

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

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

(CON/2016/26)

(2016/C 252/01)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 20. ledna 2016 žádost Rady Evropské unie o stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 806/2014 za účelem zřízení evropského systému pojištění vkladů⁽¹⁾ (dále jen „navrhované nařízení“). Dne 1. února 2016 obdržela ECB žádost o stanovisko k navrhovanému nařízení od Evropského parlamentu.

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), jelikož navrhované nařízení obsahuje ustanovení, která mají vliv na to, jak Evropský systém centrálních bank přispívá k řádnému provádění opatření v oblasti stability finančního systému ve smyslu čl. 127 odst. 5 Smlouvy, a na úkoly ECB týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi ve smyslu čl. 127 odst. 6 SFEU. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

1. Obecné připomínky

- 1.1. Evropský systém pojištění vkladů (EDIS) je po zřízení jednotného mechanismu dohledu a jednotného mechanismu pro řešení krizí nezbytným třetím pilířem pro dovršení bankovní unie. Vzhledem k tomu, že je zapotřebí sladit odpovědnost a kontrolu, vybudování společné bezpečnostní sítě pro vkladatele na evropské úrovni logicky doplňuje přenesení odpovědnosti za bankovní dohled a řešení krizí na tuto úroveň. S plně funkčním jednotným mechanismem dohledu a jednotným mechanismem pro řešení krizí ztratily vnitrostátní orgány do značné míry kontrolu nad klíčovými prvky, které určují, zda je vnitrostátní systém pojištění vkladů povinen vyplácet náhrady pojištěným vkladatelům nebo přispívat k financování řešení krize. Odpovědnost za zajištění toho, že jsou k dispozici dostatečné finanční prostředky s cílem podpořit důvěru všech vkladatelů a ochránit tak finanční stabilitu, by proto měla být převzata na téže úrovni a přenesena na evropský systém pojištění vkladů. Navrhované nařízení vychází z doporučení zprávy pěti předsedů⁽²⁾, která vyzvala k vytvoření evropského systému pojištění vkladů. Jak zdůrazňuje tato zpráva, bankovní systém může být skutečně jednotný, jen pokud je míra důvěry v bezpečnost bankovních vkladů stejně vysoká ve všech členských státech. Evropský systém pojištění vkladů by též přinesl výhody v důsledku diverzifikace rizik a je větší pravděpodobnost, že bude schopen odolávat otřesům, neboť rizika by byla více rozložena mezi větší počet finančních institucí, a bylo by tudíž méně pravděpodobné, že jednotlivé události zakládající výplatu svým rozsahem převýší kapacitu systému.
- 1.2. ECB se plně ztotožňuje s názorem Komise, že jednotný systém ochrany vkladů představuje potřebný třetí pilíř bankovní unie a že je nezbytný pro další zlepšení ochrany vkladatelů a posílení finanční stability, čímž přispěje k prohloubení hospodářské a měnové unie (HMU)⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2015) 586 final.

⁽²⁾ Zpráva pěti předsedů ze dne 22. června 2015 s názvem „Dokončení hospodářské a měnové unie“, k dispozici na internetových stránkách Komise <http://www.ec.europa.eu>

⁽³⁾ Viz zpráva ECB s názvem „Finanční integrace v Evropě 2016“, zpráva pěti předsedů ze dne 22. června 2015 s názvem „Dokončení hospodářské a měnové unie“, k dispozici na internetových stránkách Komise <http://www.ec.europa.eu>; přednáška (Marjolin lecture) Maria Draghiho, prezidenta ECB, na konferenci evropského peněžního a finančního fóra (SUERF), kterou uspořádala Deutsche Bundesbank ve Frankfurtu dne 4. února 2016, a projev Maria Draghiho, prezidenta ECB, na konferenci o bankovním dohledu, 4. listopad, Frankfurt, obojí k dispozici na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu

- 1.3. ECB dále vítá, že navrhované nařízení zavádí postupný proces zvyšování vzájemného pojištění zúčastněných systémů pojištění vkladů s cílem dosáhnout jednotný systém pojištění vkladů, který omezuje propojení mezi bankami a jejich domovským státem.
- 1.4. ECB obecně vítá, že navrhované nařízení stanoví jasný plán a časový rámec s jasně vymezenými a omezenými přechodnými kroky směrem k plnohodnotnému evropskému systému pojištění vkladů. Fáze zajištění a soupojištění je proto třeba považovat za přechod k plnému pojištění, které má začít v roce 2024. Tento postupný plán zohledňuje potřebu dosáhnout dalšího pokroku v ostatních oblastech bankovní unie a HMU jako celku. Jeho cílem je dále poskytnout dostatečný čas na shromáždění příspěvků předem v celé bankovní unii předtím, než začne fáze plného pojištění. V neposlední řadě bude zajištěno rovné zacházení s úvěrovými institucemi přidruženými k zúčastněným systémům pojištění vkladů tím, že se při stanovení výše příslušných příspěvků zohlední rizika konkrétní instituce v poměru ke všem ostatním úvěrovým institucím v bankovní unii. S cílem dále podpořit důvěryhodnost evropského systému pojištění vkladů a účinně přerušit propojení mezi bankami a státem na vnitrostátní úrovni by měl být nejpozději na začátku fáze plného pojištění zaveden fiskálně neutrální společný veřejný mechanismus jištění.
- 1.5. Dobře fungující bankovní unie však vyžaduje další kroky nad rámec vytvoření evropského systému pojištění vkladů. Sdělení Komise s názvem „Dokončení bankovní unie“⁽¹⁾ za tímto účelem uvádí řadu opatření k dalšímu snížení rizik v bankovním sektoru a k zajištění rovných podmínek. V této souvislosti ECB zdůrazňuje důležitost úplného a včasného provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49⁽²⁾ jako nezbytného předpokladu evropského systému pojištění vkladů a vyzývá dotčené členské státy, aby tuto povinnost splnily co nejrychleji⁽³⁾. ECB vítá a plně podporuje všechna ostatní opatření ke snížení rizik uvedená ve sdělení Komise. Pokrok ohledně těchto ostatních opatření musí být dosažen současně se zřízením evropského systému pojištění vkladů, a to nejen v zájmu zajištění rovných podmínek, ale i s cílem podpořit finanční integraci. Řešení, podle kterého přechod z jedné fáze evropského systému pojištění vkladů do další závisí na pokroku při snižování rizik, by však mohlo vést ke zpožděním. Pokud by bylo takové postupné podmíněné zavádění evropského systému pojištění vkladů podpořeno, musely by být jakékoli průběžné cíle týkající se snižování rizik předem přesně vymezené, objektivně ověřitelné, realisticky dosažitelné a právně vázané na přechod mezi jednotlivými fázemi v návrhu evropského systému pojištění vkladů. S cílem zajistit, aby evropský systém pojištění vkladů nebyl odkládán na neurčito, by měl seznam průběžných cílů zahrnovat nejdůležitější prvky, které jsou nezbytné k dalšímu posílení bankovní unie. Tento seznam by se měl především omezit na otázky, které jednoznačně věcně souvisí s evropským systémem pojištění vkladů, a neměl by odkazovat na probíhající diskuse, jejichž časový horizont je nejasný.
- 1.6. V neposlední řadě se ECB domnívá, že může být zapotřebí provést hodnocení dopadu nejdůležitějších prvků návrhu s ohledem na vzájemnou vazbu mezi navrhovaným nařízením a právními předpisy Unie, zejména směrnicemi Evropského parlamentu 2014/49/EU a 2014/59/EU⁽⁴⁾, a na úlohu Jednotného výboru pro řešení krizí (dále jen „výbor“) ve srovnání se současnou úlohou rozhodovacích orgánů vnitrostátních systémů pojištění vkladů.

2. Konkrétní připomínky

2.1. Cíl navrhovaného nařízení

ECB vítá, že navrhované nařízení má za cíl být v souladu se směrnicí 2014/49/EU prostřednictvím doplnění jejich zásad a pravidel⁽⁵⁾. Základní funkcí systému pojištění vkladů podle směrnice 2014/49/EU je „ochrana vkladatelů před dopady platební neschopnosti úvěrové instituce“⁽⁶⁾. Navrhované nařízení upravuje vztah mezi evropským systémem pojištění vkladů, fondem pro pojištění vkladů a systémy pojištění vkladů, přičemž vnitrostátní systémy jsou i nadále plně odpovědné za vyplacení náhrad vkladatelům. V této souvislosti ECB považuje za nezbytné, aby text navrhovaného nařízení jasně uvedl, že cílem evropského systému pojištění vkladů je rovněž zajistit maximální možnou úroveň ochrany vkladatelů ve všech členských státech bankovní unie.

⁽¹⁾ COM(2015) 587 final.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Členské státy eurozóny, které tuto směrnici dosud neprovedly ve vnitrostátním právním řádu, tak měly učinit nejpozději do konce prvního čtvrtletí roku 2016.

