



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår krav til minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer, (KOM(2018) 134)

1. Resumé

Kommissionen præsenterede den 14. marts 2018 et forslag til ændring af kapitalkravsforordningen (CRR) for så vidt angår krav til minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer. Forslaget er en del af en pakke af initiativer rettet mod at styrke den europæiske banksektor og håndtere europæiske bankers beholdning af misligholdte lån. Forslaget blev modtaget i dansk sprogversion den 31. marts 2018.

Formålet med forslaget er at medvirke til at begrænse opbygning af misligholdte lån i EU ved at sikre, at banker nedskriver rettidigt og tilstrækkeligt på misligholdte lån. Det vil bl.a. forbedre bankernes muligheder for at afhænde porteføljer af misligholdte lån uden betydelige, negative økonomiske konsekvenser for bankerne, der dermed har mindre risiko for at måtte begrænse udlånskapaciteten eller blive nødlidende som følge af en stor mængde misligholdte lån.

Regeringen støtter generelt tiltag, der kan mindske bankernes beholdning af misligholdte lån. Regeringen finder, at den foreslåede fradagsmodel er den bedste vej frem, og vil arbejde for, at forslaget modvirker fremtidig opbygning af store mængder misligholdte lån.

2. Baggrund

Misligholdte lån (såkaldte 'non-performing loans', NPL) har længe været en bekymring i EU, idet kreditinstitutterne i en række EU-lande har en stor andel af lån, som er misligholdte. Når et kreditinstituts andel af misligholdte lån vokser, betyder det færre indtægter og et højere ressourceforbrug for institutterne. Det reducerer bankernes udlånskapacitet og mindsker dermed adgangen til kapital i EU.

Rådet (ECOFIN) vedtog den 11. juli 2017 en handlingsplan for håndtering af misligholdte lån (NPL), som fremhæver behov for tiltag vedr. tilsyn, insolvens, sekundære markeder for misligholdte lån (hvor lån videresælges

fra det institut, der har ydet lånet) og restrukturering af kreditinstitutter. Bl.a. opfordrede Rådet Kommissionen til at undersøge muligheden for obligatoriske krav til minimumsdækning af tab for nye misligholdte eksponeringer.

Som opfølgning på Rådets handlingsplan præsenterede Kommissionen den 14. marts 2018 en række tiltag, der dels er rettet mod at håndtere de allerede eksisterende misligholdte lån, dels har til formål at forhindre nye ophobninger i misligholdte lån i fremtiden. Kommissionens forslag skal ydermere ses i lyset af arbejdet med det styrkede banksamarbejde, hvor forslaget indgår som led i arbejdet med at reducere risici i den finansielle sektor.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), hvilket er samme retsgrundlag som for den eksisterende retsakt, kapitalkravsforordningen (CRR)¹. Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forslaget har til hensigt fremadrettet at medvirke til at begrænse opbygning af større porteføljer i bankerne af misligholdte lån, misligholdte obligationer og misligholdte aktiver uden for balancen, f.eks. sekuritiseringer (herefter misligholdte lån, der udgør hovedparten af misligholdte eksponeringer).

Misligholdte lån defineres som lån, hvor betalingen fra låntager er mere end 90 dage forsinket eller hvor det i øvrigt vurderes, at låntageren ikke er i stand til at tilbage sit lån fuldt ud. Sådanne lån kan begrænse bankernes udlånskapacitet og derved forstærke eller forlænge en lavkonjunktur, ligesom store mængder misligholdte lån i yderste konsekvens kan føre til, at en bank bliver nødlidende.

Forslaget indebærer ifølge Kommissionen incitamenter for bankerne til i passende tid at få ned- og afskrevet tilstrækkeligt på misligholdte lån. Det vil bl.a. forbedre bankernes muligheder for at afhænde porteføljer af misligholdte lån uden betydelige, negative økonomiske konsekvenser for bankerne.

Forslaget indeholder minimumskrav, jf. tabel 1, til den mængde kapital bankerne skal sætte til side på lån ydet efter fremsættelse af forslaget, som misligholdes (solvensmæssig reservation). Forslaget indeholder en definition af misligholdte lån, jf. ovenfor, og angiver strenge kriterier for, hvornår et kreditinstitut kan ophøre med at behandle en eksponering som misligholdt, som er baseret på Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014 om fælles standarder for indberetninger, der bliver anvendt af bankerne i indberetninger til tilsynsmyndighederne.

¹ Forordning (EU) nr. 575/2013/EU

Minimumskravet omfatter nye eksponeringer fra og med forslaget frem-sættelse den 14. marts 2018. Desuden er eksponeringer, som var misligholdt inden denne dato, omfattet af forslaget, hvis banken den 14. marts 2018 eller senere justerer lånevilkårene, så bankens eksponering mod låntageren bliver forøget.

Et krav om solvensmæssig reservation fremkommer ved at sammenholde minimumskravet med summen af bankens nedskrivninger og andre fradrag i kapitalen, fx som følge af anvendelsen af IRB-metoden, relateret til de misligholdte eksponeringer. Hvis minimumskravet er størst, skal banken foretage en solvensmæssig reservation i form af fradrag i den egentlige kernekapital (CET1). Minimumskravet fungerer dermed som en bagstopper.

Størrelsen af minimumskravet afhænger ifølge forslaget af 1) omfanget af bankens misligholdte lån, 2) hvor længe lånene har været misligholdt, 3) om låntagerne har været mere end 90 dage bagud med at betale sit lån (i restance) og 4) omfanget af sikkerheder.

Det er hovedprincippet, at jo længere tid en eksponering har været misligholdt, jo større er risikoen for, at lånet ikke tilbagebetales til banken, og des større er minimumskravet til afdækning af eksponeringen.

Erfaringsmæssigt er risikoen for ikke at få tilbagebetalt lånet større for usikrede end for sikrede misligholdte eksponeringer. For eksempel er der større sikkerhed for, at en bank kan inddrive gæld med sikkerhed i fast ejendom end hvis der alene er tale om et forbrugslån. Derfor stiller forslaget større minimumskrav til afdækning af usikrede misligholdte eksponeringer.

Hvis låntager ud over at misligholde sit lån er i restance med betalinger i mere end 90 dage, anser forslaget risikoen for manglende tilbagebetaling at være større end hvis låntager ikke er i 90 dages restance, hvorfor minimumskravet er større.

Tabel 1: Minimumskrav til afdækning af nødlidende eksponeringer i pct. af hhv. usikrede og sikrede andele af eksponeringerne

Nødlidende periode i år	Usikret eksponering, restance i antal dage		Sikret eksponering, restance i antal dage	
	Under 90	Over 90	Under 90	Over 90
1	28 pct.	35 pct.	4 pct.	5 pct.
2	80 pct.	100 pct.	8 pct.	10 pct.
3			14 pct.	17,5 pct.
4			22 pct.	27,5 pct.

5			32 pct.	40 pct.
6			44 pct.	55 pct.
7			60 pct.	75 pct.
8 og Derover			80 pct.	100 pct.

For usikrede andele af misligholdte lån foreslås det eksempelvis, at en bank som minimum skal afdække hele den usikrede andel af et udlån, når kunden har misligholdt sit lån i to år eller mere og samtidig er mere end 90 dage i restance. Hvis kunden ikke er 90 dage i restance, er minimumskravet en afdækning på 80 pct. af den usikrede andel.

For sikrede andele af misligholdte udlån stiger kravet ifølge forslaget progressivt indtil udlånet har været nødlidende i otte år. Det vil sige, at kravet stiger mindre de første år og mere de sidste år i 8-års perioden. Baggrunden for det er en formodning om, at den reelle værdi af sikkerheder falder betydeligt, når der forløber en længere årrække uden den nødlidende kunde eller banken formår at realisere sikkerhederne.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslagene. Europa-Parlamentet har endnu ikke vedtaget sin holdning til Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at der ikke er en harmoniseret tilgang til behandlingen af misligholdte eksponeringer, hvilket fører til varierende behandling i EU-landene, selv hvis der er tale om de samme underliggende risici. Forslaget skal indføre en harmoniseret minimumsbehandling af misligholdte eksponeringer i alle EU-lande for at undgå fragmentering og ulige konkurrencevilkår i det indre marked. Til det formål foreslår Kommissionen at supplere de eksisterende regler i kapitalkravsforordningen.

Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Danske kreditinstitutters minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer håndteres i dag ved Finanstilsynets inspektioner på kreditområdet og i tilsynsprocessen knyttet til det pågældende kreditinstitut (Lov om finansiel virksomhed, hhv. § 346 og § 124). I Danmark er der ikke et tilsvarende fradrag, men der benyttes en kombination af nedskrivninger og tillæg i søjle II.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Bestemmelserne i forslaget vil, som følge af, at det er en EU-forordning, være direkte gældende i Danmark. Der forventes derfor ikke at være lovgivningsmæssige konsekvenser for dansk ret.

Det vil skulle sikres, at institutterne ikke fradrager på samme eksponering både i søjle I og i søjle II. Sidstnævnte som følge af Finanstilsynets praksis. Hvis fradrag i en eksponering foretages i Søjle I vil der imidlertid kunne toppes op med fradrag i Søjle II, hvis dette under de konkrete omstændigheder vurderes nødvendigt.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget ventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det kan generelt have positive samfundsøkonomiske effekter at adressere risici i den finansielle sektor, som ikke i tilstrækkeligt omfang måtte være håndteret i den eksisterende regulering.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

For den samlede danske kreditinstitutsektor er det den umiddelbare vurdering, at forslaget ikke vil have nævneværdige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget forventes at kunne have begrænsede erhvervsøkonomiske konsekvenser i form af øgede kapitalkrav for nogle danske kreditinstitutter, i det omfang de måtte få en stor andel af misligholdte lån, og som samtidig er længe om at håndtere disse lån.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget forventes ikke at have konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsmarkedet, ligestilling, miljø eller sundhed i Danmark. I det omfang forslaget fører til en mere modstandsdygtig finansiell sektor, kan det have positive konsekvenser for forbrugerbeskyttelsen.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med høringsfrist den 3. april 2018. Der er modtaget høringssvar fra Finans Danmark og Landbrug & Fødevarer.

Finans Danmark (FiDa) støtter generelt at fremme bedre håndtering af misligholdte lån i EU, men finder imidlertid ikke, at Kommissionens forslag om et minimumsfradrag i kapitalgrundlaget er det rette instrument. Det skyldes ifølge FiDa særligt, at forslaget fokuserer for ensidigt på at skabe incitamentter til at afvikle eller sælge lån, hvor kunder er i vanskeligheder, uden hensyntagen til konkrete forhold, f.eks. sikkerhedens faktiske beskaf-

fenhed eller tiltag, der mere effektivt kan begrænse tab på eksponeringerne på sigt.

Det er FiDa's opfattelse, at tilsynsmyndighederne allerede har tilstrækkelige og mere passende redskaber, der kan anvendes til at forebygge opbyggelsen af store mængder misligholdte lån, herunder redskaber i søjle 2², samt mulighed for at stille krav om, at institutter skal anvende en specifik nedskrivningspolitik. I stedet for Kommissionens forslag finder FiDa, at der i højere grad bør fokuseres på at harmonisere tilsynspraksis på disse områder.

FiDa finder endvidere, at forslaget – såfremt man vil gennemføre et sådan minimumsfradrag – bør tilpasses på en række punkter for at undgå særligt uheldige negative effekter.

Før det første mener FiDa, at Kommissionen foreslår en meget kort implementeringsfrist (anvendelse af de nye regler dagen efter offentliggørelse), der ikke giver mulighed for at foretage nødvendige systemtilpasninger i kapitalberegningen og stærkere løsninger til ledelsesinformation. Det bør sikres, at institutterne har den fornødne tid til at tilrette IT-systemer.

For det andet noterer FiDa, at der i forslaget skelnes mellem misligholdte eksponeringer, som har 90 dages restancer, og dem, som er misligholdt grundet tidligere risikosignaler, hvilket FiDa finder er en forbedring ift. Kommissionens tidligere udmeldinger. FiDa finder imidlertid fortsat, at en sats på 80 pct. virker høj for disse eksponeringer, idet det typisk vil overstige institutternes tabshistorik på sådanne eksponeringer. Det gælder særligt i Danmark, hvor der ifølge FiDa er en praksis med tidlig identifikation af misligholdte eksponeringer i forhold til udenlandske institutter.

For det tredje er incitamenterne i forslaget ifølge FiDa ikke i overensstemmelse med markedspraksis i Danmark, hvor der ofte ydes tolagsbelåning med en andel i et kreditinstitut og en andel i et realkreditinstitut. Det betyder, at det ikke vil være muligt for bankerne at reducere den samlede misligholdte eksponering via realisation af sikkerheder, hvis der ikke er tale om misligholdelse på realkreditengagementet.

Endelig mener FiDa, at forslaget om, at institutter skal fradrage hele den usikrede del af et misligholdt lån i den egentlige kernekapital (CET1) efter ét år er meget indgribende, særligt ift. større engagementer med komplekse finansieringsstrukturer. I stedet bør fristen være længere, og FiDa finder, at mindst to år vil være bedre i overensstemmelse med mulighederne for at finde løsninger for sådanne eksponeringer.

² Søjle 2 angår instituttspecifikke forhold

Landbrug & Fødevarer (L&F) anerkender, at der kan være et behov for at se på nogle virksomheders performance over en længere periode, men påpeger, at misligholdte lån generelt ikke er et problem i Danmark, men i højere grad i andre EU-lande, hvor niveauerne imidlertid også er nedadgående. L&F finder således, at markedet i langt de fleste tilfælde kan nedbringe andelen af misligholdte lån.

Kommissionens forslag vil ifølge L&F tvinge banker til at tage et tab på misligholdte engagementer, hvilket muligvis vil betyde, at bankerne vil være mindre forhandlingsvillige ved konkurser blandt SMV'er, som der ifølge L&F er tradition for. L&F mener derfor, at den foreslåede ændring vil blive en fordyrende meromkostning for de danske banker, der i sidste ende vil ramme SMV'er. Særligt vurderer L&F, at forslaget risikerer at have negative konsekvenser for nystartede SMV'er i en lavkonjunktur, hvor kravene kan "tvinge" banker til at inddrive sikkerheder eller lignende, selv om disse virksomheder potentielt er økonomisk langsigtet levedygtige. Problemet er ifølge L&F særligt stort inden for fødevarersektoren, da prisudviklingen på fødevarer er cyklisk.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene ventes generelt at støtte formålet med forslagene.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt tiltag, som kan medvirke til at nedbringe omfanget af misligholdte eksponeringer i den europæiske banksektor og dermed reducere risici i den finansielle sektor. Som led i disse tiltag støtter regeringen forslaget om et minimumskrav, der fungerer som bagstopper, men vil samtidig arbejde for, at forslaget ikke medfører utilsigtede konsekvenser for særligt SMV'er.

Regeringen støtter forslagets fradragmodel i søjle 1, hvor et krav om solvensmæssig reservation på misligholdte eksponeringer bliver udmøntet som et fradrag i den solvensmæssige opgørelse af den egentlige kernekapital (CET1).

Regeringen arbejder for at sikre hensigtsmæssige afdækningssatser og proportionale tidsfrister for, hvornår forslagets bestemmelser træder i kraft. Regeringen finder, at kreditinstitutterne bør have minimum 6 måneder til at tilpasse it-systemer mv. til de nye krav.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.