III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 20 maj 2020

om ändringar av unionens tillsynsregelverk som svar på covid-19-pandemin

(CON/2020/16)

(2020/C 180/04)

Inledning och rättslig grund

Den 6 och den 12 maj 2020 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europeiska unionens råd respektive Europaparlamentet om ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 575/2013 och (EU) 2019/876 vad gäller anpassningar mot bakgrund av covid-19-pandemin ([1]) (nedan kallat *förslaget till förordning*).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eftersom förslaget till förordning innehåller bestämmelser som berör 1) Europeiska centralbankssystemets (ECBS) uppgift att utforma och genomföra unionens monetära politik i enlighet med artikel 127.2 första strecksatsen i fördraget, 2) ECB:s uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut i enlighet med artikel 127.6 i fördraget samt 3) ECBS medverkan till att de behöriga myndigheterna smidigt kan genomföra sin politik när det gäller det finansiella systemets stabilitet som avses i artikel 127.5 i fördraget. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

Allmänna kommentarer

De unika utmaningarna som den globala krisen som utlösts av covid-19-pandemin medför, har lett myndigheter runt om i världen att snabbt och beslutsamt vidta åtgärder så att kreditinstituten kan fortsätta att fylla sin funktion när det gäller att finansiera den reala ekonomin och stödja den ekonomiska återhämtningen, trots de förluster som de sannolikt kommer att utsättas för stigande förluster på grund av krisen.

ECB har använt sig av den flexibilitet i tillsynsarbetet som den aktuella rättsliga ramen medger för att stödja kreditinstituten så att dessa fortsätter att förse hushållen och de hårdast drabbade lönsamma företagen med kredit i den aktuella krissituationen ([2]). I detta sammanhang har ECB gett tillfälliga kapital- och verksamhetslättnader ([3]) och meddelat ytterligare flexibilitet i tillsynen vid behandlingen av lån som omfattas av offentliga garantier ([4]). ECB har också uppmanat institutioner att undvika alltför stora procykliska effekter när de tillämpar den internationella finansiella redovisnings-

([1]) COM(2020) 310 final.

([2]) Se blogg av Andrea Enria, ordföranden för ECB:s tillsynsnämnd den 27 mars 2020, *Flexibility in supervision: how ECB Banking Supervision is contributing to fighting the economic fallout from the coronavirus*, finns på ECB:s webbplats för banktillsyn www.bankingsupervision.europa.eu.
Se även *FAQs on ECB supervisory measures in reaction to the coronavirus*, finns på ECB:s webbplats www.bankingsupervision.europa.eu.

([3]) Se ECB:s pressrelease av den 12 mars 2020, *ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus*, finns på ECB:s webbplats för banktillsyn www.bankingsupervision.europa.eu.

([4]) Se ECB:s pressrelease av den 20 mars 2020, *ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus*, finns på ECB:s webbplats för banktillsyn www.bankingsupervision.europa.eu.

standarden IFRS 9 ([5]), tillfälligt reducerat den kvalitativa multiplikatorn för marknadsrisk för att beakta den extraordinarie volatiliteten på marknaderna ([6]) och antagit en rekommendation om utdelningsregler med målsättningen att behålla kapital inom banksystemet för att förbättra dess förmåga att stödja den reala ekonomin ([7]). Dessa åtgärder utgör ett betydande stöd under den aktuella krisen, med betydande synergier mellan ECB:s åtgärder i egenskap av tillsynsmyndighet och de penningpolitiska åtgärderna i egenskap av centralbank.

Andra myndigheter har också vidtagit åtgärder, t.ex. Baselkommittén för banktillsyn (BCBS) och Europeiska bankmyndigheten (EBA), genom kompletterande tillsynsåtgärder som dragit fördel av internationell samordning. Därutöver har de nationella regeringarna inlett mycket omfattande stödprogram, inklusive offentliga garantier och moratorier avseende återbetalningen av krediter.

Mot denna bakgrund stöder ECB fullt ut kommissions initiativ att öka kreditinstitutens kapacitet att låna ut och absorbera förluster i samband med covid-19-pandemin samtidigt som deras fortsatta motståndskraft säkerställs ([8]). De riktade ändringarna av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 ([9]) (CRR) är välkomna, eftersom de ytterligare ökar banksystemets förmåga att dämpa pandemins ekonomiska konsekvenser och stödja återhämtningen, samtidigt som huvuddragen i tillsynsregelverket bibehålls. Därutöver kompletterar delar av förslaget till förordning de stödjande tillsynsåtgärderna som ECB vidtagit, och vissa åtgärder som nyligen beslutats av Baselkommittén kräver ändringar av unionens rättslig ram för att få effekt. Eventuella ytterligare ändringar av förslaget till förordning bör inte att medföra någon grundläggande ändring av tillsynsregelverket, vilket även fortsättningsvis bör respektera överenskomna Basel-standarder och undvika en ytterligare fragmentering av den enda europeiska regelboken.

ECB vill också, som en ytterligare allmän kommentar om förmågan att ge lån till ekonomin, poängtera följande: Om ett kreditinstituts kärnprimärkapitalrelation (CET1) faller under det kombinerade buffertkravet, kan kreditinstitutet endast dela ut tillgångar inom ramen för det maximala utdelningsbara beloppet ([10]). Om företaget uppvisar en förlust, kan ingen utdelning ske, oavsett storlek på brottet. Kreditinstitut kan vara ovilliga att använda sina buffertar för ytterligare utlåning eftersom de befarar att de kan tvingas ställa in kupongbetalningar på det övriga primärkapitalet och då utsättas för negativa reaktioner från marknadsaktörernas sida. Ett sådant beteende skulle minska de positiva effekterna som eftersträvas med kapitalbuffertarna.

Specifika kommentarer

1. *Övergångsarrangemang för att mildra inverkan av avsättningar enligt IFRS på det lagstadgade kapitalet*

1.1 Artikel 473a i kapitalkravsförordningen innehåller övergångsarrangemang som gör det möjligt för institut att till sitt kärnprimärkapital återföra en del av de ökade avsättningar som beror på införandet av redovisning av förväntade kreditförluster enligt IFRS 9. Övergångsarrangemangen består av två delar: en statisk och en dynamisk del. Den statiska delen gör det möjligt för kreditinstituten att delvis neutralisera den inverkan ”dag 1” på kärnprimärkapitalet som följer av de ökade redovisade avsättningarna till följd av införandet av IFRS 9. Den dynamiska delen ger kreditinstituten möjlighet att delvis neutralisera inverkan av de ytterligare (dvs. efter dag 1) ökade avsättningarna för exponeringar som inte är kreditförsämrade. De befintliga övergångsarrangemangen omfattar perioden 2018–2022 ([11]).

([5]) Se pressrelease av den 20 mars 2020, *ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus*, finns på ECB:s webbplats för banktillsyn www.bankingsupervision.europa.eu.

([6]) Se ECB:s pressrelease av den 16 april 2020, *ECB Banking Supervision provides temporary relief for capital requirements for market risk*, finns på ECB:s webbplats för banktillsyn www.bankingsupervision.europa.eu.

([7]) Europeiska centralbankens rekommendation av den 27 mars 2020 om utdelningar under COVID-19-pandemin och om upphävande av rekommendation ECB/2020/1 (ECB/2020/19) (EUT C 102 I, 30.3.2020, s. 1).

([8]) Se avsnitt 1 i motiveringen till förslaget till förordning.

([9]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

([10]) Se artikel 141 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

([11]) Se avsnitt 5 i motiveringen till förslaget till förordning.

1.2 Mot bakgrund av covid-19-pandemin beslutade Baselkommittén den 3 april 2020 att ändra ([12]) de befintliga övergångsarrangemangen avseende reglerna om förväntade kreditförluster. Baselkommittén förtydligade också att de jurisdiktioner som redan genomfört övergångsarrangemangen (inklusive EU) får välja att återföra mindre än 100 procent under 2020 och 2021, eller vidta andra åtgärder för att förhindra att återföringen inkluderar förväntade kreditförluster som uppkommit innan covid-19 bröt ut ([13]). För att beakta detta anger förslaget till förordning att man bör skjuta fram den övergångsperiod på fem år som inleddes 2018 endast vad gäller den dynamiska delen.

1.3 ECB stöder en ändring av artikel 473a i kapitalkravsförordningen så att det blir möjligt för kredititinstituten att till fullo återföra till sitt kärnprimärkapital ett belopp som inte överstiger den del av ökningen som hänför sig till den dynamiska delen av avsättningarna för förväntade kreditförluster efter den 31 december 2019. För det första skulle denna lösning göra det möjligt att anpassa de ytterligare åtgärderna för att hantera effekterna som är relaterade till covid-19, och särskilja dessa från den inverkan ”dag 1” hade på kärnprimärkapitalet pga. av de ökade avsättningarna till följd av införandet av IFRS 9. För det andra skulle denna lösning fullt ut överensstämma med Baselkommitténs beslut av den 3 april 2020.

2. *Behandling av offentligt garanterade lån inom ramen för säkerhetsmekanismen för nödlidande exponeringar*

2.1 Enligt artikel 47c.4 i kapitalkravsförordningen får nödlidande exponeringar som garanteras av statliga exportkreditorgan en förmånsbehandling när det gäller kraven avseende avdragen enligt artikel 47c.3 i kapitalkravsförordningen (den så kallade säkerhetsmekanism för nödlidande exponeringar). När det gäller nödlidande exponeringar som garanteras av statliga exportkreditorgan, behöver den del av exponeringen som omfattas av en sådan garanti först dras av fullständigt efter att ha klassats som nödlidande exponering under sju år, innan denna tidpunkt finns inget krav på avdrag. För alla andra nödlidande exponeringar som helt eller delvis helt omfattas av godkända säkerheter, ökar kraven på minsta avdrag stegvis fram till dess att de berörda nödlidande exponeringarna är helt täckta.

2.2 Enligt förslaget till förordning bör man tillfälligt utvidga den behandling som nu gäller för nödlidande exponeringar som garanteras av statliga exportkreditorgan till att även omfatta nödlidande exponeringar som garanteras av nationella regeringar eller andra offentliga organ som är godtagbara tillhandahållare av kreditriskskydd enligt reglerna för kreditriskreducering ([14]) förutsatt att garantin eller motgarantin tillhandahålls som en del av stödåtgärderna för att hjälpa låntagare i samband med covid-19-pandemin ([15]).

2.3 ECB välkomnar förslaget att tillfälligt utvidga den förmånligare behandlingen av artikel 47c.4 i kapitalkravsförordningen till nödlidande exponeringar som garanteras av statliga exportkreditorgan, vilket även överensstämmer med ECB:s förslag ([16]). Förslaget undanröjer den godtyckliga åtskillnaden mellan garantier som ställs av olika offentliga enheter med liknande kreditvärdighet.

3. *Datum för tillämpning av bruttosoliditetsbufferten*

3.1 Den 27 mars 2020 enades gruppen av centralbankschefer och tillsynschefer (GHOS) som utgör ledningsorganet för Baselkommittén om att förlänga tidsfristen för att genomföra de sista delarna av Basel III-regelverket med ett år, inklusive bruttosoliditetsbufferten för globala systemviktiga banker, som kommer att börja tillämpas i unionen den 1 januari 2022. Enligt förslaget till förordning bör tidsplanen enligt kapitalkravsförordningen samordnas med den reviderade tidsplanen från GHoS, dvs. den 1 januari 2023 snarare än den 1 januari 2022 ([17]).

