

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

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

(CON/2017/6)

(2017/C 132/01)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 3. ledna 2017 žádost Rady Evropské unie a dne 17. února 2017 žádost Evropského parlamentu o stanovisko k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU, pokud jde o pořadí nezajištěných dluhových nástrojů v insolvenční hierarchii⁽¹⁾ (dále jen „navrhovaná směrnice“).

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť navrhovaná směrnice obsahuje ustanovení, která se dotýkají základního úkolu Evropského systému centrálních bank (ESCB) provádět měnovou politiku Unie podle čl. 127 odst. 2 první odrážky Smlouvy, způsobu, jakým ESCB přispívá k řádnému provádění opatření týkajících se stability finančního systému, jak je uvedeno v čl. 127 odst. 5 Smlouvy, a úkolů, které jsou svěřeny ECB na základě čl. 127 odst. 6 Smlouvy a které se týkají politik, jež se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Obecné připomínky

- 1.1. ECB vítá navrhovanou směrnicí, která obsahuje změny směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU⁽²⁾ týkající se pořadí držitelů dluhových nástrojů vydaných úvěrovými institucemi Unie a některými jinými institucemi v insolvenční hierarchii, jako součást širšího souboru legislativních návrhů na změnu regulačního rámce Unie pro finanční služby⁽³⁾. Změny článku 108 směrnice 2014/59/EU mají za cíl zlepšit provádění nástroje rekapitalizace z vnitřních zdrojů upraveného směrnicí 2014/59/EU a usnadnit uplatňování minimálního požadavku na kapitál a způsobilé závazky (MREL) a připravovaného požadavku na celkovou kapacitu absorbovat ztráty (TLAC)⁽⁴⁾, které se týkají schopnosti úvěrových institucí a investičních podniků absorbovat ztráty a provést rekapitalizaci. Těmito změnami se úvěrovým a některým jiným institucím poskytuje další prostředek k tomu, aby splnily připravovaný požadavek TLAC a požadavek MREL a zlepšily svou způsobilost k řešení krize bez toho, aby byly omezeny jejich strategie financování. Tato reforma by měla být přijata co nejdříve, aby se úvěrovým institucím pomohlo při přípravách na plnění nových požadavků, zejména mají-li tyto instituce potíže s dosažením potřebné úrovně závazků k absorpci ztrát (vyžaduje-li se podřízenost), jakož i s ohledem na možná omezení, pokud jde o schopnost trhů rychle absorbovat velký objem nových emisí.

⁽¹⁾ COM(2016) 853 final.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ ECB byla konzultována Radou k širšímu souboru legislativních návrhů předložených Komisí a stanovisko ECB k těmto návrhům může obsahovat další připomínky, které jsou relevantní pro předmět tohoto stanoviska, zejména pokud jde o návrhy týkající se „nástrojů způsobilých závazků“.

⁽⁴⁾ Viz dokument Rady pro finanční stabilitu (FSB) *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of Globally Systemically Important Banks (G-SIBs) in Resolution: Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term sheet* z 9. listopadu 2015, k dispozici na internetových stránkách FSB www.fsb.org.

- 1.2. ECB se plně ztotožňuje s názorem Komise, že na vnitřním trhu je třeba stanovit harmonizovaná pravidla ohledně zacházení s některými věřiteli bank v případě platební neschopnosti a řešení krize, tak aby se v souvislosti s kapacitou bank pro absorpci ztrát a provedení rekapitalizace snížily rozdíly mezi vnitrostátními pravidly, které by mohly narušovat hospodářskou soutěž na vnitřním trhu. ECB poznamenává, že harmonizace v této oblasti je zvláště důležitá pro zabezpečení finanční stability, jakož i pro podporu účinných a efektivních opatření k řešení krize, včetně provedení nástroje rekapitalizace z vnitřních zdrojů podle směrnice 2014/59/EU v přeshraničním kontextu, a pro snížení nejistoty emitentů a investorů.
- 1.3. ECB opakuje své stanovisko ⁽¹⁾, že společný unijní rámec v oblasti hierarchie věřitelů (a to i pokud jde o podřízenost dluhových a jiných podobných finančních nástrojů v případě řešení krize bank a/nebo insolvenčního řízení) může přispět k urychlení integrace trhů finančních služeb v Unii a usnadnit plnění úkolů ECB jak v oblasti měnové politiky, tak v oblasti dohledu v rámci jednotného mechanismu dohledu.
- 1.4. ECB se domnívá, že navrhovaná směrnice představuje pouze částečnou harmonizaci a že by bylo vhodné přijmout další reformy s cílem podpořit hlubší harmonizaci v oblasti hierarchie pohledávek věřitelů v případě platební neschopnosti bank. Právní předpisy Unie by především měly obsahovat pravidlo o obecném přednostním postavení vkladatelů založené na stupňovitém přístupu. Tím by se zvýšila způsobilost k řešení krize, neboť by se vyjasnila hierarchie věřitelů a usnadnilo rozdělení ztrát mezi nezajištěné dluhové nástroje bank před některými provozními závazky, a zároveň by se zmírnily obavy v souvislosti se zásadou, „že se žádný věřitel nesmí dostat do méně výhodného postavení, než do jakého by se dostal při běžném úpadkovém řízení“ ⁽²⁾.

