



Bruxelles, den 28.4.2020
COM(2020) 169 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Kommissionens fortolkende meddelelse om anvendelsen af de regnskabs- og
tilsynsmæssige rammer til at fremme banklångevningen i EU**

Støtte til virksomheder og husholdninger under covid-19

DA

DA

Kommissionens fortolkende meddelelse om anvendelsen af de regnskabs- og tilsynsmæssige rammer til at fremme banklångivningen i EU

Støtte til virksomheder og husholdninger under covid-19

1. Indledning og baggrund

Det alvorlige økonomiske chok forårsaget af covid-19-pandemien og de ekstraordinære inddæmningsforanstaltninger har vidtrækkende konsekvenser både for økonomiens udbuds- og efterspørgselsside. Virksomhederne står over for forstyrrelser i forsyningskæderne, midlertidige lukninger og mindre efterspørgsel, mens husholdningerne er konfronteret med arbejdsløshed og et fald i indtægterne.

Den mest akutte del af den økonomiske nedgang vil kunne mærkes i de kommende måneder. Husholdninger og solvente virksomheder bør støttes med henblik på at modstå denne afmatning i den økonomiske aktivitet og den manglende likviditet, som vil blive forårsaget heraf.

1.1. Bankernes rolle med hensyn til at afbøde den økonomiske indvirkning af covid-19

I modsætning til den globale finanskrisen stammer det økonomiske chok forårsaget af covid-19-udbruddet ikke fra banksektoren eller det bredere finansielle system. Bankerne i EU er i dag langt mere modstandsdygtige end i 2008. Kapitalprocenterne og likviditetsbufferne er blevet væsentligt forbedret, og bankernes gearing og afhængighed af kortfristet finansiering er reduceret. De stresstest, der koordineres af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), har vist, at EU's banksektor er tilstrækkelig modstandsdygtig til at modstå en alvorlig recession inden for en lang række scenarier. I mellemtiden har det bredere finansielle system også klaret de stressede betingelser i forbindelse med covid-19-krisen udmærket.

Bankernes soliditet i EU bør sætte dem i stand til at spille en central rolle med hensyn til at forvalte det økonomiske chok, som stammer fra covid-19, og forberede en hurtig genopretning, selv om det ikke kan undgås, at bankerne også vil blive påvirket negativt af de vanskeligheder, som deres kunder oplever, og af den øgede volatilitet på de finansielle markeder. Bankerne kan spille denne rolle ved at opretholde kreditstrømmen til deres mest berørte kunder, navnlig de små og mellemstore virksomheder (SMV'er).

Offentlige myndigheder og organer på EU-plan, nationalt plan og internationalt plan har truffet hurtige og beslutsomme foranstaltninger for at give bankerne de nødvendige midler til effektivt at kanalisere midler videre til virksomheder og husholdninger.

- Centralbankerne har optrappet deres likviditetsstøtte til bankerne med henblik på at fremme bankernes udlån til dem, der er hårdest ramt af covid-19-krisen, og har udvidet deres programmer for opkøb af aktiver for at sikre endnu gunstigere finansieringsbetingelser for alle sektorer af økonomien.
- Banktilsynsmyndighederne i EU har sikret bankerne midlertidig kapital, likviditet og driftsmæssige lempelser, således at de fortsat kan spille en rolle med hensyn til at finansiere realøkonomien i et mere udfordrende miljø¹. På internationalt plan har Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS) endvidere bebudet en forlængelse på et år af den internationalt aftalte frist for gennemførelse af de endelige Basel III-standarder² med henblik på at frigøre bankernes og tilsynsmyndighedernes operationelle kapacitet og indvilliget i at give bankerne større fleksibilitet i forbindelse med indfasningen af den reguleringsmæssige behandling af indregning af forventede kredittab med henblik på at begrænse indvirkningen på deres lovpligtige kapital³.
- Europa-Kommissionen har som led i en koordineret EU-reaktion for at imødegå den økonomiske virkning af covid-19-krisen⁴ anvendt den fleksibilitet, der er indbygget i rammerne for statsstøtte⁵ og for stabilitets- og vækstpacten⁶, fuldt ud med det formål at give medlemsstaterne mulighed for at yde en afgørende og koordineret finanspolitisk indsats. Ved at udnytte denne fleksibilitet har medlemsstaterne iværksat hjælpeforanstaltninger, navnlig i form af lånegarantier fra staten eller ordninger med betalingshenstand ("moratorier"), som tilskynder bankerne til at fortsætte långivningen under de nuværende usikre forhold og lette det umiddelbare finansielle pres på virksomheder og husholdninger.

Disse omfattende pengepolitiske, reguleringsmæssige og finanspolitiske foranstaltninger giver bankerne de nødvendige ressourcer og den nødvendige fleksibilitet til at støtte EU's økonomi under covid-19-krisen. Bankerne skal nu anvende den kapital og likviditet, der er blevet frigjort, til at kanalisere midler videre til de virksomheder og private husholdninger, der er direkte berørt af den pludselige nedgang i den økonomiske aktivitet, inden for rammerne af tilsynsmæssigt forsvarlig adfærd. På den måde kan omfanget af den skade, der påføres EU's økonomi, begrænses, og genopretningen vil ske hurtigere og blive mere omfattende.

¹ Se f.eks. de foranstaltninger, som ECB bebudede den 12. marts, tilgængelige på:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200312~43351ac3ac.en.html>.

² Se pressemeddelelsen "Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19", 27. marts 2020, tilgængelig på:

<https://www.bis.org/press/p200327.htm>.

³ Se pressemeddelelsen "Basel Committee sets out additional measures to alleviate the impact of Covid-19", 3. april 2020, tilgængelig på: <https://www.bis.org/press/p200403.htm>.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Den Europæiske Investeringsbank og Eurogruppen: En koordineret økonomisk reaktion på covid-19-udbruddet (COM(2020) 112 final af 13.3.2020).

