

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 17. února 2005

na žádost Rady Evropské unie k návrhu směrnic Evropského parlamentu a Rady, kterými se přepracovávají směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2000/12/ES ze dne 20. března 2000 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a směrnice Rady 93/6/EHS ze dne 15. března 1993 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí

(CON/2005/4)

(2005/C 52/10)

1. Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 15. září 2004 žádost Rady Evropské unie o stanovisko k návrhu dvou směrnic Evropského parlamentu a Rady⁽¹⁾: první směrnice (dále jen „navrhovaná bankovní směrnice“), kterou se přepracovává směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES ze dne 20. března 2000 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu⁽²⁾, a druhá směrnice (dále jen „navrhovaná směrnice o kapitálové přiměřenosti“), kterou se přepracovává směrnice Rady 93/6/EHS ze dne 15. března 1993 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí⁽³⁾ (společně dále jen „navrhované směrnice“).

2. Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 105 odst. 4 první odrážce Smlouvy o založení Evropského společenství, který stanoví, že ECB je konzultována ke všem návrhům aktů Společenství v oblasti její působnosti. Navrhované směrnice obsahují ustanovení, která mají zásadní význam pro spolehlivost a stabilitu finančního systému. V souladu s článkem 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

3. Navrhované směrnice jsou základní součástí Akčního plánu finančních služeb. Jejich cílem je modernizovat stávající rámec v oblasti kapitálové přiměřenosti úvěrových institucí a investičních podniků. V rámci EU zajistí

jednotné uplatňování revidovaného rámce pro mezinárodní konvergenci měření kapitálu a kapitálových standardů pro banky působící na mezinárodní úrovni⁽⁴⁾ (dále jen „Basel II“), na kterém se v červnu 2004 dohodl Basilejský výbor pro bankovní dohled a který schválili guvernéři centrálních bank a vedoucí představitelé orgánů bankovního dohledu zemí skupiny G10. Navrhované směrnice především zakotvují komplexnější přístup, jenž ve větší míře zohledňuje rizika, a podporují tak zlepšené řízení rizik ze strany finančních institucí, což přispěje k finanční stabilitě, zvýší důvěru ve finanční instituce a posílí ochranu spotřebitele.

4. Ve svých předešlých příspěvcích⁽⁵⁾ vyjádřila ECB velkou podporu práci, kterou Basilejský výbor pro bankovní dohled a Evropská komise v posledních letech vykonaly s cílem zakotvit revidovaný soubor pravidel o kapitálové přiměřenosti úvěrových institucí a investičních podniků. ECB vítá skutečnost, že Basilejský výbor pro bankovní dohled dospěl ke konečné dohodě o Basel II. ECB vítá rovněž skutečnost, že Komise krátce nato přijala návrhy, které zajistí jednotné a včasné provedení Basel II ze strany bank a investičních podniků v EU působících na mezinárodní úrovni a rozšíří též přístup zakotvený v Basel II na ostatní finanční instituce EU s přihlédnutím k jejich specifickým vlastnostem.

⁽¹⁾ KOM(2004) 486 v konečném znění, svazky I a II a technické přílohy.

⁽²⁾ Úř. věst. L 126, 26.5.2000, s. 1 (dále jen „konsolidovaná bankovní směrnice“). Směrnice naposledy pozměněná směrnicí Komise 2004/69/ES (Úř. věst. L 125, 28.4.2004, s. 44).

⁽³⁾ Úř. věst. L 141, 11.6.1993, s. 1 (dále jen „směrnice o kapitálové přiměřenosti“). Směrnice naposledy pozměněná směrnicí 2004/39/ES (Úř. věst. L 145, 30.4.2004, s. 1).

⁽⁴⁾ Basilejský výbor pro bankovní dohled, „International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework“ (Mezinárodní konvergence měření kapitálu a kapitálových standardů: Revidovaný rámec), Banka pro mezinárodní platby, červen 2004; zveřejněno na internetových stránkách Banky pro mezinárodní platby.

⁽⁵⁾ Viz zejména připomínky ECB ke druhému souboru konzultativních návrhů Basilejského výboru pro bankovní dohled ze dne 31. května 2001, odpověď ECB na třetí soubor konzultativních návrhů Basilejského výboru pro bankovní dohled ze srpna 2003 a připomínky ECB k třetímu konzultativnímu dokumentu Evropské komise o přezkoumání kapitálových požadavků (dále jen „třetí konzultativní dokument“) z listopadu 2003; všechny tyto dokumenty jsou zveřejněny na internetových stránkách ECB.

5. ECB je přesvědčena, že jakmile budou navrhované směrnice řádně provedeny členskými státy, posílí se významně spolehlivost a stabilita bankovního systému EU tím, že se budou uplatňovat propracovanější kapitálové standardy, jež zohledňují rizika. ECB proto zdůrazňuje svůj celkově kladný postoj k navrhovaným směrnicím. Aniž by tím byl dotčen tento obecný postoj, má ECB k navrhovaným směrnicím a k jejich budoucímu uplatňování několik obecných a konkrétních poznámek⁽¹⁾.

OBECNÉ POZNÁMKY

Právní nástroje k jednotnému provádění v rámci EU

6. ECB při několika příležitostech, zejména ve svém stanovisku CON/2004/7 k navrhované směrnici o struktuře výborů⁽²⁾ (jejímž cílem bylo provést v řadě stávajících směrnic Společenství nezbytné změny pro rozšíření „Lamfalussyho procesu“ v oblasti finanční regulace ze sektoru cenných papírů na všechny ostatní finanční sektory), podpořila doporučení Meziinstitucionální monitorovací skupiny omezit právní akty Společenství na úrovni 1 na rámcové zásady a využívat nařízení na úrovni 2, kdykoli je to možné. Jak je uvedeno v odstavci 6 stanoviska ECB CON/2004/7, ECB se domnívá, že provedení doporučení Meziinstitucionální monitorovací skupiny by mohlo postupně vést k tomu, že akty na úrovni 2 budou představovat hlavní soubor technických pravidel platných pro finanční instituce v EU.

7. Ve stejném smyslu ECB ve svých připomínkách ke třetímu konzultativnímu dokumentu navrhla, že k provedení Basel II by měly být technické přílohy k navrhovaným směrnicím přijaty přímo jako opatření na úrovni 2 a v případě, že by to bylo v souladu s potřebnou pružností z hlediska vnitrostátního provedení, prostřednictvím nařízení Společenství.

8. Podle názoru ECB poskytlo provedení Basel II jedinečnou příležitost v tomto duchu revidovat kapitálové požadavky v EU, která nebyla využita. ECB bere na vědomí, že podle čl. 150 odst. 1 navrhované bankovní směrnice bude mít

⁽¹⁾ ECB bere na vědomí, že Rada ve složení pro hospodářství a finance (Ecofin) se na svém zasedání dne 7. prosince 2004 dohodla na obecném přístupu k navrhovaným směrnicím (dále jen „obecný přístup Rady“). Požádala předsednictví Rady, aby pokračovalo v kontaktech se zástupci Evropského parlamentu s cílem prozkoumat možnost přijetí navrhovaných směrnic v prvním čtení. Obecný přístup Rady se rovněž týká některých otázek, jimiž se ECB zabývá v tomto stanovisku. Tam, kde je to vhodné, odkazuje se na obecný přístup Rady.

