



Brussel, 16.12.2020
COM(2020) 822 final

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

Aanpak van niet-renderende leningen in de nasleep van de COVID-19-pandemie

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

Aanpak van niet-renderende leningen in de nasleep van de COVID-19-pandemie

INLEIDING

De COVID-19-pandemie heeft in de EU en wereldwijd geleid tot een scherpe economische neergang. Om huishoudens en bedrijven te beschermen tegen de impact daarvan, hebben de regelgevende instanties en toezichthouders van de EU maatregelen genomen ter ondersteuning van het onmiddellijke vermogen van banken om leningen te blijven verstrekken en verliezen als gevolg van de pandemie te absorberen. Met name het COVID-19-bankenpakket van de Commissie, met daarin een interpretatieve mededeling over de boekhoudkundige en prudentiële kaders van de Unie (ondersteuning van bedrijven en huishoudens in tijden van COVID-19)¹, en gerichte quick-fixwijzigingen² in de prudentiële bankregels van de EU (de verordening kapitaalvereisten (VKV)³) moest ervoor zorgen dat banken gedurende de meest acute fase van de crisis leningen aan huishoudens en bedrijven konden blijven verstrekken. Banken zijn vandaag in feite een deel van de oplossing dankzij hun sterke kapitaalpositie na de ingrijpende hervormingen die na de financiële crisis van 2008 werd doorgevoerd. **De lidstaten hebben ook doortastende maatregelen getroffen, met steunregelingen om de liquiditeitsproblemen van huishoudens en bedrijven te verlichten.** Deze regelingen omvatten doorgaans overheidsgarantieregelingen en/of betalingsuitstel (“moratoria”). Met deze maatregelen krijgen kredietnemers met tijdelijke liquiditeitsproblemen steun en wordt een toename van niet-renderende leningen (*non-performing loans* — NPL’s) voorkomen. In dit kader heeft de Europese Bankautoriteit (EBA) onlangs besloten haar richtsnoeren over bij wet of anderszins vastgestelde moratoria te reactiveren⁴. De Commissie heeft ook een tijdelijke kaderregeling vastgesteld zodat de lidstaten de door de staatssteunregels geboden flexibiliteit volledig kunnen benutten om de economie te ondersteunen in de context van de uitbraak van COVID-19.

De financiële gezondheid van de bankensector in de EU blijft sterk na de aanvankelijke economische en financiële schok als gevolg van COVID-19, maar de risico’s worden naar beneden bijgesteld. In het tweede kwartaal van 2020 bedroeg de gemiddelde tier 1-kapitaalratio voor alle banken in de EU 16,4 %, en bedroeg het

¹ COM(2020) 169 final.

² Deze wijzigingen traden op 26 juni 2020 in werking, op tijd voor de financiële verslaglegging van banken over het tweede kwartaal. Zie Verordening (EU) 2020/873 betreffende bepaalde aanpassingen in respons op de COVID-19-pandemie (PB L 204 van 26.6.2020, blz. 4).

³ Verordening (EU) nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

⁴ Zie <https://eba.europa.eu/eba-reactivates-its-guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria>.

gemiddelde percentage niet-renderende leningen 2,8 %. De liquiditeitsdekkingsratio voor belangrijke financiële instellingen bedroeg een comfortabele 165,5 %. Ondanks uitgebreide steunmaatregelen op het niveau van de EU en de lidstaten heeft de pandemie de economie echter hard getroffen, en verkeren alle lidstaten nu in een recessie⁵. Banken worden blootgesteld aan ondernemingen en particulieren die financieel kwetsbaarder zijn geworden, met name kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) waarvan de inkomsten- en financieringsbronnen minder gediversifieerd zijn, en specifieke sectoren (b.v. vervoer, toerisme en horeca). Het is daarom van vitaal belang de situatie en mogelijke risico's voor de financiële stabiliteit nauwlettend te volgen en te zorgen dat banken een constructieve rol kunnen blijven spelen in het herstel na de economische neergang. Verdere structurele maatregelen kunnen nodig zijn om te voorkomen dat niet-renderende leningen op middellange termijn worden geaccumuleerd op de balansen van banken. De Commissie beveelt aan dat financiële instellingen, toezichthouders en beleidsmakers op het niveau van de Unie en de lidstaten gezamenlijk resoluut actie ondernemen om de paraatheid van het financiële stelsel te vergroten en zo de financiële stabiliteit en het economisch herstel te ondersteunen.

Een cruciale les uit de vorige economische crisis is dat zo vroeg mogelijk moet worden voorkomen dat niet-renderende leningen zich opnieuw gaan opstapelen op de balansen van banken. Daarom organiseerde de Commissie in september 2020 een rondetafelgesprek met publieke en private belanghebbenden over de aanpak van niet-renderende leningen in de nasleep van de COVID-19-pandemie om te bespreken uit welke elementen een doeltreffende strategie zou kunnen bestaan. Op basis van de gedachtewisselingen meent de Commissie dat een doeltreffende strategie gericht moet zijn op een mix van complementaire beleidsmaatregelen om: i) secundaire markten voor probleemactiva verder te ontwikkelen⁶, zodat niet-renderende leningen van de balans van de banken kunnen worden afgevoerd en tegelijk de debiteuren afdoende worden beschermd; en ii) de insolventie-, schuldinvorderings- en schuldherstructureringsstelsels te hervormen zodat een passend evenwicht ontstaat tussen crediteuren en debiteuren.

Secundaire markten en insolventiekaders waren al een belangrijk onderdeel van het actieplan van de Raad van 2017 inzake niet-renderende leningen⁷. Ondanks aanzienlijke vooruitgang bij de uitvoering zijn belangrijke maatregelen, zoals met name het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake kredietsevicers, kredietkopers en de uitwinning van zekerheden⁸, nog niet goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad. Bovendien kan de faciliteit voor herstel en veerkracht substantiële ondersteuning verlenen voor hervormingen die gericht zijn op de vermindering van NPL's, met name ter verbetering van de insolventie-, justitiële en administratieve kaders die de efficiënte afwikkeling van NPL's ondersteunen. Tot slot moeten banken zo veel mogelijk worden gestimuleerd om proactief tewerk te gaan en in een vroeg stadium constructieve betrekkingen aan te gaan met hun debiteuren. De Commissie zal de lidstaten via het instrument voor technische ondersteuning⁹ verder ondersteunen, met name bij het opstellen van hun nationale kader en

⁵ Economische najaarsprognose 2020 van de Europese Commissie.

Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_2021.

⁶ Hiertoe moeten de nodige maatregelen worden genomen op het niveau van de lidstaten en van de Unie.

⁷ Raad Ecofin "Actieplan inzake niet-renderende leningen in Europa", juli 2017.

⁸ COM(2018) 135 final - 2018/063 (COD).

⁹ COM(2020) 409 final.

het versterken van de capaciteit van de toezichthouders om het hoofd te bieden aan het toenemende volume NPL's.

Voortbouwend op het actieplan van de Raad van 2017 zijn verdere gerichte maatregelen nodig om te voorkomen dat NPL's zich op middellange termijn opstapelen als gevolg van de COVID-19-pandemie. In deze mededeling stelt de Commissie daarom een reeks nieuwe maatregelen voor om de komende stromen NPL's te helpen aanpakken.

Aangezien er nog steeds grote onzekerheid bestaat over de economische vooruitzichten in het kader van COVID-19, moet de balans worden opgemaakt van de bredere beleidsinstrumenten om voorbereid te zijn op mogelijke problemen met individuele banken. Daarom biedt deze mededeling, voortbouwend op de blauwdruk van de Commissie voor de oprichting van Asset Management Companies (AMC's)¹⁰, een kader waarbinnen de lidstaten waar nodig de economische gevolgen van COVID-19 kunnen aanpakken. Dat omvat onder meer hoe voorzorgsmaatregelen, in overeenstemming met de kaders van de Unie voor herstel van banken en staatssteun, kunnen worden gebruikt om de gevolgen van COVID-19 voor de economie aan te pakken, als aanvulling op de budgettaire steunmaatregelen die de lidstaten in verschillende mate hebben uitgerold om getroffen bedrijven te helpen.

