III

(Přípravné akty)

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

STANOVISKO EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

ze dne 23. září 2020

k návrhům nařízení, kterými se mění rámec Unie pro sekuritizaci v reakci na pandemii COVID-19

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Úvod a právní základ

Evropská centrální banka (ECB) obdržela dne 27. srpna 2020 žádost Rady Evropské unie o stanovisko k a) návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2017/2402, kterým se stanoví obecný rámec pro sekuritizaci a vytváří se zvláštní rámec pro jednoduchou, transparentní a standardizovanou sekuritizaci, s cílem napomoci oživení po pandemii COVID-19 ([1]) (dále jen „navrhované nařízení o sekuritizaci") a b) návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 575/2013, pokud jde o úpravy rámce pro sekuritizaci na podporu hospodářského oživení v reakci na pandemii COVID-19 ([2]) (dále jen navrhované nařízení, kterým se mění nařízení o kapitálových požadavcích") (společně dále jen „navrhovaná nařízení").

Pravomoc ECB zaujmout stanovisko je založena na čl. 127 odst. 4 a na čl. 282 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť navrhovaná nařízení obsahují ustanovení, která se dotýkají: a) úkolu ESCB přispívat k řádnému provádění opatření, jež přijímají příslušné orgány v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi a stability finančního systému podle čl. 127 odst. 5 Smlouvy, a b) úkolů, které byly podle čl. 127 odst. 6 Smlouvy svěřeny ECB a které se týkají politik, jež se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi. V souladu s čl. 17.5 první větou jednacího řádu Evropské centrální banky přijala toto stanovisko Rada guvernérů.

Obecné připomínky

1. *Cíle navrhovaných nařízení*

Bezprecedentní dopady globální krize způsobené pandemií COVID-19 přiměly veřejné orgány na celém světě k rychlému přijetí rozhodných opatření, jejichž cílem je zajistit, aby úvěrové instituce mohly i nadále plnit svou úlohu při financování reálné ekonomiky a byly schopny podporovat hospodářské oživení bez ohledu na zvýšené ztráty, kterým budou z důvodu krize pravděpodobně čelit.

Zatímco příslušné orgány v celé Unii, včetně ECB, poskytly v reakci na nové okolnosti dočasnou kapitálovou a provozní úlevu, legislativní orgány Unie nedávno přijaly nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/873 ([3]), které obsahuje cílené změny obezřetnostního regulačního rámce Unie pro úvěrové instituce s cílem maximalizovat schopnost úvěrových institucí poskytovat úvěry a absorbovat ztráty související s pandemií COVID-19 a zároveň zajistit jejich trvalou odolnost ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/873 ze dne 24. června 2020, kterým se mění nařízení (EU) č. 575/2013 a (EU) 2019/876, pokud jde o některé úpravy v reakci na pandemii COVID-19 (Úř. věst. L 204, 26.6.2020, s. 4).
([4]) Viz oddíl 1 důvodové zprávy k legislativnímu návrhu Komise (COM(2020) 310 final).

ECB v této souvislosti obecně vítá navrhovaná nařízení, která obsahují cílené změny rámce Unie pro sekuritizaci, jejichž záměrem je usnadnit využívání sekuritizace při hospodářském oživení Unie prostřednictvím dvou opatření. Prvním opatřením je zavedení rámce pro jednoduchou, transparentní a standardizovanou (STS) rozvahovou syntetickou sekuritizaci s cílem usnadnit poskytování úvěrů úvěrovými institucemi reálné ekonomice. Druhým opatřením je odstranění regulačních překážek pro sekuritizaci nevýkonných expozic s cílem zachovat úvěrovou kapacitu úvěrových institucí, jelikož lze očekávat nárůst nevýkonných expozic v důsledku COVID-19. Toto druhé opatření vychází z návrhů standardů Basilejského výboru pro bankovní dohled (BCBS), které byly zveřejněny ke konzultaci v červnu 2020 (dále jen „návrhy standardů BCBS“) ([5]).

2. ***Vyjasnění pravomocí ECB v oblasti dohledu***

ECB by chtěla připomenout názor, který v otázce pravomocí ECB v oblasti dohledu ve vztahu k sekuritizaci ([6]) vyjádřila ve svém předchozím stanovisku k rámci Unie pro sekuritizaci (CON/2016/11) ([7]). ECB v uvedeném stanovisku poukázala na to, že čl. 127 odst. 6 Smlouvy umožňuje svěřit ECB pouze úkoly, které se týkají obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi. Čl. 4 odst. 1 písm. d) nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ([8]) v souladu s tím svěřuje ECB pro účely obezřetnostního dohledu úkol zajistit, aby významné úvěrové instituce dodržovaly příslušné právní předpisy Unie, které stanoví obezřetnostní požadavky v oblasti sekuritizace.

