



Brussel, 14.3.2018
COM(2018) 133 final

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

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

{SWD(2018) 72 final}

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

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

1. INLEIDING

Aangezien de Europese Unie en haar economie zichtbaar weer aan kracht winnen, moet de EU het momentum blijven aangrijpen om haar economische en monetaire unie (EMU) te versterken. In het kader van de routekaart die de Commissie op 6 december 2017 heeft uitgestippeld voor de verdieping van de economische en monetaire unie van Europa¹ en in overeenstemming met de Leidersagenda², is de voltooiing van de bankenunie en de totstandbrenging van alle bouwstenen voor een kapitaalmarktenunie een van de meest onmiddellijke prioriteiten³. Een geïntegreerd financieel stelsel zal de EMU beter bestand maken tegen negatieve schokken door over de grenzen heen particuliere risicodeling mogelijk te maken en tegelijkertijd de behoefte aan risicodeling door de overheid te verminderen.

Tegelijkertijd wordt in de Mededeling van de Commissie van 11 oktober 2017⁴ een verdere weg uitgestippeld om de bankenunie te voltooien door parallel risicovermindering en risicodeling te bevorderen, op basis van de routekaart van de Raad van juni 2016⁵.

De maatregelen ter vermindering van de risico's die sinds de financiële crisis zijn genomen, hebben geleid tot een significante verbetering van de solvabiliteit van banken, hun leverage en hun liquiditeitsposities, zoals vermeld in het Eerste voortgangsverslag over het terugdringen van niet-renderende leningen (Non-Performing Loans, NPL's) in Europa, dat op 18 januari 2018 is gepubliceerd⁶. Naast de vooruitgang die in vrijwel alle lidstaten met betrekking tot deze essentiële risicomaatstaven is geboekt, kan ook een grotere convergentie naar een verbeterend gemiddelde van deze indicatoren in alle lidstaten worden waargenomen. Deze ontwikkeling wordt met name aangejaagd door opvallende verbeteringen in die nationale bankstelsels welke het zwaarst door de crisis en de daaruit voortvloeiende economische recessie zijn getroffen. De tier 1-kapitaalratio's van de banken in de eurozone zijn in de gehele steekproef van de Europese Centrale Bank (ECB) verbeterd van 14,6% in het derde kwartaal van 2016 tot 15,3% in het derde kwartaal van 2017. De versterking van de kapitaalposities van banken in de eurozone is ook zichtbaar in hun

¹ COM(2017) 821.

² http://www.consilium.europa.eu/media/21583/leadersagenda_nl.pdf

³ De Commissie heeft op 7 maart een Mededeling [COM (2018)] gepubliceerd met als titel "Voltooiing van de kapitaalmarktenunie tegen 2019 - Tijd om snel resultaten te boeken".

⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/171011-communication-banking-union_en

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>

⁶ COM(2018) 37.

versterkte leverageratio's. De gemiddelde leverageratio⁷ steeg verder van 5% in het derde kwartaal van 2016 tot 5,2% in het derde kwartaal van 2017. De banken in de eurozone zijn ook beter bestand tegen liquiditeitsschokken, aangezien de liquiditeitsdekkingsratio is gestegen van 138% in het derde kwartaal van 2016 tot 140% in het derde kwartaal van 2017. Als gevolg van vastberaden maatregelen ter vermindering van de risico's worden de resterende risico's vandaag in de eurozone effectiever en gelijkmatiger aangepakt dan drie jaar geleden.

De Commissie heeft ook verschillende andere substantiële maatregelen voorgesteld om de risico's te verminderen en de veerkracht van de EU-banksector te vergroten. Zo heeft de Commissie in november 2016 een significant wetgevingspakket voorgesteld om de Richtlijn herstel en afwikkeling van banken (Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD), de Verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (Single Resolution Mechanism Regulation - SRMR), de Richtlijn kapitaalvereisten IV (Capital Requirements Directive IV - CRDIV) en de Verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation - CRR) te herzien met als doel de risico's in de banksector verder te verminderen⁸. Hetzelfde jaar heeft de Commissie ook een voorstel voor een Richtlijn goedgekeurd betreffende preventieve herstructureringsstelsels, een tweede kans voor ondernemers en de efficiëntie van insolventiekaders⁹. Effectieve herstructurerings- en insolventieregels zijn essentieel voor de preventie of vermindering van NPL's en voor een goed functionerende kapitaalmarktenunie. De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad vastberadenheid te tonen in deze belangrijke dossiers om een snelle goedkeuring ervan te vergemakkelijken.

Het aanpakken van het hoge percentage NPL's¹⁰ en de mogelijke toekomstige accumulatie ervan is essentieel om de bankenunie te voltooien. NPL's zijn leningen waarbij de kredietnemer moeilijkheden heeft om de geplande betalingen ter dekking van rente- en/of kapitaal terugbetalingen te verrichten. Wanneer de betalingen meer dan 90 dagen achterstallig zijn, of de lening wordt geacht waarschijnlijk niet door de kredietnemer te zullen worden terugbetaald, wordt ze geclassificeerd als een NPL. De financiële crisis en de daaropvolgende recessies hebben geleid tot een wijdverbreider onvermogen van kredietnemers om hun leningen terug te betalen, aangezien steeds meer ondernemingen en mensen met voortdurende betalingsmoeilijkheden of zelfs faillissementen werden geconfronteerd. Dit was met name het geval in lidstaten die met langdurige of diepe recessies werden geconfronteerd. Veel banken zagen dan ook een toename van NPL's in hun boeken.

Het hoge percentage NPL's kan op twee belangrijke manieren wegen op de prestaties van banken.

1. NPL's genereren minder inkomsten voor een bank dan renderende leningen, waardoor de winstgevendheid afneemt en verliezen kunnen ontstaan die het kapitaal

⁷ Dat wil zeggen de fully loaded leverageratio, die op een striktere manier wordt berekend en vóór 2019 wordt gepresenteerd, wanneer de overgangsfase afloopt. Het verzachtende effect van de overgangsperiode voor de tenuitvoerlegging wordt genegeerd.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_nl.htm

⁹ COM/2016/0723 - 2016/0359 (COD).