Bij het aanpakken van NPL's is het belangrijk ervoor te zorgen dat consumenten, en met name kwetsbare kredietnemers, naar behoren worden beschermd. Een van de reeds door de Commissie voorgestelde maatregelen, met name met betrekking tot de markt voor kredietsevicers en kredietkopers, is dat een overdracht van een lening aan een andere belegger de bescherming zou waarborgen die de getroffen kredietnemers met de oorspronkelijke leningverstrekken bank waren overeengekomen¹¹. De Commissie is ook ingenomen met de "beste praktijken" die zijn overeengekomen door de financiële sector en consumenten- en bedrijfsorganisaties, waarin wordt uiteengezet hoe verschillende marktdeelnemers tijdens de crisis burgers en bedrijven kunnen ondersteunen¹². Als vervolg op deze overeenkomst is de Commissie voornemens een nieuwe rondetafel te organiseren om de balans op te maken van de hulpmaatregelen die tijdens de eerste golf van de pandemie in de lidstaten zijn aangeboden, en om te bespreken in hoeverre de beste praktijken ter plaatse zijn toegepast en of zij nuttig zijn gebleken om consumenten en bedrijven te helpen gebruik te maken van de nationale hulpmaatregelen. Bij het nemen van

¹⁰ SWD(2018) 72 final. Dit document maakte deel uit van het maatregelenpakket van de Commissie ter uitvoering van de elementen van het actieplan 2017 van de Raad die onder haar bevoegdheid vallen. Het werd gezamenlijk opgesteld door de Commissie, de Europese Centrale Bank (ECB), de Europese Bankautoriteit (EBA) en de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR). Het verduidelijkt welke de belangrijkste succesfactoren zijn en welke vorm deze door de staat gesteunde AMC's zouden mogen aannemen, in overeenstemming met het wetgevingskader van de EU, met name de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, die volledig van kracht zijn en gericht zijn op het beperken van overheidsinterventies en staatssteunregels.

¹¹ Zie COM(2018) 135 final.

¹² "Best practices in relation to relief measures offered to consumers and businesses in the context of the COVID-19 crisis", 14 juli 2020.

Zie https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf.

aanvullende maatregelen in de toekomst zal de Commissie een eerlijke, robuuste en consequent gehandhaafde regeling voor consumentenbescherming aanhouden.

Om ervoor te zorgen dat de in deze mededeling uiteengezette strategie doeltreffend wordt uitgevoerd, zal de Commissie een adviespanel voor niet-renderende leningen oprichten dat bestaat uit relevante belanghebbenden uit de sector en consumentenorganisaties. Dit panel zal de Commissie ondersteunen bij de uitvoering van de voorgestelde acties. Het panel heeft tot taak de Commissie te adviseren over toekomstige voorstellen.

1. RECENTE ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN NIET-RENDERENDE LENINGEN

Na een geleidelijke verbetering in de afgelopen jaren is de trend van de NPL-ratio's in de EU enigszins omgekeerd als gevolg van de COVID-19-pandemie. Voornamelijk als gevolg van een daling van de verkoop en herstructurering van NPL's en van nieuwe wanbetalingen blijkt uit de meest recente cijfers dat de bruto NPL-ratio voor alle banken in de EU voor het eerst is gestegen tot 2,9 % in het eerste kwartaal van 2020, komende van 2,6 % in het vierde kwartaal van 2019 (zie figuur 1). Hiermee kwam een einde aan de algemene neerwaartse trend sinds het vierde kwartaal van 2014. In het tweede kwartaal van 2020 bedroeg de gemiddelde NPL-ratio voor alle EU-banken 2,8 %. Wat **belangrijke instellingen betreft**¹³ is de situatie enigszins anders, aangezien de NPL-ratio in de EU in het tweede kwartaal van 2020 2,94 % bedroeg, iets minder dan de 3,05 % van het eerste kwartaal van 2020 en de 3,22 % van het vierde kwartaal van 2019. Het **voorzieningspercentage**¹⁴ verbeterde aanzienlijk tot 63,4 % in het tweede kwartaal van 2020, 1,6 procentpunt meer op kwartaalbasis en 4,5 procentpunt meer op jaarbasis. Het **absolute bedrag aan NPL's** (brutowaarde) voor alle banken in de EU bedraagt 588 miljard EUR (tweede kwartaal 2020), tegenover 585 miljard EUR in het eerste kwartaal van 2020 en 646 miljard EUR in het vierde kwartaal van 2019.¹⁵ Uit tabel 1 blijkt dat **de situatie tussen de lidstaten nog steeds aanzienlijk verschilt.**

De meeste lidstaten zien de jongste jaren bemoedigende vooruitgang dankzij een combinatie van economische groei en vastberaden acties door banken, toezichthouders en beleidsmakers. Hierdoor werd de vermindering van NPL-volumes en NPL-ratio's vergemakkelijkt. Bovendien is de Commissie constructief blijven samenwerken met de lidstaten om case-specifieke oplossingen voor banken mogelijk te maken in het kader van de staatssteunregels van de Unie en de crisisbeheersregels van de bankenunie.

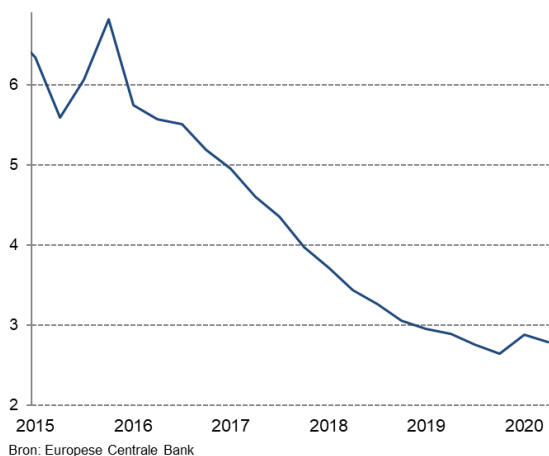
¹³ Kredietinstellingen die onder rechtstreeks toezicht van de ECB staan.

¹⁴ Uit deze ratio blijkt de omvang van de middelen die een bank opzij heeft gezet om de verliezen op leningen te dekken. Bron: ECB. Omdat geen gegevens over voorzieningen voor leningen beschikbaar zijn, is het voorzieningspercentage voor de EU berekend door bijzondere waardeverminderingen en NPL's voor alle schuldinstrumenten (leningen en schuldtitels) in aanmerking te nemen.

¹⁵ Bron: ECB.

Figuur 1: NPL-ratio in de EU

EU totaal bruto niet-renderende leningen en voorschotten,
in % totale brutoleningen en voorschotten, gegevens per einde kwartaal



Het is echter belangrijk te erkennen dat een vrij robuust economisch klimaat de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan het aanpakken van NPL's in meerdere lidstaten. De jongste maanden is de daling van het aantal NPL's afgenomen of gestopt als gevolg van de pandemie en de bijbehorende lockdownmaatregelen. Uit beschikbare analyses blijkt dat de terugbetalingscapaciteit op bepaalde punten zorgwekkend is, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen en een aantal sectoren die bijzonder getroffen zijn door de pandemie¹⁶. Op dit moment hebben de maatregelen die op nationaal niveau in reactie op de crisis zijn genomen, voorkomen dat op grotere schaal wanbetalingen bij leningen plaatsvinden. Dit heeft bijgedragen tot het indammen van de toename van NPL's. Er bestaat echter onzekerheid over de vraag hoe de afbouw van de maatregelen die zijn genomen om de crisis in te perken, kredietnemers en hun banken zullen beïnvloeden. Niet alleen hebben banken in verschillende lidstaten bescherming tegen COVID-19-verliezen gekregen door het ruime gebruik van bedrijfsondersteuningsprogramma's, zij vormen ook de eerste verdedigingslinie in de landen die dergelijke programma's niet hebben ingevoerd (of slechts kleinere programma's hebben ingevoerd).

¹⁶ "The EU banking sector: First insights into the COVID-19 impacts", thematische nota EBA/REP/2020/17 van de EBA, <https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks>.

Tabel 1: NPL's en voorzieningen van de lidstaten¹⁷

	Bruto NPL's en voorschotten (%) (% van totale brutoleningen en voorschotten)		NPL's particuliere sector* (% van leningen particuliere sector)		Totaal voorzieningen verlies (leningen)** (% van totaal dubieuze en niet-renderende leningen)	
	2020K2	2019K2	2020K2	2019K2	2020K2	2019K2
Oostenrijk	2,0	2,3	2,8	3,1	76,5	69,6
België	2,1	2,0	2,8	2,7	58,4	53,7
Bulgarije	6,7	6,9	10,0	10,5	60,6	61,2
Kroatië	5,3	6,9	8,3	10,3	86,7	74,2
Cyprus	14,5	19,5	23,3	33,5	55,4	53,2
Tsjechië	1,6	1,8	3,0	3,4	82,2	69,0
Denemarken	2,0	1,9	2,4	2,2	45,4	42,1
Estland	2,1	1,8	2,1	2,3	55,7	42,4
Finland	1,5	1,4	-	-	42,6	34,0
Frankrijk	2,3	2,6	3,4	3,6	66,2	64,8
Duitsland	1,2	1,3	2,0	2,0	89,0	85,3
Griekenland	30,9	39,6	37,0	43,8	47,8	49,7
Hongarije	4,0	5,0	5,6	6,5	-	84,1
Ierland	3,5	4,2	6,0	6,8	54,9	37,0
Italië	6,3	8,1	8,2	10,6	59,8	58,5
Letland	5,3	5,4	5,6	7,5	41,0	38,8
Litouwen	2,7	2,2	2,8	3,0	47,3	36,4
Luxemburg	0,6	0,7	1,8	2,0	55,8	52,0
Malta	3,4	3,1	-	-	50,5	49,3
Nederland	1,9	1,8	2,8	2,4	40,1	31,6
Polen	6,2	6,2	6,7	6,7	74,0	70,4
Portugal	5,5	8,3	6,6	9,2	66,4	59,2
Roemenië	4,4	4,8	5,9	6,5	93,0	83,6
Slowakije	2,9	3,1	3,2	3,4	92,9	89,0
Slovenië	3,2	4,5	4,5	5,9	80,1	74,6
Spanje	2,9	3,4	4,0	4,4	69,4	63,8
Zweden	1,0	1,1	1,3	-	32,2	-
Europese Unie	2,8	2,9	-	-	63,4	58,9

Bron: ECB. Berekeningen door de Europese Commissie.

