III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 23 september 2020

om förslag till förordningar om ändringar av unionens tillsynsregelverk som svar på covid-19-pandemin

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Inledning och rättslig grund

Den 27 augusti 2020 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europeiska unionens råd om ett yttrande över a) ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2017/2402 om inrättande av ett särskilt ramverk för värdepapperisering och om inrättande av ett särskilt ramverk för enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering för att stödja återhämtningen efter covid-19-pandemin ([1]) (nedan kallat *förslaget till värdepapperiseringsförordning*), och b) ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller anpassningar av ramverket för värdepapperisering för att stödja den ekonomiska återhämtningen efter covid-19-pandemin ([2]) (nedan kallat *förslaget till ändring av kapitalkravsförordningen*) (nedan gemensamt kallade *förslagen till förordning*ar).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eftersom förslagen till förordningar innehåller bestämmelser som påverkar a) ECBS uppgift att medverka till att de behöriga myndigheterna smidigt kan genomföra sin politik när det gäller tillsyn över kreditinstitut och det finansiella systemets stabilitet i enlighet med artikel 127.5 i fördraget, och b) de uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut som ECB tilldelas enligt artikel 127.6 i fördraget. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

Allmänna kommentarer

1. *Syftena med förslagen till förordningar*

De unika utmaningarna som den globala krisen som utlösts av covid-19-pandemin medför, har lett myndigheter runt om i världen att snabbt och beslutsamt vidta åtgärder så att kreditinstituten kan fortsätta att fylla sin funktion när det gäller att finansiera den reala ekonomin och stödja den ekonomiska återhämtningen, trots de förluster som de sannolikt kommer att utsättas för på grund av krisen.

Som en reaktion på den nya situationen har de behöriga myndigheterna i hela unionen, inklusive ECB, infört tillfälliga kapital- och verksamhetslättnader och på senare tid har EU:s lagstiftande organ antagit Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/873 ([3]) som innehåller specifika ändringar av unionens regelverk för tillsyn över kreditinstitut med målsättningen att maximera kreditinstitutens kapacitet att låna ut och absorbera förluster i samband med covid-19-pandemin samtidigt som deras fortsatta motståndskraft säkerställs ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/873 av den 24 juni 2020 575/2013 om ändring av förordningarna (EU) nr 575/2013 och (EU) 2019/876 vad gäller vissa anpassningar mot bakgrund av covid-19-pandemin (EUT L 204, 26.6.2020, s. 4).
([4]) Se avsnitt 1 i motiveringen till kommissionens förslag (COM(2020) 310 final).

Mot denna bakgrund välkomnar ECB på det hela taget kommissionens förslag till förordningar som innehåller riktade ändringar av unionens ramverk för värdepapperisering med målet att underlätta användningen av värdepapperisering under unionens återhämtning genom två åtgärder. Den första åtgärden är att införa enkel, transparent och standardiserad syntetisk värdepapperisering i balansräkningen för att underlätta kreditinstitutens utlåning till den reala ekonomin. Den andra åtgärden består i att undanröja de begränsningar som finns i det nuvarande regelverket när det gäller värdepapperisering av nödlidande exponeringar, så att kreditinstitutens kapacitet att bevilja krediter kan upprätthållas mot bakgrund av en förväntad ökning av nödlidande exponeringar till följd av covid-19. Den är baserad på ett förslag till standarder från Baselkommittén för banktillsyns (BCBS) som offentliggjordes för remiss i juni 2020 (nedan kallat *förslag till BCBS-standarder*) ([5]).

2. ***Förtydligande av ECB:s tillsynsbefogenhet***

ECB vill påminna om de synpunkter som ECB uttryckt i sitt tidigare yttrande om unionens ramverk för värdepapperisering (CON/2016/11) ([6]) vad gäller ECB:s tillsynsbefogenheter i fråga om värdepapperisering ([7]). Där påpekas att det i artikel 127.6 i fördraget fastställs att det endast är tillåtet att tilldela ECB uppgifter inom de politikområden som har ett samband med tillsynen över kreditinstitut. I enlighet med detta tilldelas ECB i artikel 4.1 d i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 ([8]) uppgiften att för tillsynsändamål säkerställa att betydande kreditinstitut följer tillämplig unionsrätt som föreskriver tillsynskrav på värdepapperiseringsområdet.