([12]) Se pressrelease av den 3 April 2020, Baselkommittén anger ytterligare åtgärder för att mildra effekterna av covid-19, finns på https://www.bis.org/press/p200403.htm.

([13]) BCBS, Åtgärder för att spegla effekterna av covid-19, finns på https://www.bis.org/bcbs/publ/d498.pdf.

([14]) Punkterna a–e i artikel 201.1 i kapitalkravsförordningen avser a) nationella regeringar och centralbanker, b) Delstatliga eller lokala självstyrelseorgan eller myndigheter, c) multilaterala utvecklingsbanker, d) Internationella organisationer, om exponeringar mot dem ska åsättas 0% riskvikt enligt artikel 117, e) offentliga organ, om fordringar på dem ska behandlas i enlighet med artikel 116.

([15]) Se den föreslagna nya artikeln 500a i kapitalkravsförordningen.

([16]) Se *FAQs on ECB supervisory measures in reaction to the coronavirus.*

([17]) Se de föreslagna ändringarna av artikel 3.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/876 av den 20 maj 2019 om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosoliditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information, samt av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 150, 7.6.2019, s. 1).

3.2 ECB stöder beslutet att använda den förlängda tidsfristen som överenskommits på internationell nivå för att slutföra Basel III-reformerna med målet att införliva dessa i unionsrätten. Genom att senarelägga tillämpningen av bruttosoliditetsbufferten för globala systemviktiga banker blir kreditinstitutens anpassning smidigare, samtidigt som man fullt ut upprätthåller både innehållet och tidsplaneringen som överenskommits på internationell nivå. Detta kommer att göra det möjligt för kreditinstituten att fokusera sin operativa verksamhet på sådana åtgärder som är nödvändiga för att tackla den aktuella krisen och främja en ekonomisk återhämtning.

4. *Kompensation för inverkan av att vissa exponeringar utesluts från beräkningen av bruttosoliditetsgraden*

4.1 Enligt den slutliga standarden för bruttosoliditet som offentliggjordes av Baselkommittén i december 2017 ([18]) får en jurisdiktion, för att underlätta genomförandet av penningpolitiken, under exceptionella omständigheter tillfälligt undanta centralbanksreserver från bruttosoliditetsgraden. Om detta handlingsutrymme utnyttjas, kräver Baselstandarden en omkalibrering (dvs. en ökning) av bruttosoliditetskravet för att kompensera att centralbanksreserverna undantas. Denna valmöjlighet, som introducerats i unionslagstiftningen ([19]), blir tillämplig den 28 juni 2021.

4.2 ECB anser att den globala finanskrisen tydligt visat att det behövs ett obligatoriskt krav avseende bruttosoliditet under pelare 1. Det är allmänt accepterat att en alltför hög skuldsättningsgrad i det finansiella systemet var en underliggande orsak till den globala finanskrisen. ECB anser därför att det är viktigt att fullt ut bibehålla bruttosoliditeten som en trovärdig, icke-riskbaserad, säkerhetsmekanism och undvika att någon av dessa huvudkomponenter exkluderas.

4.3 Enligt förslaget till förordning ska den nuvarande omkalibreringsmekanismen enligt kapitalkravsförordningen ändras. I synnerhet kommer kreditinstitutet att behöva beräkna den justerade bruttosoliditetsgraden endast en gång, på värdet av institutets godtagbara centralbanksreserver och totala exponeringsmått den dag då institutets behöriga myndighet förklarar att det föreligger exceptionella omständigheter som motiverar utnyttjandet av ett sådant handlingsutrymme. Den justerade bruttosoliditetsgraden kommer att gälla under hela den period då handlingsutrymmet utnyttjas och kommer inte att ändras, till skillnad från den aktuellt gällande omkalibreringsmekanismen.