⁵ Communication from the Commission on Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, COM(2020) 1863 final of 19.03.2020, as amended by COM(2020) 2215 final of 3.4.2020.

⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om aktivering af stabilitets- og vækstpactens generelle undtagelsesklausul (COM(2020) 123 final af 20.3.2020).

Kommissionen anerkender og glæder sig over bankernes bestræbelser på at hjælpe husholdninger og virksomheder med at klare den hidtil usete krise⁷. I betragtning af krisens omfang forventes banksektoren og det bredere finansielle system at være fuldt ud engageret i at støtte den offentlige politik på dette område. De økonomiske udfordringer, som covid-19-pandemien indebærer, kan kun håndteres ved et tæt samarbejde mellem offentlige og private aktører. Europa-Parlamentet insisterede i sin beslutning af 17. april⁸ på en proaktiv rolle for banksektoren under denne krise, mens EU's finansministre i deres erklæring⁹ af 16. april opfordrede banksektoren til at støtte de husholdninger og virksomheder, der er berørt af covid-19-udbruddet, med henblik på at sikre forretningskontinuitet.

1.2. Fleksibilitet inden for de reguleringsmæssige rammer under covid-19-krisen

De reguleringsmæssige rammer for bankerne giver i høj grad offentlige og private initiativer mulighed for at fremme fortsat långivning til kunder, der er ramt af covid-19-krisen, samtidig med at der opretholdes en forsigtig tilgang. Kommissionen opfordrer bankerne til fuldt ud at gøre brug af den fleksibilitet, der er indbygget i de eksisterende regnskabs-¹⁰ og tilsynsmæssige regler¹¹, med henblik på at støtte EU's økonomi under de ekstraordinære omstændigheder, der er skabt af covid-19-udbruddet. Anvendelsen af hjælpeforanstaltninger, som er udformet med henblik på at dække kortsigtede likviditetsbehov, bør ikke i sig selv automatisk føre til en mere omfattende regnskabs- eller tilsynsmæssig behandling, hvis den finansielle situation ikke forringes på anden måde.

Samtidig er det afgørende, at bankerne fortsat måler risici på en præcis, konsekvent og gennemsigtig måde, da en sådan tilgang er nødvendigt for at overvåge virkningerne af covid-19-krisen for EU's økonomi og danner grundlag for en modstandsdygtig banksektor. Det betyder, at bankerne fortsat skal identificere situationer, hvor låntagerne muligvis konfronteres med økonomiske problemer, som kunne påvirke deres evne til at tilbagebetale deres lån på længere sigt. Bankerne skal også fortsat anvende forsvarlige garantistillelises- og kundekendskabsstandarder som krævet i EU-lovgivningen.

1.3. Behov for en koordineret reaktion

⁷ Bankerne og de nationale banksammenslutninger har navnlig gjort det muligt at udskyde betaling af husleje for sårbare familier og tilbagebetaling af virksomhedslån og leasingaftaler samt forbrugerlån til kunder, der er ramt af covid-19. Bankerne har også straks stillet yderligere kreditlinjer til rådighed for SMV'er og selvstændige erhvervsdrivende og fremskyndet udbetalingen af arbejdsløshedsunderstøttelse. Bankerne spiller også en afgørende rolle med hensyn til at behandle ansøgninger om og formidle støttelån, som ydes i forbindelse med covid-19. Desuden har bankerne hævet grænsen for kontaktløse betalinger for at fremme sikre betalingsmetoder for forbrugere og detailhandlere.

⁸ Europa-Parlamentets beslutning af 17. april 2020 om en EU-koordineret indsats til bekæmpelse af covid-19-pandemien og dens konsekvenser (2020/2616(RSP)).

⁹ Erklæring fra EU's finansministre om fortsatte bankudlån og om opretholdelse af en velfungerende forsikringssektor under covid-19-pandemien (16. april 2020).

¹⁰ Kommissionens forordning (EU) 2016/2067 af 22. november 2016 om ændring af forordning (EF) nr. 1126/2008 om vedtagelse af visse internationale regnskabsstandarder i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1606/2002 for så vidt angår IFRS 9.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter.

I sin meddelelse om en koordineret økonomisk reaktion på covid-19-krisen¹² opfordrede Kommissionen de tilsyns- og regnskabsmæssige myndigheder til yderligere at præcisere, hvordan den fleksibilitet, der er indbygget i de eksisterende reguleringsmæssige rammer, kan udnyttes bedst muligt. EBA¹³, Den Europæiske Centralbanks banktilsyn (ECB)¹⁴, Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA)¹⁵ og Udvalget af Europæiske Revisionstilsynsmyndigheder (CEAOB)¹⁶ har præciseret, hvordan den store fleksibilitet, der er indbygget i de gældende regnskabs- og tilsynsmæssige rammer, gør det muligt at forvalte de ekstraordinære foranstaltninger, der er truffet som reaktion på denne hidtil usete situation, på en robust og ikke-forstyrrende måde. Kommissionen glæder sig også over de nylige erklæringer fra BCBS¹⁷ og IASB (International Accounting Standards Board)¹⁸.

Det er bydende nødvendigt, at alle myndigheder fortsat handler på en koordineret og sammenhængende måde, når de præciserer, hvordan man anvender den fleksibilitet, der er indbygget i deres respektive regler, med henblik på at skabe størst mulig klarhed og sikre lige konkurrencevilkår i det indre marked. Det fælles regelsæt gælder for alle banker i EU, og det chok, der er forårsaget af pandemien, bør ikke føre til en differentieret anvendelse af reglerne i medlemsstaterne. Garantier eller moratorier, der indrømmes i forbindelse med covid-19, og som f.eks. har de samme karakteristika, bør behandles på samme måde af tilsynsmyndighederne i hele EU. Ved at sikre, at fleksibiliteten i reglerne anvendes på en ensartet måde, bidrager man til at bevare det indre markeds integritet, hvilket er afgørende for at bevæge sig i retning af en hurtigere genopretning. Kommissionen opfordrer EBA til at gøre status over, hvordan offentlige garantier som reaktion på covid-19-krisen bør behandles med henblik på risikobegrænsning, og om nødvendigt at udstede yderligere retningslinjer.

Flere af de hjælpeforanstaltninger, som EU og de nationale myndigheder har vedtaget, indebærer, at den fleksibilitet, der er indbygget i reglerne, udnyttes effektivt til at maksimere bankernes udlånskapacitet. Tilsynsmyndighederne har gjort det muligt for bankerne at anvende likviditets- og kapitalbuffere midlertidigt, mens de udpegede nationale myndigheder har lempet en række makroprudentielle kapitalbufferkrav, hvilket de facto har frigjort et betydeligt kapitalbeløb i forhold til reguleringsmæssige begrænsninger. Der er tale om kærkomne hjælpeforanstaltninger, som afspejler den tankegang, der ligger til grund for

¹² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Den Europæiske Investeringsbank og Eurogruppen: En koordineret økonomisk reaktion på covid-19-udbruddet (COM(2020) 112 final af 13.3.2020).

¹³ Se EBA's "Statement on the application of the prudential framework regarding Default, Forbearance and IFRS9 in light of COVID-19 measures", 25. marts 2020.

¹⁴ Se pressemeddelelsen: "ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus" og ledsagende OSS, 20. marts 2020.

¹⁵ Se ESMA's erklæring: "Accounting implications of the COVID-19 outbreak on the calculation of expected credit losses in accordance with IFRS 9", 25. marts 2020.

¹⁶ Se CEAOB's erklæring, hvori man fremhæver områder af stor betydning for covid-19-krisens indvirkning på revision af regnskaber, 25. marts 2020.

¹⁷ Se BCBS's "Measures to reflect the impact of Covid-19", 3. april 2020.

¹⁸ Se IASB's erklæring: "IFRS 9 and Covid-19 - Accounting for expected credit losses applying IFRS 9 Financial Instruments in the light of current uncertainty resulting from the covid-19 pandemic", 27. marts 2020.

prudentielle buffere, og betydningen af at tillade, at de frigives for at sikre, at de kan anvendes, når det er nødvendigt. Bankerne bør anvende kapitalbufferne til fortsat at yde lån til realøkonomien, og markederne bør ikke stigmatisere anvendelsen heraf under de nuværende omstændigheder. Kommissionen opfordrer ESRB til at koordinere en EU-tilgang til anvendelse af makroprudentielle buffere i krise- og genopretningsfasen.

For at sikre, at bankerne kan spille en central rolle, når det drejer sig om at støtte EU's økonomi under covid-19-krisen, bekræftes den fleksibilitet, som EBA¹⁹, ECB²⁰, ESMA²¹ og CEAOB²² samt BCBS²³ og IASB²⁴ har fremhævet, ved denne meddelelse med henblik på at skabe så stor vished om spørgsmålet som muligt på nuværende tidspunkt. I denne meddelelse mindes der om hovedtrækkene i de retningslinjer, som de pågældende myndigheder har udstedt, med henblik på at styrke det kollektive tilsagn om en konsekvent og samordnet anvendelse af den fleksibilitet, der er indbygget i Unionens reguleringsmæssige rammer (afsnit 2 og 3). I meddelelsen understreges endvidere den vigtige rolle, som EU's banksektor forventes at spille sammen med den offentlige sektor med hensyn til at begrænse covid-19-krisens økonomiske virkninger og fremme en hurtig genopretning efter krisen, og de områder fremhæves, hvor bankerne opfordres til at udvise ansvarlig adfærd (afsnit 4.). Endelig understreges det i meddelelsen, at der er behov for målrettede ændringer af specifikke aspekter ved tilsynsrammerne for at maksimere bankernes evne til fortsat at yde lån til virksomheder og husholdninger, samtidig med at det overvåges, hvordan bankerne anvender de frigjorte ressourcer til at bidrage til udbuddet af bankkredit (afsnit 5).

2. Flexibilitet indbygget i IFRS 9 — Finansielle instrumenter

Efter anmodning fra Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB) og G20 har IASB indført en mere fremadrettet tilgang til hensættelser til dækning af tab på lån via International Financial Reporting Standard (IFRS) 9. IFRS 9 er reaktionen på en af erfaringerne fra den seneste finanskrise, hvor mange banker havde for få hensættelser til dækning af tab på lån til at absorbere tab, når låntagere misligholdte deres forpligtelser. Der er givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til, om tilgangen til forventede kredittab i henhold til IFRS 9 automatisk vil medføre en pludselig og betydelig stigning i bankernes nedskrivninger til forventede kredittab og dermed reducere bankernes evne til at yde lån til kunder.

¹⁹ Se EBA's "Statement on the application of the prudential framework regarding Default, Forbearance and IFRS9 in light of COVID-19 measures", 25. marts 2020; [EBA Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis, 2 April 2020](#).

²⁰ Se ECB's banktilsyn: "FAQs on ECB supervisory measures in reaction to the coronavirus", 20. marts 2020, skrivelse fra ECB's banktilsyn til signifikante institutioner: "IFRS 9 in the context of the coronavirus (COVID-19) pandemic", 1. april 2020.

²¹ Se ESMA's erklæring: "Accounting implications of the COVID-19 outbreak on the calculation of expected credit losses in accordance with IFRS 9", 25. marts 2020.

²² Se CEAOB's erklæring, hvori man fremhæver områder af stor betydning for covid-19-krisens indvirkning på revision af regnskaber, 25. marts 2020.

²³ Se BCBS's "Measures to reflect the impact of Covid-19", 3. april 2020.

²⁴ Se IASB's erklæring: "IFRS 9 and Covid-19 - Accounting for expected credit losses applying IFRS 9 Financial Instruments in the light of current uncertainty resulting from the covid-19 pandemic", 27. marts 2020.

Tilgangen til forventede kredittab i henhold til IFRS 9 kræver anvendelse af skøn og fleksibilitet. Som IASB anfører, forventes banker (og andre selskaber) ikke mekanisk at anvende deres eksisterende tilgange til forventede kredittab til at fastsætte nedskrivningernes beløbsmæssige størrelse i en ekstraordinær situation såsom covid-19-krisen. Kommissionen forventer, at bankerne anvender skøn og fleksibilitet i fuldt omfang inden for rammerne af IFRS 9 med henblik på at afbøde eventuelle uønskede virkninger af covid-19-krisen i forbindelse med bankernes nedskrivninger til forventede kredittab uden at underminere investorenes tillid.

Vurdering af en væsentlig stigning i kreditrisikoen

Bankernes vurdering af en væsentlig stigning i kreditrisikoen (SICR) bør baseres på de berørte finansielle aktivers resterende løbetid. Pludselige punktuelle stigninger i sandsynligheden for misligholdelse (PD) som følge af covid-19-krisen, som forventes at være af midlertidig karakter, bør ikke føre til en væsentlig stigning i PD i løbetiden. Det er derfor ikke rimeligt at antage, at de fører til en væsentlig stigning i kreditrisikoen sammenlignet med den forventede PD i de næste tolv måneder.

Ved vurderingen af, om en SICR har fundet sted, bør bankerne lægge tilstrækkelig vægt på scenarier baseret på langsigtede stabile makroøkonomiske prognoser. I IFRS 9 anvendes der en point-in-time reference (indberetningsdatoen) til at vurdere, om en SICR har fundet sted. I betragtning af covid-19-krisens unikke karakter er det vanskeligt for bankerne at indhente tilstrækkeligt rimelige og dokumenterede oplysninger til at udarbejde pålidelige, fremadrettede scenarier til bestemmelse af SICR. I stedet for blot at ekstrapolere den nuværende usikkerhed til de kommende år bør bankerne lægge tilstrækkelig vægt på scenarier baseret på langsigtede stabile makroøkonomiske prognoser som anbefalet af ECB²⁵. ECB har i en skrivelse til signifikante institutter forklaret, hvordan de bør anvende de makroøkonomiske fremskrivninger, som ECB's personale har udarbejdet, til vurdering af SICR og nedskrivninger til forventede kredittab i henhold til IFRS 9²⁶.

Anvendelse af moratorier og bestemmelse af ændringer og SICR

Det er usandsynligt, at midlertidige hjælpeforanstaltninger i forbindelse med covid-19-krisen, såsom private eller lovbestemte moratorier, udgør væsentlige "ændringer"²⁷ i henhold til IFRS 9. Bankerne bør anvende en kvantitativ og kvalitativ vurdering og tage hensyn til de særlige karakteristika ved moratorier, når de skal fastslå, om moratorier vil føre i en "ændring" i henhold til IFRS 9, eller om en ændring er "væsentlig" og derfor vil føre til ophør af indregning af lånet. Kommissionen tilslutter sig ESMA's erklæring om, at hvis støtteforanstaltningerne er midlertidige og relateret til covid-19-udbruddet, og hvis lånets nettoværdi ikke påvirkes væsentligt, er det usandsynligt, at ændringerne vil være væsentlige.

²⁵Se pressemeddelelsen: "ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus" og ledsagende OSS, 20. marts 2020.

²⁶Se skrivelse fra ECB's banktilsyn til signifikante institutter: "IFRS 9 in the context of the coronavirus (COVID-19) pandemic", 1. april 2020.

²⁷Som defineret i IFRS 9, afsnit 5.4.3 (bilag til Kommissionens forordning (EU) 2016/2067 af 22. november 2016).

Lån bør ikke automatisk anses for at være have været udsat for en SICR, blot fordi de gøres til genstand for private eller lovbestemte moratorier. Moratorier nulstiller den dato, hvorfra låntagernes "restancedage" bør beregnes²⁸. Moratorier påvirker derfor den 30-dages afkræftelige formodning om en SICR samt den 90-dages overskridelse for låntagers misligholdelse. Lån, der ikke var misligholdt før covid-19-krise, og som er genstand for et midlertidigt privat eller lovbestemt moratorium, vil dog ikke automatisk føre til betydeligt større nedskrivninger til forventede kredittab i henhold til IFRS 9.

EBA og ESMA præciserede i de erklæringer, som blev offentliggjort den 25. marts²⁹, at støtteforanstaltninger ikke automatisk fører til en SICR i henhold til IFRS 9. Endvidere offentliggjorde IASB den 27. marts et dokument om anvendelsen af IFRS 9 i forbindelse med covid-19-krise, der bekræfter fleksibiliteten i IFRS 9, og hvor der udtrykkeligt henvises til ECB's, EBA's og ESMA's erklæringer³⁰. Kommissionen tilslutter sig de forskellige erklæringer fra myndighederne om, at hvis støtteforanstaltningerne er midlertidige og relateret til covid-19-krise, er det usandsynligt, at ændringerne vil være væsentlige.

Anvendelse af lånegarantier og nedskrivninger til forventede kredittab i henhold til IFRS 9

Lånegarantier kan hverken øge eller reducere låntagerens risiko for misligholdelse, men de reducerer størrelsen af kredittab, hvis låntageren rent faktisk misligholder sine forpligtelser. Hvis en regering eller anden enhed stiller garantier for banklån til låntagere, skal bankerne tage hensyn til disse lånegarantier ved beregningen af størrelsen af det forventede kredittab. Derfor vil størrelsen af de forventede kredittab være mindre, fordi en del af tabene vil blive opvejet af garantien.

