

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 23 września 2020 r.

w sprawie wniosków dotyczących rozporządzeń zmieniających ramy sekurytyzacji w Unii
w odpowiedzi na pandemię COVID-19

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 27 sierpnia 2020 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii w sprawie a) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2017/2402 w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji w celu wsparcia odbudowy po pandemii COVID-19 ⁽¹⁾ (zwanego dalej „projektem rozporządzenia w sprawie sekurytyzacji”); oraz b) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2017/2402 w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji w celu wsparcia odbudowy po pandemii COVID-19 ⁽²⁾ (zwanego dalej „projektem rozporządzenia zmieniającego CRR”) (zwanymi dalej wspólnie „projektami rozporządzeń”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z uwagi na to, że projekty rozporządzeń zawierają postanowienia wpływające na: a) przyczynianie się przez ESBC do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu oraz b) zadania powierzone EBC na mocy art. 127 ust. 6 Traktatu w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

Uwagi ogólne**1. Cele projektów rozporządzeń**

Bezprecedensowe skutki kryzysu światowego wywołanego pandemią koronawirusa (COVID-19) skłoniły władze publiczne na całym świecie do podjęcia szybkich i zdecydowanych działań mających na celu zagwarantowanie, aby instytucje kredytowe nadal mogły wypełniać swoją rolę w finansowaniu gospodarki realnej i były w stanie wspierać ożywienie gospodarcze pomimo rosnących strat, jakie będą ponosić z powodu kryzysu.

Właściwe organy w całej Unii, w tym EBC, udzielają instytucjom w reakcji na nowe okoliczności tymczasowej pomocy kapitałowej i operacyjnej, natomiast organy legislacyjne Unii przyjęły ostatnio rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/873 ⁽³⁾, które wprowadza ukierunkowane zmiany ram regulacji ostrożnościowych Unii w odniesieniu do instytucji kredytowych w celu maksymalizacji zdolności instytucji kredytowych do udzielania kredytów i absorpcji strat wynikających z pandemii COVID-19, przy jednoczesnym zapewnieniu stałej odporności tych instytucji ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2020) 282 final.

⁽²⁾ COM(2020) 283 final.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/873 z dnia 24 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i (UE) 2019/876 w odniesieniu do niektórych dostosowań w odpowiedzi na pandemię COVID-19 (Dz.U. L 204 z 26.6.2020, s. 4).

⁽⁴⁾ Zob. pkt 1 uzasadnienia wniosku ustawodawczego Komisji (COM(2020) 310 final).

W związku z powyższym EBC generalnie z zadowoleniem przyjmuje projekty rozporządzeń Komisji, jako że zawierają one ukierunkowane zmiany ram sekurytyzacji w Unii w celu ułatwienia wykorzystania sekurytyzacji do ożywienia gospodarki Unii poprzez zastosowanie dwóch środków. Pierwszym środkiem jest wprowadzenie ram dla prostej, przejrzystej i standardowej (STS) bilansowej sekurytyzacji syntetycznej w celu ułatwienia prowadzenia akcji kredytowej przez instytucje kredytowe na rzecz gospodarki realnej. Drugim środkiem jest usunięcie przeszkód regulacyjnych dotyczących sekurytyzacji ekspozycji nieobsługiwanych w celu utrzymania zdolności kredytowania przez instytucje kredytowe w związku ze spodziewanym wzrostem ilości ekspozycji nieobsługiwanych spowodowanym pandemią COVID-19. Jest on oparty na projekcie standardów Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (BCBS), opublikowanym na potrzeby konsultacji w czerwcu 2020 r. (zwanym dalej „projektem standardów BCBS”) (5).

