III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 23. septembra 2020

o predlogih uredb o spremembi okvira Unije za listinjenje v odziv na pandemijo COVID-19

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 27. avgusta 2020 prejela zahtevo Sveta Evropske unije za mnenje o (a) predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2017/2402 o določitvi splošnega okvira za listinjenje in o vzpostavitvi posebnega okvira za enostavno, pregledno in standardizirano listinjenje kot pomoč pri okrevanju po pandemiji COVID-19 ([1]) (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba o listinjenju) ter (b) predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 v zvezi s prilagoditvami okvira za listinjenje za podporo okrevanju gospodarstva v odziv na pandemijo COVID-19 ([2]) (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba o spremembi uredbe o kapitalskih zahtevah) (v nadaljnjem besedilu skupaj: predlagani uredbi).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije, saj predlagani uredbi vsebujeta določbe, ki vplivajo na: (a) prispevek ESCB k nemotenemu vodenju politik pristojnih organov glede bonitetnega nadzora kreditnih institucij in stabilnosti finančnega sistema v skladu s členom 127(5) Pogodbe ter (b) naloge, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij in so prenesene na ECB v skladu s členom 127(6) Pogodbe. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

Splošne pripombe

1. ***Cilji predlaganih uredb***

Javni organi po vsem svetu so morali zaradi posledic svetovne krize brez primere, ki jo je povzročila pandemija koronavirusa (COVID-19), hitro in odločno ukrepati, da bi kreditnim institucijam omogočili, da lahko še naprej izpolnjujejo svojo vlogo pri financiranju realnega sektorja in da lahko podprejo gospodarsko okrevanje, ne glede na verjetnost povečanja izgub zaradi krize.

Medtem ko so pristojni organi po vsej Uniji, vključno z ECB, v odziv na nove okoliščine zagotovili začasno kapitalsko in operativno razbremenitev, sta zakonodajna organa Unije nedavno sprejela Uredbo (EU) 2020/873 Evropskega parlamenta in Sveta ([3]), ki vsebuje ciljno usmerjene spremembe bonitetnega regulativnega okvira Unije, da se čim bolj poveča zmožnost kreditnih institucij za kreditiranje in pokrivanje izgub, povezanih s pandemijo COVID-19, hkrati pa še naprej zagotavlja njihova stalna odpornost ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) Uredba (EU) 2020/873 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2020 o spremembi uredb (EU) št. 575/2013 in (EU) 2019/876 glede nekaterih prilagoditev zaradi pandemije COVID-19 (UL L 204, 26.6.2020, str. 4).
([4]) Glej oddelek 1 obrazložitvenega memoranduma k zakonodajnemu predlogu Komisije (COM(2020) 310 final).

Ob upoštevanju tega ECB na splošno pozdravlja uredbi, ki ju je predlagala Komisija in ki vsebujeta ciljno usmerjene spremembe okvira Unije za listinjenje, katerih cilj je olajšati uporabo listinjenja pri okrevanju Unije z dvema ukrepoma. Prvi ukrep je uvedba okvira za enostavno, pregledno in standardizirano (STS) bilančno sintetično listinjenje, da bi se kreditnim institucijam olajšalo kreditiranje realnega sektorja. Drugi ukrep je odprava regulativnih ovir za listinjenje nedonosnih izpostavljenosti, da bi se ohranila zmožnost kreditnih institucij za kreditiranje, glede na to, da je mogoče pričakovati povečanje obsega nedonosnih izpostavljenosti zaradi COVID-19. Ta ukrep temelji na osnutku standardov, ki ga je predlagal Baselski odbor za bančni nadzor (BCBS) in ki je bil junija 2020 objavljen za posvetovanje (v nadaljnjem besedilu: osnutek standardov BCBS) ([5]).

2. ***Pojasnilo o nadzorni pristojnosti ECB***

ECB ponavlja stališče, izraženo v prejšnjem mnenju ECB o okviru Unije za listinjenje (CON/2016/11) ([6]), glede nadzornih pristojnosti ECB v zvezi z listinjenjem ([7]). Kakor je tam navedeno, člen 127(6) Pogodbe dovoljuje prenos nalog na ECB samo na področjih, povezanih z bonitetnim nadzorom kreditnih institucij. Zato se v členu 4(1)(d) Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 ([8]) za namene bonitetnega nadzora ECB dodeljuje naloga zagotavljanja skladnosti pomembnih kreditnih institucij z upoštevnim pravom Unije, ki jim nalaga bonitetne zahteve v zvezi z listinjenjem.

ECB zlasti skladno s svojim prejšnjim mnenjem še vedno meni, da bi bilo treba šteti, da je neposredno zagotavljanje skladnosti pomembnih kreditnih institucij, ki delujejo kot originatorji, sponzorji ali prvotni kreditodajalci, s pravili o zadržanju tveganja (člen 6 Uredbe (EU) 2017/2402 Evropskega parlamenta in Sveta ([9])) in zahtevami glede preglednosti (člen 7 Uredbe (EU) 2017/2402) povezano predvsem z nadzorom trgov produktov. Enako velja za pravila o prepovedi relistinjenja (člen 8 Uredbe (EU) 2017/2402). Bonitetni nadzor kreditnih institucij ni poglavitni cilj teh pravil. Namesto tega se s temi pravili zagotavlja usklajevanje interesov med originatorji, sponzorji ali prvotnimi kreditodajalci in investitorji ter investitorjem omogoča, da razumejo, ocenijo in primerjajo posle listinjenja. Zato ECB meni, da teh nalog ni mogoče prenesti nanjo.

Ob upoštevanju tega je ECB zaskrbljena, da se v uvodni izjavi 21 predlagane uredbe o listinjenju členom 6 do 8 Uredbe (EU) 2017/2402 neupravičeno pripisuje bonitetni značaj, s tem da se te zahteve imenujejo bonitetne zahteve in se pristojnim organom, odgovornim za bonitetni nadzor, posebej nalaga pristojnost za zagotovitev skladnosti s temi zahtevami, ne da bi se utemeljilo, zakaj ta pravila štejejo za bonitetna. V tej zvezi ECB ugotavlja tudi, da se uvodna izjava 21 zdi v nasprotju s cilji zahtev, določenih v členih 6 do 8 Uredbe (EU) 2017/2402, kakor so izraženi v uvodnih izjavah 8 in 10 do 13 navedene uredbe ter ki se nanašajo na cilj ohranjanja in ščitenja interesov investitorjev.

Razlaga, nakazana v uvodni izjavi 21, bi pomenila, da bi morala biti ECB odgovorna za zagotavljanje skladnosti z zahtevami, določenimi v členih 6 do 8 Uredbe (EU) 2017/2402, ki se nanašajo predvsem na trge produktov in zaščito investitorjev. Ta razlaga bi bila v nasprotju s členom 127(6) Pogodbe in je ni mogoče upoštevati. Uvodna izjava ne more vplivati na to, da je treba zakonodajo Unije razlagati v skladu s Pogodbo.

Zato bi morali uvodno izjavo 21 predlagane uredbe o listinjenju spremeniti, da bi zagotovili, da bo pristojnost ECB v skladu s predlagano uredbo o listinjenju odražala naloge, prenesene nanjo s členom 127(6) Pogodbe in Uredbo (EU) št. 1024/2013.

([5]) Baselski odbor za bančni nadzor, *Technical Amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans*, junij 2020 (z rokom za pripombe do 23. avgusta 2020).

([6]) Mnenje Evropske centralne banke z dne 11. marca 2016 o (a) predlogu uredbe o določitvi skupnih pravil za listinjenje in vzpostavitvi evropskega okvira za enostavno, pregledno in standardizirano listinjenje ter (b) predlogu uredbe o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja (CON/2016/11) (UL C 219, 17.6.2016, str. 2).

([7]) Glej odstavek 3 Mnenja CON/2016/11.

([8]) Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).

([9]) Uredba (EU) 2017/2402 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2017 o določitvi splošnega okvira za listinjenje in o vzpostavitvi posebnega okvira za enostavno, pregledno in standardizirano listinjenje ter o spremembah direktiv 2009/65/ES, 2009/138/ES in 2011/61/EU ter uredb (ES) št. 1060/2009 in (EU) št. 648/2012 (UL L 347, 28.12.2017, str. 35).

Posebne pripombe

3. ***Sintetična listinjenja STS***

3.1. Komisija v skladu s priporočilom Evropskega bančnega organa (EBA) v njegovem poročilu z dne 6. maja 2020 (EBA/OP/2020/07) ([10]) predlaga uvedbo posebnega okvira za bilančna sintetična listinjenja STS, podobnega obstoječemu okviru za tradicionalna listinjenja STS. S predlogom Komisije se uvaja tudi ugodnejša obravnava uteži tveganja za nadrejene tranše sintetičnih listinjenj STS, ki jih zadrži originator. ECB ugotavlja, da ta predlog ni skladen s standardi BCBS, saj v njih ni predviden okvir za sintetična listinjenja STS.

3.2. ECB pozdravlja predlog za standardizacijo trga sintetičnega listinjenja z uvedbo meril za listinjenje STS, ki bodo verjetno imela pozitiven usmerjevalni učinek. ECB tudi ugotavlja, da analiza EBA ([11]) prikazuje, da je bila uspešnost bilančnih sintetičnih listinjenj v zadnjih 10 letih dobra. Vendar glede na navedbe EBA v omenjenem poročilu obstajajo omejitve z vidika podatkov in transakcij, uporabljenih pri tej analizi.