⁽²⁾ Stanovisko ECB CON/2004/7 ze dne 20. února 2004 na žádost Rady Evropské unie k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 73/239/EHS, 85/611/EHS, 91/675/EHS, 93/6/EHS a 94/19/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES, 2002/83/ES a 2002/87/ES s cílem zřídit novou organizační strukturu výborů pro finanční služby (Úř. věst. C 58, 6.3.2004, s. 23).

Komise v souladu s postupem projednávání ve výborech, na který odkazuje článek 151 navrhované bankovní směrnice, pravomoc přijmout „úpravu (úpravy) ustanovení příloh V až XII s cílem zohlednit vývoj na finančních trzích, zejména nových finančních produktů, nebo vývoj v účetních standardech či požadavcích zakotvených v právních předpisech Společenství“.

9. V souladu s dohodou rozšířit Lamfalussyho proces ze sektoru cenných papírů na všechny ostatní finanční sektory⁽³⁾ by však bylo vhodnější omezit navrhované směrnice na rámcové zásady, jež by odrážely základní politické priority a podstatné otázky v oblasti kapitálové přiměřenosti úvěrových institucí a investičních podniků, a zahrnout technická ustanovení o kapitálové přiměřenosti do jednoho přímo použitelného nařízení na úrovni 2. Tento přístup by přispěl k jednotnému provádění Basel II v EU, usnadnil dodržování norem ze strany finančních skupin působících v různých zemích EU, snížil náklady a rovněž podpořil rovnost podmínek hospodářské soutěže a prohloubil finanční integraci.

10. Má-li se za to, že navrhované směrnice nelze v této fázi změnit v souladu s tímto přístupem, je ECB toho názoru, že by předvídaná právní struktura neměla být považována za konečné uspokojivé řešení, ale za jeden z kroků v dlouhodobém procesu vedoucím, je-li to možné, k vytvoření přímo použitelného souboru technických pravidel na úrovni 2 pro finanční instituce v rámci EU.

Omezení možností volby a možností uvážení na vnitrostátní úrovni

11. Omezení možností volby na vnitrostátní úrovni je zásadně důležité, neboť by zjednodušilo regulační rámec, napomohlo sblížení praxe v oblasti dohledu a přispělo ke stejným podmínkám hospodářské soutěže. ECB uznává pokrok, kterého dosáhl Evropský výbor orgánů bankovního dohledu ve snaze omezit možnosti volby a výjimky spočívající v možnosti upustit od uplatňování stanovených požadavků. ECB plně podporuje snahu Evropského výboru orgánů bankovního dohledu a důrazně vyzývá k další činnosti v této oblasti, neboť i přes dosažený pokrok nadále existuje značný počet možností volby, které mohou zabraňovat tomu, aby podmínky hospodářské soutěže byly

⁽³⁾ Viz strana 12 tiskové zprávy z 2580. zasedání Rady ve složení pro hospodářství a finance (Ecofin), které se konalo v Bruselu dne 11. května 2004; zveřejněno na internetových stránkách Rady.

stejně. Články 68 až 73 navrhované bankovní směrnice obsahují možnosti upustit od uplatňování kapitálových požadavků na různých úrovních v rámci skupin. ECB je toho názoru, že pokud se tyto možnosti považují za příliš důležité na to, aby se některé jurisdikce bez nich obešly, měla by alespoň existovat jednotnost a transparentnost ve vztahu k situacím, ve kterých jsou uplatňovány, aby se zabezpečily stejné podmínky hospodářské soutěže v EU. Vzhledem k potřebě dalšího omezení možností volby na vnitrostátní úrovni by ECB podporovala zavedení zvláštního ustanovení, které by vyžadovalo, aby Komise sledovala dosažený pokrok v tomto směru a v přiměřené době (např. do tří let) podala orgánům Společenství zprávu o uplatňování zbývajících případů uvážení na vnitrostátní úrovni, ve které by zhodnotila, do jaké míry jsou nezbytné a je-li zapotřebí dalších regulačních opatření.

12. Obecné znění některých ustanovení navrhovaných směrnic ponechává značný prostor pro rozdílný výklad ze strany vnitrostátních orgánů, což představuje nebezpečí, že v rámci EU nebudou existovat stejné podmínky hospodářské soutěže. Konkrétním, ale ne ojedinělým případem je ustanovení čl. 84 odst. 2 navrhované bankovní směrnice, které stanoví, že příslušné orgány mohou dovolit, aby úvěrová instituce používala přístup založený na interním ratingu (Internal Ratings Based Approach) (dále jen „IRB přístup“), pokud její systémy řízení a hodnocení expozice vůči úvěrovému riziku splňují několik podmínek (například že jsou „spolehlivé“, „řádně uplatňovány“ a že umožňují „smysluplné hodnocení“). Tento článek odkazuje na dodatečné podmínky stanovené v části 4 přílohy VII navrhované bankovní směrnice, které ponechávají značný prostor pro uvážení v rámci vnitrostátního provádění. I když ECB připouští, že je někdy nutné použít znění, které ponechává vnitrostátním orgánům značný prostor pro uvážení (například s cílem nebránit vývoji postupů řízení rizik v úvěrových institucích nebo usnadnit pružnou transpozici a aplikaci s přihlédnutím k odlišným strukturám vnitrostátních bankovních systémů či vnitrostátních právních úprav), bylo by prospěšné podporovat jednotný výklad těchto pojmů ze strany příslušných orgánů v souladu s nejlepší praxí, která na trhu vzniká. Za tímto účelem může Komise rozhodnout, že vydá doporučení, která budou vycházet ze stanoviska Evropského výboru orgánů bankovního dohledu.

13. ECB též doporučuje, aby se používala jednotná terminologie, kterou se vyjadřuje, jak mohou příslušné orgány zasáhnout před použitím určitých rizikových vah a metod měření. Mohlo by se jasně rozlišovat mezi případy, ve kterých se od příslušných orgánů očekává, že o žádosti úvěrové instituce vydají formální správní rozhodnutí, a případy, ve kterých příslušné orgány mohou jednoduše přezkoumat navrhovanou metodu, aniž by bylo zapotřebí přijmout formální rozhodnutí.

Úloha orgánu zodpovědného za dohled na konsolidovaném základě

14. ECB má za to, že posílení úlohy orgánu zodpovědného za dohled na konsolidovaném základě (dále jen „orgán dohledu na konsolidovaném základě“), které předpokládají

články 129 až 132 navrhované bankovní směrnice, je krokem vpřed, v jehož důsledku však mohou v rámci provádění a uplatňování navrhované směrnice vyvstat složité otázky. Koordinační úloha zakotvená v čl. 129 odst. 1, společně s ustanoveními o sdílení informací uvedenými v článku čl. 130 odst. 2 a 132 zefektivní vztahy mezi orgány dohledu a mezi orgány dohledu a bankami, a zvýší tak účinnost tím, že usnadní rozhodovací proces a sníží celkové náklady dohledu. Toto je vhodnou odezvou na zvyšující se požadavky bankovních skupin s významnou přeshraniční činností⁽¹⁾ snížit náklady, které jim vznikají v souvislosti s plněním požadavků dohledu a regulace, jež jim ukládají různé vnitrostátní orgány dohledu a vnitrostátní regulační orgány a které se v některých případech překrývají nebo nejsou plně harmonizovány.

