III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 5. července 2023

ke změnám rámce Unie pro krizové řízení a pojištění vkladů

(CON/2023/19)

(2023/C 307/04)

Úvod a právní základ

Dne 18. dubna 2023 přijala Evropská komise návrhy 1) nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 806/2014, pokud jde o opatření včasného zásahu, podmínky zahájení řešení krize a financování opatření k řešení krize ([1]) (dále jen „navrhované změny nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí“); 2) směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2014/59/EU, pokud jde o opatření včasného zásahu, podmínky zahájení řešení krize a financování opatření k řešení krize ([2]) (dále jen „navrhované změny směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank“); 3) směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2014/49/EU, pokud jde o rozsah ochrany vkladů, použití finančních prostředků systémů pojištění vkladů, přeshraniční spolupráci a transparentnost ([3]) (dále jen „navrhované změny směrnice o systémech pojištění vkladů“); a 4) návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2014/59/EU a nařízení (EU) č. 806/2014, pokud jde o některé aspekty minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky ([4]) (dále jen „navrhované změny týkající se řetězových vlastnických struktur“). Navrhované změny nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, navrhované změny směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, navrhované změny směrnice o systémech pojištění vkladů a navrhované změny týkající se řetězových vlastnických struktur jsou dále souhrnně označovány jako „navrhovaný legislativní balíček“.

Komise navrhla, aby k navrhovaným změnám nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, navrhovaným změnám směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank a navrhovaným změnám směrnice o systémech pojištění vkladů byla konzultována ECB. Dne 23. června 2023 obdržela ECB žádost Rady Evropské unie a dne 3. července 2023 žádost Evropského parlamentu o stanovisko k navrhovaným změnám týkajících se řetězových vlastnických struktur.

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a na čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, jelikož navrhovaný legislativní balíček obsahuje ustanovení, která mají vliv na: 1) úkol Evropského systému centrálních bank (ESCB) přispívat k řádnému provádění opatření, která přijímají příslušné orgány v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi a stability finančního systému, podle čl. 127 odst. 5 Smlouvy a 2) úkoly, které jsou ECB svěřeny v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi, podle čl. 127 odst. 6 Smlouvy. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

([1]) COM(2023) 226 final.
([2]) COM(2023) 227 final.
([3]) COM(2023) 228 final.
([4]) COM(2023) 229 final.

Obecné připomínky

1. *Nezbytná aktualizace rámce Unie pro krizové řízení a pojištění vkladů*

1.1. ECB velmi vítá navrhovaný legislativní balíček Evropské komise, jehož cílem je zlepšit všechny různé fáze rámce Unie pro krizové řízení a pojištění vkladů (CMDI) ([5]). Dobře fungující rámec Unie pro CMDI má zásadní význam pro řešení možných či skutečných selhání úvěrových institucí všech velikostí v rámci členských států i mezi nimi. Stávající rámec CMDI, který byl zaveden v reakci na globální finanční krizi v roce 2008, je v provozu již řadu let a zkušenosti ukazují, že reformy provedené v posledním desetiletí vedly k výraznému zvýšení jeho účinnosti. Aktuální přezkum skýtá vhodnou příležitost k dalšímu zdokonalení rámce CMDI s ohledem na zkušenosti získané v prvních letech jeho uplatňování.

1.2. Navrhovaný legislativní balíček si klade za cíl zvýšit odolnost evropských finančních trhů v krizových situacích. Harmonizuje rovněž platná pravidla krizového řízení v celé Unii, a omezuje tak složitost přeshraničního řešení krizí. Rozšiřuje také dosah souboru nástrojů krizového řízení, který je k dispozici pro řešení krizových situací, zejména v souvislosti se selháním menších a středních úvěrových institucí, a zaměřuje se na zvýšení jeho účinnosti.

1.3. ECB vítá zlepšení režimu včasného zásahu, jakož i nová ustanovení o spolupráci a výměně informací mezi orgány dohledu a orgány příslušnými k řešení krize, jejichž cílem je dále posílit proces krizového řízení. V rámci tohoto režimu bude důležité zachovat jasné rozdělení odpovědnosti mezi orgány dohledu a orgány příslušné k řešení krize.

1.4. ECB vítá také navrhované rozšíření režimu řešení krizí ([6]), jež zlepší možnosti účinného harmonizovaného řešení selhání menších a středních úvěrových institucí ve všech členských státech ([7]). Zároveň je zcela nezbytné, aby tento širší režim řešení krizí byl doprovázen odpovídajícím financováním určeným k řešení problémů těchto menších a středních úvěrových institucí. Bez lepšího přístupu k financování totiž hrozí, že zmíněné rozšíření režimu řešení krizí nebude možné uskutečnit v praxi. ECB proto plně podporuje skutečnost, že navrhovaný legislativní balíček, jenž vychází ze zásady, že ztráty by v případě selhání úvěrové instituce měli nést především akcionáři a věřitelé, zároveň upravuje – s výhradou určitých pojistek – silnější úlohu systémů pojištění vkladů při řešení krizí. Je důležité, aby k plnění této úlohy přispíval harmonizovaný test nejnižších nákladů a rovněž jednoúrovňové přednostní postavení vkladatelů.

1.5. Navrhovaný legislativní balíček usnadní v určitých situacích přístup k mechanismu financování řešení krizí. V případě systémových krizí, kdy se s problémy potýká více úvěrových institucí současně nebo kdy hrozí, že záchrana určité kategorie věřitelů vážně naruší finanční stabilitu, by totiž bylo prospěšné umožnit mimořádný přístup k mechanismům financování řešení krizí, a zajistit tak ochranu veřejného zájmu a předejít systémovým dopadům. V zájmu řešení takových výjimečných situací by ECB podpořila zavedení výjimky vycházející z požadavku na finanční stabilitu, která by za výjimečných okolností – a s výhradou silných pojistek – umožnila přístup k mechanismu financování řešení krizí ještě před absorbováním ztráty ve výši 8 % celkových závazků a kapitálu (TLOF).

([5]) Viz stanovisko Evropské centrální banky CON/2017/6 ze dne 8. března 2017 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2014/59/EU, pokud jde o pořadí nezajištěných dluhových nástrojů v insolvenční hierarchii (Úř. věst. C 132, 26.4.2017, s. 1), a stanovisko Evropské centrální banky CON/2017/47 ze dne 8. listopadu 2017 k úpravám rámce Unie pro řízení krizí (Úř. věst. C 34, 31.1.2018, s. 17). Veškerá stanoviska ECB jsou dostupná na internetových stránkách EUR-Lex. Viz rovněž příspěvek ECB k cíleným konzultacím vedeným Evropskou komisí ohledně přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, dostupný na internetových stránkách ECB na adrese www.ecb.europa.eu.

([6]) Viz důvodová zpráva k navrhovaným změnám nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, s. 5 a 10.

([7]) Viz příspěvek ECB k cíleným konzultacím vedeným Evropskou komisí ohledně přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, s. 1.

1.6. Bez ohledu na rozšíření režimu řešení krizí budou některé úvěrové instituce i nadále podstupovat likvidaci v rámci vnitrostátního likvidačního nebo insolvenčního řízení. V takových případech je důležité zajistit hladký a včasný průběh celého procesu, a předejít tak nejistotě ohledně dalšího vývoje ([8]) poté, co posouzení veřejného zájmu skončí s negativním výsledkem.

1.7. Cílem navrhovaného legislativního balíčku je rovněž harmonizovat a posílit, např. formou jednoúrovňového přednostního postavení vkladatelů, schopnost zásahu ze strany systémů pojištění vkladů v podobě preventivních a alternativních opatření. ECB by však podpořila další harmonizaci těchto opatření. ECB by dále ocenila, kdyby byl v ustanoveních směrnice o systémech pojištění vkladů zakotven výslovný požadavek na oddělení prostředků institucionálního systému ochrany a prostředků systému pojištění vkladů. Tím by se zejména zajistilo, že s pomocí těchto účelových prostředků institucionálního systému ochrany bude možné i nadále plnit specifické funkce institucionálního systému ochrany.

1.8. ECB považuje za nutné zlepšit stávající pravidla upravující převod příspěvků ze systémů pojištění vkladů v případech, kdy úvěrové instituce přejdou k jinému systému pojištění vkladů v rámci Unie, neboť tato pravidla by jinak mohla bránit větší integraci jednotného trhu bankovních služeb v Unii. V tomto ohledu ECB podporuje pověření Evropského orgánu pro bankovnictví (EBA) vypracováním metodiky výpočtu výše převáděných příspěvků, jež zajistí soulad s převáděnými riziky.

1.9. ECB důrazně podporuje rychlé dokončení legislativního procesu v souladu s cílem uzavřít diskuse během stávajícího volebního období zákonodárce ([9]). Navrhovaný legislativní balíček nachází správnou rovnováhu mezi klíčovými cíli, kterými jsou na straně jedné ochrana daňových poplatníků a vkladatelů a na straně druhé zachování finanční stability. Tvoří ucelený balíček, který je třeba projednávat komplexně, neboť jeho klíčové prvky budou fungovat tak, jak mají, pouze budou-li zavedeny současně.

