

**ZPRÁVA podle článku 503 nařízení (EU) č. 575/2013**

**KAPITÁLOVÉ POŽADAVKY PRO KRYTÉ DLUHOPISY**

**SOUVISLOSTI**

Kryté dluhopisy jsou dluhové závazky emitované úvěrovými institucemi a zajištěné vyhrazeným portfoliem aktiv (**„krycí portfolio“** nebo **„krycí aktiva“**), vůči němuž mají majitelé těchto dluhopisů jakožto přednostní věřitelé právo přímého postihu. Pokud likvidací krycího portfolia nejsou uhrazeny veškeré nároky majitele dluhopisu, zůstává mu současně již jako běžnému věřiteli za emitentem nebo jeho přidruženým subjektem pohledávka ve výši zbývající částky. Tato dvojí možnost uspokojení pohledávky jednak z krycího portfolia, jednak u emitenta se označuje jako mechanismus „dvojího postihu“. Krycí portfolio kromě toho obsahuje vysoce kvalitní aktiva, a to obvykle, nikoli však výlučně, hypoteční úvěry a dluhopisy veřejného sektoru. Emitent je zpravidla povinen zajistit, aby hodnota aktiv v krycím portfoliu vždy alespoň odpovídala hodnotě krytých dluhopisů, a případně nahradit aktiva, která jsou nevýkonná nebo jinak nesplňují příslušná kritéria způsobilosti.

Výše popsané vlastnosti přispívají k tomu, že kryté dluhopisy jsou dluhovým nástrojem s nízkým rizikem, což ospravedlňuje příznivější regulatorní kapitálové požadavky podle článku 129 nařízení č. 575/2013 (nařízení o kapitálových požadavcích, **„CRR“**). Úvěrové instituce, které investují do krytých dluhopisů, jež splňují podmínky článku 129, smějí ve vztahu k těmto nástrojům držet nižší objem regulatorního kapitálu, než by jinak platilo pro přednostní nezajištěné bankovní dluhopisy (např. 10% riziková váha pro krytý dluhopis se stupněm úvěrové kvality 1 oproti 20 % pro jiný druh přímé expozice vůči úvěrové instituci se stejným stupněm). Tyto v porovnání nižší kapitálové požadavky se v nařízení CRR označují jako „preferenční rizikové váhy“.

Preferenční rizikové váhy lze však uplatnit pouze na „způsobilé“ kryté dluhopisy, tj. kryté dluhopisy zajištěné vysoce kvalitními aktivy určenými v článku 129 nařízení CRR. Krycí portfolia mohou mimo jiné obsahovat způsobilé podíly s přednostním vypořádáním emitované francouzskými zvláštními účelovými jednotkami *Fonds Communs de Créances* (**„FCC“**) nebo rovnocenné sekuritizační nástroje až do maximální výše 10 % nesplacené emisní hodnoty krytých dluhopisů. Do 31. prosince 2017 mohou však příslušné orgány podle článku 496 nařízení CRR od tohoto limitu upustit.

Ustanovení článku 503 nařízení CRR pověřuje Komisi předložením zpráv společným normotvůrcům o několika záležitostech týkajících se regulatorních kapitálových požadavků na kryté dluhopisy podle nařízení CRR. Komise přitom bere v úvahu doporučení Evropského orgánu pro bankovnictví (**„orgán** **EBA“**) ke každému z bodů uvedených v oddíle 10 zprávy orgánu EBA o rámcích a kapitálových požadavcích v EU pro kryté dluhopisy (**„zpráva orgánu EBA“**).

**BOD 1: JSOU PREFERENČNÍ RIZIKOVÉ VÁHY PRO KRYTÉ DLUHOPISY VHODNÉ?**

Ustanovení čl. 503 odst. 1 nařízení CRR pověřuje Komisi předložením zprávy o tom, zda preferenční rizikové váhy stanovené v článku 129 a kapitálové požadavky ke specifickému riziku v čl. 336 odst. 3 nařízení CRR jsou pro způsobilé kryté dluhopisy přiměřené s ohledem na různé druhy krycích aktiv, míru transparentnosti krycího portfolia a důsledky emise krytých dluhopisů pro nezajištěné věřitele emitenta (zatížení aktiv).

K obecné otázce, zda jsou preferenční rizikové váhy vhodné, orgán EBA uvedl, že „vzhledem k dosavadní dobré výkonnosti krytých dluhopisů v EU, pokud jde o selhání/ztrátovost, k mechanismu dvojího postihu, který je součástí právních rámců krytých dluhopisů [...], ke zvláštnímu veřejnému dohledu [...] a k existenci kritérií způsobilosti uvedených v článku 129 nařízení CRR **se EBA domnívá, že zacházení spočívající v preferenčních rizikových vahách stanovené v článku 129 nařízení CRR je v zásadě vhodným obezřetnostním režimem**“[[1]](#footnote-1).

S ohledem na výše uvedené uvádí Komise v souladu s čl. 503 odst. 1 nařízení CRR toto:

* Rozhodnutí vlád členských států finančně podpořit či sanovat určité emitenty krytých dluhopisů mohlo přispět k úplné absenci formálních selhání, Komise však zároveň uznává, že celková úvěrová výkonnost evropských krytých dluhopisů byla během posledních období obtížných tržních podmínek v letech 2008 až 2012 velmi solidní, zejména ve srovnání s jinými finančními nástroji (konkrétně cennými papíry zajištěnými aktivy). Také tři programy nákupu krytých dluhopisů v Eurosystému hrály důležitou úlohu při zajištění likvidity na evropských trzích krytých dluhopisů.
* Zpráva orgánu EBA poukazuje na to, že zásada dvojího postihu je účinně zakotvena v právních předpisech členských států vztahujících se na kryté dluhopisy, přičemž jsou dodrženy požadavky stanovené v čl. 52 odst. 4 směrnice 2009/65/ES a tyto předpisy se do značné míry řídí standardy úvěrové kvality, upisování a transparentnosti stanovenými v článku 129 nařízení CRR. Ačkoli harmonizace právních předpisů pro kryté dluhopisy na stupni, kterého bylo uvedenými ustanoveními dosaženo, je pouze nepřímá a na vysoké úrovni, Komise uznává, že díky tomu nicméně došlo k posílení finanční stability celého trhu a vytvoření spolehlivého měřítka kvality pro investory.

Komise proto souhlasí s doporučením orgánu EBA, že preferenční rizikové váhy stanovené nyní v článku 129 a kapitálové požadavky ke specifickému riziku v čl. 336 odst. 3 nařízení CRR **jsou stále vhodným obezřetnostním režimem pro způsobilé kryté dluhopisy**.

Aniž je dotčeno výše uvedené, zpráva orgánu EBA upozorňuje na skutečnost, že právní předpisy členských států vztahující se na kryté dluhopisy se poměrně značně liší v některých základních technických aspektech. Zejména jde o otázky bezpečnosti a transparentnosti těchto nástrojů. Aby bylo možné do budoucna odůvodnit zachování obezřetnostního preferenčního zacházení, orgán EBA doporučuje větší sblížení právních předpisů členských států pro kryté dluhopisy na základě osvědčených postupů uvedených v jeho zprávě. Tohoto sblížení nelze dosáhnout pouze změnou kritérií způsobilosti stanovených v článku 129 nařízení CRR, neboť jeho oblast působnosti je omezena na obezřetnostní zacházení s podskupinou těchto nástrojů. Komise proto hodlá požádat zúčastněné strany o názor na vhodnost a formu integrovaného rámce EU pro kryté dluhopisy prostřednictvím zvláštní konzultace týkající se krytých dluhopisů, jak bylo oznámeno v zelené knize o unii kapitálových trhů z 18. února.

Ve vztahu ke specifickým bodům uvedeným v čl. 503 odst. 2 nařízení CRR uvádí Komise toto:

* Preferenční rizikové váhy by měly být nadále jednotně uplatňovány na všechny způsobilé kryté dluhopisy bez ohledu na různé kategorie aktiv nebo členský stát původu. Komise by však ráda se zúčastněnými stranami prodiskutovala, zda by bylo vhodné: i) nahradit zastřešující podmínky stanovené v článku 129 nařízení CRR souborem obsáhlejších kritérií způsobilosti a ii) uznat zajištěné nástroje využívající cenné papíry obdobné krytým dluhopisům zajištěné úvěry financujícími nefinanční činnosti pro účely hypotetického evropského právního/regulatorního rámce (viz bod 2 této zprávy).
* Požadavky na zveřejňování ve vztahu k investorům, které patří mezi kritéria způsobilosti uvedená v článku 129 nařízení CRR, by v tomto okamžiku neměly být měněny. Komise má však v úmyslu požádat zúčastněné strany o názor ohledně vhodnosti a způsobu uplatňování podrobných a jednotných požadavků na zveřejňování informací emitenty ve vztahu k úvěrovému a tržnímu riziku a riziku likvidity evropských krytých dluhopisů a jejich podkladových krycích aktiv.
* Pokud jde o riziko, jemuž jsou vystaveni další věřitelé emitující instituce, v tomto okamžiku by ustanovení článku 129 nařízení CRR neměla být měněna.Ačkoli zatížení aktiv ve prospěch majitelů krytých dluhopisů ovlivňuje riziko, jež nesou další věřitelé emitenta, tato otázka již byla řešena v rámci **minimálních požadavků na kapitál a způsobilé závazky stanovených směrnicí 2014/59** **(směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank). Výsledky sledují orgány dohledu a makroobezřetnostního dohledu.**

**BOD 2: JSOU PREFERENČNÍ RIZIKOVÉ VÁHY VHODNÉ PRO ÚVĚRY ZAJISTĚNÉ LETECKÝMI DOPRAVNÍMI PROSTŘEDKY?**

Čl. 503 odst. 3 první část nařízení CRR pověřuje Komisi předložením zprávy o tom, zda kryté dluhopisy podložené úvěry zajištěnými leteckými dopravními prostředky (zástavním právem k leteckým dopravním prostředkům) by měly být za určitých podmínek považovány za způsobilá aktiva podle článku 129 nařízení CRR. Tento druh krytých dluhopisů není zařazen mezi dluhopisy, které jsou v současné době v souladu s daným článkem způsobilé.

V této souvislosti vyslovil orgán EBA závěr, že „na základě kvalitativních a kvantitativních důkazů uvedených v této zprávě se EBA domnívá, že **by nebylo vhodné zařadit úvěry zajištěné zástavním právem k leteckým dopravním prostředkům** mezi kategorie podkladových aktiv způsobilé pro preferenční rizikové váhy stanovené v článku 129 nařízení CRR“[[2]](#footnote-2).

S ohledem na analýzu a doporučení orgánu EBA **nemá Komise v úmyslu předkládat v této fázi návrhy na změnu článku 129 nařízení CRR** v tom smyslu, aby úvěry zajištěné leteckými dopravními prostředky byly zařazeny mezi způsobilá aktiva. Komise však hodlá požádat zúčastněné strany o názor ohledně vhodného zacházení s cennými papíry zajištěnými úvěry určenými k financování nefinančních činností (což by zahrnovalo nejen letecké dopravní prostředky, ale i plavidla a úvěry malým a středním podnikům). Komise by velmi ráda nalezla správný kompromis mezi přiměřeným obezřetnostním režimem pro kryté dluhopisy a jiné formy zajištěných půjček a potenciálními výhodami z hlediska hospodářského růstu, které mohou vyplynout z podpory zdravého úvěrování reálné ekonomiky na základě struktur obdobných krytým dluhopisům a využívajících těchto aktiv jako zajištění.

**BOD 3: JSOU PREFERENČNÍ RIZIKOVÉ VÁHY VHODNÉ PRO ÚVĚRY NA OBYTNÉ NEMOVITOSTI ZAJIŠTĚNÉ ZÁRUKOU?**

Čl. 503 odst. 3 druhá část nařízení CRR pověřuje Komisi předložením zprávy o tom, zda kryté dluhopisy podložené úvěry na obytné nemovitosti zajištěné zárukou by měly být za určitých podmínek považovány za způsobilá aktiva podle článku 129 nařízení CRR. Úvěry na obytné nemovitosti zajištěné zárukou se v současné době řídí požadavky na způsobilost stanovenými v odst. 1 písm. e) daného článku.

V této souvislosti orgán EBA dospěl k závěru, že „na základě kvalitativních a kvantitativních důkazů uvedených v této zprávě EBA považuje za vhodné zachovat úvěry na obytné nemovitosti zajištěné zárukou v oblasti působnosti režimu preferenčních rizikových vah. EBA však považuje za vhodné, aby se kromě kritérií způsobilosti momentálně obsažených v čl. 129 odst. 1 písm. e) nařízení CRR uplatňovala při zařazení mezi způsobilá aktiva ještě následující doplňková kritéria:

* vnitrostátní právní/regulační rámec pro kryté dluhopisy by neměl dlužníkům umožňovat zatížení úvěrů zahrnutých do krycího portfolia zástavním právem;
* vnitrostátní právní/regulační rámec pro kryté dluhopisy by měl umožňovat, aby správce programu krytých dluhopisů mohl bez jakýchkoli právních překážek zatížit úvěry zahrnuté v krycím portfoliu zástavním právem za situace, kdy emitent krytých dluhopisů je v selhání nebo předmětem opatření k řešení krize a kdy záruka z jakéhokoli důvodu přestává existovat“[[3]](#footnote-3).

**Komise zastává názor, že způsobilé úvěry na obytné nemovitosti zajištěné zárukou je vhodné nadále považovat za způsobilá aktiva.** Pokud jde o doplňková kritéria doporučená orgánem EBA, první z nich je již zahrnuto do požadavků na způsobilost uvedených v článku 129 nařízení CRR. Ohledně druhého doplňkového kritéria má Komise v úmyslu požádat o názory zúčastněné strany.

**BOD 4: PŘEZKUM ODCHYLKY PODLE ČLÁNKU 496**

**Podbod 4.1: Odchylka pro kryté dluhopisy zajištěné sekuritizačními nástroji**

Čl. 503 odst. 4 nařízení CRR pověřuje Komisi přezkumem toho, zda je odchylka stanovená v článku 496 nařízení CRR vhodná a zda by měla být uplatněna i na jiné druhy krytých dluhopisů. Konkrétně se jedná o odchylku od 10% limitu pro podíly s přednostním vypořádáním emitované francouzskými FCC nebo rovnocenné sekuritizační nástroje uvedené v čl. 129 odst. 1 písm. d) a f) nařízení CRR. Tuto odchylku mohou příslušné orgány úvěrovým institucím udělovat do 31. prosince 2017. Aby se zamezilo pochybnostem, odkaz na „sekuritizační nástroje“ v této zprávě je třeba chápat tak, že zahrnuje podíly s přednostním vypořádáním emitované FCC.

Orgán EBA vyjádřil všeobecné obavy z hlediska obezřetnosti, pokud jde o využívání sekuritizačních nástrojů jako krycích aktiv nad uvedenou prahovou hodnotu 10 %, a to zejména kvůli: i) dodatečné právní a praktické složitosti vyplývající z dvouúrovňové struktury, kterou představují kryté dluhopisy a tranše sekuritizačních nástrojů, které je zajišťují, ii) možnému vzniku střetů zájmů v důsledku ustanovení článku 496 vyžadujícího, aby si člen skupiny, jejímž členem je i emitent krytých dluhopisů, ponechal celou sekuritizační tranši první ztráty, kterou jsou zajištěny sekuritizační tranše s přednostním vypořádáním v případě selhání emitenta, a iii) potenciální protichůdnosti požadavků na transparentnost a náležitou péči u programu krytých dluhopisů a u podkladových sekuritizačních nástrojů. S ohledem na tyto obavy orgán EBA **„považuje za vhodné, aby se odchylka od 10% limitu pro sekuritizační podíly s přednostním vypořádáním, která je v současnosti stanovena v článku 496 nařízení CRR, po 31. prosinci 2017 již nepoužívala“**[[4]](#footnote-4).

Přestože využití struktur se sekuritizačními nástroji může být kvůli jejich dvouúrovňové povaze relativně méně transparentní a složitější k řízení z hlediska zmírňování rizik než struktury s jednou úrovní, některé obavy vyjádřené orgánem EBA je možné odstranit prostřednictvím používání jednoduchých a transparentních struktur. Komise by chtěla se zúčastněnými stranami prodiskutovat širší otázku způsobilosti sekuritizačních nástrojů jako krycích aktiv, kritéria a omezení, která by se na ně měla vztahovat, a vzájemné působení s iniciativou Komise pro jednoduché, transparentní a standardní sekuritizace v kontextu projektu unie kapitálových trhů.

**Podbod 4.2: Odchylka pro kryté dluhopisy zajištěné jinými krytými dluhopisy**

Orgán EBA konstatuje, že nejméně v jednom členském státě byla odchylka stanovená v článku 496 nařízení CRR udělena strukturám využívajícím kryté dluhopisy v rámci skupiny: v tomto případě jsou kryté dluhopisy emitované členy stejné skupiny seskupeny do samostatné právnické osoby, která emituje kryté dluhopisy pro konečné investory. Ve vztahu k těmto strukturám orgán EBA „doporučuje, aby Komise dále zvážila, zda by bylo možné do článku 129 nařízení CRR zahrnout zvláštní ustanovení, které by umožňovalo považovat určité vnitroskupinové převody krytých dluhopisů splňujících podmínky nařízení CRR za způsobilé zajištění. Z obezřetnostního hlediska se zdá, že na základě takového ustanovení a za předpokladu, že daná právnická osoba bude dostatečně integrována do skupiny, by nevznikalo žádné dodatečné riziko“*[[5]](#footnote-5)*.

Komise uznává, že struktury využívající kryté dluhopisy zajišťující jiné kryté dluhopisy nevyvolávají stejné otázky ohledně složitosti jako transakce zajištěné sekuritizačními nástroji, jelikož vlastnosti krytých dluhopisů v obou úrovních transakce mohou být lépe sladěny. Kromě toho může možnost seskupení krytých dluhopisů od různých emitentů jako krycích aktiv obecně, nejen pro účely financování uvnitř skupiny, přinášet i určité výhody. Tyto typy struktur například běžně používají menší emitenti krytých dluhopisů v různých členských státech jako prostředek k docílení většího objemu emise na základě většího objemu sloučených krycích portfolií, díky čemuž mohou vstoupit na kapitálové trhy za lepších hospodářských podmínek, než které by byly dosažitelné pro jednotlivé emitenty samostatně.

Komise hodlá vést další konzultace se zúčastněnými stranami ohledně vhodného právního a regulatorního režimu pro struktury využívající kryté dluhopisy a sdružující krycí aktiva, jejichž původcem či emitentem jsou jiní emitenti. Struktury, v nichž figurují kryté dluhopisy emitované pro účely financování uvnitř skupiny, jak jsou v současnosti používány, by měly být součástí této diskuze.

**ZÁVĚRY**

**Body 1 až 3**

Pokud jde o záležitosti uvedené v bodech 1 až 3, Komise v této fázi nenavrhuje změnu článku 129 nařízení CRR.Nemělo by velký smysl iniciovat takovou změnu před tím, než zúčastněné strany dostanou možnost vyjádřit se k relativním přínosům každé z příslušných možností politiky uvedených v konzultačním dokumentu.

Je možné, že po analýze získané zpětné vazby Komise předloží legislativní návrhy, které mohou zahrnovat cílené změny článku 129 nařízení CRR nebo jeho zrušení, bude-li nahrazen rámcem pro kryté dluhopisy.

**Bod 4**

Komise počká na analýzu zpětné vazby od zúčastněných stran ke konzultačnímu dokumentu a poté rozhodne, zda by bylo vhodné nechat platnost odchylky podle článku 496 uplynout, změnit její uplatňování na trvalé, nebo ji nahradit rámcem pro kryté dluhopisy, který by mohl obsahovat ustanovení o strukturách používajících kryté dluhopisy zajištěné sekuritizačními nástroji.

Totéž platí pro otázku uplatnění odchylky podle článku 496 na jiné typy krytých dluhopisů, konkrétně seskupení struktur využívajících kryté dluhopisy podle podbodu 4.2.

1. Doporučení EU COM 1 (viz strana 148 zprávy orgánu EBA). [↑](#footnote-ref-1)
2. Doporučení EU COM 2–A (viz strana 111 zprávy orgánu EBA). [↑](#footnote-ref-2)
3. Doporučení EU COM 2–B (viz strana 123 zprávy orgánu EBA). [↑](#footnote-ref-3)
4. Doporučení EU COM 2–C (viz strana 128 zprávy orgánu EBA). [↑](#footnote-ref-4)
5. Viz poznámka pod čarou na straně 128 zprávy orgánu EBA. [↑](#footnote-ref-5)