3.3. ECB kljub temu priporoča, da se vzpostavi temeljito spremljanje trga sintetičnega listinjenja STS. Ugodnejša obravnava uteži tveganja bi lahko kreditne institucije spodbudila, da bi v večji meri uporabljale sintetično listinjenje za upravljanje kapitala. Sistemski pretres v prihodnosti bi lahko povzročil hkratni propad več struktur sintetičnega listinjenja, kar bi ustvarilo pritisk na kapitalski položaj kreditnih institucij in zmanjšalo njihovo zmožnost kreditiranja realnega sektorja. Preudarno bi bilo spremljati tveganje takega dogodka.

4. ***Listinjenje nedonosnih izpostavljenosti***

4.1. ECB podpira predlog Komisije, da se skladno z nedavnim posvetovanjem BCBS prilagodi bonitetna obravnava listinjenj nedonosnih izpostavljenosti, in priporoča, da se osnutek standardov BCBS dosledno upošteva, če ni tehtnega razloga za odstopanje. ECB v zvezi s tem priporoča, da se predlog Komisije po potrebi prilagodi, tako da bodo upoštevani končni standardi BCBS. Listinjenja nedonosnih izpostavljenosti so za kreditne institucije uporabno orodje za zmanjšanje deleža nedonosnih izpostavljenostih in hkrati za prenos tveganja nedonosnih izpostavljenosti iz bančnega sistema. Regulativni okvir bi moral ta proces olajšati in hkrati zagotoviti, da bo za pozicije v listinjenju nedonosnih izpostavljenosti, ki ostanejo v bančnem sistemu, na razpolago ustrezen kapital.

4.2. Stroga uporaba sedanjih pravil za izračun uteži tveganja za pozicije v listinjenju lahko povzroči pretirano visoke uteži tveganja za pozicije v listinjenju nedonosnih izpostavljenosti. Da se kreditnim institucijam olajša zmanjševanje obsega nedonosnih izpostavljenosti, je pomembno zagotoviti, da bodo za nastale pozicije v listinjenju veljale ustrezne uteži tveganja. V osnutku standardov BCBS se z opredelitvijo fiksne 100-odstotne uteži tveganja za nadrejene tranše primernih listinjenj nedonosnih izpostavljenosti vzpostavlja dober kompromis med občutljivostjo na tveganje in enostavnostjo.

4.3. Opredelitev listinjenj nedonosnih izpostavljenosti v predlagani uredbi o listinjenju odstopa od opredelitve, predlagane v osnutku standardov BCBS. V osnutku standardov BCBS so listinjenja nedonosnih izpostavljenosti opredeljena kot listinjenja, pri katerih je parameter W (opredeljen v členu 261(2) uredbe o kapitalskih zahtevah) višji od 90 %, v predlogu Komisije pa so listinjenja nedonosnih izpostavljenosti opredeljena kot listinjenja, pri katerih je 90 % osnovnih izpostavljenosti nedonosnih, kakor je opredeljeno v členu 47a(3) Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ([12]) (v nadaljnjem besedilu: uredba o kapitalskih zahtevah). ECB iz naslednjih razlogov podpira pristop, ki ga predlaga Komisija. Kreditne institucije, ustanovljene v Uniji, uporabljajo opredelitev nedonosnih izpostavljenosti, kakor je določena v členu 47a(3) uredbe o kapitalskih zahtevah, za namene regulativnega poročanja

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

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

([12]) Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

in obvladovanja tveganj; opredelitev v členu 47a(3) uredbe o kapitalskih zahtevah je natančneje usklajena s povezanimi gospodarskimi tveganji in praksami bank kot parameter W. Poleg tega opredelitev nedonosnih izpostavljenosti v členu 47a(3) uredbe o kapitalskih zahtevah v nasprotju z opredelitvijo, predlagano v osnutku standardov BCBS, zajema izpostavljenosti z majhno verjetnostjo plačila; nekatere kreditne institucije v Uniji imajo velik obseg izpostavljenosti z majhno verjetnostjo plačila in bi jim predlogi koristili.

4.4. Predlog Komisije vsebuje tudi spremembe primernosti osebnega kreditnega zavarovanja, kakor je določeno v členu 249(3) uredbe o kapitalskih zahtevah. Čeprav sedanja uredba o kapitalskih zahtevah ni popolnoma skladna s standardi BCBS ([13]) o tem vprašanju, tudi predlog Komisije ne bi bil popolnoma skladen z njimi. ECB predlaga, da se člen 249(3) uredbe o kapitalskih zahtevah spremeni, da bo popolnoma skladen s standardi BCBS, kar pomeni, da se za večino dajalcev osebnega kreditnega zavarovanja ne določijo minimalne zahteve, v skladu s standardi BCBS pa se določijo zahteve za osebna kreditna zavarovanja, ki jih dajejo neregulirani zasebni subjekti.

4.5. ECB priporoča spremembo predlagane opredelitve nevračljivega popusta pri ceni. V predlogu Komisije je nevračljiv popust pri ceni opredeljen kot popust pri ceni, ki nastane, ko se nedonosne izpostavljenosti prenesejo na subjekt s posebnim namenom v zameno za vrednostne papirje listinjenja v znesku, ki je nižji od njihovega neporavnanega nominalnega zneska. Vendar ta opredelitev ne zajema dodatnega popusta, ki se realizira, ko originator te vrednostne papirje proda investitorjem po ceni, ki je nižja od njihovega nominalnega zneska ([14]). Da bi zajeli gospodarsko vsebino listinjenj nedonosnih izpostavljenosti, bi morali opredelitev razširiti, da bi z njo zajeli tudi popuste, ki se realizirajo ob prodaji vrednostnih papirjev investitorjem ob izdaji listinjenja. ECB priporoča tudi izrecno izključitev vračljivih popustov pri ceni, s katerimi se lahko ogrozi prenos tveganja, saj je originator še vedno izpostavljen uspešnosti nedonosnih izpostavljenosti.

4.6. Komisija predlaga spremembo metode izračuna najvišjih kapitalskih zahtev, ki je opredeljena v členu 268 uredbe o kapitalskih zahtevah, za listinjenja nedonosnih izpostavljenosti, tako da se pri izračunu najvišjih kapitalskih zahtev dovoli odbitek nevračljivega popusta pri ceni od pričakovanih izgub. ECB ugotavlja, da čeprav obstajajo argumenti v podporo mnenju, da je uporaba tega odbitka skladna s standardi BCBS ([15]) o tem vprašanju, to v teh standardih ni izrecno navedeno.

4.7. ECB na koncu priporoča, da se v izogib dvomu pojasni, da spodnja meja uteži tveganja za listinjenja nedonosnih izpostavljenosti v višini 100 % prevlada nad omejitvijo uteži tveganja za nadrejene pozicije v listinjenju po t. i. pristopu vpogleda v skladu s členom 267 uredbe o kapitalskih zahtevah (če je posledica zgornje meje utež tveganja v višini manj kot 100 %), kakor je izrecno navedeno v osnutku standardov BCBS (glej CRE 45.5).

Kadar ECB priporoča, da se predlagani uredbi spremenita, so konkretni predlogi sprememb besedila s pripadajočimi pojasnili navedeni v ločenem tehničnem delovnem dokumentu. Tehnični delovni dokument je dostopen v angleščini na spletni strani EUR-Lex.

V Frankfurtu na Majni, 23. septembra 2020

Predsednica ECB
Christine LAGARDE

([13]) Standard BCBS, v katerem je opisan izračun kapitalskih zahtev za kreditno tveganje, poglavje 22, odstavek 90 baselskega okvira (CRE 22.90).

([14]) Listinjenja nedonosnih izpostavljenosti se pogosto izvršijo na način, prikazan v naslednjem primeru: (1) originator ima v lasti portfelj nedonosnih izpostavljenosti z neporavnano vrednostjo 100 in knjigovodsko vrednostjo 60, (2) originator nato prenese portfelj nedonosnih izpostavljenosti na subjekt s posebnim namenom po vrednosti 60, (3) subjekt s posebnim namenom izda dolžniške instrumente z nominalno vrednostjo 60 (tj. podrejene dolžniške instrumente z nominalno vrednostjo 20, vmesne (*mezzanine*) dolžniške instrumente z nominalno vrednostjo 20 in nadrejene dolžniške instrumente z nominalno vrednostjo 20), ki jih prenese na originatorja v zameno za portfelj nedonosnih izpostavljenosti, (4) originator investitorjem proda podrejene dolžniške instrumente in vmesne dolžniške instrumente po prodajni ceni 10 (tj. podrejene dolžniške instrumente za 2, vmesne dolžniške instrumente pa za 8 – na podlagi predpostavke za poenostavitev, da originatorju ni treba izpolnjevati zahtev glede zadržanja tveganja) ter zadrži nadrejene dolžniške instrumente in jim pripiše knjigovodsko vrednost 20. Uporaba ozke opredelitve nevračljivega popusta pri ceni bi v tem primeru privedla do vrednosti v višini 40 %, medtem ko bi uporaba širše opredelitve, ki bolje upošteva gospodarsko stvarnost, privedla do vrednosti v višini 70 %. Uporaba širše opredelitve tako omogoča, da se lahko fiksna 100-odstotna utež tveganja uporabi za širši nabor listinjenj nedonosnih izpostavljenosti.

([15]) Standard BCBS, v katerem je opisan izračun kapitalskih zahtev za kreditno tveganje, poglavje 40, odstavek 54 baselskega okvira (CRE 40.54).