2. *Dovršení bankovní unie*

2.1. Kromě navrhovaného legislativního balíčku, který představuje zásadní krok k posílení bankovní unie, budou pro dokončení bankovní unie v nadcházejících letech klíčové i další iniciativy.

2.2. Za prvé, nezbytným třetím pilířem pro dovršení bankovní unie je evropský systém pojištění vkladů (EDIS) ([10]), který by dále posílil odolnost bankovního sektoru Unie. Zavedení systému EDIS s plným sdílením rizik, včetně úplného pokrytí potřeb likvidity i ztrát, tak zůstává klíčovou prioritou ([11]). Společný systém by zajistil stejně vysokou míru důvěry v bezpečnost bankovních vkladů ve všech členských státech ([12]), a snížil tak riziko hromadného vybírání vkladů a zaručil finanční stabilitu. Zachování ochrany vkladatelů na vnitrostátní úrovni udržuje vazbu mezi úvěrovou institucí a jejím státem. Tato vazba ale brání vytvoření rovných podmínek, oslabuje finanční stabilitu a dokládá, že se nepodařilo dosáhnout jednoho z hlavních cílů bankovní unie. Zřízení systému EDIS by také mohlo přinést další zlepšení rámce krizového řízení a přeshraniční integraci v bankovní unii. ECB vítá výzvu Komise k obnovení úsilí o nalezení politické dohody o systému EDIS ([13]) a vyzývá zákonodárce Unie, aby učinili v tomto směru další potřebné kroky.

2.3. Za druhé je třeba přednostně zajistit plné fungování Evropského mechanismu stability v jeho podpůrné funkci pro Jednotný fond pro řešení krizí.

([8]) Viz důvodová zpráva k navrhovaným změnám směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, s. 19.

([9]) Viz prohlášení Euroskupiny o budoucnosti bankovní unie ze dne 16. června 2022, které je k dispozici na internetových stránkách Rady Evropské unie www.consilium.europa.eu.

([10]) Viz bod 1.1 stanoviska Evropské centrální banky CON/2016/26 ze dne 20. dubna 2016 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 806/2014 za účelem zřízení evropského systému pojištění vkladů (Úř. věst. C 252, 12.7.2016, s. 1).

([11]) Viz příspěvek ECB k cíleným konzultacím vedeným Evropskou komisí ohledně přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, s. 1–4 a 14–15.

([12]) Viz bod 1.1 stanoviska CON/2016/26.

([13]) Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů na podporu dokončení bankovní unie (COM(2023) 225 final).

2.4. Za třetí, jak ukázaly i nedávné krizové události, klíčem k úspěšnému řešení krize je přístup k likviditě. Bankovní unie v současné době stále postrádá rámec pro likviditu při řešení krizí. Takový rámec je třeba vytvořit v souladu s hlavními zásadami Rady pro finanční stabilitu a osvědčenými mezinárodními postupy.

Konkrétní připomínky

3. *Opatření včasného zásahu přijatá orgánem dohledu*

3.1. ECB vítá návrhy Komise, pokud jde o rámec včasného zásahu, které vycházejí z dřívějších doporučení ECB ([14]). Navrhovaný legislativní balíček je důležitým krokem k řešení současných problémů při uplatňování tohoto rámce. Poskytnutí přímého právního základu pro výkon pravomocí ECB v oblasti včasného zásahu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ([15]) (dále jen „nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí“) ([16]) snižuje riziko vyplývající z potenciálně rozdílného provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ([17]) (dále jen „směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank“) do vnitrostátního práva jednotlivých států. Navrhovaný legislativní balíček odstraňuje také překryv opatření včasného zásahu a opatření dohledu, a posiluje tak jejich praktické uplatňování ([18]). Kromě těchto změn podporuje ECB také sladění podmínek pro přijetí opatření včasného zásahu s podmínkami pro přijetí opatření dohledu ze strany ECB. Rozšířily by se tak možnosti bezodkladného zásahu ze strany orgánu dohledu ve formě opatření včasného zásahu směřujících k odstranění zjištěných nedostatků v případech, kdy dosud nedošlo k porušení nebo pravděpodobnému porušení obezřetnostních požadavků. ECB doporučuje vypustit odkaz na rychlé a významné zhoršení finanční situace subjektu jako podmínky pro přijetí opatření včasného zásahu. Takový odkaz by mohl narušit schopnost orgánu dohledu řádně a včas řešit zhoršení situace daného subjektu, například pokud takové zhoršení není sice rychlé, ale je přesto významné, nebo pokud takové zhoršení souvisí s otázkami správy a řízení, vnitřními kontrolami či dalšími nefinančními parametry.

3.2. ECB rovněž vítá návrh soustředit pravomoc přijímat všechna opatření včasného zásahu do jediného ustanovení ([19]), a to za stejných podmínek, bez mechanismu eskalace. Taková úprava by umožnila rychle přijmout nejvhodnější opatření včasného zásahu s ohledem na konkrétní okolnosti dané situace.

3.3. Cílem navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí je zmocnit ECB k přijetí opatření včasného zásahu na základě porušení nebo pravděpodobného porušení minimálních požadavků na kapitál a způsobilé závazky (MREL) ([20]), a to i v případě, že takové porušení není v rozporu s obezřetnostními požadavky. Účelem MREL je usnadnit provádění strategie řádného řešení krize v případě úvěrové instituce, která již není životaschopná. Slouží tedy jinému účelu než obezřetnostní požadavky, jejichž cílem je zajistit bezpečnost a odolnost úvěrových institucí. Z toho vyplývá, že orgány příslušné k řešení krize mají nejlepší předpoklady a také právní způsobilost k tomu, aby sledovaly plnění cílů MREL a v souvislosti s tím iniciovaly nápravná opatření. Proto by výsadní právo řešit porušení MREL mělo zůstat výhradně na straně orgánů příslušných k řešení krize, a to ve všech případech, kdy porušení MREL není současně kvalifikováno jako porušení požadavků na kapitál. Tím by se předešlo zdvojení úkolů a rozostření dělby odpovědnosti mezi orgány obezřetnostního dohledu a orgány příslušné k řešení krize.

([14]) Viz bod 4 stanoviska CON/2017/47 a příspěvek ECB k cíleným konzultacím vedeným Evropskou komisí ohledně přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, s. 2 a 5–6.

([15]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 (Úř. věst. L 225, 30.7.2014, s. 1).

([16]) Viz čl. 1 bod 15 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění článek 13 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

([17]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 190).

([18]) Viz čl. 1 bod 15 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění článek 13 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

([19]) Viz čl. 1 bod 15 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění článek 13 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

([20]) Viz čl. 1 bod 15 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění článek 13 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

3.4. Opatření dohledu skutečně mohou účinně řešit některé strukturální problémy životaschopnosti, v případě úvěrových institucí se slabým obchodním modelem, které se potýkají s dlouhodobými obtížemi a neustálým vyčerpáváním kapitálu, se ale mohou ukázat jako nedostatečná. Dokud takové úvěrové instituce nesplní podmínky pro svou kvalifikaci jako „instituce v selhání nebo instituce, jejíž selhání je pravděpodobné“, nemusí aktuální soubor nástrojů poskytovat příslušnému orgánu dostatečné prostředky k tomu, aby tyto instituce přiměl přijmout odpovídající opatření k řešení těchto rizik. Nedávné zkušenosti dokládají, že za určitých podmínek by postupná dobrovolná likvidace doprovázená vhodnou kapitálovou a likviditní podporou mohla být nákladově efektivní možností pro úvěrové instituce se slabým obchodním modelem, jak opustit trh a vyhnout se tak vleklému poklesu, včetně dalších ztrát a postupného vyčerpávání kapitálu po dobu několika let, jež by v konečném důsledku vedly k selhání dané úvěrové instituce. S ohledem na tuto skutečnost ECB podporuje zakotvení výslovného ustanovení, které by v souvislosti s včasným zásahem zmocňovalo příslušné orgány vyžádat si předložení plánu, jenž by byl uskutečněn v případě scénáře dobrovolné likvidace. Příslušný orgán může požadovat, aby daná instituce do plánu zahrnula další prvky. Příprava takového plánu by zvýšila povědomí instituce o dostupných strategických možnostech a s nimi spojených nákladech. Konečné rozhodnutí o uskutečnění plánu by bylo v každém případě ponecháno na dotčené instituci a jejích akcionářích.

4. *Příprava na řešení krize*

4.1. ECB plně podporuje návrhy na další posílení spolupráce a výměny informací mezi ECB a Jednotným výborem pro řešení krizí v rámci příprav na řešení krize ([21]). Spolupráce a výměna informací mezi ECB v její dohledové funkci a Jednotným výborem pro řešení krizí jsou sice již nyní na základě dvoustranného memoranda o porozumění ([22]) komplexní povahy, ECB nicméně vítá návrhy, které by tuto užší spolupráci zakotvily přímo v právní úpravě.

