



Brussel, 18.1.2018
COM(2018) 37 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN DE EUROPESE CENTRALE BANK**

**Eerste voortgangsverslag over
het terugdringen van niet-renderende leningen in Europa**

{SWD(2018) 33 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN DE EUROPESE CENTRALE BANK

Eerste voortgangsverslag over het terugdringen van niet-renderende leningen in Europa

1. AANPAKKEN VAN NIET-RENDERENDE LENINGEN IN HET KADER VAN DE BEPERKING VAN RISICO'S IN DE FINANCIËLE SECTOR

De financiële crisis heeft tot een ingrijpende wijziging van het regelgevingskader voor het bankwezen geleid. De Europese Unie heeft het voortouw genomen bij de tenuitvoerlegging van hervormingen die internationaal zijn overeengekomen op het niveau van de G20 en in het Bazels Comité en die tot doel hadden de financiële stabiliteit te versterken, het risico in de banksector te beperken en te vermijden dat belastingbetalers financieel moeten bijdragen in de kosten van omvallende banken.

Niet alleen zijn er veel strengere kapitaal- en liquiditeitsvereisten voor banken vastgesteld, deze laatste zijn voortaan ook verplicht voldoende bedragen aan voor bail-in in aanmerking komend kapitaal voor afwikkelingsdoeleinden aan te houden. Daarnaast zijn de institutionele regelingen voor het toezicht op en de afwikkeling van banken in de Unie, en met name in de eurozone, stevig versterkt met het opzetten van de bankenunie en de totstandbrenging van twee van de drie pijlers daarvan, namelijk het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme en de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad¹. Als gevolg van deze maatregelen staat de EU-banksector er thans veel beter voor dan de voorbije jaren. Sinds 2014 hebben de banken in de eurozone hun kapitaal met 234 miljard EUR opgetrokken en 813 miljard EUR aan hun liquide activa toegevoegd. De banken van de eurozone hebben hun voorraad overheidspapier de afgelopen jaren sterk afgebouwd (met 17 % tussen 2015 en 2017) en daarmee ook hun financiële banden met hun overheden teruggeschoefd. In november 2016 heeft de Commissie verdere risicoverminderende maatregelen voorgesteld. Het ging daarbij onder meer om wijzigingen in de Richtlijn en Verordening Kapitaalvereisten² en om een voorstel betreffende insolventie en herstructurering van bedrijven en het bieden van een tweede kans³. De Commissie zet ook haar werkzaamheden

¹ De derde pijler van de bankenunie, het Europees depositoverzekeringssysteem (European Deposit Insurance Scheme, EDIS), is in november 2015 door de Commissie voorgesteld. In oktober 2017 heeft de Commissie met haar mededeling over de voltooiing van de bankenunie [COM(2017) 592] een nieuwe impuls gegeven aan de onderhandelingen over het EDIS.

² De voorstellen van de Commissie houden een verplichting in voor banken om buffers in de vorm van voor bail-in in aanmerking komende passiva aan te leggen door uitvoering te geven aan de norm van het totaal verliesabsorberend vermogen van de Raad voor Financiële Stabiliteit en door deze norm op te nemen in de bestaande regels voor het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva. Daarnaast worden geharmoniseerde regels voorgesteld om de positie in de rangorde van bankcrediteuren te bepalen van schuldinstrumenten die in aanmerking komen voor de buffers van het totaal verliesabsorberend vermogen/het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva. De Commissievoorstellen voorzien tevens in geharmoniseerde regels voor de toepassing van moratoriuminstrumenten door toezichthouders en afwikkelingsautoriteiten om banken te stabiliseren, hetgeen op basis van recente ervaringen even belangrijk is gebleken. Tot slot wordt in het bankenpakket voorgesteld een aantal internationale normen toe te passen, waaronder de invoering van een hefboomratio en een netto stabiele financieringsratio (NSFR).

³ COM(2016) 723 final - 2016/0359 (COD).

voort met betrekking tot de kapitaalmarktenunie, die zij als een van haar grootste prioriteiten beschouwt.

De grote hoeveelheden niet-renderende leningen (Non-Performing Loans, NPL's) van sommige banken en lidstaten worden thans volop afgebouwd. De gemiddelde NPL-ratio is sinds 2014 dan ook met een derde afgenomen en laat een gestage neerwaartse tendens zien. De grote NPL-volumes kunnen op twee belangrijke manieren wegen op de prestaties van banken op korte en langere termijn. Ten eerste vereisen NPL's dat meer voorzieningen worden getroffen. Voorzieningen voor leningen verminderen echter de winstgevendheid van banken en reduceren hun toetsingsvermogen. In de ernstigste gevallen kan de vereiste boekhoudkundige verwerking van NPL's vragen doen rijzen over de levensvatbaarheid van banken, met alle mogelijke gevolgen van dien voor de financiële stabiliteit. Ten tweede leggen NPL's beslag op een aanzienlijke hoeveelheid personele en financiële middelen van banken. Dit vermindert hun leningcapaciteit. Daardoor kunnen deze onder meer minder krediet verstrekken aan kleine en middelgrote ondernemingen, die veel meer dan grotere ondernemingen op bankleningen aangewezen zijn. Dat heeft op zijn beurt dan weer negatieve gevolgen voor de economische groei en de werkgelegenheidsschepping. Om die redenen hamert de Commissie er al geruime tijd op dat het dringend noodzakelijk is dat de nodige maatregelen worden genomen om de risico's aan te pakken die aan NPL's verbonden zijn.

Het aanpakken van hoge NPL-niveaus en van de mogelijke toekomstige accumulatie ervan is van essentieel belang voor de voltooiing van de bankenunie. Voorts vormen goed ontwikkelde secundaire markten voor NPL's één van de bouwstenen voor een degelijk functionerende kapitaalmarktenunie. Deze elementen staan hoog op de EU-agenda voor de verdieping van de economische en monetaire unie (EMU), die is uiteengezet in de discussienota van de Commissie van mei 2017⁴. Een geïntegreerd financieel stelsel zal de EMU daarenboven beter bestand maken tegen negatieve schokken door grensoverschrijdende particuliere risicodeling te vergemakkelijken, en zal tegelijkertijd de behoefte aan publieke risicodeling verminderen. In haar EMU-pakket van 6 december 2017 heeft de Commissie een routekaart en concrete voorstellen gepresenteerd voor de verdieping van de Europese economische en monetaire unie, die deel uitmaakt van een meer verenigde, sterkere en meer democratische Unie⁵.

De verantwoordelijkheid voor het aanpakken van de hoge NPL-ratio's blijft in de eerste plaats bij de getroffen banken en lidstaten berusten. In de context van het Europees semester heeft de Commissie de betrokken landen daar consequent op gewezen. Dat neemt evenwel niet weg dat het terugschroeven van de huidige NPL-ratio's en het voorkomen van het ontstaan van NPL's in de toekomst ook een duidelijke EU-dimensie heeft, gezien de verwevenheid van het bankstelsel van de EU, en met name van de eurozone. Er is meer in het bijzonder sprake van belangrijke overloopeffecten van lidstaten met hoge NPL-ratio's naar de EU-economie als geheel, in termen van zowel economische groei als financiële stabiliteit.

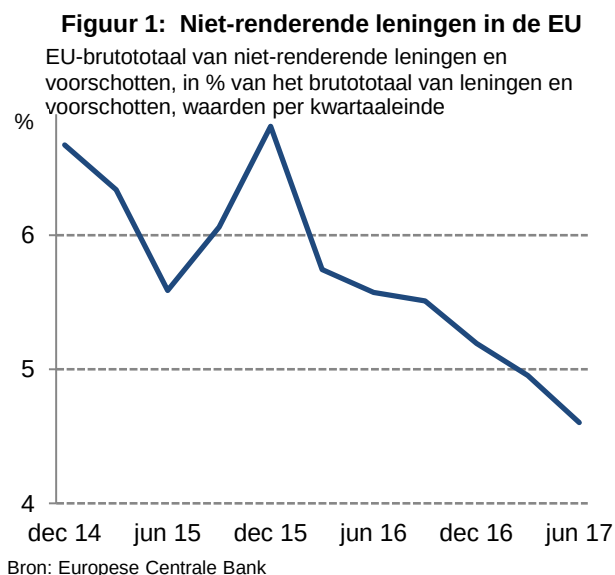
⁴ COM(2017) 291.

