak navrhuji různé zúčastněné strany.

Navrhovaný další postup:

V těchto souvislostech bude Komise ve střednědobém i dlouhodobém výhledu pokračovat ve svých úvahách a dalším posuzování, pokud jde o potřebu dalších strukturálních změn, včetně zřízení jednoho sídla a možného rozšíření přímého dohledu na integrované tržní infrastruktury.

4) ZÁVĚRY

Navzdory složitým okolnostem se evropské orgány dohledu rychle zavedly jako dobře fungující organizace. Celkově odvádí dobrý výkon v širokém spektru úkolů a zároveň čelí s omezenými lidskými zdroji rostoucím požadavkům. Přezkum odhalil některé oblasti, kde je zapotřebí uskutečnit v krátkodobém a střednědobém výhledu další zlepšení, aby tak evropské orgány dohledu získaly možnost plně využívat své mandáty a zároveň aby bylo zohledněno zřízení bankovní unie.

I. Oblasti ke zlepšení v krátkodobém horizontu

Některá zlepšení mohou v krátkodobém výhledu uskutečnit evropské orgány dohledu a Komise a nevyžadují žádnou změnu legislativního rámce. To se týká následujícího:

- Bylo by vhodné více se zaměřit na sbližování dohledu, aby bylo zajištěno důsledné provádění a uplatňování právních předpisů EU, zejména by mohla být více a lépe využívána vzájemná hodnocení a je třeba zajistit systematičtější navazující opatření v případě odhalení nedostatků.
- Zvýšit transparentnost procesu přípravy návrhů technických norem nebo poradenství pro Komisi a v případě potřeby zajistit velmi kvalitní analýzu nákladů a přínosů, včetně analýzy dopadů na zúčastněné strany a základní práva, je-li to relevantní.
- Přiřadit vyšší prioritu úkolům ochrany spotřebitelů a investorů a v plné míře využívat pravomoci, jež jsou k dispozici.
- Zlepšit vnitřní správu:

²¹ Přístup dvou nejvyšších míst znamená rozdělení funkcí regulace mezi dva regulátory: jednoho, který provádí obezřetnostní úkoly, a druhého, jenž se soustředí na pravidla podnikání.

- o Skupiny zúčastněných stran by měly mít s ohledem na stanovisko veřejného ochránce práv vyvážené složení. Bylo by vhodné zvýšit transparentnost práce skupin zúčastněných stran.
- o Měla by být posílena úloha a vliv zaměstnanců evropských orgánů dohledu v rámci přípravných orgánů, jako jsou pracovní skupiny, stálé výbory, operační skupiny atd.
- o Měla by být posílena úloha a viditelnost společného výboru, např. prostřednictvím samostatné internetové stránky a systematického zveřejňování jeho práce. Evropské orgány dohledu by měly společný výbor lépe využívat při řešení klíčových záležitostí napříč odvětvími, včetně ochrany spotřebitelů a investorů a rovněž otázek obezřetnosti.
- o Zvýšit pravomoci předsedy a umožnit rychlé rozhodování v evropském zájmu, přičemž by bylo vhodné více využívat svěřeni konkrétních úkolů předsedovi, například pokud jde o požadavky na informace, jak je stanoveno v čl. 41 odst. 1 nařízení o evropských orgánech dohledu.

Komise v krátkodobém výhledu učiní kroky v těchto oblastech:

- zajistí, aby zmocnění k přijímání technických norem v budoucích legislativních návrzích měla časové lhůty stanovené ve vztahu ke vstupu základního právního aktu v platnost,
- věnovat při přípravě legislativních návrhů i při diskusích v rámci legislativního procesu zvláštní pozornost přiměřenosti časových lhůt a rozsahu zmocnění k přijímání technických norem.

II. Případné hlavní oblasti pro možná zlepšení ve střednědobém horizontu

Zároveň by většina záležitostí zdůrazněných zúčastněnými stranami, které si zaslouží další pozornost, vyžadovala legislativní činnost za účelem změny zakládajících nařízení o evropských orgánech dohledu. Komise má v úmyslu dále zkoumat technické i právní aspekty různých nadnesených záležitostí a zahájit přípravnou práci s cílem posoudit možnosti jejich řešení ve střednědobém výhledu. Tato práce bude prověřovat zejména následující:

- Aniž by byla dotčena dohoda o pravidlech hlasování orgánu EBA dosažená v rámci souboru opatření týkajícího se jednotného mechanismu dohledu, mohla by být zdokonalena správa evropských orgánů dohledu, aby se dále posílila schopnost rady orgánů dohledu přijímat rychlá rozhodnutí v zájmu EU jako celku. Bylo by možné uvažovat o posílení pravomocí a úlohy předsedy a změně složení a mandátu správní rady tak, aby jí byly svěřeny trvalejší a výkonné funkce.

- Zlepšení pravidel financování evropských orgánů dohledu, včetně využívání alternativních zdrojů financování, v ideálním případě zrušení příspěvků EU i vnitrostátních příspěvků.
- Evropské orgány dohledu by měly mít v případě potřeby přímý přístup k údajům, aby mohly plnit své úkoly a dodržovat platné právní předpisy²². Úloha předsedy a/nebo správní rady by měla být v tomto ohledu pokud možno posílena.
- Případná rozšíření stávajících mandátů by měla být důkladně posouzena s ohledem na zásadu subsidiarity a ve vztahu k nákladům a přínosům. K možným oblastem, v nichž by mohly být dotčeným evropským orgánům dohledu přiděleny další úkoly, patří oblast prosazování IFRS, silnější úloha dohledu nad validací interního modelu, stínové bankovníctví a přímý dohled nad vysoce integrovanou tržní infrastrukturou, jako jsou např. ústřední protistrany.
- Rozsah působnosti čl. 9 odst. 5 nařízení o evropských orgánech dohledu by mohl být změněn na samostatné zmocnění.
- Měl by být vyjasněn a v případě potřeby posílen mandát v oblasti ochrany spotřebitelů a investorů, aby byly lépe vymezeny příslušné úlohy a priority evropských orgánů dohledu, přičemž klíčová úloha by měla být přidělena společnému výboru.
- Možné posílení pravomocí evropských orgánů dohledu k urovnávání sporů.
- Měla by být prodloužena doba trvání mandátů pro členy skupin zúčastněných stran. Pozornost by měla být věnována omezení počtu skupin zúčastněných stran na jednu skupinu na jeden evropský orgán dohledu.
- Možná potřeba strukturálních změn, včetně zřízení jednotného sídla a rozšíření pravomocí k přímému dohledu nad integrovanými tržními infrastrukturami.

²² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů, Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.