4.2. ECB vychází z toho, že navrhovaná pravomoc ECB shromažďovat informace týkající se řešení krizí, například prostřednictvím kontrol na místě, a poskytovat je Jednotnému výboru pro řešení krizí ([23]), má nahradit stávající pravomoc k včasnému zásahu stanovenou ve směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank ([24]). ECB nicméně navrhuje některé drobné úpravy příslušných ustanovení, které by tuto pravomoc podrobněji vymezily, a také zavedení vysvětlujícího bodu odůvodnění, jenž by upřesňoval nutnost posouzení, jakým způsobem mají být tyto informace v jednotlivých případech shromažďovány.

4.3. V navrhovaném legislativním balíčku není navíc vymezen pojem „činnost v oblasti dohledu“, což komplikuje stanovení rozsahu navrhované povinnosti ECB informovat o takové „činnosti v oblasti dohledu“ Jednotný výbor pro řešení krizí ([25]). ECB by namísto toho mohla výbor informovat o všech relevantních hodnoceních ECB v oblasti dohledu, jež sdílí se svými rozhodovacími orgány.

5. *Preventivní rekapitalizace a státní podpora likvidity*

5.1. ECB připomíná, že v případech, kdy v rámci stávajícího rámce krizového řízení (který by měl být zachován) nastanou mimořádné okolnosti, je preventivní rekapitalizace užitečným nástrojem ([26]). Jedná se o jednu z mála výjimek z obecného pravidla, že je-li úvěrové instituci poskytnuta mimořádná veřejná finanční podpora, považuje se tato instituce následně za úvěrovou instituci, která je v selhání nebo jejíž selhání je pravděpodobné. Preventivní rekapitalizace podléhá přísným podmínkám, které byly v minulosti jen zřídkakdy splněny. Omezené uplatňování tohoto nástroje dokládá, že stávající podmíněnost jeho použití je namístě. Příslušné orgány musí být totiž schopny plně zohlednit konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu.

([21]) Viz 14. bod odůvodnění a čl. 1 bod 16 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se do nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí vkládá nový článek 13c.

([22]) Memorandum o porozumění mezi Jednotným výborem pro řešení krizí a Evropskou centrální bankou, pokud jde o spolupráci a výměnu informací, dostupné na internetových stránkách EUR-Lex.

([23]) Viz čl. 1 bod 16 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se do nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí vkládá nový článek 13c.

([24]) Viz čl. 27 odst. 1 písm. h) směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

([25]) Viz čl. 1 bod 16 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se do nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí vkládá nový čl. 13c odst. 1 písm. b).

([26]) Viz příspěvek ECB k cíleným konzultacím vedeným Evropskou komisí ohledně přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, s. 2 a 6–7.

5.2. ECB obecně vítá upřesnění obsažená v navrhovaných změnách nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, jakož i návrhy na zachování stávajícího souboru nástrojů pro zjišťování vzniklých ztrát (tj. bez povinného přezkumu kvality aktiv, neboť vhodné by mohly být i jiné nástroje, např. kontroly na místě), jelikož preventivní rekapitalizace je zpravidla účinná jen tehdy, je-li provedena rychle ([27]).

5.3. Podmínky pro preventivní rekapitalizaci by zároveň neměly omezovat možnost příslušných orgánů zohlednit konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu. V tomto ohledu by nově navrhované vymezení pojmu solventnost ([28]) podsouvalo příslušnému orgánu závěr, že určitý subjekt není pro tento specifický účel preventivní rekapitalizace dostatečně solventní, i na základě pouhého technického nebo předvídatelně dočasného porušení kapitálových požadavků, což by pak mohlo bezdůvodně dále omezovat preventivní rekapitalizaci i státní podporu likvidity. ECB proto doporučuje upřesnit novou definici tak, aby určitý subjekt mohl být nadále považován za solventní i v případech porušení nebo pravděpodobného porušení kapitálových požadavků, pokud jsou tato porušení s ohledem na konkrétní okolnosti případu považována za dočasná.

5.4. ECB uznává opodstatněnost požadavku na předložení strategie ukončení podpůrného opatření ([29]). Stanovení pevného časového rámce bez možnosti jeho prodloužení však vytváří riziko těžko předvídatelných dopadů, protože trhy mohou anticipovat termín ukončení, což může mít následně nepříznivé důsledky pro tržní podmínky na úkor veřejných příjmů. Kromě toho by mělo být možné zohlednit neočekávaný vývoj na trhu. ECB nevidí rovněž nutnost schvalovat jakoukoli strategii ukončení opatření z hlediska dohledu nad rámec schválení ze strany Komise, které je již nutnou součástí obecné procesní úpravy státní podpory. K tomu, aby bylo možné účinně reagovat v případě neočekávaných okolností, je třeba odstranit automatickou vazbu mezi jakýmkoli prodlením při realizaci strategie ukončení opatření a zahájením procesu posouzení možné kvalifikace dané instituce jako „instituce v selhání nebo instituce, jejíž selhání je pravděpodobné“. V neposlední řadě může omezení objemu nástrojů zahrnovaných do kmenového kapitálu tier 1 (CET1) pořízených v rámci preventivní rekapitalizace na 2 % celkového objemu rizikové expozice rovněž nepřiměřeně omezovat možnosti využití dostupných řešení. Může například vyvolat nežádoucí, těžko předvídatelné dopady a riziko, že dané rekapitalizační opatření nebude dostačující a neobnoví důvěru trhu.

6. *Zásahy ze strany systémů pojištění vkladů*

6.1. Užitečným nástrojem prevence krizí se ukázala být preventivní opatření přijímaná v rámci systémů pojištění vkladů. Podle navrhovaného legislativního balíčku by členským státům zůstala zachována možnost připustit financování preventivních zásahů ze strany systémů pojištění vkladů ([30]). Vzhledem k možným přínosům těchto nástrojů vyzývá ECB zákonodárce Unie, aby v harmonizovaném rámci pojištění vkladů zpřístupnili preventivní opatření přijímaná ze strany systémů pojištění vkladů pro celou Unii. ECB nicméně uznává, že systémy pojištění vkladů mohou potřebovat určitý čas k tomu, aby si vybudovaly potřebné kapacity pro preventivní opatření, a má tedy za to, že může být namístě stanovit přechodné období. Další harmonizace je opodstatněná, neboť vytvoří rovné podmínky v celé Unii, odpovídající záruky a kvalitnější soubor nástrojů, čímž se zajistí soulad s celkovými cíli rámce CMDI.

6.2. ECB vítá upřesnění navržená v nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí ([31]) a ve směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank ([32]) v tom smyslu, že zásahy ze strany systémů pojištění vkladů, jež se uskuteční v souladu s pravidly pro preventivní opatření podle směrnice o systémech pojištění vkladů ([33]), nejsou důvodem zahájit posouzení možné kvalifikace dané instituce jako „instituce v selhání nebo instituce, jejíž selhání je pravděpodobné“. Příslušné orgány tak získají větší přehled a jistotu. ECB má nicméně určité výhrady k podmínce, podle níž by příslušný orgán musel určit, že zásah ze strany systému pojištění vkladů je nezbytný k zachování finanční odolnosti a dlouhodobé životaschopnosti dotčené úvěrové instituce, přičemž v opačném případě by byl

([27]) Viz čl. 1 bod 20 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se do nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí vkládá nový čl. 18a odst. 2.

([28]) Viz čl. 1 bod 20 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se do nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí vkládá nový článek 18a, a čl. 1 bod 19 navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se do směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank vkládá nový článek 32c.

([29]) Viz čl. 1 bod 20 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se do nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí vkládá nový čl. 18a odst. 2 písm. b).

([30]) Viz čl. 1 bod 12 navrhovaných změn směrnice o systémech pojištění vkladů, kterým se mění článek 11 směrnice o systémech pojištění vkladů.

([31]) Viz čl. 1 bod 19 písm. b) navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění čl. 18 odst. 4 písm. d) nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

([32]) Viz čl. 1 bod 17 písm. b) navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se mění čl. 32 odst. 4 písm. d) směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

([33]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 149).

preventivní zásah důvodem pro posouzení možné kvalifikace dané instituce jako „instituce v selhání nebo instituce, jejíž selhání je pravděpodobné“ ([34]). ECB proto doporučuje tento odkaz v navrhovaných změnách nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí a směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank vypustit.

6.3. ECB rovněž vítá harmonizaci testu nejnižších nákladů, jenž se provádí před použitím prostředků ze systému pojištění vkladů nebo v případech, kdy je zvažováno uplatnění preventivního opatření v rámci systému pojištění vkladů ([35]). Ve všech případech, kdy dojde k použití systému pojištění vkladů, pomůže harmonizovaný rámec pro testování nejnižších nákladů vyrovnat podmínky a zajistit konzistentnost ve všech členských státech. Pokud jde o specifický případ preventivních opatření, v navrhovaných změnách směrnice o systémech pojištění vkladů se připomíná složitost predikce objemu likvidačních výtěžků, protože preventivní opatření je třeba přijmout dlouho před jakoukoli předvídatelnou likvidací ([36]). Navrhuje se zde proto, aby se při použití testu nejnižších nákladů u preventivních opatření uplatnil pro odhadovaný poměr zpětně získaných prostředků faktor navýšení 85 %, čímž by se uvolnily další finanční prostředky ze systému pojištění vkladů. Rovnoměrné použití takového faktoru pro preventivní a alternativní opatření, jakož i pro příspěvky systémů pojištění vkladů k řešení problémů, by dále vyrovnalo podmínky a usnadnilo takové zásahy v rámci systémů pojištění vkladů ve více scénářích. Jelikož však situace institucí, na které se preventivní opatření vztahují, může být velmi různorodá, pokud jde o jejich rozvahu a míru jejího zhoršení, nemusí zmíněný faktor navýšení dostatečně postihovat specifika preventivních opatření. Tuto otázku může účinněji řešit orgán EBA v rámci svého návrhu regulačních technických norem ([37]).

