



STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 9. dubna 2018

k právnímu rámci pro kryté dluhopisy

(CON/2018/18)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 28. února 2018 žádost Ministerstva financí České republiky o stanovisko k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů¹, a některé další zákony (dále jen „návrh zákona“).

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie a na třetí a šesté odrážce čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 98/415/ES², neboť návrh zákona se týká České národní banky (ČNB) a pravidel pro finanční instituce, pokud významně ovlivňují stabilitu finančních institucí a trhů. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Účel návrhu zákona

- 1.1 Hlavním účelem návrhu zákona je provedení komplexní reformy stávajícího systému krytých dluhopisů v České republice. Návrh zákona usiluje zejména o odstranění zjištěných nedostatků v rámci stávající úpravy hypotečních zástavních listů, modernizaci regulačního rámce pro kryté dluhopisy a o harmonizaci vnitrostátních právních předpisů s právními předpisy jiných členských států. V tomto ohledu je cílem návrhu zákona zajistit, aby kryté dluhopisy a) byly finančními nástroji, které splňují evropské standardy a požadavky trhu; b) měly dobrou kvalitu a byly obchodovatelné na finančním trhu; c) představovaly atraktivní investiční příležitost pro investory včetně investorů mimo bankovní sektor a ze zahraničí; c) měly vysokou likviditu a úvěrovou kvalitu na trzích, a to i v době finančních potíží; a aby e) byly vhodným a účinným zdrojem dlouhodobého financování, které podpoří likvidní pozici a finanční stabilitu emitentů.
- 1.2 Jak je uvedeno v důvodové zprávě k návrhu zákona, investoři a ratingové agentury spatřují ve stávající právní úpravě, která v České republice platí pro vydávání krytých dluhopisů, nedostatky, a to z mnoha důvodů, zejména však oproti právní úpravě řady jiných členských států. Kvůli těmto nedostatkům stávající úpravy hypotečních zástavních listů jsou hypoteční zástavní listy, které v současné době vydávají české banky podle českého práva, méně atraktivní pro mezinárodní investory. Mezi nejzávažnější nedostatky se řadí: a) nejasné postavení hypoteční podstaty (krytých

¹ Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů.

² Rozhodnutí Rady 98/415/ES ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů (Úř. věst. L 189, 3.7.1998, s. 42).

aktiv) v rámci majetkové podstaty emitenta podle českého úpadkového práva; b) možný střet zájmů insolvenčního správce a vlastníků hypotečních zástavních listů; a c) automatická splatnost (akcelerace) závazků emitenta na základě hypotečních zástavních listů, k níž ze zákona dochází v případě prohlášení úpadku insolvenčním soudem.

- 1.3 Návrh zákona zavádí kategorii „krytých dluhopisů“, která bude sloužit jako zastřešovací kategorie, do níž budou patřit hypoteční zástavní listy (ve smyslu stávajícího zákona č. 190/2004, Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů), veřejnoprávní zástavní listy a smíšené zástavní listy.
- 1.4 Podle návrhu zákona mohou kryté dluhopisy vydávat pouze banky založené podle českého práva se sídlem v České republice. Ostatní úvěrové instituce EU nebo pobočky jiných úvěrových institucí EU nemohou tyto kryté dluhopisy vydávat.
- 1.5 Návrh zákona objasňuje, že krycí portfolio mohou tvořit určitá různá aktiva včetně: aktiv uvedených v článku 129 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013³; pohledávek z hypotečních úvěrů; pohledávek vůči členskému státu Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, centrální bance takového státu, mnohostranné rozvojové bance nebo mezinárodní organizaci, jejímž členem je členský stát Organizace pro hospodářskou spolupráci; pohledávek, za které ručí některý ze shora uvedených veřejnoprávních subjektů; peněžních prostředků na účtu; doplňkových práv plynoucích z derivátů; věcného zajištění poskytnutého emitentovi v souvislosti s těmito derivátovými smlouvami; práva plynoucí ze zajištění poskytnutého ve vztahu ke krycím aktivům zahrnutým do krycího portfolia (zejména ze zástavního práva k nemovitým věcem ve vztahu k hypotečním úvěrům); práv plynoucích ze smluv o pojištění a práv plynoucích ze smluv uzavřených ve vztahu ke správě krytého bloku, jehož součástí jsou aktiva obsažená v příslušném krycím portfoliu. Tato aktiva musí být zapsána v rejstříku krycích aktiv, který vede emitent, nebo - jedná-li se o aktiva bez nutnosti zápisu do rejstříku krycích aktiv - musí o nich emitent vést řádnou evidenci.
- 1.6 Návrh zákona rovněž zavádí pojem krytý blok, který tvoří krycí portfolio a dluhy z příslušných krytých dluhopisů. Emitenti budou mít možnost vytvářet více krytých bloků, které jim umožní vytvořit různé úrovně zajištění pro různé části emisí krytých dluhopisů. Návrh zákona umožňuje převod krytého bloku se souhlasem ČNB.
- 1.7 Návrh zákona obsahuje několik pravidel týkajících se zajištění. Zejména pravidla pro krycí portfolio vyžadují, aby poměr mezi celkovou jmenovitou hodnotou aktiv v krycím portfoliu a celkovou jmenovitou hodnotou dluhů z krytých dluhopisů, k jejichž krytí toto krycí portfolio slouží, byl vždy roven alespoň 102 %, přičemž se nepřihlíží k aktivům podle čl. 129 odst. 2 nařízení (EU) č. 575/2013 a doplňkovým právům plynoucím z derivátů, nebo aby tento poměr byl vždy roven alespoň 85 %, přičemž se nepřihlíží k aktivům podle čl. 129 odst. 1 písm. c) a čl. 129 odst. 2 nařízení (EU) č. 575/2013 a k doplňkovým právům plynoucím z derivátů a peněžním prostředkům na účtu. Návrh zákona rovněž navrhuje odstranit požadavek 70 % úvěru k hodnotě na portfoliové bázi pro řádné krytí, který je nyní obsažen v zákoně č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů. Návrh zákona v neposlední řadě obsahuje samostatné pravidlo pro zajištění,

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o omezitelných požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1).

podle kterého nesmí jmenovitá hodnota pohledávky z hypotečního úvěru v krycím portfoliu přesahovat 100 % zástavní hodnoty zastavené nemovité věci. Podle zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, v platném znění, představuje současný povolený poměr 200 %.

- 1.8 Návrh zákona obsahuje právní základ pro poměrné snížení dluhů v rámci krytých bloků, je-li to v zájmu vlastníků krytých dluhopisů, u nichž je hodnota krycích aktiv v krycím portfoliu nižší než hodnota dluhů z krytých dluhopisů.
- 1.9 Návrh zákona do českého práva zavádí pojmy agent pro zajištění a monitor krytého bloku a ku prospěchu vlastníků krytých dluhopisů jednoznačně odděluje aktiva držená agentem pro zajištění od majetkové podstaty agenta pro zajištění.
- 1.10 Návrh zákona objasňuje insolvenční úpravu platnou pro krycí portfolio a kryté bloky. Návrh zákona zejména výslovně uvádí, že krycí portfolio není součástí majetkové podstaty emitenta a že zahájení ani průběh insolvenčního řízení nemá vliv na kryté bloky. Návrh zákona dále objasňuje, že ve vztahu ke krytým blokům nelze použít nástroj oddělení aktiv či podobná opatření, která jsou obecně použitelná podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU⁴ nebo na základě souvisejících unijních právních předpisů.
- 1.11 Podle návrhu zákona ČNB jmenuje nuceného správce všech krytých bloků emitenta, pokud a) bylo vůči tomuto emitentovi zahájeno insolvenční řízení nebo tento emitent vstoupil do likvidace; b) emitent není schopen plnit své splatné závazky; c) ČNB uplatnila vůči tomuto emitentovi některé opatření, o kterém se ČNB domnívá, že může mít nepříznivý vliv na řádné a včasné plnění dluhů z krytých dluhopisů tímto emitentem; nebo d) ČNB vůči tomuto emitentovi uplatnila některé z opatření podle směrnice 2014/59/EU.
- 1.12 Návrh zákona do českého práva zavádí koncept podmínečně konvertibilního nástroje.

2. Předběžná poznámka

Toto stanovisko je zaměřeno na ustanovení návrhu zákona, která se týkají úkolů svěřených ČNB, a na novou úpravu krytých dluhopisů.

3. Úkoly České národní banky

- 3.1 Návrh zákona nerozšiřuje stávající mandát ČNB v oblasti dohledu. ČNB je již nyní vnitrostátním orgánem příslušným k dohledu nad finančním trhem⁵, jakož i orgánem příslušným k provádění makroobezřetnostní politiky v České republice⁶. ČNB má pravomoci v oblasti dohledu a v oblasti makroobezřetnostní politiky, jež jsou nezbytné k plnění těchto funkcí.

⁴ 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).

⁵ Viz ustanovení § 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1092/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o makroobezřetnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Evropské unie a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika (Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 1).

⁶ Viz ustanovení § 2a zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

- 3.2 Nové pravomoci v souvislosti s dohledem nad emisí krytých dluhopisů na základě návrhu zákona se podstatně neliší od stávajících pravomocí ČNB v oblasti emisí hypotečních zástavních listů a dohledu nad emitenty hypotečních zástavních listů⁷.
- 3.3 Z návrhu zákona vyplývá, že ČNB nesvěřuje zcela nové úkoly, ale spíše upřesňuje některé nové pravomoci, které ČNB může využívat při plnění stejných úkolů, které ČNB již vykonává v rámci svých stávajících povinností v oblasti dohledu. V daném případě tak vůbec nevzniká otázka posouzení svěřeni nových úkolů národní centrální bance z hlediska zákazu měnového financování.

4. Právní reforma krytých dluhopisů

- 4.1 ECB vítá reformu právní úpravy krytých dluhopisů v České republice, která je obsažena v návrhu zákona a která zohledňuje osvědčené postupy, jež určil Evropský orgán pro bankovníctví (EBA)⁸, a jejímž cílem je odstranit zjištěné nedostatky stávající úpravy, modernizovat stávající český regulační rámec, přispět k rozvoji českého kapitálového trhu a zlepšit úroveň ochrany a právní jistoty pro investory. ECB zejména vítá cíl návrhu zákona, kterým je zajistit, aby kryté dluhopisy vydané podle návrhu zákona byly finančními nástroji dobré kvality a aby byly spolehlivým a účinným zdrojem dlouhodobého financování, který podporuje obchodní modely bank a celkovou stabilitu⁹.
- 4.2 Dne 12. března 2018 Evropská komise zveřejnila legislativní návrh unijního rámce pro kryté dluhopisy¹⁰. České orgány se vyzývají, aby tento návrh náležitě zohlednily v rámci českého zákonodárského procesu.
- 4.3 ECB vítá mnoho prvků návrhu zákona včetně: nového pojmu krytých dluhopisů; možnosti vytvářet více krytých bloků; zavedení monitoru krytého bloku a agenta pro zajištění (včetně oddělení aktiv držených agentem pro zajištění od majetkové podstaty agenta pro zajištění ve prospěch majitelů krytých dluhopisů); objasnění insolvenčního režimu krytých bloků v případě insolvence emitenta; objasnění nepřipustnosti použití nástroje oddělení aktiv či jiných podobných opatření k řešení krize ve vztahu ke krytým dluhopisům a požadavku, aby emitenti vedli samostatnou evidenci krycích portfolií.
- 4.4 ECB by uvítala další objasnění návrhu zákona v několika konkrétních ohledech. Za prvé, při výpočtu splnění požadavků by měly být zohledňovány nejen nominální hodnoty, ale i pozitivní hodnota derivátů v krycím portfoliu s cílem zamezit zbytečné volatilitě ukazatelů krytí z důvodu měnových fluktuací, jež může vést ke zbytečným požadavkům na dodatečné zajištění. Za druhé, měl by být objasněn režim rozhodný pro derivátové zajištění, zejména aby se v této souvislosti

⁷ Viz ustanovení § 1 a § 44 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška ČNB č. 164/2014 Sb., o evidenci krytí hypotečních zástavních listů a informačních povinnostech emitenta hypotečních zástavních listů, v platném znění.

⁸ Viz *EBA Report on Covered Bonds: Recommendations on harmonisation of covered bond frameworks in the EU* (Zpráva EBA o krytých dluhopisech: Doporučení k harmonizaci rámců krytých dluhopisů v EU) ze dne 20. prosince 2016 (EBA-Op-2016-23), k dispozici na internetových stránkách EBA www.eba.europa.eu.

⁹ Viz též odstavec 4.1. stanoviska CON/2017/36.

¹⁰ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o vydávání krytých dluhopisů a veřejném dohledu nad krytými dluhopisy a o změně směrnic 2009/65/ES a 2014/59/EU: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-94_en.

zohlednily tržní postupy pro zajištění při obchodování s deriváty a účinky závěrečného vypořádání. Za třetí, pravidla platná pro deriváty v krycím portfoliu by se měla vztahovat i na expozice uvedené v článku 129 nařízení (EU) č. 575/2013, neboť tyto expozice mohou mít též formu derivátů. Za čtvrté, nová úprava by měla dostatečně odrážet expozice v selhání pro účely výpočtu plnění požadavků na krycí portfolio. Závěrem je třeba zmínit, že je třeba velmi jasně specifikovat podmínky, za nichž ČNB jmenuje nuceného správce krytých bloků (např. vypuštěním písm. d) a e) v ust. § 32a návrhu zákona), s cílem zamezit situaci, kdy ČNB bude nucena určovat, zda určité opatření z oblasti dohledu může mít nepříznivý vliv na řádné a včasné plnění dluhů z krytých dluhopisů, nebo kdy je krize banky řešena prostřednictvím opatření k řešení krize a teprve poté má být jmenován nucený správce.

Toto stanovisko bude zveřejněno na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 9. dubna 2018.

[podpis]

Prezident ECB

Mario DRAGHI