I linje med det tidigare ECB-yttrandet anser ECB särskilt att det direkta säkerställandet av att betydande kreditinstitut som agerar som originatorer, medverkande institut eller ursprungliga långivare följer bestämmelserna för bibehållande av risk (artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2402) ([9]) samt transparenskraven (artikel 7 i förordning 2017/2402) i första hand bör bedömas som tillsyn över produktmarknader. Detsamma gäller för reglerna avseende förbudet mot återvärdepapperisering (artikel 8 i förordning (EU) 2017/2402). Dessa regler handlar inte i första hand om tillsynen över kreditinstitut. Istället handlar dessa regler om att skapa en balans mellan originatorer, medverkande institut eller ursprungliga långivare och investerare samt göra det möjligt för investerare att förstå, bedöma och jämföra värdepapperiseringstransaktioner. Mot denna bakgrund anser ECB att sådana uppgifter inte kan tilldelas ECB.

Mot denna bakgrund är ECB orolig att skäl 21 i förslaget till värdepapperiseringsförordning på ett olyckligt sätt ger artiklarna 6–8 i förordning (EU) 2017/2402 tillsynskaraktär, genom att benämna dessa krav tillsynskrav och uttryckligen anförtro behörigheten att säkerställa efterlevnaden av kraven till de behöriga myndigheter som ansvarar för tillsynen, utan att förklara varför sådana regler bör anses vara tillsyn. I detta sammahang noterar ECB att skäl 21 innehållsmässigt inte tycks stämma överens med målen för de krav som framgår av artiklarna 6–8 i förordning (EU) 2017/2402, som framgår av den förordningens skäl 8 och 10–13, som hänvisar till målet att upprätthålla och skydda investerarnas intressen.

En tolkning av skäl 21 implicerar att ECB bör ha ansvaret för att säkerställa att de krav som framgår av artiklarna 6–8 i förordning (EU) 2017/2402 uppfylls, vilka främst rör produktmarknader och investerarskydd. Denna tolkning skulle stå i konflikt med artikel 127.6 i fördraget och kan inte följas. Ett skäl kan inte påverka kravet att unionens lagstiftning ska tolkas i enlighet med fördraget.

Därför bör skäl 21 i förslaget till värdepapperiseringsförordning ändras för att säkerställa att ECB:s befogenheter enligt förslaget till värdepapperiserings–förordning speglar de uppgifter som ECB tilldelats enligt artikel 127.6 i fördraget och förordning (EU) nr 1024/2013.

([5]) Baselkommittén för banktillsyn (BCBS, *Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans*, juni 2020 (som sänts ut för kommentarer per den 23 augusti 2020).

([6]) Europeiska centralbankens yttrande av den 11 mars 2016 om a) ett förslag till förordning om gemensamma regler för värdepapperisering och om inrättandet av ett europeiskt ramverk för enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering och b) ett förslag till förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (CON/2016/11) (EUT C 219, 17.6.2016, s. 2).

([7]) Se punkt 3 i yttrande CON/2016/11.

([8]) Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63).

([9]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2402 av den 12 december 2017 om ett allmänt ramverk för värdepapperisering och om inrättande av ett särskilt ramverk för enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering samt om ändring av direktiven 2009/65/EG, 2009/138/EG och 2011/61/EU och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 347, 28.12.2017, s. 35).

Specifika kommentarer

3. ***Syntetiska värdepapperiseringar (STS)***

3.1. Kommissionen föreslår, i överensstämmelse med Europeiska bankmyndighetens (EBA) rekommendation i sin rapport av den 6 maj 2020 (EBA/OP/2020/07) ([10]), att införa ett särskilt STS-ramverk för syntetiska värdepapperiseringar i balansräkningen som liknar STS-ramverket för traditionella värdepapperiseringar. Kommissionens förslag inför också en förmånlig riskviktsbehandling för prioriterade trancher i STS-värdepapperiseringar om originatorn behåller dessa. ECB noterar att detta förslag inte är i linje med Baselkommitténs standarder, eftersom dessa inte omfattar något STS-ramverk för syntetiska värdepapperiseringar.

3.2. ECB välkomnar förslaget att standardisera marknaden för syntetiska värdepapperiseringar genom att införa STS-kriterier som sannolikt kommer att få en positiv effekt. ECB godtar också att EBA:s analys ([11]) visar att syntetiska värdepapperiseringar i balansräkningen har haft en bra utveckling under de senaste tio åren. Som EBA dock själv nämner i den rapporten, finns det begränsningar i den data och de transaktioner som använts för analysen.