6.4. V navrhovaných změnách směrnice o systémech pojištění vkladů se stanoví, že úvěrové instituce, jež požádají systém pojištění vkladů o financování preventivních opatření, mají příslušnému orgánu předložit ke konzultaci oznámení o opatřeních, která se tyto úvěrové instituce zavazují provést k zajištění nebo obnovení souladu s požadavky dohledu, včetně opatření ke zmírnění rizika zhoršení finanční odolnosti a posílení kapitálové a likviditní pozice úvěrové instituce. ECB navrhuje upřesnit, že by orgán dohledu byl povinen kontrolovat pouze předpokládané dodržování obezřetnostních požadavků. To by zahrnovalo ověření obezřetnostních a dohledových aspektů plánů nápravy, jejichž cílem je zajistit nebo obnovit soulad s požadavky dohledu a zajistit dlouhodobou životaschopnost úvěrové instituce. Orgán dohledu by měl úzce spolupracovat s vnitrostátními pověřenými orgány nebo orgány systému pojištění vkladů v záležitostech, které spadají do jejich mandátu a za které zůstávají i nadále odpovědné. Kromě toho mají systém pojištění vkladů nebo pověřený orgán skutečný zájem na dané věci a mohou nejlépe sledovat, jak úvěrová instituce splácí částku, kterou systém pojištění vkladů přispěl na preventivní opatření, jakož i související časový rámec, a na základě toho rozhodnout, zda pro danou úvěrovou instituci připustí další preventivní opatření, či nikoli.

6.5. ECB navrhuje zakotvit výslovný požadavek na oddělení prostředků institucionálního systému ochrany a prostředků systému pojištění vkladů. Zkušenosti z minulosti ukazují, že pro hladké fungování institucionálních systémů ochrany je důležité, aby prostředky těchto systémů byly odděleny od jiných prostředků. Existence oddělených prostředků institucionálního systému ochrany, na straně jedné, a systému pojištění vkladů, na straně druhé, by přinesla další podstatné výhody, neboť na oddělené prostředky institucionálního systému ochrany se nevztahují omezení daná směrnicí o systémech pojištění vkladů. Oddělení prostředků institucionálního systému ochrany tak zajišťuje, že další funkce tohoto systému ochrany mohou být i nadále plněny s pomocí prostředků vyčleněných pro účely tohoto systému. Institucionální systém ochrany například proaktivními a včasnými zásahy zajišťuje, aby jeho členské instituce plnily regulatorní požadavky na kapitál a likviditu. ECB vítá, že stejně jako v minulosti nebudou tyto oddělené prostředky institucionálního systému ochrany podléhat požadavkům směrnice o systémech pojištění vkladů. Pokud jde o jejich úlohu jako systémů pojištění vkladů, ECB podporuje, aby institucionální systémy ochrany i nadále podléhaly směrnici o systémech pojištění vkladů, neboť tím se zajišťují rovné podmínky. Návrh Komise – v kombinaci s oddělením prostředků institucionálního systému ochrany a prostředků systému pojištění vkladů – proto zachovává potřebnou flexibilitu a zároveň zajišťuje právní jasnost a rovné podmínky.

7. *Včasné varování ohledně potenciálního posouzení možné kvalifikace instituce jako „instituce v selhání nebo instituce, jejíž selhání je pravděpodobné“*

7.1. V navrhovaných změnách nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí se stanoví, že ECB nebo relevantní vnitrostátní příslušný orgán by měl co nejdříve informovat Jednotný výbor pro řešení krizí, spatřuje-li existenci podstatného rizika, že bude splněna jedna nebo více podmínek pro kvalifikaci určité instituce jako instituce v selhání nebo instituce, jejíž selhání je pravděpodobné ([38]). ECB nebo vnitrostátní příslušný orgán a Jednotný výbor

([34]) Viz čl. 1 bod 20 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se do nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí vkládá nový čl. 18a odst. 1 písm. b), a čl. 1 bod 19 navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se do směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank vkládá nový čl. 32c odst. 1 písm. b).

([35]) Viz čl. 1 bod 13 navrhovaných změn směrnice o systémech pojištění vkladů, kterým se do směrnice o systémech pojištění vkladů vkládá nový článek 11e.

([36]) Viz 30. bod odůvodnění navrhovaných změn směrnice o systémech pojištění vkladů.

([37]) Viz čl. 1 bod 13 navrhovaných změn směrnice o systémech pojištění vkladů, kterým se do směrnice o systémech pojištění vkladů vkládá nový článek 11e odst. 5.

([38]) Viz 15. bod odůvodnění a čl. 1 bod 16 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se do nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí vkládá nový článek 13c.

pro řešení krizí si poté vymění stanoviska ohledně možných opatření, která by zabránila takovému selhání, a ohledně přiměřeného časového rámce pro jejich provedení. ECB nebo vnitrostátní příslušný orgán a Jednotný výbor pro řešení krizí budou sledovat vývoj v dané věci a pravidelně se scházet.

7.2. ECB tento nový proces včasného varování podporuje a vítá, že se nedotýká zavedeného postupu řešení krize ([39]), a to zejména zásad, pravomocí a procesu posouzení, zda je instituce v selhání nebo institucí, jejíž selhání je pravděpodobné. Tím budou dále rozvinuty osvědčené postupy spolupráce mezi ECB a Jednotným výborem pro řešení krizí. Kromě toho se zajistí, že ECB nebo vnitrostátní příslušný orgán a Jednotný výbor pro řešení krizí budou schopny průběžně vyhodnocovat vývoj krizových situací a reagovat nejvhodnějším způsobem s využitím celého souboru nástrojů.

7.3. V tomto duchu ECB vítá, že spuštění tohoto nového procesu včasného varování není podmínkou pozdějšího posouzení možné kvalifikace instituce jako „instituce v selhání nebo instituce, jejíž selhání je pravděpodobné“ ([40]). V době rychle se vyvíjejících krizí může být vhodné přistoupit k takovému posouzení okamžitě, a to vzhledem k závažnosti situace a neexistenci snadno dostupných opatření, která by mohla zabránit selhání.

8. *Postup řešení krize*

8.1. ECB vítá rozšíření oblasti působnosti řešení krizí. Širší oblast působnosti řešení krizí zajistí zpřístupnění nástrojů pro řešení krize širšímu okruhu úvěrových institucí; zlepší tak přístup k mezinárodním nástrojům vycházejícím z osvědčených postupů a zajistí další harmonizaci v oblasti krizového řízení. ECB zároveň vychází z toho, že návrh nebude orgánům příslušným k řešení krize ukládat, aby nařídily postup řešení krize v případě menších úvěrových institucí, kde by takové opatření bylo nepřiměřené. U těchto úvěrových institucí by mohla i nadále být provedena likvidace v rámci vnitrostátního insolvenčního řízení, pokud by takový postup vedl k uspokojivějšímu výsledku. ECB by v každém případě uvítala analýzu, zda kumulativní účinek navrhovaných změn posuzování veřejného zájmu, včetně nového cíle, jímž je minimalizovat ztráty systémů pojištění vkladů, vede k zamýšlenému přiměřenému rozšíření režimu řešení krizí.

8.2. Rozšíření oblasti působnosti řešení krizí na menší a střední úvěrové instituce může být důvěryhodné pouze tehdy, budou-li nalezena realistická řešení, jež zajistí odpovídající financování takového řešení, včetně interní kapacity úvěrových institucí k absorpci ztrát, ale také – a to je důležité – přístup k financování ze systémů pojištění vkladů a k mechanismům financování řešení krizí.

8.3. Základním kamenem rámce Unie pro krizové řízení je zásada, že ztráty by v případě selhání úvěrové instituce měli nést především akcionáři a věřitelé. ECB proto vítá, že tato klíčová zásada je potvrzena i v navrhovaném legislativním balíčku.

