

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 8. listopadu 2017

ke změnám unijního rámce kapitálových požadavků pro úvěrové instituce a investiční podniky

(CON/2017/46)

(2018/C 34/05)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 2. a 20. února 2017 žádosti Rady Evropské unie a Evropského parlamentu o stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 575/2013, pokud jde o pákový poměr, ukazatel čistého stabilního financování, požadavky na kapitál a způsobilé závazky, úvěrové riziko protistrany, tržní riziko, expozice vůči ústředním protistranám, expozice vůči subjektům kolektivního investování, velké expozice, požadavky na podávání zpráv a zveřejňování informací, a kterým se mění nařízení (EU) č. 648/2012⁽¹⁾ (dále jen „navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích“).

Dne 17. a 20. února 2017 obdržela ECB žádosti Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o stanovisko k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2013/36/EU, pokud jde o osvobozené subjekty, finanční holdingové společnosti, smíšené finanční holdingové společnosti, odměňování, opatření a pravomoci v oblasti dohledu a opatření na zachování kapitálu⁽²⁾ (dále jen „navrhované změny směrnice o kapitálových požadavcích“).

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

Obecné připomínky

ECB podporuje souhrn reformních opatření v oblasti bankovníctví, který připravila Komise a který do unijních právních předpisů zavede významné prvky programu globální regulatorní reformy. Očekává se, že návrh Komise zásadně posílí systém regulace, čímž přispěje ke snížení rizik v bankovním sektoru. Tento pokrok ve snižování rizik umožní, aby se souběžně a odpovídajícím způsobem docílilo pokroku, pokud se týká sdílení rizik.

Předmětem tohoto stanoviska jsou otázky, které mají pro ECB zásadní význam a které jsou rozděleny do dvou oddílů: 1) změny stávajícího unijního rámce pro regulaci a dohled a 2) provádění mezinárodních standardů dohledu.

⁽¹⁾ COM(2016) 850 final.

⁽²⁾ COM(2016) 854 final.

1. Změny stávajícího unijního rámce pro regulaci a dohled

1.1. Vylepšení pilíře 2

1.1.1. Navrhované změny provádění požadavků pilíře 2 rámce Basel III ⁽¹⁾ ve směrnici o kapitálových požadavcích ⁽²⁾ usilují o dosažení většího sblížení dohledu v rámci Unie tím, že jednoznačněji vymezují prvky kapitálové struktury a zavádějí pokyny k dodatečným kapitálovým požadavkům v rámci pilíře 2, jakož i tím, že zásadně zpřísňují podmínky, za kterých mohou příslušné orgány v této souvislosti vykonávat své pravomoci v oblasti dohledu.

1.1.2. I když ECB obecně podporuje sblížení dohledu, domnívá se, že návrh na vypracování regulačních technických norem pro dodatečné kapitálové požadavky není vhodným nástrojem k dosažení tohoto cíle.

Za prvé, požadavky v rámci pilíře 2 jsou specifické pro jednotlivé instituce, což vyžaduje, aby příslušné orgány používaly svůj úsudek v oblasti dohledu. Tím, že se bude pouze vycházet z regulačních technických norem Evropského orgánu pro bankovnínictví (EBA) nebo tím, že se tyto normy použijí pro části rizikových prvků, se nedosáhne přístupu založeného na rizicích, jenž bude specifický pro jednotlivé instituce a jenž zohlední různorodost rizikových profilů institucí, a navíc se příslušným orgánům znemožní, aby včas reagovaly na vývoj v oblasti rizik a v příslušném odvětví.

Za druhé, obecné pokyny EBA ke společným postupům a metodice pro proces dohledu a hodnocení orgány dohledu (SREP) ⁽³⁾ již v současné době tvoří jednotnou základnu pro konzistentní provádění SREP v Unii, přičemž SREP umožňují přiměřenou míru úsudku v oblasti dohledu, který lze doplnit použitím vzájemného hodnocení EBA. V posledních letech se konvergence podstatně zlepšila spolu s provedením těchto obecných pokynů ⁽⁴⁾ a s provedením metodiky SREP vypracované ECB, která je jednotně uplatňována v rámci jednotného mechanismu dohledu ⁽⁵⁾.

S ohledem na tento pozitivní vývoj se ECB domnívá, že stávající rámec je dostatečný a že jednotný trh bude, pokud se týká konvergence, i nadále profitovat ze stávajících nástrojů, které mohou být případně doplněny o další použití vzájemného hodnocení EBA.

1.1.3. Navrhované změny směrnice o kapitálových požadavcích kromě toho zakotvují právo úvěrových institucí, nikoli orgánů dohledu v rámci určitých limitů rozhodovat o složení kapitálu drženého za účelem splnění požadavků pilíře 2 a vylučují možnost stanovení požadavků pilíře 2 tak, aby byly splněny v plném rozsahu pomocí kmenového kapitálu tier 1. ECB má za to, že orgány dohledu by měly mít i nadále právo určovat požadavek na složení dodatečného kapitálu a vyžadovat, aby požadavky na dodatečný kapitál byly splněny pouze pomocí kmenového kapitálu tier 1. Z obezřetnostního hlediska je třeba uvést, že bankovní krize a nedávné události na trhu ukázaly, že například s nástroji vedlejšího kapitálu tier 1 mohou být spojeny značné problémy, neboť schopnost těchto nástrojů absorbovat ztráty není taková jako v případě kmenového kapitálu tier 1 a náklady na tyto nástroje by ještě více ohrozily ziskovost úvěrových institucí. Od doby, kdy převzala úkoly v oblasti obezřetnostního dohledu, ECB postupovala v praxi tak, že vyžadovala splnění požadavků pilíře 2 pomocí kmenového kapitálu tier 1. Povinností splňovat kapitálové rezervy pouze pomocí kmenového kapitálu tier 1 legislativní orgány Unie stanovily, že upřednostňují kapitál nejlepší kvality. Změna této praxe by snížila předvídatelnost pro úvěrové instituce, jakož i způsobila nerovné podmínky.

⁽¹⁾ K dispozici na internetových stránkách Banky pro mezinárodní platby (BIS) www.bis.org

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Viz obecné pokyny Evropského orgánu pro bankovnínictví EBA/GL/2014/13 ze dne 19. prosince 2014 ke společným postupům a metodikám procesu dohledu a hodnocení orgány dohledu (SREP).

⁽⁴⁾ Viz zpráva EBA *Report on the convergence of supervisory practices* (EBA-Op-2016-11), 14. července 2016, k dispozici na internetových stránkách EBA www.eba.europa.eu

⁽⁵⁾ Na základě čl. 4 odst. 1 písm. f) nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. L 287, 29.10.2013, s. 63) (nařízení o jednotném mechanismu dohledu). ECB provádí proces dohledu a za tím účelem vymezila jednotnou metodiku SREP, viz zejména Příručka ECB k bankovnímu dohledu z listopadu 2014, která je k dispozici na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu. V důsledku toho se značně zvýšila konzistentnost dodatečných požadavků ukládaných významným úvěrovým institucím. Konkrétně pokud se týká významných úvěrových institucí v rámci jednotného mechanismu dohledu, korelace mezi celkovým hodnocením SREP a kapitálovými požadavky se zvýšila z 26 % před rokem 2014 na 76 % v roce 2016 (viz strana 44 metodické příručky SREP jednotného mechanismu dohledu z roku 2016 (2016 SSM SREP methodology booklet), k dispozici na internetových stránkách bankovního dohledu ECB www.bankingsupervision.europa.eu).