15. ECB kromě toho očekává, že koordinační úloha, kterou bude orgán dohledu na konsolidovaném základě vykonávat, společně s výslovnou povinností sdělovat informace, přispěje ke stabilitě bankovního sektoru jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států. Z pohledu orgánu dohledu na konsolidovaném základě je zapotřebí sloučit zlepšené údaje od vnitrostátních orgánů dohledu týkající se místních činností a rizik dceřiných společností skupiny, které se nacházejí v EU, za účelem důkladného přezkoumání a posouzení skupiny jako celku, jak to vyžaduje článek 124 ve spojení s články 71 až 73 navrhované bankovní směrnice. Z pohledu vnitrostátních orgánů dohledu by informace shromážděné orgánem dohledu na konsolidovaném základě mohly usnadnit posouzení možných finančních problémů, které se vyskytují u ostatních subjektů skupiny a které by mohly mít nepříznivý vliv na místní dceřiné společnosti. Dodatečné informace, které budou mít vnitrostátní orgány dohledu k dispozici, by měly navíc rovněž usnadnit výkon funkcí centrálního bankovníctví v oblasti finanční stability, platebních systémů a měnové politiky.

16. Čl. 129 odst. 2 navrhované bankovní směrnice (ve spojení s čl. 37 odst. 2 navrhované směrnice o kapitálové přiměřenosti) nabízí příležitost prohloubit finanční integraci. Stanoví právní základ pro použití IRB přístupu, pokročilých přístupů k měření (Advanced Measurement Approaches) (dále jen „AMA přístupy“) a metody interních modelů (Internal Models Approach) pro tržní riziko na úrovni celé skupiny, jenž je doplněn postupem, který usnadňuje schvalovací proces na úrovni celé skupiny. To by mělo umožnit sjednocení postupů řízení na úrovni celé skupiny, pokud jde o dodržování kapitálových požadavků, což by mělo zlepšit integraci struktur skupin, a v důsledku toho i bankovního sektoru jako celku.

⁽¹⁾ Ukazatelem zvýšeného významu přeshraniční činnosti je rostoucí podíl zahraničních poboček a dceřiných společností na celkových aktivech bankovního sektoru, jenž v roce 2003 přesáhl 20 %. Viz dokument ECB „Report on EU Banking Structure“ (Zpráva o struktuře bankovníctví v EU), listopad 2004; zveřejněno na internetových stránkách ECB.

17. Bez ohledu na možný přínos čl. 129 odst. 2, mohou v rámci jeho uplatňování vyvstat složité otázky, které je zapotřebí předvídat a vyřešit s cílem maximalizovat účinek tohoto ustanovení. Problémy by například mohly nastat, dojde-li k neshodám mezi domovskými a hostitelskými orgány dohledu nad dceřinými společnostmi skupiny, které se považují za významné⁽¹⁾, ohledně výkladu požadavků navrhované bankovní směrnice. I když třetí pododstavec čl. 129 odst. 2 vyžaduje, aby orgán dohledu na konsolidovaném základě přijal rozhodnutí, nedojde-li do šesti měsíců k dohodě mezi orgány dohledu, je zapotřebí řešit neshody mezi domovskými a hostitelskými orgány dohledu tak, aby nedošlo k oslabení pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů dohledu, jež se na místní úrovni musí spolehnout na výsledek skupinového přístupu a zaručit stejné podmínky hospodářské soutěže⁽²⁾.

18. Možný přínos čl. 129 odst. 2 závisí rovněž na tom, jaký je vzájemný vztah mezi pravomocí příslušných vnitrostátních orgánů dohledu ukládat opatření místním dceřiným společnostem v rámci druhého pilíře Basel II (proces dohledu) a rozhodnutími o schválení na úrovni celé skupiny. Úvěrové instituce, které podávají žádost podle čl. 129 odst. 2, potřebují právní jistotu. V této souvislosti si zasluhují pozornost příslušné postupy a soudní přezkum rozhodnutí na úrovni celé skupiny, jakož i průběžný dohled nad používáním IRB přístupu a AMA přístupů na úrovni celé skupiny. Navrhovaná bankovní směrnice by proto měla upravit pravomoc orgánů dohledu napravit nedostatky ve skupinovém přístupu, které vzniknou po udělení souhlasu, a pravomoc souhlas odejmout.

19. Vzhledem k významu uvedené problematiky pro účinné uplatňování čl. 129 odst. 2 navrhované bankovní směrnice ECB velmi podporuje práci, kterou má Evropský výbor orgánů bankovního dohledu ve vztahu k uplatňování článku 129 jako celku vykonat, a je přesvědčena, že výsledkem bude jednotné uplatňování. Doporučuje však, aby do navrhované bankovní směrnice bylo vloženo ustanovení, které by vyžadovalo, aby tři roky po provedení směrnice bylo provedeno zhodnocení a v případě potřeby změna článku 129 s cílem zohlednit, jak je článek 129 v praxi uplatňován a zda dosahuje své cíle.

20. ECB rovněž podporuje práci Evropského výboru orgánů bankovního dohledu ve vztahu k článku 131 navrhované bankovní směrnice, který vyžaduje, aby orgán dohledu na konsolidovaném základě a ostatní příslušné orgány dohledu přijaly „písemná ujednání týkající se koordinace a spolupráce“. ECB proto podporuje činnost Evropského výboru orgánů bankovního dohledu směřující k vypracování vzorového ujednání o koordinaci a spolupráci, jež by používaly všechny zúčastněné orgány dohledu.

(1) Výraz „významné“ se může týkat relativního významu dceřiných společností buď pro skupinu jako celek, nebo pro bankovní systém hostitelského státu.

(2) Stejně podmínky hospodářské soutěže by mohly být ohroženy, pokud by IRB přístupy některých bank byly ověřeny orgánem dohledu na konsolidovaném základě, zatímco pro ostatní banky by ověření provedl domovský orgán dohledu.

Časový rozvrh a přechodná ustanovení

21. ECB vítá ustanovení o časovém rozvrhu zavedení nových kapitálových požadavků v kapitole 1 hlavy VII navrhované bankovní směrnice. Tato ustanovení odrážejí časový rozvrh stanovený v Basel II a měla by zajistit, aby evropské úvěrové instituce nebyly znevýhodněny vůči soutěžitelům z třetích zemí. Kromě toho by odklad uplatňování směrnice do určité míry narušil přípravy, které úvěrové instituce v EU učinily s cílem dodržet původní časový rámec. Z těchto důvodů ECB vybízí orgány Společenství, aby dodržely časový rozvrh navržený Komisí.

22. ECB je dále toho názoru, že pozornost je třeba věnovat dalekosáhlým důsledkům této reformy a přetrvávající nejistotě, pokud jde o její vliv na výši kapitálu ve finančním systému EU jako celku (i přesto, že tato nejistota byla v nejvyšší možné míře omezena prostřednictvím studií o kvantitativním dopadu). Z tohoto důvodu ECB plně podporuje zavedení přechodných požadavků v článku 152 navrhované bankovní směrnice, které omezují dopad na minimální kapitálové požadavky pro úvěrové instituce v prvních třech letech po provedení směrnice.

23. Bez ohledu na to, že je zapotřebí, aby odhady rizikových faktorů vycházely z údajů za dostatečně dlouhá období tak, aby pokryly měnící se ekonomické podmínky, přechodná ustanovení by měla pomoci úvěrovým institucím v jejich přechodu na propracovanější IRB přístup tím, že se dočasně zmírní určité požadavky, jež budou s rostoucí schopností instituce shromažďovat údaje postupně zpřísnovány. To se týká povinnosti mít údaje o historických sledováních pravděpodobnosti nesplnění závazku za období nejméně pěti let (příloha VII část 4 odstavec 66 navrhované bankovní směrnice). V tomto ohledu čl. 154 odst. 5 navrhované směrnice umožní členským státům uplatňovat vůči úvěrovým institucím, které se rozhodly zavést IRB přístup před 31. prosincem 2007, mírnější požadavek mít údaje za období dvou let. Instituce, které přijmou IRB přístup po 31. prosinci 2007, však musí mít údaje za období tří let do konce roku 2008, údaje za období čtyř let do konce roku 2009 a údaje za období pěti let do konce roku 2010. V praxi nebude možné, aby tyto instituce měly údaje za období tří let do konce roku 2008, ledaže by údaje za období dvou let shromáždily již do konce roku 2007. ECB je proto toho názoru, že je žádoucí změnit toto ustanovení tak, aby se reálně umožnilo uznávat používání IRB přístupu také během přechodného období. V tomto ohledu ECB vítá změny čl. 154 odst. 5 a 6, které jsou uvedeny v obecném přístupu Rady a které představují pragmatické řešení.

Sledování strukturálních a možných procyklických dopadů nového rámce

24. Celkový strukturální dopad navrhovaných směrnic byl předmětem obav, a to mimo jiné vzhledem k náročnému úkolu zkombinovat kapitálovou neutralitu a stále propracovanější přístupy. ECB plně podporuje celkové nastavení kapitálových požadavků, jež jsou stanoveny v navrhovaných směrnicích, a poznamenává, že výsledky studie o kvantitativním dopadu (QIS3) ⁽¹⁾, která zahrnuje členské státy, přinesly celkově kladné hodnocení, pokud jde o dopad na menší úvěrové instituce v EU, investiční podniky v EU a poskytování úvěrů malým a středním podnikům (které, jak se zdá, nebudou navrhovanými směrnicemi znevýhodněny), jakož i pokud jde o zachování stejných podmínek hospodářské soutěže v rámci EU vůči soutěžitelům z třetích zemí. ECB bere rovněž na vědomí celkově kladné hodnocení uvedené ve zprávě o finančních a makroekonomických důsledcích revidovaných kapitálových požadavků, jež byla připravena pod záštitou Evropské komise ⁽²⁾. Hodnocení kvantitativního dopadu navrhovaných směrnic *ex-ante* však nemůže zahrnout jejich dynamické účinky, jelikož v chování finančních institucí může dojít ke změnám v důsledku podnětů vyplývajících z odlišných rizikových vah podle revidovaných kapitálových požadavků v porovnání se stávajícími kapitálovými požadavky. ECB proto podporuje pravidelné sledování *ex-post*, jež by mělo zahrnovat též strukturální důsledky a rozložení rizik.

25. Vedle sledování obecného dopadu navrhovaných směrnic bude v budoucnu možná rovněž zapotřebí sledovat některé konkrétní prvky. ECB si například všímá toho, že zvýhodnění pro úvěry na nemovitosti pro obchodní účely v rámci standardizovaného přístupu (Standardised Approach) a základního IRB přístupu (Foundation IRB Approach) ⁽³⁾ poskytuje větší flexibilitu ve srovnání s Basel II. ECB by však zdůraznila, že vzájemný vztah mezi dostupností úvěrů na nemovitosti pro obchodní účely a cenami nemovitostí by měl být, nezávisle na obezřetném oceňování zajištění ze strany bank, též předmětem pečlivého sledování z makrobezpečnostního hlediska. ECB hodlá k tomuto procesu sledování přispět.

26. Pokud jde o případné procyklické dopady navrhovaných směrnic (tj. možnost, že by se kapitálové požadavky zpřísnily během recese a zmírnily během hospodářského růstu, čímž by se prohloubily cyklické výkyvy), ECB uznává, že je důležité se touto problematikou zabývat a že bylo dosaženo významného pokroku při zmírnění těchto obav

⁽¹⁾ Evropská komise „Review of the Capital Requirements for Credit Institutions and Investment Firms, Third Quantitative Impact Study: EU Results“, (Přezkoumání kapitálových požadavků pro úvěrové instituce a investiční podniky, třetí studie o kvantitativním dopadu: výsledky v EU), 1. července 2003; zveřejněno na internetových stránkách Komise.

⁽²⁾ PricewaterhouseCoopers, MARKT/2003/02/F, „Study on the financial and macroeconomic consequences of the draft proposed new capital requirements for banks and investment firms in the EU“ (Studie o finančních a makroekonomických důsledcích návrhu nových kapitálových požadavků pro banky a investiční podniky v EU), 8. dubna 2004; zveřejněno na internetových stránkách Komise.

⁽³⁾ Standardizovaný přístup je popsán v člancích 78 až 83 navrhované bankovní směrnice. Základní IRB přístup je IRB přístup, který je popsán v člancích 84 až 89 navrhované bankovní směrnice, při kterém však úvěrová instituce nevyužívá vlastních odhadů ztrát v důsledku nesplnění závazku (losses given default (LGDs) nebo konverzních faktorů podle čl. 84 odst. 4.

úpravou navrhovaných směrnic za účelem omezení procyklických účinků. Orgány dohledu v EU mají společný zájem uvážit vhodné způsoby, jak snížit riziko zvýšené procykličnosti, neboť makroekonomické podmínky se postupně stále více propojují, zejména v eurozóně. Společný přístup k řešení procykličnosti by rovněž podpořil rovnost podmínek hospodářské soutěže a transparentnost na jednotném trhu. ECB má však i nadále za to, že sledování ze strany Komise a příslušných vnitrostátních orgánů je nezbytné.

27. ECB proto podporuje návrh, podle kterého by Komise měla pravidelně sledovat, zda navrhovaná bankovní směrnice významně ovlivňuje hospodářský cyklus, jak je stanoveno v článku 156 této směrnice. ECB bere dále na vědomí, že je výsadou Komise přijímat návrhy na změnu přepracované konsolidované bankovní směrnice a že toto se vztahuje i na možná legislativní „nápravná opatření“ zmíněná v článku 156. Z makrobezpečnostního hlediska je však rozhodující, aby možná legislativní „nápravná opatření“ byla symetrické povahy a aby kapitálové standardy byly měněny jen tehdy, pokud je změna z obezřetnostního hlediska udržitelná v průběhu celého cyklu. ECB navrhuje, aby tato potřeba byla vysvětlena v bodě odůvodnění 59 navrhované bankovní směrnice.

KONKRÉTNÍ POZNÁMKY

Definice centrálních bank

28. ECB se domnívá, že je zapotřebí vyjasnit její postavení, pokud jde o vynětí centrálních bank z působnosti navrhované bankovní směrnice. Článek 2 první odrážka vyjímá „centrální banky členských států“ z oblasti působnosti navrhované bankovní směrnice, zatímco čl. 4 odst. 23 definuje pojem „centrální banky“ (na rozdíl od „centrálních bank členských států“) tak, že zahrnuje ECB, není-li uvedeno jinak. ECB navrhuje změnit článek 2 tak, aby výslovně stanovil, že se tato výjimka vztahuje rovněž na ECB.