8.4. Rozšíření oblasti působnosti řešení krizí na menší a střední úvěrové instituce s sebou ale zároveň přináší určité problémy. Tyto úvěrové instituce jsou totiž často silně závislé na vkladech jako zdroji financování a s ohledem na místní tržní podmínky mohou mít potíže s vydáváním jiných finančních nástrojů, jež by mohly spolehlivě absorbovat ztráty nebo být v případě selhání dané instituce převedeny na vlastní kapitál. Mohou nastat situace, kdy záchrana vkladů, jež nejsou chráněny systémem pojištění vkladů (nekryté vklady), vyvolá rizika pro finanční stabilitu, což by mohlo vést ke znehodnocení majetku a tím poškození veřejného zájmu. K tomu by mohlo dojít například tehdy, když by záchrana nekrytých vkladů v jedné úvěrové instituci vedla k výběru nekrytých vkladů v jiných úvěrových institucích, a tím k šíření nákazy. ECB vítá, že navrhovaný legislativní balíček zavádí možnosti, jak zlepšit ochranu vkladatelů posílením schopnosti systémů pojištění vkladů poskytovat financování při řešení krize ([41]). Takového zlepšení by bylo dosaženo především upřesněním a rozšířením testu nejnižších nákladů ([42]) a zavedením jednoúrovňového přednostního postavení vkladatelů se stejným pořadím všech vkladů ([43]). ECB vítá obdobně i návrh Komise započítat příspěvek systému pojištění vkladů do minimálního požadavku na absorpci ztrát

([39]) Viz 15. bod odůvodnění navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.
([40]) Viz 16. bod odůvodnění navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.
([41]) Viz např. čl. 1 bod 56 navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se mění článek 109 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.
([42]) Viz čl. 1 bod 13 navrhovaných změn směrnice o systémech pojištění vkladů, kterým se do směrnice o systémech pojištění vkladů vkládá nový článek 11e.
([43]) Viz čl. 1 bod 55 písm. a) navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se mění čl. 108 odst. 1 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

pro přístup k mechanismům financování řešení krizí, včetně Jednotného fondu pro řešení krizí, v případech, kdy je použit převodní nástroj ([44]). Tyto změny, které zlepšují schopnost systémů pojištění vkladů a mechanismů financování řešení krizí podporovat řešení problémů menších a středních úvěrových institucí, jsou nezbytnou protiváhou smysluplného rozšíření působnosti nástrojů k řešení krizí, pokud jde o tyto úvěrové instituce. Navrhovaný legislativní balíček je proto důležité přijmout komplexně a zajistit tak, aby změny v rámci CMDI byly formulovány navzájem soudržným způsobem. Zavedení pouze některých prvků navrhovaného legislativního balíčku by totiž mohlo znemožnit úspěšné uplatnění režimu řešení krizí v praxi.

8.5. V souladu se zásadou, že ztráty by v případě selhání úvěrové instituce měli nést především akcionáři a věřitelé, se od všech úvěrových institucí, pro něž se uplatní režim řešení krize, vyžaduje, aby měly minimální kapacitu pro absorpci ztrát jako první linii obrany, která je přiměřeně kalibrována v souladu se strategií řešení krize, což zajišťuje tržní disciplínu a minimalizuje závislost na vnějších zdrojích financování. Avšak i s možností příspěvku ze strany systému pojištění vkladů k financování řešení krize a možností, aby se tento příspěvek započítával do požadavku na minimální absorpci ztrát ve výši 8 % celkových závazků a kapitálu (TLOF) ([45]), by dosažení prahové hodnoty 8 % celkových závazků a kapitálu (TLOF) mohlo vést k posílení nepříznivé dynamiky v případě systémové krize, např. v případě, že by došlo k selhání více úvěrových institucí současně nebo pokud by to vyžadovalo přenesení ztrát na některé věřitele, což by mohlo dále vážně narušit finanční stabilitu. ECB by proto v souladu s doporučením Mezinárodního měnového fondu (MMF) ([46]) podpořila ve výjimečných případech zavedení výjimky, pokud jde o přístup k mechanismům financování řešení krizí, odůvodněné požadavkem finanční stability. To by umožnilo využít mechanismy financování řešení krizí ještě před absorpcí ztráty ve výši 8 % celkových závazků a kapitálu (TLOF) v případech, kdy je takový postup zcela nezbytný k ochraně veřejného zájmu a zajištění finanční stability. Tato možnost by proto měla podléhat přísným podmínkám a nastavení správy a řízení podle mechanismu srovnatelného s tím, který je uplatňován ve Spojených státech, jenž by vyžadoval např. společný souhlas Jednotného výboru pro řešení krizí, Komise a ECB. Tato výjimka by byla použitelná pouze v době krize v celé eurozóně nebo v celém členském státě nebo v případě, že by taková krize hrozila, a to jako poslední možnost a po maximálním možném využití kapacity úvěrových institucí absorbovat ztráty, aniž by to mělo nepříznivé dopady na finanční stabilitu ([47]).

8.6. I po rozšíření posouzení veřejného zájmu zůstane pravděpodobně řada menších úvěrových institucí mimo oblast působnosti režimu řešení krizí. V případě těchto úvěrových institucí, u nichž by použití rámce pro řešení krize stále nebylo přiměřené, by ECB uvítala zlepšení a další harmonizaci vnitrostátních insolvenčních řízení ([48]). V tomto ohledu není navrhovaný legislativní balíček příliš ambiciózní. ECB vyzývá zákonodárce Unie, aby ve všech členských státech harmonizovali a rozšířili dostupnost alternativních opatření při likvidaci, zejména možnost systémů pojištění vkladů podporovat převody aktiv a pasiv na přejímající úvěrovou instituci. ECB vítá navrhované změny hierarchie věřitelů a upřesnění testu nejnižších nákladů, které zlepší přístup k financování ze systémů pojištění vkladů a rozšíří dostupnost těchto opatření. Existence těchto alternativních opatření ve všech členských státech by umožnila rychlejší, účinnější a harmonizovanější proces řízení likvidace úvěrových institucí, což by v konečném důsledku prospělo finanční stabilitě a vkladatelům a omezilo nutnost výplat ze systémů pojištění vkladů.

8.7. ECB v neposlední řadě vítá upřesnění, že rozdělení odpovědnosti v rámci postupu odepisování kapitálových nástrojů a jiných způsobilých závazků plně odráží rozdělení odpovědnosti v rámci postupu řešení krize ([49]). Z toho vyplývá, že hlavní oblast odpovědnosti na straně orgánu dohledu souvisí s posouzením možné kvalifikace dané instituce jako „instituce v selhání nebo instituce, jejíž selhání je pravděpodobné“, zatímco ostatní podmínky pro odepisování nástrojů posuzuje orgán příslušný k řešení krize.

([44]) Viz čl. 1 bod 24 písm. a) navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění čl. 27 odst. 7 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

([45]) Viz čl. 1 bod 24 písm. a) navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění čl. 27 odst. 7 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

([46]) Viz MMF, „Financial Sector Assessment Program – Technical Note – Bank Resolution and Crisis Management (2018)“, s. 6 a 30, k dispozici na internetových stránkách MMF www.imf.org.

([47]) Viz rovněž příspěvek ECB k cíleným konzultacím vedeným Evropskou komisí ohledně přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, s. 4.

([48]) Viz příspěvek ECB k cíleným konzultacím vedeným Evropskou komisí ohledně přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, s. 3 a 11. ECB vyzvala Komisi, aby prozkoumala proveditelnost takových řešení, jako je vytvoření evropského rámce pro správní likvidaci – podporovaného systémem EDIS – s cílem zajistit, aby selhání těchto úvěrových institucí byla řešena efektivně a harmonizovaným způsobem.

([49]) Viz 26. bod odůvodnění a čl. 1 bod 23 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění článek 21 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

9. *Přednostní postavení vkladatelů*

9.1. ECB vítá návrh Komise na zavedení jednoúrovňového přednostního postavení vkladatelů ([50]). Tento přístup zajistí větší harmonizaci hierarchie věřitelů úvěrových institucí v celé Unii a zajistí, aby všechny vklady, včetně vkladů velkých podniků a vyloučených vkladů, byly rovnocenné či vyšší než běžné nezajištěné pohledávky. Zlepší se tak dostupnost financování ze systému pojištění vkladů, jehož výhodou je zachování vkladového portfolia jako celku, a systém pojištění vkladů tak bude schopen lépe přispívat k opatřením krizového řízení, a to jak při řešení krize, tak prostřednictvím preventivních či alternativních opatření, včetně převodních strategií. To výrazně rozšiřuje škálu dostupných řešení krizového řízení ([51]) a usnadňuje rozptýlení obav ohledně zachování finanční stability vyvolaných šířením nákazy v důsledku hromadného vybírání vkladů nepojištěných vkladatelů z jiných úvěrových institucí. Širší dostupnost strategií prodeje podniku, ať už v rámci řešení krize nebo v kontextu alternativních opatření systému pojištění vkladů, může omezit využívání možnosti postupné likvidace jako prostředku řešení selhání úvěrové instituce. To má své výhody, protože postupná likvidace může vést ke znehodnocení majetku a mít rušivý vliv z hlediska vkladatelů a finanční stability. Navrhovaný přístup snižuje také nutnost výplat vkladatelům, jež často vyžadují mobilizaci velkých částek ze strany systémů pojištění vkladů, a omezují tak jejich likviditu a schopnost řešit další selhání úvěrových institucí. Snadnější přístup ke vkladům a lepší ochrana finanční stability snižují také motivaci k použití peněz daňových poplatníků v případě selhání úvěrové instituce. Důležité je, že pojištění vkladatelé zůstávají ve všech scénářích plně chráněni systémy pojištění vkladů, a zároveň využívají výhod převodních strategií, díky nimž mohou získat nepřetržitý přístup ke svým vkladům ([52]).

9.2. Upřednostněním všech vkladů před přednostními pohledávkami v hierarchii věřitelů by tento přístup usnadnil také alokaci ztrát na nezajištěné dluhové nástroje úvěrových institucí, což by usnadnilo zajištění plné absorpce ztrát věřiteli s pohledávkami způsobilými k rekapitalizaci, aniž by museli čelit problémům s finanční stabilitou. Zároveň by se minimalizovalo riziko vzniku nároků na náhradu škody podle zásady, že se žádný věřitel nesmí dostat do méně výhodného postavení, čímž by se zlepšila možnost nalezení řešení krize ([53]).

9.3. ECB zároveň uznává, že zavedení jednoúrovňového přednostního postavení vkladatelů může v některých scénářích řešení bankovních krizí vést ke vzniku dodatečných nákladů pro systémy pojištění vkladů. ECB sice konstatuje, že se jednoúrovňové přednostní postavení vkladatelů osvědčilo v řadě jurisdikcí, ale i tak by bylo vhodné provést další analýzu konkrétních situací, v nichž by mohly vzniknout dodatečné náklady nebo neodůvodněné dopady na straně systémů pojištění vkladů. Tato analýza by měla v co největší míře a s přihlédnutím ke zkušenostem získaným v jurisdikcích, které zavedly jednoúrovňové přednostní postavení vkladatelů, rovněž zohledňovat dopad navrhovaných změn na rating a oceňování prioritního nezajištěného dluhu a měla by dále zkoumat vzájemné působení mezi jednoúrovňovým přednostním postavením vkladatelů a způsobilostí některých vkladů pro účely MREL. ECB je navíc otevřena zkoumání alternativních řešení, která by zlepšila schopnost systémů pojištění vkladů přispívat k řešení krizí (i prostřednictvím preventivních a alternativních opatření) na stejnou míru, jaká by přicházela v úvahu v případě jednoúrovňového přednostního postavení vkladatelů, a zároveň omezovala expozici systémů pojištění vkladů vůči ztrátám způsobeným výplatou prostředků v rámci likvidace. Při zkoumání takových řešení bude klíčové zajistit, aby jakékoli rozšíření režimu řešení krizí bylo spojeno s odpovídajícím přístupem k potřebnému financování, a to zejména financování ze systémů pojištění vkladů. V neposlední řadě je zřejmé, že dopady případného zavedení jednoúrovňového přednostního postavení vkladatelů na strukturu závazků úvěrových institucí by zjevně zasluhovaly značnou pozornost orgánů dohledu, a ECB je proto připravena tyto dopady pečlivě posuzovat u úvěrových institucí spadajících do oblasti její působnosti.

10. *Řešení rizika nejistoty ohledně dalšího vývoje*

10.1. Směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank již nyní vyžaduje, aby členské státy zajistily řádnou likvidaci instituce v selhání, která nepodléhá režimu řešení krize, v souladu s platnými vnitrostátními právními předpisy ([54]). ECB podporuje navrhované změny směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, které tento mechanismus dále upřesňují ([55]) a zajišťují, aby taková likvidace byla zahájena bezodkladně a v přiměřené lhůtě vedla k odchodu dané úvěrové instituce z trhu nebo k ukončení její bankovní činnosti ([56]).

([50]) Viz čl. 1 bod 55 písm. a) navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se mění čl. 108 odst. 1 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

([51]) Viz v této souvislosti rovněž příspěvek ECB k cíleným konzultacím vedeným Evropskou komisí ohledně přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, s. 4 a 13.

([52]) K dalším informacím o přístupu uplatňovaném v USA, jehož součástí je i jednoúrovňové přednostní postavení vkladatelů a časté využívání převodních strategií, viz projev předsedy Rady dohledu ECB Andrey Enrii, „Of temples and trees: on the road to completing the European banking union“, který je k dispozici na internetových stránkách bankovního dohledu ECB www.bankingsupervision.europa.eu.

([53]) Viz bod 2.3.2 stanoviska CON/2017/6.

([54]) Viz článek 32b směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

([55]) Viz čl. 1 bod 18 navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se mění článek 32b směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

([56]) Viz bod 3.2 stanoviska CON/2020/25; příspěvek ECB k cíleným konzultacím vedeným Evropskou komisí ohledně přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, s. 2 a 8.

10.2. Je třeba dále harmonizovat vnitrostátní postupy pro řešení případů, které nespadají do režimu řešení krize, a to v tom smyslu, že orgány příslušné k řešení krize budou zmocněny zahájit správní řízení o likvidaci institucí, jež splňují první dvě podmínky pro řešení krize, ale příslušný režim se na ně nevztahuje z důvodu neexistence veřejného zájmu na řešení jejich krize ([57]). To by byl nejúčinnější způsob, jak rozhodným způsobem řešit možnost dlouhodobé nejistoty ohledně dalšího vývoje.

10.3. ECB podporuje zmocnění příslušného orgánu k odnětí povolení úvěrovým institucím, které jsou v selhání nebo jejichž selhání je pravděpodobné, ale neuplatní se u nich režim řešení krize ([58]). Předmětnými změnami by ale zároveň neměly být zavedeny žádné automatické postupy a měla by být zachována možnost odnětí povolení jako diskreční pravomoci ECB v souladu s nařízením Rady (EU) č. 1024/2013 ([59]).

10.4. Pokud jde o návrh zakotvit, že odnětí povolení je postačující podmínkou pro zahájení likvidace ([60]), ECB považuje za nanejvýš důležité, aby se předešlo nezamýšleným důsledkům v podobě protichůdných výkladů nebo rozdílného provedení do vnitrostátního práva. Hlavní návrh Komise, pokud jde o způsob řešení nejistoty ohledně dalšího vývoje, zní tak, že pokud orgán příslušný k řešení krize rozhodne, že úvěrová instituce splňuje všechny podmínky pro uplatnění režimu řešení krize, s výjimkou podmínky veřejného zájmu, musí mít příslušný vnitrostátní orgán rovněž pravomoc zahájit neprodleně řízení o likvidaci takové úvěrové instituce ([61]). Návrh, podle něhož je odnětí povolení „postačující“ podmínkou pro likvidaci, by mohl členské státy motivovat k tomu, aby upustily od náležitého provedení tohoto důležitého požadavku na posílení pravomocí vnitrostátních orgánů do vnitrostátního práva ([62]). Takový přístup by pak mohl vést k nesprávnému výkladu, že odnětí povolení orgánem dohledu je výlučným podnětem k zahájení likvidačního řízení, aniž by bylo zohledněno dřívější rozhodnutí orgánu příslušného k řešení krize o tom, zda byly splněny podmínky pro řešení krize. Tento přístup by mohl vést k praxi, kdy vnitrostátní správní orgány nebo vnitrostátní soudy odloží zahájení likvidačního řízení, dokud nebude dané instituci odebrána licence. Tím by ale byla opomenuta možnost, že by v některých případech bylo vhodnější, aby bylo likvidační řízení zahájeno již v době, kdy má úvěrová instituce ještě bankovní licenci. S ohledem na tyto úvahy ECB doporučuje, aby odnětí povolení nebylo harmonizovanou podmínkou pro likvidaci úvěrových institucí.

11. *Neodvolatelné platební závazky vůči Jednotnému fondu pro řešení krizí*

11.1. ECB důrazně doporučuje nezvyšovat podíl neodvolatelných platebních závazků z 30 % na 50 % celkové výše ex ante příspěvků institucí do Jednotného fondu pro řešení krizí a mechanismů financování řešení krizí ([63]). Z praxe úvěrových institucí, které převzaly neodvolatelné platební závazky, vyplynulo, že postup uplatňovaný některými úvěrovými institucemi může vytvářet riziko nadhodnocení jejich kapitálu CET1. To by mohlo v případě, kdy bude posouzení situace dané úvěrové instituce uzavřeno s tím, že takové riziko existuje a zůstává nepokryté, vést k přijetí opatření dohledu ke zmírnění tohoto rizika.

([57]) Viz rovněž bod 8.6 výše.

([58]) Viz čl. 1 bod 18 navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se mění článek 32b odst. 3 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

([59]) Viz článek 4 odst. 1 písm. a) a čl. 14 odst. 5 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).

([60]) Viz 16. bod odůvodnění a čl. 1 bod 18 navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se mění čl. 32b odst. 4 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

([61]) Viz 16 . bod odůvodnění a čl. 1 bod 18 navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se mění čl. 32b odst. 1 a 2 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

([62]) Viz čl. 1 bod 18 navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se mění čl. 32b odst. 1 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank a stanoví, že příslušný vnitrostátní správní nebo soudní orgán musí mít pravomoc neprodleně zahájit řízení o řádné likvidaci dané instituce nebo subjektu.