⁽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 15. bod odůvodnění navrhovaného nařízení.

⁽⁶⁾ Viz 14. bod odůvodnění směrnice 2014/49/EU.

2.2. Oblast působnosti evropského systému pojištění vkladů

ECB dále vítá, že navrhované nařízení se má vztahovat na všechny systémy pojištění vkladů, které jsou úředně uznány v členských státech účastnících se bankovní unie podle směrnice 2014/49/EU⁽¹⁾, tj. zákonné systémy pojištění vkladů, smluvní systémy pojištění vkladů a institucionální systémy ochrany, jakož i všechny úvěrové instituce přidružené k těmto systémům. Všechny úvěrové instituce, které mají přístup ke zdrojům evropského systému pojištění vkladů, však musí podléhat regulaci a dohledu na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013⁽²⁾ a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU⁽³⁾. To je zcela v souladu s doporučením zprávy pěti předsedů, podle něhož by se oblast působnosti evropského systému pojištění vkladů měla shodovat s oblastí působnosti jednotného mechanismu dohledu a poplatky založené na stupni rizika by měly být hrazeny všemi zúčastněnými bankami v členských státech. Jen komplexní jednotný režim ochrany vkladů totiž zajistí stejnou úroveň důvěry vkladatelů v celé bankovní unii, a zabrání tak roztržičnosti trhu a narušení hospodářské soutěže.

2.3. Správa evropského systému pojištění vkladů

ECB vítá, že správu evropského systému pojištění vkladů bude zajišťovat výbor. Je důležité, aby správu evropského systému pojištění vkladů zajišťoval nezávislý unijní orgán, který bude chráněn před politickými vlivy a který zajistí všem systémům pojištění vkladů přístup k fondu pro pojištění vkladů za rovných podmínek. Očekává se, že by výbor mohl profitovat ze synergií plynoucích z toho, že bude současně spravovat fond pro řešení krizí a fond pojištění vkladů, a že zejména využije odborné znalosti a zkušenosti, které získal při plnění svých úkolů v oblasti řešení krizí v souvislosti se správou Jednotného fondu pro řešení krizí. Tyto synergie by mohly zvýšit efektivitu, jelikož správa a investování prostředků obou fondů vyžaduje podobné znalosti a zkušenosti. Pro účinné plnění těchto nových úkolů však může nezbytné, aby výboru byly přiděleny dodatečné zdroje (viz odstavec 2.9). Zdroje Jednotného fondu pro řešení krizí a fondu pro pojištění vkladů by měly být jasně vyčleněny pro příslušné účely, zejména je třeba předejít riziku, že zdroje určené k ochraně vkladů budou smíšeny se zdroji určenými k řešení krizí a že budou případně pro tyto účely „spotřebovány“.

ECB vítá navrhovanou úpravu, podle níž může jmenovat stálého zástupce, který se může účastnit všech zasedání výboru včetně plenárního zasedání evropského systému pojištění vkladů a společného plenárního zasedání.

V neposlední řadě ECB vítá, že členy rozhodovacích orgánů evropského systému pojištění vkladů jsou jen vnitrostátní orgány pro řešení krizí nebo vnitrostátní určené orgány. Soukromé subjekty, které spravují vnitrostátní systém pojištění vkladů, by se přímo neúčastnily plenárního zasedání evropského systému pojištění vkladů. ECB toto omezení vítá a připomíná, že podle definice uvedené v čl. 2 odst. 1 bodě 18 směrnice 2014/49/EU se kolegií k řešení krize mohou účastnit pouze (veřejně) určené orgány. Jelikož soukromé subjekty, které spravují systémy pojištění vkladů, jsou v některých členských státech ve vlastnictví bankovních asociací, mohlo by zpřístupnění důvěrných informací o bankách, které jsou jejich konkurenty, způsobit závažné problémy týkající se obchodního tajemství.

2.4. Minimalizace nákladů na likvidaci a kontrola nad používáním evropského systému pojištění vkladů

Vzhledem k tomu, že v souvislosti s postupy řešení krize směrnice 2014/59/EU výslovně uvádí, že orgány příslušné k řešení krize by se měly snažit minimalizovat náklady na řešení krize a zabránit snižování hodnoty, orgány pověřené likvidací by rovněž měly mít obecný cíl minimalizovat náklady na likvidaci, čímž se též zajistí, že ztráty postihující pojištěné vklady a následně systémy pojištění vkladů budou minimalizovány. V zájmu dosažení tohoto cíle by orgánům pověřeným likvidací mělo být povoleno vyčlenit portfolio pojištěných vkladů a některá další aktiva úvěrové instituce v úpadku, a převést je na kupujícího ze soukromého sektoru. Tato transakce spočívající v nákupu a převzetí může být pro systém pojištění vkladů v mnoha případech méně nákladná,

(1) Viz čl. 1 odst. 3 navrhovaného nařízení, kterým se mění článek 2 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), viz též čl. 1 odst. 2 písm. a), b) a c) a čl. 2 odst. 1 směrnice 2014/49/EU.