V souladu se svým předchozím stanoviskem je ECB nadále toho názoru, že přímé zajišťování toho, aby významné úvěrové instituce jednající jako původci, sponzoři nebo původní věřitelé dodržovaly pravidla pro ponechání si rizika (článek 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2402 ([9])) a požadavky na transparentnost (článek 7 nařízení (EU) 2017/2402), by se mělo považovat především za úkol dohledu nad trhy s produkty. Totéž platí pro pravidla týkající se zákazu resekuritizace (článek 8 nařízení (EU) 2017/2402). Hlavním cílem těchto pravidel není obezřetnostní dohled nad úvěrovými institucemi. Tato pravidla místo toho zajišťují sladění zájmů původců, sponzorů nebo původních věřitelů se zájmy investorů a umožňují investorům pochopit, posoudit a porovnat sekuritizační transakce. ECB se proto domnívá, že tyto úkoly jí nemohou být svěřeny.

Vzhledem k výše uvedenému je ECB znepokojena skutečností, že 21. bod odůvodnění navrhovaného nařízení o sekuritizaci neoprávněně připisuje článkům 6 až 8 nařízení (EU) 2017/2402 obezřetnostní charakter tím, že označuje tyto požadavky za obezřetnostní povinnosti a pravomoc zajistit soulad s těmito požadavky výslovně svěřuje příslušným orgánům odpovědným za obezřetnostní dohled, aniž by poskytoval odůvodnění, proč se tato pravidla považují za obezřetnostní. V této souvislosti ECB upozorňuje též na to, že 21. bod odůvodnění se zdá být v rozporu s cíli požadavků stanovených v článcích 6 až 8 nařízení (EU) 2017/2402, jak jsou vyjádřeny v bodech odůvodnění 8 a 10 až 13 uvedeného nařízení, které odkazují na cíl spočívající v zachování a ochraně zájmů investorů.

Z výkladu navrhovaného v 21. bodě odůvodnění by vyplývalo, že ECB by měla být odpovědná za zajištění dodržování požadavků stanovených v článcích 6 až 8 nařízení (EU) 2017/2402, které se v první řadě týkají trhů s produkty a ochrany investorů. Tento výklad by byl v rozporu s čl. 127 odst. 6 Smlouvy a nelze jej přijmout. Odůvodnění nemůže ovlivnit povinnost vykládat právní předpisy Unie v souladu se Smlouvou.

21. bod odůvodnění navrhovaného nařízení o sekuritizaci by tedy měl být pozměněn tak, aby se zajistilo, že pravomoci ECB podle navrhovaného nařízení o sekuritizaci budou slučitelné s úkoly, které jsou jí svěřeny podle čl. 127 odst. 6 Smlouvy a nařízení (EU) č. 1024/2013.

([5]) Basilejský výbor pro bankovní dohled, „Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans', June 2020 (předloženo k připomínkám do 23. srpna 2020).

([6]) Viz odstavec 3 stanoviska CON/2016/11.

([7]) Stanovisko Evropské centrální banky ze dne 11. března 2016 k a) návrhu nařízení, kterým se stanoví společná pravidla pro sekuritizaci a vytváří se evropský rámec pro jednoduchou, transparentní a standardizovanou sekuritizaci a b) návrhu nařízení o změně nařízení (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky (CON/2016/11) (Úř. věst. C 219, 17.6.2016, s. 2).

([8]) Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. L 287, 29.10.2013, s. 63).

([9]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2402 ze dne 12. prosince 2017, kterým se stanoví obecný rámec pro sekuritizaci a vytváří se zvláštní rámec pro jednoduchou, transparentní a standardizovanou sekuritizaci a kterým se mění směrnice 2009/65/ES, 2009/138/ES, 2011/61/EU a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 347, 28.12.2017, s. 35).

Konkrétní připomínky

3. ***STS syntetické sekuritizace***

3.1. Komise v souladu s doporučením Evropského orgánu pro bankovnictví (EBA) v jeho zprávě ze dne 6. května 2020 (EBA/OP/2020/07) ([10]) navrhuje zavést zvláštní rámec pro STS rozvahové syntetické sekuritizace, který by byl podobný již existujícímu rámci pro STS tradiční sekuritizace. Návrh Komise rovněž zavádí preferenční zacházení z hlediska rizikových vah pro tranše STS syntetických sekuritizací s vyšší předností, které si ponechal původce. ECB upozorňuje, že tento návrh není v souladu se standardy BCBS, neboť standardy BCBS nepředpokládají vytvoření rámce pro STS syntetické sekuritizace.

