

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2565

Vragen van het lid **Leijten** (SP) aan de Minister van Financiën over *de handel in problemleningen* (ingezonden 9 augustus 2017).

Antwoord van Minister **Dijsselbloem** (Financiën) (ontvangen 30 augustus 2017).

Vraag 1, 2, 3 en 4

Wat is uw reactie op het bericht dat Europese «non-performing loans», ook wel problematische of slechte leningen genoemd, in trek zijn bij investeerders?¹

Op welke wijze wordt toezicht gehouden op de inhoud van de problemleningen als zij verhandeld worden? Is de koper altijd bekend met de problematische inhoud van de belegging?

Voor welke investeerders en beleggers zijn juist problemleningen interessant en hoe duidt u de wens om zo een hoog risicoprofiel aan te gaan? Weten klanten van deze maatschappijen wat er met hun geld gebeurt en welke risico's zij lopen door het beleggingsbeleid?

Vindt u dat het actieplan, zoals genoemd in het artikel, om de markt voor slechte leningen verder aan te jagen ondersteund moet worden door hedgefondsen? En zo ja, aan welke criteria moeten deze hedgefondsen voldoen? Worden deze hedgefondsen gescreend voordat ze overgaan tot aankoop?

Antwoord 1, 2, 3 en 4

In het artikel waar het lid Leijten naar verwijst wordt gesproken over transacties op de secundaire markt voor niet-presterende leningen (NPLs). Op deze markt worden leningportefeuilles door banken verkocht aan professionele investeerders. In een functionerende markt komen partijen onderling tot een transactie, alsook een prijs overeen. Bij het bepalen van een prijs kijkt een bank onder andere naar wat een portefeuille waard is in eigen bezit. Een kopende partij doet vermoedelijk hetzelfde. Zo zullen kopende partijen naar verwachting een prijs betalen die past bij hun rendementsverwachtingen. Daarom zullen professionele partijen een portefeuille grondig onderzoeken of laten onderzoeken voordat zij deze overnemen.

Alhoewel recent sprake is van een aantal transacties is de secundaire markt voor NPLs voornamelijk relatief klein in omvang. De huidige markt bestaat

¹ <https://fd.nl/beurs/1212479/europese-problemleningen-in-trek-bij-investeerders>

veelal uit een beperkt aantal gespecialiseerde professionele investeerders. Gezien het hoge risicoprofiel en de benodigde kennis, ligt het wat mij betreft ook voor de hand dat alleen professionele investeerders dit soort transacties aangaan met risicodragend vermogen. Zoals het lid Leijten stelt kunnen dit ook hedgefondsen zijn. Beheerders van een hedgefonds zullen veelal vergunningsplichtig zijn op grond van de richtlijn inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (AIFMD).² De AIFMD bevat onder meer voorschriften ten aanzien van risicomanagement, portfoliowaardering, een beheerste en integere bedrijfsuitoefening, gedragsregels en informatieverstrekking aan toezichthouders en beleggers.

Vraag 5

Denkt u dat een actieplan voor de handel in slechte leningen het juiste recept is, of zou het beter zijn om actief in te zetten op het afboeken van deze slechte leningen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 5

Het verder ontwikkelen van secundaire markten voor NPLs is onderdeel van de in juli 2017 overeengekomen raadsconclusies (het «actieplan»)³ Het actieplan benoemt meerdere acties met als doel de NPL problematiek in de EU aan te pakken. Het verder ontwikkelen van secundaire markten is hier slechts een onderdeel van. Het actieplan ziet bijvoorbeeld ook op het versterken van het banktoezicht, het hervormen van insolventiekaders en het herstructureren van banken zelf. Daarbij is het belangrijk dat NPLs in de boeken van banken juist geprijsd worden. Zo spreekt het actieplan ook over het ramen van verliezen door middel van correcte waarderingen van activa en het aanpakken van mogelijke ontoereikende voorzieningen. In de eerste plaats zijn natuurlijk banken – samen met hun accountants – verantwoordelijk voor het waarderen van activa en waar mogelijk nemen van voorzieningen, maar ook banktoezichthouders kennen hierin een rol vanuit prudentieel oogpunt.

Recentelijk heeft de Europese Centrale Bank (ECB) dan ook een leidraad richting banken gepubliceerd waarin maatregelen, processen en praktijken voor de omgang met NPLs worden geschetst.⁴ Verder kunnen banken vanuit *on-site* inspecties en door middel van balanswaarderingen (*asset quality reviews*, AQRs) geprikkeld worden om waar nodig leningen te herwaarderen, voorzieningen te nemen en anders gedwongen worden om aanvullend kapitaal aan te trekken. Het actieplan kent mede daarom ook concrete actiepunten ten aanzien van toezicht. Zo is de Europese Commissie gevraagd naar een interpretatie van de bruikbaarheid van bestaande bevoegdheden ten aanzien van het nemen van voorzieningen voor NPLs, die waar nodig ook kunnen worden aangevuld met aanpassing in wetgeving.

Vraag 6

Erkent u dat de opkomende handel in slechte leningen gestimuleerd wordt door het vooruitzicht van de kapitaalmarktunie, waarbij het mogelijk wordt om allerlei financiële producten opnieuw te verpakken en waarbij slechte leningen ondergebracht kunnen worden in een nieuw product? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 6

In hoeverre eventuele verwachtingen omtrent de kapitaalmarktunie meewegen voor kopende partijen is onzeker. Mochten kopende partijen portefeuilles op langere termijn willen verkopen dan zijn zij vanzelfsprekend gebaat bij een goed functionerende Europese kapitaalmarkt.

² richtlijn nr. 2011/61/EU van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 8 juni 2011 inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen en tot wijziging van de Richtlijnen 2003/41/EG en 2009/65/EG en van de Verordeningen (EG) Nr. 1060/2009 en (EU) Nr. 1095/2010 (PbEU 2011, L 174)

³ Council conclusions on Action plan to tackle non-performing loans in Europe, 11 juli 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>

⁴ Guidance to banks on non-performing loans, 20 maart 2017, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.en.pdf

De strategie van kopers kan overigens naast het doorverkopen van portefeuilles, ook zien op het uitwinnen van leningen over langere periodes. Veel kopers hebben dan ook specialistische kennis in het uitwinnen van probleemleningen.

Kern is dat aan leningen altijd risico's zijn verbonden. Zolang deze risico's bekend zijn en goed kunnen worden ingeschat, kunnen ze ook worden beprijsd. Daarvoor is het cruciaal dat kopers ook voldoende kennis van een leningportefeuille hebben.

In de nieuwe regelgeving voor securitisaties, een van de concrete onderdelen van het actieplan kapitaalmarktunie, worden daarom geharmoniseerde eisen gesteld aan transparantie alsook due diligence-verplichtingen voor kopers. Ook worden de kapitaaleisen voor securitisaties juist risicogevoeliger gemaakt en gemiddeld genomen verhoogd, met een afslag voor eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde (STS-)securitisaties. Gesecuritiseerde NPLs zullen in beginsel echter niet voldoen aan de STS-criteria.

Vraag 7

Deelt u de mening dat het in trek zijn van probleemleningen van Zuid-Europese banken een groot risico in zich draagt voor de Europese Centrale Bank (ECB) en de schuldpositie van de desbetreffende landen? Zo ja, kunt u aangeven wat de ECB daartegen gaat doen? Zo nee, kunt u motiveren waarom niet?⁵

Antwoord 7

In 2017 heeft een ambtelijke Raadswerkgroep een rapport gepubliceerd over NPLs in de Europese Unie. In dat rapport stelt de ambtelijke werkgroep onder andere dat een hoog aantal NPLs op bankbalansen de winstgevendheid van banken onder druk kan zetten. Daarnaast hebben banken met een hoog aantal NPLs vaak ook minder mogelijkheden om de economie van krediet te voorzien. Daarmee kan een hoog aantal NPLs tevens de effectiviteit van monetair beleid verminderen.⁶

Mede vanwege de bovenstaande redenen is er aandacht voor een aanpak van de problematiek rondom NPLs op bankbalansen. Zoals gesteld in bovenstaande antwoorden wordt als onderdeel van deze aanpak gekeken naar de verhandelbaarheid van deze leningen. Vergrote verhandelbaarheid van NPLs kan er in de regel toe leiden dat de last van NPLs op bankbalansen wordt verminderd. Ik deel dan ook niet de mening dat interesse van private investeerders om dergelijke NPLs over te nemen op zou leiden tot hogere risico's voor de ECB en lidstaten. Het feit dat bankbalansen worden ontlast van NPLs kan namelijk ook positieve economische effecten met zich mee brengen.

Vraag 8

Hoe komt het dat bij verkoop zo omzichtig wordt omgesprongen met de verschillen tussen de nationale wetgeving op het gebied van faillissement? Is hier toezicht op en zo ja, door wie en hoe?

Antwoord 8

Insolventiewetgeving is vooral een nationale aangelegenheid waarbij de verschillen tussen lidstaten onder andere in de uitvoering liggen, zoals bijvoorbeeld de doorlooptijden van juridische procedures. Zoals ik eerder heb aangegeven zullen kopende partijen een prijs betalen die past bij hun rendementsverwachtingen. Bij dergelijke verwachtingen wegen investeerders naar alle waarschijnlijkheid ook de verschillen tussen lidstaten mee op het gebied van insolventiewetgeving en daarmee de mate waarin het mogelijk is om slechte leningen uit te winnen. Hiervoor zal men kijken naar herstelpercentages, juridische termijnen en kosten. De Wereldbank publiceert hierover bijvoorbeeld cijfers.⁷ In het kader van het actieplan is de Commissie ook uitgenodigd om een «benchmarking»-exercitie uit te voeren waarbij zo

⁵ <https://fd.nl/economie-politiek/1212059/mario-draghi-s-heldendaad-uit-2012-is-niet-aan-italie-besteed>

⁶ Report of the FSC Subgroup on Non-Performing Loans, 31 mei 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9854-2017-INIT/en/pdf>

⁷ Zie: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/resolving-insolvency>

nauwkeurig mogelijke vergelijkbare maatstaven voor herstelpercentages, termijnen en kosten worden aangereikt.

Vraag 9

Bent u op de hoogte van de oproep van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) dat adviseert waakzaam te zijn bij verdere aankoop (en verkoop) van slechte schulden? Hoe verhoudt dit advies zich tot de herlevende markt in slechte leningen?

Antwoord 9

Het IMF heeft in haar artikel IV consultaties over de economie van de eurozone, veelvuldig aandacht besteed aan het afbouwen van NPLs. In 2016 heeft het IMF juist ook een oproep gedaan tot het ontwikkelen van markten voor het verhandelen van NPLs in de eurozone.⁸ In haar artikel IV rapport voor de eurozone van 2017 beveelt het IMF opnieuw aan om deze markt verder te ontwikkelen, om zo bankenbalansen te ontlasten. Het IMF noemt daarin ook elementen die hieraan kunnen bijdragen, zoals het standaardiseren van gegevens, opzetten van handelsplatforms en creëren van een blauwdruk voor nationale *asset management companies* (AMCs).⁹ Deze onderwerpen worden ook genoemd in het voornoemde rapport van de ambtelijke werkgroep en het actieplan van de Europese Ministers van Financiën.

Vraag 10

Is het waar dat banken met veel slechte leningen bereid zijn om lagere prijzen te accepteren voor die leningen omdat de ECB hogere voorzieningen door prijsbepalingen afdwingt? Wakkert de ECB handel in slechte leningen hiermee niet alleen maar aan? Zorgt dit niet voor grotere instabiliteit op de schuldenmarkt?

Antwoord 10

In de eerste plaats zijn banken zelf verantwoordelijk voor hun eigen bedrijfsmodel, waaronder ook het aanpakken van eventuele problemen met NPLs op hun balansen. Veel banken doen dit ook uit zichzelf en gaan actief aan de slag, bijvoorbeeld door extra voorzieningen te treffen of door NPLs te verkopen tegen een prijs die in de markt tot stand komt. Daarnaast acht ik het vanzelfsprekend van zeer groot belang dat banken waar nodig ook door hun toezichthouders geprikkeld worden om eventuele NPL problemen aan te pakken. Ook het IMF spreekt in de voornoemde artikel IV consultaties over het belang van scherp toezicht. Dat scherp toezicht er mede toe leidt dat banken in sommige gevallen hogere voorzieningen treffen en/of ervoor kiezen om hun NPLs aan te bieden aan externe private partijen acht ik dan ook niet op voorhand onwenselijk.

Vraag 11

Deelt u de mening, zoals geuit in de uitzending van Nieuwsuur van 2 augustus 2017, dat er onvoldoende garanties zijn om op korte termijn afbetaling van leningen te verwachten?¹⁰

Antwoord 11

In hoeverre verwacht mag worden dat een lening wordt terugbetaald hangt vanzelfsprekend af van factoren die per casus verschillen. Per lening dient dan ook te worden bepaald of tot op bepaalde hoogte voorzieningen getroffen moeten worden. Soms kan het langere tijd duren voordat een bank of andere partij een lening kan terughalen, als deze überhaupt worden terugbetaald. Daar staat tegenover dat er ook NPLs zijn die wel binnen afzienbare tijd terugbetaald worden of waar banken zekerheden hebben, zoals onderpand. Dit zijn dan ook allemaal factoren die meewegen voor een bank, alsook voor eventuele private partijen die interesse hebben in het overnemen

⁸ Euro Area Policies: 2016 Article IV Consultation, 8 juli 2016, http://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/scr/2016/_cr16219.ashx

⁹ Euro Area Policies: 2017 Article IV Consultation, 25 juli 2017, <http://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17235.ashx>

¹⁰ <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2186112-jarenlang-wachten-op-je-geld-in-italie-ben-je-geen-uitzondering.html>

van dit soort leningen. Op dit terrein zijn dan ook in een aantal lidstaten nog verdere verbeteringen mogelijk door insolventieprocedures sneller en met minder kosten te laten verlopen.

Vraag 12, 13, 14

Klopt het dat de situatie van de Italiaanse banken, en daarmee van de Italiaanse overheid, zeer problematisch is door de slechte leningenportefeuilles?

Hoe kan het dat er nog zoveel slechte leningen zijn, terwijl Europees beleid erop gericht is geweest om juist deze delen af te stoten?

Welke scenario's liggen er klaar voor de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie (EMU) als in Italië de slechte leningenportefeuilles problematisch worden? Treedt dan een scenario als bij Griekenland in werking? In hoeverre zal Italië zo een regime accepteren?

Antwoord 12, 13, 14

Het in het antwoord op vraag 7 genoemde rapport van de ambtelijke werkgroep spreekt over 10 EU lidstaten waarvan de banksectoren relatief gezien hoge NPLs ratio's kennen, waar ook Italië toe behoort. Mede daarom is in het voornoemde actieplan ook aandacht voor het terugbrengen van NPLs in de EU. Zoals echter ook benadrukt is in dat actieplan, dragen banken primair zelf de verantwoordelijkheid voor het herstructureren van hun bedrijfsmodellen en het tijdig oplossen van eventuele NPL problemen. Indien banken geconfronteerd worden met verliezen op NPLs leidt dit in de eerste plaats ook tot een direct verlies voor de (aandeel)houders van kapitaalinstrumenten in deze banken en niet voor overheden. Wel kan het zo zijn dat overheden blootstellingen hebben aan banken, bijvoorbeeld via deelnemingen. Het is wat mij betreft belangrijk om eventuele risico's voor overheden zoveel mogelijk te beperken.

De omvang van NPLs hangt overigens voor een aanzienlijk deel af van de staat van een economie. Wanneer het economisch minder goed gaat, is het voor debiteuren moeilijker om leningen terug te betalen. Zoals reeds genoemd liggen oplossingen in de eerste plaats bij banken zelf en niet bij overheden. Wel kunnen overheden bijdragen aan het oplossen van NPLs, waaronder op het terrein van insolventiewetgeving dat ook genoemd wordt in het actieplan. Voor insolventiewetgeving is overigens al langer aandacht, bijvoorbeeld vanuit de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester. Het Europees Semester is het kader voor de afstemming van het economisch en budgettair beleid van lidstaten. Zo is recent bijvoorbeeld ook ingegaan op verbeteringen in het Italiaanse insolventieraamwerk.¹¹

Het rapport van de ambtelijke werkgroep laat overigens wel zien dat het percentage NPLs op de balansen van banken de afgelopen jaren is gedaald. Uit cijfers van de Europese bankautoriteit (EBA) blijkt dat de ratio NPLs in de EU als percentage van alle leningen in september 2014 op 6,7% stond. In december 2016 bedroeg dit 5,1%. In deze cijfers wordt overigens rekening gehouden met alle («bruto») NPLs. Daar worden dus ook NPLs in meegenomen waar banken al (voor een deel) voorzieningen voor hebben getroffen. Rekening houdend met voorzieningen stond het «netto» NPL ratio in december 2016 op 2,8%, een daling ten opzichte van de 3,9% in september 2014.

Vraag 15

Is de houdbaarheid van de bankenunie in het geding?

Antwoord 15

Nee.

¹¹ Zie https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-italy-en_0.pdf