



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.7.2020
COM(2020) 283 final

2020/0156 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft aanpassingen aan het
securitisatiekader ter ondersteuning van het economisch herstel in respons op de
COVID-19-pandemie**

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2020) 120}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Verordening (EU) nr. 575/2013¹ van het Europees Parlement en de Raad (de verordening kapitaalvereisten, hierna “de VKV” genoemd) vormt samen met Richtlijn 2013/36/EU² van het Europees Parlement en de Raad (de richtlijn kapitaalvereisten, hierna “de RKV” genoemd) het raamwerk met prudentiële regels voor kredietinstellingen die binnen de Unie actief zijn. De VKV en de RKV zijn in de nasleep van de financiële crisis van 2008–2009 vastgesteld om instellingen die in de EU in de financiële sector actief zijn, veerkrachtiger te maken. Deze instrumenten waren grotendeels gebaseerd op internationale standaarden die zijn overeengekomen met de internationale partners van de EU, met name het Bazels Comité voor banktoezicht (BCBS).

De VKV is nadien verschillende malen gewijzigd om de resterende zwakke punten in het raamwerk met prudentiële regels weg te werken en om een aantal nog onafgewerkte onderdelen van de hele hervorming van de financiële diensten die van essentieel belang zijn om instellingen veerkrachtig te maken, uit te voeren. Met een reeks wijzigingen, die is opgenomen in Verordening (EU) 2017/2401³, is het herziene securitisatiekader ingevoerd dat in december 2014 door het BCBS is goedgekeurd⁴ (hierna “het herziene Bazelse kader” genoemd). Het herziene Bazelse kader is bedoeld om de complexiteit van de destijds geldende wettelijke kapitaalvereisten te verminderen, de risico’s van posities in een securitisatie beter weer te geven en instellingen toe te staan kapitaalvereisten vast te stellen door middel van hun eigen berekeningen en op basis van de informatie waarover zij beschikken, waardoor de afhankelijkheid van externe ratings wordt verminderd.

Om de ontwikkeling van een op goede praktijken gebaseerde EU-securitisatiemarkt van hoge kwaliteit verder te bevorderen, omvatte Verordening (EU) 2017/2401 ook wijzigingen die een risicogevoeligere regelgevingsbehandeling van eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde (simple, transparent and standardised (STS)) securitisaties beoogden, in overeenstemming met de in juli 2016 door het BCBS bekendgemaakte normen inzake alternatieve kapitaalbehandeling voor “eenvoudige, transparante en vergelijkbare” securitisaties⁵. De toelaatbaarheidscriteria voor STS-securitisaties zijn opgenomen in Verordening (EU) 2017/2402⁶, die ook voorziet in een aantal gemeenschappelijke vereisten inzake risicobehoud, due diligence en openbaarmaking voor alle financiële dienstensectoren.

¹ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

² Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).

³ Verordening (EU) 2017/2401 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (PB L 347 van 28.12.2017, blz. 1).

⁴ <http://www.bis.org/bcbs/publ/d303.pdf>

⁵ <https://www.bis.org/bcbs/publ/d374.pdf>

⁶ Verordening (EU) 2017/2402 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 tot vaststelling van een algemeen raamwerkkader voor gemeenschappelijke regels betreffende securitisatie

De zware economische schok die door de COVID-19-pandemie wordt veroorzaakt en de uitzonderlijke inperkingsmaatregelen hebben een verregaand effect op de economie. Bedrijven krijgen te maken met verstoringen van de toeleveringsketens, tijdelijke sluitingen en een daling van de vraag, terwijl huishoudens worden geconfronteerd met werkloosheid en hun inkomen zien teruglopen. Op Unieniveau en op lidstaatniveau hebben overheden krachtdadige maatregelen genomen om huishoudens en solvabele ondernemingen te ondersteunen zodat zij het hoofd kunnen bieden aan deze ernstige doch tijdelijke vertraging van de economische activiteiten en de liquiditeitskrapte die daarvan het gevolg zal zijn. Dankzij de hervormingen die in de nasleep van de financiële crisis van 2008 zijn doorgevoerd, zijn instellingen thans goed gekapitaliseerd en veel veerkrachtiger dan in 2008 het geval was. Daardoor kunnen zij een vitale rol spelen bij het omgaan met de economische schok die door de COVID-19-pandemie wordt veroorzaakt. Niettemin zal de onzekerheid over het tempo van het herstel van de economische activiteit onvermijdelijk een effect hebben op de banksector, ook wat betreft de verwachte toename van het volume niet-renderende leningen als gevolg van de diepe recessie die door de COVID-19-pandemie is veroorzaakt.

Securitisatie kan een belangrijke rol spelen bij het versterken van de capaciteit van instellingen om het economisch herstel te ondersteunen, door hun een doeltreffend instrument voor financiering en risicodiversificatie te bieden. In de context van het economisch herstel na de COVID-19-pandemie is het daarom belangrijk die rol te versterken en instellingen te helpen om voldoende kapitaal naar de reële economie te leiden. Door grotendeels voort te bouwen op de recente werkzaamheden van de EBA, kan dit worden bewerkstelligd met drie gerichte wijzigingen om de algemene risicogevoeligheid van het securitisatiekader van de EU te vergroten, zodat het voor instellingen economisch haalbaarder wordt een beroep op het securitisatie-instrument te doen binnen een passend prudentieel kader om de financiële stabiliteit van de EU te waarborgen.

In de eerste plaats moet worden voorzien in een risicogevoeligere behandeling van eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie, overeenkomstig de aanbeveling van de EBA in haar “Report on STS framework for synthetic securitisation” (verslag over het STS-kader voor synthetische securitisatie)⁷. Op basis van een uitgebreide analyse van de marktontwikkelingen en -trends in de EU van op de balans opgenomen synthetische securitisatie, met inbegrip van gegevens over de historische wanbetalings- en verliesprestaties van de synthetische transacties, wordt in het verslag aanbevolen een sectoroverschrijdend EU-kader voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie op te richten, dat beperkt is tot op de balans opgenomen synthetische securitisatie en gebaseerd is op een gemeenschappelijke reeks toelaatbaarheidscriteria. Daarnaast wordt ook een gerichte gedifferentieerde prudentiële behandeling van eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatieblootstellingen voorgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de verminderde principaal-agentrisico's en modelrisico's in vergelijking met op de balans opgenomen synthetische securitisatieblootstellingen die niet eenvoudig, transparant en gestandaardiseerd zijn.

De aanpassing van de prudentiële behandeling wordt ook algemeen beschouwd als een noodzakelijke stap om instellingen verder aan te moedigen de kosten te dragen die zijn gemaakt om te voldoen aan de STS-criteria bij het structureren van de securitisatietransacties.

en tot instelling van een Europees specifiek kader voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde securitisatie, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/65/EG, 2009/138/EG en 2011/61/EU en de Verordeningen (EG) nr. 1060/2009 en (EU) nr. 648/2012 (PB L 347 van 28.12.2017, blz. 35).

7

EBA/OP/2020/07 van 6 mei 2020.

In de tweede plaats moeten de in het huidige kader ingebouwde regelgevingsbeperkingen voor de securitisatie van niet-renderende blootstellingen (NPE's) worden weggenomen. Zoals wordt benadrukt in Advies 2019/13 van de EBA over de regelgevingsbehandeling van NPE-securitisaties⁸, wordt in het huidige kader geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van NPE-securitisatie, wat leidt tot buitensporige kapitaalvereisten voor deze categorie blootstellingen, met name in het kader van de op interne ratings gebaseerde benadering (SEC-IRBA) en de gestandaardiseerde benadering (SEC-SA). Het kader is buitensporig conservatief omdat bij het ontwerpen ervan uitsluitend de specifieke risicodeterminanten van renderende leningen voor ogen zijn gehouden. Daarom wordt voorgesteld de behandeling van NPE-securitisaties te wijzigen door te voorzien in een eenvoudige en voldoende conservatieve benadering gebaseerd op een forfaitair risicogewicht van 100 % dat geldt voor de senior tranche van traditionele NPE-securitisaties, en op de toepassing van een ondergrens van 100 % op de risicogewichten van de andere tranches van zowel traditionele als op de balans opgenomen synthetische NPE-securitisaties die blijven vallen onder het algemene kader voor de berekening van risicogewogen blootstellingen. De voorgestelde behandeling is afgestemd op de belangrijkste aspecten van de aanpak die momenteel door het BCBS wordt gefinaliseerd.

In de derde plaats wordt een wijziging voorgesteld van artikel 249, lid 3, waarbij een aanvullend toelaatbaarheids criterium wordt ingevoerd voor niet-volgestorte kredietprotectie voor instellingen die de standaardbenadering hanteren voor de berekening van de kapitaalvereisten voor securitisatieblootstellingen. Met name wordt een minimumkredietbeoordeling opgelegd voor bijna alle⁹ soorten verschaffers van niet-volgestorte kredietprotectie, met inbegrip van centrale overheden. Deze bepaling lijkt niet te stroken met de algemene regels inzake kredietrisicolimitering die in de VKV zijn vastgesteld noch met de doelstellingen van die verordening, maar evenmin met de nieuwe internationale normen die zijn vastgesteld in het herziene Basel III-kader waarbij een minimumkredietbeoordeling slechts wordt opgelegd aan een beperkt aantal verschaffers van protectie in het geval van securitisatieblootstellingen. Met deze wijziging wordt de doeltreffendheid vergroot van de nationale publieke garantieregelingen ter ondersteuning van de strategieën van de instellingen om NPE's te securitiseren in de nasleep van de COVID-19-pandemie.

Samen met de voorgestelde wijzigingen van Verordening (EU) 2017/2402 zullen deze voorgestelde wijzigingen instellingen in staat stellen de komende maanden een hoog volume aan leningen aan de economie te behouden, en zo een belangrijke bijdrage leveren aan de absorptie van de gevolgen van de schok van de COVID-19-crisis.

Op die manier zullen de wijzigingen, vergeleken met het huidige regelgevingskader, de rol van securitisatie als instrument waarover instellingen beschikken om hun kredietverleningscapaciteit te behouden en mogelijk zelfs te versterken, op twee manieren vergroten:

- het wordt gemakkelijker gemaakt om deze techniek te gebruiken om NPE's die in de nasleep van de crisis wellicht zullen groeien, af te voeren. Op die manier kunnen instellingen het risico beter spreiden over andere financiële actoren en uiteindelijk de beperkingen qua toetsingsvermogen verminderen die voortvloeien uit de impact van het hoge volume NPE's, terwijl hoge prudentiële normen in stand worden gehouden; en
- er wordt een risicogevoeligere behandeling toegepast van de senior tranche die door de initiërende instelling wordt aangehouden in geval van eenvoudige, transparante en

⁸ EBA/OP/2019/13 van 23 oktober 2019.

⁹ De enige uitzondering zijn centrale tegenpartijen.

gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie. Heel wat belanghebbenden hebben opgemerkt dat de ontwikkeling van STS-toelaatbaarheidscriteria op zich niet zou volstaan om ervoor te zorgen dat de naleving van deze criteria economisch levensvatbaar wordt, als de invoering van de nieuwe criteria niet gepaard gaat met een risicogevoeligere prudentiële behandeling op het gebied van kapitaalvereisten, die beter aansluit bij hun specifieke kenmerken.

De risicogevoeligere behandeling voor NPE-securitisaties en voor de senior tranche van eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisaties wordt in dit voorstel vastgesteld, terwijl de toelaatbaarheidscriteria voor dit laatste type securitisatie samen met andere sectoroverschrijdende bepalingen worden opgenomen in Verordening (EU) 2017/2402.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Met het voorstel worden wijzigingen in de bestaande wetgeving doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn volledig in overeenstemming met de bestaande beleidsbepalingen op het gebied van prudentiële vereisten voor instellingen en hun toezicht, ook met het EBA-advies inzake de regelgevende behandeling van NPE's, het EBA-verslag over het STS-kader voor synthetische securitisatie, het voorstel van de Commissie tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2402, dat gelijktijdig met dit voorstel wordt aangenomen, en het eindverslag van het Forum op hoog niveau over de kapitaalmarktenunie, Een nieuwe visie voor de Europese kapitaalmarkten¹⁰.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit voorstel maakt deel uit van de bredere respons van de Commissie op de COVID-19-pandemie. Het is van cruciaal belang om de doeltreffendheid te verzekeren van maatregelen die de lidstaten, de Commissie en de Europese Centrale Bank nemen. Het strookt volledig met de op 13 maart 2020 bekendgemaakte mededeling van de Commissie over de economische aspecten van de coronacrisis¹¹ en met het op 2 april 2020 gelanceerde economische COVID-19-pakket "Iedere beschikbare euro gebruiken"¹², evenals met de mededeling "Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie"¹³, de op 28 april 2020 gedane interpretatieve mededeling over de toepassing van de boekhoudkundige en prudentiële kaders om de bancaire kredietverlening in de EU te vergemakkelijken¹⁴ en Verordening (EU) 2020/873¹⁵.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/files/200610-cmu-high-level-forum-final-report_en

¹¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Europese Centrale Bank, de Europese Investeringsbank en de Eurogroep — Gecoördineerde economische respons op de uitbraak van COVID-19, COM(2020) 112 final van 13.3.2020.

¹² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Coronavirus: EU-respons — Alles in het werk stellen om elke beschikbare euro te gebruiken om levens te redden en het levensonderhoud van burgers te beschermen, COM(2020) 143 final van 2.4.2020.

¹³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's — Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie, COM(2020) 456 final van 27.5.2020.

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: interpretatieve mededeling van de Commissie over de toepassing van de boekhoudkundige en prudentiële kaders om de bancaire kredietverlening in de EU te vergemakkelijken - Ondersteuning van ondernemingen en huishoudens in het kader van COVID-19, COM(2020) 169 final van 28.4.2020.

¹⁵ Verordening (EU) 2020/873 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2020 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 575/2013 en (EU) 2019/876 wat betreft bepaalde aanpassingen in respons op de COVID-19-pandemie (PB L 204 van 26.6.2020, blz. 4).

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna “VWEU” genoemd), d.w.z. dezelfde rechtsgrondslag als die voor de handeling die wordt gewijzigd.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

De doelstellingen die met de beoogde wijzigingen worden nagestreefd — het maximaliseren van de capaciteit van instellingen om krediet te verlenen en verliezen te absorberen die met de COVID-19-pandemie verband houden, zonder dat een en ander ten koste gaat van hun veerkracht — kunnen beter worden behaald op het niveau van de Unie dan door verschillende nationale initiatieven, aangezien de wijzigingen aanpassingen aan bestaande Unievoorschriften zijn in respons op de COVID-19-pandemie. De problemen en de onderliggende oorzaken zijn in alle lidstaten dezelfde. Zonder optreden van de Unie zou het bestaande regelgevingskader minder doeltreffend zijn wat betreft het flankeren van de verschillende maatregelen die overheden op het niveau van zowel de Unie als de lidstaten hebben genomen, en zou er minder goed kunnen worden gereageerd op de bijzondere uitdagingen voor de markt.

De mogelijkheden van de lidstaten om nationale maatregelen te treffen, zijn beperkt aangezien de VKV die kwesties al beregelt, en veranderingen op het nationale niveau in strijd zouden komen met Uniewetgeving die momenteel van kracht is. Indien de Unie die aspecten niet meer zou regelen, zouden op de interne markt voor bankdiensten uiteenlopende regelingen gaan gelden, hetgeen kan leiden tot compartimentering en aantasting van het recent tot stand gekomen single rulebook in deze sector.

- **Evenredigheid**

Deze actie van de Unie is noodzakelijk om de doelstelling te behalen van het maximaliseren van de capaciteit van instellingen om krediet te verlenen en verliezen te absorberen in deze COVID-19-pandemie, en tegelijk toch de coherentie van het prudentiële raamwerk te handhaven. De voorgestelde wijzigingen betreffen alleen bepaalde voorschriften in het prudentiële Unieraamwerk voor instellingen en zijn uitsluitend maatregelen om het herstel van de huidige COVID-19-pandemie te verzekeren. Bovendien blijven de voorgestelde wijzigingen beperkt tot de kwesties die niet kunnen worden aangepakt binnen de discretionaire marge die door de huidige regels wordt gelaten.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Dit voorstel gaat niet vergezeld van een afzonderlijke effectbeoordeling. Gezien de urgentie van maatregelen die moeten worden genomen om bij te dragen aan het herstel na de crisis op de financiële markten en in de reële economie ten gevolge van de COVID-19-pandemie, werd de effectbeoordeling vervangen door een kosten-batenanalyse die is opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij het herstelpakket voor de kapitaalmarkten. Het is ook grotendeels gebaseerd op de voorbereidende werkzaamheden van de EBA. Bovendien is van het effect van de maatregelen die met dit voorstel worden gewijzigd, een analyse gemaakt in de effectbeoordelingen die zijn uitgevoerd voor

Verordening (EU) 2017/2401. Het voorstel is in de eerste plaats gericht op het verfijnen van de kalibratie van kapitaalvereisten met betrekking tot eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatieblootstellingen en NPE-securitisatieblootstellingen

De voorgestelde wijzigingen zouden een beperkt effect hebben op de regeldruk voor instellingen en hun kosten om hun interne bedrijfsvoering aan te passen. De verwachting is dat de kosten zullen opwegen tegen de baten die deze in termen van beschikbaarheid van kapitaal meebrengen. De voorgestelde wijzigingen betreffen voorschriften waardoor instellingen van gunstigere behandelingen kunnen gebruikmaken, maar stellen deze voor hen niet verplicht.