4.4 ECB välkomnar det faktum att förslaget till förordning genomför ett riktat undantag av en ökning av centrabanksreserverna, som kan stödja en väl fungerande penningpolitisk transmissionsmekanism. ECB noterar att en ökning av centralbankslikviditeten som blir resultatet av genomförandet av penningpolitiken kommer att medföra att mängden reserver som banksystemet innehar ökar, vilket är fallet för de nyligen offentliggjorda penningpolitiska åtgärderna avseende covid-19-krisen. Även om individuella kreditinstitut kan omfördela dessa reserver, kommer banksystemet inte att kunna undvika att inneha dessa ytterligare reserver och den därmed förknippade ökningen av det sammanlagda exponeringsmåttet för bruttosoliditetsgraden. För att exkluderingen ska få full effekt föreslår ECB följande ändringar.

4.5 Den förändrade omkalibreringsmekanismen tillämpas från den 28 juni 2021. Vid den tidpunkt då en behörig myndighet väljer att utnyttja sitt handlingsutrymme, vilket kan vara den 28 juni 2021 eller därefter, kan de centralbanksreserver som ett kreditinstitut innehar redan ha ökat avsevärt pga. penningpolitiska åtgärder. En omkalibrering baserad på de centralbanksreserver som ett kreditinstitut innehar vid den tidpunkt då en behörig myndighet utnyttjar sitt handlingsutrymme, underlättar eventuellt inte genomförandet, och en effektiv transmission, av penningpolitiska åtgärder. Detta beror på att ökningen av centralbanksreserverna som dessa åtgärder implicerar i stort sett förväntas ha skett vid den tidpunkten. Därför kommer exkluderingen av centralbanksreserver vid beräkningen den dagen skapa mindre möjligheter för bankerna att öka sin utlåning till den reala ekonomin. Skulle det dessutom vara nödvändigt att förnya exkluderingen i slutet av den period då handlingsutrymmet utnyttjas (initialt under högst 1 år) skulle omkalibreringen baseras på de reserver som innehas den dag de förnyas, och dessa kan då ha ökat ytterligare. Eftersom ingen vet hur länge de exceptionella omständigheterna kommer att bestå, kan omkalibreringsmekanismen få kraftigt negativa konsekvenser för åtgärdens möjligheter att underlätta genomförandet och transmissionen av penningpolitiken.

([18]) BCBS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, s. 144, finns på https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf.

([19]) Se punkterna 1 n och 7 i artikel 429a i kapitalkravsförordningen ändrad genom förordning (EU) 2019/876.

4.6 De behöriga myndigheterna bör därför ges möjlighet att fastställa referensdagen för omkalibreringen så, att omkalibreringen förblir stabil under hela den period som de exceptionella omständigheterna består. Detta skulle ge de behöriga myndigheterna möjlighet att, i samråd med centralbanker, välja ett datum som startdatum för perioden med exceptionella omständigheter, så som detta framgår av viktiga penningpolitiska beslut ([20]). Detta skulle ge marknadsaktören säkerhet, och främja en väl fungerande penningpolitisk transmissionsmekanism.

4.7 Därutöver bör behöriga myndigheter ha möjlighet att utföra omkalibreringar utifrån en referensperiod, istället för ett referensdatum. Då skulle man vid omkalibreringen beakta de genomsnittliga godtagbara centralbanksreserverna under en period. På så sätt skulle behöriga myndigheter kunna bortse från de dagliga variationerna i centralbanksreserverna när de fastställer nya minimikrav för varje institut.

