III

(Prípravné akty)

EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA

STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

z 23. septembra 2020

k návrhom nariadení, ktorými sa mení rámec Únie pre sekuritizáciu v reakcii na pandémiu COVID-19

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Úvod a právny základ

Európska centrálna banka (ECB) prijala 27. augusta 2020 žiadosti Rady Európskej únie o stanovisko k a) návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2017/2402, ktorým sa stanovuje všeobecný rámec pre sekuritizáciu a vytvára sa osobitný rámec pre jednoduchú, transparentnú a štandardizovanú sekuritizáciu v záujme pomoci pri obnove po pandémii ochorenia COVID-19 ([1]) (ďalej len „navrhované nariadenie o sekuritizácii“) a b) návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 575/2013, pokiaľ ide o úpravy sekuritizačného rámca na podporu obnovy hospodárstva v reakcii na pandémiu ochorenia COVID-19 ([2]) (ďalej len „navrhovaná zmena nariadenia o kapitálových požiadavkách“) (spolu ďalej len „navrhované nariadenia“).

Právomoc ECB vydať stanovisko je založená na článkoch 127 ods. 4 a 282 ods. 5 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, keďže navrhované nariadenia obsahujú ustanovenia, ktoré majú vplyv: a) na príspevok ESCB k hladkému uskutočňovaniu politík prijatých príslušnými orgánmi, ktoré sa týkajú prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami a stability finančného systému podľa článku 127 ods. 5 zmluvy a b) na úlohy, ktorými bola ECB poverená podľa článku 127 ods. 6 zmluvy, ktoré sa týkajú politiky prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami. V súlade s článkom 17.5 prvou vetou rokovacieho poriadku Európskej centrálnej banky Rada guvernérov prijala toto stanovisko.

Všeobecné pripomienky

1. ***Ciele navrhovaných nariadení***

Vzhľadom na bezprecedentné dôsledky globálnej krízy spôsobenej pandémiou COVID-19 prijali verejné orgány na celom svete rýchle a rozhodné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby mohli úverové inštitúcie naďalej plniť svoju úlohu pri financovaní reálnej ekonomiky a boli schopné podporovať hospodárske oživenie bez ohľadu na skutočnosť, že budú mať v dôsledku krízy pravdepodobne vyššie straty.

Zatiaľ čo príslušné orgány v celej Únii vrátane ECB poskytli v reakcii na nové okolnosti dočasné kapitálové a prevádzkové úľavy, legislatívne orgány Únie nedávno prijali nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/873 ([3]), ktoré obsahuje cielené zmeny prudenciálneho regulačného rámca Únie pre úverové inštitúcie s cieľom maximalizovať kapacitu úverových inštitúcií poskytovať úvery a absorbovať straty súvisiace s pandémiou COVID-19 a súčasne zabezpečovať ich nepretržitú odolnosť ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/873 z 24. júna 2020, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 575/2013 a (EÚ) 2019/876, pokiaľ ide o určité úpravy v reakcii na pandémiu ochorenia COVID-19 (Ú. v. EÚ L 204, 26.6.2020, s. 4).
([4]) Pozri oddiel 1 dôvodovej správy k legislatívnemu návrhu Komisie (COM(2020) 310 final).

V tejto súvislosti ECB vo všeobecnosti víta navrhované nariadenia Komisie, ktoré obsahujú cielené zmeny rámca Únie pre sekuritizáciu s cieľom uľahčiť využívanie sekuritizácie pri obnove hospodárstva Únie prostredníctvom dvoch opatrení. Prvým opatrením je zavedenie rámca pre jednoduchú, transparentnú a štandardizovanú (STS) súvahovú syntetickú sekuritizáciu s cieľom uľahčiť poskytovanie úverov úverovými inštitúciami reálnej ekonomike. Druhým opatrením je odstránenie regulačných prekážok pre sekuritizáciu nesplácaných (problémových) expozícií s cieľom zachovať úverovú kapacitu úverových inštitúcií vzhľadom na skutočnosť, že sa dá očakávať nárast nesplácaných expozícií v dôsledku COVID-19. Toto druhé opatrenie vychádza z návrhov noriem Bazilejského výboru pre bankový dohľad (BCBS), ktoré boli v júni 2020 uverejnené na pripomienkovanie (ďalej len „návrhy noriem BCBS“) ([5]).

