

Brusel 25. listopadu 2021
(OR. en)

13965/21

LIMITE

EF 347
ECOFIN 1098
CODEC 1483

Interinstitucionální spis:
2015/0270(COD)

ZPRÁVA

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Delegace
Předmět:	Posílení bankovní unie – zpráva předsednictví o pokroku

Shrnutí

Jednání o posílení bankovní unie v pracovní skupině Rady během slovinského předsednictví se zaměřila na prvky rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů.

Podle názoru některých členských států **analýza orgánu EBA týkající se schopnosti unijních bank získat přístup k financování při řešení krize** podpořila myšlenku, že stávající rámec pro řešení krize je neúplný, neboť nebrání tomu, aby způsobilé vklady nad limit krytí byly použity pro účely rekapitalizace z vnitřních zdrojů. Další členské státy zdůraznily skutečnost, že v jejich jurisdikcích byly v poslední době i velmi malé banky schopny vydávat nástroje splňující požadavky MREL. Tyto členské státy zdůraznily význam požadavků MREL, které brání tomu, aby byly uvedené vklady využity ke sdílení zátěže. Členské státy obecně podpořily další **analýzu schopnosti bank vydávat nástroje splňující požadavky MREL a souvisejících nákladů**.

V souvislosti s návrhem **umožnit přístup k financování při řešení krize poskytovanému bankovním sektorem s cílem zabránit použití způsobilých vkladů nad limit krytí pro účely rekapitalizace z vnitřních zdrojů** a v zájmu omezení využívání podpory na likvidaci se vytvořily tři skupiny členských států. Několik členských států návrh nepodpořilo. Tyto členské státy považovaly požadavek MREL za dostatečnou obrannou linii, kterou lze ve všech případech nastavit tak, aby se rekapitalizaci z vnitřních zdrojů prostřednictvím vkladů zabránilo, nebo nepovažovaly za nutné takovému použití vkladů bránit. Mezi těmito členskými státy panuje široce sdílený názor, že závazky k financování ze systémů pojištění vkladů by se neměly rozšiřovat. Kromě toho by mělo být zachováno superpřednostní postavení pojištěných vkladů / systému pojištění vkladů. Mezi navrhovaná alternativní řešení rizik pro finanční stabilitu při zahrnutí vkladů nad limit krytí pro účely rekapitalizace z vnitřních zdrojů patřilo zvýšení povědomí vkladatelů o tom, že tato rekapitalizace je u některých vkladů možná, a zvýšení transparentnosti finanční situace bank s cílem tuto možnost posoudit. Tyto členské státy byly proti variantám financování, které by vyžadovaly změny podmínky v podobě dosažení 8% prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu. Jiné členské státy však návrh podpořily. Podle jejich názoru nedostatečný přístup k fondům pro řešení krizí nebo případně systémům pojištění vkladů oslabuje důvěryhodnost rámce pro řešení krizí. Tyto členské státy podpořily častější využívání převodů aktiv a závazků při řešení krize bank. Podpořily rovněž změny v hierarchii věřitelů s cílem rozšířit rozsah zapojení systému pojištění vkladů do financování převodů. Některé členské státy v této skupině byly rovněž otevřeny možnosti revize 8% prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu jako variantě financování. Třetí, menší skupina členských států uznala, že ve stávajícím rámci existují určité zmíněné problémy. Tyto státy zůstávaly otevřeny některým z navrhovaných řešení za předpokladu, že budou splněny určité přísné podmínky. Tyto členské státy byly otevřeny využití strategií převodu financovaných systémem pojištění vkladů, avšak nikoli změně 8% prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu.

Některé členské státy zastávaly názor, že **k omezení využívání podpory na likvidaci jako alternativy k minimálnímu požadavku na kapitál a způsobilé závazky stejně jako fondů pro řešení krizí financovaných bankovním sektorem** není třeba měnit pobídky, ale spíše odstranit mezery, které v současné době umožňují využití alternativ. Další členské státy uznaly, že část problému vyplývá z nedostatků stávajícího rámce. Týká se to například nedostatečného přístupu k financování při řešení krize poskytovanému bankovním sektorem nebo skutečnosti, že definice posouzení veřejného zájmu není dostatečně široká. Názory na to, jak tento problém řešit, se však značně lišily.

