III

(Parengiamieji aktai)

EUROPOS CENTRINIS BANKAS

EUROPOS CENTRINIO BANKO NUOMONĖ

2020 m. rugsėjo 23 d.

dėl pasiūlymų dėl reglamentų, kuriais reaguojant į COVID-19 pandemiją iš dalies keičiama Sąjungos pakeitimo vertybiniais popieriais sistema

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Įžanga ir teisinis pagrindas

2020 m. rugpjūčio 27 d. Europos Centrinis Bankas (ECB) gavo Europos Sąjungos Tarybos prašymą pateikti nuomonę dėl: a) pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo siekiant paskatinti atsigavimą nuo COVID-19 pandemijos iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2017/2402, kuriuo nustatoma bendroji pakeitimo vertybiniais popieriais sistema ir sukuriama specialioji paprasto, skaidraus ir standartizuoto pakeitimo vertybiniais popieriais sistema ([1]) (toliau – pasiūlytas pakeitimo vertybiniais popieriais reglamentas), ir b) pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl pakeitimo vertybiniais popieriais sistemos patikslinimų, padarytų ekonomikos atsigavimui paremti reaguojant į COVID-19 pandemiją, iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 575/2013 ([2]) (toliau – pasiūlytas reglamentas, kuriuo iš dalies keičiamas KRR) (kartu – pasiūlyti reglamentai).

ECB kompetencija teikti nuomonę yra grindžiama Europos Sąjungos veikimo sutarties 127 straipsnio 4 dalimi ir 282 straipsnio 5 dalimi, kadangi pasiūlytuose reglamentuose yra nuostatų, darančių įtaką a) ECBS indėliui į sklandų kompetentingų institucijų politikos, susijusios su rizikos ribojimu pagrįsta kredito įstaigų priežiūra ir finansų rinkų sistemos stabilumu, vykdymą pagal Sutarties 127 straipsnio 5 dalį ir b) pagal Sutarties 127 straipsnio 6 dalį ECB pavestiems uždaviniams, susijusiems su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika. Vadovaudamasi Europos Centrinio Banko darbo reglamento 17 straipsnio 5 dalies pirmuoju sakiniu, Valdančioji taryba priėmė šią nuomonę.

Bendros pastabos

1. ***Pasiūlytų reglamentų tikslas***

Precedento neturintys koronaviruso (COVID-19) pandemijos sukeltos pasaulinės krizės padariniai paskatino viso pasaulio šalių valdžios institucijas imtis skubių ir ryžtingų priemonių, siekiant užtikrinti, kad kredito įstaigos galėtų toliau atlikti savo vaidmenį, finansuodamos realiąją ekonomiką, ir galėtų prisidėti prie ekonomikos gaivinimo, nepaisant tikėtinų ir vis didėjančių krizės atneštų nuostolių.

Kompetentingos institucijos visoje Sąjungoje, įskaitant ECB, reaguodamos į šias naujas aplinkybes suteikė laikinąjį kapitalą ir paramą veiklai, tačiau Sąjungos teisėkūros institucijos neseniai priėmė Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) 2020/873 ([3]), kuriame numatyti tiksliniai Sąjungoje veikiančių kredito įstaigų prudencinės reguliavimo sistemos pakeitimai, siekiant padidinti kredito įstaigų pajėgumus skolinti ir padengti su COVID-19 pandemija susijusius nuostolius, kartu užtikrinant nuolatinį šių įstaigų atsparumą ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) 2020 m. birželio 24 d Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2020/873, kuriuo dėl tam tikrų patikslinimų, padarytų reaguojant į COVID-19 pandemiją, iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 575/2013 ir (ES) 2019/876 (OL L 204, 2020 6 26, p. 4).
([4]) Žr. Komisijos pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto (COM(2020) 310 *final*) aiškinamojo memorandumo 1 skirsnį.