3.3. Trots detta rekommenderar ECB att man inrättar ett ramverk för övervaka marknaden för syntetiska STS-värdepapperiseringar. Den förmånliga riskviktsbehandlingen kan fungera som ett incitament för kreditinstituten att öka sitt beroende av syntetisk värdepapperisering i sin kapitalhantering. En framtida systemchock skulle kunna leda till att olika strukturer som består av syntetisk värdepapperisering fallerar samtidigt, vilket då kan skapa ett tryck på kreditinstitutens kapitalpositioner och minska deras möjligheter att låna ut till den reala ekonomin. Det vore lämpligt att övervaka risken för en sådan händelse.

4. ***Värdepapperisering av nödlidande exponeringar***

4.1. ECB stöder kommissionens förslag att anpassa tillsynsbehandlingen av värdepapperiseringar av nödlidande exponeringar, i linje med Baselkommitténs nyligen genomförda samråd, och rekommenderar att man följer förslagen till Baselkommitténs standarder noga om det inte finns starka skäl för att avvika från dem. I detta sammanhang rekommenderar ECB att kommissionens förslag eventuellt bör justeras för att vid behov spegla Baselkommitténs standarder. Värdepapperisering av nödlidande exponeringar är en värdefull möjlighet för kreditinstitut att sänka andelen nödlidande exponeringar, samtidigt som den risk som de nödlidande exponeringarna medför transfereras bort från banksystemet. Den rättsliga ramen bör underlätta detta, men samtidigt säkerställa att tillräckligt med kapital innehas för positionerna av nödlidande exponeringar som förblir i banksystemet.

4.2. De aktuella reglerna för att beräkna riskvikterna för värdepapperiseringspositioner kan, om de tillämpas konsekvent, medföra orimligt höga riskvikter för positioner i nödlidande exponeringar som värdepapperiserats. Om man säkerställer att positionerna i nödlidande exponeringar som värdepapperiserats åsätts lämpliga riskvikter, är detta ett viktigt bidrag till att kreditinstituten kan minska sina nödlidande exponeringar. Förslagen till Baselkommitténs standarder uppnår en bra balans mellan riskkänslighet och enkelhet genom att ange en fast 100 procentig riskvikt för de högst rangordnade trancherna för godkända värdepapperiseringar av nödlidande exponeringar.

4.3. Definitionen av en värdepapperisering av nödlidande exponeringar i förslaget till värdepapperiseringsförordning avviker från den definition som föreslås i förslaget till Baselkommitténs standarder. I förslaget till Baselkommitténs standarder definieras värdepapperisering av nödlidande exponeringar som sådana där parametern W (som definieras i artikel 261.2 i CRR) överstiger 90 %, medan kommissionens förslag definierar värdepapperisering av nödlidande exponeringar som värdepapperiseringar där minst 90 % av de underliggande tillgångarna är nödlidande i den mening som avses i artikel 47a.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 ([12]) (nedan kallad *CRR*). ECB stöder det tillvägagångssätt som kommissionen föreslår av nedanstående skäl. Kreditinstitut som är etablerade i unionen tillämpar den definition av nödlidande exponeringar som framgår av artikel 47a.3 i CRR i samband med

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

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

([12]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

rapportering och riskhantering, och definitionen i artikel 47a.3 i CRR står i närmare samband med de ekonomiska riskerna och bankernas praxis än parametern W. Dessutom omfattar definitionen av nödlidande exponeringar i artikel 47a.3 i CRR exponeringar som sannolikt inte kommer att betalas tillbaka till fullo, vilket inte stämmer överens med definitionen i förslaget till Baselkommitténs standarder. Vissa kreditinstitut i unionen innehar betydande stockar av exponeringar som sannolikt inte kommer att betalas tillbaka till fullo och skulle gynnas av förslagen.

4.4. Därutöver innehåller kommissionens förslag ändringar av godtagbarheten för obetalt kreditriskskydd som avses i artikel 249.3 i CRR. Även om ordalydelsen i CRR är för närvarande inte är helt i linje med Baselkommitténs standarder ([13]) i denna fråga, så skulle kommissionens förslag heller inte vara helt i linje med Baselkommitténs standarder. ECB föreslår att man ändrar artikel 249.3 i CRR så att denna fullt ut stämmer överens med Baselkommitténs standarder, vilket innebär att inga minimikrav på kreditvärdighet tillämpas på de flesta typer av tillhandahållare av obetalt kreditriskskydd, men att man ställer krav på obetalt kreditriskskydd som tillhandahålls av oreglerade privata aktörer i linje med Baselkommitténs standarder.

4.5. ECB rekommenderar en ändring av den föreslagna definitionen av icke återbetalningsbara anskaffningsprisavdrag. Kommissionens förslag definierar det icke återbetalningsbara anskaffningsprisavdraget som det prisavdrag som erhålls när nödlidande exponeringar överlåtas till ett specialföretag i utbyte mot värdepapper från värdepapperiseringen som understiger det nominella värdet. Denna definition omfattar dock inte det ytterligare prisavdrag som erhålls när originatorn säljer dessa värdepapper till investerare under det nominella beloppet ([14]). För att täcka in den ekonomiska verkligheten bakom värdepapperiseringen av nödlidande exponeringar bör definitionen utökas så att den även omfattar sådana prisavdrag som erhålls när värdepapper säljs till investerare vid ursprungstidpunkten. ECB rekommenderar dessutom att man uttryckligen exkluderar återbetalningsbara anskaffningsprisavdrag, eftersom dessa kan förhindra överföringen av risk när originatorn fortfarande har en exponering mot de nödlidande exponeringarnas utveckling.

4.6. Kommissionen föreslår en ändring av beräkningen av de maximala kapitalkraven som definieras i artikel 268 CRR för värdepapperiseringar av nödlidande exponeringar genom att man tillåter att det icke återbetalningsbara anskaffningsprisavdraget får dras av från förväntade förluster vid beräkningen av de maximala kapitalkraven. ECB noterar att, även om det finns argument som stöder ståndpunkten att tillämpningen av detta avdrag står i överensstämmelse med Baselkommitténs standarder ([15]), detta inte uttryckligen nämns i dessa standarder.

4.7. Avslutningsvis rekommenderar ECB att man, för att undvika missförstånd, förtydligar att riskviktsgolvet på 100 % för värdepapperiseringar av nödlidande exponeringar har företräde före så kallade ”genomlysningsmetoden”, som begränsar den maximala riskvikten för de högst rangordnade värdepapperiseringspositionerna enligt artikel 267 i CRR (om begränsningen resulterar i en riskvikt under 100 %) såsom uttryckligen anges i förslaget till Baselkommitténs standarder (se CRE 40.5).

I de fall där ECB rekommenderar att förslagen till förordningar ska ändras anges de specifika förslagen i ett separat tekniskt arbetsdokument som åtföljs av en förklaring. Det tekniska arbetsdokumentet finns på engelska på i EUR-Lex.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 23 september 2020.

ECB:s ordförande
Christine LAGARDE

([13]) Baselkommitténs standard beskriver beräkningen av kapitalkraven för kreditrisk, kapitel 22, punkt 90 i Baselreglerna (CRE 22.90).

([14]) Värdepapperiseringen av nödlidande exponeringar sker ofta enligt följande modell: 1) originatorn äger en portfölj med nödlidande exponeringar som har ett utestående värde på 100 och ett bokfört värde på 60, 2) originatorn överför portföljen med nödlidande exponeringar till ett SPV till värdet 60, 3) SPV-företaget emitterar värdepapper med ett nominellt värde motsvarande 60 (dessa består av oprioriterade värdepapper till ett nominellt värde av 20, mellanliggande till ett nominellt värde av 20 samt prioriterade värdepapper till ett nominellt värde av 20), som överförs till originatorn i utbyte mot portföljen med nödlidande exponeringar, 4) originatorn säljer de oprioriterade och de mellanliggande värdepapperena till investerare för ett försäljningspris motsvarande 10 (de oprioriterade värdepapperena säljs för 2 och de mellanliggande för 8 – utifrån det förenklade antagandet att originatorn inte behöver uppfylla några krav på bibehållande av risk) och behåller de prioriterade värdepapperena, och åsätter dessa ett bokföringsmässigt värde om 20. En snäv definition av icke återbetalningsbara anskaffningsprisavdrag skulle i detta exempel leda till ett värde på 40 %, medan en mindre snäv definition, som bättre motsvarar den ekonomiska realiteten, skulle leda till ett värde på 70 %. En mindre snäv definition medger därför att fler värdepapperiseringar av nödlidande exponeringar kan dra fördel av den fasta riskvikten på 100 %.

([15]) Baselkommitténs standard beskriver beräkningen av kapitalkraven för kreditrisk, kapitel 40, punkt 54 i Baselreglerna (CRE 40.54).