



Bruxelles, den 14.3.2018
COM(2018) 133 final

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

Anden statusrapport om nedbringelsen af misligholdte lån i Europa

{SWD(2018) 72 final}

DA

DA

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

Anden statusrapport om nedbringelsen af misligholdte lån i Europa

1. INDLEDNING

Eftersom Den Europæiske Union og dens økonomi bliver synligt stærkere, må EU fortsat fastholde fremdriften for at styrke sin Økonomiske og Monetære Union (ØMU). I forbindelse med den køreplan, Kommissionen udstak den 6. december 2017 til uddybning af Europas Økonomiske og Monetære Union¹, og i tråd med Ledernes dagsorden², er en af de vigtigste prioriteter at fuldføre bankunionen og få fastlagt alle byggestenene til en Kapitalmarkedsunion³. Et integreret økonomisk system vil forbedre ØMU's modstandsdygtighed over for uønsket modstand ved at muliggøre privat risikodeling på tværs af grænser, samtidigt med at behovet for offentlig risikodeling nedbringes.

På samme tid skitserer Kommissionens meddelelse fra den 11. oktober 2017⁴ en vej frem mod en fuldførelse af bankunionen ved samtidigt at fremme risikoreduktion og risikodeling, baseret på Rådets køreplan fra juni 2016⁵.

Tiltag med hensyn til risikoreduktion foretaget siden den økonomiske krise har medført en betydelig forbedring af bankernes solvens, gearing og likviditetspositioner, som det nævnes i Kommissionens første statusrapport om nedbringelsen af misligholdte lån i Europa, der blev offentliggjort den 18. januar 2018⁶. Ud over fremskridtene for disse vigtige risikomål i stort set alle medlemsstaterne kan der observeres større konvergens mod et forbedret gennemsnit af disse indikatorer på tværs af medlemsstaterne. Denne udvikling styres især af markante forbedringer i de nationale banksystemer, der blev mest påvirket af krisen og den efterfølgende økonomiske recession. Kernekapitalprocenterne for bankerne i euroområdet er forbedret på tværs af prøven fra Den Europæiske Centralbank (ECB) fra 14,6 % i K3 2016 til 15,3 % i K3 2017. De stærkere kapitalpositioner for bankerne i euroområdet ses også i deres styrkede gearingsgrader. Den gennemsnitlige gearingsgrad⁷ steg yderligere fra 5 % i K3 2016 til 5,2 % i K3 2017. Bankerne i euroområdet forbedrede deres modstandsdygtighed over for likviditetschok, da likviditetsdækningsgraden steg fra 138 % i K3 2016 til 140 % i K3 2017. Som følge af målrettet handling rettet mod risikoreduktion er tilbageværende risici blevet håndteret mere effektivt og ensartet i euroområdet i dag sammenlignet med for tre år siden.

¹ COM(2017) 821.

² <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>.

³ Kommissionen offentliggjorde en meddelelse [COM(2018)] den 7. marts kaldet "Gennemførelse af kapitalmarkedsunionen senest i 2019 – nu skal fuldførelsen fremskyndes".

⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/171011-communication-banking-union_en.

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>.

⁶ COM(2018) 37.

⁷ Det vil sige den fuldt ladede gearingsgrad, som beregnes på en mere stringent måde og præsenteres før 2019, når overgangsfasen slutter. Den modererende virkning ved overgangsimpliceringsperioden ignoreres.

Kommissionen har også fremlagt adskillige yderligere væsentlige tiltag til at nedbringe risici og forbedre modstandsdygtighed i EU's banksektor. For eksempel foreslog Kommissionen i november 2016 en betydningsfuld lovpakke til gennemgang af direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD), forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR), kapitalkravsdirektiv IV (CRDIV) og kapitalkravsforordningen (CRR) med det formål at nedbringe risici i banksektoren yderligere⁸. Samme år vedtog Kommissionen også et forslag til et direktiv om forebyggende omstruktureringsprocedurer, en ny chance for iværksættere og effektiviteten ved insolvensrammer⁹. Effektive omstrukturerings- og insolvensregler er afgørende for forebyggelsen eller nedbringelsen af misligholdte lån og for en velfungerende Kapitalmarkedsunion. Kommissionen beder Europa-Parlamentet og Rådet om at vise beslutsomhed i forhold til disse vigtige filer for at kunne facilitere hurtig indføring af disse.

Adressering af den store beholdning af misligholdte lån¹⁰ og deres mulige ophobning i fremtiden er afgørende for en fuldført bankunion. Misligholdte lån er lån, hvor låntageren har problemer med at foretage de planlagte betalinger til dækning af renter og/eller kapitaltilskud. Når betalingsfristen er overskredet med mere end 90 dage, eller det vurderes usandsynligt, at lånet vil blive tilbagebetalt af låntageren, klassificeres det som et misligholdt lån. Den økonomiske krise og efterfølgende recessioner førte til flere tilfælde, hvor låntagere ikke var til stand til at betale deres lån tilbage, eftersom flere virksomheder og personer oplevede betalingsvanskeligheder eller endda konkurs. Dette gjorde sig især gældende i de medlemsstater, der oplevede lange eller dybe recessioner. Som et resultat heraf oplevede mange banker en stigning af misligholdte lån i deres regnskaber.

Store beholdninger af misligholdte lån kan have en negativ indvirkning på en banks resultater på to måder:

1. Misligholdte lån skaber mindre indkomst for en bank end lån, der betales af på, hvilket mindsker dens rentabilitet og kan medføre tab, der reducerer bankens kapital. I værste fald kan disse effekter bringe en banks levedygtighed i fare med mulige konsekvenser for den finansielle stabilitet.
2. Misligholdte lån lægger i høj grad beslag på en banks ressourcer, både menneskelige og finansielle ressourcer. Dette reducerer bankens udlånskapacitet, herunder til små og mellemstore virksomheder.

Det primære ansvar for at tackle høje niveauer af misligholdte lån forbliver hos de berørte banker og medlemsstater. Kommissionen har konsekvent rejst denne problemstilling 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 samtidigt 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 vigtige potentielt afsmittende virkninger 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.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_da.htm

⁹ COM/2016/0723 - 2016/0359 (COD).

¹⁰ Misligholdte lån betegner lån, hvor låntageren ikke er i stand til at foretage de planlagte betalinger til dækning af renter og/eller kapitaltilskud. Når betalingsfristen er overskredet med mere end 90 dage, eller det vurderes usandsynligt, at lånet vil blive tilbagebetalt af låntageren, klassificeres det som et misligholdt lån (Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/227).

For at afspejle denne EU-dimension og bygge videre på den fælles aftale om behovet for at fortsætte og udvide de handlinger, Kommissionen allerede har påbegyndt, indførte Rådet i juli 2017 en "Handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa", der anmoder forskellige institutioner – herunder Kommissionen – om at gennemføre passende foranstaltninger for yderligere at håndtere udfordringerne ved høje andele af misligholdte lån i Europa. I den første statusrapport om nedbringelsen af misligholdte lån forpligtede Kommissionen sig i marts til at rapportere om fremgangen, der er nået i forbindelse med implementeringen af disse handlinger.

De samlede indsatser og den aktuelle økonomiske genopretning har resulteret i, at de store beholdninger af misligholdte lån, især i visse banker og medlemsstater, nedbringes. Den gennemsnitlige andel af misligholdte lån er støt faldende og er faldet mere end en tredjedel siden 2014¹¹. Som det forklares nedenfor, er fremgang i nedbringelsen af misligholdte lån også fortsat over de seneste par måneder.

Det er nu af afgørende betydning at styrke indsatsen og resolut adressere de tilbageværende beholdninger af misligholdte lån samt muligheden for fremtidige ophobninger af misligholdte lån.

Kommissionen fremlægger sammen med denne statusrapport, og på et solidt grundlag af risikonedbringende tiltag som Unionen allerede har foretaget, en omfattende pakke, der skal fremskynde afviklingen af de misligholdte lån i Europa og forebygge ophobning af dem i fremtiden. Pakken består af to lovgivningsmæssige forslag rettet mod at skabe et retsgrundlag på tværs af Unionen, der skal fremme afviklingen af misligholdte lån, og et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der giver ikke-bindende teknisk vejledning (et såkaldt "blueprint") i, hvordan nationale porteføljeadministrationsselskaber (AMC'er) kan oprettes. Sammen vil disse forslag:

- forbedre de nødvendige tilsynsværktøjer til effektiv håndtering af misligholdte lån
- fremme udviklingen af sekundære markeder for misligholdte lån
- facilitere gældsinddrivelse ved at fremme beskyttelsen af sikrede kreditorer i en udenretslig sag på en måde, der supplerer forslaget om forebyggende omstrukturingsprocedurer, en ny chance for iværksættere og effektiviteten ved insolvensrammer fra november 2016, samt
- yde vejledning til medlemsstater – som ønsker det – i at omstrukturere deres banker ved at oprette AMC'er eller andre tiltag, der håndterer misligholdte lån.

2. FREMSKRIDT OPNÅET I FORHOLD TIL MISLIGHOLDTE LÅN

Kommissionen har siden finanskrisens start i 2008-2009 i høj grad haft opmærksomheden henledt på at tackle problemet med misligholdte lån. For banker, hvis levedygtighed var truet af omfattende misligholdte lån, har Kommissionen hjulpet medlemsstaterne ved at opsætte ad hoc-tiltag og systemgennemgribende tiltag, der skal nedbringe beholdningerne af misligholdte lån, som stemmer overens med statsstøtteregele¹². Dette har medført en betydelig nedgang i den samlede beholdning af misligholdte lån i banksektoren. Den har tilskyndet bankerne til at styre og nedbringe deres misligholdte lån via markedsmekanismer

¹¹ Se afsnit 2 for en oversigt.

¹² I visse tilfælde som en del af et finansielt støtteprogram.

og har dermed forhindret, at skatteyderne skulle bære omkostningerne, igennem en passende byrdefordeling og gennemgribende omstrukturering. Som en del af de gældende krav under statsstøttereglerne er bankerne ydermere blevet pålagt at omstrukturere deres forretning for at kunne garantere deres levedygtighed på langt sigt. Hvor levedygtighed ikke kunne sikres, blev bankerne afviklet eller blev overflyttet til levedygtige banker. Disse handlinger har bidraget til et mere modstandsdygtigt og fornuftigt banksystem. Fremadrettet vil kriseramte banker på samme måde enten blive omstruktureret eller afviklet for at blive berettigede til statsstøtte, hvorved banksystemet forstærkes.

De institutionelle arrangementer for tilsyn med og afvikling af EU's banker, især i euroområdet, er også blevet grundlæggende styrket med etableringen af bankunionen og to af dens tre søjler, den fælles tilsynsmekanisme og Den Fælles Afviklingsinstans.¹³ Det europæiske semesters anbefalinger, som er rettet mod relevante medlemsstater, har ydermere understreget behovet for beslutsomt at skride til handling for at håndtere de høje andele af misligholdte lån. Derudover giver Kommissionens Strukturreformtjeneste teknisk assistance til medlemsstater i projekter relateret til misligholdte lån.¹⁴ Endvidere har ECB i sin egenskab af tilsynsmyndighed sammen med den fælles tilsynsmekanisme, de kompetente nationale myndigheder og Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) spillet en vigtig rolle med hensyn til at styrke tilsynet med og indberetningen af misligholdte lån i Europa, og ECB har spillet en vigtig rolle i sikringen af den finansielle stabilitet i EU. Denne samlede indsats har medført betydelig fremgang i løbet af de seneste år i forhold til at nedbringe størrelserne og andelen af misligholdte lån i EU's banker.

De seneste tal for slutningen af K3 2017 bekræfter især den nedadgående tendens for andelen af misligholdte lån i EU. Den faldt til 4,4 %, en reduktion på ca. 1 procentpoint om året (se figur 1) og en reduktion på 0,2 % eller EUR 40 milliarder i kvartalet. Således er andelen på sit laveste siden K4 2014. Dette er resultatet af en nedgang i størrelsen af misligholdte lån samt en stigning i størrelsen på lån i EU. Hensættelsesandelen¹⁵ forblev stabil og beløb sig på 50,7 %. På trods af disse positive udviklinger må bestemmende foranstaltninger stadig fortsætte og intensiveres.

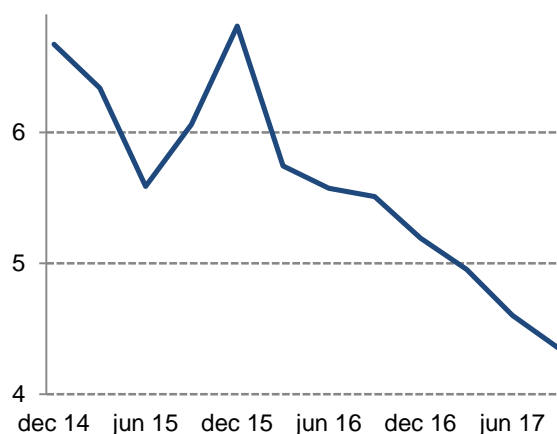
¹³ Kommissionen fremsatte forslag til den tredje søjle i bankunionen, nemlig den europæiske indskudsforsikringsordning (EDIS), i november 2015. I oktober 2017 satte Kommissionen med sin meddelelse om fuldførelse af bankunionen [COM(2017) 592] på ny fremdrift i forhandlingerne om EDIS.

¹⁴ (EU) 2017/825.

¹⁵ Kilde: ECB. På grund af manglende data om hensættelser til tab på lån er procentsatsen for hensættelser i EU baseret på værdiforringelser og misligholdte lån for alle gældsinstrumenter (lån og obligationer).

Figur 1: Misligholdte lån i EU

Samlet brutto for misligholdte lån og forskudsbetalinger i EU, i % af samlet brutto for lån og forskudsbetalinger,



Kilde: Den Europæiske Centralbank

Andelene af misligholdte lån er faldet i den seneste tid i næsten alle medlemsstater, selv om situationen blandt dem¹⁶ varierer betydeligt (se tabel 1). Der ses dog lovende fremgang i medlemsstater, hvor andelene af misligholdte lån stadig er høje, som følge af en kombination af politiske foranstaltninger og økonomisk vækst.

¹⁶ I slutningen af K3 2017 havde flere medlemsstater lave andele af misligholdte lån (10 medlemsstater havde andele under 3 %). Andre havde høje andele (8 medlemsstater havde andele over 10 %).

Tabel 1: Misligholdte lån og hensættelser efter medlemsstat ¹⁷

	Brutto misligholdte lån og forskudsbetalinger (% af samlede brutto misligholdte lån og forskudsbetalinger)		Misligholdte lån i den private sektor* (% af lån i den private sektor)		Samlet tab på hensættelser (lån)** (% af samlede tvivlsomme og misligholdte lån)	
	2017Q3	2016Q3	2017Q3	2016Q3	2017Q3	2016Q3
Belgien	2,7	3,4	3,9	4,4	50,1	48,9
Bulgarien	11,5	13,7	18,6	22,0	56,6	55,1
Tjekkiet	2,6	4,3	5,0	6,3	54,2	50,9
Danmark	2,7	3,4	3,0	3,9	39,6	38,7
Tyskland	2,1	2,7	4,0	4,9	42,6	43,2
Estland	2,0	1,9	2,7	2,6	42,9	51,3
Irland	11,2	14,4	15,4	18,6	37,2	41,8
Grækenland	46,7	47,4	50,4	50,3	49,1	49,8
Spanien	4,7	5,8	6,3	7,5	59,2	59,5
Frankrig	3,2	3,9	4,5	4,9	60,3	60,3
Kroatien	10,8	11,3	15,8	16,7	69,0	74,6
Italien	12,1	16,1	15,7	19,9	53,6	50,0
Cypern	32,1	36,8	51,3	55,5	47,3	39,5
Letland	6,0	6,2	9,0	10,1	44,1	44,6
Litauen	3,7	4,4	4,9	5,9	34,4	38,7
Luxembourg	0,7	1,0	1,7	2,3	52,4	39,2
Ungarn	9,6	13,7	14,1	21,7	67,1	63,9
Malta	3,4	4,4	5,7	6,8	44,7	40,7
Nederlandene	2,2	2,4	2,9	3,1	37,2	41,3
Østrig	3,8	5,8	5,3	7,2	63,8	59,2
Polen	6,6	6,6	7,2	7,3	57,9	60,6
Portugal	14,6	17,7	14,6	17,7	50,2	47,3
Rumænien	8,1	10,2	10,3	13,5	70,1	62,9
Slovenien	10,8	14,4	13,9	18,8	70,9	71,7
Slovakiet	4,1	4,9	4,6	5,4	70,4	64,5
Finland	1,2	1,4	2,1	2,1	31,8	34,0
Sverige	1,2	1,2	1,4	1,4	34,5	36,1
Det Forenede Kongerige	1,6	2,1	1,6	2,1	41,2	38,5
Den Europæiske Union	4,4	5,5	4,4	5,5	50,7	47,7

¹⁷ Bemærkninger: Tallene svarer til indenlandske kreditinstitutter og datterselskaber og filialer styret fra udlandet.

* Sektorspecifikke data for Portugal og EU er ikke tilgængelige. Tallene svarer til lån og forskudsbetalinger for alle sektorer. Sektorspecifikke data (det vil sige samlet eksponering for husstande og ikke-finansielle selskaber) for Bulgarien, Tyskland, Spanien og Ungarn er kun tilgængelige i nettoaktivværdi.

** Data for hensættelse af lån er ikke tilgængelige for Bulgarien, Tyskland, Spanien, Ungarn og EU. I disse tilfælde er tallene baseret på værdiforringelser og misligholdte lån for alle gældsinstrumenter (det vil sige lån og obligationer). Aggregerede data for EU var ikke tilgængelige for K2 og K3 2016. Tallet i tabellen for 2016 svarer til K1 2016.

Kilde: ECB, konsoliderede bankdata. Beregninger fra Kommissionens tjenester (DG FISMA).

På trods af den betydelige fremgang udgør misligholdte lån fortsat en risiko for den økonomiske vækst og den finansielle stabilitet. Den samlede størrelse på misligholdte lån i EU er stadig på omkring 910 mia. EUR, hvilket er langt over niveauet før krisen¹⁸. Strukturelle barrierer hæmmer fortsat et hurtigere fald i beholdningerne af misligholdte lån. Hensættelse er ofte for langsom og utilstrækkelig en proces til effektivt at løse og forebygge enhver kritisk ophobning af misligholdte lån i fremtiden. Aktiviteten på sekundære markeder for misligholdte lån er endnu ikke tilstrækkelig til at bidrage væsentligt til bestræbelserne på at nedbringe misligholdte lån, på trods af den øgede interesse fra visse investorgrupper side og det øgede omfang af transaktioner vedrørende misligholdte lån. Derudover er processerne vedrørende omstrukturering af gæld, insolvens og inddrivelse af gæld – i mangel af fremgang for forslag, Kommissionen allerede har fremlagt – stadig for langsomme og mangler i visse tilfælde retssikkerhed.

3. EN OMFATTENDE PAKKE TIL HÅNDTERING AF TILBAGEVÆRENDE OG FREMTIDIGE MISLIGHOLDTE LÅN

På trods af god fremgang lader det til, at det er nødvendigt med fremtidige lovgivningsmæssige tiltag for at håndtere de tilbageværende problemer forbundet med høje niveauer af misligholdte lån. I denne sammenhæng er der behov for en omfattende tilgang, som bør fokusere på en blanding af supplerende politiske tiltag på fire områder: (i) tilsyn med og regulering af banker, (ii) yderligere reformer af national omstrukturering, insolvens og rammer for inddrivelse af gæld, (iii) udvikling af sekundære markeder for nødlidende aktiver og (iv) passende og nødvendig omstrukturering af banker. Foranstaltninger på disse fire områder bør træffes på nationalt plan og på EU-plan, hvor det er nødvendigt. Kommissionen er fast besluttet på at opnå resultater for de aspekter ved handlingsplanen for misligholdte lån, som den har direkte ansvar for.

I dag vedtager Kommissionen en omfattende pakke for håndtering af de fire områder beskrevet ovenfor, hvorved der gives støtte til økonomisk stabilitet i EU (se figur 2 om, hvordan Kommissionens pakke med tiltag passer ind i den generelle handlingsplan). De foreslåede foranstaltninger vil gøre bankerne og medlemsstaterne i stand til at håndtere misligholdte lån på en endnu mere beslutsom måde end før, så der kan undgås omfattende ophobninger af misligholdte lån i fremtiden.

Bankerne vil blive pålagt at sætte tilstrækkelige ressourcer til side, når nye lån bliver misligholdte, hvorved der skabes incitament til at få håndteret misligholdte lån tidligt i forløbet og undgå for store ophobninger af misligholdte lån.

Hvis lån alligevel udvikler sig til at være misligholdte, vil mere virkningsfulde håndhævelsesmekanismer for lån med sikkerhedsstillelse give bankerne mulighed for at håndtere misligholdte lån, under anvendelse af relevante beskyttelsesforanstaltninger for låntagere og med undtagelse af lån til forbrugere.

Hvis beholdningerne af misligholdte lån på trods af ovenstående foranstaltninger stadig er for høje – som det aktuelt er tilfældet for nogle banker i visse medlemsstater – vil bankerne have mulighed for at sælge misligholdte lån til andre operatører på effektive, konkurrencedygtige og gennemsigtige sekundære markeder. Tilsynsmyndighederne vil

¹⁸ Kilde: ECB.

vejlede bankerne i disse bestræbelser på baggrund af deres eksisterende bankspecifikke – den såkaldte søjle 2 – evner under kapitalkravsforordningen¹⁹.

Hvis misligholdte lån er blevet et betydeligt og bredt baseret problem, kan medlemsstater, som ønsker det, oprette nationale AMC'er eller andre foranstaltninger under de aktuelle regler for statsstøtte og bankafvikling.

Figur 2: Elementer i Rådets "Handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa" ²⁰



4. TILSTRÆKKELIG DÆKNING TIL TAB PÅ LÅN AF BANKER FOR FREMTIDIGE MISLIGHOLDTE LÅN

En forordning, der ændrer kapitalkravsforordningen²¹, kræver, at bankerne har tilstrækkelig dækning til tab på lån for nyligt oprettede lån, hvis disse udvikler sig til misligholdte eksponeringer. Ændringen indfører en "lovpligtig tilsynsmæssig bagstopperordning" for at forebygge risikoen for for lave hensættelser til misligholdte lån i fremtiden. En sådan bagstopperordning svarer til minimumsniveauer for hensættelser og fradrag fra kapitalgrundlaget, som bankerne skal foretage til dækning af faktiske og forventede tab på nyudstedte lån, som senere bliver misligholdte lån. Hvis en bank ikke lever op til det gældende minimumsniveau, finder fradrag fra kapitalgrundlaget anvendelse.

For at sikre ensartethed i tilsynsbestemmelserne indfører Kommissionen også en fælles definition af misligholdte eksponeringer i tråd med den, der allerede anvendes med henblik på tilsynsindberetning. Den tilsynsmæssige bagstopperordning vil nedbringe de økonomiske

¹⁹ Forordning (EU) nr. 575/2013 (kapitalkravsforordning)

²⁰ Bemærkninger angående forkortelser: AMC (porteføljeadministrationselskab), SSMR (forordning for den fælles tilsynsmekanisme), CRD IV (kapitalkravsdirektiv IV).

²¹ Forordning (EU) nr. 575/2013.

stabilitetsrisici, der opstår på baggrund af høje niveauer af utilstrækkeligt dækkede misligholdte eksponeringer, ved at undgå ophobning eller forøgelse af sådanne misligholdte eksponeringer med spillover-potentiale under stressede markedsbetingelser. Den vil også sikre, at institutionerne har tilstrækkelig tabsdækning for misligholdte eksponeringer, hvorved deres rentabilitet, kapital og finansieringsomkostninger beskyttes i stressede tider. Dette vil som resultat sikre, at stabil, mindre procyklisk finansiering er til rådighed for private og virksomheder.

5. ET DIREKTIV OM KREDITSERVICEVIRKSOMHEDER, KREDITKØBERE OG REALISERING AF SIKKERHEDSSTILLELSE

Direktivet giver banker mulighed for at håndtere lån på en mere effektiv måde, når først disse er blevet misligholdte, ved at forbedre betingelserne for enten at gøre brug af den sikkerhed, der blev stillet for at sikre kreditten, eller ved at sælge kreditten til tredjeparter. Fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse som en hurtig mekanisme til at realisere værdi vil reducere omkostningerne ved opløsning af misligholdte lån og dermed støtte bankerne i realisering af værdi. I tilfælde, hvor banker står over for en stor ophobning af misligholdte lån og ikke besidder personalet eller ekspertisen til at behandle dem korrekt, faciliterer direktivet udlicitering af behandlingen af disse lån til en specialiseret kreditservicevirksomhed eller salget af kreditaftalerne til en kreditkøber, som har den nødvendige risikovillighed og ekspertise til at administrere dem.

De to veje, som bankerne kan gå for at håndtere misligholdte lån, og som faciliteres af direktivet, understøtter hinanden. Kortere tid til opløsning og øget inddrivelse, som det forventes med fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse, øger værdien af de misligholdte lån såvel som budpriser i mulige transaktioner for misligholdte lån. Det er også lettere at prissætte et misligholdt lån med sikkerhedsstillelse end et ikke-sikret lån på sekundære markeder, eftersom værdien af sikkerhedsstillelsen sætter en minimumspris på et misligholdt lån. Kreditkøberne vil derfor foretrække misligholdte lån med den fremskyndede udenretslige fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse. Dette medfører yderligere incitamenter til kreditinstitutter til at benytte denne mulighed ved udstedelse af nye lån. Den harmonisering, der opnås ved fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse, vil ydermere fremme fremkomsten af pan-europæiske investorer til misligholdte lån, hvilket kan styrke markedslivviditeten yderligere.

5.1. Yderligere udvikling af sekundære markeder for misligholdte lån

Direktivet vil bidrage til udviklingen af sekundære markeder for misligholdte lån ved at fjerne uforholdsmæssige hindringer for lånetjenester af tredjeparter og for overførsel af lån til lånekøbere, samtidigt med at den eksisterende Unions gældende civilret og medlemsstaternes regler for forbrugerbeskyttelse respekteres.

I øjeblikket er bankerne ikke altid i stand til at administrere deres misligholdte lån på en effektiv eller produktiv måde. I sådanne tilfælde vil bankerne inddrive mindre fra deres portefølje end det, der ellers havde været muligt. Dette kan for eksempel finde sted, når banker står over for en stor mængde misligholdte lån og ikke er i stand til at behandle deres misligholdte lån korrekt. Banker kan også stå med en portefølje af misligholdte lån, hvor karakteren af disse lån falder uden for bankens primære inddrivelsesekspertise. I disse

tilfælde kan den bedste mulighed være enten at udlicitere behandlingen af disse lån til en specialiseret låneservicevirksomhed eller sælge kreditaftalen.

Af disse årsager skaber forslaget et fælles sæt regler, som kreditservicevirksomheder skal overholde for at kunne fungere på tværs af Unionens grænser. Forslaget opstiller fælles standarder for at sikre behørig adfærd af og tilsyn med lånekøbere og kreditforvaltere i hele Unionen, mens der også tillades mere konkurrence ved harmonisering af regler for markedsadgang på tværs af medlemsstaterne. Dette vil nedbringe adgangsomkostningerne for potentielle lånekøbere ved at øge tilgængeligheden af kreditservice og ved at reducere omkostningerne ved kreditservice. Et højere antal købere på markedet betyder et mere konkurrencepræget marked, hvilket medfører højere efterspørgsel og transaktionspriser.

For at kunne have et fornuftigt sekundært marked for misligholdte lån og en solid ramme for kreditservicevirksomheder, foreslås der tydelige regler for at beskytte forbrugernes rettigheder og interesser. Forslaget inkluderer juridiske beskyttelsesforanstaltninger og gennemsigtighedsregler, så det sikres, at niveauet af forbrugerbeskyttelse ikke påvirkes af overførsel af gælden. Der lægges særlig vægt på de mest sårbare og overforgældede forbrugere. Kreditservicevirksomhederne bør for eksempel have passende politikker til rådighed til håndtering af låntagere og bør om nødvendigt henvise forbrugeren til gældsrådgivning eller socialforsorgen.

Medlemsstaterne inviteres også til at fastsætte regler for vurdering af forbrugeroverkommelighed for at forhindre nye potentielle misligholdte lån i forbindelse med forbrugslån. Det forberedende arbejde i forbindelse med vurdering af kreditrisiko, der beskrives i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser til forbrugere,²² er igangværende, og Kommissionen vil fortsætte arbejdet med medlemsstaterne for at definere de bedste praksisser og vejledende principper for kreditinstitutter, når de skal vurdere forbrugeres kreditrisiko.

5.2. Mere effektiv realisering af værdi fra lån med sikkerhedsstillelse

Direktivet vil også give sikrede kreditorer en mere effektiv metode til inddrivelse af værdier fra sikrede lån gennem fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse. 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 for lån med sikkerhed. Sådanne mekanismer findes allerede i 25 medlemsstater (i halvdelen af disse er omfanget af sådanne mekanismer dog begrænset til enten mobile eller immobile aktiver).

Forslaget vil hjælpe bankerne med at forbedre deres nuværende omlægningsprocesser og administrere deres misligholdte lån ved at øge effektiviteten af gældsinddrivelsesprocedurerne via en fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse. I størstedelen af tilfældene håndterer bankerne selv deres misligholdte lån ved at realisere værdi igennem omlægning. En stor del af de lån, der udvikler sig til misligholdte lån, er lån, som er sikrede med en sikkerhedsstillelse. Selv om bankerne har mulighed for at fyldestgøre sikkerhedsstillelse under nationale rammer for insolvens og gældsinddrivelse, kan processen ofte være langsom og mangle retssikkerhed. Misligholdte

²² COM(2017) 139.

lån forbliver imidlertid på bankens statusopgørelser, hvorved banken fortsat udsættes for længerevarende usikkerhed og fastholdelse af dens ressourcer. Dette forhindrer banken i at fokusere på nye tildelinger af lån til økonomisk levedygtige kunder. Derfor inkluderer forslaget en effektiv metode, som banker og andre virksomheder, der er autoriserede til at yde lån, kan benytte til at inddrive deres midler fra lån med sikkerhed til erhvervslåntagere i en udenretslig procedure. Denne effektive udenretslige procedure ville være tilgængelig, hvis den blev aftalt på forhånd af både långiver og låntager i låneaftalen. Den vil ikke være tilgængelig for forbruger kreditter og er udviklet til ikke at påvirke tidlige omstruktureringer eller insolvenssager. Den vil ikke påvirke insolvenslovene i medlemsstaterne vedrørende problemer som for eksempel hierarkiet af kreditorer i insolvens.

Omstruktureringer og insolvenssager har forrang i forhold til den fremskyndede udenretslige procedure med fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse i dette forslag. For at sikre fuld overensstemmelse og komplementaritet med omstruktureringsforslaget gælder følgende princip: Den udenretslige fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse vil kun være mulig, så længe en udsættelse af individuelle håndhævels tiltag i henhold til gældende nationale love ikke gør sig gældende. Omstruktureringsforslaget foreskriver allerede, at kreditorer, herunder sikrede kreditorer fra en virksomhed eller en iværksætter, som gennemgår civile omstruktureringssager, er underlagt en udsættelse af individuelle håndhævels tiltag. I sådant et tilfælde kan den låntager, der befinder sig i problemer, forhandle sig til en omstruktureringsplan med kreditorerne og undgå insolvens.

6. ET TEKNISK BLUEPRINT FOR, HVORDAN NATIONALE PORTEFØLJEADMINISTRATIONSSKABER (AMC'ER) KAN OPRETTES

Medlemsstater kan som en del af pakken også modtage ikke-bindende vejledning i, hvordan de, hvis de ønsker det, kan oprette nationale AMC'er i fuld overensstemmelse med EU's regler for banker og statsstøtte. AMC-arbejdsteget yder praktisk vejledning i udarbejdningen og opsætningen af AMC'er på nationalt niveau, hvor der bygges videre på praksisser fra tidligere erfaringer i medlemsstaterne, i det omfang det er relevant. AMC'er kan være privat eller (delvist) offentligt støttede uden behov for statsstøtte, hvis staten kan betragtes som enhver anden økonomisk aktør. Muligheden for en AMC med statsstøtte bør ikke anses som standardløsningen. Når det er sagt, og så længe AMC'er med statsstøtte betragtes som en undtagelse, sigter blueprintet mod at tydeliggøre udformningen af sådanne AMC'er, der er i fuld overensstemmelse med EU's retsgrundlag, særligt BRRD, SRMR og reglerne for statsstøtte.

Blueprintet foreslår nogle fælles principper såsom det relevante aktivområde, deltagelsesområdet, overvejelser i forhold til grænsen for aktivstørrelsen, regler for aktivværdisættelse, passende kapitalstruktur og forvaltning og drift af AMC'en. Blueprintet beskriver ydermere nogle bestemte alternative aflastningstiltag for problemaktiver, som ikke udgør statsstøtte, såsom markedstilpassede statsgarantier, der muliggør securitisering af misligholdte lån. Kommissionen har i de seneste år også vurderet andre tiltag, som medlemsstater har foreslået til håndtering af overtagne misligholdte lån, og vil fortsætte med dette i individuelle sager for at sikre, at disse tiltag respekterer BRRD, SRMR og reglerne for statsstøtte fuldt ud.

7. EN STÆRK PAKKE MED TILTAG, DER GENSIDIGT STYRKER HINANDEN

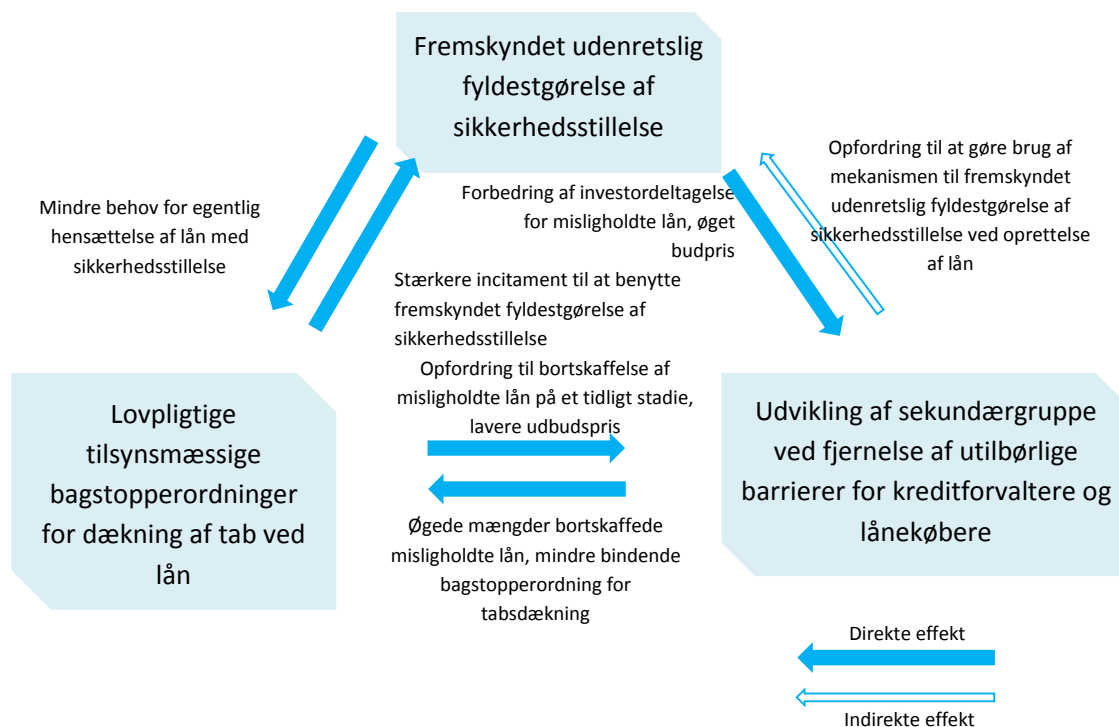
Forslagene i denne pakke styrker gensidigt hinanden og ville ikke være så effektive, hvis de blev implementeret hver for sig. Den lovpligtige tilsynsmæssige bagstopperordning vil sikre, at kredittab på fremtidige misligholdte lån er tilstrækkeligt dækkede, så deres afvikling eller salg bliver lettere. Disse effekter suppleres af skubbet mod fortsat udvikling af sekundære markeder for misligholdte lån, da disse vil gøre efterspørgsel efter misligholdte lån mere konkurrencepræget og hæve deres markedsværdi. Fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse som en hurtig mekanisme til realisering af værdi af sikkerhedsstillelse nedbringer yderligere omkostningerne for afvikling af misligholdte lån.

Pakken dækker en stor del af Rådets handlingsplan. Ved at kombinere flere elementer skaber pakken som helhed et egnet miljø for håndtering af misligholdte lån på bankernes statusopgørelser og for nedbringelsen af risikoen for ophobning af misligholdte lån i fremtiden. Deres indflydelse forventes at være forskellig blandt de involverede medlemsstater og institutter. Nogle vil have en større indflydelse på bankernes forudgående risikovurdering af låneudstedelse, nogle vil opbygge hurtig genkendelse og bedre administration af misligholdte lån, og andre vil forbedre markedsværdien af sådanne misligholdte lån.

Navnligt gør følgende sig gældende:

- Forslaget om lovpligtige tilsynsmæssige bagstopperordninger vil sikre, at der er tilstrækkelige hensættelser vedrørende kredittab på fremtidige misligholdte lån, så deres afvikling og/eller afskaffelse bliver lettere. Disse effekter ville suppleres af mere udviklede sekundære markeder for misligholdte lån, da disse vil styrke efterspørgsel efter misligholdte lån og hæve deres markedsværdi. Dette vil gøre det muligt for banker lettere at sælge misligholdte lån på baggrund af mere stringente hensættelsesregler.
- AMC'er har historisk set vist sig at være et brugbart værktøj under de rette forudsætninger, og de er fortsat en nyttig del af værktøjsskassen, selv om det relevante EU-retsgrundlag har udviklet sig i de seneste år. Brugbarheden af AMC'er mindskes dog, hvis sekundære markeder for misligholdte lån er underudviklede, eftersom et af de vigtige værktøjer i en AMC består af salg af dens lån til tredjepartsinvestorer. AMC'en og mange andre potentielle kreditkøbere er yderst afhængige af tilgængeligheden af uafhængige virksomheder til at behandle og administrere lånene på deres vegne. Derfor vil AMC'er være mere effektive, hvis de støttes af de lovforslag, som Kommissionen fremlægger i denne pakke. Uden forbedringer i funktionsmåden for sekundære markeder for misligholdte lån kan en AMC omvendt opleve større vanskeligheder i forbindelse med opfyldning af sit formål.
- Fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse som en hurtig mekanisme til at realisere værdi af sikkerhedsstillelse vil yderligere reducere omkostningerne ved opløsning af misligholdte lån og vil derfor støtte banker og køberne af misligholdte lån i realisering af værdi. En sådan mekanisme, der er tilgængelig uden for konteksten af forebyggende omstrukturering eller insolvenssager, ville supplere forslaget om et direktiv om omstrukturering, en ny chance og effektiviteten ved insolvensrammer fra november 2016.

Figur 3: Pakke for misligholdte lån: Forstærkning af virkninger mellem handlinger



Derudover undersøger Kommissionen sammen med ECB og EBA, hvordan de kan skabe større gennemsigtighed for misligholdte lån og markeder for misligholdte lån. For at opnå dette må tilgængeligheden og sammenligneligheden af data for misligholdte lån forbedres. En af de idéer, der undersøges i denne kontekst, er at understøtte udviklingen af informationsplatforme for misligholdte lån eller kreditregistre af markedsdeltagere. Det undersøgende arbejde er tæt på at være færdigt, og et dedikeret teknisk notat vil præsentere det samlede arbejde foretaget af Kommissionen, ECB og EBA.²³

Endelig supplerer de initiativer, Kommissionen fremlægger i dag, også i høj grad de andre elementer i Rådets handlingsplan, herunder de foreslåede tiltag, som medlemsstaterne, tilsynsmyndighederne og andre EU-institutioner kan indføre. Mere specifikt vil følgende tiltag supplere dem, som Kommissionen foreslog i dag:

- generelle retningslinjer for administration af misligholdte lån til alle EU-banker;

²³ Administration af misligholdte lån vil drage fordel af mere effektiv og forudsigelig håndhævelse af lån og insolvensrammer. Kommissionen er derfor i gang med en benchmarkingøvelse for sådanne ordninger for at etablere et pålideligt indtryk af de forsinkelser og den værdisvindelse, bankerne oplever, når de står over for låntageres misligholdelse. Den opfordrer til tæt samarbejde fra medlemsstater og tilsynsmyndigheder for at udvikle en fornuftig benchmarkingmetode. I denne forbindelse pålægger Kommissionens forslag til et direktiv om virksomheders insolvens, omstrukturering og muligheden for en ny chance medlemsstaterne forpligtelser til at indsamle sammenlignelige data om insolvens- og omstrukturingsbehandling og underrette Kommissionen herom. Dette er afgørende for at demonstrere effektiviteten af rammebestemmelserne i medlemsstaterne i forhold til insolvente låntagere.

- detaljerede retningslinjer for bankernes oprettelse af, tilsyn med og intern forvaltning af lån, som især retter sig mod vurdering af gennemsigtighed og låntagerens overkommelighed;
- makrotilgange for at forebygge fremkomsten af problemer med misligholdte lån i hele systemet, hvor der tages hensyn til potentiel procyklikalitet og konsekvenser for økonomisk stabilitet for politiske foranstaltninger for misligholdte lån; samt
- oplysningskrav i forhold til bankens aktivkvalitet og misligholdte lån.

Handlingerne foretaget af Kommissionen, ECB, EBA og Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici vil skabe vigtige synergistiske effekter. De foreslåede lovfastsatte minimumsdækningskrav vil skabe stærke incitament for bankernes administration for at forebygge ophobningen af fremtidige misligholdte lån igennem bedre administration af misligholdte lån og stærkere praksisser for oprettelse af lån. Dette vil forstærke de forventede effekter af ECB's og EBA's løbende arbejde på bankernes låneudstedelser, administration af misligholdte lån og interne forvaltningspraksisser. Arbejde på infrastrukturen for information om og markedet for misligholdte lån vil fremme funktionsmåden for de sekundære markeder for misligholdte lån.

8. KONKLUSIONER

Beholdningen af misligholdte lån er – helt i tråd med de betydelige samlede fremskridt med hensyn til risikoreduktion i EU-banksektoren – fortsat faldende. Til trods for denne positive udvikling er store andele af misligholdte lån fortsat en udfordring for flere medlemsstater og for EU som helhed.

Fremskyndelse af de positive tendenser i forbindelse med reduktion af misligholdte lån og forebyggelse af opbygning af nye misligholdte lån er et vigtigt skridt i retning af fuldførelse af bankunionen. Selv om ECB's tilsyn med store og systemiske banker (fælles tilsynsmekanisme) og Den Fælles Afviklingsinstans nu er i funktion, er bankunionen endnu ikke fuldført. De vigtigste byggesten i tilsyns- og afviklingsrammerne efter krisen er på plads eller tæt på at være færdige, og risici i euroområdet banksektor nedbringes betydeligt. Dette betyder, at det er tid til at fastlægge de to manglende elementer i bankunionen: en fælles finanspolitisk bagstopperordning for Den Fælles Afviklingsfond og den europæiske indskudsforsikringsordning. I en ufuldstændig bankunion vil banksektoren fortsat være fragmenteret langs de nationale linjer og vil som følge deraf ikke yde de økonomiske fordele og øgede stabilitet, der findes i en mere integreret sektor.

Den omfattende pakke, der lanceres i dag, er et stort skridt imod håndteringen af denne udfordring. Det er nødvendigt at fastholde dette tempo i fremskridtene med gennemførelsen af alle de planlagte tiltag 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 fremtidig ophobning.

Mens de involverede individuelle banker og medlemsstater er nødt til at opretholde deres indsatser i samme tempo, må Kommissionens og andre EU-institutioners, herunder ECB's, samlede arbejde også fortsætte. Pakken af lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige tiltag, der blev præsenteret i dag, udgør sammen med denne meddelelse en afgørende del af dette arbejde. Kommissionen anmoder derfor Europa-Parlamentet og Rådet om at handle hurtigt i denne vigtige sag for at støtte den løbende samlede indsats for at nedbringe risikoen

i den europæiske banksektor. Samtidigt skal de igangværende lovgivningsmæssige tiltag om risikoreduktion – bankpakken fra november 2016²⁴ – og loven om forretningsomstrukturering og insolvens prioriteres højest på den politiske dagsorden, og der skal nås til enighed om dem så hurtigt som muligt. Kommissionen står klar til at drøfte dem med medlovgiverne i denne forbindelse.

²⁴http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_da.htm.