Atsižvelgdamas į tai, ECB iš esmės palankiai vertina Komisijos pasiūlytus reglamentus, kuriuose numatyti tiksliniai Sąjungos pakeitimo vertybiniais popieriais sistemos pakeitimai, siekiant palengvinti pakeitimo vertybiniais popieriais vykdymą gaivinant Sąjungos ekonomiką dviem priemonėmis. Pirmoji priemonė – paprasto, skaidraus ir standartizuoto (PSS) balansinio sintetinio pakeitimo vertybiniais popieriais sistema, kuria siekiama kredito įstaigoms sudaryti palankesnes sąlygas skolinti realiajai ekonomikai. Antroji priemonė yra neveiksnių pozicijų pakeitimui vertybiniais popieriais trukdančių reglamentavimo kliūčių šalinimas, siekiant išlaikyti kredito įstaigų skolinimo pajėgumus, atsižvelgiant į tai, jog tikėtina, kad dėl COVID-19 neveiksnių pozicijų padaugės. Ši priemonė pagrįsta Bazelio bankų priežiūros komiteto (BBPK) pasiūlytų standartų projektu, kuris 2020 m. birželio mėn. buvo paskelbtas konsultacijoms (toliau – BBPK standartų projektas) ([5]).

2. ***ECB priežiūros kompetencijų paaiškinimas***

ECB nori priminti savo poziciją dėl ECB priežiūros kompetencijų, taikomų pakeitimui vertybiniais popieriais ([6]), išreikštą ankstesnėje ECB nuomonėje dėl Sąjungos pakeitimo vertybiniais popieriais sistemos (CON/2016/11) ([7]). Kaip nurodyta toje nuomonėje, Sutarties 127 straipsnio 6 dalis leidžia pavesti uždavinius ECB tik politikos srityse, susijusiose su prudencine kredito įstaigų priežiūra. Atitinkamai Tarybos reglamento (ES) Nr. 1024/2013 ([8]) 4 straipsnio 1 dalies d punktu rizikos ribojimo principais pagrįstos priežiūros tikslais ECB paskiriamas uždavinys užtikrinti, kad svarbios kredito įstaigos laikytųsi atitinkamų Sąjungos teisės aktų, kuriais pakeitimo vertybiniais popieriais srityje nustatyti prudenciniai reikalavimai.

Visų pirma, atsižvelgdamas į ankstesnę ECB nuomonę, ECB ir toliau laikosi pozicijos, kad tiesioginis užtikrinimas, jog reikšmingos kredito įstaigos, veikiančios kaip iniciatoriai, rėmėjai ar pirminiai skolintojai, laikytųsi rizikos išlaikymo taisyklių (Europos Parlamento ir Tarybos Reglamento (ES) 2017/2402 ([9]) 6 straipsnis) ir skaidrumo reikalavimų (Reglamento (ES) 2017/2402 7 straipsnis), turėtų būti vertinamas kaip visų pirma susijęs su prekių rinkų priežiūra. Tas pats pasakytina ir apie taisykles, susijusias su pakartotinio pakeitimo vertybiniais popieriais uždraudimu (Reglamento (ES) 2017/2402 8 straipsnis). Prudencinė kredito įstaigų priežiūra nėra pagrindinis šių taisyklių tikslas. Šiomis taisyklėmis užtikrinama, kad iniciatorių, rėmėjų ar pirminių skolintojų ir investuotojų interesai būtų suderinti ir sudaromos sąlygos investuotojams suprasti pakeitimo vertybiniais popieriais sandorius, juos vertinti ir palyginti. Todėl ECB mano, kad tokie uždaviniai ECB negali būti pavesti.

Atsižvelgdamas į tai, ECB nerimauja, kad pasiūlyto pakeitimo vertybiniais popieriais reglamento 21 konstatuojamąja dalimi Reglamento (ES) 2017/2402 6–8 straipsniams nepagrįstai priskiriamas prudencinis pobūdis, apibrėžiant šiuos reikalavimus kaip prudencines prievoles ir konkrečiai patikint kompetenciją užtikrinti šių reikalavimų laikymąsi kompetentingoms institucijoms, atsakingoms už prudencinę priežiūrą, nepateikiant jokio pagrindimo, kodėl tokios taisyklės laikomos prudencinėmis. Šiuo atžvilgiu ECB taip pat pažymi, kad panašu, jog 21 konstatuojamoji dalis prieštarauja Reglamento (ES) 2017/2402 6–8 straipsniuose nustatytų reikalavimų tikslams, išdėstytiems to reglamento 8 ir 10–13 konstatuojamosiose dalyse, kuriose kalbama apie tikslą išsaugoti ir apsaugoti investuotojų interesus.

Toks aiškinimas, koks siūlomas pagal 21 konstatuojamąją dalį, reikštų, kad ECB turėtų būti atsakingas už Reglamento (ES) 2017/2402 6–8 straipsniuose nustatytų reikalavimų, visų pirma susijusių su prekių rinkomis ir investuotojų apsauga, laikymąsi. Toks aiškinimas prieštarautų Sutarties 126 straipsnio 6 daliai, todėl jo laikytis negalima. Konstatuojamoji dalis negali turėti įtakos reikalavimui Sąjungos teisės aktus aiškinti pagal Sutartį.

Todėl pasiūlyto pakeitimo vertybiniais popieriais reglamento 21 konstatuojamoji dalis turėtų būti iš dalies pakeista, siekiant užtikrinti, kad ECB kompetencija pagal pasiūlytą pakeitimo vertybiniais popieriais reglamentą atspindėtų uždavinius, kurie jam yra pavesti Sutarties 127 straipsnio 6 dalimi ir Reglamentu (ES) Nr. 1024/2013.

([5]) Bazelio bankų priežiūros komitetas, „Techninis pakeitimas: Turto vertinimas neveiksnių paskolų pakeitimo vertybiniais popieriais atveju“(angl.*Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans*), 2020 m. birželio mėn. (paskelbtas pastaboms pateikti iki 2020 m. rugpjūčio 23 d.).

([6]) Žr. nuomonės CON/2016/11 3 dalį.

([7]) 2016 m. kovo 11 d. Europos Centrinio Banko nuomonė dėl: a) pasiūlymo dėl reglamento, kuriuo nustatomos bendros pakeitimo vertybiniais popieriais taisyklės ir sukuriama paprasto, skaidraus ir standartizuoto pakeitimo vertybiniais popieriais Europos sistema ir b) pasiūlymo dėl reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 575/2013 dėl prudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms (CON/2016/11) (OL C 219, 2016 6 17, p. 2).

([8]) 2013 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1024/2013, kuriuo Europos Centriniam Bankui pavedami specialūs uždaviniai, susiję su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika (OL L 287, 2013 10 29, p. 63).

([9]) 2017 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/2402, kuriuo nustatoma bendroji pakeitimo vertybiniais popieriais sistema ir sukuriama specialioji paprasto, skaidraus ir standartizuoto pakeitimo vertybiniais popieriais sistema, ir iš dalies keičiamos direktyvos 2009/65/EB, 2009/138/EB ir 2011/61/ES bei reglamentai (EB) Nr. 1060/2009 ir (ES) Nr. 648/2012 (OL L 347, 2017 12 28, p. 35).

Konkrečios pastabos

3. ***PSS sintetinis pakeitimas vertybiniais popieriais***

3.1. Komisija, pritardama Europos bankininkystės institucijos (EBI) rekomendacijai, kurią ji pateikė 2020 m. gegužės 6 d. ataskaitoje (EBA/OP/2020/07) ([10]), siūlo nustatyti specialią PSS balansinio sintetinio pakeitimo vertybiniais popieriais sistemą, kuri būtų panaši į esamą PSS tradicinio pakeitimo vertybiniais popieriais sistemą. Komisijos pasiūlyme taip pat numatyta PSS sintetinio pakeitimo vertybiniais popieriais didesnio prioriteto segmentų, kuriuos išlaiko iniciatorius, lengvatinė rizikos koeficientų tvarka. ECB pažymi, kad šis pasiūlymas neatitinka BBPK standartų, nes BBPK standartuose nėra numatyta PSS sintetinio pakeitimo vertybiniais popieriais sistema.

3.2. ECB palankiai vertina pasiūlymą standartizuoti sintetinio pakeitimo vertybiniais popieriais rinką nustatant PSS kriterijus, kurie, tikėtina, turės teigiamą skatinamąjį poveikį. ECB taip pat pripažįsta, kad iš EBI analizės ([11]) matyti, jog balansinio sintetinio pakeitimo vertybiniais popieriais rezultatai per pastaruosius dešimt metų yra geri. Tačiau, kaip minėtoje ataskaitoje pripažįsta EBI, šioje analizėje naudoti duomenys ir sandoriai buvo riboti.

3.3. Nepaisant to, ECB rekomenduoja vykdyti išsamią PSS sintetinio pakeitimo vertybiniais popieriais rinkos stebėseną. Lengvatinė rizikos koeficientų tvarka galėtų būti paskata kredito įstaigoms valdant kapitalą daugiau remtis sintetiniu pakeitimu vertybiniais popieriais. Ateityje įvykus sistemos sukrėtimui, vienu metu gali žlugti kelios sintetinio pakeitimo vertybiniais popieriais struktūros. Dėl to kredito įstaigos patirtų su jų kapitalo padėtimi susijusį spaudimą ir sumažėtų jų galimybės skolinti realiajai ekonomikai. Tokio įvykio rizikos stebėsena padėtų riboti šią riziką.

4. ***Neveiksnių pozicijų pakeitimas vertybiniais popieriais***

4.1. ECB pritaria Komisijos pasiūlymui pakoreguoti neveiksnių pozicijų pakeitimo vertybiniais popieriais prudencinę tvarką, atsižvelgiant į neseniai įvykusias konsultacijas su BBPK, ir rekomenduoja tiksliai atspindėti BBPK standartų projektą, nebent būtų pagrįsta priežastis nuo jo nukrypti. Šiuo atžvilgiu ECB rekomenduoja prireikus pakoreguoti Komisijos pasiūlymą, kad jis atitiktų galutinius BBPK standartus. Neveiksnių pozicijų pakeitimas vertybiniais popieriais yra naudinga priemonė kredito įstaigoms sumažinti neveiksnių pozicijų santykius, kartu perkeliant neveiksnių pozicijų riziką iš bankų sistemos. Įgyvendinus reguliavimo sistemą šis procesas turėtų tapti lengvesnis ir kartu būtų užtikrinta, kad neveiksnių pozicijų pakeitimo vertybiniais popieriais pozicijoms, kurios išlieka bankų sistemoje, būtų turima pakankamai kapitalo.

4.2. Griežtai taikant dabartines pakeitimo vertybiniais popieriais pozicijų rizikos koeficientų apskaičiavimo taisykles, neveiksnių pozicijų pakeitimo vertybiniais popieriais pozicijų rizikos koeficientai gali būti pernelyg dideli. Vienas iš svarbių elementų siekiant kredito įstaigoms sudaryti palankesnes sąlygas mažinti neveiksnias pozicijas yra užtikrinti, kad dėl to atsirandančioms pakeitimo vertybiniais popieriais pozicijoms būtų taikomi tinkami rizikos koeficientai. Reikalavimus atitinkančio neveiksnių pozicijų pakeitimo vertybiniais popieriais didesnio prioriteto segmentams nustačius fiksuotą 100 % rizikos koeficientą, BBPK standartų projekte pasiekta gera jautrumo rizikai ir paprastumo pusiausvyra.

4.3. Pasiūlytame pakeitimo vertybiniais popieriais reglamente pateikta neveiksnių pozicijų pakeitimo vertybiniais popieriais apibrėžtis skiriasi nuo BBPK standartų projekte pateiktos apibrėžties. Kadangi BBPK standartų projekte neveiksnių pozicijų pakeitimas vertybiniais popieriais apibrėžiamas kaip pakeitimas vertybiniais popieriais, kai parametras W (apibrėžtas KRR 261 straipsnio 2 dalyje) yra didesnis nei 90 %, Komisijos pasiūlyme neveiksnių pozicijų pakeitimas vertybiniais popieriais apibrėžiamas kaip pakeitimas vertybiniais popieriais, kai 90 % pagrindinio turto yra neveiksnus, kaip apibrėžta Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 575/2013 ([12]) 47a straipsnio 3 dalyje (toliau – KRR). ECB pritaria Komisijos pasiūlytam metodui dėl toliau nurodytų priežasčių. Sąjungoje įsteigtos kredito įstaigos reguliavimo ataskaitų teikimo ir rizikos valdymo tikslais taiko KRR 47a straipsnio 3 dalyje nustatytą neveiksnių pozicijų apibrėžtį; KRR 47a straipsnio 3 dalyje pateikta apibrėžtis yra labiau

([10]) 2020 m. gegužės 6 d. EBI ataskaita dėl PSS sintetinio pakeitimo vertybiniais popieriais sistemos pagal Reglamento (ES) 2017/2402 45 straipsnį (EBA/OP/2020/07).

([11]) 2020 m. gegužės 6 d. EBI ataskaita dėl PSS sintetinio pakeitimo vertybiniais popieriais sistemos pagal Reglamento (ES) 2017/2402 45 straipsnį (EBA/OP/2020/07).

([12]) 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 575/2013 dėl prudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 648/2012 (OL L 176, 2013 6 27, p. 1).

suderinta su susijusia ekonomine rizika ir bankų praktika nei parametras W. Be to, KRR 47a straipsnio 3 dalyje nustatyta neveiksnių pozicijų apibrėžtis, priešingai BBPK standartų projekte pasiūlytai apibrėžčiai, apima pozicijas, kurios, tikėtina, bus neapmokėtos; kai kurios Sąjungos kredito įstaigos turi dideles pozicijų, kurios, tikėtina, bus neapmokėtos, atsargas, todėl pasiūlymai joms būtų naudingi.

4.4. Be to, Komisijos pasiūlyme yra pakeitimų, susijusių su netiesioginio kredito užtikrinimo atitikimu reikalavimams, kaip nustatyta KRR 249 straipsnio 3 dalyje. Dabartinis KRR šiuo klausimu nevisiškai atitinka BBPK standartus ([13]), tačiau Komisijos pasiūlymas taip pat nevisiškai atitiktų BBPK standartus. ECB siūlo iš dalies pakeisti KRR 249 straipsnio 3 dalį, kad ji visiškai atitiktų BBPK standartus, o tai reiškia, kad daugumai netiesioginio kredito užtikrinimo teikėjų nebūtų taikomi minimalūs reitingavimo reikalavimai. BBPK standartus atitinkantiems nereguliuojamiems privatiems subjektams, teikiantiems netiesioginio kredito užtikrinimo paslaugą, reikalavimai būtų taikomi.

4.5. ECB rekomenduoja iš dalies pakeisti pasiūlytą negrąžintino pirkimo kainos diskonto apibrėžtį. Komisijos pasiūlyme negrąžintinas pirkimo kainos diskontas apibrėžiamas kaip kainos diskontas, gaunamas, kai neveiksnios pozicijos yra perduodamos specialiosios paskirties įmonei (SPĮ) mainais į pakeitimo vertybiniais popieriais vekselius už mažesnę sumą nei jų likusi nominalioji suma. Tačiau ši apibrėžtis neapima papildomo diskonto, gaunamo, kai iniciatorius parduoda šiuos vekselius investuotojams už mažesnę sumą nei jų nominalioji suma ([14]). Siekiant perteikti neveiksnių pozicijų pakeitimo vertybiniais popieriais ekonominę esmę, ši apibrėžtis turėtų būti išplėsta taip pat įtraukiant diskontus, kurie yra taikomi, kai vekseliai yra parduodami investuotojams sandorio sudarymo metu. ECB taip pat rekomenduoja aiškiai neįtraukti grąžintinų pirkimo kainos diskontų, kurie gali trukdyti perleisti riziką, kai iniciatorių vis dar veikia neveiksnių pozicijų rezultatai.

4.6. Komisija siūlo iš dalies pakeisti KRR 268 straipsnyje nustatytą maksimalaus kapitalo reikalavimų, susijusių su neveiksnių pozicijų pakeitimu vertybiniais popieriais, apskaičiavimo tvarką, suteikiant galimybę apskaičiuojant maksimalaus kapitalo reikalavimus iš tikėtinų nuostolių atskaityti negrąžintiną pirkimo kainos diskontą. ECB pažymi, kad nors yra argumentų, kuriais galima pagrįsti nuomonę, kad tokio atskaitymo taikymas atitinka su šiuo klausimu susijusius BBPK standartus ([15]), šiuose standartuose jis nėra aiškiai nurodytas.

4.7. Galiausiai ECB, siekdamas išvengti abejonių, rekomenduoja patikslinti, kad 100 % rizikos koeficiento riba, taikoma neveiksnių pozicijų pakeitimui vertybiniais popieriais, viršija vadinamojo skaidrumo metodo viršutinę rizikos koeficiento ribą, taikomą pakeitimo vertybiniais popieriais didesnio prioriteto pozicijoms pagal KRR 267 straipsnį (jei dėl nustatytos viršutinės ribos rizikos koeficientas tampa mažesnis nei 100 %), kaip yra aiškiai nurodyta BBPK standartų projekte (žr. CRE 45.5).

Kai ECB rekomenduoja iš dalies keisti pasiūlytus reglamentus, konkretūs redagavimo pasiūlymai kartu su aiškinamuoju tekstu pateikiami techniniame darbo dokumente. Techninis darbo dokumentas pateiktas anglų kalba interneto svetainėje *EUR-Lex*.

Priimta Frankfurte prie Maino 2020 m. rugsėjo 23 d.

ECB Pirmininkė
Christine LAGARDE

([13]) BBPK standartas, kuriame aprašoma, kaip apskaičiuoti kapitalo reikalavimus kredito rizikai padengti pagal Bazelio sistemos 22 skyriaus 90 dalį (CRE 22.90).

([14]) Neveiksnių pozicijų pakeitimas vertybiniais popieriais dažnai vykdomas taip, kaip aprašyta šiame pavyzdyje: 1) iniciatoriui priklauso neveiksnių pozicijų portfelis, kurio likutinė vertė yra 100 %, o balansinė vertė – 60 %; 2) iniciatorius perduoda neveiksnių pozicijų portfelį SPĮ už 60 % portfelio vertės; 3) SPĮ išleidžia vekselius, kurių nominalioji vertė yra 60 % (t. y. antraeilius vekselius, kurių nominalioji vertė yra 20 %, ir tarpinio pobūdžio vekselius, kurių nominalioji vertė yra 20 %), ir perduoda juos iniciatoriui mainais į neveiksnių pozicijų portfelį; 4) iniciatorius parduoda antraeilius ir tarpinio pobūdžio vekselius investuotojams už 10 % pardavimo kainą (t. y. antraeilius vekselius parduoda už 2 %, o tarpinio pobūdžio vekselius – už 8 % pardavimo kainą, remdamasis supaprastinamąja prielaida, kad iniciatorius neprivalo laikytis rizikos išlaikymo reikalavimų) ir išlaiko didesnio prioriteto vekselius, priskirdamas jiems 20 % balansinę vertę. Taikant siaurą negrąžintino pirkimo kainos diskonto apibrėžtį, šiame pavyzdyje vertė būtų lygi 40 %, o taikant platesnę apibrėžtį, kuri geriau atspindi ekonominę tikrovę, vertė būtų lygi 70 %. Todėl taikant platesnę apibrėžtį sudaromos sąlygos didesniam skaičiui neveiksnių pozicijų pakeitimo vertybiniais popieriais sandorių taikyti fiksuotą 100 % rizikos koeficientą.

([15]) BBPK standartas, kuriame aprašoma, kaip apskaičiuoti kapitalo reikalavimus kredito rizikai padengti pagal Bazelio sistemos 40 skyriaus 54 dalį (CRE 40.54).