¹⁰ NPL's zijn leningen waarbij de kredietnemer niet in staat is om de geplande betalingen ter dekking van rente- en/of kapitaal terugbetalingen te verrichten. Wanneer de betalingen meer dan 90 dagen achterstallig zijn, of de lening wordt geacht waarschijnlijk niet door de kredietnemer te zullen worden terugbetaald, wordt ze geclassificeerd als een NPL (Uitvoeringsverordening (EU) 2015/227 van de Commissie).

van de bank verminderen. In de ernstigste gevallen kan hierdoor de levensvatbaarheid van een bank in gevaar komen, met alle mogelijke gevolgen van dien voor de financiële stabiliteit.

2. NPL's leggen beslag op een significante hoeveelheid personele en financiële middelen van banken. Hierdoor vermindert de capaciteit van de bank om krediet te lenen, ook aan kleine en middelgrote ondernemingen.

De verantwoordelijkheid voor het aanpakken van de hoge niveaus van NPL'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. Tegelijkertijd is er ook een duidelijke EU-dimensie aan de vermindering van de huidige NPL-ratio's en aan het voorkomen van buitensporige toekomstige opbouw van NPL's, gezien de onderlinge verwevenheid van het bankstelsel van de EU in het algemeen en dat van de eurozone in het bijzonder. Er zijn belangrijke overloopeffecten van lidstaten met hoge NPL-ratio's naar de EU-economie als geheel, in termen van zowel economische groei als financiële stabiliteit.

Als uitdrukking van deze EU-dimensie en voortbouwend op het gezamenlijke akkoord over de noodzaak om de reeds door de Commissie geïnitieerde acties voort te zetten en uit te breiden, heeft de Raad in juli 2017 een "Actieplan voor de aanpak van niet-renderende leningen in Europa" aangenomen, waarin diverse instellingen - waaronder de Commissie - worden opgeroepen passende maatregelen te nemen om de uitdagingen van hoge NPL-ratio's in Europa aan te pakken. In het eerste voortgangsverslag over de vermindering van de NPL's heeft de Commissie toegezegd in maart verslag uit te brengen over de vooruitgang die bij de uitvoering van deze maatregelen is geboekt.

Als gevolg van gecombineerde inspanningen en het huidige economische herstel wordt het hoge percentage NPL's, met name bij bepaalde banken en lidstaten, verminderd. De gemiddelde NPL-ratio laat een gestage neerwaartse trend zien en is sinds 2014 met meer dan een derde afgenomen¹¹. Zoals hieronder uiteengezet, is ook de vooruitgang bij de vermindering van de NPL's de afgelopen maanden verder gegaan.

Het is nu essentieel dat de inspanningen worden opgevoerd om resoluut het percentage resterende NPL's en de mogelijkheid van toekomstige opbouw van NPL's aan te pakken.

Samen met dit voortgangsverslag en voortbouwend op een solide basis van risicoverminderende maatregelen die reeds door de Unie zijn genomen, stelt de Commissie een omvattend pakket voor om de afwikkeling van NPL's in Europa te versnellen en de opbouw ervan in de toekomst te voorkomen. Het pakket bestaat uit twee wetgevingsvoorstellen om in de hele Unie een rechtskader tot stand te brengen ter bevordering van de afwikkeling van NPL's en een werkdocument van de diensten van de Commissie met niet-bindende technische richtsnoeren (een zogenaamde "blauwdruk") voor de wijze waarop nationale vermogensbeheerders (asset management companies-AMC's) kunnen worden opgericht. Samen zullen deze voorstellen:

- de prudentiële instrumenten die nodig zijn om NPL's effectief aan te pakken, versterken;

¹¹ Zie punt 2 voor een overzicht.

- de ontwikkeling van secundaire markten voor NPL's bevorderen;
- schuldinvordering vergemakkelijken door de bescherming van crediteuren met zekerheden in een buitengerechtelijke procedure te verbeteren, op een wijze die complementair is aan het voorstel inzake preventieve herstructureringsprocedures, tweede kans voor ondernemers en de efficiëntie van insolventiekaders van november 2016; en
- de lidstaten - die dat wensen - richtsnoeren geven voor de herstructurering van hun banken door middel van het oprichten van AMC's of andere maatregelen met betrekking tot NPL's.

2. VOORUITGANG MET BETREKKING TOT NPL'S

Sinds het uitbreken van de financiële crisis in 2008-2009 heeft de Commissie significante aandacht besteed aan het aanpakken van het NPL-vraagstuk. Voor banken die hun levensvatbaarheid door het hoge percentage NPL's bedreigd zagen, heeft de Commissie de lidstaten bijgestaan bij het opzetten van systeembrede ad-hocmaatregelen om het percentage NPL's te verlagen, in overeenstemming met de staatssteunregels¹². Dit heeft geleid tot een substantiële daling van het totale percentage NPL's in de banksector. Het heeft de banken ertoe aangezet hun NPL's via marktmechanismen te beheren en te verminderen en heeft door middel van passende lastenverdelingen en grondige herstructureringen weten te voorkomen dat belastingbetalers voor de kosten moesten opdraaien. Voorts zijn banken, in het kader van de vereisten die gelden krachtens de staatssteunregels, verplicht hun activiteiten te herstructureren om hun levensvatbaarheid op lange termijn te garanderen. Indien de levensvatbaarheid niet kon worden gegarandeerd, werden de banken geliquideerd of overgenomen door levensvatbare banken. Deze acties hebben bijgedragen tot een veerkrachtiger en solider banksysteem. Ook in de toekomst zullen failliet gaande banken, om voor staatssteun in aanmerking te komen, worden geherstructureerd of geliquideerd, waardoor het banksysteem wordt versterkt.

