

## III

(Ettevalmistavad aktid)

## EUROOPA KESKPANK

## EUROOPA KESKPANGA ARVAMUS,

23. september 2020,

seoses ettepanekutega määruste kohta, millega muudetakse liidu väärtpaperistamise raamistikku COVID-19 pandeemia reageerimiseks

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

**Sissejuhatus ja õiguslik alus**

27. augustil 2020 sai Euroopa Keskpank (EKP) Euroopa Liidu Nõukogult taotluse esitada arvamus seoses ettepanekutega: a) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, millega muudetakse COVID-19 pandeemiast taastumisele kaasa aitamiseks määrust (EL) 2017/2402, millega kehtestatakse väärtpaperistamise üldnormid ning luuakse lihtsa, läbipaistva ja standarditud väärtpaperistamise erinormid <sup>(1)</sup> (edaspidi „ettepanek väärtpaperistamise määruse kohta“), ja b) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 seoses väärtpaperistamise raamistiku kohandamisega, et toetada majanduse taaskäivitamist COVID-19 pandeemia reageerimiseks <sup>(2)</sup> (edaspidi „ettepanek CRR määruse muutmise kohta“) (ühiselt viidatud kui „ettepanekud määruste kohta“).

EKP arvamuse andmise pädevus põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõikel 4 ja artikli 282 lõikel 5, kuna ettepanud määrused sisaldavad sätteid, mis mõjutavad: a) EKPSi kaasabi krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve ning finantsturgude süsteemi stabiilsusega seotud pädevate asutuste poliitika tõrgeteta teostamisel aluslepingu artikli 127 lõike 5 alusel ja b) ülesandeid, mis on EKP-le antud aluslepingu artikli 127 lõike 6 alusel seoses krediitiasutuste finantsjärelevalvega. EKP nõukogu on käesoleva arvamuse vastu võtnud kooskõlas Euroopa Keskpanga kodukorra artikli 17.5 esimese lausega.

**Üldised märkused****1. Ettepanud määruste eesmärk**

Koroonaviiruse haiguse (COVID-19) pandeemiast tekkinud üleilmse kriisi enneolematu mõju tõttu on riigiasutused igal pool maailmas võtnud kiireid ja otsustavaid meetmeid, et tagada krediitiasutuste jätkuv võime täita reaalmajanduse rahastamisrolli ning toetada majanduse taastumist, olenemata tõenäolisest kahjumist, mida nad peavad kriisi tõttu kandma.

Pädevad asutused, sealhulgas EKP, on liiduülelset ajutiselt lõdvendanud kapitali- ja tegevusnõudeid uutele asjaoludele reageerimiseks ning liidu seadusandlikud organid on asja vastu võtnud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2020/873, <sup>(3)</sup> mille eesmärgiks on liidu finantsjärelevalve raamistiku muutmine krediitiasutuste osas, et maksimeerida krediitiasutuste laenuandmise ja kahjumikandmise võimet seoses COVID-19 pandeemiaga, mille puhul oleks siiski tagatud nende vastupidavus <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2020) 282 final.

<sup>(2)</sup> COM(2020) 283 final.

<sup>(3)</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2020. aasta määrus (EL) 2020/873, millega muudetakse määrusi (EL) nr 575/2013 ja (EL) 2019/876 seoses teatavate kohandustega COVID-19 pandeemia reageerimiseks (ELT L 204, 26.6.2020, lk 4).

<sup>(4)</sup> Vt komisjoni seadusandliku ettepaneku seletuskirja punkti 1 (COM(2020) 310 final).

