
FOLKETINGET



Europaudvalget og Erhvervsudvalget

EU-konsulenten

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 22. maj 2018

Kontaktperson:
Martin Jørgensen
Lokalnr: 3622

Sekundære markeder for misligholdte lån

Sammenfatning

Store beholdninger af misligholdte lån i bankerne kan true den finansielle stabilitet i EU og hindre den økonomiske vækst. En reduktion af andelen af misligholdte lån vil frigive kapital, som særligt små og mellemstore virksomheder kan nyde godt af. Kommissionen ønsker derfor at forbedre bankernes mulighed for at håndtere de misligholdte lån og forhindre en fremtidig opbygning. Det skal bl.a. ske ved at stimulere opbygningen af såkaldte sekundære markeder for misligholdte lån, hvor bankerne kan afhænde lånene.

Indledning

Kommissionen har den 14. marts 2018 fremsat to forslag¹, som skal bidrage til håndteringen af bankernes beholdning af misligholdte lån, så de ikke bliver en belastning for bankerne eller en hindring for kreditgivningen.

Et af tiltagene er udbygningen af såkaldt sekundære markeder for misligholdte lån, hvor bankerne kan sælge lånene videre. Handlen med misligholdte lån skal fremmes ved at fastsætte nogle fælles krav, som virksomheder, der

¹ [KOM \(2018\) 0134](#): Forslag til forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår krav til minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer og [KOM \(2018\) 0135](#): Forslag til direktiv om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse

køber låneaftaler af banker (kreditkøbere), og virksomheder som varetager låneaftaler på vegne af banker eller en kreditkøber (kreditsevicevirksomheder), skal leve op til for bl.a. at kunne operere i hele EU. De nationale myndigheder skal så løbende føre tilsyn med overholdelsen af kravene.

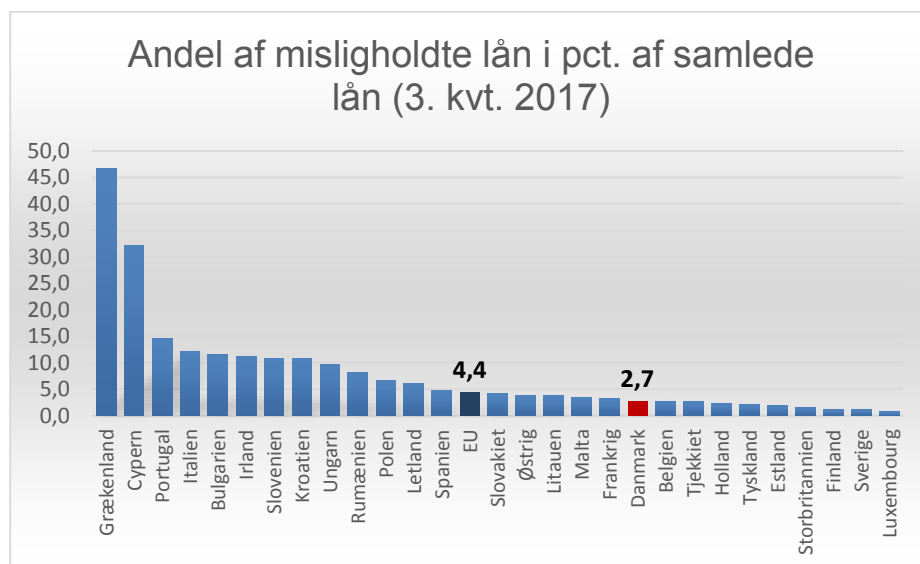
Når et lån misligholdes, foreslår Kommissionen også en ny og hurtigere procedure uden om domstolene til realisering af de aktiver, der er stillet som sikkerhed for lånet.

Endelig indeholder Kommissionens tilknyttede forslag en ændring af kapitalkravsforordningen (CRR), så krav til bankernes minimumsdækning af tab på misligholdte lån også omfattes.