- 1.1.4. Zatímco zavedení jednotného základu pro uložení doporučené výše kapitálu napomůže konzistentnímu provádění tohoto doporučení v rámci Unie, má ECB za to, že navrhované změny směrnice o kapitálových požadavcích by měly jednoznačně odrážet nutnou flexibilitu při stanovování doporučené výše kapitálu v rámci pilíře 2. Měl by být zejména zohledněn vztah mezi prahovou hodnotou zátěžového testu a stanovením doporučené výše kapitálu v rámci pilíře 2. Vzhledem k tomu, že zátěžové testy v oblasti dohledu slouží jako výchozí bod pro stanovení doporučené výše kapitálu v rámci pilíře 2, měly by navrhované změny směrnice o kapitálových požadavcích v souladu se současnými mezinárodními osvědčenými postupy rovněž umožňovat, aby příslušné orgány při zátěžových testech všech úvěrových institucí uplatňovaly pevnou prahovou hodnotu, která může být nižší než celkové kapitálové požadavky SREP. Flexibilita, pokud se týká použití pevné prahové hodnoty, by měla být k dispozici stále. Použití celkových kapitálových požadavků SREP by kromě toho mělo být uzpůsobeno metodice použité v zátěžovém testu. Použití prahové hodnoty pro celkové kapitálové požadavky SREP při nepříznivém scénáři zátěžového testu například vyžaduje použití přístupu dynamické rozvahy. V navrhovaných změnách směrnice o kapitálových požadavcích by kromě toho mělo být zakotveno ustanovení o přezkumu po uplynutí doby tří let.
- 1.1.5. Dále by měl být objasněn způsob, jakým doporučená výše kapitálu v rámci pilíře 2 působí na požadavky kombinovaných kapitálových rezerv. Zejména je třeba zamezit možnému rozporu s cílem proticyklické kapitálové rezervy. To vyžaduje vypuštění odkazu na řešení „cyklických ekonomických výkyvů“ jakožto cíle doporučené výše kapitálu v rámci pilíře 2. Ačkoli by nemělo docházet k žádnému přesahu mezi doporučenou výší kapitálu v rámci pilíře 2 a požadavky v rámci pilíře 2, musí navrhované změny směrnice o kapitálových požadavcích kromě toho objasnit, že v situaci, kdy zátěžový test rozpozná další druhy úvěrového rizika v hypotetické situaci a tyto druhy rizika jsou součástí požadavků v rámci pilíře 2, mají příslušné orgány i nadále možnost použít opatření za účelem řešení těchto rizik v doporučené výši kapitálu v rámci pilíře 2.
- 1.1.6. Navrhované změny směrnice o kapitálových požadavcích omezují pravomoc příslušných orgánů vyžadovat, aby jim úvěrové instituce poskytly dodatečné či častější informace. Ačkoli ECB v plném rozsahu podporuje cíl zamezit zdvojenému vykazování a snížit náklady na vykazování, je možnost vyžadovat podrobné údaje ad hoc naprosto zásadní pro řádné posouzení rizikového profilu úvěrových institucí například pro účely SREP. Tato rizika je obtížné v plném rozsahu zachytit předem prostřednictvím harmonizovaného výkaznictví, a to zejména s ohledem na způsob, jakým se činnost a rizika úvěrových institucí vyvíjejí. Příslušné orgány budou muset kromě toho vždy shromažďovat dodatečné podrobné informace, aby dostatečně posoudily silné a slabé stránky úvěrových institucí, pokud se týká konkrétních rizik nebo tříd aktiv, např. ve vztahu k nespláceným úvěrům. ECB se proto domnívá, že tato omezení by měla být z navrhovaných změn směrnice o kapitálových požadavcích vypuštěna.
- 1.1.7. Příslušné orgány by měly být oprávněny ukládat kapitálové požadavky vždy, když úrokové riziko vyvolává podstatné obavy, a nikoli jen v případě, když rizika přesáhnou určitou předem vymezenou prahovou hodnotu. Navrhovaný mandát EBA, který spočívá ve vymezení určitých pojmů pro účely přezkumu expozice úvěrových institucí vůči úrokovému riziku vyplývajícímu z investičního portfolia, nabízí konečný výčet okolností, za nichž jsou v důsledku možných změn úrokových sazeb vyžadována opatření dohledu⁽¹⁾. ECB má za to, že příslušným orgánům by při ukládání opatření dohledu měla být dána větší flexibilita.
- 1.1.8. Navrhované změny směrnice o kapitálových požadavcích vyžadují, aby příslušné orgány před přijetím dodatečných kapitálových požadavků konzultovaly orgány příslušné k řešení krize⁽²⁾. Ačkoli ECB podporuje cíl spočívající v dosažení účinné spolupráce s orgány příslušnými k řešení krize, návrh na formální konzultaci s orgány příslušnými k řešení krize před stanovením dodatečných kapitálových požadavků nebo před vydáním pokynů ve smyslu směrnice o kapitálových požadavcích by se v praxi ukázal jako zbytečně zatěžující a formalistický, aniž by tím došlo ke zlepšení podstaty stávajících ujednání. Stávající memorandum o porozumění mezi ECB a Jednotným výborem pro řešení krizí⁽³⁾, které bylo poprvé provedeno v souvislosti s vypracováním rozhodnutí SREP v roce 2016, kromě toho již nyní zajišťuje účinnou spolupráci. S ohledem na nezávaznou povahu doporučení výše kapitálu by k rozhodnutí o vydání tohoto doporučení mělo docházet mimo rámec společných rozhodnutí, přičemž by mělo podléhat pouze výměně informací mezi členy kolegia.

⁽¹⁾ Viz navrhovaný nový čl. 98 odst. 5a) směrnice o kapitálových požadavcích.

⁽²⁾ Viz navrhovaný nový článek 104c směrnice o kapitálových požadavcích.

⁽³⁾ *Memorandum of understanding between the Single Resolution Board and the European Central Bank of 22 December 2015 in respect of cooperation and information Exchange*, k dispozici na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu

1.2. Interakce mikrobezpečnostních a makrobezpečnostních pravomocí

ECB v obecné rovině podporuje, aby byl pilíř 2 jakožto nástroj odstraněn ze souboru makrobezpečnostních nástrojů, avšak znovu opakuje své stanovisko, že odstranění požadavků pilíře 2 by nemělo vést k tomu, že orgány nebudou mít k plnění svého mandátu a dosažení svých politických cílů dostatečné nástroje⁽¹⁾. ECB tedy podporuje navrhované vypuštění požadavků pilíře 2 ze souboru makrobezpečnostních nástrojů pouze za podmínky, že soubor nástrojů bude rozšířen a že bude zaručena jeho funkčnost. Funkční a účinný makrobezpečnostní rámec je zvláště významný v měnové unii, v níž je makrobezpečnostní politiky zapotřebí k řešení nerovnováhy specifické pro určitou zemi nebo pro určitý sektor, čímž hraje klíčovou doplňkovou úlohu při řešení různorodosti finančních a obchodních cyklů v rámci členských států, a tím napomáhá udržovat integritu jednotného trhu a zaručovat finanční stabilitu. Zároveň by přepracovaný rámec neměl podporovat taková rozhodnutí, která by mohla zvýšit riziko roztržítelnosti trhu a bránit konsolidaci bankovního systému.