3.2. ECB vítá návrh na standardizaci trhu se syntetickou sekuritizací prostřednictvím zavedení kritérií STS, která budou mít pravděpodobné pozitivní řídící účinek. ECB bere rovněž na vědomí, že analýza orgánu EBA ([11]) prokazuje dobré výsledky rozvahových syntetických sekuritizací za posledních deset let. Jak však EBA v uvedené zprávě uznává, údaje a transakce použité v této analýze jsou do jisté míry omezené.

3.3. ECB přesto doporučuje, aby bylo zavedeno důkladné sledování trhu s STS syntetickou sekuritizací. Preferenční zacházení z hlediska rizikových vah by mohlo úvěrové instituce motivovat k tomu, aby zvýšily svou závislost na syntetické sekuritizaci při řízení kapitálu. Budoucí systémový šok by mohl případně způsobit současné selhání několika struktur syntetické sekuritizace, což by vytvořilo tlak na kapitálové pozice úvěrových institucí a snížilo jejich schopnost poskytovat úvěry reálné ekonomice. Bylo by na místě monitorovat riziko vzniku takové situace.

4. ***Sekuritizace nevýkonných expozic***

4.1. ECB podporuje návrh Komise upravit obezřetnostní zacházení se sekuritizacemi nevýkonných expozic v souladu s nedávnou konzultací ze strany BCBS a doporučuje, aby byly návrhy standardů BCBS věrně převzaty, pokud neexistuje pádný důvod se od nich odchýlit. ECB v této souvislosti doporučuje, aby byl návrh Komise v případě potřeby upraven tak, aby zohledňoval konečné znění standardů BCBS. Sekuritizace nevýkonných expozic jsou pro úvěrové instituce užitečným nástrojem ke snížení podílů nevýkonných expozic a zároveň se riziko související s nevýkonnými expozicemi přesouvá mimo bankovní systém. Regulační rámec by měl tento proces usnadnit a zároveň zajistit, aby byl k dispozici dostatečný kapitál pro pozice v sekuritizacích nevýkonných expozic, které zůstávají v bankovním systému.

4.2. Současná pravidla pro výpočet rizikových vah pro sekuritizované pozice, jsou-li uplatňována důsledně, mohou vést k nadměrně vysokým rizikovým vahám pro pozice v sekuritizacích nevýkonných expozic. Aby se úvěrovým institucím usnadnilo snížení objemu nevýkonných expozic, jedním z důležitých prvků je zajistit, aby se na výsledné sekuritizované pozice vztahovaly přiměřené rizikové váhy. Návrhy standardů BCBS dosahují dobrého kompromisu mezi citlivostí vůči riziku a jednoduchostí tím, že stanoví 100 % rizikovou váhu pro tranše kvalifikovaných sekuritizací nevýkonných expozic s vyšší předností.

4.3. Definice sekuritizací nevýkonných expozic v navrhovaném nařízení o sekuritizaci se odchyluje od definice v návrzích standardů BCBS. Zatímco návrhy standardů BCBS definují sekuritizace nevýkonných expozic jako sekuritizace, u nichž je parametr W (vymezený v čl. 261 odst. 2 nařízení o kapitálových požadavcích) vyšší než 90 %, návrh Komise definuje sekuritizace nevýkonných expozic jako sekuritizace, u nichž je 90 % podkladových aktiv nevýkonných ve smyslu čl. 47a odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ([12]) (dále jen „nařízení o kapitálových požadavcích“). ECB podporuje přístup navržený Komisí z následujících důvodů. Úvěrové instituce se sídlem v Unii uplatňují definici nevýkonných expozic, jak je vymezena v čl. 47a odst. 3 nařízení o kapitálových požadavcích, pro účely regulatorního výkaznictví a řízení rizik; vymezení v čl. 47a odst. 3 nařízení

([10]) Zpráva EBA „Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402“ (EBA/OP/2020/07) ze dne 6. května 2020.

([11]) Zpráva EBA „Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402“ (EBA/OP/2020/07) ze dne 6. května 2020.

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

o kapitálových požadavcích je těsněji spjato se souvisejícími ekonomickými riziky a bankovní praxí než parametr W. Definice nevýkonných expozic v čl. 47a odst. 3 nařízení o kapitálových požadavcích navíc na rozdíl od definice vymezené v návrzích standardů BCBS zahrnuje expozice, jejichž splacení je nepravděpodobné; některé úvěrové instituce v Unii mají značné objemy expozic, které pravděpodobně nebudou splaceny, a tyto návrhy by pro ně byly výhodné.