⁵ COM(2017) 821.

In het licht van deze EU-dimensie en voortbouwend op de grote mate van overeenstemming over het feit dat de reeds door de Commissie aangevatte acties moeten worden voortgezet en uitgebreid, heeft de Raad in juli 2017 zijn goedkeuring gehecht aan een "Actieplan inzake niet-renderende leningen in Europa". Dit Actieplan roept diverse instellingen – waaronder de Commissie – ertoe op om passende maatregelen te nemen met de bedoeling verder werk te maken van de uitdagingen die aan de hoge NPL-ratio's in Europa verbonden zijn. Voorts is de Raad in zijn conclusies overeengekomen dit punt op regelmatige basis, en voor het eerst na zes maanden, opnieuw aan de orde te stellen om de balans op te maken van de ontwikkeling van NPL's in de Unie op basis van een inventarisatie door de Commissie. Samen met het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie vormt deze mededeling het eerste voortgangsverslag over de uitvoering van het Actieplan. Bovengenoemd werkdocument bevat ook bijdragen van andere EU-belanghebbenden, die samen met de Commissie eveneens door de Raad werden verzocht actie te ondernemen om de afwikkeling van NPL's in de Unie te ondersteunen en te versnellen.

2. RECENTE ONTWIKKELING VAN NIET-RENDERENDE LENINGEN

Zoals reeds gezegd, heeft de algemene verbetering van de NPL-ratio's die in de loop van de afgelopen jaren is opgetreden, zich ook in 2017 voortgezet. De kwaliteit van de leningportefeuilles van banken is blijven verbeteren. De laatste cijfers bevestigen de neerwaartse tendens van de NPL-ratio, die is teruggelopen tot 4,6 % in het tweede kwartaal van 2017, wat neerkomt op een daling met ongeveer 1 procentpunt ten opzichte van een jaar eerder (zie figuur 1). Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de ratio zijn laagste niveau sinds het vierde kwartaal van 2014 heeft bereikt. Ook het voorzieningspercentage⁶ is toegenomen, namelijk tot 50,8 % in het tweede kwartaal van 2017.



⁶ Bron: ECB. Wegens de onbeschikbaarheid van gegevens over voorzieningen voor leningen is het voorzieningspercentage voor de EU berekend door bijzondere waardeverminderingen en niet-renderende leningen voor alle schuldinstrumenten (leningen en schuldbewijzen) in aanmerking te nemen.

Recentelijk laten de NPL-ratio's in vrijwel alle lidstaten een daling zien, al loopt de situatie van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen. Een aantal onder hen kampt nog steeds met hoge NPL-ratio's (aan het einde van het tweede kwartaal van 2017 hadden 9 lidstaten ratio's van meer dan 10 %) en andere hebben zeer lage ratio's (in 10 lidstaten zijn de ratio's lager dan 3 %). In het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie wordt in detail verslag uitgebracht over de NPL-ontwikkeling en over de beleidsmaatregelen die in een geselecteerd aantal landen met hoge NPL-ratio's zijn genomen.

Er zijn aanwijzingen dat in de betrokken lidstaten bemoedigende vooruitgang wordt geboekt bij het terugdringen van de NPL-ratio's. Deze ontwikkeling is te danken aan een combinatie van beleidsacties en economische groei. NPL's blijven echter risico's inhouden voor de economische groei en de financiële stabiliteit. Het totale NPL-volume in de gehele EU vertegenwoordigt nog steeds een bedrag van 950 miljard EUR en ligt daarmee nog ver boven het niveau van vóór de crisis⁷. Structurele belemmeringen blijven een snellere daling van het NPL-volume in de weg staan. Zo is onder meer de activiteit op de secundaire markten voor niet-renderende leningen nog niet levendig genoeg om een wezenlijke bijdrage te leveren aan de inspanningen om de NPL's terug te dringen, al is er wel sprake van een grotere belangstelling bij sommige groepen beleggers en van een toenemende hoeveelheid NPL-gerelateerde transacties. Daarbij komt nog dat schuldhervormings-, insolventie- en schuldinvoeringsprocedures nog steeds te langzaam verlopen en dat de uitkomst van deze procedures in sommige gevallen nog altijd te onvoorspelbaar is.

3. NAAR EEN BREED MAATREGELENPAKKET VOOR HET AANPAKKEN VAN NIET-RENDERENDE LENINGEN

Sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008/9 heeft de Commissie veel aandacht besteed aan het aanpakken van het NPL-vraagstuk. In het geval van banken, die hun levensvatbaarheid door hoge NPL-ratio's bedreigd zagen, heeft de Commissie de lidstaten bijgestaan bij het opzetten van systeembrede en ad-hocmaatregelen om de hoeveelheid NPL's te verkleinen (soms als onderdeel van een financieel bijstandsprogramma) via oplossingen die verenigbaar zijn met de staatssteunregels, zoals specifiek voor banken bedoelde maatregelen met betrekking tot probleemactiva, afwikkelingsvehikels en/of marktconforme structuren die tot een sterke vermindering van de in de banksector aanwezige hoeveelheid niet-renderende leningen hebben geleid. Op die manier heeft zij banken ertoe aangezet hun NPL's via marktmechanismen te beheren en te reduceren en heeft zij door middel van passende lastenverdelingen en grondige herstructureringen weten te voorkomen dat belastingbetalers voor de kosten moesten opdraaien. De noodzaak om de hoge NPL-ratio's vastberaden aan te pakken, werd eveneens benadrukt in de aanbevelingen van het Europees semester aan de betrokken lidstaten. Ook de Europese Centrale Bank in haar hoedanigheid van toezichthouder (het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme), de nationale bevoegde autoriteiten en de Europese Bankautoriteit hebben een groot aandeel gehad in het aanscherpen van het toezicht op en de rapportage van NPL's in Europa, terwijl de Europese Centrale Bank tevens een essentiële rol heeft gespeeld in het vrijwaren van de financiële stabiliteit in de Unie.

⁷ Bron: ECB.

In de toekomst moet deze alomvattende benadering voor het aanpakken van hoge NPL-ratio's worden volgehouden en, zoals in het Actieplan van de Raad is aangegeven, worden toegespitst op een mix van complementaire beleidsmaatregelen op de volgende vier terreinen: i) toezicht, ii) hervorming van de herstructurerings-, insolventie- en schuldinvoorderingskaders, iii) ontwikkeling van secundaire markten voor probleemactiva, en iv) bevordering van de herstructurering van het bankwezen. De maatregelen op deze terreinen moeten worden genomen op nationaal niveau en, waar zulks passend is, op EU-niveau.

Harerzijds zal de Commissie zich inzetten voor de verwezenlijking van de elementen van het NPL-Actieplan waarvoor zij rechtstreeks verantwoordelijk is. In haar mededeling van oktober 2017 over de voltooiing van de bankenunie heeft de Commissie aangekondigd dat zij tegen het voorjaar van 2018 met een uitgebreid maatregelenpakket zal komen voor het aanpakken van de hoge NPL-ratio's⁸. In dit verband zijn reeds grote vorderingen gemaakt en de uitwerking van het maatregelenpakket – met onder meer 3 wetgevingsvoorstellen⁹ – ligt op schema voor de presentatie ervan in het voorjaar van 2018.

Het pakket zal uit de volgende maatregelen bestaan:

- een blauwdruk voor de wijze waarop nationale vermogensbeheerders in het leven kunnen worden geroepen in overeenstemming met de in de EU bestaande bank- en staatssteunregels en op basis van uit eerdere ervaringen in de lidstaten afgeleide beste praktijken. Afgezien van de opstelling van een blauwdruk voor nationale vermogensbeheerders is de Commissie voornemens om zich, in voorkomend geval, verder te buigen over andere maatregelen die bij wijze van alternatief voor gecentraliseerde vermogensbeheerders – met volledige inachtneming van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken, de verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en de staatssteunregels – worden voorgesteld om probleemactiva aan te pakken;
- maatregelen voor de verdere ontwikkeling van secundaire markten voor niet-renderende leningen, met name om onnodige belemmeringen voor leningsdiensten door derden en de overdracht van leningen weg te nemen;
- maatregelen ter verbetering van de bescherming van schuldeisers met zekerheden door hun efficiëntere methoden aan te bieden om waarde van gedekte leningen terug te krijgen via de versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden (Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement, AECE). Daarmee wordt een versneld en efficiënt buitengerechtelijk uitwinningsmechanisme bedoeld dat schuldeisers met zekerheden in staat stelt waarde terug te vorderen via zekerheden die ondernemingen en ondernemers uitsluitend voor de dekking van leningen hebben verschaft¹⁰;

⁸ COM(2017) 592.

⁹ De Commissie heeft de belanghebbenden reeds geraadpleegd over de drie mogelijke wetgevingsinitiatieven.

¹⁰ De werkzaamheden op dit terrein zullen worden bepaald door de effectbeoordeling. Zij zullen consistent en complementair blijven met het voorstel van de Commissie van november 2016 voor een richtlijn betreffende herstructureringsstelsels, een tweede kans en de efficiëntie van insolventiekaders en zouden geen harmonisatie van bestaande insolventieregels vereisen.

- de invoering van wettelijke prudentiële achtervangmaatregelen ter voorkoming van het risico van ontoereikende voorzieningen voor NPL's. Dergelijke achtervangmaatregelen, die van toepassing zouden zijn op nieuwe leningen die achteraf niet-renderend blijken, zouden de vorm aannemen van minimumniveaus voor voorzieningen en van aftrekkingen van het eigen vermogen waartoe banken zouden moeten overgaan om geleden en verwachte verliezen te dekken. In deze context zal de Commissie ook de invoering overwegen van een gemeenschappelijke definitie van niet-renderende blootstellingen, die zal aansluiten bij de reeds voor toezichtrapportage gehanteerde definitie;
- verdere maatregelen ter bevordering van de transparantie inzake NPL's in Europa door de beschikbaarheid van NPL-gegevens en de vergelijkbaarheid ervan te verbeteren, en mogelijk ook door de ontwikkeling door marktdeelnemers van NPL-informatieplatformen of -kredietregisters te ondersteunen¹¹.

Zoals gezegd, heeft de Commissie in november 2016, naast dit pakket, in het kader van de werkzaamheden betreffende de kapitaalmarktenunie een voorstel voor een richtlijn inzake herstructurering, een tweede kans en de efficiëntie van insolventiekaders gepresenteerd¹². De voornaamste elementen van dit voorstel, en met name de beschikbaarheid van herstructureringsprocedures waarmee in financiële moeilijkheden verkerende, levensvatbare ondernemingen insolventie kunnen vermijden, alsmede maatregelen ter versterking van de doelmatigheid van herstructurerings- en insolventieprocedures, zouden het aantal NPL's helpen verminderen en de accumulatie ervan in de toekomst voorkomen. De Commissie dringt er bij het Europees Parlement en de Raad op aan dit belangrijke voorstel met spoed te behandelen na de gedetailleerde bespreking ervan door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken en de recente gedachtewisseling in de Raad Ecofin. In het evaluatieverslag van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, waarvan de mededeling van oktober 2017 vergezeld ging, heeft de Commissie ook de interpretatie verduidelijkt van de desbetreffende artikelen van de Richtlijn Kapitaalvereisten (RKV) en de verordening inzake het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme. De Commissie heeft bevestigd dat de bevoegde autoriteiten op grond van de daarin neergelegde toezichtbevoegdheden binnen de grenzen van het toepasselijke kader voor financiële verslaggeving invloed kunnen uitoefenen op het voorzieningenbeleid van een bank met betrekking tot NPL's en tot specifieke aanpassingen kunnen overgaan wanneer zulks voor prudentiële doeleinden is vereist¹³.

¹¹ Aangezien het beheer van niet-renderende leningen bovendien baat zou hebben bij efficiëntere en voorspelbaardere kaders voor het afdwingen van de naleving van leningcontracten en insolventiekaders, voert de Commissie ook een benchmarking uit van de regelingen voor het afdwingen van de naleving van leningcontracten om een betrouwbaar beeld te krijgen van de door banken ervaren termijnen en ingevorderde bedragen in geval van wanbetaling door kredietnemers, en roept zij op tot nauwe samenwerking met lidstaten en toezichthouders om een betrouwbare en gedegen methodologie voor benchmarking te ontwikkelen. In dit verband wordt in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende bedrijfsinsolventie, herstructurering en een tweede kans voorzien in verplichtingen voor de lidstaten om vergelijkbare gegevens te verzamelen over insolventie- en herstructureringsprocedures en deze mee te delen aan de Commissie, hetgeen van cruciaal belang is om aan te tonen dat het regelgevingskader in de lidstaten efficiënt werkt ten aanzien van insolvente debiteuren.

¹² COM(2016) 723 final - 2016/0359 (COD).

¹³ COM(2017) 591.

In het werkdocument van de diensten van de Commissie waarvan deze mededeling vergezeld gaat, wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van de vorderingen die bij de implementatie van het algehele Actieplan van de Raad zijn gemaakt. Dit overzicht heeft betrekking op maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van de Commissie vallen en op maatregelen waarvoor andere instellingen en agentschappen verantwoordelijk zijn.

Al met al is tot dusver op alle fronten bemoedigende vooruitgang geboekt. Deze inspanningen moeten door alle betrokken partijen worden volgehouden, waarbij ernaar moet worden gestreefd alle maatregelen van het Actieplan te realiseren zodat overal in de Unie tot een duurzame oplossing voor NPL's wordt gekomen.

4. CONCLUSIES

Algemeen genomen is reeds aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het reduceren van risico's in het bankwezen in de EU. In het verlengde daarvan blijft ook de NPL-ratio in de Unie verder afnemen. Ondanks deze positieve tendens blijven hoge NPL-ratio's voor diverse lidstaten en voor de Unie als geheel een belangrijke uitdaging vormen. Met het in juli 2017 door de Raad overeengekomen Actieplan is een belangrijke stap gezet in het aangaan van deze uitdaging. Uit deze eerste evaluatie blijkt dat grote vorderingen worden gemaakt bij de uitvoering van het Actieplan.

Dit uitvoeringstempo van het Actieplan moet in de komende maanden en jaren worden volgehouden om de uitdaging van de grote hoeveelheid NPL's aan te pakken en zowel het bestaande volume ervan tot houdbare niveaus terug te dringen als een eventuele accumulatie ervan in de toekomst te voorkomen. Niet alleen op het niveau van de betrokken individuele banken en lidstaten moeten de werkzaamheden in een strak tempo blijven doorgaan, ook op EU-niveau is een voortgezet gecoördineerd optreden door de Commissie en andere EU-instellingen, waaronder de Europese Centrale Bank, vereist. In het voorjaar van 2018 zal de Commissie een speciaal maatregelenpakket voor NPL's presenteren. Dit pakket zal onder meer een aantal wetgevingsvoorstellen omvatten om het NPL-beheer door banken te faciliteren en de accumulatie van nieuwe NPL's in de toekomst te vermijden.

De Commissie zal deze materie op de voet blijven volgen en uiterlijk in maart 2018 opnieuw verslag daarover uitbrengen.