



Bruxelles, den 14.3.2018
COM(2018) 134 final
2018/0060 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår krav til
minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer**

(EØS-relevant tekst)

{SWD(2018) 73 final} - {SWD(2018) 74 final}

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Dette forslag er en vigtig del af arbejdet med at styrke Europas Økonomiske og Monetære Union (ØMU). Et mere integreret finansielt system vil styrke ØMU'ens modstandsdygtighed over for negative chok ved at fremme privat risikodeling på tværs af grænserne og samtidig reducere behovet for offentlig risikodeling. For at nå disse mål skal Unionen nu fuldføre bankunionen og indføre alle byggestenene til en kapitalmarkedsunion (CMU). Kommissionens meddelelse af 11. oktober 2017¹ baner vej for fuldførelse af bankunionen ved parallelt at fremme risikoreduktion og risikodeling som led i den køreplan for uddybning af ØMU'en, som Kommissionen vedtog den 6. december 2017².

Håndteringen af den store mængde af misligholdte lån og misligholdte eksponeringer³ og deres mulige fremtidige ophobning er en vigtig del af EU's indsats for yderligere at reducere risici i banksystemet og gøre det muligt for bankerne at fokusere på udlån til virksomheder og borgere. De igangværende drøftelser i Rådet bekræfter, at yderligere fremskridt i, hvordan man håndterer misligholdte lån, er afgørende for at kunne fuldføre bankunionen, der er en topprioritet på ledernes dagsorden.

Store beholdninger af misligholdte lån kan belaste bankernes resultater på to måder. For det første medfører misligholdte lån en lavere indtægt for en bank end ikke-misligholdte lån, dermed reduceres bankens rentabilitet, og det kan forårsage tab, som reducerer kapitalen. I de mest alvorlige tilfælde kan disse virkninger være en trussel mod en banks levedygtighed med mulige konsekvenser for den finansielle stabilitet. For det andet lægger misligholdte lån i høj grad beslag på en banks ressourcer, både menneskelige og finansielle ressourcer. Dette reducerer bankens udlånskapacitet også til små og mellemstore virksomheder (SMV'er).

SMV'er er især påvirket af de reducerede kreditmuligheder, eftersom de er afhængige af bankudlån i langt større omfang end store virksomheder, hvilket påvirker den økonomiske vækst og jobskabelsen. Bankudlån er ofte alt for dyre, og bankernes udlåns mængde til SMV'er er blevet hårdt ramt af finanskrisen i 2008. Dette hindrer SMV'ernes udvikling og deres vækst.

¹ Meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fuldførelse af bankunionen (COM(2017) 592 final af 11.10.2017).

² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet og Den Europæiske Centralbank - Yderligere skridt hen imod fuldførelsen af Europas Økonomiske og Monetære Union - en køreplan (COM(2017) 821 final af 6.12.2017).

³ Misligholdte eksponeringer omfatter misligholdte lån, misligholdte gældsinstrumenter og misligholdte ikkebalanceførte poster. Misligholdte lån udgør den største andel af misligholdte eksponeringer, og dette udtryk bruges almindeligvis som "pars pro toto". Misligholdte lån betegner lån, hvor låntager har vanskeligt ved at foretage de planlagte betalinger til dækning af renter eller tilbagebetaling af kapital. Når betalingerne har været i restance i over 90 dage, eller det anses for usandsynligt, at lånet tilbagebetales af låntager, klassificeres det som et misligholdt lån.

Veludviklede sekundære markeder for misligholdte lån er også en af byggestenene for en velfungerende kapitalmarkedsunion⁴. Et af de vigtigste mål bag Kommissionens prioritet med hensyn til at etablere kapitalmarkedsunionen er at skabe nye kilder til finansiering af EU's virksomheder, SMV'er og hurtigtvoksende innovative virksomheder i særdeleshed. Projektet med en kapitalmarkedsunion fokuserer på at lette adgangen til og sprede den ikke-bankmæssige finansiering for EU-virksomheder, men det anerkender ligeledes den centrale rolle, som bankerne spiller i finansieringen af EU's økonomi. Således har et af arbejdsområderne i forbindelse med kapitalmarkedsunionen til formål at øge bankernes udlånskapacitet over for virksomheder, herunder ved at styrke deres evne til at realisere værdier fra sikkerhedsstillelse for lån.

Store beholdninger af misligholdte lån skal håndteres gennem en samlet tilgang. Selv om det primære ansvar for at håndtere et højt niveau af misligholdte lån fortsat ligger hos banker og medlemsstater⁵, er der også en klar EU-dimension, der har til formål at mindske de aktuelle beholdninger af misligholdte lån og forhindre enhver overdreven ophobning af misligholdte lån i fremtiden set i lyset af de indbyrdes forbindelser mellem EU's banksystem, særligt i euroområdet. Der er især vigtige potentielle afsmittende virkninger fra medlemsstater med store andele af misligholdte lån på EU's økonomi som helhed, både med hensyn til finansiell stabilitet og økonomisk vækst.

Behovet for en beslutsom og samlet indsats blev anerkendt i "Handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa", der blev godkendt af Økofinrådet den 11. juli 2017. I handlingsplanen skitseres en samlet tilgang, der fokuserer på en kombination af komplementære politiske tiltag på fire områder: i) banktilsyn og -regulering, ii) reform af rammerne for omstrukturering, insolvens og gældsinddrivelse, iii) udvikling af sekundære markeder for nødlidende aktiver og iv) fremme af omstrukturering af banksystemet. Tiltag på disse områder skal træffes på nationalt plan og på EU-plan, hvis det er relevant. Nogle foranstaltninger vil have en større virkning på bankernes risikovurdering ved lånets stiftelse, mens andre vil fremme hurtig indregning og bedre forvaltning af misligholdte lån, og yderligere foranstaltninger vil øge markedsværdien af sådanne misligholdte lån. Disse foranstaltninger styrker hinanden gensidigt og ville ikke være tilstrækkeligt effektive, hvis de blev gennemført isoleret.

Dette forslag udgør sammen med de andre foranstaltninger, som Kommissionen fremsætter, og de foranstaltninger, der er truffet af den fælles tilsynsmekanisme (SSM) og Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), en vigtig del af denne indsats. Gennem en kombination af flere komplementære foranstaltninger medvirker Kommissionen til at skabe et passende klima for bankerne, så de kan håndtere misligholdte lån på deres balance og mindske risikoen for fremtidig ophobning af misligholdte lån.

Bankerne vil skulle afsætte tilstrækkelige midler, når nye lån misligholdes, hvilket vil skabe tilstrækkelige incitamentter til at løse problemet vedrørende misligholdte lån på et tidligt stadium og undgå en for stor ophobning af misligholdte lån.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Gennemførelse af kapitalmarkedsunionen senest i 2019 — nu skal fuldførelsen fremskyndes, COM(2018) 114.

⁵ Kommissionen har konsekvent nævnt dette spørgsmål for de berørte medlemsstater inden for rammerne af Det Europæiske Semester.

Hvis lån misligholdes, vil mere effektive håndhævelsesmekanismer for sikrede lån give bankerne mulighed for at håndtere misligholdte lån, med forbehold af passende garantier for debitorerne.

Hvis beholdningerne af misligholdte lån alligevel bliver for store — sådan som det i øjeblikket er tilfældet for visse banker og nogle medlemsstater — vil bankerne være i stand til at sælge dem i effektive, konkurrencedygtige og gennemsigtige sekundære markeder til andre operatører. Tilsynsmyndighederne vil vejlede dem heri på grundlag af deres eksisterende bankspecifikke, såkaldte søjle 2-beføjelser i henhold til kapitalkravsdirektivet⁶. Hvis misligholdte lån bliver et alvorligt og generelt problem, kan medlemsstaterne oprette nationale porteføljeadministrationsselskaber eller træffe andre foranstaltninger inden for rammerne af de gældende regler om statsstøtte og bankafvikling.

Dette forslag fastsætter en lovpligtig tilsynsmæssig bagstopperordning over for en fremtidig overdreven ophobning af misligholdte lån uden tilstrækkelig dækning af tab på bankernes balancer. Denne foranstaltning supplerer en række andre foranstaltninger, der præsenteres i dag, som fastsat i Kommissionens meddelelse "Anden situationsrapport om nedbringelse af misligholdte lån i Europa"⁷. For at hjælpe bankerne med bedre at håndtere misligholdte lån fremlægger Kommissionen desuden et særskilt forslag, der i) forbedrer beskyttelsen af sikrede kreditorer ved at give dem mere effektive metoder til udenretsligt at inddrive deres penge fra sikrede lån til erhvervsdrivende låntagere, og ii) fjerner uberettigede hindringer for tredjeparters kreditservicering og for overførsel af kredit med henblik på at videreudvikle de sekundære markeder for misligholdte lån. Medlemsstaterne får også vejledning i, hvordan de i givet fald kan oprette nationale porteføljeadministrationsselskaber, der er i fuld overensstemmelse med EU's bank- og statsstøtteregler. Planen om porteføljeadministrationsselskaber indeholder praktiske anbefalinger til udformning og etablering af porteføljeadministrationsselskaber på nationalt plan baseret på bedste praksis fra tidligere erfaringer i medlemsstaterne⁸.

Disse initiativer styrker gensidigt hinanden. Den lovpligtige tilsynsmæssige bagstopperordning sikrer, at fremtidige tab på misligholdte lån er tilstrækkeligt dækkede, hvilket gør deres afvikling eller salg lettere. Blueprintet for porteføljeadministrationsselskaber bistår de medlemsstater, der måtte ønske det, med omstrukturering af deres banker ved hjælp af oprettelsen af porteføljeadministrationsselskaber, der beskæftiger sig med misligholdte lån. Disse virkninger suppleres med indsatsen for at videreudvikle sekundære markeder for misligholdte lån, da disse ville gøre efterspørgslen efter misligholdte lån mere konkurrencedygtig og øge markedsværdien heraf. Desuden reducerer en fremskyndet fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse som en hurtig mekanisme til realisering af værdien af sikkerhedsstillelsen omkostningerne til afvikling af misligholdte lån.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Den Europæiske Centralbank — anden statusrapport om nedbringelse af misligholdte lån i Europa, insert COM Number once available

⁸ insert SWD Number once available.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

I henhold til gældende regnskabsregler skal der foretages hensættelser for misligholdte eksponeringer. Den nye IFRS 9, som har været gældende i Unionen siden den 1. januar 2018, forventes at bidrage til at løse problemet med forsinkede og utilstrækkelige hensættelser, da den anvendes på grundlag af et "forventet tab". Den nye standard indfører dog kun begrænsede ændringer med hensyn til finansielle aktiver, som efterfølgende er blevet misligholdte. Desuden fastsætter regnskabsstandarderne, herunder også IFRS 9, snarere generelle principper og fremgangsmåder til beregning af hensættelser til tab på lån end detaljerede regler. Trods den vejledning, der findes med hensyn til anvendelsen heraf, tillader regnskabsstandarderne generelt skønsmæssige justeringer med hensyn til beregningen af forventede tab på både misligholdte og ikkemisligholdte eksponeringer, bl.a. hvad angår skønnede fremtidige pengestrømme fra sikkerheds- eller garantistillelse, og følgelig også beregningen af hensættelsesniveauerne.

Under søjle 2 i den tilsynsmæssige ramme, der er fastsat i kapitalkravsdirektivet, kan de kompetente myndigheder (dvs. tilsynsmyndigheden) påvirke et instituts hensættelsespolitik og kræve specifikke tilpasninger til beregningerne af kapitalgrundlaget på et individuelt grundlag⁹. Søjle 2-foranstaltninger gennemføres efter den kompetente myndigheds skøn og på individuelt grundlag efter en vurdering af, at instituttets hensættelsespolitik er utilstrækkelig eller ikke forsigtig nok set fra et tilsynsmæssigt synspunkt.

Sammenfattende kan det anføres, at tab på krediteksponeringer (herunder på misligholdte eksponeringer) er underlagt både regnskabsstandarder og tilsynsmæssig regulering. Imidlertid sikrer hverken de regnskabsmæssige eller tilsynsmæssige rammer i øjeblikket fælles minimumsstandarder for behandling, som effektivt ville kunne forhindre ophobningen af utilstrækkeligt dækkede misligholdte eksponeringer.

I sin handlingsplan, opfordrede Rådet Kommissionen til at overveje tilsynsmæssige bagstopperordninger, der skal løse problemet med et potentielt for lavt hensættelsesniveau, som ville gælde for nyudstedte lån. Disse lovpligtige bagstopperordninger kunne tage form af obligatoriske tilsynsmæssige fradrag i kapitalgrundlaget for misligholdte eksponeringer efter en vurdering af de mest hensigtsmæssige justeringer i overensstemmelse med international praksis.

Misligholdte eksponeringer med et for lavt hensættelsesniveau er mere tilbøjelige til at forblive på bankernes balance i et forsøg fra bankernes side på at forhindre eller forsinke indregningen af tab ("afventende tilgang"). Et for lavt hensættelsesniveau og henstand i forbindelse med tab udgør store hindringer for gældsopløsning og salg af aktiver, da bankerne kan udsætte omstrukturering eller geare ned for at undgå indregning af tab. Det er konstateret, at forsinkelser i indregningen af tab bidrager til lavere udlån, da disse lægger endnu større pres på bankerne for at øge deres hensættelser i stressperioder (dvs. når tabet konkretiseres, og lovbestemte kapitalgrundlagskrav bliver mest stramme).

Som reaktion på Økofinrådets opfordring gennemførte Kommissionen en målrettet høring og en konsekvensanalyse, hvori det konkluderes, at indførelsen af en tilsynsmæssig minimumsbehandling, der fungerer som en lovpligtig bagstopperordning for nyudstedte

⁹ Kommissionen præciserede rækkevidden af denne beføjelse i sin rapport om en revision af, hvordan den fælles tilsynsmekanisme fungerer (SSM), COM(2017) 591 final.

eksponeringer, som senere misligholdes, er egnet til at forebygge ophobningen af misligholdte eksponeringer i fremtiden. Ved de foreslåede ændringer af kapitalkravsforordningen¹⁰, som er direkte gældende for alle institutter i Unionen, blev der fastsat en ramme for en tilsynsmæssig bagstopperordning for nyudstedte eksponeringer, der senere bliver misligholdt, i form af tidsbegrænsede tilsynsmæssige fradrag i kapitalgrundlaget. Denne bagstopperordning har til formål at:

- reducere risici i forbindelse med finansiell stabilitet som følge af høje niveauer af utilstrækkeligt dækkede misligholdte eksponeringer ved at undgå at ophobe eller forøge sådanne misligholdte eksponeringer, der under stressede markedsvilkår kan have afsmittende virkninger, og
- sikre, at institutterne har tilstrækkelig dækning af tab for misligholdte eksponeringer og dermed beskytter deres rentabilitet, kapital og finansieringsomkostninger i stresssituationer. Det vil til gengæld sikre, at en stabil og mindre procyklisk finansiering er til rådighed for husholdninger og virksomheder.

Det ville være et supplement til i) anvendelsen af regnskabsstandarder med hensyn til hensættelser for tab på lån ved misligholdte eksponeringer, og ii) anvendelsen af eksisterende søjle 2-tilsynsbeføjelser efter en kompetent myndigheds vurdering af det enkelte tilfælde.

Derfor skal institutterne fortsat indregne hensættelser i henhold til deres vurdering og i overensstemmelse med gældende regnskabsregler. Disse hensættelser, herunder potentielle stigninger som følge af IFRS 9, vil blive taget fuldt ud i betragtning i forbindelse med den tilsynsmæssige bagstopperordning. Hvis summen af hensættelser og andre justeringer ikke er tilstrækkelig til at dække tab på misligholdte eksponeringer op til fælles minimumsniveauer, vil den tilsynsmæssige bagstopperordning finde anvendelse og nødvendiggøre et fradrag for forskellen i kernekapitalposterne. Hvis de kompetente myndigheder fra sag til sag konstaterer, at der på trods af anvendelsen af den tilsynsmæssige bagstopperordning for misligholdte eksponeringer i henhold til denne forordning ikke er tilstrækkelig dækning af et bestemt instituts misligholdte eksponeringer, kan de gøre brug af deres tilsynsbeføjelser under søjle 2.

Med henblik på at sikre konsekvens i den tilsynsmæssige ramme er den foreslåede søjle 1-behandling baseret på definitioner og begreber, der allerede anvendes ved tilsynsindberetning. Begrebet misligholdte eksponeringer indført ved dette ændringsforslag og kriterierne vedrørende henstand er i overensstemmelse med Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014¹¹, som allerede er almindeligt anvendt på tilsynsindberetning.

Om nødvendigt af hensyn til konsekvens foreslås der også ændringer af relevante bestemmelser i kapitalkravsforordningen.

• **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Mere end fem år efter at de europæiske stats- og regeringschefer traf aftale om oprettelse af en bankunion, er to søjler af bankunionen – det fælles tilsyn og den fælles afvikling – blevet indført og hviler på et solidt fundament bestående af et fælles regelsæt for alle institutter i Unionen. Selv om der er gjort betydelige fremskridt, er der behov for yderligere

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

¹¹ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014 af 16. april 2014 om gennemførelsesmæssige tekniske standarder for institutters indberetning med henblik på tilsyn i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 (EUT L 191 af 28.6.2014, s. 1).

foranstaltninger for at fuldføre bankunionen, herunder oprettelse af en fælles indskudsforsikringsordning, som er fastlagt i meddelelsen fra oktober 2017 og køreplanen fra december 2017.

Ud over den omfattende pakke af reformer, som Kommissionen foreslog i november 2016 ("bankreformpakken") er den foreslåede tilsynsmæssige bagstopperordning en af de risikobegrænsende foranstaltninger, som er nødvendig for at styrke banksektorens modstandsdygtighed, sideløbende med den gradvise indførelse af den fælles europæiske indskudsforsikringsordning (EDIS). Disse foranstaltninger har samtidig til formål at sikre et fortsat fælles regelsæt for alle institutter i Unionen både i og uden for bankunionen. Dette initiativs overordnede mål er som beskrevet ovenfor i fuld overensstemmelse med Unionens grundlæggende mål om at fremme finansiell stabilitet, reducere sandsynligheden for og omfanget af skatteydernes støtte, hvis et institut afvikles, og bidrage til harmonisk og bæredygtig finansiering af økonomisk aktivitet, som er befordrende for et højt niveau af konkurrencedygtighed og forbrugerbeskyttelse.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Retsgrundlaget for de foreslåede ændringer er det samme som for den retsakt, der ændres, dvs. artikel 114 i TEUF.

• Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)

EU's nuværende tilsynsmæssige ramme indeholder ikke bestemmelser om harmoniseret tilsynsmæssig behandling af misligholdte eksponeringer. Som følge heraf kan den faktiske tabsdækning for misligholdte eksponeringer variere bankerne imellem i forskellige jurisdiktioner, selv om de bærer den samme underliggende risiko. Det kan begrænse sammenligneligheden på tværs af grænserne af kapitalprocenter og undergrave deres pålidelighed. Banker med samme risikoprofil og samme valuta vil blive konfronteret med forskellige finansieringsbetingelser, afhængigt af hvor de befinder sig i Unionen. Det skaber en yderligere finansiell fragmentering, der hindrer en af de vigtigste fordele ved det indre marked, nemlig risikospredning og deling af økonomiske risici på tværs af grænserne.

Medlemsstaterne har imidlertid kun begrænsede muligheder for at indføre generelt gældende og retligt bindende krav vedrørende hensættelser. Uddybningen af IFRS-standarder varetages f.eks. af IASB (International Accounting Standards Board). For så vidt angår den tilsynsmæssige behandling, er minimumskravene, som er umiddelbart gældende for alle institutter (inklusive misligholdte eksponeringer, som f.eks. fradrag i kapitalgrundlaget), underlagt fuld harmonisering i hele det indre marked.

De kompetente myndigheder med ansvar for tilsynet med institutter i Unionen har beføjelser til at påvirke institutternes hensættelsespolitik og til at kræve specifikke tilpasninger til beregningerne af kapitalgrundlaget fra sag til sag under søjle 2 i rammen, idet der tages hensyn til instituttets særlige situation. De kan imidlertid hverken pålægge en harmoniseret (minimums)behandling på tværs af medlemsstaterne og institutterne eller systematisk og effektivt løse problemet med et potentielt for lavt hensættelsesniveau til misligholdte eksponeringer i hele Unionen.

Formålet med de foreslåede foranstaltninger er at supplere den eksisterende EU-lovgivning; Det kan bedst opnås på EU-plan i stedet for gennem forskellige nationale eller tilsynsmæssige foranstaltninger. Lovgivningsmæssige tiltag på EU-plan vil føre til en harmoniseret

behandling, der indebærer, at alle institutter, der er etableret i Unionen, skal tage højde for tab på nyudstedte eksponeringer, der senere bliver til misligholdte eksponeringer i henhold til fælles minimumsregler om tilsyn. En sådan tilsynsmæssig bagstopperordning vil på EU-plan automatisk dæmme op for ophobningen af fremtidige misligholdte eksponeringer uden tilstrækkelig dækning af tab på lån og dermed styrke bankernes finansielle soliditet og evne til at yde lån. En indsats på EU-plan vil mindske eventuelle afsmittende virkninger inden for Unionen. Det vil også bidrage til at styrke risikoreduktion og skabe lige vilkår på det indre marked ved at stille alle banker lige med hensyn til den tilsynsmæssige behandling af misligholdte eksponeringer, mindske unødvendige forskelle i bankpraksis, øge sammenligneligheden, fremme markedsdisciplinen og styrke tilliden til markedet.

- **Proportionalitetsprincippet**

Proportionaliteten har været en integreret del af den konsekvensanalyse, der ledsager forslaget. Ikke blot er alle foreslåede løsningsmodeller blevet vurderet enkeltvis i forhold til proportionalitetsmålet, men også manglen på proportionalitet i de eksisterende regler er blevet analyseret med henblik på at minimere de administrative omkostninger og omkostningerne ved overholdelse, samtidig med at der sikres lige behandling i hele Unionen.

Forslaget indeholder bestemmelser om en harmoniseret behandling af misligholdte eksponeringer i tilsynsøjemed, så det sikres, at alle institutter i Unionen har et minimumsniveau med hensyn til dækning af risici i relation til misligholdte eksponeringer. De gældende krav til minimumsdækning tager hensyn til, hvor længe en eksponering har været klassificeret som misligholdt, sonderer mellem sikrede og usikrede misligholdte eksponeringer samt mellem misligholdte eksponeringer, hvis låntager har været i restance i over 90 dage og andre misligholdte eksponeringer. Den foreslåede behandling er således i overensstemmelse med de forskellige risikokarakteristika, som misligholdte eksponeringer kan have, og sikrer samtidig en relativ enkel tilgang, som nemt kan anvendes generelt. Med henblik på at sikre lige vilkår, mindske den retlige kompleksitet, undgå unødvendige omkostninger ved overholdelse (især for aktiviteter på tværs af grænserne), fremme yderligere integration på EU-markedet og bidrage til afskaffelsen af regelarbitrage er det mest forholdsmæssige middel at ændre de gældende EU-regler vedrørende kapitalgrundlagskrav.

- **Valg af retsakt**

Det foreslås, at foranstaltningerne gennemføres ved at ændre forordning (EU) nr. 575/2013, idet de henviser til eller udbygger de eksisterende bestemmelser i den forordning, navnlig hvad angår beregningen af kapitalgrundlaget.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Høringer af interesserede parter**

Kommissionen afholdt en målrettet høring i november 2017 for at vurdere, om det var hensigtsmæssigt at indføre en tilsynsmæssig bagstopperordning for at løse problemet med et for lavt hensættelsesniveau til misligholdte eksponeringer.

Formålet var at indsamle private og offentlige interessenters synspunkter om gennemførligheden af en tilsynsmæssig bagstopperordning, dens eventuelle udformning og eventuelle utilsigtede følger. Spørgsmålene omfattede alle tre politiske løsningsmodeller, der er analyseret i den konsekvensanalyse, som fulgte efter høringen.

Høringen var åben for alle interesserede parter. De fleste svar var fra banker og banksammenslutninger, og et par var fra tilsynsmyndigheder. Der indkom i alt 38 svar: 29 fra private interessenter (herunder en privatperson) og 9 fra offentlige interessenter. De fleste var fra respondenter i medlemsstater med de højeste procentsatser for misligholdte eksponeringer.

For så vidt angår udformningen af en tilsynsmæssig bagstopperordning foretrak de fleste interessenter en progressiv fremgangsmåde for fradrag med den begrundelse, at den bedre ville kunne indregne tidlige inddrivelses af lån. Det er den løsningsmodel, der er fulgt i forslaget. Nogle gik ind for en sondring mellem misligholdte eksponeringer, hvis låntager stadig betaler sine forpligtelser, og misligholdte eksponeringer, hvis låntager er insolvent. Dette er blevet inkluderet i forslaget.

Bilag 2 til konsekvensanalysen indeholder en oversigt over de forskellige høringsvar.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Kommissionen bad om input fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), som inden for et begrænset tidsrum besvarede en anmodning om rådgivning om konsekvensen af en eventuel tilsynsmæssig bagstopperordning. Skøn fra EBA blev medtaget i konsekvensanalysen.

- **Konsekvensanalyse**

Konsekvensanalysen¹² blev drøftet med Udvalget for Forskriftskontrol og godkendt uden forbehold den 17. januar 2018¹³. Forslaget ledsages af konsekvensanalysen og er i overensstemmelse hermed.

Konsekvensanalysen beskriver referencescenariet og sammenligner det med tre mulige løsningsmodeller for indførelsen af en tilsynsmæssig bagstopperordning under hensyntagen til alle relevante forudsætninger. Referencescenariet tager hensyn til den nuværende situation angående hensættelser til misligholdte eksponeringer, dvs. anvendelsen af de nye regler i overensstemmelse med IFRS 9 og de kompetente myndigheders gældende tilsynsbeføjelser til at forøge hensættelserne til misligholdte eksponeringer. Der blev udarbejdet to løsningsmodeller for tilsynsmæssige fradrag fra kapitalgrundlaget i tilfælde af utilstrækkelige hensættelser, enten ved at anvende en tilgang baseret på ultimo perioden eller en gradvis tilgang (som kan være lineær eller progressiv). Den tredje løsningsmodel var udformet som en haircut-metode for sikre misligholdte eksponeringer, hvor den specifikke type kreditrisikoafdækning, der blev anvendt til at sikre misligholdte eksponeringer, ville blive taget i betragtning i beregningen af bagstopperordningen. Efter analysen i konsekvensanalysen er den foretrukne løsningsmodel en gradvis tilgang med fradrag efter en progressiv fremgangsmåde. Sammenlignet med en ultimotilgang forhindrer denne enhver uforholdsmæssig effekt (cliff-effekt). Ved hjælp af den er det også nemmere for bankerne at håndhæve kreditrisikoafdækningen eller inddrive lån i de første par år i forhold til fradrag efter en lineær fremgangsmåde. Endelig opfattes den som mindre kompleks og driftsmæssigt mindre byrdefuld end en løsningsmodel baseret på en haircut-metode.

Som det fremgår af konsekvensanalysen, kan de omkostninger, der forventes ved indførelsen af en tilsynsmæssig bagstopperordning for misligholdte eksponeringer med et for lavt

¹² Insert link to the IA.

¹³ Insert link to the positive opinion.

hensættelsesniveau, betragtes som overkommelige. Ifølge skøn fra EBA beløber den samlede nedgang i EU-bankernes gennemsnitlige kernekapitalprocent som følge af indførelsen af en tilsynsmæssig bagstopperordning (svarende til det, der er planlagt) sig til ca. 138 basispoint efter tyve år. Dette resultat udgør imidlertid stadig den øvre grænse for de potentielle konsekvenser af den foreslåede foranstaltning, da de underliggende antagelser er temmeligt konservative (se konsekvensanalysen), og virkningerne af en blødere kalibrering af specifikke tilfælde af misligholdte eksponeringer, der sandsynligvis ikke vil blive betalt, ikke er medregnet.

Rapporten med konsekvensanalysen er blevet ændret en smule i overensstemmelse med henstillingerne i udtalelsen fra Udvalget for Forskriftskontrol. Denne fælles indledning til de tre rapporter om misligholdte eksponeringer er blevet udvidet for bedre at forklare indbyrdes synergier mellem de tre. Yderligere begrundelser for behovet for handling på EU-plan er medtaget, og rapporten er blevet ændret for bedre at afspejle virkningen af eksisterende foranstaltninger, f.eks. IFRS 9 og søjle 2-beføjelserne. Der er blevet indsat ajourførte skøn fra EBA sammen med de mere uddybende forklaringer på de anvendte resultater og antagelser. Endelig er tabellerne justeret i overensstemmelse med de ajourførte skøn for at styrke kvantificeringen af de makroøkonomiske virkninger på den foretrukne løsningsmodel.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Ved dette initiativ indføres der et nyt værktøj (krav til minimumsdækning for afholdte/forventede tab på misligholdte eksponeringer), der supplerer den gældende lovgivning ved at indføre en ny tilsynsmæssig behandling og integrere eksisterende definitioner. Det forbedrer effektiviteten af den gældende lovgivning ved at sikre ensartede bestemmelser om minimumsdækning i hele Unionen. Det skal bemærkes, at andre nuværende og tidligere initiativer vedrørende misligholdte eksponeringer også vil påvirke niveauerne for misligholdte eksponeringer, så det er vanskeligt at udskille effektivitetsgevinsterne for hver enkelt foranstaltning (se bilag 3 til konsekvensanalysen for yderligere oplysninger).

Ved at styrke bankernes balancer med en mere rettidig og effektiv forvaltning af misligholdte eksponeringer vil en tilsynsmæssig bagstopperordning for misligholdte eksponeringer med et for lavt hensættelsesniveau støtte en mere stabil kreditforsyning i fremtiden. Den positive virkning bør især være til gavn for SMV'er, som er mere afhængige af bankudlån end store virksomheder.

- **Grundlæggende rettigheder**

Unionen har forpligtet sig til et højt beskyttelsesniveau i forbindelse med de grundlæggende rettigheder og har undertegnet en lang række menneskerettighedskonventioner. Forslaget respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig friheden til at oprette og drive egen virksomhed, ejendomsretten, retten til en retfærdig rettergang, beskyttelse af persondata og forbrugerbeskyttelse.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen virkninger for Unionens budget.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Da dette forslag vil indføre ændringer i beregningerne af kapitalgrundlaget som fastsat i kapitalkravsforordningen, vil evalueringen heraf ske som led i overvågningen af denne forordning.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Definition af en misligholdt eksponering — forslag til artikel 47a:

For så vidt angår den tilsynsmæssige bagstopperordning, indsættes der en definition af en misligholdt eksponering i kapitalkravsforordningen. Denne definition er baseret på begrebet misligholdt eksponering, der er fastsat ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014, og som allerede er almindeligt anvendt ved tilsynsindberetning. Denne definition omfatter bl.a. misligholdte eksponeringer som defineret i forbindelse med beregningen af kapitalgrundlagskrav i relation til kreditrisiko og eksponeringer, der er værdiforringede i overensstemmelse med gældende regnskabsregler. Desuden og ligeledes i overensstemmelse med Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014, indføres der ved de foreslåede ændringer strenge kriterier for de betingelser, der gælder for at ophøre med at behandle en eksponering som misligholdt, samt for de lovgivningsmæssige konsekvenser af refinansiering og andre foranstaltninger vedrørende henstand.

Det generelle princip for den tilsynsmæssige bagstopperordning — forslag til artikel 36, stk. 1, litra m), og artikel 47c:

Den tilsynsmæssige bagstopperordning består af to hovedelementer: i) et krav til institutter om dækning af afholdte og forventede tab på nyudstedte lån op til fælles minimumsniveauer, når sådanne lån misligholdes ("krav til minimumsdækning"), og ii) hvis kravene til minimumsdækning ikke opfyldes, et fradrag af forskellen mellem den faktiske dækning og minimumsdækningen fra de egentlige kernekapitalposter.

Kravene til minimumsdækning øges gradvist alt efter, hvor længe en eksponering har været klassificeret som misligholdt. Den årlige forøgelse af kravet til minimumsdækning er lavere i de første år, efter at en eksponering er klassificeret som misligholdt. Denne gradvise stigning afspejler det forhold, at jo længere en eksponering har været misligholdt, jo mindre sandsynlighed er der for at inddrive skyldige beløb.

Følgende elementer egner sig til at fastslå, om kravene til minimumsdækning overholdes:

a) hensættelser, der er indregnet i henhold til de gældende regnskabsregler ("justeringer af kreditrisiko"), dvs. beløbet for specifikke og generelle hensættelser til kreditrisici ved tab på lån, som er indregnet i instituttets årsregnskab

b) yderligere værdjusteringer af aktiver til dagsværdi

c) andre reduktioner af kapitalgrundlaget, f.eks. institutter, der har mulighed for at fratække højere fradrag i deres kapitalgrundlag, end det kræves i forordningen, og

d) for institutter, der beregner risikovægtede aktiver ved at anvende den interne ratingbaserede metode, den negative forskel mellem værdjusteringerne og det forventede tab ("expected loss shortfall"), som allerede er fratrukket kapitalgrundlaget.

Kun når summen af de beløb, der er anført under litra a)-d), ikke er tilstrækkelig til at opfylde det gældende krav til minimumsdækning, finder den tilsynsmæssige bagstopperordning anvendelse. Fradraget vil sikre, at de risici, der er forbundet med misligholdte eksponeringer, er korrekt afspejlet i institutternes kernekapitalprocenter på den ene eller den anden måde.

Sondring mellem usikrede og sikrede misligholdte eksponeringer — artikel 47c, stk. 2 og 3:

Der gælder forskellige krav til dækning, afhængigt af om de misligholdte eksponeringer er klassificeret som "usikrede" eller "sikrede". Misligholdte eksponeringer eller dele af misligholdte eksponeringer, der er omfattet af kreditrisikoafdækning som fastlagt i kapitalkravsforordningen, betragtes som *sikrede*. På den anden side er misligholdte eksponeringer eller dele af misligholdte eksponeringer, der ikke er omfattet af kreditrisikoafdækning, kategoriseret som *usikrede*. Et lån, der kun er delvist dækket af sikkerhedsstillelsen, ville blive betragtet som sikret med hensyn til den dækkede del og som usikret med hensyn til den del, der ikke er dækket af sikkerhedsstillelsen.

I princippet kan usikrede misligholdte krediteksponeringer og misligholdte eksponeringer, der sikres ved sikkerhedsstillelse, behandles på samme måde. Begge typer eksponeringer har dog forskellige egenskaber, hvad angår risiko. Sikrede misligholdte eksponeringer er normalt mindre risikable for et institut end usikrede misligholdte eksponeringer, da kreditrisikoafdækningen, der sikrer lånet, giver långiver et specifikt krav på et aktiv eller over for en tredjepart uden at reducere långivers generelle krav over for den misligholdende låntager. Derimod har instituttet typisk ikke andre brugbare muligheder, hvis et usikret lån senere bliver misligholdt, end at give henstand. Inddrivelsesprocenterne er i gennemsnit betydeligt højere for sikrede misligholdte eksponeringer end for usikrede. Det tager dog yderligere tid at håndhæve kreditrisikoafdækningen og, hvor det er relevant, realisere sikkerhedsstillelsen. For usikrede misligholdte eksponeringer bør der derfor af kreditorbanken kræves større og mere rettidige krav til minimumsdækning af tab end for sikrede misligholdte eksponeringer. Efter et vist antal år, hvor fyldestgørelsen ikke har givet et godt resultat (dvs. sikkerheden/garantien kunne ikke realiseres), bør kreditrisikoafdækningen dog ikke længere anses for effektiv. I så fald anses fuld dækning af det eksponerede beløb for de sikrede misligholdte eksponeringer også for nødvendig. Den rettidige afvikling af sikrede misligholdte eksponeringer bør lettes gennem de igangværende bestræbelser i en række medlemsstater på at reformere insolvenssystemerne og ved anvendelse af procedurer for fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse, der er planlagt i Kommissionens forslag til direktiv om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse, der blev vedtaget samme dag som dette forslag. Banker, der anvender procedurer for udenretslig fyldestgørelse, er mere tilbøjelige til at omstrukturere, realisere eller afskaffe deres misligholdte eksponeringer på et tidligere tidspunkt og i større grad. De vil være mindre påvirket af behovet for at øge deres dækning af tab i forbindelse med misligholdte eksponeringer.

Sondring mellem misligholdte eksponeringer, hvis låntager har været i restance i over 90 dage, og andre misligholdte eksponeringer — artikel 47c, stk. 2, og 3:

Definitionen af misligholdte eksponeringer omfatter tilfælde, hvor det anses for sandsynligt, at låntager ikke kan betale, selv om denne stadig betaler sine afdrag. Eftersom instituttet stadig modtager fuld betaling fra låntager uden unødigt forsinkelse, forventes kreditrisikoen generelt at være lavere end for eksponeringer, hvor låntager har været i restance i over 90 dage, og det er i sådanne tilfælde berettiget at anvende en mindre stram tidsplan. Konkret skal misligholdte eksponeringer derefter dækkes med op til 80 % af eksponeringens værdi efter

den fastsatte tidsfrist (dvs. efter to år for usikrede misligholdte eksponeringer og efter otte år for sikrede). Omvendt bør der i de tilfælde, hvor låntager har været i restance i over 90 dage med en væsentlig gældsforpligtelse over for instituttet, kræves et fuldt dækningsniveau efter den fastsatte tidsfrist.

Undtagelse for tidligere lån — artikel 469a

Den tilsynsmæssige bagstopperordning vil kun finde anvendelse på eksponeringer, der indgås efter den 14. marts 2018, da det fra denne dato er tilstrækkelig klart, hvordan den nye bestemmelse vil finde anvendelse. For at undgå omgåelse af denne undtagelse, bør eksponeringer, der er indgået før vedtagelsen af forslaget, men som senere ændres af instituttet på en måde, som øger værdien af eksponeringen, behandles som nyudstedte eksponeringer. Derimod bør eksponeringer, der er indgået før vedtagelsen af dette forslag, behandles i overensstemmelse med de bestemmelser, der var gældende på denne dato, også selv om de er refinansieret eller underlagt andre foranstaltninger vedrørende henstand.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING**om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår krav til minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer**

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —
under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 114,
under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,
efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,
under henvisning til udtalelse fra Den Europæiske Centralbank¹⁴,
under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg¹⁵,
efter den almindelige lovgivningsprocedure, og
ud fra følgende betragtninger:

- (1) Etableringen af en samlet strategi, der skal håndtere misligholdte eksponeringer, er en prioritet for Unionen. Håndteringen af misligholdte eksponeringer falder hovedsageligt ind under bankernes og medlemsstaternes ansvarsområde, men der er samtidig hermed også er en klar EU-dimension med hensyn til at reducere de nuværende beholdninger af misligholdte eksponeringer og forhindre enhver overdreven ophobning af misligholdte eksponeringer i fremtiden. I betragtning af de indbyrdes forbindelser mellem bank- og finanssystemerne i hele Unionen, hvor banker opererer i flere jurisdiktioner og medlemsstater, er der et væsentligt potentiale for afsmittende virkninger for medlemsstaterne og Unionen som helhed, både med hensyn til økonomisk vækst og finansiel stabilitet.
- (2) Et integreret finansielt system vil øge modstandsdygtigheden i den europæiske Økonomiske og Monetære Union over for negative chok ved at fremme privat risikodeling på tværs af grænserne og samtidig mindske behovet for offentlig risikodeling. For at nå disse mål bør Unionen fuldføre bankunionen og yderligere udvikle en kapitalmarkedsunion. Håndtering af de store beholdninger af misligholdte eksponeringer og deres eventuelle fremtidige ophobning er afgørende for at kunne fuldføre bankunionen, da det er afgørende for at kunne sikre konkurrencen i banksektoren, bevare den finansielle stabilitet og fremme långivningen for at skabe vækst og beskæftigelse i Unionen.

¹⁴ EUT C [...] af [...], s. [...].

¹⁵ EUT C [...] af [...], s. [...].

- (3) I juli 2017 opfordrede Rådet i sin "Handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa" forskellige EU-institutioner til at træffe passende foranstaltninger til yderligere at håndtere det høje antal misligholdte eksponeringer i Unionen. I handlingsplanen skitseres en samlet tilgang, der fokuserer på en kombination af komplementære politiske tiltag på fire områder: i) banktilsyn og regulering ii) reform af rammerne for omstrukturering, insolvens og inddrivelse af gæld iii) udvikling af sekundære markeder for nødlidende aktiver iv) fremme af omstrukturering af banksystemet. Tiltag på disse områder skal træffes på nationalt plan og på EU-plan, hvis det er relevant. Kommissionen tilkendegav en tilsvarende hensigt i sin "Meddelelse om fuldførelse af bankunionen" af 11. oktober 2017¹⁶, hvori den opfordrede til en omfattende pakke om håndtering af misligholdte lån i EU.
- (4) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013¹⁷ danner sammen med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013¹⁸ de retlige rammer for de tilsynsmæssige krav til institutterne. Forordning (EU) nr. 575/2013 indeholder bl.a. bestemmelser, der gælder umiddelbart for institutter, når de beregner deres kapitalgrundlag. Det er derfor nødvendigt at supplere de eksisterende tilsynsmæssige krav i forordning (EU) nr. 575/2013 vedrørende kapitalgrundlaget med bestemmelser, der kræver et fradrag i kapitalgrundlaget, når misligholdte eksponeringer ikke er tilstrækkeligt dækket af hensættelser eller andre justeringer. Det vil betyde, at der reelt set skabes en tilsynsmæssig bagstopperordning for misligholdte eksponeringer, som vil finde ensartet anvendelse på alle EU's institutter.
- (5) Den tilsynsmæssige bagstopperordning bør ikke forhindre kompetente myndigheder i at udøve deres tilsynsbeføjelser i overensstemmelse med direktiv 2013/36/EU. Hvis de kompetente myndigheder fra sag til sag konstaterer, at der på trods af anvendelsen af den tilsynsmæssige bagstopperordning for misligholdte eksponeringer, der er fastsat i denne forordning, ikke er tilstrækkelig dækning af et bestemt instituts misligholdte eksponeringer, kan de gøre brug af de tilsynsbeføjelser, der er omhandlet i direktiv 2013/36/EU, herunder beføjelsen i artikel 104, stk. 1, litra d), i nævnte direktiv.
- (6) I forbindelse med anvendelse af bagstopperordningen bør der indføres et klart sæt betingelser for klassificering af misligholdte eksponeringer i forordning (EU) nr. 575/2013 . Eftersom der i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014 allerede er fastsat kriterier vedrørende misligholdte eksponeringer med henblik på tilsynsindberetning, bør klassificeringen af misligholdte eksponeringer bygge på denne eksisterende ramme. Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014 omhandler misligholdte eksponeringer som defineret ved beregningen af kapitalgrundlagskrav i relation til kreditrisiko og eksponeringer, der er værdiforringede i overensstemmelse med de gældende regnskabsregler. Eftersom foranstaltninger vedrørende henstand kan have indflydelse på, om en eksponering er klassificeret som misligholdt, suppleres klassificeringskriterierne af klare kriterier om

¹⁶ (COM(2017) 592 final af 11.10.2017).

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

virksomheden af foranstaltninger vedrørende henstand. Foranstaltninger vedrørende henstand kan have forskellige årsager og konsekvenser, og det bør derfor fastsættes, at en foranstaltning vedrørende henstand, der er givet for en misligholdt eksponering, ikke bør bringe klassificeringen af denne eksponering som misligholdt til ophør, medmindre visse strenge kriterier for ophør er opfyldt.

- (7) Jo længere en eksponering har været misligholdt, jo mindre sandsynlighed er der for at kunne realisere dens værdi. Den del af eksponeringen, som bør være omfattet af hensættelser, andre justeringer eller fradrag, bør derfor øges med tiden efter en på forhånd fastlagt tidsplan.
- (8) Sikrede misligholdte eksponeringer er normalt forbundet med mindre risici end usikrede misligholdte eksponeringer, da kreditrisikoafdækningen, der sikrer lånet, giver instituttet et specifikt krav på et aktiv eller en tredjepart i tilgift til instituttets generelle krav over for den misligholdende låntager. I tilfælde af et usikret lån vil kun de generelle krav over for den misligholdende låntager være til rådighed. På grund af den højere risiko ved usikrede lån bør der anvendes en strammere tidsplan. En eksponering, som kun er delvist dækket af sikkerhedsstillelse, bør betragtes som sikret med hensyn til den dækkede del og som usikret med hensyn til den del, der ikke er dækket af sikkerhedsstillelse.
- (9) Der bør anvendes en forskellig tidsplan, afhængigt af om eksponeringen er misligholdt, fordi låntager har været i restance i over 90 dage, eller hvis den af andre årsager er misligholdt. I det første tilfælde bør der være højere krav til minimumsdækning, da instituttet over en lang periode ikke har modtaget nogen betaling fra låntager. I det andet tilfælde bør der ikke være noget krav om fuld dækning, da der stadig finder en vis tilbagebetaling sted, eller der er en højere sandsynlighed for tilbagebetaling.
- (10) Når en eksponering klassificeres som misligholdt af andre årsager, end at den har været i restance i over 90 dage, og hvis den senere viser sig at have været i restance i over 90 dage, bør den underlægges den strammere tidsplan, der gælder for misligholdte eksponeringer, der har været i restance i over 90 dage. Den nye tidsplan bør ikke være med tilbagevirkende kraft og bør gælde fra den dag, hvor eksponeringen har været i restance i over 90 dage. Den faktor, der skal anvendes, bør dog være den, der ville have fundet anvendelse, hvis eksponeringen fra begyndelsen var blevet klassificeret som en misligholdt eksponering, fordi den havde været i restance i over 90 dage.
- (11) For at sikre, at kreditrisikoafdækningens værdiansættelse af institutternes misligholdte eksponeringer følger en forsigtig tilgang, bør EBA overveje behovet for og om nødvendigt udvikle en fælles metode, navnlig med hensyn til antagelser vedrørende mulighederne for realisering og håndhævelse, og muligvis inkludere minimumskrav til en ny værdiansættelse, for så vidt angår timingen.
- (12) Med henblik på at sikre en smidig overgang til denne nye tilsynsmæssige bagstopperordning bør de nye bestemmelser ikke anvendes i relation til eksponeringer, der er indgået før den 14. marts 2018. Kommissionen har gentagne gange offentliggjort sin hensigt om at indføre en tilsynsmæssig bagstopperordning for misligholdte eksponeringer. Fra tidspunktet for det lovgivningsmæssige forslag bør der være tilstrækkelig klarhed for institutter og andre interessenter om, hvordan den tilsynsmæssige bagstopperordning, som Kommissionen påtænker at indføre, vil finde anvendelse.

(13) Forordning (EU) nr. 575/2013 bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

Ændring af forordning (EU) nr. 575/2013

1) I artikel 36 indsættes følgende som litra m):

"m) det relevante beløb for utilstrækkelig dækning af misligholdte eksponeringer."

2) Som artikel 47a, 47b og 47c indsættes følgende:

"Artikel 47a

Misligholdte eksponeringer

1. Med henblik på anvendelsen af artikel 36, stk. 1, litra m), omfatter "eksponering" enhver af følgende poster, forudsat at de ikke er opført i instituttets handelsbeholdning:

- a) et gældsinstrument, herunder et gældsværdipapir, et lån, et forskud, en kassebeholdning hos en centralbank og ethvert andet anfordringsindskud
- b) et lånetilsagn, en finansiel garanti eller enhver anden forpligtelse, uanset om den er genkaldelig eller uigenkaldelig.

2. Med henblik på anvendelsen af artikel 36, stk. 1, litra m), er et gældsstruments eksponeringsværdi dens regnskabsmæssige værdi målt uden hensyntagen til eventuelle specifikke kreditrisikjusteringer, yderligere værdjusteringer i overensstemmelse med artikel 34 og 105, beløb fratrukket i henhold til artikel 36, stk. 1, litra m), eller andre reduktioner af kapitalgrundlaget i tilknytning til eksponering.

Med henblik på anvendelsen af artikel 36, stk. 1, litra m), er eksponeringsværdien af et lånetilsagn, en finansiel garanti og enhver anden forpligtelse den nominelle værdi, som repræsenterer instituttets maksimale eksponering mod kreditrisiko uden hensyntagen til eventuel finansieret eller ufinansieret kreditrisikoafdækning. Navnlig er

- a) den nominelle værdi af finansielle garantier det maksimale beløb, som enheden vil skulle betale, hvis garantien udnyttes.
- b) den nominelle værdi af afgivne lånetilsagn det uudnyttede beløb, som instituttet har forpligtet sig til at udlåne.

Den nominelle værdi, der er omhandlet i andet afsnit, tager ikke højde for eventuelle specifikke kreditrisikjusteringer, yderligere værdjusteringer i overensstemmelse med artikel 34 og 105, beløb fratrukket i henhold til artikel 36, stk. 1, litra m), eller andre reduktioner af kapitalgrundlaget i tilknytning til eksponeringen.

3. Med henblik på anvendelsen af artikel 36, stk. 1, litra m), klassificeres følgende eksponeringer som misligholdte:

- a) en eksponering, som anses for at være misligholdt i overensstemmelse med artikel 178
- b) en eksponering, som anses for at være værdiforringet i overensstemmelse med gældende regnskabsregler

- c) en eksponering, som er omfattet af en prøveperiode i henhold til stk. 7, hvis der indføres yderligere foranstaltninger vedrørende henstand, eller hvis den har været i restance i over 30 dage
- d) en eksponering i form af et tilsagn, der, såfremt der trækkes på det, eller det anvendes på anden måde, vil indebære en risiko for, at det ikke kan tilbagebetales fuldt ud uden fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse
- e) en eksponering i form af en finansiel garanti, som risikerer at blive udnyttet af den part, som er omfattet af garantien, herunder om den underliggende garanterede eksponering opfylder kriterierne for at blive betragtet som misligholdt.

Med henblik på anvendelsen af litra a) gælder, at hvis instituttet har balanceførte eksponeringer i forhold til en låntager, som har været i restance i over 90 dage, og som udgør mere end 20 % af alle balanceførte eksponeringer over for denne låntager, anses alle balanceførte og ikkebalanceførte eksponeringer i forhold til denne låntager for at have været i restance i over 90 dage.

4. Eksponeringer, der ikke er omfattet af en foranstaltning vedrørende henstand, ophører med at være klassificeret som misligholdt med henblik på anvendelsen af artikel 36, stk. 1, litra m), hvis samtlige følgende betingelser er opfyldt:
 - a) Eksponeringen opfylder de exitkriterier, som instituttet anvender for at bringe klassificeringen som værdiforringet til ophør i overensstemmelse med de gældende regnskabsregler og for at bringe klassificeringen som misligholdt i overensstemmelse med artikel 178 til ophør.
 - b) Låntagers situation er forbedret i et sådant omfang, at instituttet finder det godtgjort, at fuld og rettidig tilbagebetaling sandsynligvis vil finde sted.
 - c) Låntager har ikke været i restance med beløb i over 90 dage.
5. Klassificeringen af en misligholdt eksponering som anlægsaktiv, der besiddes med henblik på salg i henhold til de gældende regnskabsregler, indebærer ikke ophør af klassificeringen som en misligholdt eksponering med henblik på anvendelsen af artikel 36, stk. 1, litra m).
6. Misligholdte eksponeringer, der er omfattet af en foranstaltning vedrørende henstand, ophører med at være klassificeret som misligholdte med henblik på anvendelsen af artikel 36, stk. 1, litra m), hvis følgende betingelser alle er opfyldt:
 - a) Eksponeringerne befinder sig ikke længere i en situation, der medfører, at de klassificeres som misligholdte i henhold til stk. 3.
 - b) Der er gået mindst et år siden det seneste af følgende: det tidspunkt, hvor foranstaltningerne vedrørende henstand blev indrømmet, og det tidspunkt, hvor eksponeringerne blev klassificeret som misligholdte.
 - c) Der har ikke været nogen beløb i restance efter indførelsen af foranstaltningerne vedrørende henstand, eller instituttet finder det på grundlag af en analyse af låntagers finansielle situation godtgjort, at der er sandsynlighed for fuldstændig og rettidig tilbagebetaling af eksponeringen.

Med henblik på anvendelsen af litra c) kan fuldstændig og rettidig tilbagebetaling anses for sandsynlig, hvis låntager har udført regelmæssige og rettidige betalinger af beløb svarende til et af følgende punkter:

- i) det beløb, der havde været i restance, inden foranstaltningen vedrørende henstand blev indrømmet, hvis der fandtes beløb i restance
 - ii) det beløb, der er blevet afskrevet, inden foranstaltningen vedrørende henstand blev indrømmet, hvis der ikke havde været beløb i restance.
7. Hvis en misligholdt eksponering er ophørt med at være klassificeret som misligholdt i henhold til stk. 6, skal en sådan eksponering være omfattet af en prøveperiode, indtil følgende betingelser alle er opfyldt:
- a) Mindst to år er forløbet fra den dato, hvor eksponeringen med henstand blev omklassificeret som ikke misligholdt.
 - b) Regelmæssige og rettidige betalinger har fundet sted i mindst halvdelen af den periode, hvor eksponeringen ville være omfattet af en prøveperiode, hvilket har ført til betaling af et væsentligt samlet beløb bestående af hovedstol eller renter.
 - c) Ingen af eksponeringerne i forhold til låntager har været i restance i over 30 dage.

Artikel 47b

Foranstaltninger vedrørende henstand

1. Med henblik på anvendelsen af artikel 47a omfatter "foranstaltning vedrørende henstand" et instituts indrømmelse over for en låntager, som er berørt af eller sandsynligvis vil blive berørt af en forværring af sin finansielle situation. En indrømmelse kan medføre et tab for långiver og skal vedrøre en af følgende foranstaltninger:
- a) en ændring af vilkår og betingelser for en gældsforpligtelse, hvis en sådan ændring ikke ville være blevet indrømmet, hvis låntagerens finansielle situation ikke var blevet forringet
 - b) en hel eller delvis refinansiering af en gældsforpligtelse, hvis en sådan refinansiering ikke ville være blevet indrømmet, hvis låntagerens finansielle situation ikke var blevet forringet.
2. Med henblik på anvendelsen af stk. 1 anses mindst følgende situationer for at være foranstaltninger vedrørende henstand:
- a) nye kontraktvilkår, som er gunstigere for låntager, end tidligere kontraktvilkår
 - b) nye kontraktvilkår, som er gunstigere for låntager, end de kontraktvilkår, der tilbydes af samme institut over for låntagere med en på dette tidspunkt tilsvarende risikoprofil
 - c) eksponeringen i henhold til de oprindelige kontraktvilkår var klassificeret som misligholdt før ændringen af kontraktvilkårene eller ville være blevet klassificeret som misligholdt, hvis der ikke var blevet indført ændringer af kontraktvilkårene.
 - d) foranstaltningen medfører en hel eller delvis annullering af gældsforpligtelsen
 - e) instituttet anerkender anvendelsen af klausuler, der gør det muligt for låntager at ændre kontraktvilkårene, og eksponeringen blev klassificeret som misligholdt før anvendelsen af sådanne klausuler, eller ville blive klassificeret som misligholdt, hvis disse klausuler ikke var blevet anvendt

- f) låntager foretog på eller tæt på det tidspunkt, hvor gælden opstod, betalinger hos samme institut på hovedstolen eller af renter på en anden gældsforpligtelse, der var klassificeret som en misligholdt eksponering eller ville være blevet klassificeret som misligholdt, hvis disse betalinger ikke havde fundet sted
 - g) ændringen af kontraktvilkårene indebærer tilbagebetalinger gennem overtagelse af sikkerhedsstillelse i tilfælde, hvor ændringen udgør en indrømmelse.
3. Med henblik på anvendelsen af stk. 1 er følgende omstændigheder indikatorer for, at foranstaltninger vedrørende henstand kan være blevet indført:
- a) den oprindelige kontrakt havde været i restance i over 30 dage mindst én gang i de tre måneder forud for ændringen eller ville have været i restance i over 30 dage uden ændringen
 - b) låntager foretog på eller tæt på det tidspunkt, hvor kreditaftalen blev indgået betalinger hos samme institut på hovedstolen eller af renter på en anden gældsforpligtelse, som havde været i restance i 30 dage mindst én gang i de tre måneder forud for bevillingen af ny gæld
 - c) instituttet anerkender anvendelsen af klausuler, der gør det muligt for låntager at ændre kontraktvilkårene, og eksponeringen har været i restance i 30 dage eller ville have været i restance i 30 dage, hvis disse klausuler ikke var blevet anvendt.
4. Med henblik på anvendelsen af denne artikel skal forværringen af en låntagers finansielle situation vurderes på låntagerniveau under hensyntagen til alle juridiske personer i låntagers koncern, som er omfattet af koncernens regnskabsmæssige konsolidering, og til de fysiske personer, der kontrollerer den pågældende koncern.

Artikel 47c

Fradrag for misligholdte eksponeringer

1. Med henblik på anvendelse af artikel 36, stk. 1, litra m), beregner institutterne det relevante beløb for utilstrækkelig dækning af misligholdte eksponeringer, der skal fratrækkes de egentlige kernekapitalposter, ved at fratække det beløb, der er beregnet i litra b), fra det beløb, der er beregnet i litra a):
- a) summen af:
 - i) den usikrede del af hver enkelt eventuelt misligholdt eksponering, multipliceret med den gældende faktor som omhandlet i stk. 2
 - ii) den usikrede del af hver enkelt eventuelt misligholdt eksponering, multipliceret med den gældende faktor som omhandlet i stk. 3
 - b) summen af følgende poster, forudsat at de vedrører en specifik misligholdt eksponering:
 - i) specifikke kreditrisikjusteringer
 - ii) yderligere værdijusteringer i overensstemmelse med artikel 34 og 105
 - iii) andre reduktioner af kapitalgrundlaget
 - iv) for institutter, der beregner beløbene for risikovægtede eksponeringer ved hjælp af den interne ratingbaserede metode, den absolutte værdi af de beløb, der fratrækkes i henhold til artikel 36, stk. 1, litra d), som vedrører

misligholdte eksponeringer, hvorved den absolutte værdi, der tilskrives hver misligholdt eksponering, beregnes ved at multiplicere de beløb, der fratrækkes i henhold til artikel 36, stk. 1, litra d), med bidraget fra det forventede tab for den misligholdte eksponering til det samlede forventede tab for misligholdte eller ikkemisligholdte eksponeringer, alt efter hvad der er relevant.

Den sikrede del af en misligholdt eksponering er den del af en sådan eksponering, der er dækket af en finansieret kreditrisikoafdækning eller en ufinansieret kreditrisikoafdækning i henhold til kapitel 3 og 4 i afsnit II.

Den usikrede del af en misligholdt eksponering svarer til den eventuelle forskel mellem værdien af eksponeringen som omhandlet i artikel 47a, stk. 1, og den eventuelt sikrede del af en eksponering.

2. I forbindelse med stk. 1, litra a), nr. i), anvendes følgende faktorer:
 - a) 0,35 for den usikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem et og to år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - b) 0,28 for den usikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem et og to år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - c) 1 for den usikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes fra den første dag i det andet år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - d) 0,8 for den usikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes fra den første dag i det andet år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
3. I forbindelse med stk. 1, litra a), nr. ii), anvendes følgende faktorer:
 - a) 0,05 for den usikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem et og to år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - b) 0,04 for den usikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem et og to år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - c) 0,1 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem to og tre år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - d) 0,08 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem to og tre år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - e) 0,175 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem tre og fire år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - f) 0,14 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem tre og fire år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage

- g) 0,275 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem fire og fem år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - h) 0,22 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem fire og fem år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - i) 0,4 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem fem og seks år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - j) 0,32 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem fem og seks år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - k) 0,55 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem seks og syv år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - l) 0,44 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem seks og syv år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - m) 0,75 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem syv og otte år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - n) 0,6 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes i perioden mellem syv og otte år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - o) 1 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes fra den første dag i det ottende år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager har været i restance i over 90 dage
 - p) 0,8 for den sikrede del af en misligholdt eksponering, der skal anvendes fra den første dag i det ottende år efter det tidspunkt, hvor den blev klassificeret som misligholdt, hvis låntager ikke har været i restance i over 90 dage.
4. Med henblik på beregning af den faktor, der er omhandlet i stk. 2 og 3, og som gælder for den sikrede og den usikrede del af en eksponering, gælder følgende regler:
- a) Hvis en eksponering, som er blevet klassificeret som misligholdt af andre årsager end det forhold, at den har været i restance i over 90 dage, og som derefter har været i restance i over 90 dage, behandles den fra den dag, hvor den har været i restance i over 90 dage, på samme måde, som hvis den havde været i restance i over 90 dage på tidspunktet for klassificeringen som misligholdt.
 - b) En eksponering klassificeret som misligholdt, fordi den har været i restance i over 90 dage, behandles som sådan, indtil den ophører med at være klassificeret som misligholdt i overensstemmelse med artikel 47a, stk. 4 og 6, uanset låntagers tilbagebetaling af beløb i restance.
 - c) En eksponering klassificeret som misligholdt, fordi den har været i restance i over 90 dage, og som efterfølgende nyder godt af foranstaltninger vedrørende henstand, behandles stadig som have værende i restance i over 90 dage.

- d) Hvorvidt en eksponering har været i restance i over 90 dage, afgøres i overensstemmelse med artikel 178.
5. EBA vurderer de forskellige former for praksis, der er anvendt til værdiansættelse af sikrede misligholdte eksponeringer og kan udarbejde retningslinjer for at fastlægge en fælles metode, herunder eventuelle minimumskrav til en ny værdiansættelse med hensyn til timing og ad hoc-metoder, for den tilsynsmæssige værdiansættelse af egnede former for finansieret og ikkefinansieret kreditrisikoafdækning, navnlig med hensyn til antagelser vedrørende realiseringen og håndhævelsen heraf.

Disse retningslinjer udstedes i overensstemmelse med artikel 16 i forordning (EU) nr. 1093/2010."

- 3) Artikel 111, stk. 1, første afsnit, affattes således:

"1. En aktivposts eksponeringsværdi er den resterende regnskabsmæssige værdi efter specifikke kreditrisikjusteringer, yderligere værdjusteringer i overensstemmelse med artikel 34 og 105, beløb fratrukket i henhold til artikel 36, stk. 1, litra m), og andre reduktioner af kapitalgrundlaget i forbindelse med aktivposten. Eksponeringsværdien af en ikkebalanceført post opført i bilag I er følgende procentdel af dens nominelle værdi efter reduktion af specifikke kreditrisikjusteringer og beløb fratrukket i overensstemmelse med artikel 36, stk. 1, litra m):".

- 4) Artikel 127, stk. 1, affattes således:

"1. Den usikrede del af en post, hvor låntager er i misligholdelse i henhold til artikel 178, eller i tilfælde af detaileksponeringer den usikrede del af en kreditfacilitet, som er i misligholdelse i henhold til artikel 178, tildeles en risikovægt på:

- a) 150 %, når summen af justeringerne af den specifikke kreditrisiko og de beløb, der er fratrukket i henhold til artikel 36, stk. 1, litra m), er mindre end 20 % af den usikrede del af eksponeringens værdi, hvis disse specifikke kreditrisikjusteringer ikke blev foretaget
- b) 100 %, når summen af justeringerne af den specifikke kreditrisiko og de beløb, der er fratrukket i henhold til artikel 36, stk. 1, litra m), ikke er mindre end 20 % af den usikrede del af eksponeringens værdi, hvis disse specifikke kreditrisikjusteringer ikke blev foretaget."

- 5) Artikel 159 affattes således:

"Artikel 159

Behandling af værdien af de forventede tab

Institutterne trækker værdien af de forventede tab, der beregnes i overensstemmelse med artikel 158, stk. 5, 6 og 10, fra de generelle og specifikke kreditrisikjusteringer og yderligere værdjusteringer i overensstemmelse med artikel 34 og 110 og andre reduktioner af kapitalgrundlaget i forbindelse med disse eksponeringer, bortset fra fradrag foretaget i henhold til artikel 36, stk. 1, litra m). Nedslag i forbindelse med balanceførte eksponeringer, der er erhvervet som misligholdte eksponeringer, jf. artikel 166, stk. 1, behandles på samme måde som specifikke kreditrisikjusteringer. Specifikke kreditrisikjusteringer for misligholdte eksponeringer må ikke anvendes til at dække værdien af forventede tab på andre eksponeringer. Værdien af de forventede tab vedrørende securitiserede eksponeringer og de generelle og specifikke kreditrisikjusteringer, der foretages for disse eksponeringer, indgår ikke i denne beregning."

6) Artikel 178, stk. 1, litra b), affattes således:

"b) Låntageren har i over 90 dage været i restance med en væsentlig gældsforpligtelse over for instituttet, moderselskabet eller et af dets datterselskaber. De kompetente myndigheder kan erstatte de 90 dage med 180 dage for eksponeringer sikret ved pant i beboelsejendomme eller SMV-erhvervsjendomme i detaileksponeringsklassen samt for eksponeringer mod offentlige enheder. De 180 dage gælder ikke med henblik på artikel 36, stk. 1, litra m), eller artikel 127."

7) Som artikel 469a indsættes følgende:

"Artikel 469a

Undtagelser fra fradrag i egentlige kernekapitalposter for misligholdte eksponeringer

Uanset artikel 36, stk. 1, litra m), undlader institutter at fratække det relevante beløb for den utilstrækkelige dækning af misligholdte eksponeringer i de egentlige kernekapitalposter, hvis eksponeringen blev indgået før den 14. marts 2018.

Hvis vilkårene og betingelserne for en eksponering, som blev indgået før den 14. marts 2018, ændres af instituttet på en måde, der øger instituttets eksponering i forhold til låntager, betragtes eksponeringen som værende indgået på den dato, hvor ændringen finder anvendelse, og ophører med at være omfattet af undtagelsen i stk. 1."

Artikel 2

Ikrafttræden

Denne forordning træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand