

I. Obecné stanovisko České národní banky k předmětu konzultace

Česká národní banka považuje za užitečné vést diskusi o systémových rizicích činnosti nebankovních finančních institucí a o vhodné reakci na tato rizika. Vytvářet legislativní návrhy harmonizovaných rámců pro ozdravení a restrukturalizaci nebankovních finančních institucí by však bylo předčasné s ohledem na fakt, že nyní projednávaný rámec pro úvěrové instituce a obchodníky s cennými papíry obsahuje řadu sporných a konfliktních prvků (odejmutí rozhodovacích pravomocí národním orgánům a jejich přenos na EBA, povinné půjčování mezi restrukturalizačními fondy apod.).

Přinejmenším dokud nebude u tohoto právního rámce nalezena shoda na jeho klíčových prvcích, včetně mechanismů spolupráce, které jsou pro členské státy přijatelné, není vhodné aby EK vytvářela další legislativní návrhy v této oblasti. Naopak se jeví jako vhodné, aby např. v rámci ESAs a s využitím poznatků z kolegií (pokud jsou pro dané typy subjektů zřízena) byly zpracovány

- (i) podrobnější analýzy rizik k jednotlivým typům institucí a
- (ii) případové studie, které se budou zabývat postupy a dopady aplikace možných nových restrukturalizačních nástrojů na nebankovní finanční instituce samotné, na finanční trh a na reálnou ekonomiku.

Tyto analýzy by pak měly být využity v diskusi o případné budoucí harmonizované úpravě. Pro kvalifikovanou diskusi k řadě otázek položených v konzultačním materiálu považujeme takové hlubší analýzy za nezbytné.

Jakákoliv případná harmonizovaná úprava by mimo jiné musela plně zohlednit, že odpovědnost za udržování finanční stability mají ve společenství fiskálně nezávislých členských států právě tyto členské státy. Musí být proto zachována jejich možnost vytvářet si nástroje a vykonávat veškeré pravomoci, které považují za potřebné k plnění této své funkce.

Taktéž považujeme za důležité uvést, že nová právní regulace EU by neměla zavádět důvody pro vznik nových systémově významných institucí koncentrací vysokého počtu významných úkolů u jednoho subjektu. Jako aktuální příklad lze uvést EMIR¹, dle kterého mají být některé standardizované OTC deriváty povinně vypořádávány skrze centrální protistrany (central counterparty, CCP). Domníváme se, že EU by měla spíše vytvářet prostor pro diverzifikaci jednotlivých úkolů a dbát na tvorbu kontingenčních plánů.

Dále považujeme za důležité upozornit, že společný režim pro subjekty tvořící infrastrukturu finančního trhu (financial market infrastructure, FMI) je možný, ale vždy musí být respektována specifika jak CCP, tak i centrálního depozitáře cenných papírů (central securities depository, CSD). Rizika CCP a CSD jsou různá a tomu musí být přizpůsobeny i podmínky pro restrukturalizaci těchto subjektů.

II. Infrastruktura finančního trhu: centrální protistrany a centrální depozitáře

Otázky pro veřejnou konzultaci:

1. Do you think that a framework of measures and powers for authorities to resolve CCPs and CSDs is needed at EU level or do you consider that ordinary insolvency law is sufficient?
2. In your view, which scenarios/events might lead to the need to resolve respectively a CCP and a CSD? Which types of scenarios CCPs/CSDs and authorities need to be prepared for

¹ Nařízení EP a Rady č. 648/2012 o OTC derivátech, ústředních protistranách a registrech obchodních údajů.

which may imply the need for recovery actions if not yet resolution?

3. Do you think that existing rules which may impact CCPs/CSDs resolution (such as provisions on collateral or settlement finality) should be amended to facilitate the implementation of a resolution regime for CCPs/CSDs?

4. Do you consider that a common resolution framework applicable to CCPs and CSDs is desirable or do you favour specific regimes by type of FMIs?

5. Do you consider that it should only apply to those FMIs which attain specific thresholds in terms of size, level of interconnectedness and/or degree of substitutability, or to those FMIs that incur particular risks, such as credit and liquidity risks, or that it should apply to all? If the former, what are suitable thresholds in one or more of these respects beyond which FMIs are relevant from a resolution point of view? What would be an appropriate treatment of CSDs that do not incur credit and liquidity risks and those that incur such risks?

6. Regarding FMIs (some CSDs and some CCPs) that are also credit institutions, is the proposed bank recovery and resolution framework sufficient or should something in addition be considered? If so, what should the FMI-specific framework add to the bank recovery and resolution framework? How do you see the interaction between the resolution regime for banks and a specific regime for CCPs/CSDs?