V obecnější rovině ECB zdůrazňuje význam důkladného makrobezpečnostního hodnocení, jak již uvedla ve svém příspěvku ke konzultaci Evropské komise k přezkumu unijního rámce makrobezpečnostní politiky. Pokud se týká zlepšení funkční účinnosti makrobezpečnostního rámce, je třeba přednostně provést minimálně následující úpravy stávajícího rámce. Za prvé, stávající hierarchie pořadí aktivačního mechanismu (tzv. „pecking order“) by měla být zrušena. Tato hierarchie nepříznivě motivuje, pokud se týká výběru nástrojů, a vede k upřednostňování nečinnosti. Za druhé, široká škála oznamovacích a aktivačních postupů pro přijímání makrobezpečnostních opatření by měla být sjednocena, zjednodušena a harmonizována. To by mimo jiné zahrnovalo zavedení jednotného a zjednodušeného aktivačního postupu pro použití makrobezpečnostních nástrojů uvedených v článku 458 nařízení o kapitálových požadavcích⁽²⁾ a harmonizaci aktivačních postupů pro různé kapitálové rezervy způsobem, který by makrobezpečnostním orgánům umožňoval jednat účinně, efektivně a včas. V této souvislosti je třeba rovněž zvážit změny pravidel týkajících se kapitálové rezervy vytvářené jinými systémově významnými institucemi a kapitálové rezervy pro krytí systémového rizika, aby se vyjasnil obecný účel těchto rezerv, a tím odstranilo překrývání a zvýšila účinnost jejich používání ze strany dotčených orgánů. Za třetí, postup vymezený v čl. 136 odst. 3 směrnice o kapitálových požadavcích by měl být zjednodušen tak, že každý pověřený orgán každé čtvrtletí posoudí příslušnou sazbu proticyklické kapitálové rezervy, avšak tuto sazbu stanoví či opětovně stanoví pouze tehdy, došlo-li ke změně intenzity cyklických systémových rizik. V této souvislosti by měly být rovněž změněny postupy pro oznamování sazby proticyklické kapitálové rezervy tak, aby pověřené orgány členských států, které se účastní jednotného mechanismu dohledu, byly povinny informace uvedené v čl. 136 odst. 7 písm. a) až g) směrnice o kapitálových požadavcích oznamovat rovněž ECB. V neposlední řadě je třeba uvést, že ECB považuje za naprosto zásadní, aby rámec makrobezpečnostní politiky byl revidován pravidelně, při čemž by zohledňoval vývoj analytického rámce i praktické zkušenosti s prováděním příslušné politiky. V této souvislosti by mělo být rovněž zavedeno ustanovení o komplexním přezkumu makrobezpečnostního rámce v následujících třech letech, včetně rozsahu a přiměřenosti souboru nástrojů.

1.3. Upuštění od obezpečnostních požadavků na přeshraniční úrovni

1.3.1. ECB obecně podporuje zavedení možnosti, aby příslušný orgán upustil od uplatňování obezpečnostních požadavků na individuálním základě ve vztahu k dceřinému podniku, jehož ústředí se nachází v jiném členském státě než mateřský podnik, neboť tato možnost je v souladu se zřízením jednotného mechanismu dohledu a bankovní unie.

1.3.2. Dodatečné obezpečnostní záruky a technické úpravy by mohly řešit případné obavy ohledně finanční stability, které vyplývají z uplatňování tohoto mechanismu výjimek na bankovní unii, která je stále dokončována. Konkrétně by mohly být zavedeny následující dvě dodatečné podmínky pro to, aby dceřiné podniky mohly výjimku využít: a) dceřiné podniky způsobilé pro výjimku nesmí samy o sobě překročit určitou prahovou hodnotu, např. prahové hodnoty pro význam vymezené v nařízení o jednotném mechanismu dohledu; a b) výjimka by měla být omezena spodní hranicí 75 %, tj. minimální požadavek na kapitál lze snížit maximálně z 8 % na 6 % celkového objemu rizikové expozice. V tomto směru by záruka byla zapotřebí pouze ve vztahu k vyšší kapitálových požadavků, od jejichž uplatňování bylo skutečně upuštěno. ECB dále doporučuje, aby byly tyto podmínky přezkoumány tři roky po jejich vstupu v platnost, přičemž by se mělo zejména zvážit, zda by měla být spodní hranice dále snížena s ohledem na vývoj bankovní unie.

⁽¹⁾ Viz dokument *ECB contribution to the European Commission's consultation on the review of the EU macroprudential policy framework* ze dne 12. prosince 2016, který je k dispozici na internetových stránkách ECB www.ecb.europa.eu

⁽²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezpečnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1).

- 1.3.3. Navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích by navíc měly vyjasnit, že záruka mateřského podniku vůči dceřinému podniku se musí přiměřeně odrážet v obezřetnostních požadavcích k úvěrovému riziku, které se na tento mateřský podnik vztahují. Mateřský podnik by zejména měl mít 100 % hlasovacích práv v dceřiném podniku.
- 1.3.4. V neposlední řadě by měla být zavedena vhodná přechodná opatření pro provádění přeshraniční výjimky z kapitálových požadavků, která by měla zohlednit předpokládaný další pokrok v oblasti bankovní unie nastíněný Komisí ve sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o dokončení bankovní unie⁽¹⁾ (dále jen „sdělení o dokončení bankovní unie“).

1.4. *Provedení mezinárodního standardu účetního výkaznictví 9 (IFRS 9)*

Navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích obsahují období postupného zavádění pro opravné položky ve výši očekávaných úvěrových ztrát ve smyslu IFRS 9⁽²⁾ s cílem zmírnit dopad IFRS 9 na regulační kmenový kapitál tier 1 úvěrových institucí⁽³⁾. ECB doporučuje, aby přechodné období pro IFRS 9 začalo dne 1. ledna 2018 s postupným lineárním zaváděním⁽⁴⁾. V této souvislosti ECB vybízí předsednictví Rady, aby zrychleně schválilo legislativu provádějící přechodná ustanovení pro IFRS 9.

Kromě toho by bylo vhodnější, aby se postupné zavádění vztahovalo pouze na počáteční snížení kmenového kapitálu tier 1 dne 1. ledna 2018 (statický přístup), a nikoli na očekávanou výši ztráty vypočtenou podle IFRS 9 k příslušnému dni vykazování v rámci přechodného období (dynamický přístup), neboť uplatněním dynamického přístupu by se ve skutečnosti zpozdílo uplatňování IFRS 9 v plném rozsahu⁽⁵⁾.

S cílem zamezit dvojímu zohlednění částek přidaných zpět do kmenového kapitálu tier 1 ECB doporučuje během přechodného období provést opravy u všech částí nařízení o kapitálových požadavcích, které předpokládají snížení kmenového kapitálu tier 1, tj. u částek přidaných zpět do kapitálu tier 2, u neodečtených odložených daňových pohledávek a u snížení výše expozice u standardizovaného přístupu k úvěrovému riziku, pákového poměru a rámce velkých expozic.

Přechodná opatření by měla být pro všechny instituce povinná; jinak by instituce, které uplatní výjimku, mohly nutit jiné instituce, aby se rovněž předfinancovaly, což by bylo v rozporu s podstatou celé věci, již je dát institucím více času k tomu, aby se při přechodu na IFRS 9 přizpůsobily počátečnímu snížení kmenového kapitálu tier 1.

1.5. *Dodatečná snížení a úpravy kmenového kapitálu tier 1*

ECB vítá vyjasnění Komise, pokud jde o oblast působnosti čl. 104 odst. 1 písm. d) směrnice o kapitálových požadavcích a čl. 16 odst. 2 písm. d) nařízení o jednotném mechanismu dohledu, jak je uvedeno ve zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o jednotném mechanismu dohledu zřízeném podle nařízení (EU) č. 1024/2013 (dále jen „zpráva o jednotném mechanismu dohledu“)⁽⁶⁾, a zejména potvrzení, že příslušné orgány mohou vyžadovat, aby úvěrová instituce uplatnila zvláštní úpravy (odpočty, filtry nebo podobná opatření) při výpočtu kapitálu, pokud se účetní postup, který úvěrová instituce uplatňuje, nepovažuje z hlediska dohledu za obezřetný. ECB je toho názoru, že v zájmu právní jistoty by toto vyjasnění mělo být zahrnuto přímo do textu směrnice o kapitálových požadavcích.

1.6. *Zprostředkující mateřský podnik v EU*

ECB vítá požadavek, aby bankovní skupiny ze třetí země, které mají dvě či více institucí v Unii, měly zprostředkující mateřský podnik v EU usazený v Unii za předpokladu, že jsou splněna určitá kritéria nebo jsou překročeny prahové hodnoty týkající se velikosti⁽⁶⁾, neboť to umožní orgánu dohledu na konsolidovaném základě posoudit rizika a finanční zdraví celé bankovní skupiny v Unii a uplatnit obezřetnostní požadavky na konsolidovaném základě.

⁽¹⁾ COM(2017) 592 final.

⁽²⁾ Viz Rada pro mezinárodní standardy účetního výkaznictví, IFRS 9 Finanční nástroje (2014), k dispozici na www.ifrs.org

⁽³⁾ Viz navrhovaný nový článek 473a nařízení o kapitálových požadavcích.

⁽⁴⁾ V souladu s navrhovaným novým odstavcem 96 A dokumentu Basel III, viz dokument BCBS *Standards: Regulatory Treatment of accounting provisions – interim approach and transitional arrangements*, březen 2017, k dispozici na internetových stránkách BIS www.bis.org. Na základě tohoto odstavce jsou procentní podíly za každý rok stanoveny rovnoměrně.

⁽⁵⁾ COM(2017) 591 final.

⁽⁶⁾ Viz navrhovaný nový článek 21b směrnice o kapitálových požadavcích.

Určité aspekty navrhovaných změn směrnice o kapitálových požadavcích je však třeba v zájmu zamezení regulatorní arbitráže dále objasnit. Za prvé, požadavek by se měl vztahovat na úvěrové instituce i pobočky ze třetích zemí (tj. i v případech, kdy skupina ze třetí země vykonává svou činnost v Unii částečně či zcela prostřednictvím poboček). Za druhé, jakmile je zprostředkující mateřský podnik v EU zřízen, mělo by být vyžadováno, aby stávající pobočky téže bankovní skupiny ze třetí země, jež překročí určitou prahovou hodnotu, byly opětovně zřízeny jako pobočky úvěrové instituce s povolením v Unii s cílem zamezit možnostem regulatorní arbitráže, neboť dohled nad pobočkami ze třetích zemí není harmonizován. V dlouhodobějším horizontu je rovněž důležité harmonizovat regulatorní a dohledový rámec pro pobočky ze třetích zemí v Unii. Za třetí, ať už je zprostředkující mateřský podnik v EU zřízen jako finanční holdingová společnost, smíšená finanční holdingová společnost nebo jako úvěrová instituce, je třeba zajistit, aby rámec pro stanovení dohledu na konsolidovaném základě nevedl k nepřiměřenému výsledku, který by mohl narušit výkon účinného a efektivního dohledu ze strany příslušných orgánů, které vykonávají dohled na subjekty, jež náleží do skupiny ze třetí země, na individuálním základě. Je-li zprostředkující mateřský podnik v EU zřízen jako úvěrová instituce, je tedy třeba v zájmu vytvoření rovných podmínek zvážit zavedení kritéria podobného kritériu stanovenému v čl. 111 odst. 5 směrnice o kapitálových požadavcích, jež se v současné době vztahuje na finanční holdingové společnosti a smíšené finanční holdingové společnosti. Kromě toho je třeba vyjasnit oblast působnosti a postupy spjaté s prováděním čl. 111 odst. 5 směrnice o kapitálových požadavcích. Za čtvrté, v případě rozporu mezi právními předpisy třetí země a požadavkem na jediný zprostředkující mateřský podnik v EU, který by mohl bránit nebo nepřiměřeně komplikovat splnění požadavku na zprostředkující mateřský podnik v EU, by měla být zvážena možnost zavedení výjimky, kterou by se příslušným orgánům umožnilo ve výjimečných případech na základě uvážení povolit zřízení dvou zprostředkujících mateřských podniků v EU (nebo povolit vyčlenění určitých subjektů z jediného zprostředkujícího mateřského podniku v EU). V takovém případě by prahová hodnota pro požadavek na zprostředkující mateřský podnik v EU měla být uplatňována na úrovni celé skupiny ze třetí země před tím, než dojde k použití uvážení, tak aby použití uvážení nevedlo k obcházení prahových hodnot rozhodných pro zřízení zprostředkujícího mateřského podniku v EU, jak je stanoveno v navrhovaných změnách směrnice o kapitálových požadavcích.

1.7. *Proporcionalita podávání zpráv*

Pokud se týká zpravodajské povinnosti menších institucí, ECB v obecné rovině podporuje proporcionální přístup. V určitých případech by se na menší instituce měla vztahovat zjednodušená zpravodajská povinnost v závislosti na jejich velikosti, složitosti a rizikovitosti.

Navrhované snížení frekvence podávání zpráv malými úvěrovými institucemi pro regulatorní účely⁽¹⁾ zabraňuje tomu, aby příslušné orgány mohly nad těmito institucemi vykonávat náležitý dohled⁽²⁾. Podávání zpráv pro regulatorní účely je velmi významné, neboť se řadí mezi nejdůležitější zdroje informací pro průběžný dohled nad menšími institucemi. Dostupnost náležitých informací příslušným orgánům umožňuje upravit intenzitu opatření v oblasti dohledu ve vztahu k těmto institucím. I když by snížení frekvence podávání zpráv snížilo náklady na plnění zpravodajské povinnosti vynakládané menšími úvěrovými institucemi z hlediska lidských zdrojů, je nepravděpodobné, že by se tím snížila zátěž z hlediska IT, protože menší instituce by i tak musely zavést náležité informační systémy a většina těchto nákladů byla již vynaložena.

Namísto snížení frekvence podávání zpráv pro regulatorní účely ECB navrhuje upravit rozsah podávání zpráv ze strany menších institucí, jakmile EBA posoudí finanční dopad prováděcího nařízení Komise (EU) č. 680/2014⁽³⁾ na úvěrové instituce, pokud se týká nákladů na dodržování tohoto nařízení a výhod vyplývajících z tohoto nařízení pro dohled⁽⁴⁾.

V rámci nařízení o kapitálových požadavcích by mělo být konzistentní uplatňování zásady proporcionality uznáno systematictější. Je třeba identifikovat konkrétní případy, kde by proporcionálnější přístup mohl snížit náklady na dodržování nařízení, aniž by to narušovalo obezřetnostní dohled. Proporcionálnější přístup by mohl být rovněž zakotven zejména v oblasti způsobu vnitřního řízení, úpravy spolehlivosti a odborné způsobilosti, odměňování a zveřejňování.

⁽¹⁾ Viz navrhovaný nový čl. 99 odst. 4, čl. 101 odst. 5, čl. 394 odst. 3 a čl. 430 odst. 1 nařízení o kapitálových požadavcích.

⁽²⁾ Tento návrh by měl dopad na přibližně 80 % méně významných institucí.

⁽³⁾ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 680/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se stanoví prováděcí technické normy, pokud jde o podávání zpráv institucí pro účely dohledu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 (Úř. věst. L 191, 28.6.2014, s. 1).

⁽⁴⁾ Viz navrhovaný nový čl. 99 odst. 7 nařízení o kapitálových požadavcích.

1.8. *Automatická omezení výnosů k rozdělení*

Pokud jde o navrhované změny směrnice o kapitálových požadavcích týkající se nejvyšší částky výnosů k rozdělení, ECB vítá vyjasnění struktury kapitálu. ECB kromě toho navrhuje, že do nejvyšší částky výnosů k rozdělení by měly být zahrnuty všechny předběžné/výroční zisky, které dosud nebyly zahrnuty do kmenového kapitálu tier 1 (bez již vyplacených výnosů), a nikoli jen zisky vytvořené od posledního rozdělení zisku. Zaměření se na poslední rozdělení zisku nebo výplatu omezuje zisky, které lze pro výpočet nejvyšší částky výnosů k rozdělení použít. Úvěrové instituce často přijímají rozhodnutí o výplatě kupónů, dividend a prémie ve více termínech. Čím častěji úvěrová instituce rozhoduje o rozdělení zisku nebo jej vyplácí, tím kratší je doba, po kterou jsou vytvářeny zisky, i nižší výše zisku, který lze použít při výpočtu nejvyšší částky výnosů k rozdělení. Toto omezení není důvodné, pokud vytvořené předběžné/výroční zisky, které ještě nejsou zahrnuty do kmenového kapitálu tier 1, jsou vyšší než již rozdělený zisk.