2. Konkrétní připomínky

2.1. Nová kategorie aktiv - „nepreferenční“ prioritní dluhové nástroje

ECB vítá návrh na vytvoření nové kategorie aktiv, „nepreferenčních“ prioritních dluhových nástrojů, které mají v úpadkovém řízení nižší stupeň priority než běžné prioritní nezajištěné dluhové nástroje. Tento nižší stupeň priority je stanoven zákonným rámcem, který uznává úpravu smluvní podřízenosti obsaženou v příslušných smluvních podmínkách emise těchto „nepreferenčních“ prioritních dluhových nástrojů.

- 2.1.1. Co se týče požadavku, že nová kategorie „nepreferenčních“ prioritních dluhových nástrojů musí mít počáteční splatnost v délce jednoho roku, je ECB toho názoru, že úvěrové ⁽³⁾ a některé jiné instituce by měly mít možnost vydávat „nepreferenční“ prioritní dluhové nástroje s počáteční splatností, která je delší nebo kratší než jeden rok. I když by „nepreferenční“ prioritní dluhové nástroje s počáteční splatností kratší než jeden rok nebyly způsobilé z hlediska splnění požadavku MREL nebo TLAC, tyto nástroje by přesto bylo možné odepsat nebo konvertovat, čímž by se zvýšila kapacita instituce absorbovat ztráty. Pokud by byly „nepreferenční“ prioritní dluhové nástroje vydávány s počáteční splatností delší jednoho roku, prodloužila by se tím průměrná splatnost této kategorie aktiv, což by přispělo ke zlepšení způsobilosti institucí k řešení krize.
- 2.1.2. Pokud jde o požadavek, že nová kategorie „nepreferenčních“ prioritních dluhových nástrojů nesmí mít derivátové prvky, mohlo by být na místě zvážit, zda by nebylo v této fázi vhodné vyjasnit otázku, co se rozumí derivátovým prvkem, pokud možno prostřednictvím regulačních technických norem.
- 2.1.3. ECB vychází z toho, že navrhovaný rámec pro zákonné uznání smluvní podřízenosti podle podmínek „nepreferenčních“ prioritních dluhových nástrojů jako nové kategorie aktiv nebude členským státům bránit v zachování režimu zákonné podřízenosti ⁽⁴⁾. Navrhovaná směrnice předpokládá, že „nepreferenční“ prioritní dluhové nástroje budou mít nižší stupeň priority než „běžné nezajištěné pohledávky vyplývající z dluhových nástrojů, které mají na základě vnitrostátních právních předpisů upravujících běžné úpadkové řízení mezi dluhovými nástroji nejvyšší stupeň priority“. Tento přístup však může být obtížné realizovat v těch členských státech, ve kterých je již

⁽¹⁾ Viz např. stanoviska CON/2016/28, CON/2016/7 a CON/2015/31. Všechna stanoviska ECB jsou k dispozici na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu.

⁽²⁾ Viz odstavec 3.1.2 stanoviska CON/2016/28 a odstavec 3.7.1 stanoviska CON/2015/35.

⁽³⁾ Je třeba uvést, že „nepreferenční“ prioritní dluhové nástroje by mohla vydat i dceřiná společnost jako interní MREL pro účely strategie zahájení řešení krize v jednom okamžiku a tyto nástroje by měly být k dispozici pro účely absorpce ztrát též ve fázi před řešením krize, pokud se dceřiná společnost jakožto emitující instituce nenachází v režimu řešení krize.

⁽⁴⁾ K diskusi ohledně vnitrostátních insolvenčních rámců, které upravují zákonnou podřízenost prioritních nezajištěných dluhových nástrojů, viz stanoviska CON/2016/28 a CON/2015/31.

podřízenost prioritních nezajištěných dluhových nástrojů upravena ve vnitrostátních právních předpisech⁽¹⁾ a ve kterých jsou tyto nástroje v současnosti zařazeny na nejnižší úroveň mezi prioritními závazky. Pokud jde o tyto jurisdikce, mohla by navrhovaná směrnice vyjasnit, že „nepreferenční“ prioritní dluhové nástroje jsou řazeny na stejnou úroveň (*pari passu*) jako prioritní nezajištěné dluhové nástroje, na které se již vztahuje zákonná podřízenost. Další rozlišení hierarchie pohledávek věřitelů, v rámci něhož by „nepreferenční“ prioritní dluhové nástroje byly zařazeny na jinou (nižší) úroveň, nemusí být nutné. V členských státech, v nichž se zákonná podřízenost již uplatňuje, by úvěrové instituce mohly k absorpci ztrát použít stávající inventář prioritních dluhových nástrojů, aniž by bylo bezprostředně nutné vydat nové „nepreferenční“ prioritní dluhové nástroje. S cílem posílit harmonizaci, pokud jde o způsob dosažení podřízenosti „nepreferenčních“ prioritních dluhových nástrojů v hierarchii pohledávek věřitelů, a podpořit vytvoření jednotného trhu s těmito dluhovými nástroji by bylo užitečné, kdyby navrhovaná směrnice obsahovala ustanovení, které by stanovilo, že kdykoli stávající dluhové nástroje podléhající zákonné podřízenosti dosáhnou splatnosti, nové emise prioritních dluhových nástrojů, jež mají být podřízeny, by měly být ve vhodných případech sladěny (např. by neměly obsahovat žádné derivátové prvky) s režimem platným pro „nepreferenční“ prioritní dluhové nástroje.

- 2.1.4. Pro účely požadavků na podřízenost stanovených v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013/EU⁽²⁾ a směrnici 2014/59/EU je třeba vyjasnit, že prioritní dluhové nástroje, které podléhají zákonné nebo strukturální podřízenosti, budou vedle nové kategorie „nepreferenčních“ prioritních dluhových nástrojů i nadále způsobilé za předpokladu, že splňují příslušná kritéria pro „nástroje způsobilých závazků“.

2.2. Přechodný režim

ECB upozorňuje na potřebu zajistit srozumitelnost navrhovaného přechodného režimu, jenž se vztahuje na prioritní nezajištěné dluhové nástroje, které budou v okamžiku nabytí účinku nové úpravy dosud nesplacené, včetně jakéhokoli požadovaného režimu zachování předchozího stavu (viz odstavec 2.1.3). Tato srozumitelnost má zásadní význam pro zajištění právní jistoty pro investory a emitenty během přechodného období. ECB vychází z toho, že stávající vnitrostátní právní předpisy se budou nadále vztahovat na dluhové nástroje, které byly nesplacené již před datem použitelnosti navrhované směrnice. Podle ECB mohou vzniknout nejasnosti ohledně použitelné právní úpravy pro nové emise v přechodném období mezi datem použitelnosti navrhované směrnice a datem provedení nové úpravy ve vnitrostátním insolvenčním právu. Především je třeba znovu zvážit mezní datum pro použití vnitrostátních právních předpisů, jak jej předpokládá navrhovaná směrnice, neboť toto datum značně předchází předpokládané datum použitelnosti navrhované směrnice. Je třeba vzít v úvahu, že může nějakou dobu trvat, než změny vnitrostátního insolvenčního práva po provedení navrhované směrnice nabudou účinku.

2.3. Obecné přednostní postavení vkladatelů

- 2.3.1. ECB se domnívá, že by bylo vhodné v rámci Unie zavést obecné přednostní postavení vkladatelů založené na stupňovitém přístupu⁽³⁾. To by doplňovalo návrhy uvedené v navrhované směrnici. Podle pravidla o obecném přednostním postavení vkladatelů se obvykle veškeré pohledávky vkladatelů řadí nad pohledávky běžných nezajištěných věřitelů bez přednostních práv, zatímco ve stupňovitém režimu přednosti vkladatelů se pojištěné vklady řadí nad způsobilé vklady, avšak nepojištěné vklady se řadí nad ostatní prioritní závazky⁽⁴⁾. Je třeba poznamenat, že směrnice 2014/59/EU nebrání členským státům v tom, aby ve vnitrostátním právu zavedly pravidla obecného přednostního postavení vkladatelů⁽⁵⁾ a řada členských států tak v poslední době učinila⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ V této souvislosti se zákonnou podřízeností rozumí podřízenost nezajištěného dluhového nástroje na základě zákonného rámce platného pro emitenta, přičemž se nejedná o podřízenost na základě podmínek dluhového nástroje, tj. smluvní podřízenost.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Viz odstavec 3.1.2 stanoviska CON/2016/28 a odstavec 3.7.1 stanoviska CON/2015/35. Viz též přepis otázek a odpovědí následujících po úvodním prohlášení prezidenta ECB na tiskové konferenci ECB ze dne 4. dubna 2013, k dispozici na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu.

⁽⁴⁾ Viz dokument Mezinárodní asociace pojistitelů vkladů *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, listopad 2014, s. 8. Např. v právních předpisech USA existuje pravidlo o obecném přednostním postavení (tuzemských) vkladatelů od roku 1993, kde při likvidaci pojištěné depozitní instituce v úpadku mají závazky instituce z tuzemských vkladů ze zákona přednost před jakýmkoli jinými obecnými nebo prioritními závazky instituce. Viz hlava 12 kapitola 16 §§ 1821(d)(1)(A) a 1813(l)(5)(A) amerického zákoníku.

⁽⁵⁾ Viz odstavec 3.1.3 stanoviska CON/2016/28.

⁽⁶⁾ Viz článek 91 italského zákona o bankách (legislativní nařízení č. 385 ze dne 1. září 1993); článek 207 slovinského zákona o řešení problémů a likvidaci bank (Sb. zákonů č. 44/2016) a článek 145 A řeckého zákona o bankách (zákon č. 4261/2014).

- 2.3.2. ECB poukazuje na to, že přiznáním prioritního postavení všem vkladům by se mělo zlepšit provádění nástroje rekapitalizace z vnitřních zdrojů při řešení krize, protože orgán příslušný k řešení krize bude moci odepsat nebo konvertovat ostatní prioritní nezajištěné dluhové nástroje bank před vklady, čímž se sníží riziko nároků na náhradu škody podle zásady, že se žádný věřitel nesmí dostat do méně výhodného postavení. Má se za to, že odpis nebo konverze těchto prioritních nezajištěných dluhových nástrojů s sebou nese nižší riziko nákazy než odpis či konverze provozních závazků, jako jsou vklady. Obecně přednostní postavení vkladatelů proto zřejmě přispěje k tomu, že odpis a konverze prioritních nezajištěných dluhových nástrojů bude účinnější a důvěryhodnější, a podpoří se tak účinná opatření k řešení krize a sníží potřeba využít fond pro řešení krizí⁽¹⁾.
- 2.3.3. Zavedení obecného přednostního postavení vkladatelů založeného na stupňovitém přístupu v celé Unii by kromě zvýšení způsobilosti k řešení krize podpořilo další harmonizaci v oblasti hierarchie pohledávek věřitelů v případě platební neschopnosti bank⁽²⁾.
- 2.3.4. Podle stávajícího režimu směrnice 2014/59/EU jsou členské státy povinny zajistit, aby ve vnitrostátních právních předpisech upravujících běžné úpadkové řízení měly mezi nezajištěnými pohledávkami vyšší stupeň priority vklady do výše pojištění 100 000 EUR („pojištěné vklady“), které jsou pojištěny systémem pojištění vkladů⁽³⁾. Na druhém místě v pořadí priority jsou způsobilé vklady fyzických osob, mikropodniků a malých a středních podniků⁽⁴⁾ přesahující limit pojištění 100 000 EUR. Velké podnikové vklady mají nižší stupeň priority, obvykle jsou řazeny na stejnou úroveň (*pari passu*) jako ostatní pohledávky běžných nezajištěných věřitelů úvěrové instituce v souladu s vnitrostátními právními předpisy. ECB vychází z toho, že pořadí ostatních přednostních pohledávek, jako jsou daňové a mzdové pohledávky, stanoví příslušné vnitrostátní právní předpisy. Obecného přednostního postavení vkladatelů založeného na stupňovitém přístupu by mohlo být dosaženo zavedením třetího stupně priority v článku 108 směrnice 2014/59/EU pro ostatní vklady, jako jsou velké podnikové vklady, vklady úvěrových institucí, subjektů kolektivního investování, penzijních fondů atd., které by se v pořadí priority řadily za pojištěné vklady a některé způsobilé vklady, avšak před ostatní prioritní závazky⁽⁵⁾.

2.4. Zacházení s nástroji kapitálu tier 2

I přes zlepšení, kterého se navrhovaná směrnice snaží dosáhnout, může přetrvávající fragmentace mezi vnitrostátními insolvenčními režimy nadále způsobovat problémy. To platí zejména, pokud jde o zacházení s nástroji kapitálu tier 2 a ostatními podřízenými závazky v rámci úpadkového řízení a při řešení problémů. Zatímco některé vnitrostátní insolvenční režimy rozlišují mezi postavením nástrojů kapitálu tier 2 a postavením ostatních podřízených závazků v úpadkovém řízení, v jiných jurisdikcích jsou nástroje kapitálu tier 2 zařazeny na stejnou úroveň (*pari passu*) jako ostatní podřízené závazky. To může komplikovat výkon pravomoci k rekapitalizaci z vnitřních zdrojů (jako je odpis a konverze závazků) orgány příslušnými k řešení krize podle směrnice 2014/59/EU, jelikož nástroje kapitálu tier 2 mají být odepsány nebo konvertovány před podřízenými závazky, pokud tyto závazky netvoří vedlejší kapitál tier 1 nebo kapitál tier 2⁽⁶⁾. V této oblasti je třeba usilovat o další harmonizaci, např. prostřednictvím požadavku na sladění vnitrostátních insolvenčních režimů tak, aby nástroje kapitálu tier 2 podléhaly rozdílnému zacházení a řadily se za ostatní podřízené závazky. Další oblastí, kterou je třeba se dále zabývat, je pořadí závazků uvnitř skupiny v hierarchii pohledávek věřitelů v případě platební neschopnosti banky.

2.5. Vliv na způsobilost dluhových nástrojů jako zajištění pro úvěrové operace Eurosystemu

ECB bere na vědomí potenciální důsledky podřízení prioritních dluhových nástrojů jiným dluhovým nástrojům téhož emitenta, pokud jde o způsobilost prioritních dluhových nástrojů jako zajištění pro úvěrové

⁽¹⁾ Viz odstavec 3.1.2 stanoviska CON/2016/28 a odstavec 3.7.1 stanoviska CON/2015/35.

⁽²⁾ Viz odstavec 3.7.3 stanoviska CON/2015/35.

⁽³⁾ Stejný stupeň priority má systém pojištění vkladů přebírající práva a závazky vkladatelů po provedení úhrady pojištěných vkladů.

⁽⁴⁾ Stejně pořadí mají i vklady, které by byly způsobilé pro pojištění v rámci systému pojištění vkladů, kdyby nebyly provedeny prostřednictvím poboček úvěrových institucí Unie, které se nacházejí v jurisdikci státu, jenž není státem Unie nebo Evropského hospodářského prostoru.

⁽⁵⁾ Za předpokladu, že orgán příslušný k řešení krize neuplatní požadavek podřízenosti, mohou se některé menší úvěrové instituce pro účely splnění požadavku MREL spoléhat převážně na velké vklady (tj. vklady nad 100 000 EUR, jiné než vklady fyzických osob, mikropodniků a malých a středních podniků) se zbytkovou splatností nejméně jeden rok. ECB si všímá, že Komise navrhuje změnit čl. 45 odst. 4 písm. f) směrnice 2014/59/EU a do uvedené směrnice vložit nový článek 45b (který odkazuje na nové články 72a a 72b nařízení (EU) č. 575/2013). ECB vychází z toho, že uvedené navrhované změny nebrání tomu, aby byly pro účely splnění požadavku MREL využity velké podnikové vklady se zbytkovou splatností nejméně jeden rok stejně jako podle stávající úpravy.

⁽⁶⁾ Viz čl. 48 odst. 1 směrnice 2014/59/EU.

operace Eurosystemu. Obecné zásady Evropské centrální banky (EU) 2015/510 (ECB/2014/60) ⁽¹⁾ stanoví jednotný rámec, jenž v rámci Eurosystemu platí pro aktiva, která lze při těchto operacích poskytnout jako způsobilé zajištění. Aby byla obchodovatelná aktiva způsobilá jako zajištění, musí se jednat o dluhové nástroje, které splňují kritéria způsobilosti stanovená v obecných zásadách (EU) 2015/510 (ECB/2014/60). Podle článku 64 obecných zásad „způsobilé dluhové nástroje nezakládají práva k jistině a/nebo úroku, která jsou podřízena právům držitelů jiných dluhových nástrojů téhož emitenta“ ⁽²⁾.

2.6. *Technické připomínky a pozměňovací návrhy*

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

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 8. března 2017.

Prezident ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Obecné zásady Evropské centrální banky (EU) 2015/510 ze dne 19. prosince 2014 o provádění rámce měnové politiky Eurosystemu (ECB/2014/60) (Úř. věst. L 91, 2.4.2015, s. 3).

⁽²⁾ Viz zejména odstavec 3.3 stanoviska CON/2016/7.