Stanovisko ČNB:

1. Domníváme se, že subjekty tvořící infrastrukturu trhu (centrální protistrany a centrální depozitáři cenných papírů) mají určitá specifika, která musejí být zohledněna při případném procesu ozdravení či restrukturalizace. Máme tedy za to, že běžné insolvenční právo nemusí být dostatečné. Přijetí komplexního právního rámce na úrovni EU však nepovažujeme za nezbytné. Taktéž upozorňujeme, že případný právní rámec pro restrukturalizaci těchto subjektů nelze směřovat. Potřebná úprava ozdravných a restrukturalizačních pravomocí může být ponechána na uvážení členských států a právní rámec EU se může omezit např. pouze na vytvoření vhodných fór pro koordinaci, typu kolegií orgánů dohledu. Rovněž je potřebné zkoumat, nakolik jsou tyto subjekty propojeny s obdobnými systémy mimo EU, a tedy nakolik by řešení přijaté v rámci EU vůbec bylo postačující k dosažení zamýšleného cíle. Analýza možných přístupů by tedy měla zahrnout celé spektrum dostupných možností. Obecně se domníváme, že i pokud bude shledána nezbytnost harmonizačního rámce, pak takový rámec by měl dopadat pouze na ty subjekty, u kterých by mohl mít opodstatnění, tedy na přeshraničně působící systémově významné instituce.

2. Domníváme se, že možné scénáře, které mohou vést k nutnosti ozdravení centrální protistrany, jsou již dostatečně v materiálu popsány. Za nejvýznamnější považujeme selhání hlavního či hlavních účastníků centrální protistrany, či špatné nastavení řízení rizik u centrální protistrany, zejména ve vztahu k přijímaným maržím. Dalším důležitým aspektem je interoperabilita mezi centrálními protistranami, která může mít významný vliv na řízení rizik, tedy i na případné selhání mezi účastníky.

U centrálních depozitářů vidíme riziko případného selhání zejména u činností spojených s provozováním vypořádacího systému či poskytováním doplňkových bankovních služeb. Máme za to, že významným faktorem je i skutečnost, že centrální depozitář je obvykle pouze jeden v dané jurisdikci, tedy jeho selhání může způsobit ochromení obchodování s investičními nástroji, které jsou u něj evidovány.

3. Případné zavedení režimu pro ozdravení a restrukturalizaci FMIs by si samozřejmě vyžádalo i změny souvisejících předpisů. Kromě pravidel zmíněných v samotné otázce by se jednalo mj. také o směrnice upravující právo obchodních společností, jestliže by bylo

zasahováno např. do práv akcionářů. K identifikaci všech nezbytných souvisejících úprav však budou nezbytné podrobnější simulace průběhu selhání jednotlivých subjektů FMI a jejich dopadů na zbytek finančního trhu a reálnou ekonomiku, jakož i možných způsobů řešení takového selhání. Nezbytné úpravy budou také záviset na nástrojích a pravomocích obsažených v takovém potenciálním právním rámci.

4. Společný režim pro oba uvedené typy subjektů FMI je možný, ale vždy musí být respektována specifika jak CCP, tak i CSD, viz též otázka č. 1, přičemž opět připomínáme, že případný právní rámec pro restrukturalizaci těchto subjektů nelze směřovat. Také je nutno zohlednit, že dohled a případnou restrukturalizaci obou typů institucí nemusí nutně ve všech členských státech vykonávat jediný orgán. Případný harmonizovaný právní rámec by neměl ani nepřímo nutit členské státy ke změnám jejich správního uspořádání a rozdělení pravomocí mezi orgány veřejné moci.

5. Národní orgány by měly mít možnost přizpůsobit pravidla případného harmonizovaného právního rámce systémovému významu jednotlivých subjektů a činnostem (a tím i rizikům), které tyto subjekty skutečně vykonávají. Například u systémově nevýznamné a úzce specializované CCP by měl mít příslušný orgán možnost požadavky na ozdravný či restrukturalizační plán redukovat až na nulu, tj. namísto restrukturalizace takového subjektu by proběhla řádná likvidace či insolvenční řízení. V tomto kontextu odkazujeme také na probíhající diskusi o návrhu CMD v pracovní skupině Rady, kde otázka proporcionální aplikace navrhovaného rámce na různě významné typy subjektů je rovněž předmětem určitých sporů. Dále máme za to, že definování jednotných kvantitativních limitů může být s ohledem na různé velikosti jednotlivých trhů problematické.

6. Domníváme se, že režimy používané pro banky budou z velké části použitelné i pro FMI, které jsou úvěrovými institucemi. Musí být zohledněna některá specifika, která jsou jak pro CCP (interoperabilita), tak i pro centrální depozitáře (monopol) typická. Konkrétní potřebné dodatečné prvky však vyplynou nejlépe právě z výše uvedených analýz a případových studií obsahujících simulace průběhu selhání jednotlivých subjektů FMI, jejich dopadů na zbytek finančního trhu a reálnou ekonomiku, jakož i způsobů řešení takového selhání.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

7. Do you agree that the general objective for the resolution of CCPs/CSDs should be continuity of critical services?

8. Do you agree with the above objectives for the resolution of CCPs/CSDs?

9. Which ones are, according to you, the ones that should be prioritized?

10. What other objectives are important for CCP/CSD resolution?

Stanovisko ČNB:

7. Ano, zejména u centrálních depozitářů je kontinuita některých služeb zásadní. Tento cíl je dle našeho názoru obsažen v cíli ochrany finanční stability, stejně jako cíl zabránění nákaze.