1.9. *Úvěrové riziko a úvěrové riziko protistrany*

1.9.1. Zatímco právní předpisy na úrovni 2 komplexně objasnily modelování ve vztahu k úvěrovému, tržnímu a operačnímu riziku, tyto specifikace stále chybějí ve vztahu k úvěrovému riziku protistrany. ECB doporučuje pozměnit nařízení o kapitálových požadavcích tak, aby ukládalo orgánu EBA vypracovat regulační technické normy se specifickými kritérii hodnocení pro metodu interního modelu (IMM) a pro metodu pokročilé úvěrové úpravy v ocenění (A-CVA). Tyto regulační technické normy by měly podrobněji vymezit posouzení významu pro modelové změny a rozšíření pro IMM i A-CVA. V neposlední řadě by mělo být vloženo ustanovení, které by vyžadovalo, aby úvěrové instituce získaly od příslušných orgánů souhlas s použitím přístupu A-CVA.

1.9.2. Úvěrové instituce, které již provedly IMM, tuto metodu nepoužívají výhradně a pro výpočet některých svých expozic používají jiné (nikoli interní) metody. To vyvolává obavy v tom směru, že velký počet úvěrových institucí nemusí být schopno splňovat požadavek, že IMM nelze používat v kombinaci s jinými metodami. Za tímto účelem by mělo být nařízení o kapitálových požadavcích změněno tak, aby úvěrovým institucím umožňovalo získat povolení k stálému částečnému používání IMM pro úvěrové riziko protistrany, stejně jako tak mohou činit v případě jiných druhů rizika.

1.9.3. Stávající pravidla nařízení o kapitálových požadavcích pro stanovení parametru splatnosti by měla být rozšířena tak, aby se vztahovala i na expozice z titulu derivátových transakcí a obchodů zajišťujících financování (SFT) a na transakce bez stanoveného termínu splatnosti.

1.9.4. Definice dohledové delty, kterou Komise navrhuje pro nový standardizovaný přístup k měření expozic úvěrového rizika protistrany, by měla být uvedena do souladu s matematicky správnými standardy Basilejského výboru pro bankovní dohled.

1.10. *Zacházení s finančními holdingovými společnostmi a smíšenými finančními holdingovými společnostmi*

1.10.1. ECB podporuje harmonizaci a zlepšení dohledu nad finančními holdingovými společnostmi a smíšenými finančními holdingovými společnostmi. Je důležité, aby opatření konsolidovaného dohledu mohla být namířena přímo vůči mateřskému podniku bankovní skupiny, bez ohledu na to, zda se jedná o úvěrovou instituci nebo holdingovou společnost. V tomto ohledu je základním cílem dohledu zajistit, aby mateřský podnik řídil a koordinoval své dceřiné podniky způsobem, který účinně podporuje konsolidovaný dohled. Obecně by měla nová úprava umožnit náležitě zohlednit zvláštní charakteristiky finanční holdingové společnosti a smíšené finanční holdingové společnosti a jejich úlohu v rámci skupiny, aby se předešlo vytváření nadměrných překážek pro fungování skupiny.

1.10.2. Některé aspekty navrhovaných změn směrnice a nařízení o kapitálových požadavcích by bylo vhodné zlepšit či vyjasnit. Například je třeba objasnit, jaký je vztah navrhovaných změn týkajících se povolení k činnosti finančních holdingových společností a smíšených finančních holdingových společností a stávajících pravidel týkajících se dohledu nad kvalifikovanými účastmi. Dále je třeba uvést, že navrhované změny směrnice a nařízení o kapitálových požadavcích jednoznačně neuvádějí, která stávající ustanovení, která pojednávají o úvěrových institucích, by měla být chápána tak, že se pro účely konsolidovaného dohledu vztahují rovněž na finanční holdingovou společnost a smíšenou finanční holdingovou společnost. Je rovněž zapotřebí podrobněji specifikovat průběžná opatření v oblasti dohledu, jež může orgán dohledu na konsolidovaném základě uplatňovat ve vztahu k finanční holdingové společnosti a smíšené finanční holdingové společnosti.

1.10.3. Rovněž je třeba zvážit účinek navrhovaných změn na článek 111 směrnice o kapitálových požadavcích. Obavy vzbuzuje zejména skutečnost, že orgán dohledu na konsolidovaném základě se může nacházet v jiné jurisdikci než finanční holdingová společnost nebo smíšená finanční holdingová společnost. Orgán dohledu na konsolidovaném základě by v takovém případě musel zajistit, aby konsolidované požadavky splňovala finanční holdingová společnost nebo smíšená finanční holdingová společnost usazená v jiném členském státě. Navrhované změny směrnice o kapitálových požadavcích by měly zahrnovat ustanovení, která podrobněji vymezí, jak v tomto případě zajistit účinnou přeshraniční spolupráci.

1.10.4. V neposlední řadě by navrhované změny směrnice o kapitálových požadavcích měly zahrnovat ustanovení, která vyjasní zacházení s existujícími finančními holdingovými společnostmi a smíšenými finančními holdingovými společnostmi, na něž se tato ustanovení vztahují.

1.11. *Dohled nad velkými přeshraničními investičními podniky*

Velké a složité investiční podniky, které jsou podobné bankám a které poskytují investiční služby, jež mají dopad na jejich rozvahu, zejména ty s přeshraniční činností, mohou představovat zvýšená rizika pro finanční stabilitu, jakož i zvýšené riziko přenesení účinků na jiné banky. ECB se domnívá, že konsolidovaný a samostatný dohled nad velkými přeshraničními investičními podniky tohoto typu v Unii je třeba dále zvážit s cílem zajistit obezřetnostní a konzistentní standardy v oblasti dohledu odpovídající rizikům, jež tyto podniky mohou představovat. Jednou z možností by mohla být změna nařízení a směrnice o kapitálových požadavcích s cílem zajistit, aby byly velké přeshraniční investiční podniky považovány za úvěrové instituce⁽¹⁾. To by se týkalo investičních podniků, které běžně vyvíjejí činnosti podobné bankovním činnostem, které vyvíjejí též banky. Pro investiční podniky, které nespádají do této kategorie, by mělo být zachováno stávající rozdílné zacházení, jež se odráží ve vnitrostátní úpravě.

1.12. *Vnitrostátní pravomoci*

1.12.1. Nařízení o jednotném mechanismu dohledu ECB svěřuje zvláštní úkoly vztahující se k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi s cílem přispět k bezpečnosti a odolnosti úvěrových institucí a ke stabilitě finančního systému. Tyto úkoly ECB vykonává s plným ohledem na jednotu a integritu vnitřního trhu a rovné zacházení s úvěrovými institucemi a s cílem předcházet regulatorní arbitráži⁽²⁾. Za tímto účelem je ECB povinna uplatňovat všechny příslušné právní předpisy Unie a, pokud jsou těmito právními předpisy Unie směrnice, je povinna uplatňovat vnitrostátní právní předpisy provádějící tyto směrnice⁽³⁾, a to zejména směrnici o kapitálových požadavcích a směrnici o ozdravných postupech a řešení krize bank⁽⁴⁾. Některé pravomoci v oblasti dohledu však nejsou v právních předpisech Unie konkrétně uvedeny a rozdíly ve vnitrostátních právních předpisech mohou vést k asymetrii pravomocí ECB v oblasti dohledu v jednotlivých zúčastněných členských státech.

