

Fiche 1: Maatregelen inzake niet-presterende leningen

1. Algemene gegevens

Titels

1. Mededeling van de Commissie – Tweede voortgangsverslag over het terugdringen van niet-renderende leningen in Europa
2. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft minimale verliesdekking voor niet-renderende blootstellingen
3. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende kredietbeheerders, kredietkopers en uitwinnen van onderpand
4. Werkdocument van de Commissiediensten - AMC Blauwdruk

a) Datum

14 maart 2018

b) Nummers Commissiedocumenten

- COM(2018) 133
- COM(2018) 134
- COM(2018) 135
- SWD(2018) 072

c) EUR-lex

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:0133:FIN>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:0134:FIN>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:0135:FIN>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0072>

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

- SWD(2018) 73 final
- SWD(2018) 74 final
- SWD(2018) 75 final
- SWD(2018) 76 final

e) Behandelingstraject Raad

Raad voor Economische en Financiële Zaken

f) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

g) Rechtsbasis

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

h) Besluitvormingsprocedure Raad

Gewone wetgevingsprocedure

i) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Algemeen

Banken verstrekken leningen en kredieten, die op hun balansen staan. Sommige van die leningen worden na verloop van tijd niet-presterend. Leningen worden als niet-presterend ("non-performing loans", hierna: NPLs) aangemerkt wanneer er 90 dagen of langer geen betaling heeft plaatsgevonden of als terugbetaling van de lening onwaarschijnlijk lijkt. Economische omstandigheden zorgen er volgens de Europese Commissie voor dat sommige kredietnemers niet in staat zijn om leningen op tijd te betalen. Dit is vooral het geval in lidstaten die te maken hebben gehad met lange en diepe recessies. Hierdoor hebben sommige banken een verhoogd aantal niet-presterende leningen (NPLs) op hun balansen.

De Commissie beschrijft dat een relatief hoog aantal NPLs bij een bank zorgt voor minder inkomsten en daarmee een lagere winstgevendheid, met mogelijke gevolgen voor het kapitaalniveau. Dit kan in extreme gevallen leiden tot zorgen over de levensvatbaarheid van een bank, met gevolgen voor de financiële stabiliteit. Tegelijkertijd nemen NPLs een relatief groot deel van de middelen van een bank in beslag, zowel qua personeel als financieel. Dit vermindert volgens de Commissie ook de mogelijkheden van banken om nieuwe kredieten te verstrekken, bijvoorbeeld aan het midden- en kleinbedrijf.

De primaire verantwoordelijkheid voor het oplossen van NPLs ligt volgens de Commissie bij de desbetreffende banken en lidstaten. Ook de Raad heeft, in juli 2017, middels een actieplan onder andere de Commissie uitgenodigd om initiatieven te nemen ten aanzien van NPLs.¹ Het voorliggende pakket aan voorstellen en mededelingen is hierop het antwoord van de commissie. De Commissie plaatst haar pakket voor NPLs binnen het kader van risicoreducerende maatregelen binnen de bankenunie.

Gezien de samenhang en overlap is besloten om middels één BNC-fiche op het pakket te reageren.

¹ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>

1. Tweede voortgangsrapport betreffende de reductie van niet-presterende leningen in Europa

De Commissie laat in haar voortgangsrapportage over de reductie van NPLs een dalende trend zien in de omvang van NPLs in Europa. Zo is de gemiddelde NPL-ratio van banken in de EU volgens de Commissie sinds 2014 met één derde gedaald. Daarnaast kijkt de Commissie ook naar het niveau van voorzieningen die banken nemen om verwachte verliezen op NPLs op te vangen. Die is stabiel gebleven.

Een aantal individuele lidstaten heeft ondanks de dalende trend te maken met een verhoogd aantal NPLs. In dit kader benadrukt de Commissie het belang van het tijdig dekken van verliezen, van het functioneren van secundaire markten en van voldoende mogelijkheden voor het uitwinnen van schulden. Het pakket van de Commissie doet dan ook voorstellen op die drie onderwerpen. Zo doet de Commissie een voorstel voor een verordening met daarin een minimumdekking voor NPLs. Daarnaast komt de Commissie met een voorstel voor een richtlijn voor het ontwikkelen van secundaire markten. Dit richtlijnvoorstel poogt ook het buitengerechtelijk uitwinnen van onderpand in elke lidstaat mogelijk te maken. Tot slot bevat het pakket ook een werkdocument van de Commissiediensten waarin uiteengezet wordt hoe - in overeenstemming met het bestaande raamwerk - "asset management companies" (AMCs) NPLs van banken kunnen overnemen.