(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) 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).

než kdyby měl vyplatit pojištěné vklady při likvidaci. Podobně je třeba v textu navrhovaného nařízení vyjasnit, zda lze finanční zdroje evropského systému pojištění vkladů použít na financování jiných opatření, na něž v současnosti odkazuje čl. 11 odst. 6 směrnice 2014/49/EU. Jelikož způsob, jakým se uskuteční proces likvidace, bude mít klíčový význam pro zabezpečení peněžních prostředků systému pojištění vkladů, a tudíž i prostředků evropského systému pojištění vkladů, je důležité, aby měl výbor možnost vykonávat určitou kontrolu nad vnitrostátními postupy likvidace. Podobně jako v případě nařízení (EU) č. 806/2014, podle kterého výbor nahradí v procesu řešení krize vnitrostátní orgány příslušné k řešení krize, pokud mají být použity peněžní prostředky Jednotného fondu pro řešení krizí, měl by být výbor schopen zasahovat do procesu likvidace, pokud je pravděpodobné, že bude zapotřebí zdrojů evropského systému pojištění vkladů. Tím by se zajistilo, že kontrola nad procesem likvidace bude přímo sladěna s odpovědností vyplývající z ochrany vkladů.

2.5. Rizikově vážené příspěvky

ECB zásadně podporuje, že navrhovaným nařízením se od fáze soupojištění v celé bankovní unii zavádí metoda pro výpočet rizikově vážených příspěvků a že výbor bude pověřen stanovením výše příspěvku každé úvěrové instituce v poměru ke všem ostatním zúčastněným úvěrovým institucím. To je zásadní pro zajištění toho, aby příspěvky byly přidělovány spravedlivě a aby měl evropský systém pojištění vkladů dostatečné peněžní prostředky. Stupeň rizika se určuje podle metody založené na kritériích⁽¹⁾ uvedených v navrhovaném článku 74c. Při určování stupně rizika se musí zohlednit rizika konkrétní instituce v poměru ke všem ostatním úvěrovým institucím v bankovní unii. Srovnávání těchto rizik v celé bankovní unii a nastavení jednotlivých příspěvků na tomto základě přispívá k vytvoření správných pobídek pro obchodní rozhodnutí a omezuje nebezpečí parazitování a morálního hazardu. To je důležité pro zmírnění obav, že některé bankovní sektory by mohly být potenciálně „dotovány“ ostatními bankovními sektory.

Důležitou otázkou, kterou bude třeba zvážit, je, zda a případně do jaké míry by metoda zohledňující riziko, která se použije ke stanovení výše příspěvků, měla též zohledňovat pravděpodobnost, že v případě určité úvěrové instituce bude třeba využít pojištění vkladů, a zejména pravděpodobnost, že u ní dojde k likvidaci namísto řešení krize.

Kromě toho by navrhované nařízení mělo z důvodu právní jistoty upravit, jak budou použity příspěvky, které v některých členských státech přesahují minimální požadovanou úroveň 0,8 % pojištěných vkladů.

2.6. Úloha ECB při stanovení celkového objemu příspěvků předem pro každý zúčastněný systém pojištění vkladů

ECB vítá, že podle navrhovaného nařízení má výbor během fáze zajištění a soupojištění každoročně konzultovat ECB a vnitrostátní příslušné orgány před tím, než ve vztahu ke každému systému pojištění vkladů stanoví celkový objem příspěvků předem, které může vyžadovat od úvěrových institucí, jež jsou k danému systému pojištění vkladů přidruženy. Tyto pravidelné konzultace zohledňují odborné znalosti orgánů dohledu, pokud jde o hodnocení rizikovitosti institucí, a umožňují ECB a vnitrostátním příslušným orgánům zajistit, aby postup výpočtu a výběru příspěvků neohrozil stabilitu přispívajících úvěrových institucí.

