III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 23 päivänä syyskuuta 2020,

ehdotuksista asetuksiksi unionin arvopaperistamiskehyksen muuttamisesta covid-19-pandemian vuoksi

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki vastaanotti 27 päivänä elokuuta 2020 Euroopan unionin neuvostolta pyynnön antaa lausunto a) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta covid-19-pandemian vuoksi tehtävien mukautusten osalta ([1]) (jäljempänä 'arvopaperistamista koskeva asetusehdotus') ja b) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta arvopaperistamiskehyksen mukautusten osalta talouden elpymisen tukemiseksi covid-19-pandemian seurauksena ([2]) (jäljempänä 'vakavaraisuusasetuksen muuttamista koskeva asetusehdotus') (jäljempänä yhdessä 'asetusehdotukset').

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, sillä ehdotetut asetukset sisältävät säännöksiä, jotka vaikuttavat a) perussopimuksen 127 artiklan 5 kohdan mukaiseen EKPJ:n tehtävään myötävaikuttaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen ja b) perussopimuksen 127 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan liittyvää politiikkaa koskeviin EKP:n tehtäviin. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

Yleiset huomautukset

1. *Ehdotettujen asetusten tavoitteet*

Koronaviruspandemian (covid-19) aiheuttamasta globaalista kriisistä johtuvat ennennäkemättömät seuraukset ovat saaneet julkiset viranomaiset maailmanlaajuisesti ryhtymään pikaisiin ja päättäväisiin toimiin, joilla pyritään varmistamaan, että luottolaitokset voivat jatkaa reaalitalouden rahoittamiseen liittyvää tehtäväänsä ja pystyvät tukemaan talouden elpymistä siitä huolimatta, että niiden tappiot tulevat kriisin johdosta todennäköisesti kasvamaan.

Samalla kun toimivaltaiset viranomaiset, EKP mukaan luettuna, ovat toteuttaneet unionissa pääomiin liittyviä ja toiminnallisia väliaikaisia helpotuksia muuttuneiden olosuhteiden johdosta, unionin lainsäädäntöelimet ovat hiljattain hyväksyneet Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/873 ([3]), joka sisältää kohdennettuja muutoksia luottolaitosten vakavaraisuutta koskevaan unionin sääntelykehykseen, jotta luottolaitokset pystyisivät käyttämään täysimääräisesti luotonantokapasiteettinsa ja kattamaan koronaviruspandemiaan liittyviä tappioita mutta silti säilyttämään häiriönsietokykynsä ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/873, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2020, asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta tiettyjen covid-19-pandemian vuoksi tehtävien mukautusten osalta (EUVL L 204, 26.6.2020, s. 4).
([4]) Ks. komission ehdotuksen (COM(2020) 210 final) perustelujen 1 kohta.

Tätä taustaa vasten EKP suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti komission asetusehdotuksiin, jotka sisältävät unionin arvopaperistamiskehystä koskevia kohdennettuja muutoksia, joilla pyritään helpottamaan arvopaperistamisen käyttöä unionin elpymisen tukemisessa kahden toimenpiteen kautta. Ensimmäinen toimenpide on yksinkertaista, läpinäkyvää ja standardoitua (YLS) taseen synteettistä arvopaperistamista koskevan kehyksen käyttöönotto, jotta helpotettaisiin luottolaitosten luotonantoa reaalitaloudelle. Toinen toimenpide on järjestämättömien vastuiden arvopaperistamista koskevien, sääntelystä johtuvien rajoitteiden poistaminen, jotta säilytettäisiin luottolaitosten luotonantokapasiteetti tilanteessa, jossa järjestämättömien vastuiden odotetaan lisääntyvän koronaviruspandemian vuoksi. Se perustuu Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS) ehdottamaan standardiluonnokseen, joka julkistettiin lausuntoja varten kesäkuussa 2020 (jäljempänä Baselin pankkivalvontakomitean standardiluonnos) ([5]).

2. ***EKP:n valvontatoimivaltaa koskeva selvennys***

EKP haluaa palauttaa mieliin unionin arvopaperistamiskehystä koskevassa aiemmassa EKP:n lausunnossa (CON/2016/11) ([6]) esitetyt näkemykset, jotka koskevat arvopaperistamisiin liittyvää EKP:n valvontatoimivaltaa ([7]). Kuten mainitussa lausunnossa todettiin, perussopimuksen 127 artiklan 6 kohdassa ainoastaan sallitaan tehtävien osoittaminen EKP:lle luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvillä politiikan aloilla. Vastaavasti neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 ([8]) 4 artiklan 1 kohdan d alakohdassa EKP:lle osoitetaan vakavaraisuusvalvontatarkoituksessa tehtävä varmistaa, että merkittävät luottolaitokset noudattavat sovellettavaa unionin lainsäädäntöä, jossa asetetaan arvopaperistamiseen liittyviä vakavaraisuusvaatimuksia.

Erityisesti todetaan, että EKP on aiemman lausuntonsa mukaisesti edelleen sillä kannalla, että sen seikan suoran varmistamisen, noudattavatko alullepanijoina, järjestäjinä tai alkuperäisinä luotonantajina toimivat merkittävät luottolaitokset riskin säilyttämistä koskevia vaatimuksia (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/2402 ([9]) 6 artikla) ja avoimuusvaatimuksia (asetuksen (EU) 2017/2402 7 artikla), olisi ensisijaisesti katsottava liittyvän tuotemarkkinoiden valvontaan. Edellä sanottu soveltuu uudelleenarvopaperistamisen kieltoa koskeviin sääntöihin (asetuksen (EU) 2017/2402 8 artikla). Näiden sääntöjen ensisijaisena tavoitteena ei ole luottolaitosten vakavaraisuuden valvonta. Sen sijaan näillä säännöillä varmistetaan alullepanijoiden, järjestäjien tai alkuperäisten luotonantajien etujen tasapaino ja mahdollistetaan se, että sijoittajat ymmärtävät, arvioivat ja vertailevat arvopaperistamisia. Näin ollen EKP katsoo, ettei näitä tehtäviä voida osoittaa EKP:lle.

Tätä taustaa vasten EKP on huolissaan siitä, että arvopaperistamista koskevan asetusehdotuksen johdanto-osan 21 perustelukappaleessa asetuksen (EU) 2017/2402 6–8 artiklalle annetaan perusteettomasti vakavaraisuussäännösten luonne ja etenkin osoitetaan toimivalta varmistaa näiden vaatimusten noudattaminen vakavaraisuusvalvonnasta vastaaville toimivaltaisille viranomaisille, perustelematta tarkemmin, miksi näitä sääntöjä pidetään vakavaraisuuteen liittyvinä. EKP huomauttaa tältä osin myös, että johdanto-osan 21 perustelukappale on vastoin asetuksen (EU) 2017/2402 6–8 artiklassa täsmennettyjen vaatimusten tavoitteita, siten kuin ne ilmaistaan mainitun asetuksen johdanto-osan 8 ja 10–13 perustelukappaleessa, joissa viitataan sijoittajien etujen säilyttämiseen ja suojaamiseen.

Johdanto-osan 21 perustelukappaleessa esitetty tulkinta merkitsisi sitä, että olisi EKP:n vastuulla varmistaa, että ensisijaisesti tuotemarkkinoihin ja sijoittajien suojaan liittyviä, asetuksen (EU) 2017/2402 6–8 artiklassa täsmennettyjä vaatimuksia noudatetaan. Tämä tulkinta olisi vastoin perussopimuksen 127 artiklan 6 kohtaa, eikä se ole hyväksyttävissä. Säädöksen perustelukappaleella ei voida muuttaa unionin lainsäädäntöön perustuvan vaatimuksen perussopimuksen mukaista tulkintaa.

Tämän vuoksi ehdotetun asetuksen johdanto-osan 21 perustelukappaletta tulisi muuttaa, jotta varmistettaisiin, että EKP:n toimivalta arvopaperistamista koskevan asetusehdotuksen mukaan vastaa tehtäviä, jotka sille on osoitettu perussopimuksen 127 artiklan 6 kohdassa ja asetuksessa (EU) N:o 1024/2013.

([5]) Baselin pankkivalvontakomitea, järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen pääomakohtelua koskeva tekninen muutos (”Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans”), kesäkuu 2020 (julkistettu lausuntoja varten 23 päivänä elokuuta 2020).

([6]) EKP:n lausunto a) ehdotuksesta asetukseksi yhteisistä arvopaperistamissäännöistä ja eurooppalaisesta kehyksestä yksinkertaiselle, läpinäkyvälle ja standardoidulle arvopaperistamiselle ja b) ehdotuksesta asetukseksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista annetun asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta (CON/2016/11) (EUVL C 219, 17.6.2016, s. 2).

([7]) Ks. lausunnon CON/2016/11 3 kohta.

([8]) Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63).

([9]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2402, annettu 12 päivänä joulukuuta 2017, yleisestä arvopaperistamista koskevasta kehyksestä ja erityisestä kehyksestä yksinkertaiselle, läpinäkyvälle ja standardoidulle arvopaperistamiselle sekä direktiivien 2009/65/EY, 2009/138/EY ja 2011/61/EU ja asetusten (EY) N:o 1060/2009 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (EUVL L 347, 28.12.2017, s. 35).

Erityiset huomautukset

3. ***Synteettinen YLS-arvopaperistaminen***

3.1. Komissio ehdottaa Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) 6 päivänä toukokuuta 2020 antamassa kertomuksessa (EBA/OP/2020/07) ([10]) esitetyn suosituksen mukaisesti, että otettaisiin käyttöön erityinen kehys taseen synteettiselle YLS-arvopaperistamiselle, olemassa olevaa perinteisten YLS-arvopaperistamisten kehystä vastaavasti. Komission ehdotuksessa esitetään myös riskipainoihin liittyvää edullista kohtelua synteettisten YLS-arvopaperistamisten ylimmissä etuoikeusluokissa, jotka alullepanija säilyttää itsellään. EKP huomauttaa, että tämä ehdotus ei vastaa Baselin pankkivalvontakomitean standardeja, sillä kyseiset standardit eivät sisällä synteettisten arvopaperistamisten YLS-kehystä.

3.2. EKP suhtautuu myönteisesti ehdotukseen synteettisen arvopaperistamisen markkinoiden standardoinnista YLS-kriteerien käyttöönoton avulla, sillä niillä tulee todennäköisesti olemaan myönteinen ohjausvaikutus. EKP tunnustaa myös sen, että EBA:n analyysi ([11]) osoittaa taseen synteettisen arvopaperistamisen myönteistä kehitystä viimeisen vuosikymmenen aikana. Kuten EBA edellä mainitussa kertomuksessa toteaa, kyseisessä analyysissä käytettyihin tietoihin ja transaktiohiin liittyy kuitenkin rajoituksia.

3.3. Silti EKP suosittaa synteettisen YLS-arvopaperistamisen markkinoita koskevan perusteellisen seurannan aloittamista. Riskipainojen edullinen kohtelu voisi toimia luottolaitoksille kannustimena lisätä synteettisen arvopaperistamisen käyttöä pääomien hallinnassa. Tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuva systeeminen sokki voisi aiheuttaa useiden synteettisen arvopaperistamisen rakenteiden pettämisen samalla kertaa, mikä aiheuttaisi painetta luottolaitosten vakavaraisuudelle ja heikentäisi niiden kykyä luotonantoon reaalitaloudelle. Olisi viisasta seurata tällaisten tilanteiden syntymiseen liittyvää riskiä.

4. ***Järjestämättömien vastuiden arvopaperistaminen***

4.1. EKP tukee komission ehdotusta järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen vakavaraisuuskohtelun muuttamisesta Baselin pankkivalvontakomitean viimeaikaista kuulemista vastaavasti ja suosittaa, että Baselin pankkivalvontakomitean standardiluonnos otetaan huomioon tarkasti, ellei ole vahvoja syitä siitä poikkeamiseen. Tältä osin EKP suosittaa, että komission ehdotusta mukautetaan tarvittaessa siten, että Baselin pankkivalvontakomitean lopulliset standardit otetaan huomioon. Järjestämättömien vastuiden arvopaperistaminen on luottolaitoksille hyödyllinen väline järjestämättömien vastuiden suhdeluvun pienentämiseksi ja samalla järjestämättömien vastuiden riskin siirtämiseksi pankkijärjestelmän ulkopuolelle. Lainsääntökehyksen pitäisi tukea tätä prosessia siten, että samalla varmistetaan järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisia vastaavan riittävän pääoman säilyttäminen siltä osin kuin positiot jäävät pankkijärjestelmään.

4.2. Arvopaperistamispositioiden riskipainojen laskentaa koskevat nykyiset säännöt voivat ankarasti sovellettuina johtaa siihen, että järjestämättömien vastuiden arvopaperistamispositioihin sovelletaan kohtuuttoman suuria riskipainoja. Yksi tärkeä seikka tuettaessa luottolaitosten mahdollisuutta vähentää järjestämättömiä vastuita on sen varmistaminen, että syntyviin arvopaperistamispositioihin sovelletaan asianmukaisia riskipainoja. Baselin pankkivalvontakomitean standardiluonnoksessa on saavutettu hyvä kompromissi riskiherkkyyden ja yksinkertaisuuden välillä siten, että on määritelty kiinteä 100 prosentin riskipaino ylimmille etuoikeusluokille hyväksyttyjen järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisissa.