2. Wyjaśnienie kompetencji nadzorczych EBC

EBC pragnie przypomnieć swoje stanowisko wyrażone w poprzedniej opinii EBC w sprawie unijnych ram sekurytyzacji (CON/2016/11) (6) dotyczące kompetencji nadzorczych EBC w odniesieniu do sekurytyzacji (7). Jak wskazano w tej opinii, na podstawie art. 127 ust. 6 Traktatu możliwe jest wyłącznie powierzenie Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań dotyczących polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi. Równocześnie, na podstawie art. 4 ust. 1 lit. d) rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 (8), powierza się EBC na potrzeby nadzoru ostrożnościowego zadanie zapewnienia przestrzegania przez istotne instytucje kredytowe odpowiednich przepisów prawa Unii, nakładających wymogi ostrożnościowe w dziedzinie sekurytyzacji.

W szczególności, zgodnie z wcześniejszą opinią EBC, EBC nadal stoi na stanowisku, że bezpośrednie zapewnienie przestrzegania przez istotne instytucje kredytowe działające jako jednostki inicjujące, jednostki sponsorujące lub pierwotni kredytodawcy zasad dotyczących zatrzymania ryzyka (art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 (9)) oraz wymogów przejrzystości (art. 7 rozporządzenia (UE) 2017/2402) powinno być rozumiane jako odnoszące się przede wszystkim do nadzoru nad rynkami produktów. To samo odnosi się do zasad dotyczących zakazu resekurytyzacji (art. 8 rozporządzenia (UE) 2017/2402). Głównym celem tych przepisów nie jest nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi. Przepisy te zapewniają dopasowanie interesów jednostek inicjujących, jednostek sponsorujących lub pierwotnych kredytodawców oraz inwestorów i umożliwiają inwestorom zrozumienie, ocenę i porównanie transakcji sekurytyzacyjnych. EBC uważa zatem, że takie zadania nie mogą być mu powierzone.

W tym kontekście EBC obawia się, że motyw 21 projektu rozporządzenia w sprawie sekurytyzacji niesłusznie nadaje art. 6-8 rozporządzenia (UE) 2017/2402 charakter ostrożnościowy poprzez wyznaczenie tych wymogów jako obowiązków ostrożnościowych, a w szczególności powierzenie kompetencji do zapewnienia zgodności z tymi wymogami właściwym organom odpowiedzialnym za nadzór ostrożnościowy, bez podawania uzasadnienia, dlaczego takie przepisy uznaje się za ostrożnościowe. W tym względzie EBC zauważa również, że motyw 21 wydaje się być sprzeczny z celami wymogów określonych w art. 6-8 rozporządzenia (UE) 2017/2402, wyrażonymi w motywach 8 i 10-13 tego rozporządzenia, które odnoszą się do celu zachowania i ochrony interesów inwestorów.

Interpretacja sugerowana w motywie 21 oznaczałaby, że podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie zgodności z wymogami określonymi w art. 6-8 rozporządzenia (UE) 2017/2402, które dotyczą przede wszystkim rynków produktowych i ochrony inwestorów, powinien być EBC. Taka wykładnia byłaby sprzeczna z art. 127 ust. 6 Traktatu i nie może być stosowana. Treść motywu nie może mieć wpływu na wymóg dokonywania wykładni prawodawstwa Unii zgodnie z Traktatem.

W konsekwencji należy zmienić motyw 21 projektu rozporządzenia w sprawie sekurytyzacji celem zapewnienia, aby zadania powierzone EBC na podstawie projektu rozporządzenia w sprawie sekurytyzacji odpowiadały zadaniom powierzonym EBC na mocy art. 127 ust. 6 Traktatu oraz rozporządzenia (UE) nr 1024/2013.

(5) Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, „Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans”, czerwiec 2020 r. (przedstawiony do konsultacji do 23 sierpnia 2020 r.).

(6) Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 11 marca 2016 r. w sprawie (a) projektu rozporządzenia w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dotyczących sekurytyzacji, utworzenia europejskich ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji oraz (b) projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (CON/2016/11) (Dz.U. C 219 z 17.6.2016, s. 2).

(7) Zob. pkt 3 opinii CON/2016/11.

(8) Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63).

(9) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji, a także zmieniające dyrektywy 2009/65/WE, 2009/138/WE i 2011/61/UE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 347 z 28.12.2017, s. 35).