([63]) Viz čl. 1 bod 37 písm. a) navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění čl. 70 odst. 3 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, a čl. 1 bod 53 písm. a) navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým mění čl. 103 odst. 3 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

11.2. V pozadí tohoto obezřetnostního problému je skutečnost, že mnoho úvěrových institucí neúčtuje o neodvolatelném platebním závazku jako o pasivu, ale ponechává jej mimo svou rozvahu, a zároveň účtuje o záruce v hotovosti jako o aktivu, aniž by tyto instituce zároveň evidovaly jakýkoli náklad ve výkazu zisku a ztráty. Tím je nadhodnocen kapitál CET1 úvěrové instituce, protože neodráží skutečnost, že zdroje vložené jako záruka do fondu pro řešení krizí nelze získat zpět bez odpovídající hotovostní platby. Existenci obezřetnostního rizika v souvislosti s neodvolatelnými platebními závazky uznal i Tribunál ([64]). Je třeba uvést, že ani navrhovaná upřesnění tuto otázku neřeší ([65]).

11.3. ECB v každém případě vítá upřesnění ([66]), že pokud úvěrová instituce již nespadá do oblasti působnosti nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí či směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank a nepodléhá již povinnosti platit příspěvky do Jednotného fondu pro řešení krizí, vyzve ji orgán příslušný k řešení krize k úhradě neodvolatelných platebních závazků, které byly převzaty a jsou stále splatné. Tato změna dále potvrzuje, že úvěrové instituce nemohou za žádných okolností získat zpět záruku v hotovosti, již poskytly k zajištění neodvolatelných platebních závazků, není-li uhrazena odpovídající platba do fondu pro řešení krizí, s čímž je ale spojena nutnost tuto záruku v hotovosti odečíst od kapitálu CET1 úvěrových institucí.

11.4. V neposlední řadě pak vzhledem k tomu, že některé úvěrové instituce neúčtují o těchto příspěvcích do Jednotného fondu pro řešení krizí v průběhu tvorby fondu jako o nákladu, musely by o těchto příspěvcích účtovat jako o nákladu v okamžiku použití fondu. Zatímco vliv na obezřetnostní ukazatele se omezuje na obezřetnostní odpočty uplatňované ECB, neodvolatelné platební závazky zvyšují zisky úvěrových institucí v klidných ekonomických dobách (kdy je vytvářen Jednotný fond pro řešení krizí) a naopak prohlubují ztráty v krizových obdobích (kdy je tento fond využíván), čímž vytvářejí procyklický kanál nákazy. ECB proto považuje neodvolatelné platební závazky za problematické z hlediska systémového rizika, není-li o nich v době vytváření Jednotného fondu pro řešení krizí účtováno jako o nákladu, a navrhuje jejich používání minimalizovat.

12. *Dodržování minimálních požadavků na kapitál a způsobilé závazky (řetězové vlastnické struktury)*

12.1. Navrhované změny týkající se řetězových vlastnických struktur („daisy chains“) zmocňují orgány příslušné k řešení krize povolit některým dceřiným subjektům, aby plnily interní požadavky MREL na konsolidovaném ([67]), a nikoli na individuálním základě. Tato možnost podléhá dvěma souborům pojistek ([68]). Za prvé, u subjektů řešících krizi, které jsou mateřskými (smíšenými) finančními holdingovými společnostmi v Unii, je nezbytné, aby dceřiný subjekt byl jediným přímým dceřiným subjektem v držení subjektu řešícího krizi a aby jak subjekt řešící krizi, tak dceřiný subjekt byly usazeny ve stejném členském státě a byly součástí stejné skupiny řešící krizi. V případě jiných typů subjektů řešících krizi se alternativně vyžaduje, aby se na dceřiný subjekt vztahoval požadavek 2. pilíře nebo požadavek kombinovaných kapitálových rezerv na konsolidovaném základě. Za druhé, orgán příslušný k řešení krize musí dospět k závěru, že splnění interních požadavků MREL na konsolidovaném základě negativně neovlivňuje způsobilost dané skupiny k řešení krize ani uplatnění pravomocí k odpisu a konverzi na tento zprostředkující podnik nebo na jiné subjekty v téže skupině řešící krizi.

12.2. Pokud jde o subjekty řešící krizi, které nejsou mateřskými (smíšenými) finančními holdingovými společnostmi v Unii, stanoví se vazba na požadavek 2. pilíře uložený dceřinému subjektu na konsolidovaném základě. ECB konstatuje, že konsolidované nebo subkonsolidované požadavky uložené dceřinému subjektu v rámci bankovní skupiny v Unii musí být stanoveny v souladu s příslušnými podmínkami podle nařízení Evropského parlamentu

([64]) Viz rozsudek ze dne 9. září 2020, *BNP Paribas v. Evropská centrální banka*, spojené věci T-150/18 a T-345/18, EU:T:2020:394, bod 78.

([65]) Viz čl. 1 bod 37 písm. b) navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se do nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí vkládá nový čl. 70 odst. 3a, a čl. 1 bod 53 písm. b) navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se do směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank vkládá nový čl. 103 odst. 3a.

([66]) Viz čl. 1 bod 37 písm. b) navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se do nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí vkládá nový čl. 70 odst. 3a, a čl. 1 bod 53 písm. b) navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se do směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank vkládá nový čl. 103 odst. 3a.

([67]) Viz čl. 1 bod 3 písm. a) navrhovaných změn týkajících se řetězových vlastnických struktur, kterým se mění čl. 45f odst. 1 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, a čl. 2 bod 7 písm. a) navrhovaných změn týkajících se řetězových vlastnických struktur, kterým se mění čl. 12g odst. 1 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

([68]) Viz čl. 1 bod 3 písm. a) navrhovaných změn týkajících se řetězových vlastnických struktur, kterým se mění čl. 45f odst. 1 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, a čl. 2 bod 7 písm. a) navrhovaných změn týkajících se řetězových vlastnických struktur, kterým se mění čl. 12g odst. 1 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

a Rady (EU) č. 575/2013 ([69]) (dále jen „nařízení o kapitálových požadavcích“ (CRR)) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ([70]) (dále jen „směrnice o kapitálových požadavcích“ (CRD)). Pokud například dceřiná instituce není mateřskou institucí v členském státě ani nemá dceřiné podniky ve třetích zemích, může orgán dohledu vyžadovat splnění určitých povinností podle nařízení CRR a směrnice CRD ([71]) na subkonsolidovaném základě pouze tehdy, pokud je to odůvodněno pro účely dohledu specifickými rysy rizika nebo kapitálové struktury instituce nebo pokud členské státy přijmou vnitrostátní právní předpisy vyžadující strukturální oddělení činností v rámci bankovní skupiny ([72]).

13. *Další aspekty týkající se rámce pojištění vkladů*

13.1. Navrhované změny směrnice o systémech pojištění vkladů obsahují řadu dalších změn rámce pojištění vkladů ([73]). ECB vítá změny, které vedou k další harmonizaci a rozšiřují soubor nástrojů na straně orgánů v rámci CMDI.

13.2. Některé z navrhovaných změn směrnice o systémech pojištění vkladů ale vyvolávají na straně ECB obavy. Za prvé, navrhované změny směrnice o systémech pojištění vkladů mají za cíl uložit orgánu dohledu povinnost zajistit, aby úvěrové instituce dodržovaly své povinnosti jako členové systému pojištění vkladů ([74]). Pravomoci orgánu dohledu podle směrnice CRD lze využít pouze k naplnění cílů v ní stanovených a nelze je rozšiřovat na nesouvisející otázky, jako je například neplnění povinností úvěrových institucí jako členů systému pojištění vkladů. Kromě toho mají orgány systému pojištění vkladů mnohem lepší předpoklady k posouzení plnění těchto povinností a měly by být naopak vybaveny příslušnými donucovacími pravomocemi. ECB proto doporučuje přehodnocení tohoto návrhu.

13.3. Za druhé, z navrhovaných změn směrnice o systémech pojištění vkladů vyplývá, že systémy pojištění vkladů budou moci vést své finanční prostředky na účtech u národních centrálních bank ([75]). Ačkoli by otevření takových účtů bylo v souladu se Smlouvou ([76]), toto ustanovení by mohlo vyžadovat změny statutů některých národních centrálních bank podle vnitrostátního práva, aby veřejné i soukromé systémy pojištění vkladů byly způsobilé otevřít potřebné účty. Kromě toho by jakékoli financování systému pojištění vkladů ze strany národní centrální banky, například prostřednictvím poskytnutí možnosti přečerpání zůstatku na účtu systému pojištění vkladů u národní centrální banky, nebylo slučitelné se zákazem měnového financování, pokud by byl systém pojištění vkladů považován za „veřejnoprávní subjekt“ ve smyslu čl. 123 odst. 1 Smlouvy ([77]).

14. *Usnadnění převodu příspěvků do systému pojištění vkladů*

14.1. V současné době platí, že pokud úvěrová instituce přestane být členem systému pojištění vkladů a vstoupí do jiného systému pojištění vkladů nebo pokud jsou některé její činnosti převedeny do jiného systému pojištění vkladů, převede původní systém pojištění vkladů do nového systému pojištění vkladů pouze malou část dřívějších příspěvků dané úvěrové instituce. Od roku 2024, jakmile systémy pojištění vkladů dosáhnou své cílové úrovně, může možnost převádět příspěvky zcela zaniknout, protože převádět lze pouze příspěvky za posledních 12 měsíců. V případě, že úvěrová instituce změní svou příslušnost k systému pojištění vkladů, povede to k přebytku financování v původním systému pojištění vkladů, protože se sníží rizika krytá tímto systémem pojištění vkladů a zároveň

([69]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1).