2. Voorstel voor een verordening: Minimumdekking voor NPLs

Voor leningen gelden in de eerste plaats boekhoudstandaarden die door banken, en hun accountants, worden toegepast. De boekhoudstandaarden laten veel discretie voor het nemen van voorzieningen. Voorzieningen dienen in de eerste plaats om verwachte verliezen op te vangen. Hoeveel voorzieningen nodig zijn verschilt per lening, maar is ook afhankelijk van eventueel onderpand. De Europese Centrale Bank heeft als toezichthouder de mogelijkheid om per individuele bank aanwijzingen te geven over het niveau van voorzieningen. In het kapitaalraamwerk bestaat echter geen verplichte minimumdekking voor NPLs die voor *alle* banken geldt en als achtervang kan dienen voor de voorzieningen die boekhouders bepalen. Daartoe doet de Commissie nu via een verordening een voorstel. Dit voorstel zou volgens de Commissie kunnen voorkomen dat zich NPLs opbouwen die onvoldoende gedekt zijn.

Het voorstel voor een verordening centreert zich rondom een prudentieel minimum dat bestaat uit twee onderdelen:

- Ten eerste eist de verordening dat banken verliezen tot een bepaald minimum dekken, bijvoorbeeld door het nemen van voorzieningen of afschrijven van waarde van de lening. Het minimum geldt voor na 14 maart 2018 verstrekte leningen die als niet-presterend worden aangemerkt.
- Ten tweede, indien het minimum niet is afgedekt, vindt standaard een aftrek plaats van kernkapitaal (*common equity tier 1*). Toezichthouders kunnen dit nu ook al in individuele gevallen doen².

² Een zogenoemde pijler 2 eis, die per instelling wordt opgelegd.

Het vereiste minimum loopt geleidelijk op, afhankelijk van hoe lang een lening een NPL is. De geleidelijke oploop van het minimumniveau reflecteert het feit dat hoe langer een lening een NPL is, hoe kleiner de kans op terugbetaling wordt. Ook worden NPLs waarvoor geen onderpand beschikbaar is strenger behandeld dan een NPL of het deel van een NPL waar wel onderpand tegenover staat. De Commissie stelt dat gedekte leningen minder risicovol zijn, omdat de bank toegang heeft tot de waarde van het onderpand. Hierdoor wordt vaak een groter percentage van gedekte leningen herwonnen. Voor niet door onderpand gedekte NPLs wordt volledige dekking na twee jaar vereist. Na acht jaar wordt ook van NPLs of het deel van een NPL met onderpand volledige dekking vereist. Dit komt grotendeels overeen met bestaande praktijk vanuit de ECB³.

Ook stelt de Commissie voor om onderscheid te maken in het minimum dat aan verliesdekking vereist wordt. Zo dienen leningen die niet-presterend zijn omdat 90 dagen of langer geen betaling heeft plaatsgevonden na verloop van tijd volledig te worden afgeschreven. Voor leningen waarvan volledige terugbetaling onwaarschijnlijk lijkt, maar waarop wel betalingen plaatsvinden, is dit 80%. Volgens de Commissie is het kredietrisico van een lening waarop wel betalingen plaatsvinden, maar volledige terugbetaling onzeker lijkt, kleiner dan dat van een lening waarop al 90 dagen geen betaling heeft plaatsgevonden.

3. Voorstel voor een richtlijn:

a) Secundaire markten (kredietbeheerders, kredietkopers)

De Commissie stelt dat sommige banken niet in staat zijn om NPLs effectief en efficiënt te beheren. Mede daarom kiezen sommige banken ervoor om NPLs extern te laten beheren of te verkopen aan kopers op de secundaire markt. Met een voorstel voor het reguleren van beheerders en kopers van kredieten, zoals NPLs probeert de Commissie belemmeringen weg te nemen en tegelijk standaarden te stellen die moeten bijdragen aan een beter functioneren van de Europese secundaire markt voor kredieten, waaronder NPLs. Hierbij worden bestaande regels voor consumentenbescherming gewaarborgd die op Europees en nationaal niveau gelden.

Het richtlijnvoorstel stelt eisen vast voor de autorisatie van kredietbeheerders. Elke lidstaat moet een register opzetten van geautoriseerde kredietbeheerders. Geautoriseerde kredietbeheerders mogen hun diensten grensoverschrijdend verlenen. Daartoe wordt ook het toezicht verdeeld tussen bevoegde autoriteiten in de verschillende lidstaten. Daarnaast stelt het richtlijnvoorstel eisen aan kopers van kredieten. Ook moeten toezichthouder worden geïnformeerd wanneer kredieten door de bank verkocht worden en moeten kopers van kredieten van buiten de EU een vertegenwoordiger binnen de EU hebben. Verder wordt aan de richtlijn hypothecair krediet 2014/17/EU toegevoegd dat consumenten bij een eventuele transfer dienen te worden geïnformeerd. Tot slot moeten zij dezelfde bescherming behouden als vóór de transfer.

b) Uitwinnen van onderpand

Volgens de Commissie is een groot deel van de leningen die NPL worden, gedekt door onderpand. Banken en andere schuldeisers kunnen dit onderpand in nationale insolventieprocedures

³ https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.npl_addendum_201803.en.pdf

uitwinnen. In sommige lidstaten zijn die processen echter traag en onvoorspelbaar. Daarom probeert de Commissie op een efficiëntere manier te bewerkstelligen dat onderpand buiten de faillissementsprocedure om kan worden uitgewonnen. Deze buitenrechtelijke procedure is beschikbaar als de kredietgever en –nemer dat schriftelijk bij het aangaan van de lening zijn overeengekomen en de kredietgever de kredietnemer tijdig op de hoogte heeft gesteld van zijn voornemen het onderpand uit te winnen. De procedure kan alleen worden ingezet voor niet terugbetaalde leningen door bedrijven en geldt dus niet voor consumenten.

Op grond van het richtlijnvoorstel moeten lidstaten minimaal de mogelijkheid hebben dat onderpand buiten de rechter om versneld kan worden uitgewonnen. De kredietnemer behoudt het recht om het uitwinnen van onderpand bij een nationale rechter aan te vechten. Bij een hogere opbrengst na verkoop van het onderpand moet het bedrag dat niet wordt aangewend voor de aflossing van de lening worden terugbetaald aan de kredietnemer. Het onderpand kan niet worden uitgewonnen indien sprake is van een pre-insolventie herstructurering procedure.

4. Blauwdruk voor AMCs

Ook presenteert de Commissie een werkdocument waarin zij ingaat op *Asset Management Companies* (AMCs). AMCs hebben eerder bijgedragen aan het oplossen van NPLs, bijvoorbeeld in Ierland en Spanje. In die lidstaten maakten AMCs onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen die waren gericht op het aanpakken van NPLs. Hierbij werden banken ontlast door een overname van NPLs door AMCs die onder publiek controle stonden.

De Commissie stelt dat een gecentraliseerde aanpak van NPLs kan helpen wanneer banken moeite hebben om zelf NPLs uit te winnen. Volgens de Commissie kan het verzamelen van NPLs binnen één entiteit bijdragen aan effectiever en efficiënter management van NPLs, mede vanwege de expertise van AMCs. AMCs kunnen zowel privaat als publiek van aard zijn.

Sinds de introductie van de richtlijn herstel en afwikkeling banken (de BRRD) zijn de mogelijkheden rondom publieke AMCs aanzienlijk kleiner geworden. Toch ziet de Commissie nog mogelijkheden voor AMCs, ook binnen het huidige raamwerk, die worden beschreven in het werkdocument. Zo kunnen AMCs volledig privaat zijn, maar de Commissie ziet ook mogelijkheden onder publieke controle:

1. Een publieke AMC zonder staatssteun wanneer de overdracht tegen marktwaarde is.
2. In het kader van de resolutie van een bank kan de resolutieautoriteit overgaan tot het afsplitsen van activa.
3. Onder nationale insolventieprocedures kunnen gezonde delen van banken worden doorverkocht terwijl probleemactiva in een apart vehikel worden ondergebracht.
4. Tot slot, acht de Commissie het denkbaar dat een preventieve herkapitalisatie wordt ingezet om een overdracht van NPLs naar een AMC mogelijk te maken, zolang aan de voorwaarden voor preventieve herkapitalisatie wordt voldaan.⁴

⁴ Dit idee wordt in het voorliggende werkdocument voor het eerst verder uitgewerkt en is door de Commissiedienst eerder ingebracht bij de totstandkoming van het rapport van een ambtelijke werkgroep: "Commission services find it conceivable that

b) Impact assessment Commissie

1. Minimumdekking voor NPLs

Ten aanzien van de verordening voor minimumdekking voor NPLs heeft de Commissie in haar impactanalyse gekeken naar mogelijke alternatieven, alsook het behoud van de huidige status quo, waarin alleen de algemene principes van de accountingregels en discreties van de toezichthouder gelden. Op basis hiervan stelt de Commissie dat een geleidelijke stijging van minimale verliesdekking de beste route is om kliffeffecten te voorkomen en te stimuleren dat banken vroegtijdig NPLs oplossen. Het geleidelijk afschrijven of nemen van voorzieningen kan voorkomen dat banken ineens grote verliezen moeten nemen op een lening. Volgens berekeningen van de Europese Bankenautoriteit (EBA) is deze aanpak beheersbaar, ook met het oog op de kapitaalratio's.

2. Secundaire markten

Voor het richtlijnvoorstel zijn impact analyses gemaakt voor het onderdeel secundaire markten en het deel dat ziet op het versneld buitengerechtelijk uitwinnen van onderpand. Ten aanzien van secundaire markten heeft de Commissie onder andere gekeken naar een scenario waarbij bestaande toetredingsbarrières voor kredietbeheerders en –kopers in stand blijven. De door de Commissie voorgestelde aanpak zou het meest effectief en proportioneel zijn.

3. Uitwinnen van onderpand

Voor de mogelijkheid om versneld onderpand uit te winnen heeft de Commissie gekeken naar de mogelijkheid om dit op basis van aanbevelingen en op vrijwillige basis te doen. Andere opties waren maximumharmonisatie of een apart EU buitenrechtelijk regime. Minimumharmonisatie op basis van algemene principes is volgens de Commissie de meest effectieve manier om te waarborgen dat lidstaten een systeem hiervoor inrichten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Gelet op de grensoverschrijdende activiteiten van banken is een gemeenschappelijk beleid van de EU ten aanzien van banken en het toezicht daarop een goede zaak. Het aanpakken van NPLs kan bijdragen aan het gezonder maken van Europese bankensectoren. Het kabinet verwelkomt dan ook dat de Commissie, in lijn met het actieplan van de Raad, voorstellen doet om NPLs aan te pakken.⁵ Hierbij steunt het kabinet met name het versterken van toezicht en verder ontwikkelen van secundaire markten. Eerder is door de minister van Financiën ook steun uitgesproken voor de stappen die de ECB zet in haar recente leidraad, waarin nader invulling is gegeven aan de mogelijkheden om bij individuele banken voldoende voorzieningen af te dwingen.⁶ Tot slot vindt

impaired asset aid, including use of AMCs, qualifies as precautionary recapitalisation"

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9854-2017-INIT/en/pdf>

⁵ Kamerstukken II, 2017-2018, 21 501-07, nr. 1472.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/12/12/consultatie-over-het-addendum-bij-ecb-leidraad-voor-banken-inzake-npl%E2%80%99s>

het kabinet dat bij het vinden van oplossingen voor NPLs ook oog dient te zijn voor de belangen van kredietnemers.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

1. Voortgangsrapport

Nederland ziet evenals de Commissie ook dat sprake is van een aanzienlijke daling van de omvang van NPLs. Maar niet alleen is de omvang van NPLs van belang, maar vooral dat banken voldoende voorzieningen nemen op de NPLs die ze hebben. Mede om die reden ondersteunt het kabinet ook de focus van de Commissie op een minimumdekking voor NPLs.

2. Minimumdekking voor NPLs

In de eerste plaats is het de verantwoordelijkheid van banken en hun accountants om te bepalen hoeveel voorzieningen of verliezen zij inboeken op NPLs. Een wettelijk voorgeschreven minimumdekking acht het kabinet echter zeer nuttig. Dit is ook in lijn met de ideeën uit het actieplan. In lijn met het actieplan stelt de Commissie voor om het minimum ('pijler 1') toe te passen op nieuwe leningen. Ook acht het kabinet het wenselijk dat het vanuit de toezichthouder nog steeds mogelijk is om waar nodig strenger te zijn voor specifieke instellingen en specifieke leningen (via de 'pijler 2'). Ook dient steeds ruimte te zijn om vanuit het banktoezicht ook voor oude leningen een minimumdekking af te dwingen. Nederland zet in op tijdige verliesdekking, in lijn met reeds bestaande praktijken in EU-lidstaten en derde landen.

Het kabinet acht het voor de hand liggend dat het vereiste minimum geleidelijk oploopt afhankelijk van hoe lang een lening als NPL is gekarakteriseerd. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat wanneer een lening langer NPL is, de kans op volledige terugbetaling ook kleiner wordt. Ook kan het kabinet zich vinden in de gekozen aanpak om voor leningen met onderpand een langere termijn te hanteren voordat voorzieningen moeten worden genomen dan voor leningen zonder onderpand. De kans op het terugwinnen van (een deel van) de lening is immers groter wanneer deze is gedekt door onderpand.

Nederland is kritischer over de eventuele differentiatie tussen enerzijds leningen die NPL zijn omdat negentig dagen of langer geen betaling heeft plaatsgevonden en anderzijds NPLs waarop wel betalingen plaatsvinden, maar terugbetaling van het hoofdbedrag onwaarschijnlijk lijkt. Dit dient wat Nederland betreft verder te worden uitgewerkt. Naar de mening van het kabinet ligt een verschillende behandeling niet in alle gevallen voor de hand. Zo kan het zijn dat ondanks dat betalingen nog steeds plaatsvinden, terugbetaling van het hoofdbedrag onwaarschijnlijk is. Nog belangrijker is hierbij dat wanneer terugbetaling onwaarschijnlijk wordt geacht, dit ook in alle gevallen leidt tot classificatie van een lening als NPL.

3. Secundaire markten

Alhoewel recent sprake is van een redelijk aantal transacties is de secundaire markt voor NPLs volgens de Commissie vooralsnog relatief klein in omvang. De huidige markt bestaat veelal uit een beperkt aantal gespecialiseerde professionele investeerders. Gezien het hoge risicoprofiel en de

benodigde kennis, ligt het ook voor de hand dat alleen professionele investeerders NPLs kopen met risicodragend vermogen.⁷ Op dit moment dienen partijen in Nederland een vergunning te hebben om krediet aan te bieden, niet specifiek om krediet over te kopen van banken. Via de richtlijn wordt nu geregeld dat eventuele opkoop in elk geval gemeld wordt en dat kopers van buiten de Unie een vertegenwoordiger hebben. Eenduidige regels voor deze kopers lijken voor de hand te liggen, wat ook kan bijdragen aan grensoverschrijdende activiteiten. Aandacht zal moeten zijn voor het toepassingsbereik van het voorstel, gelet op de in beginsel ruime definitie van het begrip "krediet". Regulering van opkopende partijen kan ook aansluiten bij de Nederlandse inzet in het regeerakkoord om incassobureaus, die ook NPLs kunnen opkopen, te reguleren. Hierbij kunnen ook de belangen van kredietnemers verder worden versterkt.

Op dit moment kennen we in Nederland al een vergunning voor bemiddelaars die assisteren bij het beheer en de uitvoering van een kredietovereenkomst. De eisen die worden gesteld aan kredietbeheerders kunnen hier zoveel mogelijk op aansluiten. Tegelijk ligt het voor het kabinet voor de hand dat kredietbeheerders op grond van het voorstel ook grensoverschrijdend hun diensten kunnen aanbieden. Kredietbeheerders kunnen bepaalde taken van banken overnemen wanneer banken zelf moeilijkheden ondervinden in het eigen beheer van NPLs. Nederland vindt het belangrijk dat de regels voor consumentenbescherming die op Europees en in Nederland op nationaal niveau gelden worden gewaarborgd. Het ligt daarom wat Nederland betreft voor de hand dat consumenten bij een transfer van hun krediet worden geïnformeerd en dat ze dezelfde bescherming houden als vóór de transfer.

4. Uitwinnen van onderpand

Het verbeteren van de efficiëntie van sommige nationale insolventieprocedures moet op nationaal niveau worden geadresseerd. Nederland steunt het doel van de Commissie om te bewerkstelligen dat onderpand in alle lidstaten efficiënt kan worden uitgewonnen buiten de rechter om. Belangrijk voor Nederland is dat lidstaten die in het nationale recht al mogelijkheden kennen om onderpand uit te winnen zonder dat daarvoor een executoriale titel nodig is, hun bestaande stelsel kunnen behouden en dat er dus voldoende oog is voor bestaande nationale praktijken. Positief is dan ook dat het richtlijnvoorstel de lidstaten de ruimte laat om te kiezen voor een openbare verkoop van het onderpand of voor onderhandse verkoop en dat bij een hogere opbrengst van het onderpand de resterende netto-opbrengst moet worden terugbetaald aan de kredietnemer. Een andere waarborg van de belangen van de kredietnemer is dat de buitengerechtelijke uitwinning van het onderpand bij een nationale rechter kan worden aangevochten. Ook moeten kredietnemers wat Nederland betreft het recht behouden om naar KiFiD te gaan. Een verschil met ons nationale recht is dat het versneld en buiten de rechter om uitwinnen van onderpand op grond van het richtlijnvoorstel niet bij leningen aan consumenten kan worden toegepast. Het Nederlandse recht kent op dit punt geen beperkingen. Dit toepassingsbereik moet Nederland kunnen behouden. Verder is nieuw ten opzichte van ons nationale recht dat het onderpand in beginsel niet kan worden uitgewonnen als sprake is van een herstructureringsprocedure en de rechter tijdens de onderhandelingen over een herstructurering de schorsing van executiemaatregelen heeft

⁷ Aangangsel v.d. Handelingen II, 2016-2017, nr. 2565.

uitgesproken. Dit sluit aan bij de schorsing van executiemaatregelen die is opgenomen in het richtlijnvoorstel herstructurering en insolventie waarover nog wordt onderhandeld en waarover Uw Kamer eerder is geïnformeerd.⁸ Het wetsvoorstel homologatie onderhands akkoord ter voorkoming van faillissement, dat thans in voorbereiding is en onderdeel uitmaakt van het programma herijking faillissementsrecht, kiest voor een soortgelijke benadering. Nederland kan de benadering van de richtlijn op dit punt steunen, mits de lidstaten in het kader van de herstructureringsrichtlijn in staat blijven om maatregelen te treffen om te zorgen voor een redelijke balans tussen de rechten van de kredietgever/zekerheidshouder en die van de kredietnemer.

5. AMC Blauwdruk

Het is positief als banken en private investeerders tot afspraken komen over het uitwinnen van NPLs. Ook deelt het kabinet de mening van de Commissie dat het centraal uitwinnen van NPLs vanuit een private dan wel publieke AMC synergievoordelen kan opleveren. Hierbij merkt het kabinet op dat, door de staatssteunregels en het resolutieraamwerk, de mogelijkheden voor publieke AMCs beperkt zijn geworden. Dit blijkt ook uit de analyse van de Commissie. Zo zijn operaties in principe enkel mogelijk zonder staatssteun, in resolutie of faillissement. Het kabinet is in beginsel kritisch op het idee van de Commissie om NPLs via publieke AMCs over te nemen met een preventieve herkapitalisatie. Het instrument van preventieve herkapitalisatie mag in elk geval niet worden ingezet ter compensatie van verliezen die door een bank zijn, of waarschijnlijk in de nabije toekomst worden gemaakt. Zo heeft Nederland op ambtelijk niveau aangegeven dat het overnemen van NPLs niet gelijk staat met het injecteren van kapitaal en dat het doen van een balansdoorlichting (asset quality review, AQR) in elk geval nodig zal zijn. De Commissie lijkt in de blauwdruk haar voorwaarden voor preventieve herkapitalisatie toe te passen, hetgeen ook betekent dat het onwaarschijnlijk is dat op grote schaal gebruik wordt gemaakt van AMCs die via preventieve herkapitalisatie worden gefinancierd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen lidstaten met een grote omvang NPLs voorzichtig zijn bij het vaststellen van de eisen voor minimumdekking. Tegelijkertijd zullen andere lidstaten juist inzetten op aanscherping van die eisen. Of in elk geval hopen dat toezichthouders die eisen alsnog stellen vanuit hun bestaande bevoegdheden. Verder zullen lidstaten ten aanzien van de voorstellen over secundaire markten en uitwinning van onderpand vooral willen vasthouden aan bestaande, goed functionerende nationale praktijken. In elk geval lijkt animo voor het opzetten van nieuwe AMCs vooralsnog beperkt, mede vanwege de strenge eisen die hiervoor gelden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oplossen van NPLs is in de eerste plaats aan banken en lidstaten zelf. Strengere regels rondom het beleid voor voorzieningen, beter ontwikkelde secundaire markten en makkelijker uitwinnen van schulden kunnen niettemin bijdragen aan een beter functionerende Europese bankenunie.

⁸ Kamerstukken II, 2016/17, 22 112, nr. 2292.

Nederland kan zich vinden in de keuze voor de rechtsbasis voor de verordening en richtlijn zijnde interne markt (artikel 114 VWEU).

De Commissie is daarnaast bevoegd om, middels een werkdocument, een blauwdruk te geven voor het ontwerp en de operationalisatie van AMC's . Werkdocumenten dienen ter ondersteuning van beleid, en niet om regelgeving voor te stellen of aan te kondigen.

b) Subsidiariteit

Ten aanzien van een gezamenlijke aanpak van NPLs, zoals beoogd met het actieplan van juni 2017, was Nederland in beginsel positief wat betreft het subsidiariteitsoordeel. Wel dient steeds in het oog te worden gehouden dat sommige belemmeringen in het oplossen van NPLs op nationaal niveau kunnen worden geadresseerd.⁹

1. Minimumdekking

Ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel oordeelt het kabinet positief. Gezien het grensoverschrijdende karakter van banken en het toezicht daarop, zijn ook eenduidige regels voor het beleid rondom NPLs belangrijk. Daarom lijkt de keuze voor een verordening met minimumeisen voor de dekking van NPLs, die voor alle banken gelden, een logische keuze. Ten aanzien van de prudentiële regelgeving is Nederland voorstander van een gelijk speelveld.

2. Secundaire markten

Ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel oordeelt het kabinet positief. Met een richtlijnvoorstel wil de Commissie secundaire markten op Europees niveau ontwikkelen en het grensoverschrijdend opereren van kredietbeheerders en -kopers stimuleren. Via een aantal gemeenschappelijke basisprincipes kan het grensoverschrijdend opereren van kredietbeheerders en kopers worden gestimuleerd.

3. Uitwinnen van onderpand

Ten aanzien van subsidiariteit van het voorstel oordeelt het kabinet positief. Hierbij past wel de kanttekening dat de Nederlandse regeling over het buitengerechtelijk uitwinnen van onderpand behouden kan blijven. Het richtlijnvoorstel van de Commissie beoogt te bereiken dat de mogelijkheid om versneld en buiten de rechter om onderpand uit te winnen in alle lidstaten wordt ingevoerd. Voor zover dat niet anders kan dan door een regeling op niveau, kan Nederland dat steunen onder het voorbehoud dat bestaande, goed functionerende praktijken behouden kunnen blijven.

4. AMC Blauwdruk

Het werkdocument is opgesteld door de Commissiediensten. Hierin geeft de Commissie uitleg over de mogelijkheden rondom AMCs. Met name gezien het raakvlak met de staatssteunregels ligt dit initiatief op EU-niveau voor de hand. Voor de totstandkoming van de mededeling heeft de

⁹ Kamerstukken II, 2017-2018, 21 501-07, nr. 1472.

Commissie samengewerkt met andere instellingen waaronder de ECB en resolutieautoriteit (Single Resolution Board). Ook de betrokkenheid van de resolutieautoriteit (SRB)acht Nederland logisch.

c) Proportionaliteit

Nederland is positief ten aanzien van de proportionaliteit van de initiatieven. De vorm van een verordening voor prudentiële regels voor banken is geschikt omdat hierdoor het gelijke speelveld tussen banken in de EU zoveel mogelijk in stand wordt gehouden. De verordening sluit verder goed aan bij het doel omdat een aantal principes worden vastgelegd op EU-niveau, maar het lidstaten vrijstaat om bepaalde regels zelfstandig in te blijven kleden, bijvoorbeeld rondom consumentenbescherming. Ten aanzien van de ontwikkeling van secundaire markten en buitenrechtelijke procedures beoordeelt Nederland het voorstel voor een richtlijn positief omdat hierbij voldoende ruimte blijft voor nationale praktijk. Een uitleg over het opzetten van AMCs in een werkdocument achten we proportioneel voor het gestelde doel.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Niet van toepassing

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

Eventuele budgettaire gevolgen, vanwege nationale implementatie van de richtlijn moeten worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen.

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

Het voorstel voor een verordening met minimumeisen kan ertoe leiden dat banken extra voorzieningen moeten nemen voor NPLs. Toch zullen de kosten voor banken op de middellangetermijn neutraal zijn, omdat eventuele geleden of verwachte verliezen op den duur anders toch zullen moeten worden ingeboekt. Daarnaast bevat het voorstel voor een richtlijn onderdelen die voor kosten kunnen zorgen bij marktpartijen, bijvoorbeeld voor het verstrekken van informatie en/of het aanstellen van vertegenwoordigers. Desondanks is het voorstel juist gericht op het wegnemen van kosten en bestaande barrières voor deze partijen, hetgeen over de linie zal bijdragen aan lagere kosten voor deze entiteiten.

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

Naar verwachting zorgt het voorstel voor een verordening niet voor additionele taken, omdat ook vanuit toezicht reeds al aandacht is voor (minimum)voorzieningen op NPLs. Ook zullen kredietbeheerders of -kopers op grond van de richtlijn straks autorisatie aanvragen wat kan zorgen voor additionele kosten bij de toezichthouder. Desondanks kan de toezichthouder hiervoor een vergoeding vragen aan marktpartijen die autorisatie aanvragen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Volgens de Commissie leiden haar voorstellen tot meer concurrentie op de secundaire markt voor NPLs hetgeen kan leiden tot een betere waardering van bestaande NPLs.

6. Implicaties juridisch

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

De mogelijkheid om versneld onderpand uit te winnen in het richtlijnvoorstel brengt mee dat bestaande nationale regelgeving wordt beheerst door het Unierecht. Als het richtlijnvoorstel de lidstaten inderdaad veel ruimte laat bij het buitengerechtelijk uitwinnen van onderpand, kan de implementatie in het Nederlandse vermogensrecht beperkt blijven.

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

Op grond van artikel 14 van het richtlijnvoorstel zal de Europese Bankautoriteit ontwerpen van technische uitvoeringsnormen ontwikkelen die specificeren welke templates banken gebruiken voor het verstrekken van informatie over NPL data. Het idee van data templates maakt ook onderdeel uit van het actieplan van de Raad. Aan de Commissie wordt vervolgens de bevoegdheid toegekend om het ontwerp van technische uitvoeringsnormen van de EBA vast te stellen overeenkomstig artikel 15 van Verordening 1093/2010. Het gaat hier om de vaststelling van uitvoeringshandeling. Het gebruik van uitvoeringshandelingen hiervoor ligt juridisch gezien voor de hand omdat hiermee wordt beoogd de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden in alle lidstaten uit te voeren. Essentiëler is de vraag of het gebruik van de template verplicht moet worden, hetgeen in level I al besloten dient te worden.

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

Ten aanzien van de prudentiële minimumdekking voor NPLs in de verordening streeft Nederland naar een zo snel mogelijke inwerkingtreding. Daarnaast wordt in het richtlijnvoorstel een implementatie van de richtlijn vóór 2020 verwacht met inwerkingtreding vanaf 2021. Gezien de richtlijn raakt aan meerdere beleidsterreinen, lijkt dit ook nodig. Afhankelijk van de duur van de onderhandelingen moet dit mogelijk worden bijgesteld.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voor de verordening zal de evaluatie gelden die uitvloeit uit de huidige evaluatie van het kapitaalraamwerk. Voor de richtlijn lijkt een evaluatie na 5 jaar acceptabel.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De voorstellen lijken uitvoerbaar. Met name de prudentiële minimumeisen kunnen worden meegenomen in het reguliere banktoezicht. De autorisatie van kredietbeheerders en kopers

vergt mogelijke aanpassing in de ordening van het toezicht op financiële markten, maar lijkt vooralsnog uitvoerbaar.

b) Handhaafbaarheid

De voorstellen lijken ook te handhaven. Zo is vanuit het banktoezicht reeds aandacht voor NPLs. Lidstaten moeten op grond van de richtlijn administratieve maatregelen en boeten voor kredietbeheerders inrichten die gelden bij overtredingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing