III

(Sagatavošanā esoši tiesību akti)

EIROPAS CENTRĀLĀ BANKA

EIROPAS CENTRĀLĀS BANKAS ATZINUMS

(2020. gada 23. septembris)

par priekšlikumiem regulām, ar ko groza Savienības vērtspapīrošanas regulējumu, reaģējot uz COVID-19 pandēmiju

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Ievads un tiesiskais pamats

Eiropas Centrālā banka (ECB) 2020. gada 27. augustā saņēma Eiropas Savienības Padomes lūgumu sniegt atzinumu par a) priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar kuru groza Regulu (ES) 2017/2402, ar ko nosaka vispārēju regulējumu vērtspapīrošanai un izveido īpašu satvaru attiecībā uz vienkāršu, pārredzamu un standartizētu vērtspapīrošanu, lai palīdzētu atgūties no Covid-19 pandēmijas ([1]) (turpmāk – "ierosinātā vērtspapīrošanas regula"), un b) priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko Regulu (ES) Nr. 575/2013 groza attiecībā uz korekcijām vērtspapīrošanas regulējumā, lai atbalstītu ekonomikas atveseļošanu, reaģējot uz Covid-19 pandēmiju ([2]) (turpmāk – "ierosinātā regula, ar ko groza KPR") (turpmāk abas kopā – "ierosinātās regulas").

ECB kompetence sniegt atzinumu balstās Līguma par Eiropas Savienības darbību 127. panta 4. punktā un 282. panta 5. punktā, jo ierosinātajās regulās ir normas, kas skar: a) ECBS palīdzību kompetentām iestādēm sekmīgi īstenot politiku, kas attiecas uz kredītiestāžu prudenciālo uzraudzību un finanšu sistēmas stabilitāti, saskaņā ar Līguma 127. panta 5. punktu un b) ECB saskaņā ar Līguma 127. panta 6. punktu uzticētos uzdevumus saistībā ar politikas nostādnēm, kas attiecas uz kredītiestāžu prudenciālo uzraudzību. ECB Padome šo atzinumu ir pieņēmusi saskaņā ar Eiropas Centrālās bankas reglamenta 17.5. panta pirmo teikumu.

Vispārīgi apsvērumi

1. *Ierosināto regulu mērķi*

Koronavīrusa izraisītās slimības (COVID-19) pandēmijas rosinātās globālās krīzes nepieredzētās sekas mudinājušas valsts iestādes visā pasaulē ātri un izlēmīgi rīkoties, lai nodrošinātu, ka kredītiestādes var turpināt pildīt savu lomu reālās tautsaimniecības finansēšanā un var atbalstīt tautsaimniecības atveseļošanos, neraugoties uz pieaugošajiem zaudējumiem, ar kuriem tās var saskarties krīzes dēļ.

Lai gan kompetentās iestādes, tostarp ECB, visā Savienībā nodrošinājušas pagaidu kapitālu un operacionālo palīdzību, reaģējot uz jaunajiem apstākļiem, Savienības likumdevējas iestādes nesen pieņēmušas Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) 2020/873 ([3]), kurā iekļauti kredītiestādēm piemērotā Savienības prudenciālā tiesiskā regulējuma konkrēti grozījumi, lai maksimāli palielinātu kredītiestāžu spēju kreditēt un absorbēt zaudējumus, kas saistīti ar COVID-19 pandēmiju, vienlaikus joprojām nodrošinot to noturību nākotnē ([4]).

([1]) COM(2020) 282 *final*.
([2]) COM(2020) 283 *final*.
([3]) Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2020/873 (2020. gada 24. jūnijs), ar ko Regulas (ES) Nr. 575/2013 un (ES) 2019/876 groza attiecībā uz noteiktām korekcijām, kuras veicamas, lai reaģētu uz Covid-19 pandēmiju (OV L 204, 26.6.2020., 4. lpp.).
([4]) Sk. Komisijas tiesību akta priekšlikuma (COM(2020) 310 *final*) paskaidrojuma raksta 1. iedaļu.