Seda arvesse võttes toetab EKP üldjoontes komisjoni ettepanekuid määruste kohta, mille eesmärgiks on liidu väärtpaberistamise raamistiku muutmise, et lihtsustada väärtpaberistamise kasutamist liidus peamiselt kahe meetme kaudu. Esimeseks meetmeks on lihtsa, läbipaistva ja standarditud (STS) bilansilise sünteetilise väärtpaberistamise raamistiku kehtestamine, et lihtsustada krediidasutuste laenuandmist reaalmajandusele. Teiseks meetmeks on õiguslike takistuste kõrvaldamine viivisnõuete väärtpaberistamiselt, et säilitada krediidasutuste laenuandmisvõime COVID-19 poolt tekitatud olukorras, kus võib eeldada viivisnõuete kasvu. See põhineb Baseli pangajärevalve komitee (BCBS) ettepanekul standardite kohta, mis avaldati konsultatsiooniks juunis 2020 (edaspidi „BCBS standardid“) (6).

## 2. Selgitus EKP järelevalvepädevuse kohta

EKP pöördub oma eelmises EKP arvamuses (liidu väärtpaberistamise raamistiku kohta) (CON/2016/11) (6) esitatud seisukoha juurde EKP järelevalvepädevuse kohta väärtpaberistamise osas (7). Selles märgitakse, et aluslepingu artikli 127 lõige 6 lubab panna EKP-le ainult krediidasutuste finantsjärelevalve valdkonnaga seotud ülesandeid. Sellel põhinev nõukogu määruse (EL) nr 1024/2013 (8) artikli 4 lõike 1 punkt d paneb EKP-le finantsjärelevalve eesmärgil ülesande tagada, et krediidasutused järgivad asjaomast liidu õigust, mis kehtestab usaldatavusnõuded väärtpaberistamise valdkonnas.

Kooskõlas selle varasema EKP arvamusega jääb EKP eelkõige seisukohale, et tooteturgude järelevalvena tuleb peamiselt käsitleda algatajatena, sponsoritena või algsete laenuandjatena tegutsevate krediidasutuste riski säilitamise kohustuse järgimise tagamist (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2017/2402 (9) artikkel 6) ja läbipaistvuse nõuete järgimise tagamist (määruse (EL) 2017/2402 artikkel 7). Sama kehtib ka reeglite kohta, mis on seotud edasiväärtpaberistamise keelustamisega (määruse (EL) 2017/2402 artikkel 8). Nende reeglite peamine eesmärk ei ole krediidasutuste finantsjärelevalve. Nende reeglitega tagatakse algatajate, sponsorite, algsete laenuandjate ja investorite huvide ühildamine ja võimaldatakse investoritel väärtpaberistamise tehingutest aru saada, neid hinnata ja võrrelda. Seetõttu leiab EKP, et neid ülesandeid ei saa talle panna.

Eelnevat arvesse võttes leiab EKP, et ettepanud väärtpaberistamise määruse põhjendus 21 on problemaatiline, kuna see omistab määruse artiklitele 6 kuni 8 finantsjärelevalve olemuse ja käsitleb neid nõudeid usaldatavusjärelevalve nõuetena; konkreetselt paneb see nende nõuete järgimise tagamise pädevuse finantsjärelevalve eest vastutavatele pädevatele asutustele ja ei esita põhjendusi nende reeglite finantsjärelevalvena käsitlemise kohta. Selles osas leiab EKP, et põhjendus 21 on vastuolus määruse (EL) 2017/2402 artiklites 6 kuni 8 sätestatud nõuete eesmärkidega, mis on sätestatud selle määruse põhjendustes 8 ja 10 kuni 13, milles osutatakse eesmärgile säilitada ja kaitsta investorite huve.

Põhjendusest 21 tulenev tõlgendus tähendaks, et EKP peab tagama määruse (EL) 2017/2402 artiklites 6 kuni 8 sätestatud nõuete järgimise, mis on peamiselt seotud tooteturgude ja investorite kaitsega. See tõlgendus oleks vastuolus aluslepingu artikli 127 lõikega 6 ja seda ei saa kasutada. Põhjendus ei takista nõude kohaldamist, mille kohaselt tuleb liidu õigusakte tõlgendada kooskõlas aluslepinguga.

Seega tuleks muuta ettepanud väärtpaberistamise määruse põhjendust 21 ning tagada, et EKP pädevus ettepanud väärtpaberistamise määruse kohaselt vastab talle aluslepingu artikli 127 lõikega 6 ja määrusega (EL) nr 1024/2013 pandud ülesannetele.