4.3. Järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen määritelmä arvopaperistamista koskevassa asetusehdotuksessa poikkeaa Baselin pankkivalvontakomitean standardiluonnoksessa ehdotetusta määritelmästä. Baselin pankkivalvontakomitean standardien määritelmän mukaan järjestämättömien vastuiden arvopaperistamiset ovat sellaisia, joissa parametri W (määritelty vakavaraisuusasetuksen 261 artiklan 2 kohdassa) on suurempi kuin 90 prosenttia, mutta komission ehdotuksen määritelmän mukaan ne ovat arvopaperistamisia, joissa 90 prosenttia arvopaperistetuista vastuista on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 ([12]) (jäljempänä vakavaraisuusasetus) 47 a artiklan 3 kohdassa määriteltyjä järjestämättömiä vastuita. EKP tukee komission ehdottamaa lähestymistapaa seuraavista syistä. Unioniin sijoittautuneet luottolaitokset soveltavat vakavaraisuusasetuksen 47 a artiklan 3 kohdassa täsmennettyä järjestämättömien vastuiden määritelmää lakisääteisessä raportoinnissa ja riskienhallinnassa, ja vakavaraisuusasetuksen 47 a artiklan 3 kohdan määritelmä vastaa paremmin liitännäisiä taloudellisia riskejä ja pankkikäytäntöjä kuin parametri W. Lisäksi vakavaraisuusasetuksen 47 a artiklan 3 kohdassa oleva järjestämättömien

([10]) EBA:n kertomus asetuksen (EU) 2017/2402 45 artiklan mukaista synteettistä arvopaperistamista koskevasta YLS-kehyksestä (EBA Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402, EBA/OP/2020/07), annettu 6 päivänä toukokuuta 2020.

([11]) EBA:n kertomus asetuksen (EU) 2017/2402 45 artiklan mukaista synteettistä arvopaperistamista koskevasta YLS-kehyksestä (EBA Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402, EBA/OP/2020/07), annettu 6 päivänä toukokuuta 2020.

([12]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1).

vastuiden määritelmä ottaa huomioon todennäköisesti maksamatta jäävät vastuut, toisin kuin Baselin pankkivalvontakomitean standardiluonnoksessa ehdotettu määritelmä; joillakin unionin luottolaitoksilla on merkittäviä todennäköisesti maksamatta jäävien vastuiden kantoja, ja ehdotuksesta olisi niille etua.

4.4. Lisäksi komission ehdotus sisältää muutoksia vakavaraisuusasetuksen 249 artiklan 3 kohdan mukaisen takauksen luonteisen luottosuojan hyväksyttävyyteen. Nykyinen vakavaraisuusasetus ei täysin vastaa Baselin pankkivalvontakomitean standardeja ([13]) tämän seikan osalta, mutta myöskään komission ehdotus ei olisi täysin Baselin pankkivalvontakomitean standardien mukainen. EKP ehdottaa vakavaraisuusasetuksen 249 artiklan 3 kohdan muuttamista täysin Baselin pankkivalvontakomitean standardeja vastaavaksi eli siten, ettei siinä aseteta luokitusta koskevia vähimmäisvaatimuksia suurimmalle osalle takauksen luonteisen luottosuojan tarjoajista mutta sen sijaan asetetaan vaatimuksia sääntelemättömien yksityisten tahojen antamalle takauksen luonteiselle luottosuojalle Baselin pankkivalvontakomitean standardien mukaisesti.

4.5. EKP suosittaa muutosta muun kuin hyvitettävän ostoalennuksen ehdotettuun määritelmään. Komission ehdotuksessa muu kuin hyvitettävä ostoalennus määritellään hinnanalennukseksi, joka syntyy, kun järjestämättömiä vastuita siirretään erillisyhtiölle vastineeksi arvopaperistetuista velkakirjoista niiden nimellisarvoa edullisemmin. Tämä määritelmä ei kuitenkaan kata sitä alennusta, joka realisoituu alullepanijan myydessä nämä velkakirjat sijoittajille niiden nimelliarvoa edullisemmin ([14]). Järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisten taloudellisen substanssin kattamiseksi määritelmää olisi laajennettava kattamaan myös alennukset, jotka realisoituvat alullepanijan myydessä velkakirjat sijoittajille. Lisäksi EKP suosittaa, että hyvitettävät ostoalennukset suljettaisiin nimenomaisesti ulkopuolelle, sillä ne voivat vaikuttaa riskien siirtoon, kun alullepanijalla säilyy järjestämättömien vastuiden tuottoon liittyviä riskejä.

4.6. Komissio ehdottaa muutosta vakavaraisuusasetuksen 268 artiklassa määriteltyjen enimmäispääomavaatimusten laskentaan järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisessa siten, että sallittaisiin muun kuin hyvitettävän ostoalennuksen vähentäminen odotetuista tappioista enimmäispääomavaatimuksia laskettaessa. EKP huomauttaa, että vaikka on olemassa perusteita sen näkemyksen tueksi, että tämän vähennyksen soveltaminen on yhteensopiva Baselin pankkivalvontakomitean standardien ([15]) kanssa tämän seikan osalta, sitä ei kuitenkaan nimenomaisesti mainita kyseisissä standardeissa.

4.7. Lopuksi EKP suosittaa epäselvyyksien välttämiseksi selventämään, että 100 prosentin riskipainon alaraja järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisessa menee vakavaraisuusasetuksen 267 artiklan mukaisen niin kutsutun läpikatsomisperiaatteen mukaisen riskipainon ylärajan edelle paremmalla etusijalla olevissa arvopaperistamispositioissa (jos ylärajasta seuraa alle 100 prosentin riskipaino), kuten Baselin pankkivalvontakomitean standardeissa nimenomaisesti todetaan (ks. CRE 45.5).

Niiltä osin kuin EKP suosittaa asetusehdotuksia muutettaviksi, tarkat muutosehdotukset perusteluineen on esitetty teknisessä työasiakirjassa, johon on liitetty perustelut. Tekninen työasiakirja on luettavissa englanninkielisenä EUR-Lex-sivustolla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 23 päivänä syyskuuta 2020.

EKP:n puheenjohtaja
Christine LAGARDE

([13]) Baselin pankkivalvontakomitean standardit, joissa kuvataan pääomavaatimusten laskeminen luottoriskiä varten, Basel-säännöstön 22 luvun 90 kohta (CRE 22.90).

([14]) Järjestämättömien vastuiden arvopaperistamiset toteutetaan usein seuraavassa esimerkissä kuvatulla tavalla: 1) alullepanija omistaa järjestämättömien vastuiden salkun, jonka jäljellä oleva pääoma on 100 ja kirjanpitoarvo 60; 2) alullepanija siirtää järjestämättömien vastuiden salkun erillisyhtiölle arvosta 60; 3) erillisyhtiö laskee liikkeeseen velkakirjoja, joiden nimellisarvo on 60 (huonomman etuoikeusluokan velkakirjoja nimellisarvosta 20; keskitason velkakirjoja nimellisarvosta 20 ja ylimmän etuoikeusluokan velkakirjoja nimellisarvosta 20) ja jotka se siirtää alullepanijalle järjestämättömien vastuiden salkun vastineeksi; 4) alullepanija myy huonommalla ja keskitason etuoikeusluokan velkakirjat sijoittajille myyntihintaan 10 (huonomman etuoikeusluokan velkakirjat hintaan 2 ja keskitason velkakirjat hintaan 8 – yksinkertaisuuden vuoksi oletetaan, ettei alullepanijan edellytetä noudattavan riskin pidättämistä koskevia vaatimuksia) ja pitää itsellään ylimmän etuoikeusluokan velkakirjat, joille tuleva kirjanpitoarvo on 20. Muun kuin hyvitettävän ostoalennuksen suppea määritelmä johtaisi tässä esimerkissä 40 prosentin arvoon, ja laajempi määritelmä, joka heijastaa paremmin taloudellista todellisuutta, puolestaan 70 prosentin arvoon. Näin ollen laajempi määritelmä mahdollistaa sen, että laajempi joukko järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisia hyötyy kiinteästä 100 prosentin riskipainosta.

([15]) Baselin pankkivalvontakomitean standardit, joissa kuvataan pääomavaatimusten laskeminen luottoriskiä varten, Basel-säännöstön 40 luvun 54 kohta (CRE 40.54).