V rámci diskuse o **možné harmonizaci postupů likvidace bank** podpořila velká většina členských států dichotomii „řešení krize versus likvidace“ uvedenou ve směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank. Několik z nich souhlasilo s tím, že pokud jde o výsledky a použité nástroje, lze uvažovat o plynulejším rámci, ale nesouhlasilo nutně s myšlenkou, že výchozím bodem by měl být rámec pro likvidaci. Členské státy v tomto duchu široce podpořily ústřední roli, kterou v rámci řešení krize má posouzení veřejného zájmu, přičemž některé se domnívaly, že by mělo být rozšířeno tak, aby se řešení krize týkalo více bank. Některé členské státy podpořily použití nástrojů a pravomocí k řešení krizí v postupech pro likvidaci bank při současném dodržování zásady proporcionality. Další státy však shledaly, že běžná insolvenční řízení v jejich jurisdikcích poskytují dostatečně spolehlivé rámce umožňující bankám spořádaný odchod z trhu. Některé státy se vyslovily se proti další harmonizaci vnitrostátních rámců pro likvidaci nebo proti uplatnění nástrojů podobných jako při řešení krize ve svých vnitrostátních rámcích pro likvidaci. Členské státy široce podpořily upřesnění definice likvidace ve směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank a cíle odchodu z trhu v návaznosti na negativní posouzení veřejného zájmu. Měly však rozdílné názory na to, co by měl odchod z trhu znamenat. Většina členských států v zásadě souhlasila s tím, že k odnětí licence bance, která je v krizové situaci nebo již krizová situace hrozí, by nemělo docházet automaticky. Návrh, aby byl spořádaný odchod banky z trhu uveden jako další výslovný cíl řešení krize, nebyl podpořen. Členské státy považovaly pravomoci příslušných orgánů / orgánů příslušných k řešení krize, pokud jde o řešení krize bank, které jsou v krizové situaci nebo jimž krizová situace hrozí, obecně za dostatečné.

1. Úvod

V souladu se závěry Rady o plánu na dokončení bankovní unie ve znění přijatém Radou dne 17. června 2016 (dokument 10460/16, dále jen „plán z roku 2016“) pokračovala Rada v práci zaměřené na posílení bankovní unie.

Pokrok dosažený v Radě, pokud jde o posílení bankovní unie, byl představen ve zprávách o pokroku vypracovaných nizozemským předsednictvím (dokument 10036/16), slovenským předsednictvím (dokument 14841/16), maltským předsednictvím (dokument 9484/17), estonským předsednictvím (dokument 14808/17), bulharským předsednictvím (9819/18), rakouským předsednictvím (dokument 14452/18), rumunským předsednictvím (dokument 9729/19 ADD 1), finským předsednictvím (dokument 14354), chorvatským předsednictvím (dokument 8335/20 ADD 1), německým předsednictvím (dokument 13091/20) a portugalským předsednictvím (dokument 9311/21). Toto podávání zpráv je v souladu s mandátem Pracovní skupiny Rady pro finanční služby a bankovní unii (dokument 8728/21, dále jen „pracovní skupina Rady“).

V červnu 2019 předseda Euroskupiny ve svém dopise adresovaném eurosummitu zopakoval, že bude zapotřebí další technické práce, která by definovala přechod ke stabilní bankovní unii, a to při dodržení všech prvků plánu z roku 2016. Součástí této práce by měl být plán pro zahájení politických jednání o evropském systému pojištění vkladů (EDIS). Euroskupina v inkluzivním formátu pověřila pracovní skupinu na vysoké úrovni pro EDIS, aby v této práci pokračovala a pravidelně o ní podávala zprávy.

V červnu 2021 eurosummit v inkluzivním formátu opětovně potvrdil, že vedoucí představitelé jsou plně odhodláni dokončit bankovní unii, a vyzval Euroskupinu v inkluzivním formátu, aby se neprodleně a na základě konsensu dohodla na pracovním plánu s jednotlivými kroky a harmonogramem, pokud jde o všechny zbývající prvky, které jsou k dosažení tohoto cíle zapotřebí.

Evropská komise navíc v souladu se svým pracovním programem na rok 2021 pracuje na přezkumu rámce pro krizové řízení bank a pojištění vkladů (CMDI). Přezkum se zaměřuje na tři legislativní texty EU: směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank, nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí a směrnici o systémech pojištění vkladů. Počátkem roku 2021 zveřejnila Komise dvě veřejné konzultace – jednu obecnou a jednu zacílenou –, v nichž se zúčastněných stran dotázala na jejich zkušenosti s rámcem CMDI, který byl zaveden po celosvětové finanční krizi. Konzultace odhalily, že se respondenti shodují na tom, že daný rámec představuje oproti situaci před globální finanční krizí zlepšení a že cílů rámce CMDI bylo do značné míry dosaženo. Odpovědi však rovněž poukázaly na některé oblasti, které je třeba zlepšit.