5. *Andra tänkbara ändringar av vissa aspekter på marknadsriskkrav*

5.1 Den extraordinarie volatiliteten på finansmarknaderna sedan covid-19-utbrottet påverkar kapitalkraven för marknadsrisk för institut som använder internmodellmetoden för marknadsrisk på två sätt: a) Value-at-Risk-värdena ökar pga. den ökade volatiliteten, och b) de kvalitativa multiplikatorerna för marknadsrisk som speglar antalet överskridanden enligt utfallstest ökar ([21]). Detta påverkar kreditinstitutens kärnprimärkapitalrelation och kan också påverka kreditinstitutens fortsatta förmåga att agera marketmaker och skapa marknadslikviditet, vilket kan påverka en väl fungerande marknad negativt. Dessutom skulle en överdriven ökning av kapitalkraven för marknadsrisk vara negativ för målet att frigöra kapital för utlåning till den reala ekonomin.

5.2 Baselkommitténs standard för interna modeller avseende marknadsrisk medger tillräcklig flexibilitet för behöriga myndigheter avseende hur man behandlar överskridanden enligt utfallstest under extraordinära omständigheter ([22]). Baselkommitténs standard anger uttryckligen att även välkonstruerade modeller kan missa att förutse oväntat hög volatilitet på marknaden. Under dessa extraordinära omständigheter kan även en tillförlitlig modell leda till många undantag under en relativt kort tidsperiod.

5.3 Trots att kapitalkravsförordningen inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till de extraordinära omständigheter som beskrivs i Baselkommitténs text, ges den behöriga myndigheten viss flexibilitet vid bedömningen av resultaten av utfallstest. Av artikel 366.4 i kapitalkravsförordningen framgår att tillsynsmyndigheten har möjlighet att inte beakta överskridanden på grund faktiska förluster om dessa beror på andra faktorer än brister i modellen, t.ex. extraordinära omständigheter på marknaderna. Kapitalkravsförordningen tillåter dock inte att den behöriga myndigheten behandlar hypotetiska överskridanden på ett liknande sätt och ignorerar dem vid beräkningen av utfallstesternas addend. De marknadsstörningar som orsakas genom covid-19 förväntas påverka antalet hypotetiska överskridanden, på ett liknande sätt som antalet faktiska överskridanden.

5.4 Till följd av detta hindras tillsynsmyndigheterna, jämfört med internationella standarder, på grund av ett begränsat antal tillsynsåtgärder från att uppnå sitt mål att upprätthålla kreditinstitutens förmåga att tillhandahålla marknadslikviditet och fortsätta sin marknadsgarantverksamhet under extraordinära omständigheter, som har en viktig funktion som stöd för den reala ekonomin. Ytterligare åtgärder, som att ignorera överskridanden (som är resultatet av både faktiska och hypotetiska förluster) under extraordinära omständigheter skulle uppnå detta mål på ett bättre sätt. Därför bör kapitalkravsförordningen ändras för att säkerställa att de behöriga myndigheterna kan vidta lämpliga åtgärder under extraordinära omständigheter i linje med Baselkommitténs standard. För detta ändamål bör de behöriga myndigheterna ges ytterligare flexibilitet så att de tillfälligt får justera antalet överskridanden (som är resultatet av både faktiska och hypotetiska förluster) eller vidta andra lämpliga åtgärder. Eftersom de extraordinära omständigheterna på marknaderna inte är kopplade bara till några specifika enheter utan hela marknaden, vore det också viktigt att den behöriga myndigheten inte utövar sin befogenhet avseende de interna modellerna individuellt, utan för alla enheter som står under dess tillsyn.

([20]) Se ECB:s pressmeddelande av den 12 mars 2020, Penningpolitiska beslut, finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.

([21]) Se även EBA:s *Statement on the application of the prudential framework on targeted aspects in the area of market risk in the COVID-19 outbreak* av den 22 april 2020, finns på EBA:s webbplats www.eba.europa.eu.

([22]) BCBS, MAR Calculation of RWA for market risk, punkterna 99.65–99.69, finns på https://www.bis.org/basel_framework/standard/MAR.htm.

Detta yttrande kommer att offentliggöras på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 20 maj 2020.

Christine LAGARDE
ECB:s ordförande