Ņemot vērā iepriekš minēto, ECB kopumā atzinīgi vērtē Komisijas ierosinātās regulas, kurās iekļauti konkrēti grozījumi Savienības vērtspapīrošanas regulējumā ar mērķi atvieglot vērtspapīrošanas izmantošanu Savienības atveseļošanā, izmantojot divus pasākumus. Pirmais pasākums ir vienkāršas, pārredzamas un standartizētas (VPS) bilances sintētiskās vērtspapīrošanas sistēmas ieviešana, lai atvieglotu kredītiestāžu aizdevumus reālajai tautsaimniecībai. Otrais pasākums ir regulatīvo šķēršļu novēršana ienākumus nenesošu riska darījumu (INRD) pārvēršanai vērtspapīros, lai saglabātu kredītiestāžu aizdošanas spēju, ņemot vērā to, ka var sagaidīt COVID-19 izraisītu INRD pieaugumu. Tā pamatā ir standartu projekts, ko ierosinājusi Bāzeles Banku uzraudzības komiteja (BBUK) un kas publicēts apspriešanai 2020. gada jūnijā (turpmāk – "BBUK standartu projekts") ([5]).

2. ***ECB uzraudzības kompetences precizējums***

ECB vēlas atgādināt savu viedokli, kas pausts iepriekšējā ECB atzinumā par Savienības vērtspapīrošanas regulējumu (CON/2016/11) ([6]) attiecībā uz ECB uzraudzības kompetenci saistībā ar vērtspapīrošanu ([7]). Tajā norādīts, ka Līguma 127. panta 6. punkts atļauj vienīgi uzdevumu uzticēšanu ECB jomās, kas saistītas ar kredītiestāžu prudenciālu uzraudzību. Padomes Regulas (ES) Nr. 1024/2013 ([8]) 4. panta 1. punkta d) apakšpunkts attiecīgi prudenciālas uzraudzības vajadzībām uztic ECB uzdevumu nodrošināt nozīmīgu kredītiestāžu atbilstību attiecīgajiem Savienības tiesību aktiem, kas nosaka uzraudzības prasības vērtspapīrošanas jomā.

Tostarp saskaņā ar iepriekšējo ECB atzinumu ECB joprojām uzskata, ka nozīmīgu kredītiestāžu, kas darbojas kā iniciatori, sponsori vai sākotnējie aizdevēji, riska saglabāšanas noteikumu (Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) 2017/2402 6. pants ([9])) un pārredzamības prasību (Regulas (ES) 2017/2402 7. pants) ievērošanas tieša nodrošināšana būtu jāuzskata par galvenokārt saistītu ar produktu tirgu uzraudzību. Tas pats attiecas uz noteikumiem par atkārtotas vērtspapīrošanas aizliegumu (Regulas (ES) 2017/2402 8. pants). Šo noteikumu galvenais mērķis nav kredītiestāžu prudenciālā uzraudzība. Tā vietā šie noteikumi nodrošina iniciatoru, sponsoru vai sākotnējo aizdevēju un ieguldītāju interešu saskaņošanu un ļauj ieguldītājiem izprast, novērtēt un salīdzināt vērtspapīrošanas darījumus. Tādēļ ECB uzskata, ka tai nevar tikt uzticēti šādi uzdevumi.

Ņemot vērā iepriekš minēto, ECB pauž bažas, ka ierosinātās vērtspapīrošanas regulas 21) apsvērumā Regulas (ES) 2017/2402 6.–8. pantam nepamatoti piedēvēts prudenciāls raksturs, nosakot šīs prasības par prudenciāliem pienākumiem un uzticot kompetenci nodrošināt atbilstību šīm prasībām kompetentajām iestādēm, kas atbild par prudenciālo uzraudzību, bet nesniedzot pamatojumu, kāpēc šādi noteikumi tiek uzskatīti par prudenciāliem. Šajā sakarā ECB arī norāda, ka 21) apsvērums šķiet pretrunā Regulas (ES) 2017/2402 6.–8. pantā noteikto prasību mērķiem, kas izklāstīti minētās regulas 8) un 10)–13) apsvērumā un kas atsaucas uz mērķi saglabāt un aizsargāt ieguldītāju intereses.

Ierosinātās vērtspapīrošanas regulas 21) apsvērumā norādītā interpretācija nozīmētu, ka ECB jābūt atbildīgai par to, ka tiek nodrošināta atbilstība prasībām, kas izklāstītas Regulas (ES) 2017/2402 6.–8. pantā un kas galvenokārt attiecas uz produktu tirgiem un ieguldītāju aizsardzību. Šāda interpretācija būtu pretrunā Līguma 127. panta 6. punktam un nav pieļaujama. Apsvērums nevar ietekmēt pienākumu Savienības tiesību aktus interpretēt saskaņā ar Līgumu.