Uwagi szczegółowe

3. *Sekurytyzacja syntetyczna STS*

- 3.1. Zgodnie z zaleceniem Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) zawartym w sprawozdaniu z dnia 6 maja 2020 r. (EBA/OP/2020/07) ⁽¹⁰⁾ Komisja proponuje wprowadzenie specjalnych ram dla bilansowych sekurytyzacji syntetycznych STS, podobnych do istniejących ram STS dla sekurytyzacji tradycyjnych. Wniosek Komisji wprowadza również preferencyjne traktowanie wagi ryzyka w odniesieniu do transz uprzywilejowanych sekurytyzacji syntetycznych STS, które są zatrzymywane przez jednostkę inicjującą. EBC zauważa, że wniosek nie jest zgodny ze standardami BCBS, ponieważ standardy te nie przewidują ram STS dla sekurytyzacji syntetycznych.
- 3.2. EBC z zadowoleniem przyjmuje propozycję standaryzacji rynku sekurytyzacji syntetycznych poprzez wprowadzenie kryteriów STS, które prawdopodobnie będą miały pozytywny wpływ kierujący. EBC przyznaje również, że analiza EUNB ⁽¹¹⁾ wykazuje dobre wyniki bilansowych sekurytyzacji syntetycznych w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Jak jednak wskazuje EUNB we wspomnianym sprawozdaniu, istnieją ograniczenia w danych i transakcjach wykorzystywanych w tej analizie.
- 3.3. EBC zaleca jednak wprowadzenie szczegółowego monitorowania rynku sekurytyzacji syntetycznej STS. Preferencyjne traktowanie wagi ryzyka mogłoby stanowić zachętę dla instytucji kredytowych do zwiększenia wykorzystania sekurytyzacji syntetycznej w zarządzaniu kapitałem. Ewentualny wstrząs systemowy w przyszłości może potencjalnie doprowadzić do upadku szeregu syntetycznych struktur sekurytyzacyjnych w tym samym czasie, wywierając presję na pozycje kapitałowe instytucji kredytowych i zmniejszając ich zdolność do udzielania kredytów gospodarce realnej. Ostrożnym podejściem byłoby monitorowanie ryzyka wystąpienia takiego zdarzenia.

4. *Sekurytyzacja ekspozycji nieobsługiwanych*

- 4.1. EBC popiera propozycję Komisji dotyczącą zmiany traktowania ostrożnościowego sekurytyzacji ekspozycji nieobsługiwanych zgodnie z niedawną konsultacją BCBS i zaleca dokładne odzwierciedlenie projektu standardów BCBS, chyba że istnieją poważne powody do odejścia od tych standardów. W związku z tym EBC zaleca, aby wniosek Komisji został w razie potrzeby dostosowany do ostatecznego brzmienia standardów BCBS. Sekurytyzacje ekspozycji nieobsługiwanych są użytecznym narzędziem służącym zmniejszeniu wskaźnika ekspozycji nieobsługiwanych instytucji kredytowych, przy jednoczesnym przeniesieniu ryzyka ekspozycji nieobsługiwanych poza system bankowy. Ramy regulacyjne powinny ułatwiać ten proces, zapewniając jednocześnie posiadanie odpowiedniego kapitału na pozycje sekurytyzacyjne ekspozycji nieobsługiwanych, które pozostają w systemie bankowym.
- 4.2. Obecne zasady obliczania wag ryzyka dla pozycji sekurytyzacyjnych, jeżeli są rygorystycznie stosowane, mogą prowadzić do nadmiernie wysokich wag ryzyka pozycji w sekurytyzacjach ekspozycji nieobsługiwanych. Ważnym elementem ułatwienia instytucjom kredytowym ograniczenia ekspozycji nieobsługiwanych jest zapewnienie, aby powstałe pozycje sekurytyzacyjne podlegały odpowiednim wagom ryzyka. Projekt standardów BCBS stanowi dobry kompromis między wrażliwością na ryzyko a prostotą, polegający na określeniu stałej wagi ryzyka 100 % dla transz uprzywilejowanych kwalifikujących się sekurytyzacji ekspozycji nieobsługiwanych.
- 4.3. Definicja sekurytyzacji ekspozycji nieobsługiwanych w projekcie rozporządzenia w sprawie sekurytyzacji odbiega od definicji zaproponowanej w projekcie standardów BCBS. Projekt standardów BCBS definiuje sekurytyzacje ekspozycji nieobsługiwanych jako sekurytyzacje, w przypadku których parametr W (zdefiniowany w art. 261 ust. 2 rozporządzenia CRR) przekracza 90 %, natomiast we wniosku Komisji sekurytyzacje ekspozycji nieobsługiwanych definiuje się jako sekurytyzacje, w przypadku których 90 % aktywów bazowych jest nieobsługiwanych w rozumieniu definicji zawartej w art. 47a ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 ⁽¹²⁾ (zwanego dalej „rozporządzeniem CRR”). EBC popiera podejście zaproponowane przez Komisję z następujących powodów. Instytucje kredytowe z siedzibą w Unii stosują definicję ekspozycji nieobsługiwanych zawartą w art. 47a ust. 3 rozporządze-

⁽¹⁰⁾ Sprawozdanie EUNB w sprawie ram STS dla sekurytyzacji syntetycznej na podstawie art. 45 rozporządzenia (UE) 2017/2402 (EBA/OP/2020/07) z dnia 6 maja 2020 r.

⁽¹¹⁾ Sprawozdanie EUNB w sprawie ram STS dla sekurytyzacji syntetycznej na podstawie art. 45 rozporządzenia (UE) 2017/2402 (EBA/OP/2020/07) z dnia 6 maja 2020 r.

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

nia CRR na potrzeby sprawozdawczości regulacyjnej i zarządzania ryzykiem; definicja z art. 47a ust. 3 rozporządzenia CRR jest lepiej dopasowana do powiązanych ryzyk ekonomicznych i praktyki bankowej niż parametr W. Ponadto – w przeciwieństwie do definicji zawartej w projekcie standardów BCBS – definicja ekspozycji nieobsługiwanych zawarta w art. 47a ust. 3 rozporządzenia CRR obejmuje ekspozycje o niskim prawdopodobieństwie spłaty. Niektóre unijne instytucje kredytowe mają znaczne zasoby ekspozycji o niskim prawdopodobieństwie spłaty, w związku z czym skorzystałyby na wprowadzeniu rozwiązań zawartych we wnioskach.