4.4. Návrh Komise dále obsahuje změny týkající se způsobilosti osobního zajištění úvěrového rizika, jak je stanoveno v čl. 249 odst. 3 nařízení o kapitálových požadavcích. Zatímco aktuální znění nařízení o kapitálových požadavcích není v této věci plně v souladu se standardy BCBS ([13]), ani návrh Komise není s těmito standardy plně v souladu. ECB navrhuje změnit čl. 249 odst. 3 nařízení o kapitálových požadavcích tak, aby byl plně v souladu se standardy BCBS, tj. aby se na většinu poskytovatelů osobního zajištění úvěrového rizika nevztahovaly požadavky na minimální rating a aby byly uloženy požadavky na osobní zajištění úvěrového rizika poskytované neregulovanými soukromými subjekty v souladu se standardy BCBS.

4.5. ECB doporučuje změnit navrhované vymezení pojmu nevratná sleva z kupní ceny. Návrh Komise vymezuje nevratnou slevu z kupní ceny jako slevu z ceny, k níž dochází, když jsou nevýkonné expozice převedeny na zvláštní účelovou jednotku výměnou za sekuritizační dluhopisy v nižší hodnotě, než je jejich nesplacená nominální hodnota. Toto vymezení však nezahrnuje dodatečný diskont, který je realizován, když původce prodá tyto dluhopisy investorům pod jejich nominální hodnotou ([14]). Aby byla zachycena ekonomická podstata sekuritizací nevýkonných expozic, mělo by být uvedené vymezení rozšířeno tak, aby zahrnovalo i diskonty, které jsou realizovány, když jsou dluhopisy při vzniku prodávány investorům. ECB dále doporučuje výslovně vyloučit vratné slevy z kupní ceny, které mohou narušit převod rizika, neboť původce je stále závislý na výkonnosti nevýkonných expozic.

4.6. Komise navrhuje změnu výpočtu maximálních kapitálových požadavků ve smyslu článku 268 nařízení o kapitálových požadavcích pro sekuritizace nevýkonných expozic tak, že se při tomto výpočtu maximálních kapitálových požadavků umožní odpočet nevratné slevy z kupní ceny od očekávaných ztrát. ECB poznamenává, že ačkoli existují argumenty na podporu názoru, že uplatnění tohoto odpočtu je v souladu s příslušnými standardy BCBS ([15]), v těchto standardech to není výslovně uvedeno.

4.7. V zájmu vyloučení pochybností ECB v neposlední řadě doporučuje vyjasnit, že minimální úroveň rizikové váhy ve výši 100 % pro sekuritizace nevýkonných expozic má přednost před maximální úrovní rizikové váhy na základě tzv. look-through přístupu pro sekuritizované pozice s vyšší předností podle článku 267 nařízení o kapitálových požadavcích (pokud je výsledná maximální riziková váha nižší než 100 %), jak je výslovně uvedeno v návrzích standardů BCBS (viz CRE 45.5).

Konkrétní pozměňovací návrhy k těm ustanovením navrhovaných nařízení, která ECB doporučuje změnit, jsou uvedeny v samostatném technickém pracovním dokumentu včetně příslušného odůvodnění. Technický pracovní dokument je k dispozici v anglickém jazyce na internetových stránkách EUR-Lex.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 23. září 2020.

Prezidentka ECB
Christine LAGARDE

([13]) Standard BCBS, který popisuje výpočet kapitálových požadavků k úvěrovému riziku, kapitola 22 odst. 90 basilejského rámce (CRE 22.90).

([14]) Obvyklý průběh sekuritizací nevýkonných expozic ilustruje následující příklad: (1) původce vlastní portfolio nevýkonných expozic, jejichž nesplacená hodnota činí 100 a účetní hodnota 60; (2) původce poté převede toto portfolio na zvláštní účelovou jednotku v hodnotě 60; (3) zvláštní účelová jednotka vydá dluhopisy v nominální hodnotě 60 (tj. podřízené dluhopisy v nominální hodnotě 20, mezaninové dluhopisy v nominální hodnotě 20 a přednostní dluhopisy v nominální hodnotě 20), které převede na původce výměnou za portfolio nevýkonných expozic; (4) původce prodá podřízené a mezaninové dluhopisy investorům za kupní cenu 10 (tj. podřízené dluhopisy prodá za 2, mezaninové dluhopisy prodá za 8 – na základě zjednodušeného předpokladu, že původce není povinen dodržovat požadavky na ponechání si rizika) a ponechá si přednostní dluhopisy, jimž přidělí účetní hodnotu 20. Úzké vymezení nevratné slevy z kupní ceny by v tomto příkladu vedlo k hodnotě 40 %, zatímco širší vymezení, jež lépe odráží ekonomickou realitu, by vedlo k hodnotě 70 %. Širší vymezení tak umožňuje, aby se fixní riziková váha 100 % uplatnila na širší okruh sekuritizací nevýkonných expozic.

([15]) Standard BCBS, který popisuje výpočet kapitálových požadavků k úvěrovému riziku, kapitola 40 odst. 54 basilejského rámce (CRE 40.54).