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

* Sectorspecifieke gegevens zijn niet beschikbaar voor de EU, Finland, Malta (nl. voor tweede kwartaal 2019 en tweede kwartaal 2020) en Zweden (nl. voor tweede kwartaal 2019). Voor Bulgarije, Duitsland en Hongarije zijn alleen sectorspecifieke gegevens (nl. totale blootstelling aan huishoudens en niet-financiële vennootschappen) beschikbaar in boekwaarde.

** Gegevens voor de voorziening van leningen zijn niet beschikbaar voor Zweden (nl. voor tweede kwartaal 2019) en voor Bulgarije, Duitsland, Hongarije en de EU. In deze gevallen zijn de cijfers gebaseerd op bijzondere waardeverminderingen voor alle schuldinstrumenten (namelijk leningen en schuldbewijzen). Gegevens zijn niet beschikbaar voor Hongarije (nl. voor tweede kwartaal 2020).

Nu het economische klimaat een scherpe neergang kent, is het van cruciaal belang dat de lidstaten doortastende beleidsmaatregelen nemen en problemen met nationale insolventiekaders aanpakken, zodat banken in staat zijn de komende stroom van nieuwe NPL's te beheren. Zo kunnen NPL's op de meest doortastende manier worden aangepakt en kan een hernieuwde opbouw van NPL's op de balansen van banken worden verhinderd. Hiervoor blijft de correcte erkenning en het correcte beheer van NPL's door banken van belang¹⁸. Hoe eerder banken potentiële NPL's identificeren en er voorzieningen voor opbouwen, hoe sneller en soepeler het proces van afwikkeling van NPL's zal verlopen, zodat schadelijke overloopeffecten in de toekomst zullen worden voorkomen. Banken moeten ook worden aangemoedigd om schuldenproblemen vroegtijdig op te sporen en proactief met hun debiteuren op te treden via tijdige en passende herstructurering indien nodig. Specifiek met betrekking tot bedrijven moet van banken worden verwacht dat zij capaciteit ontwikkelen om veranderingen in hun schuldaflodingscapaciteit onmiddellijk te beoordelen en een onderscheid te maken tussen liquiditeits- en solvabiliteitsbehoeften.

2. UITBOUW VAN SECUNDAIRE MARKTEN VOOR PROBLEEMACTIVA

Een diepe en liquide secundaire markt voor probleemactiva zou banken de mogelijkheid bieden hun NPL's te verminderen door ze aan derde beleggers te verkopen. Dit zou banken helpen zich op hun kernactiviteiten te focussen door op de bankbalansen ruimte vrij te maken voor nieuwe leningen, zodat zij het economisch herstel kunnen financieren. Vlottere toegang tot en deelname aan de markt moeten worden aangemoedigd, met name voor kleinere verkopers en kopers die van cruciaal belang kunnen zijn voor de afwikkeling van NPL's op lokaal niveau.

Een cruciale stap daarbij is om snel overeenstemming te bereiken over het in maart 2018 aangenomen voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake kredietsevicers, kredietkopers en de uitwinning van zekerheden¹⁹. Dit voorstel heeft tot doel de markten open te stellen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de bescherming van de debiteur op de interne markt in geval van verkoop van de lening niet wordt verzwakt ten opzichte van de bescherming die de oorspronkelijke kredietverlenende bank bood. Zo wordt gewaarborgd dat de verplichtingen op het gebied van consumentenbescherming worden nageleefd ongeacht hoe NPL's worden afgewikkeld. De Raad bereikte een onderhandelingsmandaat over het voorstel, maar het Europees Parlement is nog niet klaar om de interinstitutionele onderhandelingen te beginnen.

Om te voorkomen dat NPL's zich opnieuw opstapelen op de balansen van banken over een langere periode, heeft de Commissie ook gerichte verbeteringen voorgesteld van het securitisatiekader voor niet-renderende blootstellingen (NPE's²⁰) van banken.²¹ De Commissie is ingenomen met het akkoord dat de medewetgevers in december 2020 hebben bereikt. Deze verbeteringen zullen cruciale steun bieden bij het aanpakken van de gevolgen

¹⁸ Zie de richtsnoeren van EBA "Guidelines on management of non-performing and forborne exposures", EBA/GL/2018/06.

¹⁹ COM (2018) 0135 final – 2018/063 (COD).

²⁰ NPL's maken deel uit van een bredere reeks NPE's. Behalve leningen kunnen dergelijke blootstellingen bijvoorbeeld andere schuldinstrumenten omvatten zoals een schuldbewijs, een voorschot en een direct opvraagbaar deposito.

²¹ COM(2020) 282 final en COM(2020) 283 final.

van de COVID-19-crisis. Door bestaande regelgevingsbelemmeringen weg te werken en het securitisatiekader te wijzigen om tegemoet te komen aan de bijzondere kenmerken van NPE's, daarbij de hoogste prudentiële normen hanterend, zullen banken in ruimere mate van dit instrument kunnen gebruikmaken om hun balansen vrij te houden van NPE's.

2.1. Betere kwaliteit en vergelijkbaarheid van gegevens

Een verdere verbetering van de kwaliteit en vergelijkbaarheid van gegevens over NPL's zou een belangrijke maatregel zijn bij de ontwikkeling van secundaire markten voor dergelijke NPL's. De gegevenstemplates die de EBA in 2017 heeft ontwikkeld, vormen een goed uitgangspunt voor een gemeenschappelijke gegevensverzameling voor NPL-transacties in de EU, die financiële due diligence en de waardering van NPL-transacties te vergemakkelijkt. Deze templates zijn bedoeld om informatie-asymmetrieën in de NPL-markten in de EU te verminderen en kunnen een uitgangspunt zijn voor een gemeenschappelijke gegevensstandaard voor transacties, zodat NPL's kunnen worden vergeleken, ook tussen rechtsgebieden.

Aangezien het gaat om complexe en vrijwillig te hanteren templates, worden zij echter nog niet op grote schaal door de marktdeelnemers gebruikt, waardoor het belangrijk is te onderzoeken hoe het gebruik ervan kan worden uitgebreid. **De Commissie streeft er daarom naar om de EBA begin 2021 opdracht te geven de templates te herzien op basis van een raadpleging van marktdeelnemers, zowel aan de kant van de koper als van de verkoper, die in de loop van 2021 zal plaatsvinden.** Met deze herziening moet worden getracht een beter onderscheid te maken tussen kritieke en niet-kritieke gegevens op basis van praktische ervaringen met eerdere NPL-transacties, en moet worden tegemoetgekomen aan de behoeften van kopers terwijl rekening moet worden gehouden met bestaande gegevens en kosten voor gegevensverwerking voor verkopers. Dit bleek duidelijk uit de besprekingen met belanghebbenden tijdens de rondetafel van de Commissie over NPL's in september 2020. De algemene timing van dat initiatief zou afhangen van de goedkeuring van de voorgestelde richtlijn inzake kredietserviciers en kredietkopers, waardoor het herziene, evenrediger en eenvoudiger gegevensmodel van de EBA zou kunnen worden omgezet in technische uitvoeringsnormen.

Om het gebruik van de template door marktdeelnemers uit te breiden en daarbij de vergelijkbaarheid en kwaliteit van de gegevens te verbeteren, zou de template verplicht kunnen worden, in eerste instantie enkel voor nieuwe NPL's, dus voor leningen die na een specifieke afsluitdatum niet-renderend worden. De gegevensnorm zou verplicht zijn, maar er zou enige flexibiliteit kunnen zijn met betrekking tot de gegevensvelden die moeten worden ingevuld. In die zin zou de EBA advies kunnen geven over welke informatie als cruciaal wordt beschouwd, na overleg met de belanghebbenden. Bovendien mogen banken niet worden gestraft als zij niet beschikken over niet-essentiële gegevens. Bijgevolg zou de secundaire markt voor NPL's het best kunnen worden ondersteund door het gebruik van de template verplicht te stellen maar aanbieders van gegevens de mogelijkheid te bieden om een optie zonder gegevens te gebruiken, waar nodig en voor specifieke niet-essentiële gegevensvelden.

2.2. Gegevensinfrastructuur

Om te transparantie van de markt op granulair niveau te vergroten, acht de Commissie het zinvol om op EU-niveau een centrale datahub op te zetten. Een dergelijke hub zou fungeren als data repository ter ondersteuning van de NPL-markt en zou een uitgebreide elektronische databank beheren (die regelmatig wordt bijgewerkt), de informatie beoordelen en markttoegang bieden aan marktdeelnemers, met name kredietverkopers, kredietkopers, kredietservicers, NPL-verkopers en particuliere NPL-platforms. De hub zou een platform bieden voor samenwerking en coördinatie met een pan-Europees toepassingsgebied²². De hub zou kunnen helpen een gemeenschappelijke gegevensnorm vast te stellen (door het gebruik van de EBA-template als norm voor NPL-transacties te doen toenemen), gegevenskwaliteitscontroles en geautomatiseerde validatie aan te bieden, en verkopers te helpen bij de voorbereiding van hun gegevens voor rapportage.

