III

(Voorbereidende handelingen)

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 23 september 2020

inzake voorstellen voor verordeningen tot wijziging van het securitisatiekader van de Unie in respons op de COVID-19-pandemie

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 27 augustus 2020 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) van de Raad van de Europese Unie een verzoek om een advies inzake a) een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2402 tot vaststelling van een algemeen kader voor securitisatie en tot instelling van een specifiek kader voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde securitisatie om bij te dragen aan het herstel van de COVID-19-pandemie ([1]) (hierna "de voorgestelde-securitisatieverordening" genoemd), en b) een 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 ([2]) (hierna "de voorgestelde verordening tot wijziging van de CRR" genoemd) (hierna tezamen aangeduid als "de voorgestelde verordeningen").

De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 127, lid 4, en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, omdat de voorgestelde verordeningen bepalingen bevatten aangaande a) de fundamentele taak van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) om bij te dragen tot een goede beleidsvoering van bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële marktstelsel krachtens artikel 127, lid 5, van het Verdrag, en b) de krachtens artikel 127, lid 6, van het Verdrag aan de ECB opgedragen taken op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen. Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

Algemene opmerkingen

1. ***Doelstellingen van de voorgestelde verordeningen***

De ongekende implicaties van de door de coronaviruspandemie (COVID-19) teweeggebrachte mondiale crisis, hebben overheden wereldwijd aangezet tot snel en besluitvaardig handelen om te verzekeren dat kredietinstellingen hun rol kunnen blijven vervullen bij het financieren van de reële economie en in staat zijn het economisch herstel te ondersteunen, ondanks de verwachte toename van de verliezen die zij vanwege de crisis zullen lijden.

Terwijl de bevoegde autoriteiten, waaronder de ECB, in de gehele Unie tijdelijk kapitaal en operationele noodhulp verstrekt hebben in respons op de nieuwe omstandigheden, hebben de wetgevingsorganen van de Unie onlangs Verordening (EU) 2020/873 van het Europees Parlement en de Raad ([3]) vastgesteld, welke verordening gerichte wijzigingen bevat van het prudentiële regelgevingskader van de Unie voor kredietinstellingen, met als doelstelling het maximaliseren van het vermogen van kredietinstellingen om krediet te verlenen en verliezen te absorberen die met de COVID-19-pandemie verband houden, zonder dat dit ten koste gaat van hun veerkracht ([4]).

([1]) COM(2020) 282 final.
([2]) COM(2020) 283 final.
([3]) Verordening (EU) 2020/873 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2020 tot wijziging van Verordening (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).
([4]) Zie punt 1 van de toelichting bij het wetgevingsvoorstel van de Commissie (COM (2020) 310 final).

Tegen deze achtergrond is de ECB over het algemeen ingenomen met de voorgestelde verordeningen van de Commissie, die gerichte wijzigingen van het securitisatiekader van de Unie bevatten om het gebruik van securitisatie bij het herstel van de Unie te vergemakkelijken met behulp van twee maatregelen. De eerste maatregel is de invoering van een kader voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde (STS) synthetische balanssecuritisatie om kredietverlening door kredietinstellingen aan de reële economie te vergemakkelijken. De tweede maatregel is het wegnemen van regelgevingsbelemmeringen voor de securitisatie van niet-renderende blootstellingen ("non-performing exposures" — NPE's) om de kredietverleningscapaciteit van kredietinstellingen te behouden, aangezien een toename van NPE's als gevolg van COVID-19 kan worden verwacht. Deze maatregel is gebaseerd op ontwerpstandaarden die door het Bazels Comité voor bankentoezicht (BCBS) zijn voorgesteld en in juni 2020 voor raadpleging zijn gepubliceerd (hierna de "BCBS-ontwerpstandaarden" genoemd) ([5]).

2. ***Verduidelijking van de toezichtbevoegdheid van de ECB***

De ECB verwijst naar haar standpunt in het vorige ECB-advies inzake het securitisatiekader van de Unie (CON/2016/11) ([6]) met betrekking tot de toezichtbevoegdheden van de ECB ten aanzien van securitisatie ([7]). Zoals daarin opgemerkt, staat artikel 127, lid 6, van het Verdrag slechts het opdragen van taken aan de ECB toe in met het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen verband houdende terreinen. Dienovereenkomstig draagt artikel 4, lid 1, onder d), van Verordening (EU) nr. 1024/2013 ([8]) voor doeleinden van bedrijfseconomisch toezicht aan de ECB de taak op ervoor te zorgen dat belangrijke kredietinstellingen voldoen aan de betrokken Uniewetgeving die prudentiële vereisten oplegt op het gebied van securitisatie.

In overeenstemming met het vorige ECB-advies blijft de ECB in het bijzonder van mening dat het rechtstreeks verzekeren van de naleving van risicobehoudregels (artikel 6 van Verordening (EU) 2017/2402 van het Europees Parlement en de Raad ([9])) en transparantievereisten (artikel 7 van Verordening (EU) 2017/2402) door als initiator, sponsor of oorspronkelijke kredietverstrekker optredende belangrijke kredietinstellingen moet worden beschouwd als in de eerste plaats betrekking hebbend op het toezicht op de productmarkten. Hetzelfde geldt voor de regels betreffende het verbod op hersecuritisatie (artikel 8 van Verordening (EU) 2017/2402). Deze regels hebben niet als hoofddoel het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen. In plaats daarvan zorgen deze regels ervoor dat de belangen van initiators, sponsors of oorspronkelijke kredietverstrekkers en beleggers op elkaar worden afgestemd en stellen zij beleggers in staat securitisatietransacties te begrijpen, te beoordelen en te vergelijken. De ECB is derhalve van mening dat dergelijke taken niet aan de ECB kunnen worden opgedragen.

Tegen deze achtergrond is de ECB bezorgd dat in overweging (21) van de voorgestelde securitisatieverordening ten onrechte een prudentieel karakter wordt toegekend aan de artikelen 6 tot en met 8 van Verordening (EU) 2017/2402 door deze vereisten als prudentiële verplichtingen aan te wijzen en de bevoegdheid om ervoor te zorgen dat aan deze vereisten wordt voldaan, specifiek toe te vertrouwen aan de bevoegde autoriteiten die belast zijn met het bedrijfseconomisch toezicht, zonder te motiveren waarom dergelijke regels als prudentieel worden beschouwd. In dit verband merkt de ECB ook op dat overweging (21) in tegenspraak lijkt te zijn met de doelstellingen van de vereisten van de artikelen 6 tot en met 8 van Verordening (EU) 2017/2402, zoals verwoord in de overwegingen (8) en (10) tot en met (13) van die verordening, waarin wordt verwezen naar de doelstelling om de belangen van beleggers te borgen en te beschermen.

Een interpretatie zoals voorgesteld in overweging (21) zou inhouden dat de ECB verantwoordelijk zou zijn voor het verzekeren van de naleving van de vereisten van de artikelen 6 tot en met 8 van Verordening (EU) 2017/2402, die in de eerste plaats betrekking hebben op productmarkten en bescherming van beleggers. Deze interpretatie zou in strijd zijn met artikel 127, lid 6, van het Verdrag en kan niet worden gevolgd. Een overweging kan geen afbreuk doen aan het vereiste dat Uniewetgeving in overeenstemming met het Verdrag moet worden uitgelegd.

Derhalve moet overweging 21 van de voorgestelde securitisatieverordening worden gewijzigd, zodat de ECB-bevoegdheden uit hoofde van de voorgestelde verordening overeenkomen met de ingevolge artikel 127, lid 6, van het Verdrag en Verordening (EU) nr. 1024/2013 aan de ECB opgedragen taken.

([5]) Basel Committee on Banking Supervision, "Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans", juni 2020 (uitgebracht voor commentaar op uiterlijk 23 augustus 2020).

([6]) Advies van de Europese Centrale Bank van 11 maart 2016 inzake a) een voorstel voor een verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende securitisatie en tot instelling van een Europees kader voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde securitisatie en b) inzake een voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (CON/2016/11) (PB C 219 van 17.6.2016, blz. 2).

([7]) Zie punt 3 van Advies CON/2016/11.

([8]) Verordening (EU) nr. 1024/2013 van 15 oktober 2013 van de Raad waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63).

([9]) Verordening (EU) 2017/2402 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 tot vaststelling van een algemeen kader voor securitisatie en tot instelling van een 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 (PBL 347 van 28.12.2017, blz. 35).

Specifieke opmerkingen

3. ***STS-synthetische securitisaties***

3.1. De Commissie stelt voor om, in overeenstemming met de aanbeveling van de Europese Bankautoriteit (EBA) in haar verslag van 6 mei 2020 (EBA/OP/2020/07) ([10]), een specifiek kader voor STS-synthetische balanssecuritisaties in te voeren dat vergelijkbaar is met het bestaande STS-kader voor traditionele securitisaties. Het voorstel van de Commissie voorziet ook in een preferentiële risicogewichtbehandeling voor senior tranches van synthetische STS-securitisaties die door de initiator worden behouden. De ECB merkt op dat dit voorstel niet in overeenstemming is met de BCBS-standaarden, aangezien de BCBS-standaarden niet voorzien in een STS-kader voor synthetische securitisaties.

3.2. De ECB is ingenomen met het voorstel om de markt voor synthetische securitisaties te standaardiseren door de invoering van STS-criteria, die waarschijnlijk een positief sturend effect zullen hebben. De ECB erkent ook dat uit de analyse van de EBA ([11]) blijkt dat synthetische balanssecuritisaties de afgelopen tien jaar goed hebben gepresteerd. Zoals de EBA in bovengenoemd verslag erkent, zijn er evenwel beperkingen in de gegevens en transacties die in deze analyse worden gebruikt.

3.3. Niettemin beveelt de ECB aan een grondige monitoring van de markt voor STS-synthetische securitisaties in te voeren. De preferentiële risicogewichtbehandeling zou kredietinstellingen ertoe kunnen aanzetten meer gebruik te maken van synthetische securitisaties voor kapitaalbeheer. Een toekomstige systeemschok zou ertoe kunnen leiden dat verschillende synthetische securitisatiestructuren tegelijkertijd zullen bezwijken, waardoor de kapitaalposities van kredietinstellingen onder druk komen te staan en hun vermogen om leningen te verstrekken aan de reële economie wordt beperkt. Het is raadzaam het risico op een dergelijke gebeurtenis te monitoren.

4. ***Securitisatie van NPE's***

4.1. De ECB steunt het voorstel van de Commissie om de prudentiële behandeling van NPE-securitisaties aan te passen, zulks in overeenstemming met de recente raadpleging van het BCBS, en beveelt aan dat de BCBS-ontwerpstandaarden getrouw worden weergegeven, tenzij er een sterke reden is om ervan af te wijken. In dit verband beveelt de ECB aan dat het voorstel van de Commissie zo nodig wordt aangepast aan de definitieve BCBS-standaarden. NPE-securitisaties zijn een nuttig instrument voor kredietinstellingen om de NPE-ratio's te verlagen en tegelijkertijd het NPE-risico weg te nemen uit het bancaire stelsel. Het regelgevingskader moet dit proces vergemakkelijken en er tegelijkertijd voor zorgen dat voldoende kapitaal wordt aangehouden voor posities in NPE-securitisaties die in het bancaire stelsel blijven.

4.2. De huidige regels voor de berekening van risicogewichten voor securitisatieposities kunnen, indien strikt toegepast, leiden tot buitensporig hoge risicogewichten voor posities in NPE-securitisaties. Om de vermindering van NPE's door kredietinstellingen te faciliteren, is het van belang ervoor te zorgen dat de resulterende securitisatieposities aan passende risicogewichten worden onderworpen. De BCBS-ontwerpstandaarden vormen een goed compromis tussen risicogevoeligheid en eenvoud door een vast risicogewicht van 100 % vast te stellen voor senior tranches van in aanmerking komende NPE-securitisaties.

4.3. De definitie van NPE-securitisaties in de voorgestelde securitisatieverordening wijkt af van de definitie die wordt voorgesteld in de BCBS-ontwerpstandaarden. Terwijl in de BCBS-ontwerpstandaarden NPE-securitisaties worden gedefinieerd als securitisaties waarbij de parameter W (gedefinieerd in artikel 261, lid 2, van de CRR) groter is dan 90 %, definieert het voorstel van de Commissie NPE-securitisaties als securitisaties waarbij 90 % van de onderliggende activa niet-renderend zijn in de zin van artikel 47 bis, lid 3, van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([12]) (Capital Requirements Regulation — hierna "CRR" genoemd). De ECB steunt de door de Commissie voorgestelde aanpak om de volgende redenen. In de Unie gevestigde kredietinstellingen passen de definitie van NPE in artikel 47 bis, lid 3, van de CRR toe voor rapportageverplichtingen en risicobeheer; de definitie in

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

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

([12]) Verordening (EU) Nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) Nr. 648/2012 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

artikel 47 bis, lid 3, CRR is nauwer afgestemd op de daaraan verbonden economische risico's en de bancaire praktijk dan de parameter W. Bovendien wordt in de definitie van NPE's in artikel 47 bis, lid 3, CRR rekening gehouden met blootstellingen waarvan betaling onwaarschijnlijk is, in tegenstelling tot de definitie die wordt voorgesteld in de BCBS-ontwerpstandaarden. Sommige kredietinstellingen in de Unie hebben aanzienlijke voorraden blootstellingen waarvan betaling onwaarschijnlijk is en zouden baat hebben bij de voorstellen.

4.4. Voorts bevat het voorstel van de Commissie wijzigingen in de toelaatbaarheid van niet-volgestorte kredietprotectie zoals vastgelegd in artikel 249, lid 3, CRR. Hoewel de huidige CRR op dit punt niet volledig in overeenstemming is met de BCBS-standaarden ([13]), zou het voorstel van de Commissie ook niet volledig in overeenstemming zijn met de BCBS-standaarden. De ECB stelt voor artikel 249, lid 3, CRR te wijzigen om dit artikel volledig in overeenstemming te brengen met de BCBS-standaarden, hetgeen betekent dat er geen minimale ratingvereisten worden opgelegd aan de meeste niet-volgestorte kredietprotectieverstrekkers, terwijl vereisten worden opgelegd aan ongedekte kredietprotectie die door niet-gereglementeerde particuliere entiteiten wordt geboden in overeenstemming met de BCBS-standaarden.

4.5. De ECB beveelt een wijziging aan van de voorgestelde definitie van niet-restitueerbare korting op de aankoopprijs (non-refundable purchase price discount — NRPPD). In het voorstel van de Commissie wordt de niet-restitueerbare korting op de aankoopprijs gedefinieerd als de prijskorting die ontstaat wanneer NPE's worden overgedragen aan een special purpose vehicle (SPV) in ruil voor securitisatienotes onder hun uitstaande nominale bedrag. Deze definitie heeft echter geen betrekking op de extra korting die wordt gerealiseerd wanneer de initiator deze notes verkoopt aan beleggers onder hun nominale bedrag ([14]). Om de economische substantie van NPE-securitisaties weer te geven, moet de definitie ook worden uitgebreid tot kortingen die worden gerealiseerd wanneer notes bij initiëring aan beleggers worden verkocht. De ECB beveelt voorts uitdrukkelijk aan restitueerbare kortingen op de aankoopprijs die de risico-overdracht kunnen ondermijnen uit te sluiten, omdat de initiator nog steeds blootstaat aan de prestaties van de NPE's.

4.6. De Commissie stelt een wijziging voor van de berekening van de maximale kapitaalvereisten als gedefinieerd in artikel 268 CRR voor NPE-securitisaties door de aftrek van de NRPPD van de verwachte verliezen bij de berekening van de maximale kapitaalvereisten toe te staan. De ECB merkt op dat er weliswaar argumenten zijn om aan te tonen dat de toepassing van deze aftrek in overeenstemming is met de BCBS-standaarden ([15]) op dit punt, maar dat deze niet uitdrukkelijk in die standaarden wordt vermeld.

4.7. Ten slotte beveelt de ECB aan om ter voorkoming van twijfel te verduidelijken dat de risicogewichtondergrens van 100 % voor NPE-securitisaties voorrang heeft boven de risicogewichtbegrenzing volgens de "doorkijkbenadering" voor senior securitisatieposities overeenkomstig artikel 267 CRR (indien het maximum resulteert in een risicogewicht van minder dan 100 %), zoals uitdrukkelijk vermeld in de BCBS-ontwerpstandaarden (zie CRE 45.5).

Voor zover de ECB wijzigingen van de ontwerpverordeningen aanbeveelt, worden daartoe in een apart technisch werkdocument specifiek onderbouwde formuleringsvoorstellen opgenomen. Het technische werkdocument is in de Engelse taal beschikbaar op Eur-Lex.

Gedaan te Frankfurt am Main, 23 september 2020.

De president van de ECB
Christine LAGARDE

([13]) BCBS-standaard die de berekening van de kapitaalvereisten voor kredietrisico beschrijft, hoofdstuk 22, paragraaf 90, van het Bazels Kader (CRE 22.90).

([14]) NPE-securitisaties worden vaak uitgevoerd zoals geïllustreerd in het volgende voorbeeld: 1) de initiator bezit een NPE-portefeuille met een uitstaande waarde van 100 en een boekwaarde van 60; 2) de initiator draagt vervolgens de NPE-portefeuille over aan een SPV voor een waarde van 60; 3) De SPV geeft notes uit met een nominale waarde van 60 (d.w.z. juniornotes met een nominale waarde van 20; mezzaninenotes met een nominale waarde van 20; seniornotes met een nominale waarde van 20) die zij aan de initiator overdraagt in ruil voor de NPE-portefeuille; 4) de initiator verkoopt de junior en mezzaninenotes aan beleggers tegen een verkoopprijs van 10 (d.w.z. juniornotes verkocht voor 2; mezzaninenotes verkocht voor 8 — op basis van de vereenvoudigde aanname dat de initiator niet verplicht is aan de risicobehoudvereisten te voldoen) en behoudt de seniornotes, waaraan een boekwaarde van 20 wordt toegekend. Een enge definitie van NRPPD zou in dit voorbeeld leiden tot een waarde van 40 %, terwijl een ruimere definitie, die beter aansluit bij de economische realiteit, zou leiden tot een waarde van 70 %. Een ruimere definitie maakt het derhalve mogelijk een breder scala aan NPE-securitisaties in aanmerking te laten komen voor het vaste risicogewicht van 100 %.

([15]) BCBS-standaard die de berekening van de kapitaalvereisten voor kredietrisico beschrijft, hoofdstuk 40, paragraaf 54, van het Bazels Kader (CRE 40.54).