1.12.2. V tomto ohledu ECB již přezkoumala oblast působnosti a rozsah stávajících pravomocí v oblasti dohledu a vypracovala postup pro zajištění jednotného výkladu pravomocí ECB. I přes toto vyjasnění pravomocí ECB by zakotvení těchto stávajících pravomocí v oblasti dohledu ve formě společného právního základu v rámci právních předpisů Unie vyvolalo požadavek na jejich provedení a napomohlo by objasnit výklad, zda určitá pravomoc na základě vnitrostátních právních předpisů patří do rámce zvláštních úkolů svěřených ECB. Kromě toho by takové zakotvení díky harmonizaci pravomocí příslušných orgánů v oblasti dohledu podpořilo rovné podmínky v rámci bankovního dohledu v Unii. Za účelem dosažení tohoto cíle by právní předpisy Unie měly zahrnovat jednoznačný odkaz na dodatečné pravomoci v oblasti dohledu v řadě oblastí, tak aby se předešlo právní nejistotě, pokud jde o přímé pravomoci ECB v oblasti dohledu, a zajistily rovné podmínky, pokud jde o pravomoci v oblasti dohledu v rámci bankovní unie. Tyto oblasti se zejména týkají akvizic ve třetích zemích, fúzí, převodů aktiv a jiných strategických rozhodnutí, změny stanov úvěrových institucí a akcionářských dohod o výkonu hlasovacích práv, poskytování úvěru spřízněným osobám, externího zajišťování činnosti úvěrových institucí, dohledových pravomocí ve vztahu k externím auditorům a dodatečných pravomocí týkajících se udělování povolení úvěrovým institucím.

1.13. *Hodnocení způsobilosti a bezúhonnosti a držitelé klíčových funkcí*

1.13.1. V současné době směrnice o kapitálových požadavcích neobsahuje požadavky na postup, který by měly příslušné orgány používat při hodnocení členů řídicích orgánů. Vnitrostátní praxe se tak podstatně liší, a to zejména pokud se týká doby hodnocení, lhůt a toho, zda k hodnocení dochází před nebo až těsně po jmenování. ECB doporučuje změnit právní předpisy Unie tak, aby došlo k větší harmonizaci postupů pro hodnocení způsobilosti a bezúhonnosti.

⁽¹⁾ Viz sdělení o dokončení bankovní unie, s. 19 a zpráva o jednotném mechanismu dohledu, s. 8.

⁽²⁾ Viz první odstavec článku 1 nařízení o jednotném mechanismu dohledu.

⁽³⁾ Viz čl. 4 odst. 3 nařízení o jednotném mechanismu dohledu.

⁽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).

1.13.2. Držitelé klíčových funkcí mají významný vliv na každodenní řízení úvěrových institucí a jejich celkovou řídicí strukturu. ECB doporučuje změnit právní předpisy Unie tak, aby obsahovaly definici držitelů klíčových funkcí, a vyjasnit definici vrcholného vedení. S cílem harmonizovat vnitrostátní postupy by dále mělo být vloženo ustanovení o pravomoci příslušných orgánů při hodnocení držitelů klíčových funkcí ve významných institucích.

1.14. *Výměna informací*

Stávající unijní rámec obsahuje jen málo konkrétních odkazů na potřebu spolupráce mezi příslušnými orgány odpovědnými za obezřetnostní dohled a orgány pověřenými bojem proti praní špinavých peněz⁽¹⁾. Rovněž neexistují žádná výslovná ustanovení o spolupráci mezi příslušnými orgány odpovědnými za obezřetnostní dohled a orgány odpovědnými za uplatňování pravidel o organizačním oddělení. ECB navrhuje, aby ustanovení směrnice o kapitálových požadavcích, jež upravují výměnu důvěrných informací, byla změněna tak, aby výslovně zakotvila spolupráci s těmito jinými orgány.

1.15. *Úprava vymáhání a sankcí*

Výčet porušení, jež podléhají sankcím, ve směrnici o kapitálových požadavcích neobsahuje řadu významných porušení, a to kapitálových požadavků pilíře 1, nařízení a rozhodnutí v oblasti dohledu vydaných příslušným orgánem, požadavku požádat o předchozí povolení a oznamovací povinnosti vůči příslušnému orgánu. Je tedy na uvážení členských států, zda příslušným orgánům svěří pravomoc v těchto případech ukládat správní sankce. Tento přístup může vést k nesouladu mezi jednotlivými členskými státy a může narušovat účinné vynucování obezřetnostních požadavků. S cílem této problematice čelit ECB navrhuje rozšířit výčet porušení, za něž se ukládá sankce.

1.16. *Možnosti a případy vlastního uvážení*

1.16.1. Existence vnitrostátních možností a případů vlastního uvážení v rámci obezřetnostní úpravy zabraňuje tomu, aby byl na úrovni Unie realizován jednotný soubor pravidel, a zvyšuje složitost a náklady, přičemž poskytuje možnosti pro regulatorní arbitráž. Zejména možnosti pro členské státy představují překážky účinného fungování jednotného mechanismu dohledu, jenž musí zohledňovat různé právní úpravy a praxi v zúčastněných členských státech. Souběžné a rozdílné uplatňování těchto možností vede ke vzniku nesourodého regulatorního rámce, který může zabraňovat plynulému fungování dohledu ze strany ECB v zúčastněných členských státech a ve vztahu k expozicím týkajícím se třetích zemí.

1.16.2. V některých případech mají tyto rozdíly rovněž dopad na pravomoci v oblasti dohledu. Možnosti a případy vlastního uvážení, které nejsou z obezřetnostního hlediska odůvodněny, by tak měly být harmonizovány přímo v právních předpisech úrovně 1. Obdobně je třeba odrazovat od zavádění nových možností a případů vlastního uvážení, jako je tomu například v případě navrhovaných změn nařízení o kapitálových požadavcích v oblasti kapitálových investic do fondů.

1.17. *Kapitálové požadavky pro expozice vůči ústředním protistranám*

ECB podporuje, aby v rámci navrhovaných změn nařízení o kapitálových požadavcích bylo zavedeno předem vymezené období pro uplatňování výjimek, pokud se týká kapitálových požadavků pro expozice vůči ústředním protistranám. Předem vymezené období pro uplatňování výjimek by institucím umožnilo vzít v úvahu ústřední protistranu ze třetí země, která podala žádost o uznání podle článku 25 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012⁽²⁾. Takové období pro uplatňování výjimek je důležité, neboť institucím dá právní jistotu, pokud se týká zacházení s jejich expozicemi v příslušném časovém horizontu. ECB se však domnívá, že zakotvení maximální doby pro uplatňování výjimek v délce pěti let ode dne podání žádosti o uznání (pokud Komise ještě nepřijala prováděcí předpis) by mohlo být s ohledem na možné dopady na finanční stabilitu způsobené expozicemi vůči neuznaným ústředním protistranám ze třetích zemí považováno za nepřiměřené. ECB proto navrhuje zavedení kratší maximální doby pro uplatňování výjimek pro expozice vůči ústředním protistranám ze třetích zemí, které dosud nebyly uznány podle článku 25 nařízení (EU) č. 648/2012.

⁽¹⁾ Směrnice o kapitálových požadavcích ani směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73) tento druh spolupráce konkrétně neupravují.

⁽²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 ze dne 4. července 2012 o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů (Úř. věst. L 201, 27.7.2012, s. 1).

2. Provedení mezinárodních standardů dohledu

ECB vítá provedení mezinárodních standardů dohledu v právních předpisech Unie. S ohledem na vzájemnou propojenost globálního finančního systému jsou globální standardy nezbytné pro zajištění srovnatelnosti a rovných podmínek.

2.1. Pákový poměr

2.1.1. ECB podporuje zavedení požadavku na pákový poměr v právních předpisech Unie a jeho nastavení ve výši 3 %, což je v souladu se standardy Basilejského výboru pro bankovní dohled a s doporučeními EBA ⁽¹⁾. ECB doporučuje, aby při podrobném provádění norem týkajících se pákového poměru v Unii byly náležitě zohledněny výsledky probíhajících mezinárodních diskusí, zejména v rámci Basilejského výboru pro bankovní dohled, jakož i jakýkoli další vývoj na mezinárodní úrovni.