Na zasedání Rady pro hospodářské a finanční věci (ECOFIN) v červenci 2021 Komise usilovala o vyjasnění postojů členských států a uvedla, že jako součást širšího pracovního plánu na dokončení bankovní unie plánuje přezkum rámce pro krizové řízení.

V návaznosti na přístup předchozích předsednictví (naposledy německého a portugalského předsednictví) a souběžně s politickými jednáními, která probíhají v pracovní skupině Euroskupiny na vysoké úrovni pro EDIS o všech prvcích stabilní bankovní unie, pokračovalo slovinské předsednictví v jednáních o posílení bankovní unie. Dne 25. října 2021 se uskutečnila neformální videokonference členů pracovní skupiny Rady. Cílem jednání bylo představit nedávnou odpověď orgánu EBA na žádost Komise o poradenství ohledně financování při řešení krize a insolventci a na základě dvou pracovních dokumentů předsednictví projednat: 1) přístup k financování při řešení krize, zahrnutí vkladů pro účely rekapitalizace z vnitřních zdrojů a využívání státní podpory a 2) harmonizovaný režim pro likvidaci bank. Analýza orgánu EBA představuje kvantitativní analýzu týkající se otázek diskutovaných v prvním pracovním dokumentu předsednictví. Diskuse se zaměřila na situace vyplývající z prohlášení o tom, že je určitá instituce v krizové situaci nebo jí krizová situace hrozí.

Předsednictví informovalo pracovní skupinu na vysoké úrovni pro EDIS o jednáních v pracovní skupině Rady na zasedání pracovní skupiny na vysoké úrovni dne 15. listopadu 2021.

Tato zpráva o pokroku shrnuje jednání pracovní skupiny Rady a zohledňuje stanoviska členů pracovní skupiny. Za její přípravu však odpovídalo předsednictví. Jejím cílem je zajistit kontinuitu s výsledky dosaženými předchozími předsednictvími a usnadnit práci nadcházejícímu předsednictví. Tato zpráva by neměla být považována za závaznou, neboť představuje hodnocení výsledků jednání vypracované předsednictvím.

2. Odpověď orgánu EBA na žádost Komise o poradenství ohledně financování při řešení krize a insolvenci

V souvislosti s přezkumem CMDI Komise požádala orgán EBA, aby poskytl cílené odborné poradenství ohledně možných zdrojů financování (interních i externích) k řešení krizové situace bank, u nichž probíhá řešení krize nebo jsou v insolvenci, včetně podmínek pro přístup k externímu financování. Orgán EBA analyzoval u unijních bank jejich interní schopnost absorbovat ztráty, případné použití prostředků vkladatelů k rekapitalizaci z vnitřních zdrojů při řešení krize, jakož i schopnost bank získat přístup k mechanismům financování při řešení krize na základě popisné statistiky vztahující se k údajům z rozvah bank, která umožňuje posoudit a porovnat mezní dopad provádění různých možností politiky, a použil přístup modelování, který se používá k simulaci scénáře bankovní krize. Odpověď rovněž posuzuje obtíže, s nimiž se potýkají malé a střední banky při vydávání nástrojů splňujících minimální požadavky na kapitál a způsobilé závazky (MREL).

Některé členské státy spatřovaly ve vystavení nezajištěných vkladů rekapitalizaci z vnitřních zdrojů značné nevýhody a považovaly stávající rámec pro řešení krize za neúplný, pokud jde o zamezení použití těchto vkladů k rekapitalizaci z vnitřních zdrojů, zejména poté, co bude vyčerpána většina bankovních rezerv, což je v okamžiku, kdy je daná banka v krizové situaci nebo jí krizová situace hrozí, pravděpodobné. Několik členských států považovalo přístup malých bank na kapitálové trhy za obtížný. Jiné však ocenily skutečnost, že v jejich jurisdikcích, zejména v nedávném období příznivých podmínek financování, byly i velmi malé banky schopny vydávat nástroje splňující požadavky MREL. Zdůraznily význam požadavků MREL, které brání tomu, aby byly vklady využívány ke sdílení zátěže.

Členské státy obecně podpořily další analýzu schopnosti bank vydávat nástroje splňující požadavky MREL, jakož i souvisejících nákladů, přičemž vyzvaly orgán EBA k jejímu provedení. V průběhu jednání Komise uvedla výsledky své vlastní analýzy, z nichž vyplývá, že banky v řadě členských států zatím nevydaly způsobilé závazky splňující požadavky MREL, a to z přechodných nebo strukturálních důvodů. Tyto důvody je třeba dále prozkoumat.

3. Přístup k financování při řešení krize, zahrnutí vkladů pro účely rekapitalizace z vnitřních zdrojů a využívání státní podpory

Pracovní dokument se skládá ze dvou částí. První se zaměřuje na konkrétní zlepšení rámce EU pro řešení krize tím, že navrhuje rozšířit ochranu způsobilých vkladů nad rámec pojištěných vkladů v situacích, kdy by jejich povinná rekapitalizace z vnitřních zdrojů – která by musela dosáhnout 8% prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu potřebné pro přístup k financování při řešení krize – vedla ke kompromisu mezi zachováním finanční stability a přístupem k záchranným sítím financovaným bankovním sektorem. Pracovní dokument vychází z předpokladu, že vklady mají vlastnosti, které je mohou odlišovat od jiných bankovních závazků, které jsou v zásadě způsobilé k rekapitalizaci z vnitřních zdrojů. Mohou být významným zdrojem nepřímé nákazy. Dalším předpokladem je, že důvěryhodnost rámce pro řešení krize závisí na zajištění toho, aby u všech bank, jejichž krizi je třeba řešit, mohla být krize vyřešena v tomto rámci, a aby k tomu došlo za minimálního použití peněz daňových poplatníků.

Tento návrh by se vztahoval na banky obecně, tj. neomezoval by se na banky s některými zvláštními charakteristikami. Zároveň by to posílilo neutralitu stávajícího rámce pro řešení krize vůči modelu podnikání: MREL by byl jako první linie obrany proti využívání externího financování v případě krizové situace banky zachován, byl by však nastaven způsobem přiměřeným struktuře financování banky (a související skladbě aktiv). Například na malé banky a banky střední velikosti by se v zásadě požadavky MREL na úrovni, která zajistí, že v případě jejich krizové situace bude dosaženo 8% prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu, nemusely vztahovat. Tento návrh by se vztahoval na každou banku, u níž: a) posouzení veřejného zájmu v okamžiku prohlášení o tom, že je banka v krizové situaci nebo jí krizová situace hrozí, dojde k závěru, že cíle řešení krize by byly lépe dosaženy řešením krize než likvidací; b) 8% prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu lze dosáhnout pouze zahrnutím způsobilých vkladů nad limitem krytí do rekapitalizace z vnitřních zdrojů; c) je možné použít nástroj převodu; a d) je zajištěn odchod banky z trhu. V takovém případě by bylo k dispozici financování z fondů pro řešení krize a/nebo ze systémů pojištění vkladů.

Většina členských států považovala MREL za klíčovou první obrannou linii; několik členských států se rovněž domnívalo, že se jedná o dostatečnou obranu. Považovaly totiž použití nezajištěných vkladů pro účely rekapitalizace z vnitřních zdrojů za v zásadě bezproblémové pro finanční stabilitu (přičemž jeden členský stát to již úspěšně vyzkoušel). Další členské státy vyslovily souhlas s předpokladem, že rekapitalizaci z vnitřních zdrojů prostřednictvím vkladů je třeba se v zásadě vyhnout, ale tvrdily, že dostatečný MREL, zejména ve formě podřízených nástrojů, by mohl a měl být nastaven ve všech případech tak, aby se takovéto rekapitalizaci zabránilo, aniž by byla ohrožena rozmanitost modelů podnikání bank v EU. Tyto členské státy návrh nepodpořily, i když mu některé z nich ponechaly dveře otevřené v případě, že by další analýza, jak byla prodiskutována v souvislosti s prezentací orgánu EBA, prokázala, že některé banky skutečně mají problémy, pokud jde o jejich schopnost vydávat nástroje splňující požadavky MREL nebo s tím spojené náklady. Několik členských států považovalo návrh za vytvoření neodůvodněné výjimky nebo další způsob řešení krize pro konkrétní bankovní model podnikání nebo ho považovaly za nespravedlivý vůči těm bankám, které od zavedení pravidel MREL v roce 2015 své modely podnikání změnily. V souvislosti s navrženými finančními řešeními některé členské státy zdůraznily, že prostředky ze systému pojištění vkladů by podle jejich názoru měly být primárně použity k výplatě vkladů. Některé členské státy byly rovněž proti změně hierarchie věřitelů, která by byla nutná ke zvýšení finanční síly systémů pojištění vkladů. Vyjádřily se ve prospěch zachování superpřednostního postavení krytých vkladů / systému pojištění vkladů.

Jako alternativní řešení kompromisu navrhly zajistit informovanost vkladatelů o možnosti použít nezajištěné vklady pro účely rekapitalizace z vnitřních zdrojů, jakož i poskytování lepší transparentnosti ohledně finanční situace bank, aby veřejnost mohla rizika rekapitalizace z vnitřních zdrojů spolehlivě posoudit. Další návrh zněl, aby bylo prohlášení o tom, že je banka v krizové situaci nebo jí krizová situace hrozí, učiněno v rané fázi, dokud daná banka ještě nenahromadila ztráty. Členské státy v této skupině byly proti možnostem financování, jež by vyžadovaly změny podmínky v podobě dosažení 8% prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu, kterou považovaly za neměnný prvek rámce směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

Další členské státy se domnívaly, že je třeba vklady jiné než způsobilé nad limit krytí chránit před rekapitalizací z vnitřních zdrojů a považovaly za problém situaci, kdy banky nemají přístup k finančním prostředkům pro řešení krize ani k systémům pojištění vkladů, aby v případě potřeby financovaly řešení krize. V některých případech to může bránit tomu, aby byla zachována finanční stabilita a důvěra vkladatelů a současně byly ochráněny peníze daňových poplatníků. Byl zmíněn možný následný dopad na finanční stabilitu v případě, že by použití vkladů pro účely rekapitalizace z vnitřních zdrojů snížilo schopnost dlužníků bank splácet. Na rozdíl od likvidace v případě řešení krize navíc zachování zásadních funkcí vytváří potřebu zachovat franšízovou hodnotu, což je další důvod pro to, aby v rámci řešení krize byly ochráněny i vklady jiné než pojištěné. Některé členské státy se vyslovily pro ochranu vkladů nad rámec vkladů fyzických osob, mikropodniků a malých a středních podniků. V tomto ohledu byly zmíněny podnikové vklady. Další myšlenkou bylo vymezit rozsah ochrany na základě motivace k převodům aktiv/závazků, např. nutnost zachovat finanční stabilitu nebo zachovat cenný obchodní vztah v závislosti na povaze každého případu řešení krize. Jeden členský stát na základě podobnosti s vkladateli argumentoval ve prospěch ještě širší ochrany (tj. zahrnutí retailových držitelů dluhopisů), a dokonce ve prospěch ochrany při likvidaci.

Některé členské státy uvedly, že potřeba přiměřené úrovně MREL pro malé a střední banky může být důvodem, proč mají tyto banky obtíže s přístupem k financování při řešení krize. Tyto členské státy do značné míry souhlasily s myšlenkou, že by v takových případech řešení krize měly být upřednostňovanou metodou převody aktiv a závazků. S cílem rozšířit možnosti zapojení systémů pojištění vkladů do financování převodů tyto členské státy doporučily, aby došlo ke změnám v hierarchii věřitelů, jež by podpořily financování těchto převodů. Některé členské státy v této skupině požadovaly možnost revize 8% prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu, a to například tak, že by ji nahradil požadavek, aby se na všechny způsobilé závazky splňující MREL, které určitá banka má, vztahovalo sdílení zátěže. Jeden členský stát rovněž navrhl přezkoumat maximální příspěvek z fondu pro řešení krizí ve výši 5 % z prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu banky, který umožňuje směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank.

Členské státy byly skeptické, pokud jde o myšlenku rozšířit *ex ante* absorpci ztrát bank tím, že se umožní, aby se neretailové závazky použitelné pro účely rekapitalizace z vnitřních zdrojů, které se v současné době nepovažují za splňující požadavky MREL, považovaly pro účely plánování řešení krize za způsobilé do 8% prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu jako doplněk k dalším možnostem financování.

Některé členské státy, které návrh podpořily, ale i některé státy, které se vyslovily proti němu, zmínily EDIS jako důležitou likviditní pojistku pro systémy pojištění vkladů. V tomto ohledu bylo poukázáno na potřebu sladit rozhodovací odpovědnost s rozdělením nákladů mezi vnitrostátní a centrální úroveň (stejně jako v jiném kontextu na potřebu sladit správu a řízení v souvislosti s problémy, které by vznikly, pokud by byl MREL stanoven na centrální úrovni, ale odpovědnost za financování systému pojištění vkladů by zůstala na úrovni vnitrostátní). Jiné členské státy však varovaly, že rámec CMDI by neměl být s EDIS propojen, a zdůraznily, že je třeba, aby CMDI fungoval bez společného jištění pojištění vkladů.

Mezi oběma výše uvedenými skupinami členských států se nacházela menší skupina, která uznala, že existují určité problémy, jež byly pro pracovní dokument podnětem, a zůstala otevřená některým z jeho navrhovaných řešení. Některé členské státy považovaly za přínos větší diferenciaci strategií řešení krize, zejména pokud jde o strategii „otevřené“, respektive „zavřené“ banky. Příslibem, který v tomto přístupu spatřují, je přístup k řešení krize pro více bank, avšak s přiměřenějším požadavkem MREL ve srovnání s požadavkem, který vyplývá ze strategie rekapitalizace z vnitřních zdrojů pro otevřenou banku. Tyto členské státy uvedly, že by návrh mohly podpořit pouze tehdy, budou-li splněny určité podmínky. Banky by například měly opustit trh, měly by být upraveny podmínky preventivních opatření systémů pojištění vkladů a měla by být přijata opatření s cílem uzavřít alternativy, které existují ve stávajícím rámci a které bankám umožňují zvolit si nejvýhodnější způsob odchodu z trhu, např. rozhodnout se, zda přednostním věřitelům uloží sdílení zátěže, či nikoli (viz níže). Pokud jde o druh vkladů, které mají být chráněny, byla zmíněna potřeba sladit oblast působnosti s hierarchií věřitelů v případě insolvence, aby se zabránilo porušení zásady, že se žádný věřitel nesmí dostat do méně výhodného postavení. Tyto členské státy mohou být otevřeny využití strategií převodu financovaných systémů pojištění vkladů, avšak nikoli změně 8% prahové hodnoty celkových závazků a kapitálu pro přístup k finančním prostředkům na řešení krize.

Diskuse se dále týkala použití alternativ k rámci pro řešení krize za účelem dosažení podobných výsledků (řešení krize nebo likvidace), ale s odlišným rozdělením ztrát mezi (přednostní) věřitele banky a použité zdroje financování, tj. tzv. způsobů obcházení. Důležitým prvkem rámce, kterým se tato rozhodnutí řídí, jsou pravidla státní podpory pro banky. V listopadu 2020 vyzvala Euroskupina v inkluzivním formátu Komisi, aby rámec státní podpory pro banky obsažený ve sdělení o bankovníctví z roku 2013 přezkoumala. Ačkoli tento proces právě započal, diskuse se zaměřila na potenciál zlepšení rámce pro řešení krize s cílem snížit potřebu státní podpory (podpora na likvidaci).

Panovala značná shoda mezi tím, jak členské státy nahlížely na návrh, a tím, jak vnímají použití alternativ ke směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank. Členské státy se shodly na tom, že tyto alternativy existují. V případě nesouhlasu se jednalo o to, zda jsou využívány ve větší míře v důsledku nedostatků v daném rámci, které je proto třeba napravit, aby se od tohoto využívání odrazovalo. Některé členské státy nepovažovaly za nutné měnit pobídky v daném rámci, ale vyjádřily potřebu odstranit mezery, které v současné době umožňují používání alternativ. Pokud by podpora na likvidaci měla být zachována, požadovaly, aby bylo sdílení zátěže v rámci podpory na likvidaci sladěno s podporou při řešení krize, a to s cílem zachovat rovné podmínky pro banky.

Jiné členské státy se domnívaly, že je třeba obcházení znemožnit, ale uznaly, že část problému vyplývá z nedostatků stávajícího rámce, např. nedostatečného přístupu k financování poskytovanému bankovním sektorem při řešení krize nebo skutečnosti, že definice posouzení veřejného zájmu není dostatečně široká, aby zahrnovala všechny banky, u nichž by řešení krize bylo nezbytné. Názory na to, jak tento problém řešit, se však značně lišily. Některé členské státy se domnívaly, že mezi ukončením způsobů obcházení a zajištěním snadnějšího přístupu k financování převodu při řešení krize existuje přímá vazba, a požadovaly, aby byl přístup k podpoře na likvidaci a využívání alternativních finančních prostředků systému pojištění vkladů podstatně omezen, až bude financování při řešení krize přístupnější. Další členské státy tvrdily, že zvýšení dostupnosti financování poskytovaného bankovním sektorem, a to jak při řešení krize, tak při likvidaci, by rozhodujícím způsobem snížilo potřebu využívat podporu na likvidaci.

Náklady na intervenci z veřejných zdrojů při likvidaci (jako alternativní opatření k systému pojištění vkladů) mohou být rovněž sníženy nástroji převodu podobnými nástroji uvedeným v návrhu (jež mají být použity při řešení krize). Další soubor otázek proto zjišťoval, zda členské státy souhlasí, že pokud jde o sladění sdílení zátěže mezi věřitele při řešení krize a při likvidaci, alternativní opatření k systému pojištění vkladů by neměla podléhat stejnému sladění jako podpora na likvidaci. Kromě toho byly členské státy dotázány, zda se domnívají, že je třeba dosáhnout sladění nad rámec státní podpory, a ve vztahu k jakým prvkům by mělo být využívání alternativ ke směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank ukončeno.

Pouze několik členských států zodpovědělo otázku, zda by z hlediska sdílení zátěže mělo být s alternativními opatřeními a podporou na likvidaci nakládáno stejně, a to zejména ve smyslu, že by tomu tak být nemělo. Některé členské státy, které na uvedenou otázku neodpověděly, nicméně zdůraznily potřebu vyjasnit interakci státní podpory s alternativními opatřeními k systému pojištění vkladů, např. rozdíl v zacházení s preventivními a alternativními opatřeními ve vztahu ke státní podpoře a mezi zacházením se soukromými vs. veřejnými systémy pojištění vkladů, jakož i možnost stanovit v rámci alternativních opatření požadavky na sdílení nákladů.

Pokud jde o to, jaké další změny je třeba řešit v rámci směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank s cílem sladit pobídky mezi řešením krize a likvidací, byla zmíněna strategie řešení krize se zahájením v jednom okamžiku, která vytváří hierarchii věřitelů v rámci skupiny, jež se liší od hierarchie věřitelů založené na právním subjektu, která se uplatňuje v případě insolvence, což vede k odlišnému sdílení zátěže. Jinou navrhovanou myšlenkou bylo explicitně spojit využití podpory na likvidaci a alternativních opatření k systému pojištění vkladů s odchodem banky z trhu. A ještě dalším návrhem bylo zavést v rámci alternativních opatření k systému pojištění vkladů omezení přednosti převoditelných závazků, aby se zabránilo převodům dluhopisů, které by mohly ovlivnit rovné podmínky mezi jejich držiteli.

4. Možná harmonizace postupů likvidace bank

Ve svém druhém pracovním dokumentu předsednictví zvažuje interakci mezi režimem řešení krize s postupy likvidace bank a koncepcí běžného insolvenčního řízení podle směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank. Záměrem je se znovu zamyslet nad dichotomií řešení krize versus likvidace, která byla do rámce směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank v době jejího vytvoření zabudována. Prvky uvedeného rámce byly na této dichotomii založeny a předchozí diskuse v souvislosti s přezkumem rámce CMDI ukázaly významné rozdíly v názorech členských států na některé zásadní otázky týkající se běžných postupů zrušení a likvidace bank. Pracovní dokument má koncepční povahu a neobsahuje odpovědi na praktické otázky, např. na otázku financování při řešení krize a likvidaci a podmínek přístupu k tomuto financování.

Výchozím bodem je myšlenka, že existuje veřejný zájem nejen na řešení krize, ale také na likvidaci bank: „atomistická“ insolvence, která se předpokládá pro nefinanční společnosti, není z důvodu negativních dopadů na finanční stabilitu optimální formou likvidace bank. Pracovní dokument proto navrhuje definovat prvky možného rámce pro likvidaci, jenž bude společný pro všechny členské státy. To by zahrnovalo i) lepší společnou definici likvidace ve směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank, aby bylo jasné, na která vnitrostátní insolvenční řízení se vztahuje, ii) jasně definované minimální prvky a spouštěcí mechanismy běžného postupu likvidace bank a iii) zvláštní pravomoci dohledu použitelné po prohlášení o tom, že je banka v krizové situaci nebo jí krizová situace hrozí, a po definitivním odnětí licence.

Několik členských států souhlasilo s tím, že existuje veřejný zájem na likvidaci, ale tvrdilo, že pokud existuje veřejný zájem, měla by banka zahájit řešení krize. Některé členské státy podpořily použití určitých nástrojů a pravomocí k řešení krize v postupech likvidace bank a odkázaly na zásadu proporcionality. Byly otevřeny dalšímu rozšíření takových nástrojů a postupů v EU, přinejmenším pokud by zůstala otevřena i možnost použít běžné insolvenční řízení. Některé státy uvedly, že je třeba provést další analýzu, která by identifikovala přesné překážky, jež v jejich jurisdikci takovým nástrojům a postupům stojí v cestě. Jiné však shledaly, že běžná insolvenční řízení zavedená v jejich jurisdikcích poskytují dostatečně spolehlivé rámce umožňující bankám, jež jsou v krizové situaci nebo jim krizová situace hrozí, spořádaný odchod z trhu. Některé státy se vyslovily se proti další harmonizaci vnitrostátních rámců pro likvidaci a proti uplatnění nástrojů podobných jako při řešení krize ve svých vnitrostátních rámcích pro likvidaci. Poukazovaly na právní – a někdy i ústavní – překážky, které brání zavedení správních pravomocí mimo rámec řešení krize.

Koncept posouzení veřejného zájmu, používaný ve stávajícím rámci jako rozcestí oddělující řešení krize banky od její likvidace, byl členskými státy obecně vnímán jako správný přístup. Tato dichotomie byla považována za důležitou. Ačkoli stávající přístup k posouzení veřejného zájmu byl, jako v předchozích diskusích na různých fórech, některými členskými státy považován za přístup vyžadující určité úpravy pro zajištění soudržnosti, předvídatelnosti a transparentnosti, tyto členské státy v různé míře podpořily rozšíření oblasti působnosti řešení krize (oproti rozšíření veřejného zájmu na likvidaci).

Upřesnění definice likvidace ve směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank získalo širokou podporu, stejně jako cíl odchodu z trhu po negativním posouzení veřejného zájmu. Názory na to, co by mělo vést k odchodu z trhu, se však lišily. Je třeba dále analyzovat, jak dosáhnout jasného seznamu postupů, které se v jednotlivých jurisdikcích považují za postupy likvidace, a jaké by měly být společné spouštěcí mechanismy pro insolventci. Byla vyjádřena potřeba ponechat možnost soudního řízení otevřenou, neboť to někdy přináší výhody oproti správnímu přístupu, např. pokud jde o právní jistotu nebo možnost koordinované insolvence u holdingů, které zahrnují jak banky, tak i nebankovní společnosti. Pokud jde o vazbu na odnětí bankovní licence, většina členských států zdůraznila, že tento postup by neměl být automatický a že je nutné zachovat související diskreční pravomoci orgánů dohledu, které jsou nezbytné k zajištění včasného, avšak pořádaného odchodu z trhu. Několik států uvedlo, že odnětí bankovní licence je v jejich členském státě jediným aktivačním mechanismem pro insolventci bank.

Návrh zakotvit pořádaný odchod banky z trhu jako explicitní cíl řešení krize, navíc ke stávajícím pěti cílům řešení krize bank podle článku 31 směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, se setkal s obecnou skepsí. Některé členské státy se domnívaly, že je to v rozporu s jinými cíli řešení krize, a zejména s některými strategiemi řešení krize, tj. s rekapitalizací „otevřené banky“ z vnitřních zdrojů. Jiné potřebu tohoto opatření zpochybňovaly, jelikož v současnosti neexistují žádné překážky, které by orgánům příslušným k řešení krize bránily řídit odchod banky z trhu. Bylo poukázáno na to, že i velmi malá banka by měla být způsobilá pro soudní reorganizační opatření.

V pracovním dokumentu se navrhuje vybavit příslušné orgány / orgány příslušné k řešení krize dalšími pravomocemi, které se uplatní na banky, které jsou v krizové situaci nebo jimž krizová situace hrozí, a jež by byly likvidovány. To by zahrnovalo pravomoci jmenovat členy zvláštního vedení, používat nástroje převodu činnosti a oddělení aktiv a iniciovat postupnou likvidaci s cílem lépe vyhovět veřejnému zájmu na řádném postupu. Členské státy však obecně považovaly pravomoci stanovené stávajícím rámcem za dostatečné. Jako alternativu jeden členský stát navrhl, aby byla zajištěna lepší koordinace mezi zúčastněnými orgány v případě, že se blíží prohlášení o tom, že je určitá banka v krizové situaci nebo jí krizová situace hrozí. Tím by se zajistilo, že v okamžiku, kdy příslušný orgán prohlásí určitou banku za banku, která je v krizové situaci nebo jí krizová situace hrozí, bude orgán příslušný k řešení krize připraven.

5. Témata související se snižováním rizik v bankovním sektoru

Během slovinského předsednictví byla zahájena práce na dvou legislativních návrzích, které budou mít po jejich přijetí zásadní dopad na snížení rizik v bankovním systému EU: balíček opatření proti praní peněz, který Komise předložila v červenci, a balíček předpisů týkající se kapitálových požadavků, který byl předložen v říjnu. Předsednictví o obou návrzích okamžitě zahájilo jednání v Radě. Kromě toho Rada dne 9. listopadu 2021 schválila směrnici o správcích úvěru a obchodnících s úvěry, kterou spolunormotvůrci vyjednali během portugalského předsednictví a jejímž cílem je podpořit rozvoj sekundárních trhů s úvěry se selháním. Směrnice vstoupí v platnost do konce tohoto roku.

6. Závěrečné poznámky

Předsednictví vyzývá Radu, aby v zájmu dalšího pokroku práce v dané oblasti vzala tuto zprávu na vědomí.

Francouzské předsednictví se vyzývá, aby navázalo na dosažený pokrok a v práci na posílení bankovní unie pokračovalo.