Bankerne bør fremlægge indsigtfulde oplysninger om beregningen af forventede kredittab i henhold til IFRS 9, herunder oplysninger om negative scenarier. Bankerne bør også i noterne angive de særlige regnskabsprincipper, der er vedtaget i forbindelse med covid-19-krise. Sådanne oplysninger giver markedsdeltagerne mulighed for at foretage informerede vurderinger af bankernes kreditrisikoeksponeringer.

Eksterne revisorer forventes at tage hensyn til erklæringerne fra BCBS, EBA³¹, ESMA³², ECB³³, IASB³⁴ og denne meddelelse i deres revisionsarbejde. Det betyder, at de

²⁸Se EBA's retningslinjer for anvendelse af definitionen af misligholdelse, der findes på: [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1597103/004d3356-a9dc-49d1-aab1-3591f4d42cbb/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20default%20definition%20\(EBA-GL-2016-07\).pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1597103/004d3356-a9dc-49d1-aab1-3591f4d42cbb/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20default%20definition%20(EBA-GL-2016-07).pdf).

²⁹ Se <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>; og https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma32-63-951_statement_on_ifrs_9_implications_of_covid-19_related_support_measures.pdf

³⁰ Se <https://cdn.ifrs.org/-/media/feature/supporting-implementation/ifrs-9/ifrs-9-ecl-and-coronavirus.pdf?la=en>

³¹ Se EBA's "Statement on the application of the prudential framework regarding Default, Forbearance and IFRS9 in light of COVID-19 measures", 25. marts 2020; [EBA Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis, 2 April 2020](#).

³² Se ESMA's erklæring: "Accounting implications of the COVID-19 outbreak on the calculation of expected credit losses in accordance with IFRS 9", 25. marts 2020.

³³ Se ECB's banktilsyn: "FAQs on ECB supervisory measures in reaction to the coronavirus", 20. marts 2020, skrivelse fra ECB's banktilsyn til signifikante institutioner: "IFRS 9 in the context of the coronavirus (COVID-19) pandemic", 1. april 2020.

forventes at tage hensyn til bankernes skøn og brug af den fleksibilitet, der er indbygget i IFRS 9, i overensstemmelse med sådanne retningslinjer, når de udarbejder deres revisionserklæring. Yderligere indvirkninger af covid-19-krisen på lovpligtig revision af årsregnskaber i almindelighed fremgår af CEAOB's erklæring³⁵.

Overgangsordning i kapitalkravsforordningen

Bankerne opfordres til at gennemføre de IFRS 9-relaterede overgangsordninger, som vil begrænse virkningen af nedskrivninger til forventede kredittab i henhold til IFRS 9 på bankernes lovpligtige kapital³⁶. Kapitalkravsforordningen (CRR) omfatter en overgangsordning³⁷, der gør det muligt for banker at indregne enhver stigning i nedskrivninger til forventede kredittab i den egentlige kernekapital i henhold til IFRS 9³⁸. Siden andet kvartal 2018 har kun 56 % af bankerne i EU anvendt overgangsordningerne³⁹. I euroområdet har kun 34 banker under ECB's direkte tilsyn benyttet denne mulighed. De banker, der valgte ikke at anvende de IFRS 9-relaterede overgangsordninger i 2018, kunne omgøre denne beslutning efter forudgående tilladelse fra deres kompetente myndighed.

De kompetente myndigheder bør tage behørigt hensyn til de nuværende ekstraordinære omstændigheder og bør i rette tid behandle ansøgninger fra banker om anvendelse af de IFRS 9-relaterede overgangsordninger i CRR⁴⁰. For at begrænse den volatilitet i den lovpligtige kapital, der kan opstå, hvis covid-19-krisen resulterer i en betydelig stigning i det forventede kredittab, er der i BCBS opnået enighed om ændringer af de eksisterende overgangsordninger. Disse ændringer vil gøre det muligt at nulstille overgangsperioden på 5 år og justere kalibreringen af ordningerne for indregning af nedskrivninger i den egentlige kernekapital. Kommissionen vedtager i dag et lovgivningsmæssigt forslag om gennemførelse af disse ændringer i EU-retten⁴¹.

³⁴ Se IASB's erklæring: "IFRS 9 and Covid-19 - Accounting for expected credit losses applying IFRS 9 Financial Instruments in the light of current uncertainty resulting from the covid-19 pandemic", 27. marts 2020.

³⁵ Se CEAOB's erklæring, hvori man fremhæver områder af stor betydning for covid-19-krisens indvirkning på revision af regnskaber, 25. marts 2020.

³⁶ ECB anbefaler, at alle banker under ECB's tilsyn anvender overgangsordningerne, og erklærer sig rede til i rette tid at behandle alle de ansøgninger, der modtages i den forbindelse, jf. OSS om ECB's tilsynsforanstaltninger som reaktion på coronaviruset af 20. marts 2020.

³⁷ Artikel 473a i CRR.

³⁸ Over en femårig periode (fra 1. januar 2018 til 31. december 2022) falder det beløb, som bankerne kan indregne i deres egentlige kernekapital gradvist. Den potentielle indvirkning på den egentlige kernekapital kan reduceres med 70 % i 2020, 50 % i 2021 og 25 % i 2022.

³⁹ EBA's rapport: "First observations on the impact and implementation of IFRS 9 by EU institutions", 20. december 2018. Dette antal kan have ændret sig i mellemtiden, da bankerne kan omgøre deres oprindelige beslutning om, hvorvidt overgangsordningerne skal anvendes, én gang.

⁴⁰ Se EBA's anbefaling i erklæringen af 25. marts 2020. Den 20. marts 2020 anbefalede ECB, at alle banker under ECB's tilsyn gennemfører overgangsordningerne, og erklærede sig rede til i rette tid at behandle alle de ansøgninger, der modtages i den forbindelse.

⁴¹ Se fodnote 5. Overvågning og opfølgning.

3. **Fleksibilitet indbygget i tilsynsreglerne vedrørende klassificering af misligholdte lån**

I tilsynsreglerne vedrørende klassificering af misligholdte lån kan der tages højde for hjælpeforanstaltninger såsom garantier og private eller lovbestemte moratorier. EBA⁴² og ECB⁴³ har i den forbindelse udsendt erklæringer og retningslinjer med det formål at skabe klarhed over, hvordan aspekter vedrørende i) klassificering af misligholdte lån og ii) identificering af eksponeringer med henstand kan behandles konsekvent.

Anvendelse af garantier og definitionen af misligholdelse

Tilsynsreglerne kræver ikke, at en bank automatisk anser en debitor for at misligholde sine forpligtelser, når den trækker på en garanti. Selv om det i henhold til CRR⁴⁴ skal overvejes, om det er usandsynligt, at en debitor vil indfri sine forpligtelser uden anvendelse af en garanti, bevirker anvendelsen af en garanti ikke i sig selv, at debitor klassificeres som havende misligholdt sine forpligtelser⁴⁵. Samtidig udelukker en garanti ikke, at en debitor klassificeres som havende misligholdt sine forpligtelser. Uanset om der foreligger en garanti, skal banken danne sig en mening om, hvorvidt låntageren er i stand til at opfylde sine forpligtelser.

På dette stadium i covid-19-krisen har mange låntagere midlertidige problemer med at opfylde deres forpligtelser. Ved vurderingen af en låntagers evne til at opfylde sine forpligtelser bør bankerne tage hensyn til låntagers langsigtede perspektiver og være opmærksom på situationer, hvor midlertidige problemer med stor sandsynlighed vil blive til langsigtede problemer og i sidste ende føre til insolvens.

Brug af betalingsmoratorier og definitionerne af kreditlempelse og misligholdelse

De offentlige og private moratorier, der er indført som reaktion på covid-19-krisen, fører ikke automatisk til en omklassificering af en eksponering til "eksponering med kreditlempelse", "ikke-misligholdt eksponering" eller "misligholdt eksponering med kreditlempelse". I medfør af definitionen af kreditlempelse⁴⁶ tilbyder bankerne typisk særlige foranstaltninger (f.eks. midlertidigt at suspendere afdrag og/eller renter af et lån) for at hjælpe individuelle låntagere, som har eller sandsynligvis vil få midlertidige finansielle problemer med deres tilbagebetalingsforpligtelser. Hvis en kreditlempelse medfører en reduceret finansiell forpligtelse (en såkaldt "krisebetinget omlægning"), er det et tegn på, at låntager sandsynligvis ikke vil indfri sin forpligtelse⁴⁷. Ordningerne med offentlige og private moratorier, der blev indført som reaktion på covid-19-krisen, er dog af overvejende præventiv og generel karakter. De har til formål at imødegå systemiske risici og afbøde potentielle

⁴² Se EBA's "Statement on the application of the prudential framework regarding Default, Forbearance and IFRS9 in light of COVID-19 measures", 25. marts 2020; [EBA Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis, 2 April 2020](#).

⁴³ Se ECB's banktilsyn: "FAQs on ECB supervisory measures in reaction to the coronavirus", 20. marts 2020, skrivelse fra ECB's banktilsyn til signifikante institutioner: "IFRS 9 in the context of the coronavirus (COVID-19) pandemic", 1. april 2020.

⁴⁴ Artikel 178, stk. 1, litra a), i CRR.

⁴⁵ Se også OSS offentliggjort af ECB den 20. marts 2020.

⁴⁶ Artikel 47b i CRR.

⁴⁷ Artikel 178, stk. 3, litra d), i CRR.

risici, der kan opstå i EU's bredere økonomi i fremtiden. De er ikke låntagerspecifikke, da varigheden af betalningernes forsinkelse fastsættes for alle låntagere uanset låntagerens særlige økonomiske forhold⁴⁸. De kunne derfor anses for ikke at påvirke klassificeringen af de pågældende lån. Offentlige og private moratorier bør behandles på samme måde, i det omfang de har samme formål og ensartede karakteristika.

I EBA's retningslinjer af 2. april 2020 om betalingsmoratorier⁴⁹ præciseres det, under hvilke omstændigheder offentlige eller private betalingsmoratorier ikke udløser klassificeringen "med kreditlempelse". Hvis indfrielsen af en forpligtelse suspenderes på grund af et moratorium, suspenderes opregningen af "restancedage"⁵⁰, og eventuelle forsinkelser beregnes på grundlag af den ændrede forfaldsplan for betalinger⁵¹. Selv om bankerne fortsat er forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om det er usandsynligt, at låntageren vil indfri sine forpligtelser, henvises der i den pågældende vurdering til den ændrede forfaldsplan for betalinger, og når der ikke er betænkeligheder i den forbindelse, kan eksponeringen fortsat have status som ikke-misligholdt.

I EBA's retningslinjer for betalingsmoratorier præciseres det dog, at bankerne fortsat bør anvende deres sædvanlige risikobaserede metode til vurdering af, hvorvidt det er usandsynligt, at låntager vil indfri sine forpligtelser. Bankerne forventes at anvende en risikobaseret tilgang til at vurdere kreditrisikoen for låntagere, der drager fordel af et betalingsmoratorium. Selv hvis betalingsmoratorier ikke klassificeres som kreditlempelser, skal bankerne nøje vurdere kreditkvaliteten af de eksponeringer, der drager fordel af disse lempelser, og identificere situationer, hvor det er usandsynligt, at låntager vil indfri sine forpligtelser, med henblik på definitionen af misligholdelse⁵². Det betyder, at bankerne bør lægge særlig vægt på og prioritere vurderingen af de låntagere, som med stor sandsynlighed vil få betalingsvanskeligheder.

