



Bruxelles, den 18.1.2018
COM(2018) 37 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL
EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK**

Første statusrapport om nedbringelsen af misligholdte lån i Europa

{SWD(2018) 33 final}

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

Første statusrapport om nedbringelsen af misligholdte lån i Europa

1. HÅNDTERING AF MISLIGHOLDTE LÅN SOM LED I RISIKOREDUKTIONEN I DEN FINANSIELLE SEKTOR

Efter finanskrisen er de retlige rammer for banker blevet ændret væsentligt. Den Europæiske Union har taget føringen med hensyn til at gennemføre reformer aftalt på globalt plan i G20-regi og i Baselkomitéen med det mål at styrke den finansielle stabilitet, reducere risikoen i banksektoren og undgå, at skatteyderne skal bidrage finansielt til de omkostninger, der er forbundet med nødlidende banker.

I tillæg til langt strengere kapital- og likviditetskrav til banker samt forpligtelsen for alle banker til at råde over tilstrækkelig kapital, der kan omfattes af "bail-in" med henblik på afvikling er de institutionelle ordninger for tilsyn med og afvikling af banker i EU, og navnlig i euroområdet, blevet styrket væsentligt med oprettelsen af bankunionen og to af dens tre søjler, nemlig den fælles tilsynsmekanisme og Den Fælles Afviklingsinstans¹. Som følge af disse foranstaltninger er EU's banksektor i meget bedre form end i tidligere år. Siden 2014 har bankerne i euroområdet forøget deres kapital med 234 mia. EUR og tilføjet 813 mia. EUR i likvide aktiver. Bankerne i euroområdet har i de senere år reduceret deres beholdning af statsobligationer med en nedgang på 17 % mellem 2015 og 2017 og har dermed også reduceret deres økonomiske tilknytning til deres respektive stater. I november 2016 fremsatte Kommissionen forslag om yderligere risikoreducerende foranstaltninger, herunder om ændringer af kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforordningen², og et forslag vedrørende insolvens, rekonstruktion og muligheden for en ny chance³. Kommissionen arbejder også fortsat med kapitalmarkedsunionen som en af sine højeste prioriteter.

De store beholdninger af misligholdte lån i visse banker og medlemsstater er ved at blive nedbragt. Den gennemsnitlige andel af misligholdte lån er faldet med en tredjedel siden 2014, og tendensen er støt nedadgående. Store beholdninger af misligholdte lån kan

¹ Kommissionen fremsatte forslag til den tredje søjle i bankunionen, nemlig den europæiske indskudsforsikringsordning, i november 2015. I oktober 2017 satte Kommissionen med sin meddelelse om fuldførelse af bankunionen [COM(2017) 592] på ny fremdrift i forhandlingerne om den europæiske indskudsforsikringsordning (EDIS).

² Kommissionens forslag vil kræve, at bankerne opbygger buffere af forpligtelser, der om nødvendigt kan omfattes af bail-in, ved at gennemføre Rådet for Finansiell Stabilitets standard for samlet tabsabsorberingsevne og integrere den i de eksisterende bestemmelser om minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne forpligtelser, og ved at indføre harmoniserede regler for, hvor de gældsinstrumenter, som kan opfylde buffere for den samlede tabsabsorberingsevne/minimumskravene til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne forpligtelser, står i bankkreditørrækkefølgen. Kommissionens forslag omfatter også harmoniserede regler for anvendelse af de redskaber til betalingsudsættelse, der anvendes af tilsyns- og afviklingsmyndigheder for at stabilisere banker, og som er lige så vigtige set i lyset af nylige erfaringer. Endelig indeholder pakken om bankunionen et forslag om at gennemføre en række internationale standarder, herunder indførelsen af en gearingsgrad og en net stable funding ratio (NSFR).

³ COM(2016) 723 final - 2016/0359 (COD).

indvirke negativt på en banks kort- og langsigtede resultater på to måder. For det første kræver misligholdte lån højere niveauer af hensættelser. Hensættelser til tab på lån reducerer bankernes rentabilitet og deres lovpligtige kapital. I værste fald kan de nødvendige hensættelser til misligholdte lån bringe en banks levedygtighed i fare 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 kapacitet til at yde lån, herunder til små og mellemstore virksomheder, der er afhængige af banklån i langt større omfang end større virksomheder, med konsekvenser for den økonomiske vækst og jobskabelsen. Af disse grunde har Kommissionen i lang tid fremhævet, at det haster med at træffe de nødvendige foranstaltninger for at tackle de risici, der er forbundet med misligholdte lån.