- **Grondrechten**

Het voorstel heeft wellicht geen rechtstreeks effect op de rechten die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn opgenomen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen budgettaire impact voor de instellingen van de Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

(a) Artikelsgewijze toelichting

(1) Wegnemen van regelgevingsbelemmeringen voor de securitisatie van NPE's

Het huidige regelgevingskader van de EU voor securitisatie is ontworpen met de meest gebruikelijke kenmerken van typische securitisatietransacties voor ogen, namelijk securitisaties die worden gedekt door pools van renderende leningen. Meer bepaald gebruikt het huidige securitisatiekader als belangrijkste determinant voor regelgeving het kredietrisico van de gesecuritiseerde blootstellingen, waarbij wordt gecorrigeerd voor “niet-neutrale” factoren om de principaal-agentrisico's- en modelrisico's die typisch zijn voor securitisaties, erin op te nemen. Als het wordt toegepast op securitisaties van NPE's, leidt dit kader tot kapitaalvereisten die buitensporig zijn gebleken, met name voor de zogenoemde “benaderingen op basis van formules” (namelijk de SEC-IRBA en de SEC-SA), omdat de kalibratie van deze benaderingen niet strookt met de risicodeterminanten die specifiek zijn voor NPE's.

De SEC-IRBA en de SEC-SA berusten op kwantitatieve informatie over kredietrisico's die is gebaseerd op de brutoboekwaarde van de blootstellingen die in de pool zijn opgenomen en bijgevolg een te hoog risicogewicht opleveren in vergelijking met de risicogewichten die van toepassing zijn in het kader van de op externe ratings gebaseerde benadering (SEC-ERBA). Het effect is met name acuut voor senior tranches van NPE-securitisaties, die onderworpen zijn aan in verhouding grotere risicogewichten in het kader van de SEC-IRBA en de SEC-SA dan andere tranches.

De voorgestelde verordening zou in een nieuw artikel 269 bis een nieuw kader voor NPE-securitisaties invoeren waarbij:

- de senior tranche van een traditionele NPE-securitisatie onderworpen zou zijn aan een forfaitair risicogewicht van 100 % op voorwaarde dat de niet-restitueerbare korting op de aankoopprijs ten minste 50 % van de brutoboekwaarde van de blootstellingen bedraagt; en

- alle andere tranches van NPE-securitisaties onderworpen zouden zijn aan het algemene kader met twee specifieke aanpassingen:
 - voor het risicogewicht zou een ondergrens van 100 % gelden; en
 - het gebruik van de zogenoemde elementaire parameters van de interneratingbenadering in het geval van securitisatieblootstellingen die overeenkomstig artikel 254 van de VKV voor het gebruik van de SEC-IRBA in aanmerking komen, zou verboden zijn.

Ten slotte zou, in overeenstemming met de aanbeveling in het advies van de EBA van 2019, worden verduidelijkt dat wanneer instellingen het in artikel 268 van de VKV bedoelde maximum toepassen op posities die zij in NPE-securitisatie aanhouden, de in lid 1 van dit artikel bedoelde verwachte verliezen zouden moeten worden berekend onder aftrek van de niet-restitueerbare korting op de aankoopprijs en van eventuele aanvullende specifieke kredietrisicoaanpassingen.

Om in aanmerking te komen voor de hierboven beschreven specifieke behandeling, zou het nieuwe artikel gebruikmaken van de definitie van “NPE-securitisatie” in Verordening (EU) 2017/2402, d.w.z. een securitisatie waarbij ten minste 90 % van de blootstellingen in de onderliggende pool niet-renderend zijn in de zin van artikel 47 bis van de VKV.

- (2) Preferentiële behandeling van de senior tranche van de eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie

Met eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie kunnen instellingen kredietrisico overdragen door middel van volgestorte of niet-volgestorte kredietprotectie die is gekocht of verleend door andere beleggers, waardoor zij capaciteit vrijmaken voor nieuwe leningen aan de reële economie en zorgen voor een efficiëntere risicodeling tussen de financiële actoren.