4. Banksektorens rolle og ansvar

For at være effektive har de offentlige myndigheders økonomiske støtte- og hjælpeforanstaltninger brug for effektive kanaler og et tæt samarbejde med banksektoren. Derfor skal bankerne samarbejde med hinanden og med de offentlige myndigheder for at sikre, at der er tilstrækkelig likviditet til sikker långivning i hele Unionen. De offentlige myndigheders støtteforanstaltninger har kanaliseret yderligere likviditet over i sektoren og frigivet de enkelte bankers likviditetsbuffer med henblik på at styrke bankernes

⁴⁸Se EBA's "Statement on the application of the prudential framework regarding Default, Forbearance and IFRS9 in light of COVID-19 measures", 25. marts 2020; [EBA Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis, 2 April 2020](https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria-loan-repayments-applied-light-covid-19-crisis).

⁴⁹ Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis, tilgængelig på: <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria-loan-repayments-applied-light-covid-19-crisis>.

⁵⁰ Artikel 178, stk. 1, litra b), i CRR.

⁵¹Se EBA's "Statement on the application of the prudential framework regarding Default, Forbearance and IFRS9 in light of COVID-19 measures", 25. marts 2020, tilgængelig på: <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>.

⁵² Artikel 178, stk. 1, litra a), i CRR.

kapacitet til at tjene det indre marked. Bankerne er ansvarlige for at sikre likviditetsstrømmen og bør fortsat påtage sig deres kollektive ansvar for at opretholde interbanklångivningen. Det er derfor afgørende, at bankerne fortsat yder lån til husholdninger og virksomheder i hele Unionen.

Bankerne bør fremskynde den digitale omstilling af deres virksomheder og fortsat være på vagt med hensyn til svig⁵³. I forbindelse med den fysiske distancering, som de offentlige myndigheder har pålagt borgerne, vil digital bankvirksomhed få stadig større betydning som et middel til at sikre kontinuitet i banktjenesteydelserne⁵⁴.

De forskellige tilsynsforanstaltninger, som midlertidigt fritager bankerne fra visse kapitalkrav, likviditetskrav og operationelle krav, skaber bedre betingelser for banksektoren med hensyn til at bidrage til den kollektive indsats og til med sin væsentlige sociale og økonomiske rolle at sikre kanaliseringen af offentlige støtteforanstaltninger. Støtteforanstaltningerne er af præventiv karakter og har til formål at håndtere den umiddelbare virkning af covid-19-krisen og vanskelighederne ved at forudse, hvor hurtigt genopretningen kan finde sted. Selv om bankerne er væsentligt rekapitaliserede og meget bedre rustet til at modstå negative scenarier end under finanskrisen i 2008/9, skal de ikke desto mindre forberede sig på en forværring af de økonomiske udsigter, som uundgåeligt vil øge de risici, de står over for, og de dermed forbundne omkostninger. Bankerne skal udvise forsigtighed for at sikre, at de bevarer eller styrker deres kapitalgrundlag og dermed implicit deres evne til fortsat långivning.

I den nuværende ekstraordinære situation svarer tilbageholdelse af udbytte til en forsigtig justering af bankernes regler om udlodning. Tilsynsmyndighederne har opfordret bankerne til at afholde sig fra at udlodde udbytte og foretage tilbagekøb af aktier under covid-19-krisen⁵⁵. Det er prisværdigt, at et stadigt stigende antal banker har besluttet at suspendere udbytteudlodninger, og alle banker i Unionen opfordres indtrængende til at afstå fra at udlodde udbytte og foretage tilbagekøb af aktier, der tager sigte på at give aktionærene afkast, under covid-19-krisen. Banksektoren vil således sende et stærkt signal om, at den samlet set er fast besluttet på at gøre sit til at håndtere nødsituationen.

Under de nuværende omstændigheder opfordres bankerne også til at anlægge en konservativ tilgang til betaling af variabel løn. EBA og formanden for ECB's tilsynsråd har tilskyndet bankerne til at udvise tilbageholdenhed med hensyn til bonusser, og en række nationale tilsynsmyndigheder har allerede truffet visse foranstaltninger i den henseende. I den nuværende situation er det af afgørende betydning, at alle de ressourcer, der er til rådighed for banker, herunder dem, der er afsat til bonusser, så vidt muligt mobiliseres for at styrke bankernes robusthed og deres udlånskapacitet og for dermed i sidste ende at støtte deres kunder. Bankerne kan også ved at begrænse de bonusser, der udbetales til den øverste ledelse og til højtlojnnede i disse udfordrende tider, give udtryk for solidaritet med dem, der er berørt af covid-19-udbruddet.

⁵³ Se EBA's "Statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic", 31. marts 2020.

⁵⁴ Se Kommissionens høring om en ny strategi for digital finans i Europa.

⁵⁵ Se ECB's henstilling af 27. marts 2020 om udlodninger af udbytte under covid-19-pandemien og EBA's erklæring af 31. marts 2020 om udlodning af udbytte, tilbagekøb af aktier og variabel løn. De nationale kompetente myndigheder har udsendt lignende erklæringer.

5. Overvågning og opfølgning

EU har vist sin evne til at reagere hurtigt på krisen. EBA, ECB og de nationale kompetente myndigheder har truffet hjælpeforanstaltninger for at frigøre bankernes operationelle ressourcer og udstedt retningslinjer til bankerne, således at de kan udnytte de reguleringsmæssige rammers fleksibilitet fuldt ud.

Kommissionen glæder sig over disse foranstaltninger og opfordrer bankerne til at gøre brug af denne fleksibilitet. Disse foranstaltninger blev truffet med det klare formål at støtte bankerne, således de kan komme til at spille en rolle i forbindelse håndteringen af covid-19-krisen. Kommissionen vil sammen med ECB, EBA og de nationale myndigheder overvåge, hvordan bankerne anvender fleksibiliteten og den frigjorte kapital, og vurdere, i hvilket omfang disse hjælpeforanstaltninger bidrager til udbuddet af bankkredit. Dette vil omfatte overvågning af udlånsvolumen og lånestandarder, såsom bankernes udlånskriterier, for at vurdere, om den nuværende krise indskrænker på kreditudbuddet.

Samtidig vil Kommissionen fortsat bidrage til en internationalt koordineret reaktion på G20-, G7- og FSB-plan, herunder med de internationale standardiseringsorganer, såsom BCBS, FSB og IASB. Takket være den globale reguleringsindsats i kølvandet på finanskrisen i 2008/2009 har det globale banksystem betydeligt højere kapital- og likviditetsniveauer i dag end ved begyndelsen af den pågældende krise. Derfor er bankerne bedre i stand til at absorbere det chok, der er forårsaget af den globale sundhedskrise, og sikre fortsat finansiering af økonomien. Da pandemien er global, og da banktransaktioner ofte rækker ud over nationale grænser, skal den reguleringsmæssige reaktion på ny koordineres på globalt plan. I den forbindelse offentliggjorde G20 på sit ministermøde den 15. april en handlingsplan med en bredtfavnende reaktion på covid-19-krisen og de økonomiske konsekvenser heraf, herunder foranstaltninger vedrørende regulering og tilsyn på det finansielle område. Kommissionens indsats på globalt plan omfatter i) udveksling af oplysninger om foranstaltninger, som EU træffer, ii) bidrag til den globale politiske reaktion og iii) fremme af gennemførelsen af globalt vedtagne foranstaltninger i EU. Kommissionen ser med tilfredshed på BCBS's beslutninger af henholdsvis 27. marts⁵⁶ og 3. april⁵⁷ om at udskyde gennemførelsen af de sidste elementer af Basel III-reformen med et år og om at forlænge overgangsordningerne for indregning af forventede kredittab i den lovpligtige kapital. Kommissionen glæder sig endvidere over FSB's meddelelse af 2. april⁵⁸ om at revidere sit arbejdsprogram for at øge værdien af sin indsats i forbindelse med covid-19-reaktionen mest muligt. Kommissionen har til hensigt at udsætte vedtagelsen af sit lovgivningsmæssige forslag om de sidste elementer i Basel III-rammen, men dog at vedtage det tidnok til, at de udestående Basel III-standarder kan gennemføres effektivt i EU senest i

⁵⁶ Se <https://www.bis.org/press/p200327.htm>

⁵⁷ Se <https://www.bis.org/press/p200403.htm>.

⁵⁸ Se <https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/addressing-financial-stability-risks-of-covid-19/>

januar 2023. Kommissionen vil tage højde for covid-19-krisens indvirkning på bankernes finansielle situation i den konsekvensanalyse, der vil ledsage forslaget.

De regulerings- og tilsynsmæssige foranstaltninger har vist, at der inden for Unionens reguleringsmæssige rammer er tilstrækkelig fleksibilitet til at fremme fortsat långivning til kunder, som er ramt af covid-19-krisen. Store ændringer er ikke tilrådelige i denne situation, og de ville øge bankernes operationelle byrde, da bankerne ville skulle tilpasse sig dem. Endvidere kunne pludselige ændringer af EU's regnskabs- og tilsynsmæssige rammer midt under en krise undergrave offentlighedens tillid til bankerne i EU.

Samtidig er målrettede ændringer af specifikke aspekter ved tilsynsrammerne nødvendige for at sætte bankerne i stand til at spille en afgørende rolle med hensyn til at støtte borgerne og økonomien. Kommissionen vedtager derfor sammen med denne fortolkende meddelelse et lovgivningsmæssigt forslag⁵⁹ med henblik på at gennemføre ændringerne af de eksisterende overgangsordninger for indregning af forventede kredittab og udskydelsen af det nye krav om en gearingsgradbuffer, der er foreslået af BCBS, samt visse begrænsede ændringer af specifikke elementer i CRR med det formål at maksimere bankernes evne til at absorbere tab i forbindelse med covid-19-udbruddet og fortsat yde lån til virksomheder og husholdninger, samtidig med at deres modstandsdygtighed fortsat sikres.

Der kan også blive behov for at forstærke indsatsen for at hjælpe forbrugerne, da nedgangen i husholdningernes disponible indkomst i forbindelse med tab af arbejdspladser eller en nedgang i den økonomiske aktivitet sandsynligvis vil øge overdreven gældsætning i EU. Disse spørgsmål vil blive taget op i forbindelse med revisionen af direktivet om forbrugerkreditaftaler (2008/48/EF) og realkreditdirektivet (2014/17/EU), der er planlagt til 2021.

Fremadrettet vil Kommissionen indgå i en tættere samarbejde med den europæiske finansielle sektor om dens rolle i forbindelse med bekæmpelsen af coronavirusset og de socioøkonomiske konsekvenser heraf samt støtten til en bæredygtig økonomisk genopretning. Indsatsen skal være europæisk, så national fragmentering og ukoordinerede foranstaltninger undgås.

Med henblik herpå vil Kommissionen indlede en dialog med den europæiske finansielle sektor og andre relevante interessenter (repræsentanter for erhvervslivet og forbrugerne) for at undersøge idéer til, hvordan sektoren bør deltage i indsatsen for at støtte borgere og virksomheder i kriseperioden og under den efterfølgende genopretning, på grundlag af bedste praksis, og fremadrettet lette en bæredygtig økonomisk genopretning baseret på den grønne og digitale omstilling i forbindelse med den kommende reviderede EU-strategi for bæredygtig finansiering. Med henblik herpå vil Kommissionen arbejde tæt sammen med alle relevante interessenter i den finansielle sektor for at støtte deres rolle og engagement med hensyn til at støtte europæiske virksomheder og husholdninger.

⁵⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 og (EU) 2019/876 for så vidt angår justeringer som reaktion på covid-19-pandemien (COM(2020) 310 af 28.4.2020).