(6) Baseli pangajärelevalve komitee, „Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans“, juuni 2020 (märkusi oodati 23. augustiks 2020).

(6) Euroopa Keskpanga 11. märtsi 2016. aasta arvamus seoses a) ettepanekuga määruse kohta, millega kehtestatakse ühised eeskirjad väärtpaberistamise kohta ning luuakse lihtsa, läbipaistva ja standarditud väärtpaberistamise Euroopa raamistik, ja b) ettepanekuga määruse kohta, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta (CON/2016/11) (ELT C 219, 17.6.2016, lk 2).

(7) Vt arvamuse CON/2016/11 punkt 3.

(8) Nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Kesk pangale eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga (ELT L 287, 29.10.2013, lk 63).

(9) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/2402, millega kehtestatakse väärtpaberistamise üldnormid ning luuakse lihtsa, läbipaistva ja standarditud väärtpaberistamise erinormid ning millega muudetakse direktiive 2009/65/EÜ, 2009/138/EÜ ja 2011/61/EL ning määrusi (EÜ) nr 1060/2009 ja (EL) nr 648/2012 (ELT L 347, 28.12.2017, lk 35).

## Konkreetsed märkused

### 3. STS sünteetilised väärtpaperistamised

- 3.1. Kooskõlas Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) 6. mai 2020 aruande (EBA/OP/2020/07)<sup>(10)</sup> soovitustega teeb komisjon ettepaneku kehtestada STS bilansiliste sünteetiliste väärtpaperistamise erinormid, mis sarnanevad kehtivale STS traditsiooniliste väärtpaperistamiste raamistikule. Komisjoni ettepanek näeb ette ka algatajale jääva kõrgema nõudeõiguse järguga sünteetiliste STS väärtpaperistamiste riskikaalude eeliskohtlemise. EKP märgib, et see ettepanek ei ole kooskõlas BCBS standarditega, kuna BCBS standardid ei näe ette STS raamistiku kasutamist sünteetiliste väärtpaperistamiste jaoks.
- 3.2. EKP toetab ettepanekut standardida sünteetilise väärtpaperistamise turgu STS kriteeriumide kehtestamise kaudu, kuna sellel on tõenäoliselt positiivne mõju. EKP märgib, et EBA analüüsist<sup>(11)</sup> nähtuvad bilansiliste sünteetiliste väärtpaperistamiste head tulemused viimase kümne aasta jooksul. Samas märgib EBA eespool osutatud aruandes, et analüüsis kasutatud andmetel ja tehingutel tuginemisel on teatavad piirangud.
- 3.3. Siiski soovib EKP kehtestada STS sünteetiliste väärtpaperistamiste turu põhjaliku jälgimise. Riskikaalude eeliskohtlemine võib motiveerida krediitiasutusi kapitalijuhtimisel rohkem tuginema sünteetiliste väärtpaperistamistele. Süsteemne šokk võib kaasa tuua mitmete sünteetiliste väärtpaperistamise struktuuride samaaegse kokkukukkumise, mis survestab krediitiasutuste kapitalipositsiooni ja vähendab nende reaalmajandusele laenuandmise võimet. Sellise sündmuse riski jälgimine oleks arukas.

### 4. Viivisnõuete väärtpaperistamine

- 4.1. EKP toetab komisjoni ettepanekut kohandada viivislaenude väärtpaperistamiste finantsjärelevalvet, mis on kooskõlas BCBSi äsjase konsultatsiooniga, ja soovib täpselt järgida kavandatavaid BCBSi standardeid, kui kõrvalekalleteks puuduvad tõsised põhjused. Selles osas soovib EKP komisjoni ettepanekut BCBSi standardite järgimiseks vajadusel kohandada. Viivisnõuete väärtpaperistamine on krediitiasutuste jaoks kasulik vahend viivisnõuete suhtarvude vähendamiseks, millega viiakse viivislaenude risk pangandussüsteemist välja. Õigusraamistik peaks seda lihtsustama ja samas tagama, et pangandussüsteemi jäävate viivisnõuete väärtpaperistamise positsioonid on piisavalt kapitaliseeritud.
- 4.2. Praegused väärtpaperistamise positsioonide riskikaalude arvutusreeglid võivad kaasa tuua viivisnõuete väärtpaperistamise positsioonide ülemääraselt kõrgeid riskikaalude. Krediitiasutuste jaoks viivisnõuete vähendamise lihtsustamise tähtis element on tagada, et tekkivate väärtpaperistamise positsioonide suhtes kohaldatakse kohaseid riskikaalusid. Kavandatavad BCBSi standardid saavutavad hea kompromissi riskitundlikkuse ja lihtsuste vahel, kuna kõrgema nõudeõiguse järguga viivisnõuete väärtpaperistamistele määratakse 100 % riskikaal.
- 4.3. Ettepanek väärtpaperistamise määruise viivisnõuete väärtpaperistamise määratlus kaldub kavandatud BCBSi standardite ettepanek määratlusest kõrvale. Kui kavandatud BCBSi standardid määratlavad viivislaenude väärtpaperistamise, mille puhul parameeter W (määratletud CRR artikli 261 lõikes 2) on üle 90 %, siis komisjoni ettepanek määratleb viivislaenude väärtpaperistamise, mille puhul 90 % alusvarast on viivisnõuded Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 575/2013<sup>(12)</sup> (edaspidi „CRR määrus“) artikli 47a lõike 3 määratluses. EKP toetab komisjoni ettepanekut järgmistel põhjustel. Liidus asutatud krediitiasutused kohaldatakse nõutava aruandluse ja riskijuhtimise eesmärgil viivisnõuete mõistet CRR määruse artikli 47a lõike 3 kohaselt; määratlus CRR määruse

<sup>(10)</sup> EBA aruanne „Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402“ (EBA/OP/2020/07), 6. mai 2020.

<sup>(11)</sup> EBA aruanne „Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402“ (EBA/OP/2020/07), 6. mai 2020.

<sup>(12)</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013 krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT L 176, 27.6.2013, lk 1).

artikli 47a lõikes 3 on tihedamalt seotud asjaomaste majandusriskidega ja pangandustavaga kui parameeter W. Lisaks sellele hõlmab viivisnõuete määratlus CRR määruse artikli 47a lõikes 3 tõenäoliselt realiseeruvad positsioonid, mis erineb määratluse ettepanekust kavandatud BCBSi standardites; mõnedel liidu krediidasutustel on suured tõenäoliselt realiseeruvate nõuete positsioonid, mille puhul need ettepanekud oleksid kasulikud.