Tādēļ būtu jāgroza ierosinātās vērtspapīrošanas regulas 21) apsvērums, lai nodrošinātu, ka ECB kompetence saskaņā ar ierosināto vērtspapīrošanas regulu atspoguļo uzdevumus, kas tai uzticēti ar Līguma 127. panta 6. punktu un Padomes Regulu (ES) Nr. 1024/2013.

([5]) Basel Committee on Banking Supervision, 'Technical amendment:Capital treatment of securitisations of non-performing loans', June 2020 (issued for comments by 23 August 2020).

([6]) Eiropas Centrālās bankas Atzinums (2016. gada 11. marts) par a) priekšlikumu regulai, ar ko nosaka kopīgus noteikumus par vērtspapīrošanu, izveido Eiropas mēroga regulējumu attiecībā uz vienkāršu, pārredzamu un standartizētu vērtspapīrošanu, un b) priekšlikumu regulai, ar ko groza Regulu (ES) Nr. 575/2013 par prudenciālajām prasībām attiecībā uz kredītiestādēm un ieguldījumu brokeru sabiedrībām (CON/2016/11) (OV C 219, 17.6.2016., 2. lpp.).

([7]) Sk. Atzinuma CON/2016/11 3. punktu.

([8]) Padomes Regula (ES) Nr. 1024/2013 (2013. gada 15. oktobris), ar ko Eiropas Centrālajai bankai uztic īpašus uzdevumus saistībā ar politikas nostādnēm, kas attiecas uz kredītiestāžu prudenciālo uzraudzību (OV L 287, 29.10.2013., 63. lpp.).

([9]) Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2017/2402 (2017. gada 12. decembris), ar ko nosaka vispārēju regulējumu vērtspapīrošanai un izveido īpašu satvaru attiecībā uz vienkāršu, pārredzamu un standartizētu vērtspapīrošanu, un groza Direktīvas 2009/65/EK, 2009/138/EK un 2011/61/ES un Regulas (EK) Nr. 1060/2009 un (ES) Nr. 648/2012 (OV L 347, 28.12.2017., 35. lpp.).

Īpaši apsvērumi

3. ***VPS sintētiskā vērtspapīrošana***

3.1. Atbilstoši Eiropas Banku iestādes (EBI) 2020. gada 6. maija ziņojumā (EBI/OP/2020/07) ([10]) sniegtajam ieteikumam Komisija ierosina ieviest VPS bilances sintētiskās vērtspapīrošanas īpašu regulējumu, kas būtu līdzīgs esošajam VPS regulējumam attiecībā uz tradicionālo vērtspapīrošanu. Komisijas priekšlikums arī ievieš preferenciālu riska svēruma režīmu attiecībā uz VPS sintētiskās vērtspapīrošanas augstākas prioritātes laidieniem, kurus patur iniciators. ECB norāda, ka šis priekšlikums neatbilst BBUK standartiem, jo BBUK standarti neparedz VPS regulējumu sintētiskajai vērtspapīrošanai.

3.2. ECB atzinīgi vērtē priekšlikumu standartizēt sintētiskās vērtspapīrošanas tirgu, ieviešot VPS kritērijus, kuriem, visticamāk, būs pozitīva ietekme. ECB arī atzīst, ka EBI analīze ([11]) liecina par bilances sintētiskās vērtspapīrošanas labajiem rezultātiem pēdējo desmit gadu laikā. Tomēr, kā EBI atzīst iepriekš minētajā ziņojumā, šajā analīzē izmantotie dati un darījumi ir ierobežoti.

3.3. Tomēr ECB iesaka ieviest VPS sintētiskās vērtspapīrošanas tirgus rūpīgu uzraudzību. Preferenciāls riska svēruma režīms varētu būt stimuls kredītiestādēm palielināt savu paļaušanos uz sintētisku vērtspapīrošanu kapitāla pārvaldības nolūkiem. Iespējamais sistēmiskais šoks varētu izraisīt vairāku sintētiskās vērtspapīrošanas struktūru vienlaicīgu bankrotu, radot spiedienu uz kredītiestāžu kapitāla pozīcijām un samazinot to spēju aizdot reālajai tautsaimniecībai. Šāda notikuma riska uzraudzība būtu lietderīga.