([70]) 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 investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 338).

([71]) Viz část druhá až osmá nařízení CRR a hlava VII směrnice CRD.

([72]) Viz čl. 11 odst. 6 nařízení CRR.

([73]) Většinu těchto změn lze vysledovat ve stanovisku Evropského orgánu pro bankovnictví k financování systémů pojištění vkladů a použití prostředků systému pojištění vkladů (EBA/OP/2020/02), které je k dispozici na internetových stránkách EBA na adrese www.eba.europa.eu.

([74]) Viz čl. 1 bod 3 písm. a) navrhovaných změn směrnice o systémech pojištění vkladů, kterým se mění čl. 4 odst. 4 směrnice o systémech pojištění vkladů.

([75]) Viz čl. 1 bod 11 písm. e) navrhovaných změn směrnice o systémech pojištění vkladů, kterým se do směrnice o systémech pojištění vkladů vkládá nový článek 10 odst. 7a.

([76]) Viz článek 17 statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen „statut ESCB“), podle nějž mohou národní centrální banky pro provádění svých operací otevírat účty úvěrovým institucím, veřejnoprávním subjektům a jiným účastníkům trhu.

([77]) Viz konvergenční zpráva ECB za rok 2022, bod 2.2.3, a stanovisko CON/2020/24.

zůstanou jeho finanční prostředky na velmi podobné úrovni. Na druhé straně v přijímajícím systému pojištění vkladů vznikne nedostatek finančních prostředků, protože převáděné zdroje nebudou odpovídat převáděným rizikům. Tuto mezeru musí vyplnit převádějící úvěrová instituce nebo všichni členové přijímajícího systému pojištění vkladů. Stávající rámec pojištění vkladů zvýhodňuje původní systém pojištění vkladů na úkor převádějící úvěrové instituce a/nebo členů přijímajícího systému pojištění vkladů. Pokud by rámec pojištění vkladů zůstal beze změny, znamenalo by to pro úvěrovou instituci, která mění svou příslušnost k systému pojištění vkladů, značné utopené náklady. To představuje podstatnou překážku pro naplnění cíle podpory jednotného trhu bankovních služeb v Unii.

14.2. ECB lituje, že se návrh Komise neřídí doporučením EBA ([78]) a nepověřuje EBA vypracováním metodiky, která by tento nedostatek v rámci pojištění vkladů řešila. ECB navrhuje pověřit EBA vypracováním metodiky pro výpočet takové výše převáděných příspěvků, která by zajistila soulad s převáděnými riziky. Tím by se minimalizoval přebytek financování v původním systému pojištění vkladů a případný nedostatek financování v přijímajícím systému pojištění vkladů, a předešlo by se tak zbytečným nákladům pro převádějící úvěrovou instituci a ostatní členy přijímajícího systému pojištění vkladů. Tato metodika by měla vyvažovat zájmy zúčastněných systémů pojištění vkladů a měla by zachovat finanční stabilitu v celém systému.

15. *Výměna informací*

15.1. Cílem navrhovaného legislativního balíčku je dále posílit ustanovení upravující výměnu informací v rámci krizového řízení ([79]).

15.2. ECB podporuje komplexní a včasnou výměnu informací mezi příslušnými orgány a orgány příslušnými k řešení krize pro účely krizového řízení. ECB a Jednotný výbor pro řešení krizí již uzavřely komplexní dvoustranné memorandum o porozumění, které by takovou výměnu usnadnilo ([80]). Zmíněné memorandum zavádí více kanálů pro výměnu informací a spolupráci, které zajišťují, aby byl Jednotný výbor pro řešení krizí informován o relevantním vývoji týkajícím se subjektů, nad nimiž vykonává ECB přímý dohled.

15.3. ECB má však obavy ohledně navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí a směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, které vyžadují, aby ECB a další členové ESCB poskytovali Jednotnému výboru pro řešení krizí veškeré informace nezbytné pro plnění úkolů výboru podle nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí ([81]) a aby poskytovali Komisi veškeré informace nezbytné pro plnění úkolů Komise podle směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, které se týkají tvorby politik, včetně přípravy hodnocení dopadů a přípravy a projednávání legislativních návrhů ([82]).

15.4. Není přitom jasný věcný rozsah těchto povinností, a bylo by proto namístě blíže specifikovat druh informací, které mají být předávány Jednotnému výboru pro řešení krizí a Komisi. Konkrétně se veškerá nová ustanovení o výměně informací, která mají být zahrnuta do směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, mohou vztahovat pouze na předmět zmíněné směrnice. Součástí takové výměny informací by nebyly například informace týkající se obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi nebo činnosti Komise v oblasti tvorby politik. ECB vychází z toho, že se tato výměna informací týká pouze informací v agregované podobě, jež se netýkají jednotlivých úvěrových institucí. Kromě toho by ECB uvítala uzavření ujednání o spolupráci s Komisí, jež by zajistila účinné a hladké předávání těchto informací. ECB si je v neposlední řadě vědoma, že veškeré důvěrné informace budou Komisi předány v souladu s příslušnými odvětvovými právními předpisy Unie, jež upravují ochranu důvěrných informací a výjimky z této ochrany.

([78]) Viz stanovisko Evropského orgánu pro bankovnictví ke způsobilosti vkladů, úrovni krytí a spolupráci mezi systémy pojištění vkladů (EBA/OP/2019/10), které je k dispozici na internetových stránkách EBA na adrese www.eba.europa.eu.

([79]) Viz čl. 1 bod 25 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění článek 30 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, a čl. 1 bod 43 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění článek 88 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí.

([80]) Memorandum o porozumění mezi Jednotným výborem pro řešení krizí a Evropskou centrální bankou, pokud jde o spolupráci a výměnu informací.

([81]) Viz čl. 1 bod 29 navrhovaných změn nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, kterým se mění článek 34 nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, a čl. 1 bod 58 navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým mění článek 128 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

([82]) Viz čl. 1 bod 58 navrhovaných změn směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, kterým se mění článek 128 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

15.5. Je třeba rovněž připomenout, že důvěrné statistické informace lze Jednotnému výboru pro řešení krizí a Komisi předávat pouze v souladu s příslušnými právními předpisy Unie o ochraně důvěrných informací. Článek 8 odst. 4a nařízení Rady (ES) č. 2533/98 ([83]) zejména umožňuje členům ESCB předávat důvěrné statistické informace ([84]) orgánům nebo subjektům členských států a Unie odpovědným za dohled nad finančními institucemi, trhy a infrastrukturami či za stabilitu finančního systému v rozsahu a v míře podrobnosti, jež jsou nezbytné pro plnění jejich úkolů. Podle téhož článku musí orgány nebo subjekty, které obdrží důvěrné statistické informace, přijmout veškerá nezbytná právní, správní, technická a organizační opatření k zajištění fyzické a logické ochrany důvěrných statistických informací. Na tomto základě a na žádost Jednotného výboru pro řešení krizí předává ECB tomuto výboru důvěrné statistické informace.

16. *Předávání osobních údajů*

16.1. Cílem navrhovaného legislativního balíčku je sice další posílení ustanovení upravujících výměnu informací v souvislosti s krizovým řízením, balíček se však nedotýká otázky ochrany osobních údajů, která je důležitým tématem a základním právem. Nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí by mohlo poskytnout jasnější pokyny ohledně výměny osobních údajů a vhodné záruky pro subjekty údajů, které zajistí spravedlivou rovnováhu mezi různými zájmy.

16.2. Zkušenosti navíc ukazují, že ke splnění pravidel ochrany údajů může být třeba více času na provedení potřebných úkonů před výměnou příslušných informací. Tento dodatečný čas by ale mohl vést k možným prodlením. To by bylo problematické zejména v souvislosti s krizovou situací, kdy například Jednotný výbor pro řešení krizí potřebuje rychlé informace k přípravě na řešení krize. Proto by mohlo být nutné zakotvit zvláštní ustanovení, která by dočasně zmírnila procesní požadavky na ochranu údajů, a zajistit tak spravedlivou rovnováhu mezi různými zájmy, které mohou být dotčeny v těchto krizových situacích.

Konkrétní pozměňovací návrhy k těm ustanovením navrhovaného nařízení a směrnic, která ECB doporučuje změnit, jsou uvedeny v samostatném technickém pracovním dokumentu včetně příslušného odůvodnění. Tento technický pracovní dokument je k dispozici v angličtině na stránkách EUR-Lex.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 5. července 2023.

Prezidentka ECB
Christine LAGARDE

([83]) Nařízení Rady (ES) č. 2533/98 ze dne 23. listopadu 1998 o shromažďování statistických informací Evropskou centrální bankou (Úř. věst. L 318, 27.11.1998, s. 8). Právním základem nařízení (ES) č. 2533/98 je článek 5.4 statutu ESCB, který stanoví, že Rada postupem podle článku 41 statutu ESCB ve spolupráci s národními centrálními bankami mimo jiné vymezí režim utajení, který se vztahuje na shromažďování statistických informací ze strany ECB.

([84]) Ve smyslu definice uvedené v čl. 1 bodu 12 nařízení (ES) č. 2533/98.