Op basis van een openbare raadpleging, die in de eerste helft van 2021 zou plaatsvinden, zal de Commissie meerdere alternatieven onderzoeken voor de oprichting van een datahub op Europees niveau en de beste koers bepalen. Een van de opties zou kunnen zijn om de datahub op te zetten door het mandaat van het bestaande European DataWarehouse (ED) uit te breiden²³.

De datahub op Europees niveau zou geanonimiseerde gegevens over NPL-transacties die hebben plaatsgevonden, verzamelen en opslaan en dergelijke posttransactionele details en verkoopprijzen aan marktdeelnemers verstrekken²⁴. Dit zou marktdeelnemers in staat stellen transacties te vergelijken en systematisch inzicht te verwerven in de feitelijke prijsstelling van activa en marktliquiditeit. De datahub kan ook informatie verstrekken over beleggers, hun voorkeuren en profielen, net als algemene informatie over gerechtelijke procedures.

Afgezien van informatie over transacties zelf zou door NPL-kopers verstrekte posttransactionele informatie over de cashflow door beschikking voor de aangekochte activa cruciale inzichten kunnen opleveren op de markt voor NPL's²⁵. Prestatiegegevens zijn essentiële informatie waarover beleggers momenteel niet publiekelijk beschikken op de markt. Met name informatie over invorderings- en kostenkasstromen zouden het besluitvormingsproces van die in soortgelijke activa geïnteresseerde beleggers ondersteunen en hen helpen bij het bepalen van de prijzen die zij bereid zijn te betalen en

²² Er zou voor worden gezorgd dat deze samenwerking/coördinatie voldoet aan de EU-antitrustregels, met name wat de uitwisseling van vertrouwelijke informatie betreft.

²³ Het European DataWarehouse (ED) is een onderdeel van het door de ECB opgezette Loan-Level Initiative voor door activa gedekte effecten (ABS). Het biedt een gecentraliseerd securitisatieregister voor de verzameling, validering en verspreiding van gedetailleerde, gestandaardiseerde en activaklassenspecifieke loan-levelgegevens voor portefeuilles van ABS en particuliere globale leningen (whole loan) in Europa. Het slaat gegevens op het niveau van leningen op, evenals bijhorende documentatie voor beleggers en andere marktdeelnemers. Het heeft een strikt gericht mandaat en mag niet concurreren met zijn belanghebbenden, voornamelijk Europese banken.

²⁴ In een later stadium zou kunnen worden onderzocht onder welke omstandigheden banken (en andere gegevensbezitters) zich gemakkelijk voelen om ook pretransactionele informatie over NPL's te delen.

²⁵ Lopende workoutgegevens kunnen worden gedeeld in de vorm van de NPL-gegevenstemplate van de EBA of de NPL-securitisatietemplate van de ESMA. Deze portefeuilles kunnen op dezelfde wijze worden gerapporteerd als securitisatieportefeuilles, waarvoor slechts een zeer beperkte aanpassing van de bestaande gegevensinfrastructuur nodig is.

zouden de onzekerheid verminderen. De stimulans voor NPL-kopers om deze informatie achteraf in te dienen zou vooral het vooruitzicht zijn dat zij aan de andere kant toegang krijgen, zodat zij inzicht krijgen in de prestaties bij de afwikkeling van vergelijkbare activa. Dit zou een benchmark vormen en hun ramingen van eerlijke prijzen/biedingen bij toekomstige transacties verbeteren.

Op deze manier meer transparantie bieden zou van cruciaal belang zijn om prijsvorming te ondersteunen en daardoor de markten efficiënter te maken. Dit zou de vaak hoge spread tussen bied- en laatprijzen helpen verkleinen, die een materiële belemmering blijft waardoor veel transacties niet worden uitgevoerd. Banken, kredietsevicers, AMC's en potentiële kredietkopers zouden met de datahub informatie uitwisselen over transacties en over de posttransactionele prestaties van activa. In ruil daarvoor zouden deze gegevensverstrekkers toegang krijgen tot de pool van geanonimiseerde gegevens en tot de analytische diensten die door de datahub worden aangeboden. Dat is van belang omdat belanghebbenden doorgaans gegevens verstrekken/delen zodat zij toegang kunnen krijgen tot de andere kant. Als dergelijke posttransactionele gegevens op één locatie kunnen worden geconsolideerd, zou dit probleem voor de secundaire markt worden beperkt. Gedetailleerde gegevens over terugvorderingspercentages en timing van het herschikkingsproces per activaklasse, juridische procedure en rechtsgebied zouden investeerders zeker helpen hun activiteiten in de hele EU uit te breiden. Uit bestaande initiatieven voor het samenbrengen van gegevens blijkt de behoefte aan aanvullende workoutgegevens. De datahub kan bijgevolg een belangrijk marktinstrument bieden door meer transparantie en informatie over NPL's op de secundaire markt te verschaffen. Dit initiatief moet in overeenstemming zijn met de algemene verordening gegevensbescherming (AVG/GDPR) van de EU en moet garanderen dat de door derde partijen verstrekte informatie alleen wordt gebruikt om de secundaire NPL-markt te ondersteunen en niet om gegevens over de balansen van banken in te zamelen voor andere doeleinden (bv. fusies en overnames)²⁶.

2.3. Bestaande gegevensbronnen inzetten

Marktdeelnemers kunnen actiever en efficiënter zijn als zij meer en betere gegevens krijgen. Anoniem gemaakte gegevens kunnen, als zij granulair genoeg zijn, worden gebruikt om nuttige aggregaten af te leiden naast de geaggregeerde informatie die banken reeds hebben verstrekt op basis van de openbaarmakingen uit hoofde van de derde pijler²⁷ aan de hand van de door de EBA ontwikkelde normen. Om de middelen te optimaliseren zou de rapportage nuttig kunnen worden geïntegreerd in het bestaande EBA-gegevenspuntenmodel en worden ontwikkeld in nauwe samenwerking met de bevoegde autoriteiten.

Er bestaat in feite al een heel aantal gegevensbronnen die de basis zouden kunnen vormen voor periodieke verslagen over geaggregeerde informatie die beschikbaar zou

²⁶ Deze gegevens moeten ook anoniem worden gemaakt in de zin van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG/GDPR). Overweging 26 van de AVG verduidelijkt wanneer gegevens als anoniem kunnen worden beschouwd.

²⁷ In de derde pijler van Bazel II wordt een uitgebreide reeks openbaarmakingsvereisten bepaald waarmee wordt getracht de marktdeelnemers voldoende informatie te verschaffen om de materiële risico's en de kapitaaltoereikendheid van een internationaal actieve bank te beoordelen.

worden gesteld aan secundaire marktdeelnemers. De entiteiten die de informatie verzamelen en opslaan, zouden zorgen voor rapportage, zodat bijkomende rapportagelast voor bijvoorbeeld banken wordt vermeden. De Commissie zou begin 2021 samen met de relevante belanghebbenden nagaan hoe de bestaande datasets kunnen worden gemobiliseerd en in voldoende geaggregeerde vorm aan marktdeelnemers ter beschikking worden gesteld om de vertrouwelijkheid van banken en kredietnemers te waarborgen. Dit zou een snel voordeel tegen een lage prijs opleveren. Als dit op een passend niveau van granulariteit wordt uitgevoerd, kan dit leiden tot een verbetering van de informatie die beschikbaar is voor nieuwe investeerders, en groeit de bekwaamheid van investeerders om te participeren in landen waarin zij geen kerndeskundigheid hebben²⁸. Daarnaast zou de Commissie onderzoeken hoe samenwerking en verbindingen kunnen worden gecultiveerd tussen de datahub op Europees niveau en deze gegevensbronnen.

Belangrijke voorbeelden van bestaande gegevensbronnen:

- de “Analytical Credit Dataset” (AnaCredit) van de ECB, die gegevens op granulair niveau over kredietrisico’s verzamelt en deelt binnen de banksector van de EU.
- securitisatieregisters, die de registers van securitisatie-instrumenten en onderliggende activa centraal verzamelen en bijhouden. Zij beschikken derhalve over goede gegevens op het niveau van leningen, waardoor NPL-secundaire marktdeelnemers ook waardevolle inzichten kunnen krijgen.
- datarapportering van banken over de terugvorderingstijd en -percentages (bruto en exclusief invorderingskosten): volgend op het actieplan voor de kapitaalmarktenunie (KMU) van 24 september 2020²⁹ zal de Commissie, zoveel mogelijk aan de hand van bestaande gegevenspunten, eerst beoordelen hoe haalbaar periodieke rapportage is.

Tot slot zou de Commissie de belanghebbenden in de eerste helft van 2021 raadplegen over de mogelijke herziening van de openbaarmakingsvereisten van de derde pijler in het kader van de VKV. Voorbeelden van verdere openbaarmakingen die de markten ten goede komen, zijn onder meer het percentage gezuiverde activa, de hersteltijd en het herstelpercentage. Het vrijgeven van dergelijke aanvullende informatie zou geen nadelige gevolgen hebben voor banken, aangezien de informatie de transparantie over NPL’s zou vergroten ten voordele van secundaire markten. Gezien de mogelijke overlapping met de templates voor NPL-gegevens wordt de EBA verzocht dit in detail te onderzoeken om te zorgen voor een efficiënte en evenredige ontwikkeling van openbaarmakingsvereisten.

2.4. Proces voor een optimale uitvoering van de verkoop

De Commissie streeft ernaar uiterlijk in het derde kwartaal van 2021 richtsnoeren voor verkopers van NPL’s te ontwikkelen, in samenwerking met de EBA en in overleg met andere belanghebbenden. Die zullen onder meer aanbevelingen omvatten over wat een procedure voor een optimale uitvoering van de verkoop zou inhouden voor

²⁸ Bijvoorbeeld het rapporteren van terugvorderingspercentages en workou timing per NUTS 3-regio, type kredietnemer (individueel bedrijf) en activaklasse (bijvoorbeeld ongedekt, gedekt met residentieel of zakelijk onroerend goed voor verschillende categorieën van loan-to-value).

²⁹ Mededeling van de Commissie over een kapitaalmarktenunie ten dienste van mensen en ondernemingen — Een nieuw actieplan, COM(2020) 590 final. Zie actie 11/B.

transacties op de secundaire markten. Dit zou bevorderlijk zijn voor goede verkoopprocessen over de hele linie en zou met name kleinere banken of verkopers kunnen helpen, die wellicht minder ervaring hebben met transacties op de secundaire markt. De richtsnoeren kunnen enkele voorwaarden bevatten om tot een succesvol resultaat bij te dragen, zoals onder meer een niet-discriminerende/neutrale verkoopprocedure, de noodzaak om breed te adverteren, een gezamenlijke reeks due-diligencematerialen, het aanvaarden van elektronische biedingen, het gebruik van EBA-templates. Marktdelnemers zouden de aanbevelingen in dit document niet verplicht moeten volgen, maar kunnen het document gebruiken als leidraad voor goede verkoopprocessen.

De leidraad kan ook informatie verschaffen over de mogelijke toegevoegde waarde van NPL-transactieplatforms in het verkoopproces. Dat kan banken, en met name kleinere banken, helpen om te bepalen of ze al dan niet gebruik maken van transactieplatforms en zo ja, of ze daarmee hun doelstellingen ondersteunen. Deze procedure voor een optimale uitvoering van de verkoop zou dan ook een indirecte stimulans kunnen vormen voor het gebruik van dergelijke platformen.

2.5. Regelgevingsbelemmeringen voor aankopen van NPL's door banken aanpakken

Een van de resterende belemmeringen voor banken die NPL's op de secundaire markt kopen, houdt verband met de wettelijke behandeling van gekochte activa in wanbetaling en de risicogewichten die banken moeten toepassen om de kapitaalvereisten in het kader van de standaardbenadering voor kredietrisico te berekenen. Artikel 127 van de VKV bepaalt dat indien een niet-gedekte blootstelling waarvan zich een wanbetaling heeft voorgedaan, wordt voorzien/afgevaarderd met meer dan 20 %, het risicogewicht 100 % moet bedragen, en anders 150 %. Er kan alleen rekening worden gehouden met voorzieningen/afwaarderingen (zogenaamde “kredietrisicoaanpassingen”) die door de instelling zelf zijn uitgevoerd, niet met de afwaarderingen die in de transactieprijs van de blootstelling zijn weergegeven. In de praktijk kan dit leiden tot een situatie waarin NPL-kopers op dezelfde ongedekte NPL's een hoger risicogewicht moeten toepassen dan de verkoper toepaste. Als deze kwestie wordt aangepakt, zou dat vooral ten goede komen aan kleinere banken die NPL's kopen — waaronder enkele gespecialiseerde NPL-kopers met een bankvergunning — aangezien deze doorgaans de standaardbenadering voor kredietrisico hanteren. Deze maatregel zou de concurrentie aan de aanbodzijde helpen vergroten.

De Commissie is voornemens begin 2021 samen met de EBA een passende aanpak te ontwikkelen om het risicogewicht van gekochte activa in wanbetaling tot een passend niveau terug te brengen. Een dergelijke aanpak moet in overeenstemming zijn met het algemene regelgevingskader en, waar nodig, met de passende waarborgen om te voorkomen dat risico's worden onderschat.

3. ASSET MANAGEMENT COMPANIES

Asset management companies (AMC's) bieden een aantal voordelen voor het omgaan met NPL's. Zij vormen een zeer doeltreffende maatregel in specifieke omstandigheden, namelijk wanneer probleemactiva een groot deel van het binnenlandse bankwezen treffen en

voornamelijk leningen dekken die gewaarborgd zijn door zakelijk onroerend goed en grote blootstellingen met betrekking tot ondernemingen. Hun voornaamste doel is NPL's uit de balansen van banken te verwijderen en daaruit de meeste waarde te halen door actieve workouts en een herstel van de activaprijzen in de loop van de tijd.

Het is belangrijk op te merken dat AMC's particulier of (gedeeltelijk) door de overheid gefinancierd kunnen zijn. Zelfs wanneer er sprake is van (gedeeltelijke) overheidsfinanciering, zou het geen staatssteun zijn indien de staat kan worden geacht op soortgelijke wijze te handelen als een marktdeelnemer in een markteconomie. De optie van een AMC waarbij sprake is van staatssteun, moet niet als standaardoplossing worden gezien aangezien AMC's meerdere vormen kunnen aannemen en op verschillende manieren kunnen worden gestructureerd en gefinancierd. AMC's kunnen gedecentraliseerd zijn en gerichte, bankspecifieke benaderingen bieden. Zij kunnen ook op nationaal niveau worden opgericht. Dergelijke nationale AMC's kunnen deskundigheid verwerven en centraliseren, profiteren van schaalvoordelen en van coördinatie tussen crediteuren op een hoger niveau, en bijstand verlenen aan getroffen banken die moeite hebben om hun NPL's te beheren. Zo kunnen banken zich opnieuw richten op kredietverlening aan levensvatbare ondernemingen en huishoudens. Behalve AMC's hebben verschillende lidstaten de afgelopen jaren met succes een aantal andere maatregelen voor probleemactiva ten uitvoer gelegd: onder meer bankgestuurde initiatieven, op securitisaties gebaseerde benaderingen, garanties of regelingen voor activabescherming (APS's) en ad-hoc-AMC's die gemeenschappelijk zijn voor één bank of een beperkt aantal banken. AMC's en APS's streven vergelijkbare doelstellingen na en kunnen elkaar aanvullen, zodat een op maat gesneden aanpak van de specifieke situatie van probleemactiva in een lidstaat mogelijk wordt. In die zin werken sommige lidstaten al aan systeemeffectiveringsoplossingen, zoals de *Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze* (GACS) in Italië (door de Commissie niet als steunregeling aangemerkt) en de (evenmin als steun aangemerkte) Hercules-regeling in Griekenland, die beide succesvol zijn geweest en waarvoor nieuwe transacties worden gepland.

AMC's zouden voldoende financiële slagkracht moeten hebben in termen van verliesabsorptiecapaciteit/eigen vermogen, om een zinvolle bijdrage te leveren aan de aanpak van COVID-gerelateerde NPL's. Als wordt overwogen om AMC's op nationaal niveau op te richten, moeten zij van meet af aan over aanzienlijke financiële middelen beschikken. Bij overheids-AMC's zou deze bijdrage waarschijnlijk de vorm aannemen van een kapitaalinjectie in combinatie met garanties over de financiering van de AMC's. Marktfinanciering zonder garantie moet worden overwogen als onderdeel van het ontwerpproces en kan, indien haalbaar, de voorkeur krijgen boven door de overheid gegarandeerde financiering. Zelfs als particulier kapitaal en financiering konden worden aangetrokken, zal echter waarschijnlijk in de meeste gevallen aanzienlijke overheidsfinanciering nodig zijn, waarvoor een beoordeling van staatssteun nodig zou zijn.

Nationale AMC's kunnen worden opgericht naar gelang van de behoeften van de binnenlandse banksector. De activaperimeter kan zodanig worden gedefinieerd dat het potentieel en de voordelen worden gemaximaliseerd. Deze flexibiliteit met betrekking tot de activaperimeter moet worden ingepast in de richtsnoeren van de Commissie over de AMC-blauwdruk aangezien sommige activaklassen moeilijker te beheren zijn en het moeilijk kan zijn om de waarde eruit te halen. De reikwijdte van de activa die aan een AMC moeten worden overgedragen, moet altijd zodanig worden ontwikkeld dat de algehele

doeltreffendheid van de AMC niet wordt aangetast.

Om samenwerking tussen nationale AMC's te stimuleren en waardevolle synergieën tot stand te brengen, kan een grensoverschrijdend netwerk op EU-niveau mogelijk worden gemaakt. Nationale AMC's zouden beste praktijken en ervaringen kunnen uitwisselen, data- en transparantienormen toepassen en de acties van schuldeisers waar nodig coördineren. Dit netwerk zou de collectieve doeltreffendheid van nationale AMC's in de hele EU kunnen vergroten.

Het grootste voordeel van een dergelijke samenwerking zou zijn dat profijt wordt gehaald uit schaalvoordelen bij het omgaan met informatie. Er kan van worden uitgegaan dat de al genoemde datahub op Europees niveau geschikt zou kunnen zijn om een specifiek platform te bieden voor coördinatie en samenwerking tussen nationale AMC's. Bovendien zou het mogelijk zijn om dankzij de verbinding van AMC's met de datahub een aantal belangrijke gegevenshiaten op te vullen en de markt transparanter te maken. Dat is van belang aangezien AMC's over een schat aan gegevens beschikken die waardevol kan zijn voor de ruimere markt. Nationale AMC's kunnen dus NPL-gerelateerde (pretransactionele) gegevens verzamelen en publiceren in standaardformaten voor meer markttransparantie, waarbij zij de AVG-vereisten naleven. Door de deelnemingen en de prestaties van door AMC's aangehouden NPL's via de datahub op Europees niveau openbaar te maken zouden beleggers en transactieplatforms in staat zijn efficiënter om de activa van AMC's te concurreren, ook met het oog op een nauwkeuriger prijszetting van de NPL's. Daarnaast kunnen de AMC's waar nodig de krachten bundelen om een gemeenschappelijk transactieplatform op Europees niveau tot stand te brengen. Aangezien veel individuele AMC's zelf dergelijke platforms oprichten om de verkoop te vergemakkelijken en een bredere beleggersbasis te bereiken, kunnen deze inspanningen worden gecombineerd om één enkel transactieplatform op te zetten dat is bedoeld voor verkopen door deelnemende AMC's. Dit zou ook de samenwerking met relevante derde dienstverleners nog kunnen verbeteren.

De voordelen van een netwerkaanpak hangen af van de mate van homogeniteit en het aantal nationale AMC's. Om te beginnen zou elke nationale AMC naar behoren moeten worden opgezet om de efficiëntie binnen het netwerk te garanderen. Discrepanties in de ontwerpen, operaties, praktijken enz. van de AMC's kunnen aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor de mogelijke samenwerking tussen AMC's. De Commissie zal daarom actief de correcte uitvoering van de AMC-blauwdruk op deze domeinen aanmoedigen. Ten tweede zou een beperkter aantal nationale AMC's een belemmering kunnen vormen voor een aantal positieve effecten die kunnen voortvloeien uit nauwere samenwerking tussen AMC's. Toch zou het nuttig blijven om deze AMC's te koppelen aan de datahub op Europees niveau. Zij zouden dan een beroep kunnen doen op de datahub bij het onderling coördineren en samenwerken om beste praktijken en informatie over investeerders, debiteuren en servicers uit te wisselen. AMC's zouden een beter overzicht kunnen ontwikkelen van de verschillen in prestaties op het gebied van invordering tussen de lidstaten, zodat zij lessen kunnen trekken uit de vergelijking van de successen en tekortkomingen van deze rechtsgebieden.

De Commissie staat klaar om de lidstaten te ondersteunen bij het opzetten van nationale AMC's - als zij dat wensen³⁰ - en zou nagaan hoe synergieën en samenwerking kunnen worden gestimuleerd door een EU-netwerk van nationale AMC's op te richten³¹, samen met bestaande nationale AMC's, de ECB en de EBA. Als verschillende lidstaten vooruitlopen, kan het netwerk geleidelijk worden opgebouwd, afhankelijk van de snelheid en de mate waarin banken in verschillende lidstaten zouden worden getroffen.

4. INSOLVENTIE, SCHULDINVORDERINGS- EN SCHULDHERSTRUCTURERINGSSTELSELS

Op korte termijn dringt de Commissie er bij het Europees Parlement en de Raad op aan snel overeenstemming te bereiken over het wetgevingsvoorstel³² voor minimumharmonisatie van de voorschriften betreffende de versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden, waarbij consumenten volledig van deze procedure worden uitgesloten. De Raad bereikte een onderhandelingsmandaat over het voorstel, maar de interinstitutionele onderhandelingen zijn nog niet van start gegaan. Aangezien deze maatregel tot het herstel zou bijdragen door kleine en middelgrote ondernemingen makkelijker toegang tot bankfinanciering te bieden, moet de goedkeuring ervan een prioriteit zijn.

De benchmarkingexercitie voor regelingen voor het afdwingen van de naleving van leningcontracten (die deel uitmaakte van het NPL-actieplan 2017 van de Raad) is voltooid³³. Daarbij werden gegevens verzameld over het terugvorderingspercentage en de snelheid die banken in de praktijk ondervinden wanneer zij NPL's in de lidstaten proberen af te dwingen. De exercitie geeft een momentopname van de insolventieresultaten in termen van vertragingen en invordering van de waarde in nationale procedures vanuit het oogpunt van de afdwinging van de naleving van leningen door banken. Als antwoord op een verzoek om advies van de Commissie heeft de EBA gegevens verzameld van banken in alle lidstaten die vrijwillig hebben bijgedragen, de representativiteit van de steekproef verbeterd en gezorgd voor betere kwaliteit van de gegevens bij de nationale bevoegde autoriteiten. Het eindverslag bevat een breed scala aan nuttige gegevens, waaronder terugvorderingspercentages, terugvorderingstijd en -kosten per land en activaklasse, hoewel de gegevens voor sommige lidstaten minder representatief waren.

Deze exercitie maakt een betere beoordeling mogelijk van de efficiëntie van het rechtskader in de lidstaten wat betreft in gebreke blijvende of insolvente debiteuren met betrekking tot bankleningen. Zoals aangegeven in het NPL-actieplan van 2017 moet in de landspecifieke aanbevelingen meer aandacht worden besteed aan de verbetering van insolventiekaders, met name in landen met hoge niveaus van NPL's.

³⁰ In de AMC-blauwdruk wordt uitgelegd hoe een AMC kan worden opgezet binnen het huidige kader voor crisisbeheersing en staatssteunregels, maar dezelfde beginselen kunnen ook worden toegepast op APS's die NPL's garanderen. De Commissie staat klaar om de lidstaten met concrete vragen hierover te adviseren.

³¹ Er zou voor worden gezorgd dat een dergelijk netwerk voldoet aan de EU-antitrustregels, met name wat de uitwisseling van vertrouwelijke informatie betreft.

³² COM (2018) 0135 final – 2018/063 (COD).

³³ "Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks", EBA/Rep/2020/29.

In het licht van de ervaring met de exercitie en de toegankelijkheid van gegevens zal de Commissie nauwgezet analyseren of het raadzaam is van insolventiebenchmarking een regelmatige exercitie te maken.³⁴ In het KMU-actieplan wordt een actie voorgesteld waarbij regelmatig gegevens kunnen worden verzameld (op basis van verslagleggingsverplichtingen), met als doel deze resultaten in het Europees Semester te integreren. Daarbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan het vermijden van onnodige lasten voor banken.

De omzetting van Richtlijn (EU) 2019/1023 betreffende preventieve herstructureringsstelsels³⁵ moet ook helpen de opbouw van NPL's te vermijden. De verbetering van preventieve herstructureringsstelsels zal ervoor zorgen dat maatregelen worden genomen voordat ondernemingen hun leningen niet meer kunnen afbetalen, met als resultaat een kleiner risico dat leningen bij laagconjunctuur niet-renderend worden, en minder negatieve gevolgen daarvan voor de financiële sector. Tegelijkertijd moeten niet-levensvatbare ondernemingen zonder overlevingskansen zo snel mogelijk worden vereffend. De lidstaten dienen uiterlijk op 17 juli 2021 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en bekend te maken die nodig zijn om aan deze richtlijn te voldoen³⁶.

De faciliteit voor herstel en veerkracht zal hervormingen stimuleren en ondersteunen die gericht zijn op de vermindering van NPL's, met name om te komen tot meer doeltreffende insolventie-, justitiële en administratieve kaders, ook via capaciteitsverhogende investeringen. Dat zal met name van belang zijn voor lidstaten waarvan de hervormingsbehoeften op deze gebieden zijn vastgesteld in de landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 in het kader van het Europees semester.

De benchmarkingresultaten zijn ook een van de elementen die moeten worden meegenomen in de voorbereidende werkzaamheden voor een wetgevende of niet-wetgevende actie met het oog op gerichte convergentie van nationale insolventiekaders buiten banken in het kader van het nieuwe actieplan voor de kapitaalmarktenunie. De in een dergelijk initiatief voorgestelde maatregelen zouden betrekking hebben op de aspecten van insolventieprocedures die als belemmeringen voor grensoverschrijdende investeringen zijn aangemerkt. Zoals aangekondigd in het actieplan 2020 voor de kapitaalmarktenunie zal de Commissie streven naar gerichte harmonisatie of convergentie van kernaspecten van materieel insolventierecht, zoals triggers voor het openen van insolventieprocedures, de rangschikking van vorderingen, vorderingen tot nietigverklaring, de identificatie en tracering van activa die tot de insolvente boedel behoren en de waardering van activa. De Commissie zal onder meer voortbouwen op de resultaten van een eerdere vergelijkende studie over materieel insolventierecht in de EU in 2016, die grote

³⁴ Dit soort informatie is geen toezichtinformatie. Tegelijkertijd moet elke rapportageverplichting van banken aan bevoegde autoriteiten, zelfs al gaat het niet om toezichtrapportage in strikte zin, worden beoordeeld in het licht van de last die al door de bestaande rapportagevereisten wordt opgelegd.

³⁵ Richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 (Richtlijn betreffende herstructurering en insolventie).

³⁶ Krachtens artikel 34, lid 2, krijgen lidstaten die bijzondere moeilijkheden ondervinden bij het omzetten van deze richtlijn, de mogelijkheid tot een verlenging met maximaal één jaar van de omzettingstermijn. De lidstaten delen de Commissie uiterlijk op 17 januari 2021 mee of zij gebruik moeten maken van deze mogelijkheid tot verlenging van de omzettingstermijn (sommige lidstaten hebben reeds om een dergelijke verlenging verzocht).

verschillen in nationale insolventiekaders aantoonde en kwesties aan de orde heeft gesteld die de EU-wetgever passend achtte in overweging te nemen³⁷. Zij zal daartoe samenwerken met een groep onafhankelijke deskundigen. In november 2020 werd een aanvangseffectbeoordeling gepubliceerd³⁸; er volgt nog een openbare raadpleging en een groep deskundigen zal ook technische werkzaamheden verrichten.

5. AANPAK VAN NIET-RENDERENDE LENINGEN IN DE NASLEEP VAN DE COVID-19-PANDEMIE BINNEN DE KADERS VOOR BANKENCRISSISBEHEER EN STAATSTEUN VAN DE UNIE

5.1. Anticiperende overheidssteun in de context van COVID-19

Hoewel de bankensector in de EU zich over het algemeen in een veel gezondere positie bevindt dan in 2008, en verschillende beleidsmaatregelen de potentiële gevolgen van COVID-19 voor de sector verzachten, zijn zowel de omvang van de nationale beleidsreacties op de gevolgen van de pandemie als de ernst van dergelijke effecten in alle economische sectoren verschillend. Bijgevolg wijzen de beschikbare analyses erop dat de bankensector in de EU in zijn geheel genomen goed bestand is tegen door de pandemie veroorzaakte stress^{39,40}, maar wordt ook aangegeven dat, als de situatie verslechtert, sommige banken mogelijk actie moeten ondernemen⁴¹.

Mogelijk moeten autoriteiten dus kunnen ingrijpen om belemmeringen voor het economisch herstel van COVID-19 te voorkomen. Marktgerichte oplossingen moeten het eerste en belangrijkste instrument blijven om NPL's aan te pakken, en de strategie die in deze mededeling wordt bepaald, is erop gericht deze te faciliteren en hun volledige potentieel te benutten. Als er echter aanwijzingen zijn dat de gevolgen van de pandemie de banken in moeilijkheden kunnen brengen en tot problemen voor de financiële stabiliteit kunnen leiden die de capaciteit van de beschikbare marktgebaseerde oplossingen te boven gaat, staan de kaders voor bankencrisisbeheer⁴² en staatssteun⁴³ van de Unie toe dat in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden anticiperende overheidssteun kan worden verleend om de kredietverlening aan de reële economie voort te zetten, het herstel te ondersteunen en de sociale gevolgen van de crisis te verzachten.

³⁷ Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/insolvency_study_2016_final_en.pdf

³⁸ Zie <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12592-Enhancing-the-convergence-of-insolvency-laws->.

³⁹ EBA thematische nota EBA/REP/2020/17.

⁴⁰ Kwetsbaarheidsanalyse van de ECB in verband met COVID-19, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200728~7df9502348.en.html>

⁴¹ Kwetsbaarheidsanalyse van de ECB in verband met COVID-19.

⁴² Richtlijn 2014/59/EU betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190), en Verordening (EU) nr. 806/2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (PB L 225 van 30.7.2014, blz. 1).

⁴³ Het kader dat is vastgesteld bij de artikelen 107, 108 en 109 VWEU en verordeningen en alle handelingen van de Unie, met inbegrip van richtsnoeren, mededelingen en bekendmakingen, gedaan of vastgesteld op grond van artikel 108, lid 4, of artikel 109 VWEU.

Zoals de Commissie in haar mededeling van maart 2020 heeft erkend⁴⁴, hebben banken een belangrijke rol te spelen bij het aanpakken van de gevolgen van de COVID-19-crisis door de kredietstroom naar de economie in stand te houden. Steun aan de banksector is bedoeld om de voortzetting van de financiering van economische activiteiten in de EU te stimuleren. In hun beleidsreacties ter ondersteuning van de reële economie (door middel van moratoria, garanties, enz.) hebben veel lidstaten banken indirect afgeschermd van potentiële kredietverliezen. Evenzo zou directe anticiperende publieke steun van de lidstaten aan banken, die ook zonder de COVID-19-schok solide zou zijn, erop gericht zijn de uiteindelijke kosten voor de belastingbetaler en de mogelijke gevolgen voor de reële economie tot een minimum te beperken. Tegelijkertijd zou de toepassing van de kaders voor bankencrisisbeheer en staatssteun van de Unie ervoor zorgen dat alle steun doelgericht en beperkt blijft, en niet resulteert in een bail-out van banken die reeds vóór de COVID-19-crisis met levensvatbaarheidsproblemen kampen. Voor instellingen die falen of waarschijnlijk zullen falen, bevat het crisisbeheersingskader van de Unie een reeks instrumenten, waaronder, bij afwikkeling, een bail-in.

Anticiperende maatregelen van de lidstaten ter ondersteuning van liquiditeit of kapitaal kunnen verschillende vormen aannemen als alternatieve of aanvullende oplossingen. Kapitaalsteun kan de vorm aannemen van een directe kapitaalinjectie, maar kan ook worden uitgevoerd door middel van andere maatregelen die kunnen bijdragen tot het behoud van het kredietverleningskanaal. De Commissie heeft in haar AMC-blauwdruk met name reeds bevestigd dat anticiperende maatregelen kunnen worden genomen om de overdracht van NPL's aan een AMC te financieren, op voorwaarde dat dergelijke transacties dezelfde doelstellingen nastreven en aan dezelfde voorwaarden voldoen als kapitaalinjecties, zoals het geval is bij de APS's, namelijk overheidsgaranties op een activaportefeuille op de balans van een bank. Het is daarom mogelijk ook APS's als anticiperende maatregel in het kader van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken⁴⁵ ten uitvoer te leggen, rekening houdend met de relevante waarborgen die nodig zijn om de naleving van de toepasselijke wettelijke vereisten te waarborgen, zoals verduidelijkt in de AMC-blauwdruk.

5.2. Toepassing van voorzorgsmaatregelen in het kader van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en de staatssteunregeling

Het crisisbeheersingskader van de Unie voorziet in een reeks instrumenten voor instellingen die falen of waarschijnlijk zullen falen, waaronder, bij afwikkeling, de inbreng van de particuliere sector van aandeelhouders en crediteuren. In de regel geldt dit voor elke bank die buitengewone openbare financiële steun nodig heeft om haar levensvatbaarheid, liquiditeit of solvabiliteit te behouden. De BRRD erkent echter wel het bestaan van uitzonderlijke situaties waarin de behoefte aan buitengewone openbare financiële steun niet zal leiden tot een verklaring dat een instelling faalt of waarschijnlijk zal falen. De uitzonderingen zijn opgesomd in artikel 32, lid 4, punt d), i) tot en met iii), van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken. Met name een injectie van eigen vermogen in of een aankoop van kapitaalinstrumenten van een solvante instelling om een kapitaaltekort als

⁴⁴ Mededeling van de Commissie — Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (PB C 91I van 20.3.2020, blz. 1) en wijzigingen.

⁴⁵ Richtlijn 2014/59/EU betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190),

gevolg van stresstests, kwaliteitsbeoordelingen van activa of gelijkwaardige exercities aan te pakken, leidt niet automatisch tot de vaststelling dat een instelling faalt of waarschijnlijk zal falen, als zij tijdelijk een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat corrigeert en de financiële stabiliteit in stand houdt.

De maatregel mag alleen aan solvabele banken worden toegekend. De solvabiliteitsvoorwaarde moet door de bevoegde autoriteit worden beoordeeld en moet worden nageleefd op het moment dat de maatregel wordt toegekend.

De Commissie is van mening dat de uitzondering van artikel 32, lid 4, punt d), iii), kan worden toegepast tijdens de COVID-19-crisis. Deze uitzondering zou kunnen gelden voor banken die financieel levensvatbaar zijn maar die gevolgen kunnen ondervinden van een systeembrede gebeurtenis zoals een crisis in de hele EU of een crisis in een lidstaat. De doelstelling van deze bepaling is de lidstaten in staat te stellen instellingen een tijdelijke kapitaalbuffer aan te bieden om te gaan met ernstige ongunstige omstandigheden en zo het vertrouwen in de banksector te vergroten en de financiële stabiliteit te versterken. In haar tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de reële economie⁴⁶ heeft de Commissie reeds erkend dat de COVID-19-crisis een ernstige verstoring van de economie vormt die binnen het toepassingsgebied van de bankenmededeling 2013⁴⁷ kan vallen. Maatregelen om een dergelijke ernstige verstoring in de economie op te heffen kunnen onder de uitzondering van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken vallen.

Het bedrag van de steunmaatregel wordt bepaald op grond van een stresstest of een gelijkwaardige exercitie. Zoals bepaald in artikel 32, lid 4, punt d), van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken blijft de maatregel beperkt tot solvabele instellingen en is goedkeuring op grond van het kader voor staatssteun van de Unie vereist, overeenkomstig de vaste praktijk van de Commissie. Het is aan de autoriteiten die de stresstest of de gelijkwaardige exercitie uitvoeren, om de toepasselijke methodologie te bepalen. De stresstest of gelijkwaardige exercitie blijft in principe 1 jaar geldig. Als algemene regel is de Commissie voornemens ervan uit te gaan dat de rekeningen van de instellingen correct zijn. Zij kan echter geval per geval verzoeken om verdere verificaties door de bevoegde autoriteit, op het tijdstip van de toekenning van de staatssteun, om te bevestigen dat er geen verborgen waarschijnlijke of geleden verliezen zijn (b.v. in verband met verkeerde classificaties of de ondervoorziening van leningen op de afsluitingsdatum van de stresstest)⁴⁸. Voor de bankenunie heeft de ECB reeds in juli 2020 een kwetsbaarheidsanalyse uitgevoerd. De resultaten van een dergelijke analyse kunnen als uitgangspunt dienen voor de beoordeling van kapitaaltekorten die leiden tot steunmaatregelen overeenkomstig artikel 32, lid 4, punt d), iii), van de richtlijn herstel en

⁴⁶ Mededeling van de Commissie — Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak van 19 maart 2020 (PB C 91I van 20.3.2020, blz. 1) en wijzigingen.

⁴⁷ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing vanaf 1 augustus 2013 van de staatssteunregels op maatregelen ter ondersteuning van banken in het kader van de financiële crisis (PB C 216 van 30.7.2013, blz. 1).

⁴⁸ Er zou geen aftrek vereist zijn voor de verliezen die zijn geboekt tussen de afsluitdatum van de gelijkwaardige exercitie en de datum van de maatregel, indien redelijkerwijs kan worden geconcludeerd dat de rekeningen correct zijn en dat er geen verborgen waarschijnlijke of geleden verliezen volledig met particuliere middelen zijn geabsorbeerd zonder een overschrijding van de solvabiliteitsdrempel te impliceren. Indien de bevoegde autoriteit echter verborgen waarschijnlijke of geleden verliezen vaststelt die het gevolg zijn van verkeerde indelingen of te lage voorzieningen op de afsluitdatum van de stresstest of gelijkwaardige exercitie, moeten deze verliezen in mindering worden gebracht op het preventieve herkapitalisatiebedrag.

afwikkeling van banken⁴⁹. Soortgelijke overwegingen zouden gelden voor stresstests, zoals de EU-brede stresstest van 2021, of exercities die nationale bevoegde autoriteiten of de ECB kunnen uitvoeren volgens dezelfde of een soortgelijke methode⁵⁰.

Vanuit het oogpunt van staatssteun worden overheidsgaranties voor een activaportefeuille op de balans van een bank en overdrachten van niet-renderende leningen naar een door de overheid gesteunde AMC beschouwd als maatregelen voor probleemactiva (IAM's), waarvoor de richtsnoeren van de Commissie inzake staatssteun voor banken gelden⁵¹. Met name kan, om verenigbaar te zijn met de toepasselijke staatssteunregels, de verrekenprijs van niet-renderende leningen in de regel niet hoger zijn dan de reële economische waarde (REV), die de onderliggende economische waarde op lange termijn van de activa moet weerspiegelen op basis van onderliggende kasstromen en langere tijdspannen⁵², die door onafhankelijke deskundigen moeten worden beoordeeld.

De Commissie zal nagaan of voor het bepalen van de reële economische waarde een vereenvoudigde aanpak kan worden gebruikt. Daarbij zal rekening worden gehouden met de aanscherping van de vereisten inzake kapitaal- en verliesabsorptie, de standaarden voor jaarrekeningen die banken toepassen en de beoordeling door de toezichthouders van hun voorzieningsbeleid.

6. CONCLUSIES

Afhankelijk van de vorm en de snelheid van het economisch herstel en de geleidelijke stopzetting van de steunmaatregelen voor bedrijven en huishoudens, kan de kwaliteit van de activa van banken — en bijgevolg ook hun kredietverleningscapaciteit — als gevolg van de COVID-19-crisis verslechteren. Het verleden leert ons dat niet-renderende leningen in een vroeg stadium doortastend moeten worden aangepakt - waarbij een robuuste consumentenbescherming wordt gewaarborgd - zodat de banksector zijn rol kan spelen bij het ondersteunen van het economisch herstel.

Voortbouwend op de maatregelen die de Raad in 2017 presenteerde, zijn verdere structurele maatregelen nodig om te voorkomen dan NPL's zich opstapelen op middellange termijn. Deze mededeling presenteert een EU-brede strategie om een toekomstige opbouw van NPL's op de balansen van banken te voorkomen, en tegelijk een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen. De strategie is gericht op het verminderen van risico's (d.w.z. NPL's in een vroeg stadium aanpakken om te voorkomen dat zij zich in de toekomst opnieuw opstapelen op de balansen van banken) en op die manier zorgen dat banken in staat zijn het economisch herstel te ondersteunen. Deze nieuwe aanpak bouwt voort op de acties die de ministers van Financiën in 2017 hebben goedgekeurd en

⁴⁹ De kwetsbaarheidsanalyse is niet hetzelfde als een stresstest of doorlichting van de kwaliteit van activa, maar kan als een gelijkwaardige exercitie worden beschouwd.

⁵⁰ Bij elke nieuwe stresstest of gelijkwaardige exercitie moet bij de bepaling van de scenario's rekening worden gehouden met de omstandigheden die zich voordoen op het moment dat de test wordt uitgevoerd.

⁵¹ Als bepaald in de "mededeling probleemactiva" (IAC): mededeling van de Commissie betreffende de behandeling van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de communautaire banksector, PB C 72 van 26.3.2009, blz. 1.

⁵² Zie paragraaf 40 van de IAC.

werkt een aantal elementen af die nog niet zijn uitgevoerd. Deze acties zouden dan de basis vormen voor verdere maatregelen. Al deze maatregelen zouden complementair van aard zijn en meer effect hebben wanneer zij samen worden uitgevoerd.

De Commissie staat klaar om de lidstaten te steunen via het instrument voor technische ondersteuning op onder meer de volgende gebieden: i) ontwikkeling van nationale NPL-strategieën; ii) versterking van de capaciteit van toezichthouders om het hoofd te bieden aan het toenemende volume NPL's; iii) oprichting van een nationale AMC, in overeenstemming met de AMC-blauwdruk van beste praktijken; iv) ontwikkeling en verbetering van de architectuur voor het beheer van toezichtgegevens en het nastreven van innovatie op het gebied van SupTech; en v) versterking van de kaders voor schuldinvoering, insolventie en schuldhervorming.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten ervoor te zorgen dat de strategie om NPL's aan te pakken op gecoördineerde wijze wordt uitgevoerd op het niveau van de Unie en de lidstaten. Zij roept op tot een spoedige aanneming van de reeds voorgestelde maatregelen. Die omvatten onder meer het voorstel voor een richtlijn inzake kredietdiensters, kredietkopers en de uitwinning van zekerheden. De Commissie roept ook op tot constructieve steun voor de tenuitvoerlegging van de in deze mededeling beschreven maatregelen, en tot een proactieve aanpak door de lidstaten om eventuele tekortkomingen in de nationale kaders aan te pakken. Dit zou banken helpen zich zo doeltreffend mogelijk voor te bereiden op een mogelijke toename van NPL's.

Voor de economie als geheel worden structurele beleidsmaatregelen genomen, en de kaders voor bankencrisisbeheer en staatssteun van de Unie bieden de instrumenten om specifieke problemen aan te pakken die zich in de banksector kunnen voordoen als gevolg van COVID-19. Met name kunnen voor levensvatbare banken preventieve herkapitalisatiemaatregelen worden genomen om te reageren op de mogelijke gevolgen van COVID-19 en de banksector in staat te stellen deel te blijven uitmaken van de oplossing voor deze crisis.