Fokus i gennemgangen vil være på de elementer i forslagene, der har betydning for opbygningen af sekundære markeder for misligholdte lån.

Misligholdte lån

Finanskrisen i 2008 førte til en stigende beholdning af misligholdte lån i banker. Andelen af misligholdte lån er nu aftagende på EU-plan - fra 5,5 pct. i tredje kvartal 2016 til 4,4 pct. tredje kvartal 2017. Der er dog en række lande, hvor misligholdte lån fortsat udgør en høj andel af lånebeholdningen.



Kilde: Europa-Kommissionens anden statusrapport om nedbringelse af misligholdte lån i Europa (KOM (2018) 133).

Hvad er et misligholdt lån?

Misligholdte lån er lån, hvor låntager ikke er i stand til at foretage planlagte betalinger til dækning af renter eller afdrag.

Når betalingsfristen er overskredet med mere end 90 dage, eller det anses for usandsynligt, at låntager vil tilbagebetale lånet, bliver lånet betragtet som et misligholdt lån.

Misligholdte lån går også under forkortelsen NPL for "non-performing loans".

Formålet med Kommissionens forslag er derfor at tage hånd om den eksisterende andel af misligholdte lån samt forebygge en fremtidig opbygning af misligholdte lån. Der sker bl.a. på baggrund af Rådets handlingsplan for behandlingen af misligholdte lån i Europa fra juli 2017².

Håndteringen og nedbringelsen af bankernes beholdninger af misligholdte lån skal også ses som et risikobegrænsende tiltag i forbindelse med bankunionen. Her har nogle lande krævet, at der skal ske en reduktion af bankernes risici, før de vil tale om at dele risiko i form af bl.a. en fælles europæisk indskydergarantiordning.

Forslaget er også et led i kapitalmarkedsunionen, da en nedbringelse af de misligholdte lån kan frigive ressourcer og kapital til at øge kreditgivningen til specielt små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Endelig skal forslaget bidrage til den finansielle stabilitet og økonomiske vækst.

Sekundære markeder for misligholdte lån

Sekundære marked for lån omfatter både misligholdte og ikkemisligholdte lån samt lån til både private og erhverv. De dækker samtidig lån med sikkerhed i aktiver og lån uden sikkerhed.

Markedet for misligholdte lån er karakteriseret ved en forholdsvis lille handelsvolumen³ og koncentration i fire medlemslande: Italien, Irland, Spanien og Storbritannien. Det har bidraget til reduktionen af bankernes store beholdninger af misligholdte lån i Italien, Irland og Spanien. Omfanget af transaktioner i andre lande med store bankbeholdninger af misligholdte lån (Cypern, Grækenland, Portugal, Rumænien, Slovakiet) har været begrænset. Markederne har tendens til at være domineret af store købere, hvilket ifølge Kommissionen bl.a. skyldes høje barrierer, som begrænser adgangen til markedet og forvrider konkurrencen.

De forskellige lovgivningsmæssige rammer for misligholdte lån i medlemslandene har ifølge Kommissionen derfor hindret fremvæksten af et effektivt sekundært marked for misligholdte lån.

² [Rådets konklusioner](#) om "Handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa" (11. juli 2017)

³ Handelsvolumen for alle lån på sekundære markeder er mellem 2014 og 2017 blevet estimeret til mellem 100 og 150 mia. euro årligt i EU.

Krav til kreditservicevirksomheder og kreditkøbere

Kommissionen ønsker med forslaget at fastsætte nogle fælles regler for kreditkøbere og kreditservicevirksomheder, som skal medvirke til at øge forudsigelighed og gennemsigtighed på de sekundære markeder for misligholdte lån. Det skal bidrage til en mere præcis værdiansættelse af de handlede lån, hvorved bankerne får et større udvalg af potentielle købere til lånene og dermed en mulighed for at afhænde deres beholdninger af misligholdte lån til en pris, der bedre afspejler den underliggende værdi af lånene.

Forslaget skal derfor også fremme den grænseoverskridende handel med misligholdte lån i EU, hvilket skal ske ved, at kreditservicevirksomheder kan få en EU-tilladelse i hjemlandet, som gælder for aktiviteter i alle EU-lande. De gældende forbrugerbeskyttelsesregler berøres ikke.

Kreditservicevirksomheder

Kreditservicevirksomheder er virksomheder, som servicerer lån⁴ på vegne af en anden kreditor. Direktivforslaget omfatter opkøb af lån udstedt af et kreditinstitut, uanset om de er udstedt til private eller erhverv og uanset typen af sikkerhed (løsøre eller fast ejendom).

Kommissionen foreslår, at kreditservicevirksomheder skal have en tilladelse i hjemlandet af de nationale myndigheder, hvis den opfylder de nationale krav, som er indført på baggrund af direktivet, og en række krav til virksomhedens omdømme og tidligere opførelse⁵ samt sikring af låntagernes rettigheder. Tilladelsen kan trækkes tilbage af myndighederne, hvis virksomheden ikke længere lever op til kravene eller er inaktiv.

Hvis en kreditservicevirksomhed outsourcer opgaver til en tredjepart, er kreditservicevirksomheden stadig ansvarlig. Medlemslandene skal oprettes et offentligt nationalt register over de kreditservicevirksomheder, som har fået en tilladelse.

Når en kreditservicevirksomhed har fået en tilladelse i hjemlandet, gælder tilladelsen også i de andre EU-lande. Hvis en kreditservicevirksomhed vil ope-

⁴ Det sker bl.a. ved at overvåge overholdelse af aftaler, forvalte lån, behandle klager for debitorer m.v.

⁵ Medlemmer af ledelsen skal bl.a. have et tilstrækkeligt godt omdømme og en ren straffeattest med hensyn til alvorlige strafbare handlinger på det formueretlige område eller andre finansielle aktiviteter.

rere i et andet EU-land (værtsland), skal den informere hjemlandets myndigheder. Myndighederne i hjemlandet skal informere værtslandet og løbende føre tilsyn med, at kreditservicevirksomheden overholder kravene.

Kreditkøbere

Kreditkøbere er virksomheder, som køber låneaftaler som led i deres virksomhedsdrift, og som har den fornødne risikovillighed og ekspertise til at forvalte dem.

For at fremme udviklingen af sekundære markeder og den grænseoverskridende handel med lån foreslår Kommissionen, at der fastsættes nogle fælles krav til de oplysninger om låneaftalen, som bankerne skal levere til kreditkøberne. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) vil udarbejde udkast til tekniske standarder for formatet for bankernes oplysninger om låneaftaler. Det skulle gøre kreditkøberne i stand til bedre at vurdere værdiansættelsen af låneaftalen. Bankerne skal også informere de nationale myndigheder om overførelsen af en låneaftale til en kreditkøber⁶.

Hvis en kreditkøber uden for EU ønsker at købe en låneaftale, skal kreditkøberen udpege en repræsentant, som har hjemsted eller er etableret i EU. Repræsentanten vil så være ansvarlig for kreditkøberens overholdelse af reglerne. Hvis en kreditkøber ønsker at overdrage en låneaftale til en anden kreditkøber, skal kreditkøberen oplyse de nationale myndigheder i hjemlandet om overførelsen samt identiteten og adressen på den nye kreditkøber.

Myndighederne i kreditkøberens hjemland skal føre tilsyn med, at reglerne overholdes.

Både kreditservicevirksomheder og kreditkøbere kan pålægges administrative sanktioner eller afhjælpende foranstaltninger af de nationale myndigheder i en række situationer⁷, som bl.a. omfatter brud på låntagerrettigheder og informationskrav.

⁶ Herunder bl.a. typen af sikkerhed, om der er tale om et lån til forbrugere, låneaftalens værdi samt identiteten og adressen på låntageren og kreditkøberen. Oplysningerne skal anvendes i overensstemmelse med persondataforordningen.

⁷ Medlemslandene fastsætter selv sanktionerne, der dog som et minimum skal omfatte: annullering af tilladelsen, et påbud om at afhjælpe overtrædelser samt administrative økonomiske sanktioner.

Andre elementer i forslaget

Kommissionen foreslår også en såkaldt fremskyndet udenretlig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse (AECE), hvilket vil sige en procedure uden om domstolene⁸, der gør det muligt for bankerne at få realiseret den sikkerhed, der er stillet i forbindelse med et lån, der er misligholdt. Proceduren er tænkt som et supplement til de nationale systemer til inddrivelse af gæld i medlemslandene.

Da der er tale om en procedure uden om domstolene, vurderer Kommissionen, at den kan reducere tidsforbruget ved gældsinddrivelse og dermed gøre det lettere for bankerne at håndtere misligholdte lån.

Anvendelse af proceduren kræver dog en forudgående skriftlig aftale mellem låntager og banken, og proceduren kan ikke anvendes på lån til forbrugere⁹. Lån til enkeltmandsvirksomheder, hvor sikkerheden består af fast ejendom, som samtidig er den primære bopæl for ejeren, vil heller ikke være omfattet. Proceduren kan heller ikke anvendes, hvis der er indledt rekonstruktion eller konkursbehandling. Anvendelse må heller ikke påvirke prioritetsrækkefølgen, hvis flere har rettigheder i det aktiv, der er stillet som sikkerhed.

Ændring af kapitalkravsforordningen

Kommissionen har også fremsat et forslag¹⁰ om ændring af kapitalkravsforordningen (CRR) med det formål at sikre reserver til dækning af tab på misligholdte lån. Forslaget indeholder derfor minimumskrav til den mængde kapital, som bankerne skal sætte til side på nyudstete lån som misligholdes. Størrelsen af minimumskravet vil afhænge af omfanget af bankens misligholdte lån, hvor længe lånene har været misligholdt, om låntagerne har været mere end 90 dage bagud med at betale sit lån og omfanget af sikkerheder. Minimumskravet er størst for lån, hvor låntager har været bagud i med betalingerne i mere end 90 dage, og hvor der ikke er stillet sikkerhed for lånet.

Forslaget skal ifølge Kommissionen medvirke til at give bankerne incitamenter til i passende tid at få ned- og afskrevet tilstrækkeligt på misligholdte lån. Misligholdte lån vil også kunne afhændes uden betydelige negative økonomiske konsekvenser for bankerne.

⁸ I Danmark kan der kun ske tvangsfuldbyrdelse, når kreditors krav er fastslået af fogedretten.

⁹ Ifølge en opgørelse fra ECB udgjorde 34,8 pct. af de misligholdte lån på bankernes balancer i 2016 lån til forbrugere.

¹⁰ [KOM \(2018\) 0134](#): Forslag til forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår krav til minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer.

Vedtagelse af forslagene

Forslagene er fremsat med retsgrundlag i artikel 114 i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), der omhandler harmonisering af hensyn til det indre markeds funktion¹¹. De skal vedtages af Rådet med kvalificeret flertal og med Europa-Parlamentet som medlovgiver. I Europa-Parlamentet er det Udvalget for Økonomi og Valuta (ECON), der forbereder Parlamentets indstilling til forslagene.

Overholder forslagene nærhedsprincippet?

Folketinget skal i forbindelse med nærhedstjekket tage stilling til, om de områder, der behandles i forslagene, bedst reguleres på EU-niveau eller på nationalt niveau. Såfremt Folketinget finder, at dette område bedst reguleres på nationalt niveau, og at forslaget dermed strider mod nærhedsprincippet, skal Folketinget inden for en frist på 8 uger sende en såkaldt begrundet udtalelse til Kommissionen. **Fristen udløber den 5. juni 2018**¹². Folketinget har også mulighed for at afgive bemærkninger til forslagens politiske indhold over for Kommissionen – her gælder ingen tidsfrist.

Krav til kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse

Kommissionen argumenterer for, at nærhedsprincippet er overholdt, da en ramme på EU-niveau vil sikre ensartede adgangsbetingelser for kreditkøbere og kreditservicevirksomheder, hvilket kombineret med en EU-tilladelse vil gøre det muligt for dem at udføre deres aktiviteter i hele det indre marked.

De enkelte medlemslandes nationale tiltag vil kun kunne afhjælpe mangler på deres respektive hjemmemarkeder, hvilket ikke vil være tilstrækkeligt til at mindske den negative indvirkning på det indre markeds funktion.

Kommissionen argumenterer også for, at der er forskellige regler for realisering af sikrede lån i de forskellige lande. Forslaget om en procedure for uden-

¹¹ Forslaget om krav til kreditkøbere og kreditservicevirksomheder og realisering af sikkerhedsstillelse ([KOM \(2018\) 0135](#)) har dog også artikel 53 TEUF som retsgrundlag, der giver mulighed for samordning af nationale bestemmelser om økonomiske aktiviteter.

¹² Fristen på direktivforslag KOM (2018) 135 om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse er den 11. juni 2018, men forslagene behandles samlet i forbindelse med Folketingets nærhedstjek.

retslig realisering af sikkerhed på lån skal ses som en supplerende fælles mekanisme, som ikke forpligter medlemslandene til at gribe ind i deres nationale systemer til udenretslig realisering af sikkerhed, hvis sådanne findes.

Minimumsdækning af tab på misligholdte lån

Kommissionen finder, at nærhedsprincippet er overholdt, da formålet med forslaget er at supplere den eksisterende EU-lovgivning (kapitalkravsforordningen), hvilket bedst kan opnås på EU-plan i stedet for gennem forskellige nationale eller tilsynsmæssige foranstaltninger. Forslaget på EU-plan vil føre til en harmoniseret behandling, så alle banker i EU skal tage højde for tab på nye lån, der senere kan blive misligholdte. Det kan medvirke til at undgå fragmentering og ulige konkurrencevilkår i det indre marked.

Den danske regering er ud fra en foreløbig vurdering enig i, at begge forslag er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen er generelt positiv over for tiltag, der forsøger at håndtere problemstillingen med misligholdte lån. Regeringen er åben over for forslaget om udvikling af sekundære markeder på tværs af EU. Reglerne om sekundære markeder skal dog være proportionale, så der ikke pålægges unødvendige administrative byrder for banker. Regeringen ser dog ikke noget behov for at indføre en mekanisme til fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse i Danmark. Derfor bør de danske regler, hvorefter der først kan ske tvangsfuldbyrdelse, når kreditors krav er fastslået af fogedretten, ikke blive påvirket negativt af forslaget. Regeringen støtter forslaget om et minimumskrav i forbindelse med misligholdte lån.

Nærhedstjek

Foreløbigt har ni kamre i otte nationale parlamenter indledt en nærhedsbehandling af forslaget om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse (KOM (2018) 135) (Finland, Tyskland, Litauen, Luxembourg, Polen, Slovakiet, Sverige og Storbritannien) – foruden Folketinget. Der foreligger endnu ingen udtalelser fra disse parlamenter¹³.

¹³ De nationale parlamenters behandling af forslagene kan følges på den interparlamentariske database IPEX – [KOM \(2018\) 134](#) og [KOM \(2018\) 135](#).

Forslaget om ændring af kapitalkravsforordningen i relation til krav til minimumsdækning af tab på misligholdte lån (KOM (2018) 134) bliver foruden Folketinget nærhedsbehandlet af seks parlamenter og syv kamre (Tyskland, Luxembourg, Polen, Slovakiet, Spanien og Sverige).

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.