- 4.4. Lisaks sellele on ettepanekus muudetud kõlblikkust seoses kaudse krediidiriski kaitsega CRR määruse artikli 249 lõike 3 kohaselt. Kuna kehtiv CRR määrus ei ole selles küsimuses täielikult kooskõlas BCBSi standarditega, <sup>(13)</sup> poleks ka komisjoni ettepanek nendega täielikult kooskõlas. EKP teeb ettepaneku muuta CRR määruse artikli 249 lõiget 3, et viia see kooskõlla BCBSi standarditega, mis tähendaks, et enamiku kaudsete krediidikaitse andjate suhtes ei kohaldata reitingute miinimumnõudeid kooskõlas BCBSi standarditega, kuid neid kohaldatakse kaudsete krediidikaitse andjate suhtes, kes on reguleerimata erasektori üksused.
- 4.5. EKP soovib muuta ettepanekus määratlust tagastamatu ostuallahindluse (NRPPD) kohta. Komisjoni ettepanekus määratletakse NRPPD kui allahindlus, mis tekib viivisnõude ülekandmisel eriotstarbelisele rahastamisvahendile (SPV) väärtpaberistatud nõude vastu alla nimiväärtuse. See määratlus jätab aga välja täiendava allahindluse, mis realiseerub, kui algataja müüb need väärtpaberid investorile alla nimiväärtuse <sup>(14)</sup>. Viivisnõuete väärtpaberistamise majandusliku olemuse kajastamiseks peab määratlus hõlmama ka neid allahindlusi, mis realiseeruvad, kui väärtpaberid müüakse investorile alla nimiväärtuse algatamise hetkel. Samuti soovib EKP allahindlustest selgelt välja jätta tagastatava ostuallahindluse, kuna see takistab riski ülekandmist ja algataja on endiselt seotud viivisnõuete tulemusnäitajatega.
- 4.6. Komisjon teeb ettepaneku muuta CRR määruse artiklis 268 määratletud maksimaalse kapitalinõude arvutamist viivisnõuete väärtpaberistamisel ja lubada NRPPD lahutamist oodatavast kahjumist maksimaalse kapitalinõude arvutamisel. EKP märgib, et kuigi esineb argumente, mille kohaselt on see lahutamine BCBSi standarditega <sup>(15)</sup> kooskõlas, ei ole seda standardites selgelt sätestatud.
- 4.7. Lõpetuseks soovib EKP kahtluste vältimiseks selgitada, et 100 % riskikaalu põhi viivisnõuete väärtpaberistamisel on üliluslik asukoha meetodi (*look-through approach*) suhtes, mille puhul kohaldatakse riskikaalu lage kõrgema nõudeõiguse järguga väärtpaberistamiste suhtes CRR määruse artikli 267 kohaselt (kui lagi tähendab riskikaalu alla 100 %), mis on selgelt sätestatud BCBSi standardites (vt CRE 45.5)

Teksti redaktsiooni ettepanekud, mille puhul EKP on soovitanud ettepanekus määrusi muuta, on esitatud eraldi tehnilises töödokumendis koos selgitustega. Tehniline töödokument on avaldatud inglise keeles EUR-Lex'i veebisaidil.

Frankfurt Maini ääres, 23. september 2020

EKP president  
Christine LAGARDE

<sup>(13)</sup> BCBSi standard, mis käsitleb krediidiriski kapitalinõuete arvutamist, Baseli raamistiku krediidiriski standard 22, punkt 90 (CRE 22.90).

<sup>(14)</sup> Viivisnõuete väärtpaberistamist illustreerib järgmine näide: 1) algatajale kuulub viivisnõuete portfelli jääkväärtusega 100 ja raamatupidamisliku väärtusega 60; 2) algataja kannab viivisnõuete portfelli üle SPV-le väärtusega 60; 3) SPV emiteerib väärtpaberi nimiväärtusega 60 (st madalama nõudeõiguse järguga väärtpaberid nimiväärtusega 20; keskmise nõudeõiguse järguga väärtpaberid nimiväärtusega 20; kõrgema nõudeõiguse järguga väärtpaberid nimiväärtusega 20), mis kantakse üle algatajale viivisnõuete portfelli vastu; 4) algataja müüb madalama ja keskmise nõudeõiguse järguga väärtpaberid investoritele müügihinnaga 10 (st madalama nõudeõiguse järguga väärtpaberite müügihind 2; keskmise nõudeõiguse järguga väärtpaberite müügihind 8 – lihtsustatud eeldusel, et algataja ei pea järgima riski säilitamise nõudeid) ja säilitab kõrgema nõudeõiguse järguga väärtpaberid, määrates neile raamatupidamisliku väärtuse 20. NRPPD kitsas määratlemine tähendaks selles näites väärtust 40 % ja laiem määratlemine, mis kajastab paremini majanduslikku reaalsust, 70 %. Laiem määratlus võimaldaks seega rohkematel viivisnõuete väärtpaberistamisel 100 % riskikaalu fikseerimisest kasu saada.

<sup>(15)</sup> BCBSi standard, mis käsitleb krediidiriski kapitalinõuete arvutamist, Baseli raamistiku krediidiriski standard 40, punkt 54 (CRE 40.54).