Het huidige securitisatiekader, zoals vastgesteld in Verordening (EU) 2017/2402, bevat geen enkele vorm van op de balans opgenomen synthetische securitisatie in het STS-stelsel. Dat is voornamelijk het gevolg van het feit dat er bij de vaststelling van die verordening geen systematische gegevens beschikbaar waren en de technische voorbereidingen onvoldoende waren. In de STS-verordening wordt de EBA niettemin verplicht om een verslag op te stellen over de haalbaarheid van een specifiek kader voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie. Het EBA-verslag, dat op 6 mei 2020 werd gepubliceerd, bevat de nodige gegevens en een technische analyse ter rechtvaardiging van de vaststelling van dit kader. De nieuwe STS-criteria voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie volgen, zoals aanbevolen in het EBA-verslag, de structuur van de bestaande STS-criteria voor traditionele door activa gedekte commerciële programmasecuritisaties die in het nieuwe securitisatiekader van de EU in 2017 werden ingevoerd, d.w.z. dat zij vereisten omvatten op het gebied van eenvoud, standaardisering en transparantie die zo nodig zijn aangepast aan de specifieke kenmerken van op de balans opgenomen synthetische securitisatie.

Bovendien omvatten de criteria een aantal vereisten die specifiek zijn voor op de balans opgenomen synthetische securitisatie, zoals vereisten die het aan deze synthetische structuren inherente tegenpartijkredietrisico verkleinen, met inbegrip van vereisten betreffende in aanmerking komende protectiecontracten, tegenpartijen en zekerheden, vereisten betreffende verschillende structurele kenmerken van de securitisatietransactie en vereisten om te waarborgen dat het kader alleen betrekking heeft op eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen synthetische securitisatie.

Artikel 270 van de VKV staat een specifieke behandeling toe voor slechts een bepaald deel van op de balans opgenomen synthetische securitisaties, die aan de volgende criteria voldoen:

- (a) 70 % van de gesecuritiseerde blootstellingen zijn blootstellingen met betrekking tot kmo's;
- (b) de securitisatie voldoet aan de traditionele STS-criteria die gelden voor op de balans opgenomen synthetische securitisatie;
- (c) het niet door de initiator aangehouden kredietrisico wordt overgedragen door een garantie of een tegengarantie die aan een aantal voorwaarden voldoet.

Overeenkomstig de aanbevelingen in het verslag van de EBA wordt ook de invoering voorgesteld van een doelgerichte en qua toepassingsgebied beperkte preferentiële behandeling van eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatieblootstellingen die toegespitst is op de senior tranche. Dat zou worden gedaan door de behandeling waarin artikel 270 van de VKV momenteel voorziet, uit te breiden naar een breder scala aan onderliggende activa.

(3) Inaanmerkingneming van kredietrisicolimitering voor securitisatieposities

Volgens artikel 249, leden 1 en 2, van de VKV kan een instelling volgestorte of niet-volgestorte kredietprotectie ten aanzien van een securitisatiepositie in aanmerking nemen op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als bepaald in het algemene kader voor kredietrisicolimitering dat geldt voor niet-gesecuritiseerde blootstellingen. In lid 3 van dit artikel wordt echter een uitzondering op die algemene behandeling ingevoerd. Specifiek voor instellingen die de standaardbenadering hanteren wordt een aanvullend toelaatbaarheids criterium ingevoerd voor de inaanmerkingneming van niet-volgestorte kredietprotectie. Dat aanvullende criterium is een minimumkredietbeoordeling voor bijna alle soorten verschaffers van niet-volgestorte kredietprotectie, met inbegrip van centrale overheden.

Deze bepaling lijkt niet te stroken met de algemene regels inzake kredietrisicolimitering die in de VKV zijn vastgesteld noch met de doelstellingen van die verordening. Het is inderdaad niet duidelijk waarom bijvoorbeeld een door een instelling of een centrale overheid verschaftte garantie die voldoet aan de in de algemene regels inzake de kredietrisicolimitering bepaalde toelaatbaarheids criteria voor verschaffers van protectie, maar niet aan het in artikel 249, lid 3, van de VKV vastgestelde minimumkredietratingcriterium, niet kan worden aanvaard als in aanmerking komende kredietrisicolimitering in van het securitisatiekader, maar wel als in aanmerking komende kredietrisicolimitering als zij wordt verschaft voor een niet-securitisatieblootstelling. Ook in het in december 2017 goedgekeurde herziene Basel III-kader wordt slechts aan een beperkt aantal verschaffers van protectie een minimumkredietbeoordeling opgelegd in het geval van securitisatieblootstellingen. In dat herziene Basel III-kader is het vereiste met name alleen van toepassing op entiteiten die geen soevereine entiteiten die geen soevereine entiteiten, entiteiten uit de publieke sector, instellingen of andere uit prudentieel oogpunt gereguleerde financiële instellingen zijn.

In het licht van deze elementen en gezien de relevantie die publieke garantieregelingen om NPE-securitisatie in de herstelfase te helpen, kunnen hebben, wordt voorgesteld artikel 249, lid 3, van de VKV te wijzigen en de regels inzake kredietrisicolimitering die van toepassing zijn op de securitisatieblootstellingen, af te stemmen op het algemene kader, in overeenstemming met wat op internationaal niveau door het BCBS is overeengekomen.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft aanpassingen aan het securitisatiekader ter ondersteuning van het economisch herstel in respons op de COVID-19-pandemie

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van de Europese Centrale Bank,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De COVID-19-pandemie heeft zware gevolgen voor mensen en bedrijven en de gezondheidszorgstelsels en economieën van de lidstaten. De Commissie heeft in haar mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's van 27 maart 2020 getiteld "Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie" benadrukt dat liquiditeit en toegang tot financiering in de komende maanden knelpunten zullen blijven. Het is daarom van cruciaal belang dat het herstel van de zware economische schok die door de COVID-19-pandemie is veroorzaakt, wordt ondersteund door in bestaande financiële wetgeving gerichte wijzigingen aan te brengen. Dit pakket maatregelen wordt goedgekeurd onder het label "Herstelpakket voor de kapitaalmarkten".
- (2) Voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen ("instellingen") is een sleutelrol weggelegd door hun bijdrage aan het herstel. Tegelijkertijd zullen zij waarschijnlijk worden geraakt door de verslechterende economische situatie. Bevoegde autoriteiten hebben instellingen tijdelijke versoepelingen toegestaan wat betreft kapitaal, liquiditeit en bepaalde operationele aspecten, zodat instellingen hun rol kunnen blijven spelen bij het financieren van de reële economie in een omgeving die een stevigere uitdaging vormt.
- (3) Securitizaties vormen een belangrijk onderdeel van goed functionerende financiële markten omdat zij de diversificatie van de financieringsbronnen van instellingen bevorderen en toetsingsvermogen vrijmaken waarmee een uitbreiding van de kredietverlening kan worden gesteund. Bovendien bieden securitizaties extra beleggingsmogelijkheden aan instellingen en andere marktdeelnemers, waardoor

portefeuilles kunnen worden gediversifieerd en de financiering van ondernemingen en particulieren, zowel binnen lidstaten als grensoverschrijdend binnen de Unie, vlotter kan verlopen.

- (4) Het is belangrijk dat de capaciteit van de instellingen wordt versterkt om in de nasleep van de COVID-19-pandemie de nodige financiële middelen te verstrekken aan de reële economie, en dat daarbij wordt gezorgd voor passende prudentiële waarborgen om de financiële stabiliteit te vrijwaren. Gerichte wijzigingen van Verordening (EU) nr. 575/2013 met betrekking tot het securitisatiekader moeten bijdragen tot de verwezenlijking van deze doelstellingen en tot meer coherentie en complementariteit van dit kader met de verschillende maatregelen die op Unie- en op nationaal niveau worden genomen om de COVID-19-pandemie aan te pakken.
- (5) De sluitstenen van het Bazel III-kader dat op 7 december 2017 is gepubliceerd leggen in het geval van securitisatieblootstellingen een minimumkredietbeoordeling op aan slechts een beperkt aantal verschaffers van protectie, namelijk aan entiteiten die geen soevereine entiteiten, entiteiten uit de publieke sector, instellingen of andere uit prudentieel oogpunt gereglementeerde financiële instellingen zijn. Bijgevolg moet artikel 249, lid 3, van Verordening (EU) nr. 575/2013 worden gewijzigd om het in overeenstemming te brengen met het Bazel III-kader ter vergroting van de nationale garantieregelingen die de strategieën van de instellingen ondersteunen om NPE's te securitiseren in de nasleep van de COVID-19-pandemie.
- (6) Het huidige prudentiële kader van de Unie voor securitisatie is ontworpen op basis van de meest gebruikelijke securitisatietransacties, namelijk renderende leningen. In haar advies over de regelgevingsbehandeling van de securitisatie van niet-renderende blootstellingen¹⁶ van 23 oktober 2019 wees de Europese Bankautoriteit (EBA) erop dat het huidige prudentiële kader voor securitisatie, als bepaald in Verordening (EU) nr. 575/2013, bij toepassing op securitisaties van NPE's leidt tot buitensporige kapitaalvereisten omdat de op interne ratings gebaseerde benadering (SEC-IRBA) en de gestandaardiseerde benadering (SEC-SA) niet consistent zijn met de specifieke risicodeterminanten van NPE's. Een specifieke behandeling voor de securitisatie van NPE's moet dus worden ingevoerd.
- (7) In haar verslag over het STS-kader voor synthetische securitisatie" van 6 mei 2020 heeft de EBA opgemerkt dat het nodig is om een specifiek kader in te voeren voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde (STS) op de balans opgenomen synthetische securitisaties. Gezien de verminderde principaal-agentrisico's en modelrisico's van eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie in vergelijking met op de balans opgenomen securitisatie die niet eenvoudig, transparant en gestandaardiseerd is, moet een passende risicogevoelige kalibratie voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie worden ingevoerd, zoals aanbevolen in het EBA-verslag. Als er dankzij de meer risicogevoelige behandeling van de senior tranche van deze securitisaties meer gebruik wordt gemaakt van eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie, zal toetsingsvermogen vrijkomen en de leencapaciteit van instellingen uiteindelijk verder worden uitgebreid op een prudentieel verantwoorde wijze.
- (8) Om rekening te houden met de ontwikkelingen in de internationale standaarden voor blootstellingen aan NPE-securitisaties, moet de bevoegdheid om handelingen vast te stellen overeenkomstig artikel 290 VWEU worden overgedragen aan de Commissie.