De institutionele regelingen voor het toezicht op en de afwikkeling van EU-banken, met name in de eurozone, zijn ook fundamenteel versterkt door de oprichting van de bankenunie en twee van haar drie pijlers, het gemeenschappelijk toezichtmechanisme (Single Supervisory Mechanism - SSM) en de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad.¹³ Bovendien is in de aanbevelingen van het Europees semester die tot de betrokken lidstaten zijn gericht, benadrukt dat moet worden doorgepakt om de hoge NPL-ratio's aan te pakken. Voorts verleent de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen van de Commissie technische bijstand aan de lidstaten bij NPL-gerelateerde projecten.¹⁴ Ook de ECB in haar hoedanigheid van toezichthouder, het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, de nationale bevoegde autoriteiten en de Europese Bankautoriteit (EBA) hebben een groot aandeel gehad in het aanscherpen van het toezicht op en de rapportage van NPL's in Europa, terwijl de ECB tevens een essentiële rol heeft gespeeld in het vrijwaren van de financiële stabiliteit in de EU. Als gevolg van deze gecombineerde inspanningen is de afgelopen jaren significante

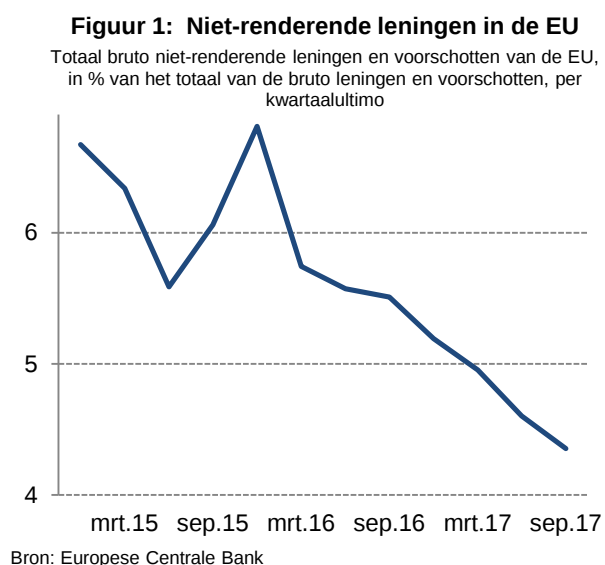
¹² In sommige gevallen in het kader van een programma voor financiële bijstand.

¹³ 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.

¹⁴ (EU) 2017/825.

voortgang geboekt bij het terugdringen van de volumes en ratio's van NPL's bij EU-banken.

Met name de meest recente cijfers voor het einde van het derde kwartaal van 2017 bevestigen de neerwaartse trend van de NPL-ratio in de EU. Deze daalde tot 4,4%, met ongeveer 1 procentpunt op jaarbasis (zie figuur 1), en met 0,2% of 40 miljard EUR op kwartaalbasis. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de ratio zijn laagste niveau sinds het vierde kwartaal van 2014 heeft bereikt. Dit is het resultaat van een daling van het volume van de NPL's en een stijging van het volume van de leningen in de EU. Het voorzieningspercentage¹⁵ bleef stabiel en bedroeg 50,7%. Ondanks deze positieve ontwikkelingen moet verder worden doorgepakt en moet de actie worden versneld.



Recentelijk laten de NPL-ratio's in vrijwel alle lidstaten een daling zien, al loopt de situatie van lidstaat tot lidstaat¹⁶ significant uiteen (zie tabel 1). Toch is er bemoedigende voortgang geboekt in lidstaten met nog steeds hoge NPL-ratio's, dankzij een combinatie van beleidsmaatregelen en economische groei.

¹⁵ Bron: ECB. Wegens de onbeschikbaarheid van gegevens over voorzieningen voor leningen is het voorzieningspercentage voor de EU gebaseerd op bijzondere waardeverminderingen en NPL's voor alle schuldinstrumenten (leningen en schuldbewijzen).

¹⁶ Aan het einde van het derde kwartaal van 2017 hadden verscheidene lidstaten een lage NPL-ratio (tien lidstaten hadden een ratio van minder dan 3%). Andere lidstaten hadden een hoge ratio (8 lidstaten hadden een ratio van meer dan 10%).

Tabel 1: Niet-renderende leningen en voorzieningen per lidstaat ¹⁷

	Bruto NPL's en voorschotten (% van totale bruto leningen en voorschotten)		NPL's in particuliere sector* (% leningen in particuliere sector)		Totaal voorzieningen voor verliezen (leningen)** (% van totaal dubieuze en niet-renderende leningen)	
	3e kw. 2017	3e kw. 2016	3e kw. 2017	3e kw. 2016	3e kw. 2017	3e kw. 2016
België	2,7	3,4	3,9	4,4	50,1	48,9
Bulgarije	11,5	13,7	18,6	22,0	56,6	55,1
Tsjechië	2,6	4,3	5,0	6,3	54,2	50,9
Denemarken	2,7	3,4	3,0	3,9	39,6	38,7
Duitsland	2,1	2,7	4,0	4,9	42,6	43,2
Estland	2,0	1,9	2,7	2,6	42,9	51,3
Ierland	11,2	14,4	15,4	18,6	37,2	41,8
Griekenland	46,7	47,4	50,4	50,3	49,1	49,8
Spanje	4,7	5,8	6,3	7,5	59,2	59,5
Frankrijk	3,2	3,9	4,5	4,9	60,3	60,3
Kroatië	10,8	11,3	15,8	16,7	69,0	74,6
Italië	12,1	16,1	15,7	19,9	53,6	50,0
Cyprus	32,1	36,8	51,3	55,5	47,3	39,5
Letland	6,0	6,2	9,0	10,1	44,1	44,6
Litouwen	3,7	4,4	4,9	5,9	34,4	38,7
Luxemburg	0,7	1,0	1,7	2,3	52,4	39,2
Hongarije	9,6	13,7	14,1	21,7	67,1	63,9
Malta	3,4	4,4	5,7	6,8	44,7	40,7
Nederland	2,2	2,4	2,9	3,1	37,2	41,3
Oostenrijk	3,8	5,8	5,3	7,2	63,8	59,2
Polen	6,6	6,6	7,2	7,3	57,9	60,6
Portugal	14,6	17,7	14,6	17,7	50,2	47,3
Roemenië	8,1	10,2	10,3	13,5	70,1	62,9
Slovenië	10,8	14,4	13,9	18,8	70,9	71,7
Slowakije	4,1	4,9	4,6	5,4	70,4	64,5
Finland	1,2	1,4	2,1	2,1	31,8	34,0
Zweden	1,2	1,2	1,4	1,4	34,5	36,1
Verenigd Koninkrijk	1,6	2,1	1,6	2,1	41,2	38,5
Europese Unie	4,4	5,5	4,4	5,5	50,7	47,7

Bron: ECB, Consolidated Banking Data. Berekeningen door de diensten van de Commissie (DG FISMA).

Ondanks deze significante vooruitgang blijven NPL's echter risico's inhouden voor de economische groei en de financiële stabiliteit. Het totale NPL-volume in de hele EU vertegenwoordigt nog steeds een bedrag van 910 miljard EUR en ligt daarmee nog ver boven het niveau van vóór de crisis¹⁸. Structurele belemmeringen blijven een snellere daling van het percentage NPL's in de weg staan. Voorzieningen worden vaak te traag en in onvoldoende mate getroffen om een effectieve afwikkeling mogelijk te maken en kritische accumulatie van NPL's in de toekomst te voorkomen. De activiteit op de secundaire markten

¹⁷ *Opmerkingen:* De cijfers hebben betrekking op binnenlandse kredietinstellingen, en dochterondernemingen en bijkantoren in buitenlandse handen.

* Sectorspecifieke gegevens voor Portugal en de EU zijn niet beschikbaar. De cijfers hebben betrekking op leningen en voorschotten aan alle sectoren. Sectorspecifieke gegevens (nl. totale blootstelling aan huishoudens en niet-financiële vennootschappen) voor Bulgarije, Duitsland, Spanje en Hongarije zijn alleen beschikbaar in boekwaarde.

* * Gegevens over de voorzieningen voor leningen zijn niet beschikbaar voor Bulgarije, Duitsland, Spanje, Hongarije en de EU. In deze gevallen zijn de cijfers gebaseerd op bijzondere waardeverminderingen en NPL's voor alle schuldinstrumenten (namelijk leningen en schuldbewijzen). Voor het tweede en derde kwartaal van 2016 waren geen geaggregeerde gegevens voor de EU beschikbaar. Het cijfer in de tabel voor 2016 heeft betrekking op het eerste kwartaal van 2016.

¹⁸ Bron: ECB.

voor NPL's is nog niet levendig genoeg om een wezenlijke bijdrage te leveren aan de inspanningen om de NPL's te verminderen, al is er wel sprake van een grotere belangstelling bij sommige groepen beleggers en van een toenemende hoeveelheid NPL-gerelateerde transacties. Bovendien verlopen schuldherstructurerings-, insolventie- en invorderingsprocessen - bij gebrek aan vooruitgang ten aanzien van reeds door de Commissie ingediende voorstellen - nog steeds te traag en bieden zij in sommige gevallen onvoldoende rechtszekerheid.

3. EEN UITGEBREID PAKKET OM DE RESTERENDE EN TOEKOMSTIGE NPL'S AAN TE PAKKEN

Hoewel goede vooruitgang is geboekt, lijken verdere wetgevingsmaatregelen nodig om de resterende problemen in verband met de hoge niveaus van NPL's aan te pakken. In dit verband is een omvattende aanpak nodig, die gericht moet zijn op een mix van complementaire beleidsmaatregelen op vier gebieden: i) banktoezicht en -regulering, ii) verdere hervormingen van de nationale kaders voor herstructurering, insolventie en invordering van schulden, iii) ontwikkeling van secundaire markten voor noodlijdende activa, en iv) bevordering, waar passend en nodig, van de herstructurering van banken. De maatregelen op deze vier terreinen moeten worden genomen op nationaal niveau en, indien nodig, op EU-niveau. De Commissie zal zich inzetten voor de verwezenlijking van de elementen van het NPL-Actieplan waarvoor zij rechtstreeks verantwoordelijk is.

Vandaag keurt de Commissie een omvattend pakket goed dat de vier hierboven beschreven gebieden bestrijkt en dat de financiële stabiliteit in de EU bevordert (zie figuur 2 over hoe het maatregelenpakket van de Commissie in het algemene actieplan past). De voorgestelde actie zal banken en lidstaten in staat stellen om NPL's nog vastberadener dan voorheen aan te pakken en in de toekomst een buitensporige opbouw van NPL's te voorkomen.

Banken zullen verplicht worden voldoende middelen uit te trekken wanneer nieuwe leningen niet-renderend worden, zodat passende prikkels worden gecreëerd om in een vroeg stadium NPL's te saneren en te grote accumulaties van NPL's worden vermeden.

Als leningen desalniettemin niet-renderend worden, zullen efficiëntere mechanismen voor het afdwingen van de naleving van gedekte leningen banken in staat stellen NPL's te saneren, onder voorbehoud van passende waarborgen voor debiteuren en met uitzondering van aan consumenten verstrekte leningen.

Als ondanks de bovengenoemde maatregelen de NPL-percentages te hoog worden - zoals momenteel het geval is voor sommige banken in bepaalde lidstaten - zullen banken NPL's aan andere marktdeelnemers kunnen verkopen op efficiënte, concurrerende en transparante secundaire markten. Toezichtautoriteiten zullen de banken daarbij begeleiden op basis van hun bestaande bankspecifieke, zogenaamde pijler 2-bevoegdheden overeenkomstig de Verordening kapitaalvereisten¹⁹.

Indien NPL's een significant en algemeen probleem zijn geworden, kunnen lidstaten die dat wensen nationale AMC's of andere maatregelen in het kader van de huidige staatssteun- en bankafwikkelingsregels instellen.

¹⁹ Verordening (EU) nr. 575/2013 (Verordening kapitaalvereisten)

Figuur 2: Elementen van het "Actieplan voor de aanpak van niet-renderende leningen in Europa" van de Raad²⁰



4. VOLDOENDE DEKKING TEGEN LENINGVERLIEZEN DOOR BANKEN VOOR TOEKOMSTIGE NPL'S

Een verordening tot wijziging van de verordening inzake kapitaalvereisten²¹ zal de banken verplichten voldoende dekking tegen leningverliezen voor nieuw geïnitieerde leningen te hebben als deze niet-renderende blootstellingen worden. De wijziging houdt de invoering in van een “wettelijke prudentiële achtervang” ter voorkoming van het risico van ontoereikende voorzieningen voor toekomstige NPL's. Een dergelijke achtervang komt neer op minimumdekkingsniveaus van de voorzieningen en aftrekken van eigen vermogen die banken zullen moeten hebben voor geleden en verwachte verliezen op nieuw geïnitieerde leningen die later niet-renderend worden. Ingeval een bank niet aan het toepasselijke minimumniveau voldoet, zouden aftrekken van het eigen vermogen worden toegepast.

Om de consistentie in het prudentiële kader te waarborgen, introduceert de Commissie ook een gemeenschappelijke definitie van niet-renderende blootstellingen (NPE's), in lijn met de definitie die reeds wordt gebruikt ten behoeve van toezichtsrapportage. De prudentiële achtervang zal de risico's voor de financiële stabiliteit die voortvloeien uit hoge niveaus van onvoldoende gedekte NPE's verminderen door de opbouw of toename van dergelijke NPE's met overlooppotentieel in stressvolle marktomstandigheden te voorkomen. Hij zal er ook voor zorgen dat instellingen voldoende tegen verliezen op NPE's zijn ingedekt, zodat hun

²⁰ Opmerking over de gebruikte afkortingen: AMC (Asset management company - vermogensbeheerder), SSMR (Single Supervisory Mechanism Regulation - Verordening gemeenschappelijk toezichtsmechanisme), CRD IV (Capital Requirements Directive IV - Richtlijn kapitaalvereisten IV).

²¹ Verordening (EU) nr. 575/2013.

winstgevendheid, kapitaal en financieringskosten in stressperioden worden beschermd. Dit zou er op zijn beurt voor zorgen dat stabiele, minder procyclisch financiering beschikbaar is voor huishoudens en bedrijven.

5. EEN RICHTLIJN INZAKE CREDIT SERVICERS, CREDIT PURCHASERS EN DE UITWINNING VAN ZEKERHEDEN

De richtlijn stelt banken in staat op een efficiëntere manier leningen te behandelen zodra deze niet-renderend worden, door de voorwaarden te verbeteren voor het uitwinnen van de zekerheden die worden gebruikt om het krediet te dekken of voor het verkopen van het krediet aan derden. Versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden, een snel mechanisme voor de invordering van waarde, zou de kosten voor de afwikkeling van NPL's verminderen en zou bijgevolg banken ondersteunen bij het invorderen van waarde. In gevallen waarin banken geconfronteerd worden met een grote opbouw van NPL's en niet over het personeel of de deskundigheid beschikken om deze naar behoren te servicen, vergemakkelijkt de richtlijn de uitbesteding van de servicing van deze leningen aan een gespecialiseerde kredietservicier of de verkoop van de kredietovereenkomsten aan een kredietkoper met de nodige risicobereidheid en deskundigheid om deze te beheren.

De twee mogelijkheden voor banken om NPL's te behandelen die door deze richtlijn worden vergemakkelijkt, versterken elkaar. Een kortere afwikkelingstijd en een verhoogde invordering, zoals verwacht wordt bij versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden, verhogen de waarde van de NPL's en de biedprijzen bij mogelijke NPL-transacties. Het is ook gemakkelijker om op secundaire markten een NPL met zekerheidsstelling te prijzen dan een ongedekte NPL, omdat de waarde van de zekerheid een minimumwaarde voor een NPL bepaalt. Kredietkopers zullen derhalve de voorkeur geven aan NPL's waarvan de zekerheden versneld buitengerechtelijk uitgewonnen kunnen worden. Dit zou op zijn beurt kredietinstellingen extra stimuleren om deze mogelijkheid te gebruiken bij het initiëren van nieuwe leningen. Bovendien zou de harmonisatie die dankzij versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden wordt gerealiseerd het ontstaan van pan-Europese NPL-beleggers bevorderen, waardoor de marktliquiditeit verder zou verbeteren.

5.1. Verder ontwikkelen van secundaire markten voor NPL's

De richtlijn zal bijdragen tot de ontwikkeling van secundaire markten voor NPL's door onnodige belemmeringen voor leningsservicing door derden en de overdracht van leningen aan leningkopers weg te nemen, met inachtneming van het acquis op het gebied van burgerlijk recht van de Unie en de regels inzake consumentenbescherming van de lidstaten.

Momenteel zijn banken niet altijd in staat hun NPL's op een effectieve of efficiënte manier te beheren. In dergelijke gevallen zullen banken minder van hun portefeuille invorderen dan anders mogelijk zou zijn. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer banken geconfronteerd worden met een groot volume aan NPL's en niet in staat zijn om hun NPL's naar behoren te servicen. Ook kunnen banken te maken krijgen met een portefeuille van NPL's waarvan de aard van de leningen buiten de kernexpertise van de banken op het gebied van invordering valt. In deze gevallen kan de beste optie zijn om ofwel de servicing van deze leningen uit te besteden aan een gespecialiseerde leningsservicier of de kredietovereenkomst te verkopen.

Om deze redenen creëert het voorstel een gemeenschappelijk geheel van regels waaraan kredietsevicers zich moeten houden om binnen de Unie grensoverschrijdend te opereren. Het voorstel voorziet in gemeenschappelijke normen om een behoorlijke bedrijfsuitoefening door en toezicht op leningkopers en kredietsevicers in de hele Unie te waarborgen en tegelijkertijd meer concurrentie mogelijk te maken door de markttoegangsregels in alle lidstaten te harmoniseren. Dit zal de toetredingskosten voor potentiële leningkopers verlagen door de toegankelijkheid van kredietsevicing te verbeteren en de kosten van kredietsevicing te verlagen. Een groter aantal kopers op de markt betekent een meer concurrerende markt, wat leidt tot hogere vraag en transactieprizen.

Met het oog op een gezonde secundaire markt voor NPL's en een solide kader voor kredietsevicers worden duidelijke regels voorgesteld om de rechten en belangen van consumenten te beschermen. Het voorstel omvat juridische waarborgen en transparantieregels en zorgt ervoor dat het niveau van consumentenbescherming niet wordt beïnvloed door de overdracht van de schuld. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de meest kwetsbare consumenten met een overmatige schuldenlast. Zo moeten kredietsevicers passende gedragslijnen invoeren voor de behandeling van kredietnemers en, indien nodig, de consument verwijzen naar schuldbemiddeling of sociale diensten.

Om mogelijke nieuwe NPL's in de context van consumentenleningen te voorkomen, wordt de lidstaten ook verzocht regels in te voeren voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van consumenten. De voorbereidende werkzaamheden inzake kredietwaardigheidsbeoordeling beoogd in het Actieplan inzake financiële diensten voor de consument²² zijn aan de gang en de Commissie zal met de lidstaten blijven samenwerken om beste praktijken en richtsnoeren voor kredietinstellingen te definiëren in verband met de beoordeling van de kredietwaardigheid van consumenten.

5.2. Efficiëntere invordering van waarde van gedekte leningen

Bovendien zal de richtlijn crediteuren met zekerheden een efficiëntere methode voor de invordering van waarde van gedekte leningen bieden via versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden. Daarmee wordt een versneld en efficiënt buitengerechtelijk uitwinningsmechanisme bedoeld dat crediteuren met zekerheden in staat stelt waarde in te vorderen via zekerheden die ondernemingen en ondernemers uitsluitend voor de dekking van leningen hebben verschaft. Dergelijke mechanismen bestaan reeds in 25 lidstaten (het toepassingsgebied van dergelijke mechanismen is bij de helft daarvan echter nog beperkt tot roerende of onroerende activa).

Het voorstel zal de banken helpen hun huidige saneringsprocessen te verbeteren en NPL's te beheren door de efficiëntie van schuldinvorderingsprocedures te verhogen via een versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden. In de meeste gevallen pakken banken hun NPL's zelf aan door via sanering waarde in te vorderen. Een groot percentage van de leningen die NPL's worden, zijn leningen die gedekt zijn door zekerheden. Hoewel banken op grond van nationale insolventie- en schuldinvorderingskaders zekerheden kunnen uitwinnen, verloopt het proces vaak traag en mist het rechtszekerheid. Intussen blijven NPL's op de balansen van banken staan, waardoor de bank aan langdurige onzekerheid blootstaat en haar middelen gebonden zijn. Hierdoor kan de bank zich niet richten op

²² COM(2017) 139.

nieuwe kredietverlening aan levensvatbare klanten. Bijgevolg omvat het voorstel een efficiënte methode aan de hand waarvan banken en andere ondernemingen die leningen mogen verstrekken via een buitengerechtelijke procedure hun financiële middelen van gedekte leningen aan zakelijke kredietnemers kunnen invorderen. Deze efficiënte buitengerechtelijke procedure zou toegankelijk zijn wanneer zowel de kredietverlener als de kredietnemer in de leningsovereenkomst vooraf een akkoord daarover hebben gesloten. Zij zal niet beschikbaar zijn voor consumentenkredieten en beoogt niet van invloed te zijn op vervroegde herstructurerings- of insolventieprocedures. Zij zal geen impact hebben op het insolventierecht van de lidstaten met betrekking tot kwesties zoals de rangorde van crediteuren bij insolventie.

Herstructurerings- en insolventieprocedures hebben voorrang op de in onderhavig voorstel vervatte versnelde buitengerechtelijke procedure voor de uitwinning van zekerheden. Om consistentie en complementariteit met het herstructureringsvoorstel te waarborgen, is het volgende beginsel van toepassing: de buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden zou slechts mogelijk zijn zolang geen schorsing van individuele tenuitvoerleggingsmaatregelen overeenkomstig het toepasselijke nationale recht van toepassing is. Het herstructureringsvoorstel voorziet er reeds in dat voor crediteuren, met inbegrip van crediteuren met zekerheden van een onderneming of een ondernemer die het voorwerp is van een herstructureringsprocedure, een schorsing van individuele tenuitvoerleggingsmaatregelen geldt. In dit geval kan de in moeilijkheden verkerende debiteur met de crediteuren over een herstructureringsplan onderhandelen en insolventie vermijden.

6. EEN TECHNISCHE BLAUWDRIK VOOR DE WIJZE WAAROP NATIONALE VERMOGENSBEHEERDERS (ASSET MANAGEMENT COMPANIES - AMC'S) KUNNEN WORDEN OPGERICHT

Als onderdeel van het pakket worden de lidstaten ook niet-bindende richtsnoeren gegeven over de wijze waarop zij desgewenst nationale AMC's kunnen oprichten in overeenstemming met de bank- en staatssteunregels van de EU. De AMC-blauwdruk biedt praktische richtsnoeren voor het vormgeven en oprichten van AMC's op nationaal niveau en bouwt daarbij, voor zover van toepassing, voort op de beste praktijken uit eerdere ervaringen in de lidstaten. De AMC's kunnen privaat of (gedeeltelijk) publiek worden ondersteund zonder dat sprake is van staatssteun als de staat kan worden geacht als een andere marktdeelnemer te handelen. De optie van een AMC die staatssteun inhoudt mag niet als de standaardoplossing worden gezien. Aangezien AMC's met een staatssteunelement als uitzonderlijke oplossing worden beschouwd, beoogt de blauwdruk echter te verduidelijken welke vorm dergelijke AMC's mogen aannemen, in overeenstemming met het EU-rechtskader, met name de BRRD, de SRMR en de staatssteunregels.

In de blauwdruk wordt een aantal gemeenschappelijke beginselen voorgesteld, zoals de relevante activagrenzen, de deelnamegrenzen, overwegingen over het activaomvangplafond, activawaarderingsregels, de geschikte kapitaalstructuur en de governance en activiteiten van de AMC. Bovendien beschrijft de blauwdruk bepaalde alternatieve maatregelen om probleemactiva aan te pakken die geen staatssteun vormen, zoals marktconforme staatsgaranties die de securitisatie van NPL's mogelijk maken. De Commissie heeft de afgelopen jaren ook andere door de lidstaten voorgestelde maatregelen voor de aanpak van

oude NPL's beoordeeld en zal dit in individuele gevallen blijven doen om ervoor te zorgen dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met de BRRD-, SRMR- en staatssteunregels.

7. EEN STERK PAKKET MET ELKAAR VERSTERKENDE MAATREGELEN

De voorstellen in onderhavig pakket versterken elkaar wederzijds en zouden op zichzelf niet zo effectief zijn. De wettelijke prudentiële achtervang zal garanderen dat kredietverliezen op toekomstige NPL's voldoende gedekt zijn, wat de afwikkeling of verkoop ervan gemakkelijker maakt. Bovenop deze effecten komt nog de stimulans om de secundaire markten voor NPL's verder te ontwikkelen, aangezien hierdoor de vraag naar NPL's concurrerender zou worden en hun marktwaarde zou stijgen. Bovendien vermindert versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden als een snel mechanisme voor de invordering van de waarde van zekerheden de kosten voor de afwikkeling van NPL's.

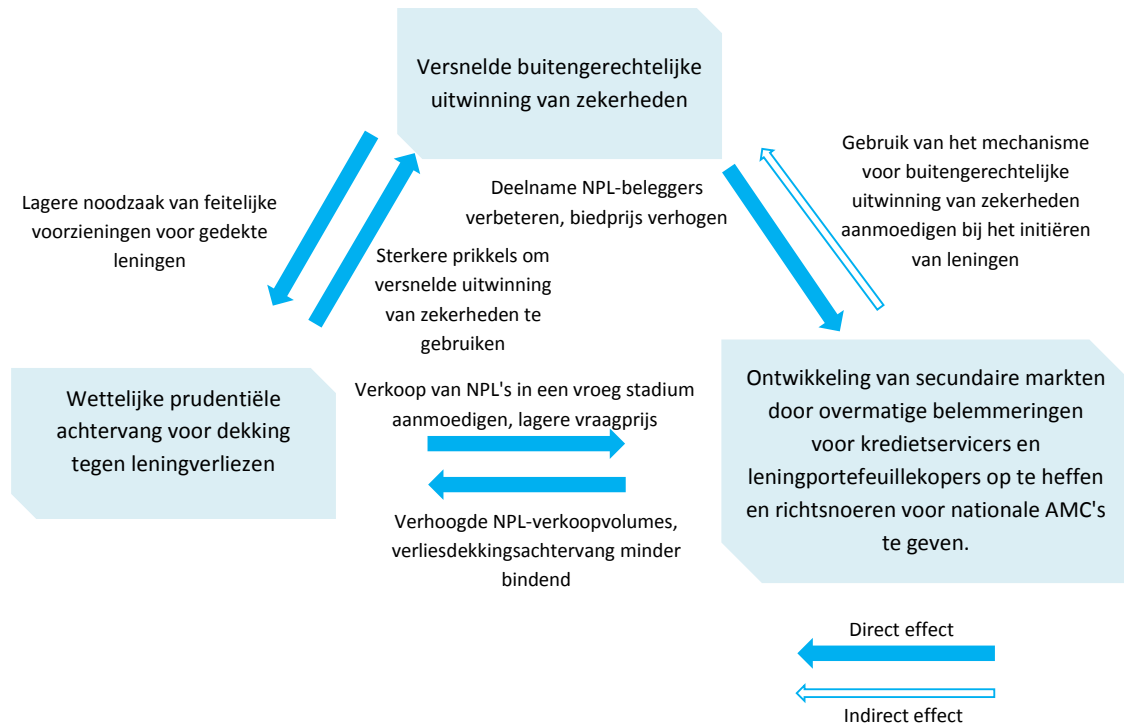
Het pakket bestrijkt een groot deel van het actieplan van de Raad. Door een combinatie van verschillende elementen creëert het pakket als geheel de juiste omgeving voor de behandeling van NPL's op de balansen van banken en voor het verminderen van het risico van toekomstige NPL-accumulatie. Verwacht wordt dat de impact ervan per lidstaat en instelling anders zal zijn. Sommige elementen zullen een sterkere impact hebben op de risicobeoordeling vooraf door banken bij het initiëren van leningen, andere zullen snelle herkenning en beter beheer van NPL's bevorderen en andere zullen de marktwaarde van dergelijke NPL's verhogen.

Meer bepaald:

- Zal het voorstel inzake prudentiële achtervangen waarborgen dat er voldoende voorzieningen voor kredietverliezen op toekomstige NPL's worden aangelegd, waardoor de afwikkeling en/of verkoop ervan gemakkelijker wordt. Deze effecten zouden worden aangevuld door meer ontwikkelde secundaire markten voor NPL's, aangezien hierdoor de vraag naar NPL's zou stijgen en hun marktwaarde zou stijgen. Dit zal banken in staat stellen om NPL's gemakkelijker te verkopen in het licht van strengere voorzieningenregels.
- AMC's zijn onder de juiste basisvoorwaarden in het verleden een nuttig instrument gebleken en blijven een nuttig onderdeel van de toolkit, ook al is het relevante rechtskader van de EU de afgelopen jaren geëvolueerd. De bruikbaarheid van AMC's neemt echter af als de secundaire markten voor NPL's niet ontwikkeld zijn, aangezien de verkoop van de leningen ervan aan derde beleggers een belangrijk instrument van een AMC is. De AMC en veel andere potentiële kredietkopers zijn in hoge mate afhankelijk van de beschikbaarheid van onafhankelijke ondernemingen om de leningen voor hun rekening te servicen en te beheren. AMC's zullen dan ook effectiever zijn als zij worden ondersteund door de wetgevingsvoorstellen die de Commissie in dit pakket indient. Omgekeerd kan een AMC, zonder verbetering van de werking van de secundaire markten voor NPL's, meer moeilijkheden ondervinden om zijn doel te realiseren.
- Voorts zou versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden als een snel mechanisme voor de invordering van zekerhedenwaarde de kosten voor de afwikkeling van NPL's verminderen en bijgevolg voor banken een hulpmiddel zijn bij het invorderen van waarde. Een dergelijk mechanisme buiten de context van procedures voor preventieve herstructurering of insolventieprocedures om zou een aanvulling

vormen op het voorstel voor een richtlijn betreffende herstructurering, tweede kans en de efficiëntie van de insolventiekaders van november 2016.

Figuur 3: NPL-pakket: Versterking van effecten tussen acties



Voorts onderzoekt de Commissie samen met de ECB en de EBA hoe verdere transparantie van NPL's en markten voor NPL's kan worden bevorderd. Daartoe moet de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens over NPL's worden verbeterd. Een idee dat in dit verband wordt onderzocht, is de ondersteuning van de ontwikkeling van NPL-informatieplatforms of kredietregisters door marktdeelnemers. De verkennende werkzaamheden zijn bijna afgerond en de gezamenlijke werkzaamheden van de Commissie, de ECB en de EBA zullen worden gepresenteerd in een speciale technische nota.²³

Tot slot zijn de vandaag door de Commissie voorgestelde initiatieven ook in hoge mate complementair aan de andere elementen van het actieplan van de Raad, met inbegrip van de voorgestelde maatregelen die door de lidstaten, toezichthoudende autoriteiten en andere EU-instellingen moeten worden genomen. Meer specifiek zullen de volgende maatregelen de maatregelen aanvullen die vandaag door de Commissie worden voorgesteld:

²³ Het beheer van NPL's zou gebaat zijn bij efficiëntere en meer voorspelbare kaders voor het afdwingen van de naleving van leningcontracten en insolventiekaders. De Commissie verricht bijgevolg momenteel een benchmarking van dergelijke regelingen om een betrouwbaar beeld te krijgen van de vertragingen waarmee banken worden geconfronteerd en de waarde die zij invorderen bij wanbetalingen van kredietnemers. Zij roept de lidstaten en de toezichthouders op nauw samen te werken om een gezonde benchmarkingmethode 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. Dit is cruciaal om de efficiëntie van het regelgevingskader in de lidstaten wat betreft insolvable debiteuren aan te tonen.

- algemene richtsnoeren voor NPL-beheer voor alle EU-banken;
- gedetailleerde richtsnoeren voor bancaire initiëring van leningen, monitoring en interne governance, waarbij met name transparantie en beoordeling van de kredietwaardigheid van kredietnemers aan bod komen;
- macroprudentiële benaderingen om het ontstaan van systeembrede NPL-problemen te voorkomen, rekening houdend met de potentiële procycliciteit en implicaties voor de financiële stabiliteit van NPL-beleidsmaatregelen; en
- informatievereisten met betrekking tot de kwaliteit van activa van banken en NPL's.

De acties van de Commissie, de ECB, de EBA en het Europees Comité voor systeemrisico's zullen belangrijke synergieën creëren. De voorgestelde wettelijke minimumdekkingsvereisten zouden het management van banken sterk stimuleren om de accumulatie van NPL's in de toekomst te voorkomen door een beter NPL-beheer en sterkere leninginitiatiepraktijken. Dit zal de verwachte effecten van de lopende werkzaamheden van de ECB en de EBA met betrekking tot het initiëren van leningen door banken, NPL-beheer, monitoring en interne governance versterken. Werkzaamheden op het gebied van NPL-informatie- en -marktinfrastructuur zouden de werking van secundaire markten voor NPL's verder verbeteren.

8. CONCLUSIES

Algemeen genomen is reeds significante vooruitgang geboekt bij het verminderen van risico's in de banksector in de EU. In het verlengde daarvan blijft ook het percentage NPL's in de Unie verder dalen. Ondanks deze positieve trend blijven NPL's voor verschillende lidstaten en voor de Unie als geheel een belangrijke uitdaging vormen.

Het versnellen van de huidige trends van NPL-vermindering en het voorkomen dat nieuwe NPL's worden opgebouwd, is een belangrijke stap naar voltooiing van de bankenunie. Hoewel het toezicht van de ECB op grote en systeembanken (gemeenschappelijk toezichtsmechanisme) en de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad nu operationeel zijn, blijft de bankenunie onvolledig. De belangrijkste bouwstenen van de prudentiële en afwikkelingskaders na de crisis zijn aanwezig of bijna voltooid en de risico's in de banksector van de eurozone zijn significant verminderd. Dit betekent dat het tijd is om de twee ontbrekende elementen van de bankenunie in te voeren: een gemeenschappelijk budgettair achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en het Europees depositoverzekeringstelsel. Binnen een onvolledige bankenunie zal de banksector langs nationale lijnen gefragmenteerd blijven en bijgevolg niet de economische voordelen en grotere stabiliteit van een meer geïntegreerde sector opleveren.

Het vandaag gelanceerde uitgebreide pakket is een belangrijke stap in de aanpak van deze uitdaging. Dit uitvoeringstempo van alle beoogde maatregelen 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 te verminderen als een eventuele accumulatie ervan in de toekomst te voorkomen.

Hoewel de individuele banken en de betrokken lidstaten hun inspanningen in een voortdurend tempo moeten voortzetten, moet ook het gezamenlijk optreden van de Commissie en andere EU-instellingen, waaronder de ECB, worden voortgezet. Het vandaag

samen met deze Mededeling gepresenteerde pakket wetgevende en niet-wetgevende maatregelen vormt een kritiek onderdeel van deze werkzaamheden. De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad dan ook op snel vooruitgang te boeken op dit belangrijke gebied, teneinde de lopende gezamenlijke inspanningen ter vermindering van de risico's in de Europese banksector te ondersteunen. Tegelijkertijd moeten de in behandeling zijnde wetgevingsmaatregelen inzake risicovermindering - het bankenpakket van november 2016²⁴ - en bedrijfsherstructurerings- en insolventierecht de hoogste politieke prioriteit krijgen en zo snel mogelijk worden goedgekeurd. De Commissie staat klaar om hiertoe met de medewetgevers samen te werken.

²⁴http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_nl.htm.