2.1.2. Navrhovaná změna nařízení o kapitálových požadavcích odstraňuje existující uvážení příslušných orgánů ohledně vyloučení expozic uvnitř skupiny, které jsou již vyloučeny z rizikových vah, a expozic vyplývajících z převodu regulovaných úspor, z míry expozice pákového poměru ⁽²⁾, a namísto toho zavádí automatické výjimky pro tyto expozice ⁽³⁾. ECB je toho názoru, že úvěrovým institucím by mělo být povoleno vyloučit tyto expozice z pákového poměru, jen pokud to předem schválí příslušný orgán na základě hodnocení rizik souvisejících s pákou, jak je tomu podle současně platných právních předpisů Unie. Pokud jde o významné instituce v rámci jednotného mechanismu dohledu, zakládá se hodnocení na všeobecných zásadách ECB týkajících se možností a případů vlastního uvážení dostupných v rámci práva Unie ⁽⁴⁾.

2.1.3. Má-li být vyloučení expozic vyplývajících ze států podporovaných vývozních úvěrů ⁽⁵⁾ zachováno, mělo by být omezeno na nezbytnou míru – s ohledem na potřeby celé Unie, a nikoli vnitrostátní preference, – neboť se jedná o odchylku od standardů Basilejského výboru pro bankovní dohled. Automatické vyloučení expozic vyplývajících z podpůrných úvěrů z míry expozice ⁽⁶⁾ se rovněž odchyluje od standardů Basilejského výboru pro bankovní dohled a je v rozporu s podstatou pákového poměru jako opatření nezaloženého na riziku. Tato automatická výjimka rovněž není v souladu s doporučeními EBA a brání účinnému srovnání pákových poměrů na trhu. V neposlední řadě je třeba uvést, že znění některých výjimek, jež jsou často nejasné co do podmínek, které je třeba splnit, může institucím umožnit, aby výjimky vykládaly různě, což může vést k širšímu použití výjimek a k tomu, že výjimky nebudou členy na velmi specifické případy.

2.1.4. ECB podporuje zavedení navýšení pákového poměru zvláště pro globálně systémově významné instituce (G-SVI), jež by mělo vycházet z mezinárodních standardů týkajících se vytváření a nastavení těchto požadavků, jakmile budou dokončeny. Dodatečné požadavky na G-SVI by měly odrážet systémový význam těchto institucí a poskytovat dodatečnou schopnost absorbovat ztráty, která je nezbytná k zajištění dodatečné ochrany vůči možnému selhání.

2.1.5. Navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích rovněž zakotvují korekce počáteční marže v případě derivátových expozic souvisejících s klientským clearingem, což je další prvek, který se odchyluje od standardů Basilejského výboru pro bankovní dohled. Zacházení s počáteční marží u těchto transakcí je citlivou otázkou, která je v současné době přezkoumávána na mezinárodní úrovni. Provedení v Unii by mělo odrážet závěry tohoto přezkumu, jakmile bude dokončen ⁽⁷⁾.

2.1.6. Navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích ponechávají stávající přístup pro výpočet pákového poměru na základě rozvahy ke konci čtvrtletí ⁽⁸⁾. ECB doporučuje přezkoumat toto ustanovení s ohledem na probíhající mezinárodní diskuse týkající se referenčního období pro výpočet pákového poměru.

2.1.7. Otázka, jak zacházet s rezervami centrálních bank pro účely výpočtu expozice pákového poměru, je dalším citlivým tématem, které je v současné době na mezinárodní úrovni přezkoumáváno. Provedení pákového poměru podle práva Unie by mělo zohlednit závěry tohoto přezkumu po jeho dokončení.

⁽¹⁾ EBA Report on the leverage ratio requirements under Article 511 of the CRR (č. EBA-Op-2016-13) ze dne 3. srpna 2016, k dispozici na internetových stránkách www.eba.europa.eu

⁽²⁾ Viz navrhovaný nový čl. 429a odst. 1 písm. j) nařízení o kapitálových požadavcích.

⁽³⁾ Viz navrhovaný nový článek 429a nařízení o kapitálových požadavcích.

⁽⁴⁾ Viz dokument ECB Guide on options and discretions available in Union law (konsolidované znění) z listopadu 2016, k dispozici na internetových stránkách ECB o bankovním dohledu www.bankingsupervision.europa.eu

⁽⁵⁾ Viz navrhovaný nový čl. 429a odst. 1 písm. f) nařízení o kapitálových požadavcích.

⁽⁶⁾ Viz navrhovaný nový čl. 429a odst. 1 písm. e) nařízení o kapitálových požadavcích.

⁽⁷⁾ Viz konzultační dokument Basilejského výboru pro bankovní dohled: Revisions to the Basel III leverage ratio Framework, 25. dubna 2016, k dispozici na internetových stránkách BIS www.bis.org

⁽⁸⁾ Viz navrhovaný nový čl. 429 odst. 2 nařízení o kapitálových požadavcích ve spojení s čl. 14 odst. 2 prováděcího nařízení (EU) č. 680/2014.

- 2.1.8. ECB souhlasí s doporučeními orgánu EBA, že na ústřední protistrany by se požadavek na pákový poměr neměl vztahovat, i když tyto subjekty mají v některých členských státech bankovní licenci. Osvobození ústředních protistran od požadavku na pákový poměr je odůvodněno zvláštními zárukami, které ve vztahu k ústředním protistranám stanoví nařízení (EU) č. 648/2012, jakož i skutečností, že závazky ústředních protistran, např. marže držené v podobě vkladů, jsou akumulovány zejména pro účely řízení rizik, a nikoli k financování investičních aktivit.
- 2.2. *Ukazatel čistého stabilního financování (NSFR)*
- 2.2.1. Navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích se odchyľují od standardů Basilejského výboru pro bankovní dohled, pokud se týká zacházení s vysoce kvalitními likvidními aktivy úrovně 1, u nichž používají 0 %, a nikoli 5 % faktor požadovaného stabilního financování (RSF) ⁽¹⁾. ECB navrhuje, aby požadavek stabilního financování byl zachován pro vysoce kvalitní likvidní aktiva úrovně 1 (s výjimkou hotovosti a rezerv centrální banky, na které by se měl vztahovat 0 % faktor RSF), neboť u těchto aktiv je v horizontu jednoho roku dáno určité cenové riziko, a to i v případě neexistence zátěžového scénáře. Zavedení stejného zacházení jako v případě ukazatele krytí likvidity není s ohledem na rozdílné časové rámce těchto dvou standardů vhodné.
- 2.2.2. Navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích se rovněž odchyľují od standardů Basilejského výboru pro bankovní dohled, pokud se týká zacházení s budoucím rizikem financování v derivátových smlouvách ⁽²⁾. ECB vítá mandát EBA podat Komisi zprávu o příležitosti přijmout opatření s větší citlivostí vůči riziku ⁽³⁾, jelikož standardy Basilejského výboru pro bankovní dohled nejsou vůči riziku dostatečně citlivé ⁽⁴⁾. Navrhovaná přechodná opatření však obsahují určité koncepční nedostatky, které zavádějí možnosti regulatorní arbitráže a jejichž dopad na úvěrové instituce dosud nebyl posouzen. Dokud nebude určena vhodnější metodika, ECB tedy doporučuje, aby přechodná úprava byla sladěna se standardy Basilejského výboru pro bankovní dohled.
- 2.2.3. Pokud se týká zacházení se zajištěnými úvěrovými transakcemi, navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích uplatňují na zajištěné a nezajištěné transakce s finančními protistranami se zbytkovou splatností kratší než šest měsíců faktor RSF, který je nižší než faktor uvedený ve standardech Basilejského výboru pro bankovní dohled ⁽⁵⁾. Na základě důkladné analýzy by měl být proveden celostní přezkum faktorů uplatňovaných na všechny zajištěné transakce zahrnuté do ukazatele čistého stabilního financování s cílem určit, zda faktory pro určité zajištění a splatnosti jsou nastaveny správně. Dokud nebude tento přezkum proveden, ECB navrhuje, aby byly používány RSF faktory vymezené ve standardech Basilejského výboru pro bankovní dohled.
- 2.2.4. Navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích obsahují výjimku z požadavku ukazatele čistého stabilního financování pro aktiva a pasiva přímo spojená s běžnými krytými dluhopisy, které jsou v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES ⁽⁶⁾, a pro dluhopisy typu soft bullet a pro podmíněné dluhopisy typu pass-through, jež splňují určitá kritéria pro aktivaci splatnosti ⁽⁷⁾. ECB podporuje doporučení EBA, že vyňaty by měly být pouze v plné výši financující struktury krytých dluhopisů typu pass-through, jelikož pro vydávající banku nepředstavují žádné riziko financování ⁽⁸⁾. Oproti tomu ECB navrhuje, aby jiné kryté dluhopisy nebyly z ukazatele čistého stabilního financování vyňaty, neboť tyto dluhopisy podobně jako jiná dlouhodobější pasiva vykazují podstatná rizika financování, která nejsou jejich strukturálními vlastnostmi snížena. S ohledem na význam krytých dluhopisů při financování bank faktické vynětí většiny nesplacených krytých dluhopisů vede k závažnému oslabení obezřetnostních standardů.

⁽¹⁾ Viz navrhovaný nový čl. 428r odst. 1 písm. a) nařízení o kapitálových požadavcích a odstavec 37 dokumentu Basilejského výboru pro bankovní dohled *Basel III: the net stable funding ratio*, říjen 2014 (dále jen „rámec pro ukazatel čistého stabilního financování vypracovaný Basilejským výborem pro bankovní dohled“), k dispozici na internetových stránkách BIS www.bis.org

⁽²⁾ Viz navrhovaný nový čl. 428u odst. 2 a čl. 428x odst. 2, 3 a 4 nařízení o kapitálových požadavcích.

⁽³⁾ Viz navrhovaný nový čl. 510 odst. 4 a 5 nařízení o kapitálových požadavcích.

⁽⁴⁾ Viz *Eurosystem contribution to the European Commission's DG FISMA consultation paper on further considerations for the implementation of the net stable funding ratio in the European Union*, 14. září 2016.

⁽⁵⁾ Viz navrhovaný nový čl. 428s písm. b) a čl. 428u odst. 1 písm. a) a b) nařízení o kapitálových požadavcích a odstavce 38 a 39 písm. b) rámce pro ukazatel čistého stabilního financování vypracovaného Basilejským výborem pro bankovní dohled.

⁽⁶⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP) (Úř. věst. L 302, 17.11.2009, s. 32).

⁽⁷⁾ Viz navrhovaný nový čl. 428f odst. 2 písm. c) a d) nařízení o kapitálových požadavcích.

⁽⁸⁾ Viz doporučení 6 ve zprávě EBA *Report on Net Stable Funding Requirements under Article 510 of the CRR* (EBA Op/2015/22) ze dne 15. prosince 2015, k dispozici na internetových stránkách EBA www.eba.europa.eu

2.3. Zásadní přezkum obchodního portfolia

2.3.1. ECB vítá návrh na provedení nového standardu Basilejského výboru pro bankovní dohled týkajícího se tržního rizika, který vznikl v návaznosti na zásadní přezkum obchodního portfolia, do práva Unie⁽¹⁾. ECB doporučuje, aby při podrobném provedení standardu zásadního přezkumu obchodního portfolia v Unii, zejména vhodné přechodné úpravy, byly náležitě zohledněny výsledky probíhajících mezinárodních diskusí, zejména v rámci Basilejského výboru pro bankovní dohled, stejně jako další vývoj na mezinárodní úrovni. Dvouleté prováděcí období, jež je předpokládáno v současné době, nemusí institucím postačovat k prokázání splnění modelových požadavků, ani nemusí postačovat orgánům dohledu k řádnému zhodnocení a schválení modelů tržního rizika. Je tomu tak proto, že technická specifikace řady významných aspektů přístupu interních modelů bude upravena prostřednictvím regulačních technických norem, jež budou k dispozici až dlouho po vstupu navrhovaných změn nařízení o kapitálových požadavcích v platnost. Z tohoto důvodu by bylo vhodné prodloužit období provádění.

2.3.2. Navrhovaná přechodná úprava zavádí významné snížení nastavení (o 35 %) kapitálových požadavků podle zásadního přezkumu obchodního portfolia po dobu tří let, což vyvolává obavy, protože by to mohlo vést k nastavení kapitálových požadavků na tržní riziko ve výši, která bude značně pod stávající výší danou pro konkrétní instituce. I když přechodné období může napomoci ke zmírnění dopadu na kapitálové požadavky úvěrových institucí, ECB navrhuje, aby přechodné nastavení bylo postupně zrušeno podle předem stanoveného rozvrhu a aby se současně uplatňovala minimální mez, která zabrání poklesu kapitálových požadavků na tržní riziko pod současnou úroveň.

S ohledem na další změny rámce pro tržní riziko v zájmu dosažení větší proporcionality považuje ECB navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích, které institucím s malým obchodním portfoliem umožňují používat zjednodušené přístupy, za adekvátní doplnění, pokud prahové hodnoty pro jejich použití zůstanou i nadále ve výši stanovené v návrhu. Navrhovaný zjednodušený standardizovaný přístup by však měl být dostatečně citlivý vůči riziku a měl by vést ke kapitálovým požadavkům, které jsou přiměřené ve srovnání s novými přístupy použitelnými v případě větších úvěrových institucí. V tomto ohledu by se při další revizi nařízení o kapitálových požadavcích měl zohlednit příslušný vývoj na úrovni Basilejského výboru pro bankovní dohled.

2.3.3. Navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích neobsahují některé klíčové prvky standardů Basilejského výboru pro bankovní dohled, kterými je například specifikace testu pro připisování zisků a ztrát přímo v právních předpisech úrovně 1, a jsou tak ponechány až na budoucí právní předpisy v přenesené pravomoci. ECB navrhuje, aby tyto prvky byly zahrnuty přímo do nařízení o kapitálových požadavcích s tím, že pouze technické specifikace by měly být provedeny prostřednictvím přijetí technických norem.

2.3.4. Navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích dávají úvěrovým institucím značnou míru svobody modelování, což by mohlo vést k závažným odchylkám v praxi v oblasti dohledu a modelování rizika. S cílem těmto problémům čelit ECB navrhuje, aby omezení modelování, jež byla vypracována v rámci zásadního přezkumu obchodního portfolia na základě srovnávacích studií, byla zakotvena do nařízení o kapitálových požadavcích.

2.3.5. Na rozdíl od standardů Basilejského výboru pro bankovní dohled navrhované změny nařízení o kapitálových požadavcích umožňují, aby si úvěrové instituce bez omezení vybraly obchodní útvary, pro něž požádají o schválení interního modelu, a obchodní útvary, pro něž budou nadále uplatňovat standardizovaný přístup. S cílem zamezit regulatorní arbitráži by příslušné orgány měly mít možnost v závislosti na přístupu, který úvěrové instituce zvolí pro srovnatelné obchodní útvary, rozhodnout o tom, které obchodní útvary by podle jejich názoru měly spadat do oblasti působnosti přístupu interních modelů.

Konkrétní pozměňovací návrhy zaměstnanců ECB k navrhovaným změnám nařízení a směrnice o kapitálových požadavcích jsou uvedeny v samostatném technickém pracovním dokumentu včetně příslušného odůvodnění. Technický pracovní dokument nebyl Radou guvernérů přijat. Je k dispozici v anglickém jazyce na internetových stránkách ECB.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 8. listopadu 2017.

Prezident ECB

Mario DRAGHI

(1) Standardy Basilejského výboru pro bankovní dohled: *Minimum capital requirements for market risk, leden 2016*, k dispozici na internetových stránkách BIS www.bis.org