Store beholdninger af misligholdte lån og en mulig fremtidig ophobning heraf skal tackles for at kunne fuldføre bankunionen, og veludviklede sekundære markeder for misligholdte lån er en af byggestenene for en velfungerende kapitalmarkedsunion. Sådanne aspekter udgør en vigtig prioritet i forbindelse med EU's dagsorden for uddybning af Den Økonomiske og Monetære Union, som beskrevet i Kommissionens oplæg fra maj 2017⁴. Endvidere vil et integreret finansielt system forbedre Den Økonomiske og Monetære Unions modstandsdygtighed over for negative chok ved at fremme privat risikodeling på tværs af grænser, samtidig med at behovet for offentlig risikodeling reduceres. Med Kommissionens ØMU-pakke af 6. december 2017 blev der fremlagt en køreplan og konkrete forslag til uddybning af Den Økonomiske og Monetære Union, som er en del af en mere forenet, stærkere og mere demokratisk Union⁵.

Det primære ansvar for at tackle høje andele af misligholdte lån forbliver hos de berørte banker og medlemsstater. Kommissionen har konsekvent nævnt dette spørgsmål for de berørte lande inden for rammerne af det europæiske semester. I betragtning af den indbyrdes afhængighed af banksystemet i EU og navnlig i euroområdet er der imidlertid også en klar EU-dimension ved det at nedbringe de nuværende andele af misligholdte lån samt at forhindre en eventuel ophobning af misligholdte lån i fremtiden. Der er især en vigtig afsmittende virkning fra medlemsstater med store andele af misligholdte lån i forhold til EU's økonomi som helhed, både med hensyn til økonomisk vækst og finansiell stabilitet.

For at afspejle denne EU-dimension og bygge videre på den høje grad af enighed om behovet for at fortsætte og udvide de initiativer, Kommissionen allerede har indledt, vedtog Rådet i juli 2017 en handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa. Med denne handlingsplan opfordres forskellige institutioner — herunder Kommissionen — til at træffe passende foranstaltninger til yderligere at tackle udfordringerne i forbindelse med store andele af misligholdte lån i Europa. Endvidere vedtog Rådet i sine konklusioner at vende tilbage til dette emne regelmæssigt og første gang efter seks måneder for at gøre status i forhold til udviklingen af misligholdte lån i EU på grundlag af en statusopgørelse fra Kommissionen. Denne meddelelse er sammen med det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene den første statusrapport om gennemførelsen af handlingsplanen. Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder bidrag fra andre aktører i EU, som også blev opfordret af Rådet sammen med Kommissionen til at træffe foranstaltninger til at støtte og fremskynde afviklingen af misligholdte lån i EU.

⁴ COM(2017) 291 final.

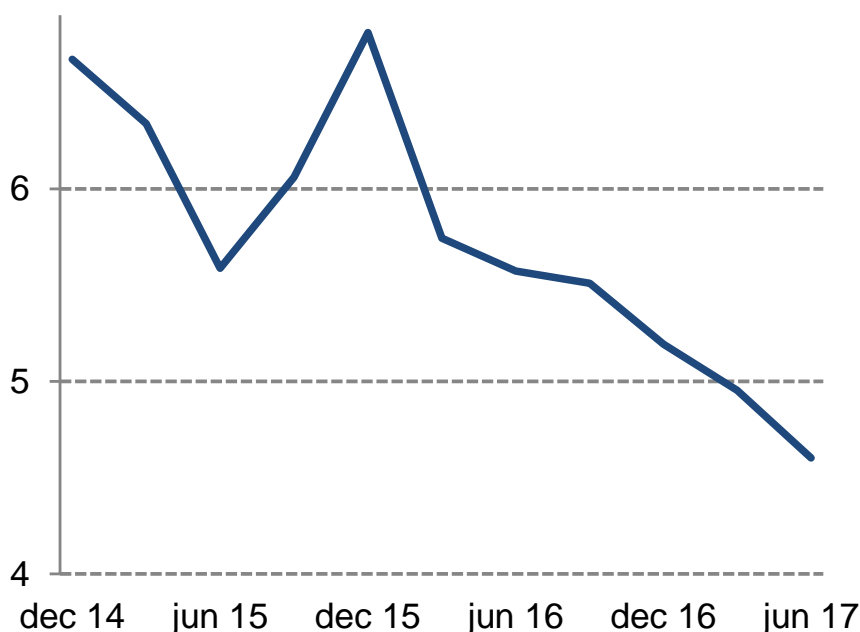
⁵ COM(2017) 821 final.

2. SENESTE UDVIKLING MED HENSYN TIL MISLIGHOLDTE LÅN

Som allerede nævnt fortsatte de senere års generelle forbedring af andelen af misligholdte lån i 2017. Kvaliteten af bankernes låneporteføljer blev fortsat bedre. De seneste tal bekræfter den nedadgående tendens i andelen af misligholdte lån, der faldt til 4,6 % (Q2 2017), et fald på omkring 1 procentpoint fra år til år (jf. figur 1). Således er andelen på sit laveste siden Q4 2014. Hensættelserne⁶ er også steget og udgør 50,8 % (Q2 2017).

Figur 1: Misligholdte lån i EU

Bruttoværdi af samtlige misligholdte lån og tilgodehavender i EU i % af bruttoværdi af samtlige lån



Kilde: Den Europæiske Centralbank

Andelene af misligholdte lån er faldet i den seneste tid i næsten alle medlemsstater, selv om situationen varierer betydeligt medlemsstaterne imellem. Flere har stadig høje andele af misligholdte lån (9 medlemsstater havde andele på over 10 % ved udgangen af andet kvartal i 2017), mens andre har meget lave andele (10 medlemsstater har andele på under 3 %). Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene indeholder en nærmere beskrivelse af udviklingen i misligholdte lån og af politiske foranstaltninger i en række lande med store andele af misligholdte lån.

Der viser sig at være gjort opmuntrende fremskridt med hensyn til at nedbringe andelen af misligholdte lån i disse medlemsstater, og det skyldes en kombination af politiske tiltag og økonomisk vækst. Misligholdte lån udgør imidlertid fortsat en risiko for den økonomiske vækst og den finansielle stabilitet. Den samlede mængde af misligholdte lån i EU er stadig på 950 mia. EUR, hvilket er klart højere end niveauet før krisen⁷. Strukturelle barrierer

⁶ Kilde: ECB. På grund af manglende data om hensættelser til tab på lån er procentsatsen for hensættelser i EU blevet beregnet på grundlag af værdiforringelser og misligholdte lån for alle gældsinstrumenter (lån og obligationer).

⁷ Kilde: ECB.

hæmmer fortsat et hurtigere fald i beholdningerne af misligholdte lån. Aktiviteten på sekundære markeder for misligholdte lån er bl.a. endnu ikke tilstrækkelig til at bidrage væsentligt til bestræbelserne på nedbringelse af misligholdte lån, uanset den øgede interesse fra visse investorgrupper side og det øgede omfang af transaktioner vedrørende misligholdte lån. Endvidere er gældsoplægnings-, insolvens- og gældsinddrivelsesprocedurerne i visse tilfælde stadig for langsomme og uforudsigelige.

3. HEN IMOD EN OMFATTENDE PAKKE AF FORANSTALTNINGER TIL HÅNDBLING AF MISLIGHOLDTE LÅN

Kommissionen har siden finanskrisens start i 2008/9 i høj grad haft opmærksomheden henledt på at tackle problemet med misligholdte lån. Kommissionen har i forbindelse med banker, hvis overlevelse var truet af store andele af misligholdte lån, hjulpet medlemsstaterne med at indføre ad hoc-foranstaltninger og systemiske foranstaltninger med det formål at mindske beholdningerne af misligholdte lån (undertiden som led i et finansielt støtteprogram) gennem løsninger, der er forenelige med statsstøttereglerne, såsom særlige foranstaltninger for banker vedrørende værdiforringede aktiver, afviklingsenheder og/eller markedskompatible strukturer, som indebærer en væsentlig nedbringelse af beholdningen af misligholdte lån i banksektoren. På denne måde har den tilskyndet bankerne til at styre og nedbringe deres misligholdte lån via markedsmekanismer og har dermed forhindret, at skatteyderne skulle bære omkostningerne, via en passende byrdefordeling og gennemgribende omstrukturering. Behovet for at træffe målrettede foranstaltninger til håndtering af store andele af misligholdte lån er også blevet understreget i henstillingerne fra det europæiske semester til de relevante medlemsstater. Endvidere har Den Europæiske Centralbank i sin egenskab af tilsynsmyndighed (den fælles tilsynsmekanisme) sammen med de kompetente nationale myndigheder og Den Europæiske Banktilsynsmyndighed spillet en vigtig rolle med hensyn til at styrke tilsynet med og indberetningen af misligholdte lån i Europa, og Den Europæiske Centralbank har deltaget fuldt ud i sikringen af den finansielle stabilitet i Unionen.

Denne omfattende tilgang til tackling af store andele af misligholdte lån skal opretholdes fremover og bør, som fastsat i Rådets handlingsplan, fokusere på en kombination af komplementære politiske aktioner på fire områder: i) tilsyn, ii) reform af rammerne for omstrukturering, insolvens og gældsinddrivelse, iii) udvikling af sekundære markeder for nødlidende aktiver og iv) fremme af omstrukturering af banksystemet. Foranstaltninger på disse områder bør træffes på nationalt plan og på EU-plan, hvis det er relevant.

Kommissionen er for sin del fast besluttet på at opnå resultater for de aspekter ved handlingsplanen for misligholdte lån, som den har direkte ansvar for. Kommissionen omtalte i sin meddelelse om fuldførelse af bankunionen fra oktober 2017 en omfattende pakke til håndtering af misligholdte lån senest i foråret 2018⁸. Der er allerede gjort væsentlige fremskridt, og gennemførelsen af pakken med foranstaltninger — herunder 3 lovgivningsmæssige forslag⁹ — i foråret 2018 forløber planmæssigt.

Pakken vil bestå af følgende foranstaltninger:

⁸ COM(2017) 592 final.

⁹ Kommissionen har afholdt høringer med interessenter vedrørende de tre mulige lovgivningsmæssige initiativer.

- En plan for oprettelse af nationale porteføljeadministrationsselskaber i overensstemmelse med de eksisterende EU-regler for bankvirksomhed og statsstøtte på grundlag af bedste praksis fra tidligere erfaringer i medlemsstaterne. Ud over at udarbejde planen for nationale porteføljeadministrationsselskaber vil Kommissionen, hvis det er relevant, fortsætte med at undersøge andre foreslåede lempelser for værdiforringede aktiver, som er alternativer til centraliserede porteføljeadministrationsselskaber, under fuld overholdelse af BRRD og SRMR og reglerne om statsstøtte.
- Foranstaltninger til videreudvikling af sekundære markeder for misligholdte lån, navnlig med det formål at fjerne unødige hindringer for låneafbetaling af tredjemand og overførsel af lån.
- Foranstaltninger til forbedring af beskyttelsen af sikrede kreditorer ved at give dem mere effektive metoder til inddrivelse af værdier fra sikrede lån gennem accelereret udenretslig håndhævelse af sikkerhedsstillelse (Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement (AECE)). Dette henviser til en fremskyndet og effektiv udenretslig håndhævelsesmekanisme, som gør det muligt for sikrede långivere at inddrive værdi fra sikkerhed udelukkende stillet af virksomheder og iværksættere at skaffe lån¹⁰.
- Indførelse af lovfastsatte tilsynsmæssige bagstopperordninger for at forebygge risikoen for for lave hensættelser til misligholdte lån. Sådanne bagstopperordninger for nyudstedte lån, som senere bliver misligholdte lån, ville svare til et minimumsniveau for hensættelser og fradrag i kapitalgrundlaget, som bankerne ville skulle foretage for at dække faktiske og forventede tab. I den forbindelse vil Kommissionen også overveje at indføre en fælles definition af misligholdte eksponeringer (NPE) i overensstemmelse med en, der allerede anvendes med henblik på tilsynsindberetning.
- En vej fremad for at fremme gennemsigtighed med hensyn til misligholdte lån i Europa ved at forbedre tilgængeligheden og sammenligneligheden af data om misligholdte lån og ved potentielt at støtte markedsdeltagernes udvikling af informationsplatforme eller kreditregistre vedrørende misligholdte lån¹¹.

Foruden denne pakke, og som nævnt ovenfor, fremlagde Kommissionen i november 2016 i forbindelse med arbejdet vedrørende kapitalmarkedsunionen, et forslag til direktiv om rekonstruktion, muligheden for en ny chance og effektiv insolvens¹². De vigtigste aspekter

¹⁰ Arbejdet på dette område vil afhænge af konsekvensanalysen og vil fortsat være i overensstemmelse med og supplere Kommissionens forslag fra november 2016 til et direktiv om rammer for rekonstruktion, muligheden for en ny chance og effektive insolvensprocedurer, og det vil ikke kræve harmonisering af eksisterende insolvensregler.

¹¹ Da forvaltningen af misligholdte lån ville blive styrket, hvis der blev indført mere effektive og forudsigelige låneinddrivelses- og insolvensregler, er Kommissionen endvidere i gang med en benchmarking af låneinddrivelsesordninger for at danne sig et pålideligt billede af forsinkelser og inddrivelse af værdier, som bankerne står over for i tilfælde af låntagernes misligholdelse, og opfordrer medlemsstaterne og tilsynsmyndighederne til at indgå i et tæt samarbejde om udvikling af en solid og væsentlig benchmarkingmetode. I denne forbindelse pålægger Kommissionens forslag til direktiv om virksomheders insolvens, rekonstruktion og muligheden for en ny chance medlemsstaterne forpligtelser til at indsamle sammenlignelige data om insolvens- og rekonstruktionsbehandling og underrette Kommissionen herom, hvilket vil være afgørende for at påvise effektiviteten af de lovgivningsmæssige rammer i medlemsstaterne om insolvente skyldnere.

¹² COM(2016) 723 final - 2016/0359 (COD).

ved forslaget, især adgangen til rekonstruktionsprocedurer, der giver levedygtige virksomheder i finansielle vanskeligheder mulighed for at undgå insolvens, samt foranstaltninger, der skal sikre mere effektive rekonstruktions- og insolvensprocedurer, vil bidrage til at mindske beholdningerne af misligholdte lån og forhindre, at de hober sig op fremover. Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at sikre hurtige fremskridt med dette vigtige forslag efter den detaljerede gennemgang i Rådet (Retlige og Indre Anliggender) og den nylige drøftelse i Økofin-Rådet. Kommissionen afklarede også fortolkningen af de relevante artikler i kapitalkravsdirektivet (CRD) og forordningen om den fælles tilsynsmekanisme i rapporten om den fælles tilsynsmekanisme, der ledsager meddelelsen fra oktober 2017. Kommissionen bekræfter, at de tilsynsbeføjelser, der er fastlagt heri, giver de kompetente myndigheder mulighed for at påvirke en banks hensættelsespolitik for misligholdte lån inden for rammerne af de gældende regnskabsregler og for at foretage nødvendige specifikke tilpasninger i tilsynsøjemed¹³.

Det arbejdsdokument, der ledsager denne meddelelse, giver et detaljeret overblik over de fremskridt, Kommissionens tjenestegrene har gjort med den overordnede gennemførelse af Rådets samlede handlingsplan. Dette omfatter foranstaltninger under Kommissionens ansvar og foranstaltninger under andre institutioners og agenturers ansvar.

Samlet set forekommer de fremskridt, der hidtil er gjort på alle fronter, opmuntrende. Disse bestræbelser bør opretholdes af alle aktører med henblik på at fuldføre alle de påtænkte foranstaltninger i handlingsplanen, således at der opnås en bæredygtig løsning for misligholdte lån i hele Unionen.

4. KONKLUSIONER

Andelen af misligholdte lån er — helt i tråd med de betydelige samlede fremskridt med hensyn til risikoreduktion i EU-banksektoren — fortsat faldende i EU. Til trods for denne positive udvikling er store andele af misligholdte lån fortsat en vigtig udfordring for flere medlemsstater og for EU som helhed. Handlingsplanen, som blev vedtaget af Rådet i juli 2017, var et vigtigt led i håndteringen af denne udfordring. Denne første vurdering viser, at der er gjort store fremskridt med gennemførelsen af handlingsplanen.

Det er nødvendigt at fastholde dette tempo i fremskridtene med gennemførelsen af handlingsplanen i de kommende måneder og år, hvis udfordringen med store andele af misligholdte lån skal håndteres både ved at nedbringe de eksisterende beholdninger til et bæredygtigt niveau og forhindre enhver fremtidig ophobning. Det er nødvendigt, at arbejdet fortsætter i et stabilt tempo i de enkelte banker og i de berørte medlemsstater, men samtidig kræves der også en fortsat samordnet indsats på EU-plan af Kommissionen og andre EU-institutioner, herunder Den Europæiske Centralbank. Kommissionen vil fremlægge en særlig pakke af foranstaltninger i foråret 2018, herunder en række lovgivningsmæssige forslag for at lette bankernes forvaltning af misligholdte lån og undgå ophobning af nye misligholdte lån i fremtiden.

Kommissionen vil fortsat følge denne sag nøje og aflægger igen rapport senest i marts 2018.

¹³ COM(2017) 591 final.