2.7. Používání zdrojů

ECB vítá, že podle navrhovaného nařízení mají být zdroje používány nejen pro účely výplaty náhrad, ale rovněž v případě řešení krize v kterékoli ze tří fází evropského systému pojištění vkladů. To je důležité pro usnadnění řešení krize, jež může být pro mnohé banky, které jsou v selhání nebo je u nich selhání pravděpodobné, ve veřejném zájmu, a představovat tak řešení, které se upřednostňuje před úpadkem. To je rovněž v souladu se směrnicí 2014/49/EU a nařízením (EU) č. 806/2014, podle nichž systémy pojištění vkladů ručí až do výše pojištěných vkladů, za předpokladu, že vkladatelé mají i nadále přístup ke svým vkladům a že účast na financování řešení krize nepřevyšuje ztráty, které by systémům pojištění vkladů vznikly v případě úpadku instituce.

Navrhované nařízení by však mělo výslovně upřesnit, zda budou evropským systémem pojištění vkladů kryty vklady převyšující 100 000 EUR, které jsou podle právních předpisů daného členského státu dočasně chráněny od tří do dvanácti měsíců, jak umožňuje článek 6 směrnice 2014/49/EU.

⁽¹⁾ Jsou to: a) úroveň kapacity instituce pro absorpci ztrát; b) schopnost instituce plnit své krátkodobé a dlouhodobé závazky; c) stabilita a různorodost finančních zdrojů instituce a její nezatížená vysoce likvidní aktiva; d) kvalita aktiv instituce; e) obchodní model a řízení instituce; f) stupeň zatížení aktiv instituce.

2.8. Povinnosti evropského systému pojištění vkladů vůči systémům pojištění vkladů ve fázi částečného a plného pojištění

Zřízení evropského systému pojištění vkladů usnadní přístup systémů pojištění vkladů k dodatečným finančním zdrojům, nejprve prostřednictvím zajištění a soupojištění, a postupně budou za tímto účelem vytvářeny zdroje ve fondu pro pojištění vkladů. Nejpозději v roce 2024 by měly veškeré příspěvky vybírané od úvěrových institucí přidružených k systémům pojištění vkladů plynout přímo do fondu pro pojištění vkladů evropského systému pojištění vkladů. Podle směrnice 2014/49/EU však za výplatu náhrad vkladů nadále plně odpovídají vnitrostátní systémy, a nikoli evropský systém pojištění vkladů nebo fond pro pojištění vkladů. Navrhované nařízení by proto mělo ve fázi plného pojištění jasně stanovit právní povinnost pro evropský systém pojištění vkladů nebo fond pro pojištění vkladů pokrýt veškeré potřeby zdrojů související s pohledávkami vkladatelů po události oznámené vnitrostátním systémem pojištění vkladů v souladu s čl. 41h odst. 2. ECB vychází z toho, že takovou povinnost pro evropský systém pojištění vkladů stanoví čl. 41h odst. 1, který uvádí, že „zúčastněný systém pojištění vkladů (je) plně pojištěn evropským systémem pojištění vkladů“. Jednoznačná právní povinnost by však vyžadovala upřesnění čl. 41 m odst. 2 s cílem zajistit, aby se proporcionální výplata předpokládaná v případě souběžných událostí zakládajících výplatu týkala jen rozdělení okamžitě dostupných finančních prostředků, tj. evropský systém pojištění vkladů není zproštěn povinností pokrýt veškeré náklady systémů pojištění vkladů po vybrání následných příspěvků nebo využití alternativních finančních prostředků. Co je ještě důležitější, tato právní povinnost, i když omezená na konkrétní podíl, který je spolupojištěn, se musí vztahovat na závazky evropského systému pojištění vkladů vůči systémům pojištění vkladů během fáze soupojištění. To rovněž potvrzuje, že je zapotřebí, aby součástí evropského systému pojištění vkladů byl fiskálně neutrální veřejný mechanismus jistění. V neposlední řadě je třeba zkrátit dobu, v níž má výbor přijmout rozhodnutí o disponibilních finančních prostředcích podle čl. 41 m odst. 2, neboť systémy pojištění vkladů jsou povinny vyplatit vkladatelům náhradu do sedmi pracovních dnů⁽¹⁾.

2.9. Vyloučení z krytí evropským systémem pojištění vkladů

Čl. 41i stanoví postup pro vyloučení systému pojištění vkladů z krytí evropským systémem pojištění vkladů. Podle tohoto postupu může Komise ze svého podnětu nebo na žádost výboru či zúčastněného členského státu rozhodnout, že: a) zúčastněný systém pojištění vkladů nesplnil své povinnosti podle navrhovaného nařízení nebo podle článků 4, 6, 7 či 10 směrnice 2014/49/EU; b) zúčastněný systém pojištění vkladů, příslušný správní orgán ve smyslu článku 3 směrnice 2014/49/EU, nebo kterýkoli jiný příslušný orgán příslušného členského státu jednal ve vztahu ke konkrétní žádosti o krytí z evropského systému pojištění vkladů způsobem, který je v rozporu se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU).

ECB vítá, že navrhované nařízení obsahuje záruky, jež mají zajistit, aby všechny systémy pojištění vkladů splňovaly příslušné povinnosti podle nového rámce v souladu s vnitrostátním provedením směrnice 2014/49/EU. To je důležité, aby se předešlo parazitování a aby se omezil morální hazard. Nicméně s ohledem na závažnost této sankce a možné důsledky pro vkladatele by vyloučení vnitrostátního systému pojištění vkladů mělo přicházet v úvahu jen v případě, kdy takový krok odpovídá závažnosti porušení povinností, a mělo by k němu dojít až poté, co příslušný systém pojištění vkladů nesplní předběžná donucovací opatření v předem stanovených lhůtách v rámci postupů, které mají být podle navrhovaného nařízení zavedeny. Případy porušení povinností, které budou mít za následek vyloučení, je třeba v zájmu zvýšení právní jistoty vymezit přesněji. Mohla by se zvážit možnost zavedení jiných sankcí, včetně pokut, pro méně závažná porušení povinností. Je-li rozhodnuto o vyloučení, musí existovat vhodný mechanismus, který zajistí, že bude vždy plně respektován hlavní cíl, kterým je zajištění přiměřené ochrany pojištěných vkladů. To je zvláště důležité od fáze plného pojištění, kdy budou všechny příspěvky vybírané od zúčastněných úvěrových institucí převáděny přímo do evropského systému pojištění vkladů, aby se zajistilo, že vkladatelé nebudou z hlediska ochrany vkladů v horším postavení, než v jakém by byli, kdyby jejich systém pojištění vkladů nebyl součástí evropského systému pojištění vkladů a všechny příspěvky byly shromážděny na vnitrostátní úrovni.

V této souvislosti připadá v úvahu několik řešení. Příspěvky vyloučeného systému pojištění vkladů by například mohly být ponechány ve fondu pro pojištění vkladů a vklady držené ke dni vyloučení systému pojištění vkladů by mohly být nadále kryty evropským systémem pojištění vkladů tak, že by se zajistilo, aby vkladatelé měli přímý právní nárok vůči evropskému systému pojištění vkladů. Navrhované nařízení by případně mohlo stanovit metodu a postup, na jejichž základě by byly zdroje, které byly vybrány od úvěrových institucí přidružených k vyloučenému systému pojištění vkladů, vráceny danému systému pojištění vkladů v okamžiku jeho vyloučení. Aby se zajistil soulad s cílem ustanovení o vyloučení, měly by být za každého z těchto scénářů omezeny částky, které mají být vráceny nebo které mají být k dispozici pro účely uspokojení přímých pohledávek. Navrhované nařízení by mělo stanovit jasná pravidla týkající se postupu navrácení peněžních prostředků včetně časového

⁽¹⁾ S výhradou přechodných ustanovení, která nicméně pozbydou platnosti začátkem fáze plného pojištění.

rámce a metodiky pro výpočet částek, které mají být vráceny. Tato metodika by mohla vycházet z metodiky, která se podle navrhovaného nařízení používá pro navrácení příspěvků systémům pojištění vkladů v případě ukončení úzké spolupráce mezi ECB a příslušnými orgány členských států mimo eurozónu v rámci jednotného mechanismu dohledu ⁽¹⁾. Nebude-li zvolena alternativa vrácení prostředků, měl by být příslušný orgán analogicky oprávněn požadovat zdroje z fondu pro pojištění vkladů s cílem přispět k financování řešení krize v souladu se směrnicí 2014/59/EU ⁽²⁾, je-li přijato rozhodnutí o tom, že úvěrová instituce je v selhání nebo je u ní selhání pravděpodobné.

Z odůvodnění ⁽³⁾ navrhovaného nařízení vyplývá, že zásada loajální spolupráce zakotvená v čl. 4 odst. 3 SEU se vztahuje na všechny příslušné subjekty, instituce a orgány, jež se podílejí na uplatňování navrhovaného nařízení. Z důvodu právní jistoty by nicméně bylo vhodné v článku 41i uvést, že se tato zásada vztahuje též na Komisi a výbor. Kromě toho by navrhované nařízení mělo být koncipováno tak, aby z něj bylo zřejmé, kdy se podmínky, na jejichž základě se tato zásada uplatňuje, považují za nesplněné, s cílem poskytnout odpovídající procesní záruky, zajistit předvídatelnost následků a předejít zbytečným rizikům pro finanční stabilitu.

V neposlední řadě by bylo vhodné, aby článek 41i upravil postup a lhůty, které by se uplatnily v případě přijetí rozhodnutí o vyloučení. Příkladem by v této souvislosti mohl být postup podle článku 258 SFEU ⁽⁴⁾. Navíc může být zapotřebí vyjasnit vztah mezi postupem pro vyloučení upraveným v článku 41i a řízením o porušení Smlouvy podle článku 258 SFEU. V této souvislosti je třeba poznamenat, že vyloučení systému pojištění vkladů bez navrácení příspěvků, které poskytly instituce přidružené k tomuto systému pojištění vkladů, by automaticky představovalo porušení čl. 10 odst. 2 ⁽⁵⁾ směrnice 2014/49/EU ze strany dotčeného systému pojištění vkladů. Důvodem je to, že podle navrhovaného čl. 74c odst. 4 se příspěvky, které úvěrové instituce přidružené k určitému systému pojištění vkladů hradí v rámci evropského systému pojištění vkladů, započítávají do minimální cílové úrovně, kterou musí dosáhnout zúčastněný systém pojištění vkladů v souladu se směrnicí 2014/49/EU. Kromě toho musí určité požadavky uvedené v člancích 4, 6, 7 a 10 směrnice 2014/49/EU splňovat nikoli systémy pojištění vkladů samotné, nýbrž členské státy nebo jiné subjekty, např. přidružené úvěrové instituce.

2.10. Vymáhání prostředků fondu pro pojištění vkladů

Postupy, kterými fond pro pojištění vkladů získává zpět prostředky poskytnuté systému pojištění vkladů v případě události zakládající výplatu, souvisí především s pokrokem dosaženým při vymáhání v rámci vnitrostátního úpadkového řízení. Délka těchto řízení se v jednotlivých členských státech značně liší a v některých případech mohou být tato řízení velmi zdlouhavá. Článek 41q by bylo vhodné upřesnit, aby výbor mohl vykonávat určitá práva ve vztahu k vnitrostátnímu úpadkovému řízení, a zajistilo se tak, že právní postavení výboru bude před soudy uznáváno. Účinný výkon těchto práv může rovněž vyžadovat přidělení značných zdrojů výboru pro plnění tohoto úkolu.

2.11. Mechanismy jištění

Navrhované nařízení neupravuje fiskálně neutrální jištění evropského systému pojištění vkladů pro případ, že jedna nebo více událostí zakládajících výplatu přesáhne jeho disponibilní finanční zdroje a následně příspěvky či jiné zdroje financování nebude možné čerpat dostatečně rychle na to, aby se zajistilo včasné vyplacení náhrad vkladatelům nebo včasné zapojení evropského systému pojištění vkladů v případě řešení krize. To znamená, že jakákoli platební povinnost vůči vkladatelům, která přesahuje zdroje evropského systému pojištění vkladů, přechází zpět na příslušný systém pojištění vkladů na základě čl. 10 odst. 9 směrnice 2014/49/EU, podle kterého musí členské státy zajistit, aby systémy pojištění vkladů měly odpovídající mechanismy alternativního financování, které jim umožní získat krátkodobě financování, k uspokojení pohledávek vůči nim uplatněných. Účinnost celého systému tedy v konečném důsledku spočívá na důvěryhodnosti vnitrostátních mechanismů jištění.

ECB se domnívá, že fiskálně neutrální společný veřejný mechanismus jištění pro evropský systém pojištění vkladů je nejpozději od okamžiku zahájení fáze plného pojištění nezbytný pro zajištění vysoké úrovně důvěry v ochranu vkladů za všech okolností a pro účinné oslabení propojení mezi bankami a státem na vnitrostátní úrovni. Spoléhání se na vnitrostátní mechanismy jištění konec konců popírá účel navrhovaného nařízení, kterým je posílení bankovní unie prostřednictvím omezení propojení mezi bankami a státem v jednotlivých členských

⁽¹⁾ Viz čl. 1 odst. 5 navrhovaného nařízení, kterým se mění mimo jiné čl. 4 odst. 3 nařízení (EU) č. 806/2014.

⁽²⁾ Článek 109 směrnice 2014/59/EU.

⁽³⁾ Viz 40. bod odůvodnění navrhovaného nařízení.

⁽⁴⁾ Článek 258 Smlouvy stanoví, jak má Komise postupovat, má-li za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smlouvy vyplývá: musí o tom vydat odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie.

⁽⁵⁾ Čl. 10 odst. 2 směrnice 2014/49/EU stanoví, že nejpozději do 3. července 2024 musí disponibilní finanční prostředky systému pojištění vkladů dosáhnout přinejmenším cílové výše 0,8 % objemu pojištěných vkladů jeho členů.

státech⁽¹⁾. Zřízení evropského systému pojištění vkladů významně posílí bankovní unii tím, že se díky přístupu systémů pojištění vkladů ke sdruženým zdrojům zajistí podstatně vyšší úroveň ochrany vůči velkým lokálním otřesům. Bez společného jištění by však evropský systém pojištění vkladů neodstranil faktor, který by mohl mít – v důsledku pochybností ohledně důvěryhodnosti čistě vnitrostátních mechanismů jištění – negativní vliv na důvěru vkladatelů. Fiskálně neutrální společný veřejný mechanismus jištění je proto důležitým prvkem pro zajištění důvěryhodnosti evropského systému pojištění vkladů a měl by být postupně zaveden v souladu s tím, jak bude postupně sdílena ochrana vkladů. Spolehlivý společný mechanismus jištění by nejen poskytl jistotu vkladatelům v členských státech, jejichž fiskální situace je méně příznivá, ale vedl by též k celkovému posílení evropského systému pojištění vkladů. Jakýkoli takový mechanismus jištění fondu pro pojištění vkladů musí respektovat zásadu fiskální neutrality a zajistit, že finanční sektor zpětně uhradí veškeré použité veřejné prostředky prostřednictvím následných příspěvků. Využití Evropského mechanismu stability se zdá být jednou z možností pro vytvoření fiskálně neutrálního veřejného mechanismu jištění.

2.12. *Automatický přístup členských států, které se připojí k jednotnému mechanismu dohledu*

14. bod odůvodnění navrhovaného nařízení předpokládá, že k evropskému systému pojištění vkladů budou mít automatický přístup všechny systémy pojištění vkladů úředně uznané v členském státě, který se připojuje k jednotnému mechanismu dohledu. I když by rozhodně měla být stanovena povinnost připojit se ke všem pilířům bankovní unie současně, měla by být zavedena přechodná ustanovení, která zajistí plynulé začlenění systémů pojištění vkladů, které se připojí později. Tím se zajistí, aby takové přistoupení nepřiměřeně nezatěžovalo mechanismy financování evropského systému pojištění vkladů. Pokud by se například členský stát připojil v pozdější fázi soupojištění nebo během fáze plného pojištění, může být vhodné požadovat, aby systémy pojištění vkladů na evropský systém pojištění vkladů převedly peněžní prostředky, které shromáždily od okamžiku vstupu navrhovaného nařízení v platnost (nebo předem stanovenou část těchto prostředků), v souladu s postupem financování stanoveným v článku 41j.

2.13. *Výměna informací*

Navrhované nařízení uznává důležitost účinné výměny informací mezi orgány, které zajišťují řádné fungování evropského systému pojištění vkladů, tj. výborem, určenými orgány, příslušnými orgány včetně ECB a orgány příslušnými k řešení krize, tím, že vyžaduje, aby tyto orgány v případě potřeby uzavřely memoranda o porozumění⁽²⁾. Vzhledem k významu této záležitosti a s cílem zabránit případným překážkám pro takovou výměnu informací se zdá být nezbytné změnit článek 34 nařízení (EU) č. 806/2014 tak, aby výslovně zahrnoval systémy pojištění vkladů a určené orgány mezi subjekty a orgány, které jsou oprávněny vyměňovat si informace a uzavírat memoranda o porozumění v souladu s uvedeným ustanovením. Toho by mohlo být dosaženo zapracováním nového ustanovení do navrhovaného nařízení.

2.14. *Technické připomínky a pozměňovací návrhy*

Konkrétní pozměňovací návrhy k těm ustanovením navrhovaného nařízení, která ECB doporučuje změnit, jsou uvedeny v samostatném technickém pracovním dokumentu včetně příslušného odůvodnění. Tento pracovní dokument obsahuje též navrhované znění změny směrnice 2014/49/EU. Technický pracovní dokument je k dispozici v anglickém jazyce na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 20. dubna 2016.

Prezident ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Viz 17. bod odůvodnění navrhovaného nařízení.

⁽²⁾ Viz 39. bod odůvodnění navrhovaného nařízení.