

Fiche 6: Kapitaalmarkten Herstelpakket - Wijziging verordening kapitaalvereisten om bij te dragen aan het herstel van de COVID-19-pandemie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft aanpassingen aan het algemene kader voor securitisaties ter ondersteuning van het economisch herstel in reactie op de COVID-19-pandemie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

24 juli 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM(2020) 283

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2020:283:FIN>.

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

N.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Artikel 114 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel maakt deel uit van een breder herstellepakket voor de kapitaalmarkten dat de Commissie heeft voorgesteld als onderdeel van haar algehele COVID-19-herstelstrategie. Dit pakket bevat gerichte aanpassingen aan de richtlijn MiFID II, de prospectusverordening en de

securitisatieregels.¹ Door de Commissie wordt in haar mededelingen van 14 maart en 27 mei 2020 benadrukt dat het waarborgen van liquiditeit in de financiële sector van belang is. Daarbij wordt gefocust op maatregelen gericht op onder meer het stimuleren van de economie door het faciliteren van private investeringen en de toegang tot financiering. Met de gerichte wijzigingen van de regels voor de kapitaalmarkten kunnen grotere investeringen in de economie worden gestimuleerd. Hiermee wordt snelle herkapitalisatie van bedrijven mogelijk en wordt het vermogen van banken om het herstel te financieren vergroot.

Securitisatie kan bijdragen aan verder herstel. Door leningen om te zetten in verhandelbare effecten, kan securitisatie kapitaal vrijspelen voor banken, waardoor zij beter in staat zijn aanvullende financiering aan bedrijven, in het bijzonder aan MKB, te verlenen. Bovendien kan door middel van securitisatie een bredere groep van investeerders aangesproken worden om het economisch herstel te bevorderen.

In januari 2019 is middels de securitisatieverordening² en een aanpassing in de verordening kapitaalvereisten³ een raamwerk voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde (STS) securitisaties van kracht geworden.⁴ Dit raamwerk heeft tot doel een veilige en liquide markt voor securitisaties te waarborgen en is een belangrijke hoeksteen van de Europese Kapitaalmarktunie. Het algehele securitisatieraamwerk zal uitgebreid herzien worden in 2021, met mogelijke amendementen uiterlijk in januari 2022. Het huidige voorstel opteert voor gerichte aanpassingen op dit moment, met het oog op economisch herstel als gevolg van COVID-19. Dit voorstel vervangt echter op geen enkele wijze de al voorziene bredere herziening.

De Commissie stelt dat de verordening kapitaalvereisten momenteel een aantal beperkingen bevat waardoor securitisaties van niet-presterende blootstellingen (NPEs) niet goed door de markt geabsorbeerd kunnen worden. Deze beperkingen worden met het voorstel van de Commissie aangepakt.

Securitisatie van niet-presterende blootstellingen wijkt af van securitisatie van presterende blootstellingen doordat de investeerders in niet-presterende securitisaties op een andere manier risico lopen. Niet-presterende leningen worden gesecuritiseerd op contante waarde (nominale waarde gecorrigeerd voor de actuele rentestand en een korting als gevolg van een default). Deze contante waarde geeft weer hoeveel terugbetaling verwacht wordt, gegeven de ingeschatte terugbetalingscapaciteit. De blootstelling van de investeerder, en daarmee zijn maximale verlies, is

¹ Zie voor de overige wijzigingen uit het pakket de volgende fiches: Fiche : Kapitaalmarkten Herstelpakket - Wijziging richtlijn Markten in Financiële Instrumenten om bij te dragen aan het herstel van de COVID-19-pandemie. (Capital Markets Recovery Package – MiFID II); Fiche : Kapitaalmarkten Herstelpakket - Wijziging Prospectusverordening om bij te dragen aan het herstel van de COVID-19-pandemie. (Capital Markets Recovery Package – Prospectus); Fiche : Kapitaalmarkten Herstelpakket - Wijziging verordening kapitaalvereisten om bij te dragen aan het herstel van de COVID-19-pandemie. (Capital Markets Recovery Package – CRR)

² 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 (PbEU 2017, L 347).

³ Verordening (EU) 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 (PbEU 2013, L 176).

⁴ Voor meer informatie over securitisaties, zie het BNC-fiche over de securitisatie verordening in Kamerstukken II 2015-16, 22112, nr. 2017.

dus niet de nominale waarde, maar de contante waarde. Het Bazelse Comité stelt dat hier onvoldoende rekening mee wordt gehouden bij het bepalen van risicogewichten voor deze vorm van securitisaties. Daarom stelt het Bazelse Comité een wijziging voor om de kalibratie van risicogewichten voor securitisaties van niet-presterende leningen aan te passen.⁵ Het voorstel van het Bazelse Comité wordt door de Commissie overgenomen in het voorliggende voorstel.

Ook wordt op dit moment de mate van risicoretentie nog berekend aan de hand van de nominale waarde. Hierbij wordt geen rekening gehouden met het reële risico dat de uitgevende bank loopt. Het huidige raamwerk stelt (te) strikte eisen aan risicoretentie bij securitisatie van niet-presterende leningen waardoor dit soort securitisaties weinig plaatsvinden. Daarom past het voorstel de eis voor risicoretentie (de mate waarin een uitgever van de securitisatie zelf nog betrokken blijft) aan. De bestaande regels voor securitisatie van presterende leningen worden met dit voorstel niet aangepast.

Tot slot bevat het voorstel een aanpassing van artikel 270 van de verordening kapitaalvereisten wat betreft de risicoweging bij securitisaties met een STS-keurmerk. Omdat wordt voorgesteld in de securitisatieverordening een STS-keurmerk voor synthetische securitisaties in te voeren, volgt daar in de verordening kapitaalvereisten een voorstel tot een specifieke risicoweging op. Deze wijziging van de securitisatieverordening wordt toegelicht en geapprecieerd in een separaat fiche wat gelijktijdig zal verschijnen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen onderbouwende impact assessment opgesteld voor het voorstel, omdat de gewenste spoedige reactie op de COVID-19 pandemie hiervoor onvoldoende tijd biedt. Wel geeft de Commissie in het *Staff Working Document*⁶ een uiteenzetting van een kosten-batenanalyse. Hieruit komt naar voren dat het voor de rol van banken in het financieren van bedrijven gunstig is om de huidige belemmeringen ten aanzien van NPE-securitisaties weg te nemen. Bovendien helpt het banken om het aantal niet-presterende leningen op hun balans te verminderen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlands beleid in deze is gericht op een juiste balans tussen efficiënte toegang tot de kapitaalmarkten voor ondernemingen en voldoende bescherming van belangen van beleggers en de financiële stabiliteit. Het kabinet hecht groot belang aan verdere verdieping van de Europese kapitaalmarktunie. Dit draagt bij aan economische groei via efficiënte allocatie van kapitaal en aan financiële stabiliteit door vergroting van het schokabsorberend vermogen. Daarnaast dienen risico's voor financiële instellingen, gerelateerd aan (deels) gesecuritiseerde activa, adequaat gereflecteerd te worden in de risicoweging, zodat een financiële instelling voldoende buffers aanhoudt en bestendig is in een crisissituatie.

⁵ De aanpassingen op Bazel-niveau, die mondiaal zullen gelden, zijn in te zien op <https://www.bis.org/bcbs/publ/d504.pdf>. De consultatieperiode is eind augustus beëindigd.

⁶ SWD(2020) 120; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0120>

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De aanpassingen aan de verordening kapitaalvereisten in het kader van de securitisaties van NPEs zien op een beter gekalibreerde risicoweging van NPEs die nog op de bankbalans te vinden zijn na securitisatie. Onder het huidige regime krijgen deze activa een risicoweging alsof zij nog volledig functionerende activa zijn (een lening waarop nog steeds afbetaald wordt) terwijl zij dat naar hun aard juist niet zijn. Op Basel-niveau is hierover gesproken en is besloten een andere risicoweging aan dit soort NPEs mee te geven. Het voorstel is in lijn met die afspraken en Nederland kan dit steunen. Het kabinet is van mening dat met de voorgestelde aanpassingen meer recht wordt gedaan aan de daadwerkelijke risico's van gesecuritiseerde NPEs. Tevens betekent dit dat banken alleen kapitaal dienen aan te houden voor risico's die van toepassing zijn op NPE-securitisaties. Hierdoor wordt kapitaal vrijgespeeld wat onder andere gebruikt kan worden voor kredietverlening aan het MKB.

De aanpassing aan artikel 270 ziet op het aanpassen van de risicoweging van STS-securitisaties op dusdanige wijze dat ook synthetische securitisaties met een STS-keurmerk hiervoor in aanmerking kunnen komen. Zoals aangegeven wordt dit onderdeel geapprecieerd in het fiche over de aanpassing van de securitisatieverordening.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het merendeel van de lidstaten staat positief tegenover het doel en de uitgangspunten van de voorstellen. Omdat de Commissie de uitkomsten van de discussie op Basel-niveau overneemt, kunnen vrijwel alle lidstaten hiermee instemmen. Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over voorgestelde wijziging van de verordening.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geeft de EU de bevoegdheid om wetgeving vast te stellen inzake de werking van de interne markt. De rechtsbasis is hiermee gelijk aan de via het voorstel te wijzigen verordening kapitaalvereisten. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. De markt voor securitisaties maakt onderdeel uit van de bredere financiële markten en speelt derhalve een rol in het goed functioneren van de interne markt.

b) Subsidiariteit

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. De prudentiële vereisten zijn vastgelegd op Europees niveau in de verordening waardoor een gelijk speelveld in de gehele EU gegarandeerd wordt. De voorstellen hebben tot doel het vermogen van banken om herstel te financieren te vergroten. Dit doel dient op EU-niveau bereikt te worden, zodat het gelijke speelveld niet in gevaar wordt gebracht door individueel handelen van lidstaten. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Dit maakt optreden op Europees niveau noodzakelijk.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit wordt positief beoordeeld. Het voorstel ziet op het aanpassen van enkele bepalingen in de verordening kapitaalvereisten om meer recht te doen aan de risico's die gelden voor securitisaties van niet-presterende blootstellingen. Deze aanpassingen zijn geschikt om het vermogen van banken om herstel te financieren te vergroten. De voorstellen beperken zich tot aanpassing van de risicoweging van NPE-securitisaties en zijn geheel in lijn met de afspraken die op Bazel-niveau gemaakt worden. Hiermee gaat het voorstel niet verder dan strikt noodzakelijk om het doel te bereiken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Naar verwachting zijn er geen consequenties voor de EU-begroting. Voor zover deze er wel blijken te zijn, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor nationale overheden. Mochten er uiteindelijk toch budgettaire gevolgen zijn, dan worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel leidt niet tot financiële kosten voor burgers. Datzelfde geldt voor het bedrijfsleven. In het bijzonder voor banken en beleggingsondernemingen die dienen te voldoen aan de verordening kapitaalvereisten kan het gevolgen hebben, in de zin dat het kapitaal dat aangehouden dient te worden voor gesecuritiseerde NPEs lager uitvalt.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel leidt niet tot meer regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het voorstel beoogt de concurrentiekracht van de EU te versterken door de kosten voor het bedrijfsleven te verlagen. Het voorstel heeft naar verwachting geen gevolgen voor de concurrentiekracht van Nederland ten opzichte van de andere lidstaten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel voorziet in een aanpassing van een rechtstreeks werkende verordening. Het voorstel heeft dan ook geen gevolgen voor nationale of decentrale regelgeving. De nieuwe regels voorzien

niet in een toepassing van de *lex silencio positivo*.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat een aanpassing aan artikel 456 waarin de gedelegeerde handelingen worden opgenoemd. Hieraan wordt een toevoeging gedaan waardoor de Commissie gedelegeerde handelingen kan opstellen ter aanpassing van het ingevoegde artikel 269 bis over de risicoweging van gesecuritiseerde NPEs. Dit heeft de Commissie opgenomen met het oog op het feit dat de onderhandelingen op Bazel-niveau wellicht nog niet afgerond zijn ten tijde van de onderhandelingen over de aanpassingen van deze verordening. De vraag kan worden gesteld of hier sprake is van een vaststelling van een essentieel onderdeel van de verordening waarvoor een dergelijke delegatie niet zou zijn toegestaan overeenkomstig artikel 290 van het VWEU.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde datum van inwerkingtreding is de 20e dag na datum van publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening is verbindend in al haar onderdelen en de wijzigingen zijn rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Voor de voorgestelde maatregelen hoeven geen bestaande regelingen te worden aangepast noch uitvoeringsmaatregelen te worden vastgesteld.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Nederland acht het niet noodzakelijk om voor deze bepalingen een evaluatieclausule in te laten voegen. De effecten van de behandeling van NPE-securitisaties kunnen worden meegenomen in de herziening van het algehele securitisatieraamwerk die in 2021 plaatsvindt. Hierdoor is een aparte evaluatieclausule niet nodig.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er zijn geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.