8. Domníváme se, že případný jednotný rámec by neměl vymezovat dílčí cíle a měl by pracovat pouze s ochranou finanční stability. Při jeho naplňování by příslušné orgány měly nepochybně postupovat hospodárně, přičemž tento požadavek zahrnuje hospodárnost jak ve vztahu k veřejným zdrojům, tak ve vztahu k jinému majetku (majetku restrukturalizované instituce či jejich věřitelů). Mělo by však být zřejmé, že veřejný zájem na ochraně finanční stability má být primárním sledovaným cílem.

9. Viz odpověď výše. Z operativních cílů lze za prioritní považovat zejména restrukturalizovatelnost CSD, zejm. z důvodu jeho často i monopolního postavení a dále vhodné nastavení koordinačních mechanismů mezi různými jurisdikcemi a autoritami v případě interoperability mezi CCP. Dále zajištění rozumné míry právní jistoty pro všechny dotčené subjekty je nezbytné k naplnění závazků právního státu, přitom je však potřebné poskytnout orgánům dohledu (případně restrukturalizačním orgánům) dostatečně vysokou úroveň flexibility, aby mohly vždy zvolit vhodný způsob a okamžik zásahu.

10. Žádné další nezbytné cíle jsme neidentifikovali.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

11. What should be the respective roles of FMIs and authorities in the development and execution of recovery plans and resolution plans? Should resolution authorities have the power to request changes in the operation of FMIs in order to ensure resolvability?

12. To what extent do you think that CCPs/CSDs in cooperation with their users would be able to define efficient recovery and resolution plans on the basis of amendments to their contractual laws?

Stanovisko ČNB:

11. Plány na ozdravení musí vyvíjet a udržovat samotný regulovaný subjekt (FMI), příslušný orgán dohledu však musí takové plány vyhodnocovat a schvalovat. Neměl by být například schválen a implementován takový plán, který by zjevně nevedl k nápravě situace, je postaven na nereálných předpokladech nebo by vedl k významným negativním dopadům na zbytek finančního sektoru.

U plánu restrukturalizace je nepochybně potřebné větší zapojení orgánu dohledu (popř. restrukturalizačního orgánu), neboť takový plán již zahrnuje i užití pravomocí tohoto orgánu a leží tak z významné části mimo kontrolu FMI. Přesto je nezbytné, aby do přípravy tohoto plánu finanční instituce byla ve velké míře zapojena, neboť ona sama je v nejlepší pozici k tomu, aby identifikovala např. činnosti, které mohou být vyčleněny do samostatného subjektu, propojení subjektů a činností, která by byla rozdělením společnosti narušena apod. V této oblasti by u FMIs mělo být sledováno stejné schéma, jaké bude zvoleno pro banky a obchodníky s cennými papíry v rámci CMD.

12. Spolupráce CCPs/CSDs s jejich účastníky (např. formou účasti ve výboru pro rizika) je v některých případech nutná (např. nastavení velikosti fondu pro riziko selhání). Obdobně by tedy účastníci měli být zapojeni do přípravy ozdravného plánu. Jestliže by právní rámec měl vyžadovat změny některých smluv FMI s jejich členy, bylo by potřeba vedle přijetí nové právní úpravy ponechat také dostatečná přechodná období pro přizpůsobení právních vztahů.

Zejména v případě CCP považujeme za klíčové zapojení členů. Právě ti by měli – i ve svém zájmu - zajistit dostatečnou kapitalizaci CCP.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

13. Should resolution be triggered when an FMI has reached a point of distress such that there are no realistic prospects of recovery over an appropriate timeframe, when all other intervention measures have been exhausted, and when winding up the institution under normal insolvency proceedings would risk causing financial instability?

14. Should these conditions be refined for FMIs? For example, what would be suitable indicators that could be used for triggering resolution of different FMIs? How would these

differ between FMIs?

15. Should there be a framework for authorities to intervene before an FMI meets the conditions for resolution when they could for example amend contractual arrangements and impose additional steps, for example require unactivated parts of recovery plans or contractual loss sharing arrangements to be put into action?

Stanovisko ČNB:

13. V obecné rovině lze s navrhovanými podmínkami pro zahájení restrukturalizace souhlasit, nicméně nemělo by se jednat o povinnost členského státu anebo jeho orgánu, ale o možnost. Dále uvádíme, že prokázání naplnění stanovených podmínek může být v praxi velmi obtížné a požadovat vyčerpání všech ostatních možností by bylo velmi nepraktické.

14. V tomto okamžiku nevidíme důvod stanovovat v tomto ohledu pro FMIs odlišný režim, než jaký platí pro jiné finanční instituce (banky, obchodníky s cennými papíry). Indikátory se jeví vhodné stanovit pouze kvalitativně. Nejeví se vhodné, aby byly pevně nastavena kvantitativní kritéria a automatické reakce orgánu na ně. Konkrétní typy vhodných kritérií vyplynou dle našeho názoru nejlépe právě z výše požadovaných analýz a případových studií obsahujících simulace průběhu selhání jednotlivých subjektů FMI. V tomto ohledu se jeví jako vhodné zkoumat také minulé případy selhání FMIs a analyzovat, jaké příznaky blížícího se selhání bylo v těchto případech reálně možné identifikovat.

15. Lze souhlasit, že orgány dohledu by měly mít relativně široké pravomoci, které umožní pružně reagovat na předem neznámou množinu budoucích krizových situací. Z vyjmenovaných možností by s jistotou orgány dohledu měly mít možnost vyžadovat implementaci ozdravného plánu či jeho konkrétních částí. Pokud jde o jednostrannou změnu smluvních ujednání, zde je potřebné postupovat spíše obezřetně, aby nedošlo k nadměrnému narušení právní jistoty zúčastněných stran. Subjekty, které by vstupovaly do smluv, u kterých by existovala možnost takovéto změny, by s touto možností měly být předem srozuměny.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

16. Should resolution authorities of FMIs have the above powers? Should they have further powers to successfully carry out resolution in relation to FMIs? Which ones?

17. Should they be further adapted or specified to the needs of FMI resolution?

18. Do you consider that temporary stay on the exercise of early termination rights could be a relevant tool for FMIs? Under what conditions? How should it apply between interoperated FMIs? How should it be articulated with similar powers to impose temporary stays in the bank resolution framework?

19. Do you consider that moratorium on payments could be a relevant tool for all FMIs or only some of them? If so, under what conditions?

Stanovisko ČNB:

16. Ano, navržený výčet pravomocí restrukturalizačních orgánů považujeme za odpovídající, v tento okamžik nevidíme potřebu dalších konkrétních pravomocí na úrovni EU. Vždy by však mělo jít jen o výčet minimálních pravomocí. V rámci výše uvedených simulací a analýz navíc mohou být identifikovány případy, kdy by navrhované pravomoci nedokázaly zajistit účinnou nápravu a omezení rizik pro finanční stabilitu. I proto takové analýzy a simulace považujeme za nezbytné. Diskusi o případném novém právním rámci nelze kvalifikovaně vést pouze na základě obecné konzultace.

17. Zde platí přiměřeně totéž, co je uvedeno u odpovědi na předchozí otázku. Volba a způsob

použití konkrétního nástroje či pravomoci musí nicméně být na rozhodnutí národního orgánu dohledu, v návaznosti na jeho posouzení aktuální situace a typu FMI.

18. Nemáme zkušenosti s praktickou aplikací tohoto mechanismu, i proto považujeme za potřebné provést analýzy a simulace opakovaně zmíněné již výše. Upozorňujeme však na riziko pro příslušný orgán při jeho uplatnění, pokud by v důsledku tohoto rozhodnutí vznikly škody účastníkům CCP a subjektům realizujícím skrze ně své obchody (možnost žalob na náhradu škod). Uplatnění takové pravomoci proto v tomto okamžiku považujeme za možné pouze v případě, že provedení konkrétních restrukturalizačních opatření již bude připraveno a bude uskutečněno ve velmi krátké době (v řádu dní).

19. Moratorium na platby v případě CCP i CSD považujeme za velmi problematické, protože vypořádání obchodů je založeno na provádění plateb mezi klienty a moratorium by tak mohlo být v rozporu s cílem zajištění kontinuity jejich činnosti.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

20. Which reorganisation tools could be appropriate for resolving different types and CSDs and CCPs? What would be their advantages and disadvantages?

21. Which loss allocation and recapitalisation tools could be appropriate for resolving different types of CSDs and CCPs? Would this vary according to different types of possible failures (e.g. those caused by defaulting members, or those caused by operational risks)? What would be their advantages and disadvantages?

22. What other tools would be effective in a CCP/CSD resolution?

23. Can resolution tools based on contractual arrangements be effective and compatible with existing national insolvency laws?

24. Do you consider that a resolution regime for FMI should be applicable to the whole group the FMI is a part of? What specific tools or powers for the resolution authorities should be designed?

30. Do you agree that the resolution of FMI should observe the hierarchy of claims in insolvency to the extent possible and respect the principle that creditors should not be worse off than in insolvency? (Pozn.: Otázka č. 30 dle našeho názoru věcně souvisí s blokem otázek č. 21-24, proto jsme ji přesunuli na toto místo. V konzultačním materiálu je uvedena samostatně.)

Stanovisko ČNB:

20. a 21. Z charakteru rozdílných činností CCP a CSD je zřejmé, že ne všechny restrukturalizační nástroje budou použitelné na oba typy institucí. Např. pro CSD je možné zajistit kontinuitu provozu v rámci nucené správy, neboť při vypořádání delivery vs. payment nebo zajištění evidence cenných papírů není nezbytné doplnění peněžních prostředků. Naproti tomu u selhání CCP, která je protistranou obchodů, je pro další provoz získání dodatečného financování nezbytné. Volbu vhodného nástroje pro restrukturalizaci konkrétního typu subjektu je potřeba ponechat na uvážení příslušného orgánu, není důvod (a mohlo by být kontraproduktivní) omezovat množinu nástrojů dostupných pro rozdílené podtypy CSDs a CCPs.

22. V této chvíli, jsme žádné další nástroje neidentifikovali.

23. Ano, domníváme se, že smluvní nástroje mohou být při restrukturalizaci efektivně využity. Mohou sice vést k jinému pořadí účasti věřitelů na úhradě ztráty, než jaké by existovalo na základě insolvenčního práva, avšak pouze k tíži těch subjektů, které smluvně přijmou horší

pořadí (například při rekapitalizaci provedené přednostně ze závazků CCP vůči jejím členům). Při konstrukci takovýchto nástrojů je však nutno velmi podrobně zkoumat, zda je na místě aplikovat podmínku *no creditor worse off*, aby v konečném důsledku nedocházelo k rekapitalizaci např. spíše ze zdrojů národního restrukturalizačního fondu, než ze zdrojů věřitelů.

24. *Domníváme se, že nástroje a pravomoci by měly být aplikovány zásadně na jednotlivé entity případné skupiny. To je nezbytné mj. k zachování právní jistoty věřitelů restrukturalizované instituce. Jestliže se do potíží dostanou všichni členové téže skupiny zároveň, může být opodstatněné aplikovat některé nástroje či pravomoci koordinovaně na všechny členy skupiny zároveň. V případě přeshraniční koordinace by bylo nutné plně respektovat konečnou odpovědnost a pravomoc orgánů každého státu za restrukturalizaci institucí se sídlem na jeho území. Specifická situace by v tomto ohledu nastávala, jestliže by restrukturalizovaná instituce měla významné pobočky v jiných členských státech – v takovém případě by bylo nutné, aby orgány těchto států byly do restrukturalizace zapojeny.*

30. *Ano, v těchto otázkách nevidíme důvod pro aplikaci odlišného přístupu než u jiných finančních institucí. Upozorňujeme však, že s principem „no creditor worse off“ jsou spojeny značné praktické obtíže (zejm. zjistit, jaký by byl výsledek insolvenčního řízení) a podmínky stanovené v návrhu CMD vedou přinejmenším u nástroje bail-in mj. k tomu, že celkově věřitelé musejí získat vždy více, než by získali v insolvenčním řízení.*

Otázky pro veřejnou konzultaci:

25. In your view, what are the key elements and main challenges to take into account for the smooth resolution of an FMI operating cross-border? What aspects and effects of any divergent insolvency and resolution laws applicable to FMIs and their members are relevant here? Are particular measures needed in the case of interoperable CCPs or CSDs?

26. Do you agree that, within the EU, resolution colleges should be involved in resolution issues of cross border FMIs?

27. How should the decision-making process be organized to make sure that swift decisions can be taken? Alternatively, do you think that responsibility for resolving FMIs should be centralised at EU-level?

28. Do you agree that a recognition regime should be defined to enable mutual enforceability of resolution measures?

29. Do you agree that bilateral cooperation agreements should be signed with third countries?

Stanovisko ČNB:

25. *Přeshraniční aspekty jsou významné u ústředních protistran, méně již u centrálních deponitářů. Rozhodování a odpovědnost by měly zůstat na domácím orgánu dohledu s tím, že bude nutná spolupráce ostatních orgánů dohledu (viz např. kolegia u CCP dle nařízení EMIR). To platí i pro uznávání restrukturalizačních režimů a opatření jiných jurisdikcí. Dále je potřebné ošetřit, aby případná smluvní ujednání zmíněná u otázky č. 23 byla platná a účinná i v případě, že se samotný dluhový instrument bude řídit právním řádem jakéhokoliv jiného státu. Nebude-li možné tuto podmínku zajistit, měl by dohledový resp. restrukturalizační orgán mít možnost vyžadovat, aby se takové dluhové instrumenty daného subjektu řídily jen právními řády těch států, kde platnost a účinnost ujednání potřebného pro výkon restrukturalizační pravomoci je zajištěna. Při absenci (celosvětově) harmonizované insolvenční úpravy se nicméně smluvní nástroje jeví být možnou cestou pro překonání rozdílů mezi národními insolvenčními režimy.*

26. *Ano, viz též předchozí odpověď. Koordinační úloha kolegií je v tomto případě na místě. Otázky týkající se restrukturalizace nicméně velmi úzce souvisí s výkonem dohledu, proto by případná restrukturalizační kolegia mohla existovat v rámci kolegií dohledových. EU by se měla vyvarovat zakládání nadbytečného počtu institucí a koordinačních fór.*

27. *Viz odpověď na otázku č. 25. Rozhodování a odpovědnost by měly zůstat na národních orgánu dohledu, resp. restrukturalizačních orgánech. Centralizování pravomocí na úrovni EU považujeme zásadně za nevhodné. Jestliže by selhání FMI či nevhodně zvolené (implementované) řešení takového selhání mělo dopady na ekonomiky a národní rozpočty jednotlivých členských států a zároveň neexistuje věrohodný mechanismus kompenzace veškerých těchto následků pro členské státy, potom není představitelné, aby pravomoci k restrukturalizaci FMI byly členským státům odňaty.*

28. *Domníváme se, že pravomoc přiznat (či nepřiznat) účinky rozhodnutím zahraničních restrukturalizačních orgánů na svém území by měla být ponechána v diskreci každého členského státu.*

29. *Dvoustranné smlouvy se třetími zeměmi by měly být uzavírány, bude-li to daný členský stát považovat za vhodné. K tomu podotýkáme, že režim vztahů se třetími zeměmi, jak je v současné době navržen v CMD², je z našeho pohledu nepřijatelný, neboť odnímá členskému státu možnost rozhodnout o tom, kterým rozhodnutím a kterých států přízná účinky na svém území.*

III. Pojišťovny a zajišťovny

Otázky pro veřejnou konzultaci:

1. Are the resolution tools applicable to traditional insurance considered above adequate? Should their articulation and application be further specified and harmonised at EU-level?
2. Do you think that a further framework of measures and powers for authorities, additional to those already applicable to insurers, to resolve systemically relevant insurance companies is needed at EU level?
3. In your view, which scenarios/events might lead to the need to resolve a systemically relevant insurance company? Even before that, which types of scenarios systemic insurers and authorities need to be prepared for which may imply the need for recovery actions if not yet resolution?

Stanovisko ČNB:

1. *Ano, jednotlivá opatření uváděná v materiálu jsou dostatečná. Nicméně se nedomníváme, že s ohledem na dosavadní vývoj v pojišťovnictví i specifika pojistného trhu by mělo být nezbytné, aby všechna uvedená opatření byla aplikována obecně a celoplošně. Např. u garančních schémat nepovažujeme jejich obecné a celoplošné zavedení za potřebné zejména z důvodů odlišného obchodního modelu pojišťoven, který de facto znemožňuje náhlé výběry nasbíraných prostředků, preferenční zacházení s pojistníky a oprávněnými osobami v případě úpadku pojišťovny, dále s ohledem na existenci institutu převodu pojistného kmene a institutu zajištění.*

Harmonizaci jednotlivých opatření uvedených v materiálu nepovažujeme za vhodnou, neboť

² Pozn. zpracovatele: Zejména je v něm dána ústřední role EBA, která rozhoduje o uznání režimu třetího státu, a zakládá tak členským státům některé povinnosti.

nápravná opatření a sankční režimy respektují odůvodněná národní specifika spočívající např. v požadavcích správních předpisů apod.

2. Nedomníváme se, že je nezbytné harmonizovat dodatečná opatření vůči systémově významným pojišťovnám. Zejména ne v situaci, kdy stále nebylo dosaženo shody u zásadních otázek rámce pro ozdravení a restrukturalizaci úvěrových institucí, nebyla dokončena jednání o garančních schématech v pojišťovnictví a směrnice Solventnost II nenabyla účinnosti. Většina příkladů problémů systémově významných pojišťoven zmíněných v materiálu³ pramení dle našeho názoru pravděpodobně z nedostatečného výkonu dohledu nad koncentrací rizik, vnitroskupinových transakcí a neadekvátního přístupu k podstupovaným rizikům ze strany pojišťoven. Vzhledem k tomu, že požadavky z těchto oblastí budou výrazným způsobem posíleny právě směrnici Solventnost II (spolu s užší mezinárodní spoluprací národních orgánů dohledu), navrhujeme odložení úvah o harmonizovaném rámci pro restrukturalizaci pojišťoven do okamžiku nabytí praktických zkušeností se směrnici Solventnost II. V každém případě by případný budoucí harmonizační rámec měl dopadat pouze na ty subjekty, u kterých má takové opatření opodstatnění, tedy na přeshraničně působící systémově významné instituce.

3. Vzhledem k širokému spektru případných důvodů úpadku, rozdílné povahy činností vykonávaných jednotlivými pojišťovnami a zcela odlišných dopadů na pojistníky a finanční trh a reálnou ekonomiku nelze taxativně stanovit okruh případů a podmínek, za kterých by byl zásah vhodný anebo nezbytný. Dle našeho názoru by sice stanovení základního rámce a obecných kritérií pro intervenci mohlo být vhodné, nicméně s ponecháním prostoru pro uvážení jednotlivých členských států a jejich orgánů.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

4. Do you agree with the above objectives for resolution of systemic insurance companies? What other objectives could be relevant?

Stanovisko ČNB:

4. Domníváme se, že hlavním cílem je zachování finanční stability, které však v sobě typicky bude zahrnovat rovněž zachování kontinuity systémově významných činností pojišťovny a do značné míry i ochranu pojistníků. Nepovažovali bychom však za vhodné uvádět ochranu pojistníků jako samostatný cíl, neboť to by znamenalo potřebu intervence restrukturalizačního orgánu i v případech úpadku systémově zcela nevýznamných pojišťoven. Žádná pojišťovna by tak již nemohla ukončit svou činnost standardním úpadkem. Takový výsledek bychom však nepovažovali za žádoucí, neboť by mj. zvyšoval riziko morálního hazardu u pojistníků.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

5. Do you think that recovery plans should be developed by systemic insurers and resolution plans by resolution authorities? Do you think that resolution authorities should have the power to request changes in the operation of insurers in order to ensure resolvability?

Stanovisko ČNB:

5. Domníváme se, že případná úprava by měla být shodná jako v případě bankovního sektoru, kde je aktuálně diskuse vedena i ve směru možného významného zapojení finančních institucí samotných do tvorby restrukturalizačních plánů.

³ Pozn. zpracovatele: Zmiňují se ING a AIG a dále zpracovatelům neznámé pojišťovny HIH, AMBAC a MBIA. Zmínka je jen stručná, v poznámkách pod čarou, tj. nejde o analýzu příčin a dopadů jejich problémů.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

6. Do you agree that resolution should be triggered when a systemic insurer has reached a point of distress such that there are no realistic prospects of recovery over an appropriate timeframe, when all other intervention measures have been exhausted, and when winding up the institution under normal insolvency proceedings would risk causing financial instability?
7. Should these conditions be refined? For example, what would be suitable indicators that could be used for triggering resolution of systemic insurers?

Stanovisko ČNB:

6. a 7. Surčitými výhradami lze v obecné rovině s navrhovanými podmínkami pro zahájení restrukturalizace souhlasit. Za podstatné nicméně považujeme, že by se nemělo jednat o povinnost členského státu (anebo jeho orgánu) zahájit restrukturalizaci, ale o možnost (viz otázka č. 3). Zároveň upozorňujeme, že s ohledem na příliš obecnou a neurčitou formulaci (has reached a point of distress such that there are no realistic prospects of recovery over an appropriate timeframe) jedné z podmínek, může v praxi nastat zásadní problém s jejím prokázáním. Dále máme za to, že podmínku vyčerpání všech ostatních opatření by bylo vhodné relativizovat i proto, že formální požadavek vyčerpání všech ostatních opatření by byl velmi nepraktický a mohl by vést ke zbytečným zdržením restrukturalizačních opatření a tím rovněž k vyšším ztrátám, než jsou nezbytné.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

8. Do you agree that resolution authorities of insurers could have the above powers? Should they have further powers to successfully carry out resolution in relation to systemic insurers? Which ones?
9. Should they be further adapted or specified to the specificities of insurance resolution?

Stanovisko ČNB:

8. a 9. Domníváme se, že alternativní restrukturalizační nástroje by se v zásadě neměly odlišovat od restrukturalizačních nástrojů navrhovaných v jiných sektorech (s výjimkou „klasických nástrojů“ specifických pro pojistný sektor, tj. zejm. run-off a převod pojistného kmene). S navrženým seznamem lze tedy rámcově souhlasit. Členské státy by však případným harmonizovaným rámcem neměly být jakkoliv omezeny v přijetí dalších pravomocí.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

10. Would the tools mentioned above be appropriate for the resolution of systemic insurers? What other tools should be considered and why?

Stanovisko ČNB:

10. Viz odpověď na otázky 8. a 9. výše.

Otázky pro veřejnou konzultaci:

11. Do you think that, within the EU, resolution colleges should be set up and involved in resolution issues of cross border insurance groups?
12. How could the decision-making process be organized to make sure that swift decisions can be taken? Should this be aligned with the procedures already set out in Title III of Directive 2009/138/EC?
13. Alternatively, do you think that responsibility for resolving systemic insurers should be centralised at EU-level?
14. Do you think that a recognition regime should be defined to enable mutual enforceability

of resolution measures?

15. Do you think that to this end bilateral cooperation agreements could also be signed with third countries?

Stanovisko ČNB:

11. Vzhledem ke skutečnosti, že směrnice Solventnost II požaduje zřízení kolegia u každé přeshraničně aktivní pojišťovací skupiny, nejeví se nutné nezbytně nutné zřizovat paralelně další kolegia pouze za účelem případné restrukturalizace. Kolegia podle Solventnosti II mají mj. koordinovat činnost národních orgánů dohledu v případě krizové situace dohlížené skupiny a za tímto účelem mají přijmout tzv. „emergency plan“⁴. Domníváme se, že samostatná existence restrukturalizačního kolegia by byla kontraproduktivní, neboť by docházelo ke střetům kompetencí kolegia orgánů dohledu a restrukturalizačního kolegia.

12. Viz otázka 11. Domníváme se, že proces přijímání rozhodnutí rámcově může vycházet ze směrnice Solventnost II.

13. Ne. Případný úpadek systémově významných pojistitelů/pojišťovacích skupin má dopady převážně na území států, na kterých tito pojistitelé působí, a které tak budou zúčastněny v kolegiu. Odpovědnost za řešení krizové situace by tak měla být ponechána na přímo dotčených orgánech/členských státech, a to zejména z toho důvodu, že přijatá rozhodnutí mohou mít na zúčastněné členské státy výrazné fiskální dopady.⁵

14. Domníváme se, že pravomoc přiznat (či nepřiznat) účinky rozhodnutím zahraničních restrukturalizačních orgánů na svém území by měla být ponechána v diskreci každého členského státu. Ostatně ani žádná ze směrnic upravujících oblast pojišťovníctví tento princip neobsahuje a nespátřujeme důvody k jeho zavádění v případě restrukturalizačních opatření. Je nezbytné odlišit případné restrukturalizační opatření na úrovni skupiny a na úrovni jednotlivých pojišťoven, a to zejména v případech přeshraničních skupin. V souladu s otázkou 12 se domníváme, že by měl být uplatněn režim rozhodování a následného vynucování opatření podle směrnice Solventnost II. Otázky skupinového významu jsou konzultovány na úrovni kolegia, nicméně případné vynucení sankcí je ponecháno na orgánu dohledu, do jehož jurisdikce dotčená pojišťovna spadá. Koordinace restrukturalizačních opatření dle našeho názoru nemůže vyústit v upřednostnění zájmů pojistníků jednoho členského státu na úkor pojistníků ze státu jiného, tj. nelze upřednostnit zájmy na úrovni skupiny na úkor individuálních finančních institucí, jejich klientů a na úkor veřejného zájmu kteréhokoliv členského zájmu.

15. Se zapojením orgánů dohledů třetích zemí lze souhlasit, především však v rámci konzultace a koordinace opatření v kolegiu. V takovém případě by mohly být vhodným řešením mnohostranné dohody o spolupráci v oblasti dohledu, specifické pro každé kolegium (zohledňující např. skutečnost, že některé systémově významné evropské pojišťovací skupiny jsou aktivnější mimo EU, nežli na jednotném evropském trhu; míra angažovanosti orgánů dohledu ze třetích zemí v diskusi/koordinaci na úrovni tohoto kolegia tak bude pravděpodobně vyšší, nežli v případech ostatních kolegií). K takové dohodě by však samozřejmě bylo zapotřebí souhlasu všech členů kolegia. Pokud jde o vzájemné uznávání rozhodnutí, to by mělo být řešeno výlučně dvoustrannými či vícestrannými mezinárodními smlouvami, jejichž stranami by byly jednotlivé státy (nikoliv tedy pouze EU a dotčená třetí

⁴ K tomuto typu plánu viz též vyjádření ČNB k otázce č. 5.

⁵ Pozn. zpracovatele: Obdobný princip je aplikován v podobě fiskální pojistky u rozhodnutí ESAs, čl. 23 Nařízení o zřízení ESAs

země). Dále k této otázce viz odpověď na otázku 14.

IV. Platební systémy, platební instituce a jiné nebankovní finanční instituce

Otázky pro veřejnou konzultaci:

1. Do you agree with the above assessment regarding payment systems, payment institutions and electronic money institutions? Alternatively, do you consider that either (or both) would merit further consideration as to their ability, first, to give rise to systemic risk and, second, the need for possible recovery and resolution arrangements in response?
2. Besides those covered in previous sections of this paper, which other nonbank financial institutions can become systemically relevant and how? Depending on the type of institutions, what are the main channels through which such systemic risks are transmitted or amplified?
3. In your view, what could be meaningful thresholds in relation to the factors of size, interconnectedness, leverage, economic importance or any other factor to determine the critical relevance of any other nonbank financial institution?
4. Do you think that recovery and resolution tools and powers other than existing insolvency rules should be introduced also for other nonbank financial institutions?
5. In your view, what could then be meaningful points of failure at which different types of other nonbank financial institution could be considered to fulfill the conditions for triggering:
 - a) The activation of any pre-determined recovery measures; or
 - b) Intervention by authorities to resolve the entity?
6. With respect to possible preventive and preparatory measures:
 - a) Do existing regulatory frameworks applicable to other nonbank financial institutions provide for sufficient safeguards, in particular with respect to their governance structures, market/counterparty/liquidity risk management, transparency, reporting of relevant information and other etc.?
 - b) Are supervisors equipped with sufficient powers to be able to collect information and monitor the various types of risks existing or building up in the particular nonbank financial sector/institution?
 - c) Are additional supervisory powers needed to ensure de-risking and prevent overly complex and interlinked operations?
 - d) Would recovery and resolution plans be necessary to be introduced for all or only some of these institutions? Why?
7. With respect to possible early intervention powers and measures:
 - a) Do existing regulatory frameworks applicable to other nonbank financial institutions provide for effective early remedial actions of supervisors aimed at correcting solvency or operational problems at an early stage?
 - b) What other early intervention powers could be introduced?
8. With respect to possible resolution measures and tools:
 - a) Should administrative, non-judicial procedures and tools for the restructuring or managed dissolution of other failing nonbank financial institutions be introduced?
 - b) Depending on the entity, what could be the appropriate and specific resolution tools to be used? For which institutions are certain resolution tools or techniques not relevant? Why?

Stanovisko ČNB:

1. až 8. S ohledem na výše uvedené obecné stanovisko ČNB, nepovažujeme v tomto okamžiku za vhodné rozpracovávat analýzu rizik platebních institucí a systémů⁶ či vytvářet harmonizované právní rámce pro ozdravení a restrukturalizaci dalších typů finančních institucí.⁷ Budou-li však shromážděny přesvědčivé argumenty pro zahrnutí dalších typů subjektů do této diskuse, nebráníme se samozřejmě jejímu rozšíření.

⁶ Pozn. zpracovatele: K analýze zpracované v konzultačním dokumentu pro platební instituce a systémy by bylo možné říci následující: *Analýza rizik spojených s platebními systémy není dostatečná. Především není zřejmé, zda se konzultační dokument zabývá pouze platebními systémy dle směrnice EP a Rady č. 98/26/ES o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry nebo také obecnými platebními systémy ve smyslu čl. 4 (6) směrnice EP a Rady č. 2007/64/ES o platebních službách na vnitřním trhu. Dále postrádáme zmínku o případných rizicích souvisejících s platebními systémy ze třetích zemí a rizicích souvisejících se systémy zpracování karetých plateb.* Protože však v daném okamžiku považujeme za důležité omezit EK v návrzích další regulace, nepovažujeme za nutné na nedostatky analýzy upozorňovat.

⁷ Pozn. zpracovatele: EBA zmiňuje v tomto kontextu například fondy peněžního trhu a hedgeové fondy.