4. ***INRD vērtspapīrošana***

4.1. ECB atbalsta Komisijas priekšlikumu koriģēt prudenciālo režīmu attiecībā uz INRD vērtspapīrošanu atbilstīgi BBUK nesen veiktajai apspriešanai un iesaka precīzi atspoguļot BBUK standartu projektus, ja vien nav pamatota iemesla no tiem atkāpties. Šajā sakarā ECB iesaka vajadzības gadījumā pielāgot Komisijas priekšlikumu, lai atspoguļotu galīgos BBUK standartus. INRD vērtspapīrošana ir kredītiestādēm noderīgs instruments, lai samazinātu INRD rādītājus, vienlaikus novirzot INRD risku no banku sistēmas. Tiesiskajam regulējumam būtu jāatvieglo šis process, vienlaikus nodrošinot, ka tiek turēts pietiekams kapitāls banku sistēmā palikušajām INRD vērtspapīrošanas pozīcijām.

4.2. Pašreizējo noteikumu par riska svērumu aprēķināšanu vērtspapīrošanas pozīcijām strikta piemērošana var novest pie pārmērīgi augstiem INRD vērtspapīrošanas pozīciju riska svērumiem. Viens no svarīgiem elementiem, atvieglojot kredītiestāžu veikto INRD samazināšanu, ir nodrošināt, ka tās rezultātā izveidotajām vērtspapīrošanas pozīcijām tiek piemēroti atbilstoši riska svērumi. BBUK standartu projektā panākts labs kompromiss starp riska jutīgumu un vienkāršību, nosakot fiksētu 100 % riska svērumu atbilstošas INRD vērtspapīrošanas augstākas prioritātes laidieniem.

4.3. INRD vērtspapīrošanas definīcija ierosinātajā vērtspapīrošanas regulā atšķiras no BBUK standartu projektā ierosinātās definīcijas. Lai gan BBUK standartu projektā INRD vērtspapīrošana definēta kā tāda, kurā parametrs W (definēts KPR 261. panta 2. punktā) ir lielāks par 90 %, Komisijas priekšlikumā INRD vērtspapīrošana definēta kā vērtspapīrošana, kurā 90 % no pamatā esošajiem aktīviem ir ienākumus nenesoši, kā definēts Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) Nr. 575/2013 ([12]) (turpmāk – "KPR") 47.a panta 3. punktā. ECB atbalsta Komisijas ierosināto pieeju šādu iemeslu dēļ. Kredītiestādes, kas veic uzņēmējdarbību Savienībā, piemēro regulatīvo pārskatu sniegšanai un riska pārvaldības nolūkiem KPR 47.a panta 3. punktā noteikto INRD definīciju; KPR 47.a panta 3. punktā noteiktā definīcija ir ciešāk

([10]) EBA Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402 (EBA/OP/2020/07) dated 6 May 2020.

([11]) EBA Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402 (EBA/OP/2020/07) dated 6 May 2020.

([12]) Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 575/2013 (2013. gada 26. jūnijs) par prudenciālajām prasībām attiecībā uz kredītiestādēm un ieguldījumu brokeru sabiedrībām, un ar ko groza Regulu (ES) Nr. 648/2012 (OV L 176, 27.6.2013., 1. lpp.).

saskaņota ar saistītajiem ekonomiskajiem riskiem un banku praksi nekā parametrs W. Turklāt KPR 47. a panta 3. punktā noteiktā INRD definīcija ietver maz ticama maksājuma riska darījumus, atšķirībā no BBUK standartu projektā ierosinātās definīcijas; dažām Savienības kredītiestādēm ir ievērojami maz ticama maksājuma riska darījumi, un tās varētu gūt labumu no ierosinājumiem.

4.4. Turklāt Komisijas priekšlikumā iekļauti grozījumi attiecībā uz nefondētās kredītaizsardzības atbilstību, kā noteikts KPR 249. panta 3. punktā. Lai gan pašreizējā KPR pilnībā neatbilst BBUK standartiem ([13]) šajā jautājumā, arī Komisijas priekšlikums nebūtu pilnībā saskaņots ar BBUK standartiem. ECB ierosina grozīt KPR 249. panta 3. punktu, lai to pilnībā saskaņotu ar BBUK standartiem, kas nozīmē, ka lielākajai daļai nefondētās kredītaizsardzības devēju netiek noteiktas minimālās reitinga prasības, savukārt prasības tiek piemērotas nefondētajai kredītaizsardzībai, ko sniedz neregulētas privātas struktūras saskaņā ar BBUK standartiem.

4.5. ECB iesaka grozīt ierosināto neatmaksājamas pirkuma cenas atlaides (NPCA) definīciju. Komisijas priekšlikumā NPCA ir definēta kā cenas atlaide, kas rodas, nododot INRD īpaša mērķa uzņēmumam (ĪMU) apmaiņā pret vērtspapīrošanas parādzīmēm, kas ir mazākas par to nenomaksāto nominālvērtību. Tomēr šī definīcija neattiecas uz papildu diskontu, kas tiek realizēts, iniciatoram šīs parādzīmes pārdodot ieguldītājiem zem to nominālvērtības ([14]). Lai aptvertu INRD vērtspapīrošanas ekonomisko būtību, definīcija būtu jāattiecina arī uz atlaidēm, kas tiek realizētas, parādzīmes pārdodot ieguldītājiem iniciēšanas brīdī. ECB arī iesaka skaidri izslēgt atmaksājamas pirkuma cenas atlaides, kas var apdraudēt riska nodošanu, jo iniciators joprojām ir pakļauts INRD rezultātiem.

4.6. Komisija ierosina grozīt KPR 268. pantā noteikto maksimālo kapitāla prasību aprēķinu INRD vērtspapīrošanai, ļaujot maksimālo kapitāla prasību aprēķinā atskaitīt NPCA no paredzamajiem zaudējumiem. ECB norāda, ka, lai gan pastāv argumenti par labu uzskatam, ka šāda atskaitījuma piemērošana atbilst BBUK standartiem ([15]) šajā jautājumā, šajos standartos tas nav skaidri noteikts.

4.7. Visbeidzot, lai novērstu šaubas, ECB iesaka precizēt, ka 100 % riska svēruma minimālā robežvērtība INRD vērtspapīrošanai ir svarīgāka par tā saukto "caurskatāmības pieejas" riska svēruma maksimālo robežvērtību augstākas prioritātes vērtspapīrošanas pozīcijām saskaņā ar KPR 267. pantu (ja robežvērtības rezultātā riska svērums ir zemāks par 100 %), kā skaidri norādīts BBUK standartu projektā (sk. CRE 45.5).

Gadījumos, kuros ECB iesaka grozīt ierosinātās regulas, konkrēti redakcionālie priekšlikumi ir izklāstīti atsevišķā tehniskā darba dokumentā, kuram pievienots attiecīgs paskaidrojuma teksts. Tehniskais darba dokuments angļu valodā ir pieejams *EUR-Lex*.

Frankfurtē pie Mainas, 2020. gada 23. septembrī

ECB prezidente
Christine LAGARDE

([13]) BBUK standarts, kas apraksta kapitāla prasību aprēķinu kredītriskam Bāzeles sistēmas 22. nodaļas 90. punktā (CRE 22.90).

([14]) INDR vērtspapīrošanas darījumus bieži veic, kā parādīts šajā piemērā: 1) iniciatoram pieder INRD portfelis, kura neatmaksātā vērtība ir 100 un bilances vērtība ir 60; 2) iniciators pārved INRD portfeli ĪMU ar vērtību 60; 3) ĪMU emitē parādzīmes ar nominālvērtību 60 (t. i., zemākas prioritātes parādzīmes ar nominālvērtību 20; mezanīna parādzīmes ar nominālvērtību 20; augstākas prioritātes parādzīmes ar nominālvērtību 20), ko tas pārved iniciatoram apmaiņā pret INRD portfeli; 4) iniciators pārdod zemākas prioritātes un mezanīna parādzīmes ieguldītājiem par pārdošanas cenu 10 (t. i., zemākas prioritātes parādzīmes par 2; mezanīna parādzīmes par 8 – pamatojoties uz vienkāršotu pieņēmumu, ka iniciatoram nav jāievēro riska saglabāšanas prasības) un patur augstākas prioritātes parādzīmes, tām piešķirot bilances vērtību 20. Šajā piemērā NPCA šaura definīcija radītu vērtību 40 % apmērā, savukārt plašāka definīcija, kas labāk atspoguļotu ekonomisko realitāti, radītu vērtību 70 % apmērā. Tāpēc plašāka definīcija ļauj plašākam INRD vērtspapīrošanas darījumu klāstam gūt labumu no fiksēta riska svēruma 100 % apmērā.

([15]) BBUK standarts, kas apraksta kapitāla prasību aprēķinu kredītriskam Bāzeles sistēmas 40. nodaļas 54. punktā (CRE 40.54).