Rada
Evropské unie

Brusel 21. dubna 2023
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2023/0111(COD)

8499/23
ADD 2

EF 109
ECOFIN 359
CODEC 656

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	19. dubna 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2023) 226 final - ANNEX
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění směrnice 2014/59/EU, pokud jde o opatření včasného zásahu, podmínky zahájení řešení krize a financování opatření k řešení krize NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se mění nařízení (EU) č. 806/2014, pokud jde o opatření včasného zásahu, podmínky zahájení řešení krize a financování opatření k řešení krize SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění směrnice 2014/49/EU, pokud jde o rozsah ochrany vkladů, použití finančních prostředků systémů pojištění vkladů, přeshraniční spolupráci a transparentnost

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2023) 226 final - ANNEX.

Příloha: SWD(2023) 226 final - ANNEX

EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění směrnice 2014/59/EU, pokud jde o opatření včasného zásahu, podmínky zahájení řešení krize a financování opatření k řešení krize

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se mění nařízení (EU) č. 806/2014, pokud jde o opatření včasného zásahu, podmínky zahájení řešení krize a financování opatření k řešení krize

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění směrnice 2014/49/EU, pokud jde o rozsah ochrany vkladů, použití finančních prostředků systémů pojištění vkladů, přeshraniční spolupráci a transparentnost

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Souhrnný přehled

Posouzení dopadů přezkumu rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů (směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí, směrnice o systémech pojištění vkladů)

A. Potřeba opatření

Proč? Jaký problém se řeší?

Rámec pro krizové řízení a pojištění vkladů byl navržen tak, aby zabránil selhání úvěrových institucí jakékoli velikosti nebo modelu podnikání a aby taková selhání zvládal. Jeho cílem je zachovat finanční stabilitu, chránit vkladatele, minimalizovat využívání veřejné podpory, omezit morální hazard a zajistit rovné podmínky na jednotném trhu a zároveň zabránit snižování hodnoty. Hodnocení celkově dospělo k závěru, že rámec pro krizové řízení a pojištění vkladů dosahuje některých cílů (ochrana finanční stability) účinně, avšak jiných cílů (ochrana peněz daňových poplatníků a vkladatelů a zajištění rovných podmínek na jednotném trhu) nedosahuje dostatečně. Proto je zapotřebí dosáhnout pokroku zejména v následujících oblastech:

- Právní jistota a předvídatelnost při řízení selhání bank jsou stále nedostatečné. Rozhodnutí orgánů veřejné správy o tom, zda použít nástroj k řešení krize nebo úpadku, se například mohou v jednotlivých členských státech značně lišit.
- Záchranné sítě financované odvětvím jsou i nadále neúčinné a stále panují rozdílné podmínky přístupu k financování v režimu řešení krize i mimo něj, což ovlivňuje motivaci při rozhodování ohledně použití nástrojů pro krizové řízení, kterými by bylo možné zajistit účinnější ochranu vkladů, a vytváří příležitosti k arbitrážím.
- Ochrana vkladatelů je v členských státech EU nadále nerovnoměrná a nejednotná a financování systému pojištění vkladů se především v situaci, kdy neexistuje evropský systém pojištění vkladů (EDIS), může ukázat jako nedostatečně spolehlivé.

Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

S přihlédnutím k těmto otázkám se přezkum krizového řízení a pojištění vkladů zaměřuje na účinnější dosahování všech základních cílů rámce tím, že:

- zachová finanční stabilitu a zajistí kontinuitu zásadních funkcí bank pro společnost,
- ochrání vkladatele a zajistí důvěru spotřebitelů,
- zajistí fungování jednotného trhu a rovné podmínky v celé EU,
- minimalizuje využívání peněz daňových poplatníků a zajistí tržní disciplínu.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?

Přezkumem se změní právní předpisy EU (směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank, nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí a směrnice o systémech pojištění vkladů). Navrhované změny jsou na úrovni EU odůvodněné silnými vazbami mezi vnitrostátními finančními sektory a rizikem šíření krize a jejích vnějších efektů, přeshraničním charakterem činnosti mnoha finančních institucí a systémovým dopadem, který může mít selhání kterékoli banky na finanční stabilitu (i u malých a středních bank). Vhodné nástroje a pravomoci k řádnému řízení bank v selhání všech velikostí a modelů podnikání mohou vnitrostátním a evropským orgánům příslušným k řešení krize poskytnout pouze opatření na úrovni EU. Opatření na úrovni EU lze přijmout prostřednictvím harmonizovaného rámce pro řešení krize v případě, že je vnitrostátní úpadkové řízení považováno za nevhodné k ochraně vkladatelů, peněz daňových poplatníků a zajištění finanční stability. Opatření na úrovni EU mohou rovněž zajistit rovné podmínky, efektivnější jednotný trh bankovních služeb a rovné zacházení se všemi vkladateli a bankami v celé EU. Na druhou stranu však nestanoví žádnou konkrétní strategii, kterou je třeba pro banky v selhání zvolit, ale poskytuje vnitrostátním a evropským orgánům jednotný rámec k tomu, aby mohly v jednotlivých případech přijímat vhodná a přiměřená rozhodnutí.

B. Řešení

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti politiky byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?

Vzhledem k tomu, že mezi souborem nástrojů pro krizové řízení a jeho financováním existují silné vazby, byly v posouzení dopadů zvažovány balíčky možností politiky. Tyto balíčky možností politiky spojují příslušné koncepční prvky rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, čímž je zajištěn komplexní a soudržný přístup. Některé navrhované změny, jež se týkají opatření včasného zásahu, mechanismů pro určení, zda je banka v

selhání nebo je její selhání pravděpodobné, a harmonizace některých prvků směrnice o systémech pojištění vkladů, jsou obsaženy ve všech zvažovaných balíčcích možností.

Jednotlivé balíčky možností politiky se zaměřují především na analýzu způsobů, jakými lze věrohodně a účinně rozšířit oblast působnosti řešení krize v závislosti na úrovni cílů v oblasti zajištění lepšího přístupu k financování při řešení krize. Možnosti politiky zejména zvažují snazší použití finančních prostředků systémů pojištění vkladů při řešení krize, včetně jejich použití jako překlenovacího nástroje v rámci ochranného opatření v podobě testu nejnižších nákladů, aby se zajistila větší proporcionalita při přístupu bank k vnitrostátním fondům pro řešení krizí / Jednotnému fondu pro řešení krizí, zejména při přístupu menších a středních bank, na které se vztahují strategie převodu s odchodem z trhu. Posuzují také možnost účinnějšího a účelnějšího použití finančních prostředků systémů pojištění vkladů v rámci harmonizovaného testu nejnižších nákladů pro jiná opatření než pro výplatu pojištěných vkladů v případě platební neschopnosti. Cílem tohoto přístupu je zajistit, aby byly orgány příslušné k řešení krize při výběru nejvhodnějšího nástroje k řešení krize slučitelnějším způsobem motivovány. Použití finančních prostředků systému pojištění vkladů i na jiná opatření než na výplatu pojištěných vkladů závisí na tom, na jaké pozici v hierarchii pohledávek je systém pojištění vkladů řazen. Možnosti politiky proto také zkoumají různé scénáře harmonizace přednostního postavení vkladatelů v hierarchii pohledávek.

Možnosti politiky přinášejí výsledky v rozsahu od mírného zlepšení financování řešení krize a odpovídající oblasti působnosti řešení krize (možnost č. 2) až po ambicióznější zlepšení rovnice financování, které ve srovnání s možností č. 1 (výchozí možnost) a č. 2 otevírá příležitost k podstatnějšímu rozšíření oblasti působnosti řešení krize tak, aby zahrnovala více menších a středních bank (možnost č. 3). Možnost č. 4 spočívá v ambiciózní reformě rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů, jež zahrnuje evropský systém pojištění vkladů (přechodný a hybridní model evropského systému pojištění vkladů, který se liší od návrhu Komise z roku 2015). Ačkoli se Euroskupina prozatím neshodla na dalším postupu ohledně evropského systému pojištění vkladů, většina členských států EU a Evropský parlament považují činnosti provedené na technické úrovni za přínosné a zdůrazňují význam zavedení evropského systému pojištění vkladů pro zajištění odolnosti rámce a dokončení bankovní unie. Evropský systém pojištění vkladů je proto v této možnosti zahrnut z důvodu technické úplnosti a konzistentnosti návrhu politiky, ačkoli byla tato možnost v této fázi vyhodnocena jako politicky nerealizovatelná.

Ambiciózní, ale realistické zlepšení rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů v rámci možnosti č. 3, zejména jeho rovnice financování ve spojení s přiměřenou oblastí působnosti řešení krize a sladěný způsob motivace, pokud jde o výběr nejlepšího nástroje k řešení krize pro menší a střední banky, činí z této možnosti upřednostňovanou možnost (nedojde-li k politické shodě ohledně evropského systému pojištění vkladů).

Kdo podporuje kterou možnost?

Většina členských států EU podporuje zásadu rozšíření oblasti působnosti řešení krize na některé menší a střední banky, pokud by řešení krize nejlépe dosáhlo cílů rámce, a to tím, že se vyjasní posouzení veřejného zájmu, za předpokladu, že pro tyto typy bank bude zajištěn důvěryhodný přístup k financování v rámci řešení krize. Jsou pro posílení proporcionality v pravidlech pro přístup k financování pomocí systému pojištění vkladů na základě harmonizovaného testu nejnižších nákladů a zachování minimální podmínky přístupu k financování řešení krize formou rekapitalizace z vnitřních zdrojů.

Vkladatelé a spotřebitelé obecně podporují rámec, který by umožnil řešení krize většího počtu bank a využíval záchranné sítě financované odvětvím, což by snížilo riziko ztrát vkladů a zároveň omezilo využívání peněz daňových poplatníků.

Banky obecně považují vyjasnění rámce pro krizové řízení a pojištění vkladů za přínosné; vyjádřily však také obavy. Na jedné straně se některé menší banky obávají potenciálních nákladů, které by mohlo přinést rozšíření oblasti působnosti řešení krize ve spojení s případnými (přiměřenými) požadavky MREL a hojnějším využíváním záchranných sítí financovaných odvětvím. Na druhé straně větší banky podporují širší uplatňování řešení krize a zdůrazňují potřebu vytvářet kapitálové rezervy MREL. Kriticky se však staví k možnému využívání záchranných sítí, zejména pro účely řešení krize menších a středních bank.

Většina členských států EU se vyslovila pro evropský systém pojištění vkladů a vyjádřila politování nad tím, že nejsou využívány synergie s rámcem pro krizové řízení a pojištění vkladů uvedené v tomto přezkumu. Odvětví se obecně rovněž přiklání k evropskému systému pojištění vkladů, zejména z důvodu možného dosažení nákladové efektivnosti, díky které by se mohly snížit příspěvky do záchranných sítí.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Každý ze tří balíčků možností politiky usiluje o vytvoření motivačního rámce tím, že podporuje důslednější uplatňování nástrojů k řešení krize, zvyšuje právní jistotu a předvídatelnost, zajišťuje rovné podmínky a usnadňuje přístup ke společným záchranným sítím, přičemž zachovává některé alternativy mimo režim řešení krize v rámci vnitrostátních úpadkových řízení. Balíčky možností však těchto cílů dosahují v zásadě v různé míře a jejich politická proveditelnost se liší.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Různé prvky těchto tří možností politiky by vedly k různým úrovním nákladů a rozdělení těchto nákladů.

Banky určené k řešení krize by nadále plnily požadavek na zajištění přiměřené úrovně vnitřní kapacity pro absorpci ztrát a staly by se způsobilejšími k řešení krize. To, zda by rozšíření oblasti působnosti řešení krize zvýšilo náklady bankám, které by přešly z režimu zvažované likvidace do režimu zvažovaného řešení krize, je třeba posuzovat případ od případu. Pro veřejnost a společnost jako celek by bylo přínosné zachování hodnoty aktiv (snazším prováděním strategií převodu s řádným odchodem z trhu), omezení využívání peněz daňových poplatníků a zamezení rekapitalizace z vnitřních zdrojů vkladatelů díky hojnějšímu využívání systémů pojištění vkladů v rámci ochranného opatření v podobě testu nejnižších nákladů. Použití finančních prostředků systému pojištění vkladů a fondů pro řešení krizí / Jednotného fondu pro řešení krizí však může rovněž vyvolat potřebu doplnění finančních prostředků prostřednictvím následných příspěvků z odvětví, které by v případě neexistence evropského systému pojištění vkladů nebyly kompenzovány snížením příspěvků bank do záchranných sítí.

Spotřebitelům a vkladatelům (včetně malých a středních podniků) by měly vzniknout minimální náklady, které by měly být jasně převáženy přínosy. Zejména díky zvýšené ochraně vkladatelů, finanční stabilitě, lepšímu zachování hodnoty prostřednictvím ochrany zásadních funkcí bank a omezenému využívání peněz daňových poplatníků.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Vzhledem k tomu, že banky mají hlavní roli při poskytování financování a finančních služeb spotřebitelům a malým a středním podnikům, mělo by mít zajištění větší stability bankovního sektoru prostřednictvím reformy krizového řízení a pojištění vkladů pro tyto skupiny přínos, a to jak z hlediska jejich přístupu k financování, tak z hlediska jejich ochrany jako vkladatelů.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Cílem reformy krizového řízení a pojištění vkladů je ještě více omezit využívání peněz daňových poplatníků při řešení selhání bank. Na jedné straně by se mohla správním orgánům (orgánům příslušným k řešení krize) poněkud zvýšit administrativní zátěž (tj. příprava většího počtu plánů řešení krize a vydávání většího počtu správních rozhodnutí). Na druhou stranu by správní orgány získaly větší právní jistotu a předvídatelnost výsledků při provádění opatření k řešení krize nebo při uplatňování vhodných nástrojů pro krizové řízení mimo režim řešení krize.

Očekávají se jiné významné dopady?

Ne.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Právní předpisy budou předmětem celkového hodnocení pět let po uplynutí lhůty pro jejich provedení s cílem posoudit, jak jsou účinné a efektivní, pokud jde o dosažení cílů uvedených v této zprávě, a rozhodnout, zda jsou zapotřebí nová opatření nebo změny.