2. *Objasnenie právomocí ECB v oblasti dohľadu*

ECB by chcela pripomenúť názor, ktorý vo vzťahu k právomociam ECB v oblasti dohľadu v súvislosti so sekuritizáciou ([6]) vyjadrila v predchádzajúcom stanovisku ECB k rámcu Únie pre sekuritizáciu (CON/2016/11) ([7]). ECB v uvedenom stanovisku uviedla, že článok 127 ods. 6 zmluvy umožňuje poveriť ECB len úlohami, ktoré sa týkajú prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami. Na základe toho článok 4 ods. 1 písm. d) nariadenia Rady (EÚ) č. 1024/2013 ([8]) poveruje ECB úlohou zabezpečovať na účely prudenciálneho dohľadu, aby významné úverové inštitúcie dodržiavali súlad s príslušným právom Únie, ktorým sa stanovujú prudenciálne požiadavky v oblasti sekuritizácie.

V súlade so svojím predchádzajúcim stanoviskom zastáva ECB naďalej názor, že priame zabezpečenie toho, aby významné úverové inštitúcie pôsobiace ako originátori, sponzori alebo pôvodní veritelia dodržiavali pravidlá pre ponechanie si rizika (článok 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2402 ([9])) a požiadavky na transparentnosť (článok 7 nariadenia (EÚ) 2017/2402), by sa malo považovať predovšetkým za úlohu dohľadu nad trhmi s produktmi. To platí aj pre pravidlá týkajúce sa zákazu resekuritizácie (článok 8 nariadenia (EÚ) 2017/2402). Hlavným cieľom týchto pravidiel nie je prudenciálny dohľad nad úverovými inštitúciami. Tieto pravidlá miesto toho zabezpečujú zosúladenie záujmov originátorov, sponzorov alebo pôvodných veriteľov so záujmami investorov a umožňujú investorom pochopiť, posúdiť a porovnať sekuritizačné transakcie. ECB sa preto domnieva, že ju takýmito úlohami nemožno poveriť.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti je ECB znepokojená skutočnosťou, že odôvodnenie 21 navrhovaného nariadenia o sekuritizácii neoprávnene pripisuje článkom 6 až 8 nariadenia (EÚ) 2017/2402 prudenciálny charakter tým, že označuje tieto požiadavky ako prudenciálne povinnosti a právomoc zabezpečiť súlad s týmito požiadavkami výslovne zveruje príslušným orgánom zodpovedným za prudenciálny dohľad bez toho, aby poskytlo odôvodnenie, prečo sa takéto pravidlá považujú za prudenicálne. V tejto súvislosti sa ECB tiež javí, že odôvodnenie 21 je v rozpore s cieľmi požiadaviek stanovených v článkoch 6 až 8 nariadenia (EÚ) 2017/2402, ako sú vyjadrené v odôvodneniach 8 a 10 až 13 uvedeného nariadenia, ktoré odkazujú na cieľ spočívajúci v ochrane záujmov investorov.

Z výkladu navrhovaného v odôvodnení 21 by vyplývalo, že ECB by mala byť zodpovedná za zabezpečenie dodržiavania požiadaviek stanovených v článkoch 6 až 8 nariadenia (EÚ) 2017/2402, ktoré sa v prvom rade týkajú trhov s produktmi a ochrany investorov. Takýto výklad by bol v rozpore s článkom 127 ods. 6 zmluvy a nemožno ho prijať. Odôvodnenie nemôže mať vplyv na povinnosť vykladať právne predpisy Únie v súlade so zmluvou.

Odôvodnenie 21 navrhovaného nariadenia o sekuritizácii by sa preto mal zmeniť s cieľom zabezpečiť, aby právomoci, ktoré podľa navrhovaného nariadenia o sekuritizácii prináležia ECB, boli zlučiteľné s úlohami, ktorými bola poverená v zmysle článku 127 ods. 6 zmluvy a nariadenia (EÚ) č. 1024/2013.

([5]) Bazilejský výbor pre bankový dohľad, „Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans“, jún 2020 (uverejnené na pripomienkovanie do 23. augusta 2020).

([6]) Pozri odsek 3 stanoviska CON/2016/11.

([7]) Stanovisko Európskej centrálnej banky z 11. marca 2016 k a) návrhu nariadenia, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá sekuritizácie a vytvára sa európsky rámec pre jednoduchú, transparentnú a štandardizovanú sekuritizáciu a b) k návrhu nariadenia, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 575/2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti (CON/2016/11) (Ú. v. EÚ C 219, 17.6.2016, s. 2).

([8]) Nariadenie Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (Ú. v. EÚ L 287, 29.10.2013, s. 63).

([9]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2402 z 12. decembra 2017, ktorým sa stanovuje všeobecný rámec pre sekuritizáciu a vytvára sa osobitný rámec pre jednoduchú, transparentnú a štandardizovanú sekuritizáciu, a ktorým sa menia smernice 2009/65/ES, 2009/138/ES a 2011/61/EÚ a nariadenia (ES) č. 1060/2009 a (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 347, 28.12.2017, s. 35).

Konkrétne pripomienky

3. ***STS syntetické sekuritizácie***

3.1. Komisia v súlade s odporúčaním Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA) v jeho správe zo 6. mája 2020 (EBA/OP/2020/07) ([10]) navrhuje zaviesť osobitný rámec pre STS súvahové syntetické sekuritizácie, ktorý by bol podobný už existujúcemu rámcu pre STS tradičné sekuritizácie. Návrh Komisie tiež zavádza preferenčné zaobchádzanie na základe rizikovej váhy pre nadriadené tranže STS syntetických sekuritizácií, ktoré si ponechal originátor. ECB poznamenáva, že tento návrh nie je v súlade s normami BCBS, keďže normy BCBS nepredpokladajú vytvorenie rámca pre STS syntetické sekuritzácie.

3.2. ECB víta návrh na štandardizáciu trhu v oblasti syntetických sekuritizácií prostredníctvom zavedenia kritérií STS, ktoré by mohli mať pozitívny riadiaci účinok. ECB tiež berie na vedomie, že analýza EBA ([11]) poukazuje na dobrú výkonnosť súvahových syntetických sekuritizácií za posledných desať rokov. Ako však EBA v uvedenej správe uznáva, údaje a transakcie použité v tejto analýze sú do istej miery limitované.

3.3. ECB napriek tomu odporúča, aby sa zaviedlo dôsledné monitorovanie trhu v oblasti STS syntetických sekuritizácií. Preferenčné zaobchádzanie na základe rizikovej váhy by mohlo úverové inštitúcie motivovať k tomu, aby zvýšili svoju závislosť na syntetickej sekuritizácii pri riadení kapitálu. Budúce systémové otrasy by mohli prípadne spôsobiť súčasné zlyhanie niekoľkých štruktúr syntetickej sekuritizácie, čím by sa dostali pod tlak kapitálové pozície úverových inštitúcií a znížila ich schopnosť poskytovať úvery reálnej ekonomike. Monitorovanie rizika vzniku takejto udalosti by bolo namieste.

4. ***Sekuritizácia nesplácaných (problémových) expozícií***

4.1. ECB podporuje návrh Komisie upraviť prudenciálne zaobchádzanie so sekuritizáciami nesplácaných expozícií v súlade s nedávnym pripomienkovaním návrhov noriem BCBS a odporúča, aby boli návrhy noriem BCBS verne prevzaté okrem prípadov, keď existujú vážne dôvody na odklon od týchto noriem. ECB v tejto súvislosti odporúča, aby bol návrh Komisie v prípade potreby upravený tak, aby zohľadňoval konečné znenie noriem BCBS. Sekuritizácie nesplácaných expozícií sú pre úverové inštitúcie užitočným nástrojom na zníženie podielov nesplácaných expozícií a zároveň sa riziko súvisiace s nesplácanými expozíciami presúva mimo bankového systému. Regulačný rámec by mal tento proces uľahčiť a zároveň zabezpečiť, aby bol k dispozícii dostatočný kapitál pre pozície v sekuritizáciách nesplácaných expozícií, ktoré zostávajú v bankovom systéme.

4.2. Súčasné pravidlá pre výpočet rizikových váh pre sekuritizačné pozície, ak sa uplatňujú dôsledne, môžu viesť k nadmerne vysokým rizikovým váham pre pozície v sekuritizáciách nesplácaných expozícií. Aby sa úverovým inštitúciám uľahčilo zníženie objemu nesplácaných expozícií, jedným z dôležitých prvkov je zabezpečiť, aby sa na výsledné sekuritizačné pozície vzťahovali primerané rizikové váhy. Návrhy noriem BCBS vytvárajú vhodný kompromis medzi citlivosťou voči riziku a jednoduchosťou tým, že stanovujú 100 % rizikovú váhu pre nadriadené tranže kvalifikovaných sekuritizácií nesplácaných expozícií.

4.3. Vymedzenie pojmu sekuritizácie nesplácaných expozícií v navrhovanom nariadení o sekuritizácii sa líši od vymedzenia v návrhoch noriem BCBS. Kým návrhy noriem BCBS vymedzujú sekuritizácie nesplácaných expozícií ako tie, pri ktorých je parameter W (vymedzený v článku 261 ods. 2 nariadenia o kapitálových požiadavkách) vyšší ako 90 %, návrh Komisie vymedzuje sekuritizácie nesplácaných expozícií ako sekuritizácie, pri ktorých je 90 % podkladových aktív problémových v zmysle článku 47a ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 ([12]) (ďalej len „nariadenie o kapitálových požiadavkách“). ECB podporuje prístup navrhovaný Komisiou z nasledujúcich dôvodov. Úverové inštitúcie so sídlom v Únii uplatňujú pojem problémová expozícia, ako je vymedzený v článku 47a ods. 3 nariadenia o kapitálových požiadavkách, na účely regulačného vykazovania a riadenia rizík; pojem vymedzený v článku 47a ods. 3 nariadenia o kapitálových požiadavkách je užšie spojený so

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

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

([12]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 1).

súvisiacimi hospodárskymi rizikami a bankovou praxou než parameter W. Problémová expozícia vymedzená v článku 47a ods. 3 nariadenia o kapitálových požiadavkách navyše na rozdiel od nesplácanej expozície vymedzenej v návrhoch noriem BCBS zahŕňa expozície, ktoré pravdepodobne nebudú splatené; niektoré úverové inštitúcie v Únii majú významný objem expozícií, ktoré pravdepodobne nebudú splatené a tieto návrhy by boli pre ne výhodné.

4.4. Návrh Komisie ďalej obsahuje zmeny týkajúce sa oprávnenosti nefinancovaného zabezpečenia, ako je stanovené v článku 249 ods. 3 nariadenia o kapitálových požiadavkách. Kým súčasné znenie nariadenia o kapitálových požiadavkách nie je v tejto záležitosti v plnom rozsahu v súlade s normami BCBS ([13]), ani návrh Komisie nie je v plnom rozsahu zosúladený s normami BCBS. ECB navrhuje zmeniť článok 249 ods. 3 nariadenia o kapitálových požiadavkách tak, aby bol v plnom rozsahu v súlade s normami BCBS, t. j. aby sa na väčšinu poskytovateľov nefinancovaného zabezpečenia nevzťahovali požiadavky na minimálny rating a aby boli uložené požiadavky na nefinancované zabezpečenie poskytované neregulovanými súkromnými subjektmi v súlade s normami BCBS.

4.5. ECB odporúča zmeniť navrhované vymedzenie nerefinancovateľného nákupného cenového diskontu. Návrh Komisie vymedzuje nerefinancovateľný nákupný cenový diskont ako cenový diskont, ku ktorému dôjde, keď sú nesplácané expozície prevedené na účelovo vytvorený subjekt výmenou za sekuritizačné dlhopisy v nižšej hodnote ako je ich nesplatená nominálna hodnota. Toto vymedzenie však nezahŕňa dodatočný diskont, ktorý je realizovaný, keď originátor predá tieto dlhopisy investorom pod ich nominálnu hodnotu ([14]). Aby bola zachytená ekonomická podstata sekuritizácií nesplácaných expozícií, malo by sa uvedené vymedzenie rozšíriť tak, aby zahŕňalo aj diskonty, ktoré sú realizované, keď sú dlhopisy pri vzniku predané investorom. ECB ďalej odporúča výslovne vylúčiť refinancovateľné nákupné cenové diskonty, ktoré môžu narušiť presun rizika, keďže originátor je stále závislý od výkonnosti nesplácaných expozícií.

4.6. Komisia navrhuje zmenu výpočtu maximálnych kapitálových požiadaviek vymedzeného v článku 268 nariadenia o kapitálových požiadavkách pre sekuritizácie nesplácaných expozícií tak, aby sa pri výpočte maximálnych kapitálových požiadaviek umožnilo odpočítanie nerefinancovateľného nákupného cenového diskontu od očakávaných strát. ECB poznamenáva, že hoci existujú argumenty na podporu názoru, že uplatňovanie tohto odpočítania je v súlade s normami BCBS ([15]), v týchto normách to nie je vyslovene uvedené.

4.7. S cieľom vyhnúť sa akýmkoľvek pochybnostiam ECB nakoniec odporúča upraviť, že minimálna požiadavka na rizikovú váhu pre sekuritizácie nesplácaných expozícií vo výške 100 % má prednosť pred maximálnou rizikovou váhou na základe tzv. „prístupu založeného na prezretí podkladových expozícií“ pre nadriadené sekuritizačné pozície podľa článku 267 nariadenia o kapitálových požiadavkách (ak je výsledná maximálna riziková váha nižšia ako 100 %), ako je výslovne uvedené v návrhoch noriem BCBS (pozri CRE 45.5).

V prípadoch, kde ECB odporúča zmenu navrhovaných nariadení, navrhované znenie príslušných zmien je uvedené spolu s odôvodnením v osobitnom technickom pracovnom dokumente. Technický pracovný dokument je dostupný v anglickom jazyku na webových stránkach EUR-Lex.

Vo Frankfurte nad Mohanom 23. septembra 2020

Prezidentka ECB
Christine LAGARDE

([13]) Norma BCBS, ktorá opisuje výpočet kapitálových požiadaviek na kreditné riziko, kapitola 22 ods. 90 bazilejského rámca (CRE 22.90).

([14]) Sekuritizácie nesplácaných expozícií sa často uskutočňujú tak, ako je uvedené v tomto príklade: 1. originátor vlastní portfólio nesplácaných expozícií so zostatkovou hodnotou 100 a s účtovnou hodnotou 60; 2. originátor potom prevedie portfólio nesplácaných expozícií na účelovo vytvorený subjekt v hodnote 60; 3. účelovo vytvorený subjekt vydá dlhopisy s nominálnou hodnotou 60 (t. j. podriadené dlhopisy v nominálnej hodnote 20, mezanínové dlhopisy v nominálnej hodnote 20; nadriadené dlhopisy v nominálnej hodnote 20), ktoré prevedie na originátora výmenou za portfólio nesplácaných expozícií; 4. originátor predá podriadené a mezanínové dlhopisy investorom za predajnú cenu 10 (t. j. podriadené dlhopisy predá za 2, mezanínové dlhopisy predá za 8 – na základe zjednodušeného predpokladu, že originátor nie je povinný dodržiavať požiadavky na ponechanie si rizika) a ponechá si nadradené dlhopisy, ktorým pridelí účtovnú hodnotu 20. Úzke vymedzenie pojmu nerefinancovateľný nákupný cenový diskont by v tomto príklade viedlo k hodnote 40 %, kým širšie vymedzenie pojmu, ktoré lepšie odráža hospodársku realitu, by viedlo k hodnote 70 %: Širšie vymedzenie pojmu preto umožňuje, aby sa pevná riziková váhu 100 % uplatnila na väčší rozsah sekuritizácií nesplácaných expozícií.

([15]) Norma BCBS, ktorá opisuje výpočet kapitálových požiadaviek na kreditné riziko, kapitola 40 ods. 54 bazilejského rámca (CRE 40.54).