Solo konsolidace

29. Článek 70 navrhované bankovní směrnice umožňuje, aby příslušné orgány případ od případu a za určitých podmínek povolily mateřským úvěrovým institucím v konkrétním členském státě zahrnout dceřiné společnosti nacházející se v EU do výpočtů, které požaduje čl. 68 odst. 1 navrhované bankovní směrnice. Tento postup se označuje jako „solo konsolidace“.

30. ECB doporučuje, aby podmínky, za kterých lze solo konsolidaci⁽¹⁾ uplatnit, byly znovu uváženy. Jedna z těchto podmínek je uvedena v ustanovení čl. 69 odst. 1 písm. a) navrhované bankovní směrnice, které vyžaduje, aby neexistovaly žádné překážky převodu kapitálu z mateřské společnosti na dceřinou společnost. ECB se domnívá, že toto není vhodná podmínka, která by měla být uložena mateřské společnosti v souvislosti s požadavky ohledně solo konsolidace. V této souvislosti ECB velmi vítá skutečnost, že změny v článku 70 navrhované bankovní směrnice, které jsou uvedeny v obecném přístupu Rady, uloží požadavky, pokud jde o dostupnost kapitálu dceřiné společnosti pro mateřskou společnost, a zruší požadavek, že nesmí existovat žádné překážky převodu kapitálu z mateřské společnosti na dceřinou společnost. ECB poznamenává, že solo konsolidace by zahrнула i dceřiné společnosti nacházející se v členských státech jiných než je členský stát mateřské společnosti. V praxi to znamená, že finanční situace dceřiné společnosti bude pro účely kapitálové přiměřenosti posuzována tak, jako by byla součástí vlastní finanční situace mateřské společnosti. Orgán dohledu nad mateřskou společností proto musí mít plný přístup k informacím o kvalitě aktiv, pasiv a kapitálu dceřiné společnosti. ECB navrhuje doplnění dalšího kritéria s cílem zajistit, aby orgán dohledu nad mateřskou společností mohl účinným způsobem ověřit tyto informace o finanční situaci dceřiných společností, které se nacházejí v jiném členském státě. ECB ze zásady považuje též za velmi důležité, aby používání článku 70 směrnice bylo transparentní, a vítá ustanovení uvedená v obecném přístupu Rady, která sledují tento cíl.

31. ECB poznamenává, že článek 70 navrhované bankovní směrnice nezpochybňuje použití individuálních kapitálových požadavků na dceřiné společnosti v EU, jež jsou zahrnuty do individuálních kapitálových požadavků na mateřskou úvěrovou instituci. Bylo by přínosné upřesnit, že článkem 70 nejsou dotčeny požadavky, které dotčeným dceřiným společnostem ukládá článek 68.

Kapitálové požadavky na vnitroskupinové úvěry

32. Čl. 80 odst. 7 navrhované bankovní směrnice umožňuje příslušným orgánům za určitých podmínek vyjmout úvěry

⁽¹⁾ Solo konsolidace podle navrhované bankovní směrnice je prvkem, který Basel II neupravuje. Odstavec 23 Basel II vyžaduje, aby orgány dohledu posoudily, zda „jednotlivé banky jsou samostatně přiměřeně kapitálově vybavené“.

poskytované úvěrovou institucí své mateřské společnosti, dceřiné společnosti nebo jiným dceřiným společností stejné mateřské společnosti z kapitálových požadavků k úvěrovému riziku⁽²⁾. ECB zdůrazňuje, že všechny expozice vůči úvěrovému riziku by měly podléhat přiměřeným kapitálovým požadavkům. Podmínky, za kterých se výjimka podle čl. 80 odst. 7 použije, nevylučují úvěrové riziko v rámci předmětných úvěrových transakcí vzhledem k tomu, že například jedna úvěrová instituce nemusí splnit své závazky vůči jiné úvěrové instituci, která je ovládána stejnou mateřskou společností. Kromě toho ECB poznamenává, že čl. 80 odst. 7 se uplatní především na mezibankovní úvěry, kde mají kapitálové požadavky stěžejní význam pro omezení systémového rizika. ECB dále poznamenává, že Basel II tuto výjimku neumožňuje⁽³⁾ a že by mohla v některých bankovních systémech nepříznivě ovlivnit rovnost podmínek hospodářské soutěže na vnitrostátní úrovni. ECB proto doporučuje, aby tento druh úvěrů i nadále podléhal kapitálovým požadavkům.

Externí agentury pro hodnocení úvěruschopnosti

33. Pokud jde o uznávání externích agentur pro hodnocení úvěruschopnosti, ECB by chtěla upozornit na tři problémy.

34. Zaprvé, ECB se domnívá, že požadavek „nezávislosti“ v oddílu 1.2 části 2 přílohy VI navrhované bankovní směrnice by mohl být dále upřesněn. Při hodnocení by příslušné orgány měly přihlídnout k faktorům, jako jsou vlastnická a organizační struktura externí agentury pro hodnocení úvěruschopnosti, její finanční zdroje, personální obsazení a zkušenosti, jakož i její správa a řízení. ECB je toho názoru, že příslušné orgány by měly rovněž ověřit, zda externí agentury pro hodnocení úvěruschopnosti zavedly účinné vnitřní postupy pro identifikaci, předcházení a řešení možných střetů zájmů, a je tak zajištěno, že nedojde k neúmyslnému rozšíření, zpřístupnění nebo zneužití důvěrných informací. Tyto otázky jsou z hlediska koncepce všeobecně považovány za klíčové a uznává je dokument Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry s názvem „Statement of Principles Regarding the Activities of Credit Rating Agencies“ (Vyhlášení zásad týkajících se činnosti agentur pro hodnocení úvěruschopnosti) ze dne 25. září 2003⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Tato výjimka se vztahuje jen na standardizovaný přístup, lze ji však na úvěrové instituce uplatnit rovněž prostřednictvím zvláštního druhu stálého částečného používání (čl. 89 odst. 1 písm. e) navrhované bankovní směrnice).

⁽³⁾ Basel II se vztahuje na všechny banky působící na mezinárodní úrovni, a to na všech úrovních bankovní skupiny na konsolidovaném základě. To znamená, že dceřiná společnost, jež je bankou působící na mezinárodní úrovni, bude muset držet kapitál ke krytí úvěrové angažovanosti vůči ostatním subjektům skupiny, které nejsou jejími dceřinými společnostmi. Basel II nepovoluje možnost upustit od uplatňování těchto kapitálových požadavků.

⁽⁴⁾ Zveřejněno na internetových stránkách Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry.

35. Zadruhé, ECB by chtěla zdůraznit potřebu obezřetného a objektivního přístupu orgánů dohledu k hodnocení důvěryhodnosti externích agentur pro hodnocení úvěruschopnosti a jejich přijetí na trhu. Je zejména důležité, aby při hodnocení možných externích agentur pro hodnocení úvěruschopnosti příslušné orgány nevytvářely překážky pro vstup nových subjektů na trh tím, že by ukládaly nepřiměřené požadavky na splnění kritérií uvedených v příloze VI části 2 oddílu 2.1 navrhované bankovní směrnice (tržní podíl, příjmy a finanční zdroje, vliv na tvorbu cen). Namísto toho by se příslušné orgány měly v rámci svého hodnocení řádně zaměřit na důkladnost a spolehlivost metodiky hodnocení. Příslušná ustanovení by proto měla být dále rozpracována s cílem umožnit dostatečně diferencovaný proces hodnocení. V této souvislosti by ECB podpořila přeformulování tohoto oddílu v souladu s Basel II, aby se zajistilo, že důvěryhodnost vyplývá jak z přijetí na trhu, tak ze spolehlivé metodiky.

36. Zatřetí, ECB zdůrazňuje potřebu náležité konvergence a spolupráce v oblasti dohledu, pokud jde o uznávání externích agentur pro hodnocení úvěruschopnosti. V zájmu zajištění srovnatelnosti externích ratingových hodnocení a stejných podmínek hospodářské soutěže pro úvěrové instituce, které tato hodnocení využívají v rámci standardizovaného přístupu k úvěrovému riziku, bude nezbytný vysoký stupeň souladu mezi postupy členských států, což rovněž napomůže snížit riziko regulační arbitráže. Spolupráce v oblasti dohledu bude mít navíc zásadní význam při snižování nákladů souvisejících s regulací pro ty externí agentury pro hodnocení úvěruschopnosti, jež usilují o uznání ve více než jednom členském státě. Čl. 81 odst. 3, čl. 82 odst. 2 a čl. 97 odst. 3 navrhované bankovní směrnice v současné době obsahují pouze možnost vzájemného uznávání na základě uvážení příslušných orgánů. V souladu s jednotnou judikaturou Soudního dvora Evropských společenství týkající se volného pohybu služeb je ECB toho názoru, že zásada vzájemného uznávání by měla být obecnou zásadou ve vztahu k externím agenturám pro hodnocení úvěruschopnosti v rámci EU. To by nezabraňovalo orgánu dohledu, aby uložil dodatečné požadavky na způsobilost s cílem přihlídnout ke zvláštěm vnitrostátnímu trhu, pokud by tyto dodatečné požadavky opakovaně neobsahovaly tytéž podmínky, které již byly splněny v domovském členském státě. ECB vítá konzultativní dokument Evropského výboru regulátorů trhu s cennými papíry o možných regulačních přístupech ve vztahu k agenturám pro hodnocení úvěruschopnosti⁽¹⁾. Důrazně též podporuje činnost, kterou v současné době vyvíjí Evropský výbor orgánů bankovního dohledu za účelem harmonizace kritérií pro uznávání externích agentur pro hodnocení úvěruschopnosti. ECB se domnívá, že proces přiřazování (Mapping Process) (uvedený

v příloze 2 Basel II), na základě kterého vnitrostátní orgány přiřazují výsledky hodnocení úvěrového rizika k dostupným rizikovým vahám, je velmi důležitý a Evropský výbor orgánů bankovního dohledu by proto měl podpořit konvergenci v této oblasti.

Stálé částečné používání na určité druhy expozic

37. ECB poznamenává, že na rozdíl od Basel II umožňují navrhovaná bankovní směrnice stálé částečné používání IRB přístupu na významné druhy expozic a v důležitých obchodních útvarech za různých okolností uvedených v čl. 89 odst. 1 písm. a), b) a d) až g) navrhované bankovní směrnice. ECB bere na vědomí, že důvodem pro omezení stálého částečného používání je zabránit tomu, aby banky trvale používaly standardizovaný přístup pro vysoce rizikové expozice a současně používaly své vlastní odhady rizikových parametrů pro méně riziková portfolia, a tím si v jednotlivých případech vybíraly nevhodnější přístup.

38. ECB podporuje, aby stálé částečné používání bylo k dispozici malým úvěrovým institucím pro jejich expozice vůči ústředním vládám, úvěrovým institucím a investičním podnikům, neboť v těchto případech by používání vlastních odhadů představovalo nadměrnou zátěž, což by malým úvěrovým institucím případně znemožňovalo přijmout IRB přístup. Postavení malých úvěrových institucí je správně upraveno v novém bodu odůvodnění 35A, který je navržen v obecném přístupu Rady. ECB doporučuje, aby Komise tři roky po provedení směrnice přezkoumala, zda uplatňování článku 89 navrhované bankovní směrnice účinným způsobem naplňuje cíl tohoto článku.

Jednotné zacházení s přísliby v rámci IRB přístupu a standardizovaného přístupu

39. Kapitálové zacházení s přísliby v rámci základního IRB přístupu a standardizovaného přístupu není jednotné. ECB chápe, že tato nejednotnost není záměrná. Pokud by se však tato otázka neřešila, mohlo by dojít k tomu, že v rámci základního IRB přístupu vznikne kapitálové požadavek na určité záruky, které snižují riziko a chrání stabilitu finančního systému tím, že v rámci některých platebních systémů zajišťují ukončení zúčtování. ECB proto doporučuje přeformulovat znění odstavce 1.11 a) části 3 přílohy VII navrhované bankovní směrnice tak, aby odpovídal totožnému ustanovení, jež platí pro standardizovaný přístup, tj. aby stanovil, že na úvěrové linky, které jsou nezávazné, které může instituce kdykoli bezpodmínečně a bez předchozího oznámení zrušit, nebo které umožňují automatické zrušení z důvodu zhoršení úvěruschopnosti dlužníka, se uplatní konverzní faktor 0 %.

⁽¹⁾ „CESR's technical advice to the European Commission on possible measures concerning credit rating agencies – Consultation Paper“ (Technická pomoc Evropského výboru regulátorů trhu s cennými papíry Evropské komisi ohledně možných opatření týkajících se agentur pro hodnocení úvěruschopnosti – konzultativní dokument), 30. listopadu 2004; zveřejněno na internetových stránkách Evropského výboru regulátorů trhu s cennými papíry.

Proces dohledu

Spolupráce v mimořádných situacích

40. ECB zdůrazňuje, že je zapotřebí, aby druhému pilíři byla přikládána stejná důležitost jako ostatním pilířům Basel II, tj. minimálním kapitálovým požadavkům a tržní disciplíně. ECB má za to, že velmi obecné znění článků 123 a 124 navrhované bankovní směrnice, které odrážejí druhý pilíř, může vést k nesprávnému závěru, že tři pilíře nejsou stejně důležité.
41. Jelikož navrhovaná bankovní směrnice neobsahuje definici pojmu „interní kapitál“ (který se používá v článku 123 směrnice), bude z pohledu ECB zapotřebí, aby došlo ke sjednocení chápání pojmu interní kapitál ze strany orgánů dohledu a úvěrových institucí v souladu s tím, jak se bude vyvíjet praxe v odvětví. ECB se domnívá, že je žádoucí vypracovat zásady, které by upravily, co mají úvěrové instituce učinit, aby splnily požadavky zakotvené v článku 123. ECB si je vědoma, že tyto zásady lze vypracovat jen postupem času v souladu s vyvíjející se praxí v odvětví a na základě zkušeností vnitrostátních orgánů dohledu a netrvá v této fázi na podrobnější definici interního kapitálu.
42. Pokud jde o kapitálové rezervy, je třeba poukázat na prohlášení Basilejského výboru pro bankovní dohled z července 2002, které výslovně uznává význam kapitálových rezerv, pokud jde o možné obavy z procykličnosti⁽¹⁾. Navrhovaná bankovní směrnice tuto otázku v současnosti neupravuje a ECB navrhuje, aby na ní bylo poukázáno v odůvodnění navrhované bankovní směrnice v tom smyslu, že orgány dohledu by měly od bank vyžadovat, aby udržovaly kapitálové rezervy, a byly tak schopny dodržovat minimální výši kapitálu, a to i za mimořádných podmínek.
43. V neposlední řadě ECB poznamenává, že řada členských států v současné době za zvláštních okolností stanoví minimální ukazatel kapitálové přiměřenosti nad úroveň 8 %, kterou zakotvuje článek 75 navrhované bankovní směrnice. Automatické uplatňování vyšších kapitálových požadavků na určité kategorie institucí je nežádoucí, neboť rozdílné minimální ukazatele kapitálové přiměřenosti ohrožují stejné podmínky hospodářské soutěže v rámci EU a podněcují k restrukturalizaci skupin za účelem regulační arbitráže mezi jednotlivými úpravami kapitálových požadavků.
44. ECB vítá čl. 130 odst. 1 navrhované bankovní směrnice, který je zvláště významný, neboť zakládá povinnost orgánu dohledu na konsolidovaně základě informovat orgány uvedené v čl. 49 písm. a) a v článku 50 navrhované směrnice, vznikne-li mimořádná situace, jež by případně mohla ohrozit stabilitu finančního systému.
45. ECB chápe čl. 130 odst. 1 tak, že se vztahuje jak na vnitrostátní finanční systém, tak na finanční systém EU. ECB proto chápe, že informace musí být zasílány orgánům uvedeným v čl. 49 písm. a) buď na národní, nebo na přeshraniční úrovni. To je důležité, neboť pokrok dosažený v integraci finančních trhů a tržních infrastruktur v EU může, současně se zvýšením likvidity a efektivity těchto trhů, rovněž zvýšit pravděpodobnost systémových poruch nepříznivě ovlivňujících více než jeden členský stát a případně zvýšit riziko přeshraničního dominového efektu v bankovním sektoru EU. V této souvislosti ECB vítá skutečnost, že čl. 130 odst. 1 vychází z doporučení ze zprávy Hospodářského a finančního výboru o krizovém řízení ve finančním sektoru⁽²⁾ tím, že ukládá povinnost v krizové situaci včas tyto orgány informovat. S cílem vyjasnit oblast působnosti čl. 130 odst. 1 by ECB doporučovala uvést, že povinnost upozornit orgány uvedené v čl. 49 písm. a) se vztahuje na orgány v rámci EU.
46. ECB rovněž chápe, že odkaz v čl. 130 odst. 1 na orgány uvedené v článku 50⁽³⁾ má zajistit, aby členové vlád členských států, kteří odpovídají za finanční služby, byli o existenci mimořádné situace informováni co nejdříve. ECB navrhuje tento záměr jednoznačněji vyjádřit tak, že by odkaz na orgány uvedené v článku 50 byl nahrazen výslovným odkazem na „příslušné členy vlády“, čímž se zabezpečí, že nebudou existovat žádné překážky přenosu důvěrných informací potřebných ke zvládnutí mimořádné situace, s výhradou podmínek stanovených ve vnitrostátních právních předpisech a právních předpisech Společenství (tj. v případech, kdy jsou jejich funkce mimořádnou situací dotčeny).
- ⁽¹⁾ „S cílem pomoci řešit možné obavy z cykličnosti IRB přístupů se Výbor dohodl na tom, že v rámci IRB přístupů by banky měly mít povinnost provést smysluplně konzervativní zátěžové testování úvěrového rizika tak, aby se zajistilo, že budou mít dostatečné kapitálové rezervy podle druhého pilíře nové dohody“, tisková zpráva Basilejského výboru pro bankovní dohled, 10. července 2002; zveřejněno na internetových stránkách Banky pro mezinárodní platby.
- ⁽²⁾ Hospodářský a finanční výbor, „Report on financial crisis management“ (Zpráva o krizovém řízení ve finančním sektoru) ze dne 17. dubna 2001, Economic Paper č. 156, červenec 2001; zveřejněno na internetových stránkách Komise.
- ⁽³⁾ Článek 50 navrhované bankovní směrnice, kterým se přepracovává část čl. 30 odst. 9 konsolidované bankovní směrnice, umožňuje členským státům povolit sdělování důvěrných obezřetnostních informací „ústředním orgánům své státní správy, které jsou odpovědné za přípravu právních předpisů týkajících se dohledu nad úvěrovými institucemi, finančními institucemi, investičními službami a pojišťovacími společnostmi, jakož i inspektorům, kteří jednají v zastoupení těchto orgánů“.

47. ECB plně podporuje znění čl. 130 odst. 1 navrhované bankovní směrnice též z toho důvodu, že ponechává příslušným orgánům jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU náležitý prostor k vymezení pružných postupů, které jsou v kontextu krizového řízení nezbytné. V tomto ohledu by ECB chtěla upozornit na stávající ujednání mezi centrálními bankami a orgány dohledu, která stanoví zásady a postupy komunikace a spolupráce v případech krizového řízení ve finančním sektoru. Memorandum o porozumění o strategických zásadách spolupráce mezi orgány bankovního dohledu a centrálními bankami v Evropské unii v případech krizového řízení (dále jen „memorandum o porozumění“) stanoví zásady a postupy, které se konkrétně týkají určení orgánů zodpovědných za krizové řízení, požadovaných toků informací mezi všemi zúčastněnými orgány a praktických podmínek pro sdílení informací na přeshraniční úrovni. Memorandum o porozumění předvídá vytvoření logistické infrastruktury na podporu širší přeshraniční spolupráce mezi orgány⁽¹⁾.
48. ECB navíc poznamenává, že již byly zahájeny určité iniciativy s cílem dále rozpracovat postupy pro případ krizového řízení podle článku 130 navrhované bankovní směrnice. Výbor pro bankovní dohled Evropského systému centrálních bank a Evropský výbor orgánů bankovního dohledu konkrétně založily společnou pracovní skupinu pro krizové řízení, která přispěje k vývoji dalších praktických postupů pro řešení krizí. V této souvislosti ECB vyzývá k další činnosti směřující k vypracování účinných postupů spolupráce. ECB je toho názoru, že hladké vzájemné vztahy mezi funkcemi dohledu a centrálního bankovníctví usnadní včasné zhodnocení systémového dopadu krize a přispějí k účinnému krizovému řízení jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU.

Soulad s Basel II v oblasti operačního rizika

49. ECB poznamenává, že ustanovení navrhované bankovní směrnice, která se vztahují na operační riziko, se od Basel II odklánějí do takové míry, že by mohlo dojít k narušení stejných podmínek hospodářské soutěže. ECB proto doporučuje přezkoumat následující prvky navrhované směrnice.
50. Zprvce, relevantní ukazatel v částech 1 a 2 přílohy X navrhované bankovní směrnice, vypočítaný na základě „posledních šesti dvanáctiměsíčních sledování k polovině a ke konci účetního roku“, a přijatelnost odhadnutých údajů v případě, že ověřené údaje nejsou k dispozici, není v souladu s Basel II, podle kterého se mají použít roční sledování. ECB vítá skutečnost, že změny v odstavci 3 části 1 a v odstavci 5 části 2 přílohy X směrnice, které jsou uvedeny v obecném přístupu Rady, by ve vztahu k této otázce uvedly směrnici do souladu s Basel II.
51. Zadruhé, navrhovaný výpočet kapitálových požadavků podle standardizovaného přístupu znevýhodňuje úvěrové instituce EU vůči úvěrovým institucím z třetích zemí, které

se řídí úpravou Basel II. Kromě toho může být tento přístup na překážku záměru stimulovat banky v jejich přechodu od přístupu základního ukazatele (Basic Indicator Approach) ke standardizovanému přístupu. Basel II umožňuje, aby se záporný hrubý výnos v určitých obchodních oblastech použil k částečnému započtení vůči kladnému hrubému výnosu v jiných obchodních oblastech v každém roce, a je tak v souladu s přístupem základního ukazatele, na základě kterého dochází k automatickému započtení mezi obchodními oblastmi v každém roce. ECB poznamenává, že přístup zvolený v navrhované bankovní směrnici je ve skutečnosti opatrnější. ECB by však upřednostnila, kdyby navrhovaná bankovní směrnice byla uvedena do souladu s Basel II.

52. Zatřetí, požadavky v části 4 přílohy X navrhované bankovní směrnice se odchylují od Basel II, neboť v zásadě umožňují neomezené stálé částečné používání AMA přístupů. ECB poznamenává, že omezení rozsahu a trvání částečného používání AMA přístupů se v Basel II považuje za zásadní, aby se předešlo možné regulační arbitráži a případným nepříznivým dopadům na stejné podmínky hospodářské soutěže. ECB sdílí obavy Basilejského výboru pro bankovní dohled a doporučuje, aby omezení částečného používání AMA přístupů bylo zakotveno jako obecné pravidlo, a nikoli jen v jednotlivých případech.
53. V neposlední řadě přechodná ustanovení uvedená v článku 155 navrhované bankovní směrnice dovolují, aby relevantní ukazatel 15 % byl použit na obchodní oblast „obchodování a prodej“ až do 31. prosince 2012 v případech, kdy tato obchodní oblast představuje alespoň 50 % celkových relevantních ukazatelů. To představuje nevídané odchýlení od Basel II, který toto přechodné ustanovení neobsahuje.

Právní riziko jako součást operačního rizika

54. ECB si všímá, že čl. 4 odst. 22 navrhované bankovní směrnice zavádí pojem „právní riziko“ jako prvek širšího pojmu „operační riziko“. ECB uznává, že právní riziko je důležitou kategorií rizika, kterou je třeba v rámci měření kapitálu zohlednit, ale současně poznamenává, že pojem právní riziko není v navrhované směrnici blíže definován, a mohl by se tak stát zdrojem nejistoty a vést k rozdílnému provádění a uplatňování. V tomto ohledu je ECB přesvědčena, že by bylo vhodné do rámce EU zavést přesnější znění Basel II, které konkrétně stanoví, že operační riziko zahrnuje „právní riziko, ale vylučuje strategické riziko a riziko poškození dobré pověsti“ (odstavec 644 Basel II). Poznámka pod čarou k tomuto odstavci Basel II uvádí, že „právní riziko zahrnuje zejména riziko pokut, sankcí nebo náhrad škody s trestní funkcí vyplývající z opatření dohledu, jakož i ze soukromoprávního vyrovnání“; bylo by užitečné toto znění převzít do odůvodnění navrhované bankovní směrnice.

(1) Viz tisková zpráva ECB ze dne 10. března 2003; zveřejněno na internetových stránkách ECB.

55. Obecná definice právního rizika by usnadnila řádné hodnocení a řízení rizik a zajistila jednotný přístup ze strany úvěrových institucí v EU. Bylo by rovněž vhodné prověřit, do jaké míry je zapotřebí přihlídnout ke skutečnosti, že právní rizika jsou svou podstatou nepředvídatelná a obecně se neřídí určitým vzorem. Řízení právního rizika by kromě toho muselo být v souladu s řízením operačního rizika jako celku. Z těchto důvodů ECB navrhuje, aby Evropský výbor orgánů bankovního dohledu pokračoval v činnosti s cílem vyjasnit definici právního rizika.
56. ECB poznamenává, že požadavky právní jistoty pro metody snížení úvěrového rizika uvedené v přílohách VII až IX navrhované bankovní směrnice lze považovat za podmínky, které snižují právní rizika související s použitím těchto metod. Důvodem je, že tyto požadavky se přímo netýkají výpočtu rizikově vážených aktiv, ale týkají se otázky, zda tyto metody snížení úvěrového rizika mají pevný právní základ. S ohledem na přílohu X část 3 oddíl 1.2 odstavec 14 navrhované bankovní směrnice ECB chápe, že ztráty v důsledku právních vad metod pro snížení úvěrového rizika nebudou podléhat kapitálovému požadavku k operačnímu riziku, považují-li se za úvěrové riziko pro výpočet minimálních kapitálových požadavků.

Kapitálové požadavky pro určité investiční podniky

57. Článek 20 navrhované směrnice o kapitálové přiměřenosti ponechává na uvážení příslušných orgánů, zda vyjmout určité investiční podniky z kapitálových požadavků k operačnímu riziku. Bod odůvodnění 22 navrhované směrnice však zdůrazňuje, že „Operační riziko je významným

rizikem, kterému jsou instituce vystaveny a které je třeba krýt kapitálem“. Komise zavedla tuto možnost uvážení na základě studie zveřejněné v červenci 2004⁽¹⁾ a účelem tohoto uvážení bylo zmírnit dopad kapitálových požadavků k operačnímu riziku na celkové požadavky uložené investičním podnikům. ECB poznamenává, že autoři studie zaujali poměrně opatrný postoj k otázce, zda zvýšení kapitálových požadavků na investiční podniky v důsledku zavedení kapitálového požadavku k operačnímu riziku by mělo být považováno za nepřiměřené. Studie navíc uvedla, že použité údaje byly zřejmě neúplné. ECB současně upozorňuje, že výjimky, jejichž uplatnění závisí na uvážení a druhu subjektu a jež dovoluje navrhovaná směrnice o kapitálové přiměřenosti, by mohly nepříznivě ovlivnit stejné podmínky hospodářské soutěže ve třech ohledech: mezi různými druhy investičních podniků, mezi investičními podniky stejného druhu, které si navzájem konkurují na přeshraniční úrovni, a mezi investičními podniky a úvěrovými institucemi. ECB proto navrhuje, aby Komise v přiměřené době přezkoumala dopad těchto výjimek a způsob, jakým jsou uplatňovány ze strany příslušných orgánů, a aby do navrhované směrnice o kapitálové přiměřenosti bylo v tomto smyslu zahrnuto příslušné ustanovení.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 17. února 2005.

Prezident ECB
Jean-Claude TRICHET

⁽¹⁾ Evropská komise, „Review of the Capital Requirements for EU Investment Firms – 2004 Quantitative Impact Study – Main Conclusions“ (Přezkoumání kapitálových požadavků pro investiční podniky v EU – studie o kvantitativním dopadu (2004) – hlavní závěry), bez data; zveřejněno na internetových stránkách Komise.