- 4.4. Ponadto wniosek Komisji zawiera zmiany dotyczące uznawania ochrony kredytowej nieruchomości zgodnie z art. 249 ust. 3 rozporządzenia CRR. Obecne brzmienie rozporządzenia CRR nie jest w pełni zgodne ze standardami BCBS⁽¹³⁾ w tej kwestii, jednak wniosek Komisji również nie byłby w pełni dostosowany do standardów BCBS. EBC proponuje zmianę art. 249 ust. 3 rozporządzenia CRR w celu jego pełnego dostosowania do standardów BCBS, co oznacza, że na większość dostawców ochrony kredytowej nieruchomości nie nakłada się żadnych minimalnych wymogów ratingowych, podczas gdy zgodnie ze standardami BCBS wymogi takie nakłada się na ochronę kredytową nieruchomością zapewnianą przez nieregulowane podmioty prywatne.
- 4.5. EBC zaleca zmianę proponowanej definicji niepodlegającego odliczeniu rabatu cenowego przy zakupie (non-refundable purchase price discount, NRPPD). We wniosku Komisji NRPPD definiuje się jako rabat cenowy poniesiony w związku z przeniesieniem ekspozycji nieobsługiwanych do jednostki specjalnego przeznaczenia w zamian za obligacje sekurytyzacyjne poniżej ich pozostałej do spłaty kwoty nominalnej. Definicja ta nie obejmuje jednak dodatkowego rabatu, który jest realizowany, gdy jednostka inicjująca sprzedaje te obligacje inwestorom poniżej ich kwoty nominalnej⁽¹⁴⁾. Uwzględnienie istoty ekonomicznej sekurytyzacji ekspozycji nieobsługiwanych wymaga rozszerzenia tej definicji tak, aby obejmowała ona również rabaty realizowane w momencie sprzedaży obligacji inwestorom w momencie ich powstania. EBC zaleca ponadto wyraźne wyłączenie podlegających odliczeniu rabatów cenowych przy zakupie, które mogą osłabić przeniesienie ryzyka, ponieważ jednostka inicjująca jest nadal narażona na ryzyko związane z obsługą ekspozycji nieobsługiwanych.
- 4.6. Komisja proponuje zmianę sposobu obliczania maksymalnych wymogów kapitałowych określonych w art. 268 rozporządzenia CRR w odniesieniu do sekurytyzacji ekspozycji nieobsługiwanych poprzez umożliwienie odliczenia NRPPD od oczekiwanych strat przy obliczaniu maksymalnych wymogów kapitałowych. EBC zauważa, że chociaż istnieją argumenty na poparcie poglądu, że zastosowanie tego odliczenia jest zgodne ze standardami BCBS⁽¹⁵⁾ w tej kwestii, to jednak nie zostało to wyraźnie określone w tych standardach.
- 4.7. Ponadto EBC zaleca doprecyzowanie w celu uniknięcia wątpliwości, że dolny limit wagi ryzyka w wysokości 100 % dla sekurytyzacji ekspozycji nieobsługiwanych zastępuje tzw. metodę pełnego przeglądu dla maksymalnej wagi ryzyka uprzywilejowanych pozycji sekurytyzacyjnych zgodnie z art. 267 rozporządzenia CRR (jeżeli skutkiem tego pułapu jest waga ryzyka poniżej 100 %), jak wyraźnie stwierdzono w projekcie standardów BCBS (zob. CRE 45.5).

Propozycje zmian w projektach rozporządzeń wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 23 września 2020 r.

Prezes EBC
Christine LAGARDE

⁽¹³⁾ Standard BCBS opisujący obliczanie wymogów kapitałowych dla ryzyka kredytowego, rozdział 22, pkt 90 ram bazylejskich (CRE 22.90).

⁽¹⁴⁾ Sekurytyzacje ekspozycji nieobsługiwanych są często przeprowadzane w sposób pokazany w poniższym przykładzie: (1) jednostka inicjująca jest właścicielem portfela ekspozycji nieobsługiwanych o wartości pozostającej do spłaty wynoszącej 100 i wartości księgowej równej 60; (2) jednostka inicjująca następnie przenosi portfel ekspozycji nieobsługiwanych o wartości 60 do spółki celowej; (3) spółka celowa emituje obligacje o wartości nominalnej 60 (tj. obligacje podporządkowane o wartości nominalnej 20, obligacje typu mezzanine o wartości nominalnej 20, obligacje uprzywilejowane o wartości nominalnej 20), które przekazuje jednostce inicjującej w zamian za portfel ekspozycji nieobsługiwanych; (4) jednostka inicjująca sprzedaje inwestorom obligacje podporządkowane i obligacje typu mezzanine za cenę 10 (tj. obligacje podporządkowane za cenę 2, obligacje typu mezzanine za cenę 8 – na podstawie uproszczonego założenia, że jednostka inicjująca nie jest zobowiązana do przestrzegania wymogów dotyczących zatrzymania ryzyka) i zachowuje obligacje uprzywilejowane, przypisując im wartość księgową 20. Wąska definicja NRPPD prowadziłaby w tym przykładzie do wartości 40 %, podczas gdy szersza definicja, lepiej odzwierciedlająca rzeczywistość gospodarczą, prowadzi do wartości 70 %. Szersza definicja umożliwia zatem szerszemu zakresowi sekurytyzacji ekspozycji nieobsługiwanych korzystanie ze stałej wagi ryzyka równej 100 %.

⁽¹⁵⁾ Standard BCBS opisujący obliczanie wymogów kapitałowych dla ryzyka kredytowego, rozdział 40, pkt 54 ram bazylejskich (CRE 40.54).