¹⁶

<https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/npls>

- (9) Daar de doelstellingen van deze verordening, namelijk het maximaliseren van de capaciteit van instellingen om krediet te verlenen en verliezen te absorberen die met de COVID-19-pandemie verband houden, zonder dat een en ander ten koste gaat van hun veerkracht, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang en de gevolgen ervan beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (10) Verordening (EU) nr. 575/2013 moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,
HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Wijzigingen van Verordening (EU) nr. 575/2013

Verordening (EU) nr. 575/2013 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) In artikel 249, lid 3, wordt de eerste alinea vervangen door:
- “In afwijking van lid 2 beschikken de toelaatbare verschaffers van niet-volgestorte kredietprotectie die zijn vermeld in artikel 201, lid 1, onder g), over een kredietbeoordeling van een erkende EKBI van kredietkwaliteitscategorie 3 of hoger.”.
- (2) Het volgende artikel 269 bis wordt ingevoegd:

Artikel 269 bis

Behandeling van securitisaties van niet-renderende blootstellingen (“non performing exposures” - NPE)

1. Het risicogewicht voor een positie in een NPE-securitisatie wordt berekend overeenkomstig artikel 254, waarbij een ondergrens van 100 % geldt.
2. In afwijking van lid 1 kennen instellingen een risicogewicht van 100 % toe aan de senior securitisatiepositie in een traditionele NPE-securitisatie, op voorwaarde dat de blootstellingen in de pool ter dekking van de securitisatie aan de SSPE zijn overgedragen met een niet-restitueerbare korting op de prijs van ten minste 50 % op het nominale bedrag van de blootstellingen.
3. Instellingen die uit hoofde van hoofdstuk 3 van deze titel geen gebruik mogen maken van hun eigen LGD-ramingen en omrekeningsfactoren met betrekking tot de blootstellingen van de pool, mogen de SEC-IRBA niet gebruiken voor de berekening van de risicogewogen blootstellingsbedragen voor een positie in een NPE-securitisatie.
4. Voor de toepassing van artikel 268, lid 1, worden de verwachte verliezen die verband houden met posities in een NPE-securitisatie opgenomen na aftrek van de in lid 2 van dit artikel bedoelde niet-restitueerbare korting op de prijs en, waar nodig, aanvullende specifieke kredietrisicoaanpassingen.
5. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder “NPE-securitisatie” de in artikel 2, punt 24, van Verordening 2017/2402 gedefinieerde NPE-securitisatie verstaan.”.

(3) Artikel 270 wordt vervangen door:

“Artikel 270

Senior posities in eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie

Een initiërende instelling mag de risicogewogen blootstellingsbedragen van een eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde op de balans opgenomen securitisatie als bedoeld in artikel 26 bis, lid 1, van Verordening 2017/2402, overeenkomstig de artikelen 260, 262 of 264 van deze verordening, naargelang het geval, berekenen als aan beide volgende voorwaarden is voldaan:

- (a) de securitisatie voldoet aan de vereisten van artikel 243, lid 2;
 - (b) de positie kan worden aangemerkt als de senior securitisatiepositie.”.
- (4) Aan artikel 456, lid 1, wordt het volgende punt l) toegevoegd:
- “l) wijzigingen in artikel 269 bis van deze verordening, om rekening te houden met de ontwikkelingen in de internationale standaarden voor blootstellingen aan NPE-securitisaties.”.

Artikel 2

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter