



Bruxelles, den 16.12.2020
COM(2020) 822 final

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

Håndtering af misligholdte lån efter covid-19-pandemien

DA

DA

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

Håndtering af misligholdte lån efter covid-19-pandemien

INDLEDNING

Covid-19-pandemien har ført til et kraftigt økonomisk tilbageslag i EU og resten af verden. For at beskytte husholdninger og virksomheder mod dens konsekvenser har EU's regulerings- og tilsynsmyndigheder truffet foranstaltninger til støtte for bankernes umiddelbare evne til at fortsætte långivningen og absorbere tab i forbindelse med pandemien. Af foranstaltninger kan bl.a. nævnes Kommissionens covid-19-bankpakke, som omfattede en fortolkende meddelelse om Unionens regnskabs- og tilsynsmæssige rammer ("Støtte til virksomheder og husholdninger under covid-19")¹, samt målrettede "hurtige" ændringer² af EU's tilsynsregler for banker (kapitalkravsforordningen³), der har til formål at sikre, at bankerne var i stand til fortsat at yde lån til husholdninger og virksomheder i krisens mest akutte fase. Bankerne er faktisk en del af løsningen i dag, hvilket i vid udstrækning afspejles af deres stærke kapitalposition efter de betydelige reformer, der blev gennemført efter finanskrisen i 2008. **Medlemsstaterne har også handlet beslutsomt ved at indføre støtteordninger for at afhjælpe likviditetsvanskeligheder, der berører husholdninger og virksomheder.** Disse ordninger omfatter typisk offentlige garantiordninger og/eller betalingshenstand ("moratorier"). Disse foranstaltninger hjælper låntagere med midlertidige likviditetsproblemer og forhindrer en brat stigning i antallet af misligholdte lån. I den forbindelse besluttede Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) for nylig at reaktivere sine retningslinjer for lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige moratorier⁴. Kommissionen har også vedtaget midlertidige rammebestemmelser, således at medlemsstaterne fuldt ud kan udnytte den fleksibilitet, der er indbygget i statsstøttere reglerne, til at støtte økonomien i forbindelse med covid-19-udbruddet.

Den finansielle sundhed i EU's banksektor er fortsat stærk efter det første økonomiske og finansielle chok som følge af covid-19, men risiciene giver anledning til bekymring. I andet kvartal af 2020 var den gennemsnitlige kernekapitalprocent for alle EU-banker på 16,4 %, og den gennemsnitlige andel af misligholdte lån var på 2,8 %. Likviditetsdækningsgraden for signifikante finansieringsinstitutter lå på sikre 165,5 %.

¹ COM(2020) 169 final.

² Ændringerne trådte i kraft den 26. juni 2020, dvs. tids nok for bankernes regnskabsaflæggelse for andet kvartal. Jf. forordning (EU) 2020/873 for så vidt angår visse justeringer som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 204 af 26.6.2020, s. 4).

³ Forordning (EU) nr. 575/2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

⁴ Jf. <https://eba.europa.eu/eba-reactivates-its-guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria>.

Trods omfattende støtteforanstaltninger på EU- og medlemsstatsplan har pandemien imidlertid ramt økonomien hårdt, og alle medlemsstater er nu i recession⁵. Bankerne er eksponeret for virksomheder og personer, der er blevet finansielt mere sårbare, navnlig små og mellemstore virksomheder (SMV'er), hvis indtægter og finansieringskilder er mindre diversificerede, og specifikke industrier (f.eks. transport, turisme og hotel- og restaurationssektoren). Det er derfor afgørende nøje at overvåge situationen og eventuelle risici for den finansielle stabilitet samt sikre, at bankerne fortsat kan spille en konstruktiv rolle i forbindelse med genopretningen efter det økonomiske tilbageslag. Der kan være behov for yderligere strukturelle foranstaltninger for at forhindre en akkumulering af misligholdte lån på bankernes balancer på mellemlang sigt. Kommissionen anbefaler, at finansieringsinstitutter, tilsynsmyndigheder og politiske beslutningstagere på EU- og medlemsstatsplan i fællesskab træffer resolute foranstaltninger for at øge det finansielle systems beredskab og derved støtte den finansielle stabilitet og den økonomiske genopretning.

En af de vigtigste erfaringer fra den seneste økonomiske krise er, at en ny ophobning af misligholdte lån på bankernes balancer bør afhjælpes så tidligt som muligt. Kommissionen afholdt derfor i september 2020 en rundbordsdiskussion med offentlige og private interessenter om håndteringen af misligholdte lån efter covid-19-pandemien for at drøfte forskellige elementer, der kunne udgøre en effektiv strategi. På grundlag af udvekslingerne under denne rundbordsdiskussion mener Kommissionen, at en effektiv strategi bør fokusere på en blanding af supplerende politiktiltag med henblik på at: i) videreudvikle de sekundære markeder for nødlidende aktiver⁶, hvilket vil gøre det muligt at fjerne misligholdte lån fra bankernes balancer og samtidig sikre en tilstrækkelig beskyttelse af debitorer, og ii) reformere rammerne for insolvens og gældsinddrivelse for at sikre en passende balance mellem kreditorers og debitorers interesser.

Sekundære markeder og insolvensregler udgjorde også allerede en vigtig del af Rådets handlingsplan om misligholdte lån fra 2017⁷. Trods betydelige fremskridt med gennemførelsen har Europa-Parlamentet og Rådet endnu ikke vedtaget centrale foranstaltninger som f.eks. Kommissionens forslag til direktiv om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse⁸. Med genopretnings- og resiliensfaciliteten kan der desuden ydes betydelig støtte til reformer, der tager sigte på at nedbringe andelen af misligholdte lån, navnlig ved at forbedre insolvensreglerne samt de retslige og administrative rammer, som understøtter en effektiv afvikling af misligholdte lån. Endelig bør bankerne tilskyndes til så vidt muligt at anvende en proaktiv tilgang, når det gælder om at indlede et tidligt og konstruktivt samarbejde med deres debitorer. Kommissionen vil yderligere støtte medlemsstaterne gennem instrumentet for teknisk støtte⁹ i forbindelse med udarbejdelsen af deres nationale rammer og styrkelsen af deres tilsynsmyndigheders kapacitet til at håndtere misligholdte låns stigende omfang.

⁵ Europa-Kommissionen, "Økonomisk prognose — efteråret 2020".

Jf.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_2021.

⁶ Med henblik herpå bør der træffes foranstaltninger på nationalt plan og på EU-plan, hvor det er relevant.

⁷ Økofinrådet, "Handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa", juli 2017.

⁸ COM(2018) 135 final - 2018/063 (COD).

⁹ COM(2020) 409 final.

Med udgangspunkt i Rådets handlingsplan fra 2017 er der behov for yderligere målrettede foranstaltninger for at afhjælpe en eventuel akkumulering af misligholdte lån på mellemlang sigt som følge af covid-19-pandemien. I denne meddelelse foreslår Kommissionen derfor en række nye foranstaltninger, der skal bidrage til at håndtere de kommende strømme af misligholdte lån.

Da der stadig hersker betydelig usikkerhed om de økonomiske udsigter under covid-19, er det vigtigt at gøre status over den bredere politiske værktøjskasse for at være klar til at håndtere eventuelle vanskeligheder med individuelle banker. Med henblik herpå fastsættes der i denne meddelelse, der bygger på Kommissionens plan for oprettelse af porteføljeadministrationsselskaber¹⁰, en ramme for, hvordan medlemsstaterne kan håndtere de økonomiske konsekvenser af covid-19, hvor det er nødvendigt. Dette omfatter, hvordan de forebyggende foranstaltninger i overensstemmelse med Unionens bankafviklings- og statsstøtteregler eventuelt kan anvendes til at afhjælpe konsekvenserne af covid-19 for økonomien og derved supplere de finanspolitiske støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne anvender i forskelligt omfang for at hjælpe de berørte virksomheder.

I forbindelse med håndteringen af problemet med misligholdte lån er det vigtigt at sikre, at forbrugerne, og navnlig sårbare låntagere, beskyttes ordentligt. Blandt de allerede fremlagte foranstaltninger, navnlig for så vidt angår markedet for kreditservicevirksomheder og kreditkøbere, har Kommissionen foreslået, at ved overførsel af et lån til en anden investor opretholdes den beskyttelse, som de berørte låntagere havde aftalt med den oprindelige långivende bank¹¹. Kommissionen glæder sig også over den "bedste praksis", som er blevet vedtaget af den finansielle sektor og forbruger- og erhvervsorganisationer, og som beskriver, hvordan forskellige markedsdeltagere kan støtte borgere og virksomheder under krisen¹². Som opfølgning herpå agter Kommissionen at afholde et nyt rundbordsmøde for at gøre status over de hjælpeforanstaltninger, der blev tilbudt i medlemsstaterne under pandemiens første bølge, samt drøfte, i hvilket omfang denne bedste praksis rent faktisk blev anvendt, og om den har vist sig at kunne hjælpe forbrugere og virksomheder med at gøre brug af nationale hjælpeforanstaltninger. Når Kommissionen træffer yderligere foranstaltninger i fremtiden, vil den fortsat opretholde en retfærdig og robust forbrugerbeskyttelsesordning, der håndhæves konsekvent.

For at sikre, at den strategi, der er skitseret i denne meddelelse, gennemføres effektivt, vil Kommissionen nedsætte et rådgivende panel om misligholdte lån bestående af relevante interessenter fra industrien og forbrugerorganisationer. Dette panel vil støtte

¹⁰ SWD(2018) 72 final. Dette dokument var en del af Kommissionens pakke af foranstaltninger til gennemførelse af elementerne inden for dens kompetenceområde i Rådets handlingsplan fra 2017. Dokumentet blev udarbejdet i fællesskab af Kommissionen, Den Europæiske Centralbank (ECB), Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) og Den Fælles Afviklingsinstans (SRB). Heri præciseres de vigtigste succesfaktorer og den tilladte udformning af sådanne statsstøttede porteføljeadministrationsselskaber i overensstemmelse med EU's lovgivningsmæssige rammer, navnlig direktivet om genopretning og afvikling af banker og forordningen om den fælles afviklingsmekanisme, som er trådt fuldt ud i kraft og har til formål at begrænse statslige indgreb, og statsstøttereglerne.

¹¹ Jf. COM(2018) 135 final.

¹² "Best practices in relation to relief measures offered to consumers and businesses in the context of the COVID-19 crisis", 14. juli 2020.

Jf.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf.

Kommissionen ved gennemførelsen af mange af de foreslåede foranstaltninger. Panelet har til formål at rådgive Kommissionen om fremtidige forslag.

1. DEN SENESTE UDVIKLING I MISLIGHOLDTE LÅN

Efter en gradvis forbedring i de senere år har udviklingen i andelen af misligholdte lån i EU i nogen grad ændret sig på grund af virkningerne af covid-19-pandemien. De seneste tal, som hovedsagelig skyldes et fald i salget og omstruktureringen af misligholdte lån samt nye misligholdelser, viser en første stigning i bruttoandelen af misligholdte lån for **alle EU's banker** fra 2,6 % i fjerde kvartal af 2019 til 2,9 % i første kvartal af 2020 (jf. figur 1). Dette satte en stopper for den generelt nedadgående tendens siden fjerde kvartal af 2014. I andet kvartal af 2020 lå den gennemsnitlige andel af misligholdte lån for alle EU-banker på 2,8 %. Når der fokuseres på **signifikante institutter**¹³, er situationen noget anderledes, da andelen af misligholdte lån i EU faldt en smule fra 3,05 % i første kvartal af 2020 og 3,22 % i fjerde kvartal af 2019 til 2,94 % i andet kvartal af 2020. **Hensættelsesprocenten**¹⁴ er forbedret væsentligt, idet den steg med 1,6 procentpoint fra kvartal til kvartal og 4,5 procentpoint fra år til år til 63,4 % i andet kvartal af 2020. Det **absolutte beløb for misligholdte lån** (bruttoværdi) for alle banker i EU er på 588 mia. EUR (andet kvartal af 2020) sammenlignet med 585 mia. EUR i første kvartal af 2020 og 646 mia. EUR i fjerde kvartal af 2019¹⁵. Tabel 1 viser, at **situationen fortsat er meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat.**

De fleste medlemsstater har oplevet opmuntrende fremskridt i de seneste år takket være en kombination af økonomisk vækst og beslutsom handling fra bankernes, tilsynsmyndighedernes og de politiske beslutningstageres side. Dette har gjort det lettere at reducere mængden af misligholdte lån og andelen af misligholdte lån. Kommissionen har desuden fortsat konstruktivt arbejdet sammen med medlemsstaterne om at muliggøre sagsspecifikke løsninger for banker inden for rammerne af Unionens regler om statsstøtte og bankunionens krisestyringsregler.

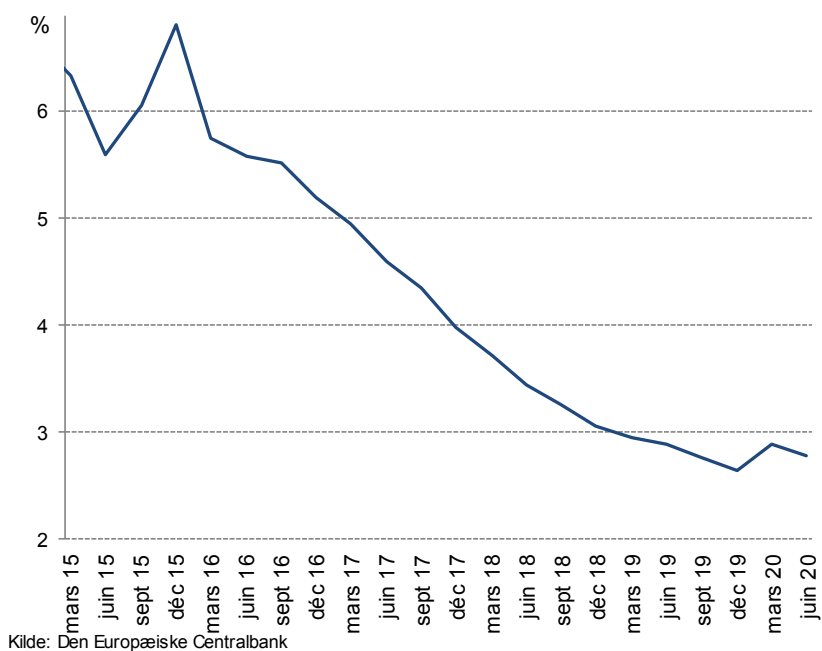
¹³ Kreditinstitutter, som ECB fører direkte tilsyn med.

¹⁴ Dette forhold angiver andelen af midler, som en bank har sat til side til dækning af tab på lån. Kilde: ECB. På grund af manglende data om hensættelser for lån er hensættelsesprocenten på EU-plan blevet beregnet på grundlag af værdiforringelser og misligholdte lån for alle gældsinstrumenter (lån og obligationer).

¹⁵ Kilde: ECB.

Figur 1: Andel af misligholdte lån i EU

Det samlede beløb for misligholdte lån og forskud i EU (brutto),
i % af de samlede lån og forskud (brutto), tal ultimo kvartalet



Det er imidlertid vigtigt at erkende, at et forholdsvis robust økonomisk miljø i de seneste år har medvirket til at håndtere misligholdte lån i flere medlemsstater. I de seneste måneder er faldet i mængden af misligholdte lån aftaget eller stoppet som følge af pandemien og de ledsagende nedlukningsforanstaltninger. I den foreliggende analyse fremhæves visse områder, der giver anledning til bekymring med hensyn til tilbagebetalingsevne, navnlig for SMV'er og visse specifikke sektorer, der er særlig hårdt ramt af pandemien¹⁶. I øjeblikket har de foranstaltninger, der er vedtaget på nationalt plan som reaktion på krisen, forhindret mere udbredte misligholdelser hvad angår tilbagebetaling af lån. Dette har bidraget til at dæmme op for stigningen i misligholdte lån. Der hersker imidlertid usikkerhed om, hvordan afviklingen af de foranstaltninger, der er truffet for at dæmme op for krisen, vil påvirke låntagerne og deres banker. Hertil kommer, at selv om den omfattende brug af virksomhedsstøtteprogrammer har beskyttet banker mod tab som følge af covid-19 i flere medlemsstater, står bankerne først for skud i de lande, der ikke har gennemført sådanne programmer (eller kun har gennemført mindre programmer).

¹⁶ "The EU banking sector: First insights into the COVID-19 impacts", EBA thematic note EBA/REP/2020/17, <https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks>.

Tabel 1: Misligholdte lån og hensættelser efter medlemsstat¹⁷

	Misligholdte lån og forskud (brutto) (i % af de samlede lån og forskud (brutto))		Misligholdte lån i den private sektor* (i % af lånene i den private sektor)		Det samlede tab for hensættelser (lån)** (i % af tvivlsomme og misligholdte lån)	
	2020Q2	2019Q2	2020Q2	2019Q2	2020Q2	2019Q2
Østrig	2,0	2,3	2,8	3,1	76,5	69,6
Belgien	2,1	2,0	2,8	2,7	58,4	53,7
Bulgarien	6,7	6,9	10,0	10,5	60,6	61,2
Kroatien	5,3	6,9	8,3	10,3	86,7	74,2
Cypern	14,5	19,5	23,3	33,5	55,4	53,2
Den Tjekkiske Republik	1,6	1,8	3,0	3,4	82,2	69,0
Danmark	2,0	1,9	2,4	2,2	45,4	42,1
Estland	2,1	1,8	2,1	2,3	55,7	42,4
Finland	1,5	1,4	-	-	42,6	34,0
Frankrig	2,3	2,6	3,4	3,6	66,2	64,8
Tyskland	1,2	1,3	2,0	2,0	89,0	85,3
Grækenland	30,9	39,6	37,0	43,8	47,8	49,7
Ungarn	4,0	5,0	5,6	6,5	-	84,1
Irland	3,5	4,2	6,0	6,8	54,9	37,0
Italien	6,3	8,1	8,2	10,6	59,8	58,5
Letland	5,3	5,4	5,6	7,5	41,0	38,8
Litauen	2,7	2,2	2,8	3,0	47,3	36,4
Luxembourg	0,6	0,7	1,8	2,0	55,8	52,0
Malta	3,4	3,1	-	-	50,5	49,3
Nederlandene	1,9	1,8	2,8	2,4	40,1	31,6
Polen	6,2	6,2	6,7	6,7	74,0	70,4
Portugal	5,5	8,3	6,6	9,2	66,4	59,2
Rumænien	4,4	4,8	5,9	6,5	93,0	83,6
Slovakiet	2,9	3,1	3,2	3,4	92,9	89,0
Slovenien	3,2	4,5	4,5	5,9	80,1	74,6
Spanien	2,9	3,4	4,0	4,4	69,4	63,8
Sverige	1,0	1,1	1,3	-	32,2	-
Den Europæiske Union	2,8	2,9	-	-	63,4	58,9

Kilde: ECB. Beregninger foretaget af Europa-Kommissionen.

Nu hvor det økonomiske miljø har oplevet et kraftigt tilbageslag, vil det være afgørende, at medlemsstaterne iværksætter yderligere resolute politiktiltag efter behov og tager fat på spørgsmål i de nationale insolvensregler, således at bankerne er i stand til at håndtere den kommende strøm af nye misligholdte lån. Dette vil gøre det muligt at håndtere misligholdte lån så resolut som muligt og dermed forhindre en ny ophobning af misligholdte lån på bankernes balancer. Som grundlag herfor vil det fortsat

¹⁷ Bemærkninger: Tallene vedrører indenlandske kreditinstitutter samt datterselskaber og filialer styret fra udlandet.

* Der foreligger ikke sektorspecifikke data for EU, Finland, Malta (dvs. for andet kvartal af 2019 og andet kvartal af 2020) og Sverige (dvs. for andet kvartal af 2019). Sektorspecifikke data (det vil sige samlet eksponering for husstande og ikke-finansielle selskaber) for Bulgarien, Tyskland og Ungarn er kun tilgængelige som regnskabsmæssig værdi.

* * Data for hensættelser for lån er ikke tilgængelige for Sverige (dvs. for andet kvartal af 2019) og for Bulgarien, Tyskland, Ungarn og EU. I sidstnævnte tilfælde er tallene baseret på værdiforringelser for alle gældsinstrumenter (dvs. lån og obligationer). Der foreligger ingen data for Ungarn (dvs. for andet kvartal af 2020).

være vigtigt, at bankerne indregner og forvalter misligholdte lån korrekt¹⁸. Jo før bankerne identificerer og foretager hensættelser for potentielle misligholdte lån, jo hurtigere og mere gnidningsløst vil de misligholdte lån kunne afvikles og afhændes, hvilket vil forhindre skadelige eftervirkninger i fremtiden. Bankerne bør også tilskyndes til på et tidligt tidspunkt at identificere debitorer, som er i vanskeligheder, og til at engagere sig proaktivt med deres debitorer med henblik på rettidig og passende omstrukturering, når det er nødvendigt. Navnlig når det gælder virksomheder, bør bankerne forventes at udvikle kapacitet til straks at vurdere ændringer i deres evne til at servicere gæld og skelne mellem likviditets- og solvensbehov.

2. UDVIKLING AF SEKUNDÆRE MARKEDER FOR NØDLIDENDE AKTIVER

Et dybt og likvidt sekundært marked for nødlidende aktiver vil give bankerne mulighed for at nedbringe deres misligholdte lån ved at sælge dem til tredjepartsinvestorer. Dette vil hjælpe bankerne med at fokusere på deres kerneaktiviteter ved at frigøre mere plads i bankernes balancer til ny långivning, så de kan finansiere den økonomiske genopretning. Lettere markedsadgang og -deltagelse bør fremmes, navnlig for mindre sælgere og købere, som kan være afgørende for afviklingen af misligholdte lån på lokalt plan.

Et vigtigt skridt er hurtigt at nå til enighed om Kommissionens forslag til direktiv om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse, der blev vedtaget i marts 2018¹⁹. Formålet med dette forslag er at åbne markederne, samtidig med at det sikres, at debitorbeskyttelsen i hele det indre marked ikke svækkes i tilfælde af salg af lån, når det gælder den beskyttelse, som den oprindelige långivende bank tilbød. Det vil sikre, at forbrugerbeskyttelsesforpligtelserne opretholdes, uanset hvordan misligholdte lån afvikles. Rådet nåede frem til et forhandlingsmandat om forslaget, men Europa-Parlamentet er endnu ikke parat til at indlede interinstitutionelle forhandlinger.

For at forhindre en ny akkumulering af misligholdte lån på bankernes balancer over en længere periode har Kommissionen også foreslået målrettede forbedringer af securitiseringsrammen for bankernes misligholdte eksponeringer^{20, 21}. Kommissionen glæder sig over den aftale, som Rådet og Europa-Parlamentet nåede frem til i december 2020. Disse forbedringer vil være til afgørende støtte for håndteringen af konsekvenserne af covid-19-krisen. Hvis de eksisterende lovgivningsmæssige hindringer fjernes, securitiseringsrammen ændres for at tage højde for de særlige karakteristika ved securitiseringer af misligholdte eksponeringer, og der samtidig opretholdes høje tilsynsstandarder, vil bankerne i større udstrækning kunne anvende dette værktøj til at frigøre deres balancer for misligholdte eksponeringer.

¹⁸ Jf. EBA's "Retningslinjer for styring af misligholdte eksponeringer og eksponeringer med kreditlempelser", EBA/GL/2018/06.

¹⁹ COM(2018) 135 final – 2018/063 (COD).

²⁰ Misligholdte lån er en del af en bredere vifte af misligholdte eksponeringer. Ud over lån kan sådanne eksponeringer f.eks. omfatte andre gældsinstrumenter som f.eks. gældsværdipapirer, forskud og anfordringsindskud.

²¹ COM(2020) 282 final og COM(2020) 283 final.

2.1. Forbedring af datakvalitet og -sammenlignelighed

En yderligere forbedring af kvaliteten og sammenligneligheden af data om misligholdte lån vil være et vigtigt skridt i indsatsen for at dyrke sekundære markeder for sådanne misligholdte lån. De formularer til data, som blev udviklet af EBA i 2017, er et godt udgangspunkt for et fælles datasæt for transaktioner med misligholdte lån i EU, hvilket letter finansiell due diligence og værdiansættelsen i transaktioner med misligholdte lån. Disse formularer har til formål at reducere informationsasymmetrien på EU's markeder for misligholdte lån og kan danne udgangspunkt for en fælles datastandard for transaktioner, hvilket vil gøre det muligt at sammenligne misligholdte lån, også på tværs af jurisdiktioner.

Disse formularer anvendes dog endnu ikke i vid udstrækning af markedsdeltagerne på grund af deres frivillige karakter og kompleksitet, hvilket gør det vigtigt at undersøge mulighederne for øget anvendelse af formularerne. **Kommissionen vil derfor sigte mod i begyndelsen af 2021 at give EBA mandat til at revidere formularerne på grundlag af en høring af markedsdeltagerne, både på køber- og sælgersiden, som skal finde sted i løbet af 2021.** Revisionen bør sigte mod en bedre skelnen mellem kritiske og ikkekritiske data baseret på praktiske erfaringer fra tidligere transaktioner med misligholdte lån og imødekomme købernes behov, samtidig med at der tages hensyn til eksisterende data og databehandlingsomkostninger for sælgere. Dette fremgik klart af drøftelserne med interessenterne under Kommissionens rundbordsdiskussion om misligholdte lån i september 2020. Den overordnede tidsplan for dette initiativ vil afhænge af vedtagelsen af det foreslåede direktiv om kreditservicevirksomheder og kreditkøbere, hvilket vil gøre det muligt at omsætte de reviderede, rimeligere og enklere EBA-formularer til data til gennemførelsesmæssige tekniske standarder.

For at øge markedsdeltagernes anvendelse af formularerne og dermed forbedre dataenes sammenlignelighed og kvalitet kunne formularerne blive obligatoriske, i første omgang kun for nye misligholdte lån, dvs. lån, der misligholdes efter en bestemt skæringsdato. Datastandarden vil være obligatorisk, men der kunne gives en vis fleksibilitet med hensyn til de datafelter, der skal udfyldes. I den forbindelse vil EBA skulle vejlede om, hvilke oplysninger der anses for at være kritiske, efter høring af interessenterne. Endvidere bør banker ikke straffes, hvis ikke de har ikkevæsentlige data. Det sekundære marked for misligholdte lån vil derfor bedst kunne støttes ved at gøre brugen af formularerne obligatorisk, idet dataleverandørerne dog bør have mulighed for at vælge ikke at angive data, hvis det er nødvendigt og for så vidt angår specifikke ikkevæsentlige datafelter.

2.2. Datainfrastruktur

For at øge gennemsigtigheden på markedet på et detaljeret niveau finder **Kommissionen det hensigtsmæssigt at oprette et centralt datacenter på EU-plan.** Et sådant datacenter vil fungere som et datalager, der understøtter markedet for misligholdte lån. Datacentret vil drive en omfattende elektronisk database (opdateret regelmæssigt), vurdere oplysningerne og give adgang til markedsdeltagere, navnlig kreditsælgere, kreditkøbere, kreditservicevirksomheder, sælgere af misligholdte lån og private platforme for misligholdte lån. Datacentret vil udgøre en platform for samarbejde og koordinering med

et fælleseuropæisk omfang²². Datacentret kan hjælpe med at fastlægge en fælles datastandard (øget brug af EBA's formularer til data som standard for transaktioner med misligholdte lån), tilbyde datakvalitetskontrol og automatiseret validering og hjælpe sælgere med deres dataforberedelse med henblik på indberetning.

På grundlag af en offentlig høring, som efter planen skal finde sted i første halvdel af 2021, vil Kommissionen undersøge flere muligheder for at oprette et datacenter på europæisk plan og fastlægge den bedste fremgangsmåde. En af mulighederne kunne være at oprette datacentret ved f.eks. at udvide mandatet for det eksisterende europæiske datalager, European Data Warehouse²³.

Datacentret på europæisk plan vil indsamle og lagre anonymiserede data om gennemførte transaktioner med misligholdte lån og stille sådanne transaktionsoplysninger efter afslutning af handel og salgspriserne til rådighed for markedsdeltagerne²⁴. Dette vil gøre det muligt for markedsdeltagerne at sammenligne transaktioner og få indsigt i den faktiske prisfastsættelse for aktiver og markedslivviditet på et systematisk grundlag. Datacentret kan også give oplysninger om investorer, deres præferencer og profiler samt generelle oplysninger om retslige procedurer.

Ud over oplysninger om selve transaktionerne kan de efterhandelsoplysninger, som leveres af købere af misligholdte lån om afviklingen af cashflowet for de aktiver, de har erhvervet, give afgørende indsigt i markedet for misligholdte lån²⁵. Data om afviklingsresultater er vigtige investoroplysninger, som i øjeblikket ikke foreligger offentligt på markedet. Oplysninger om inddrivelses- og udgiftscashflows vil støtte investorer, der er interesserede i lignende aktiver, i deres beslutningstagning, og hjælpe dem med at afgøre, hvilken pris de er villige til at betale, samt bidrage til at mindske usikkerheden. Incitamentet for købere af misligholdte lån til efterfølgende at levere disse oplysninger vil hovedsagelig være udsigten til, at de får adgang til data på den anden side og dermed indsigt i de resultater, der opnås med afviklingen af sammenlignelige aktiver. Dette vil give et benchmark og forbedre deres skøn over rimelige priser/bud i fremtidige transaktioner.

Det vil være afgørende at skabe større gennemsigtighed på denne måde for at støtte prisfastsættelsen og dermed gøre markederne mere effektive. Dette ville bidrage til at indsnævre det ofte høje kursspænd, som fortsat er en væsentlig hindring, der forhindrer mange transaktioner i at finde sted. Banker, kreditservicevirksomheder, porteføljeadministrationsselskaber og potentielle kreditkøbere vil kunne udveksle oplysninger med datacentret om transaktioner og aktivers efterhandelsresultater. Disse

²² Det vil blive sikret, at et sådant samarbejde/en sådan koordinering er i overensstemmelse med EU's kartel- og monopolregler, navnlig når det drejer sig om udveksling af fortrolige oplysninger.

²³ European Data Warehouse er en del af ECB's initiativ vedrørende data på lånniveau om værdipapirer af asset-backed typen. Datalageret fører et centraliseret securitiseringsregister for indsamling, validering og distribution af detaljerede, standardiserede og aktivklassespecifikke data på lånniveau om porteføljer af værdipapirer af asset-backed typen og private globallån ("whole loans") i Europa. Datalageret lagrer data på lånniveau og tilhørende dokumentation for investorer og andre markedsdeltagere. Datalageret har et meget målrettet mandat og har ikke lov til at konkurrere med sine interessenter, primært europæiske banker.

²⁴ På et senere tidspunkt kunne det undersøges, under hvilke omstændigheder banker (og andre dataejere) ville føle sig trygge ved også at dele førhandelsoplysninger om misligholdte lån.

²⁵ Data om igangværende afvikling ville kunne udveksles i form af EBA's formularer til data om misligholdte lån eller ESMA's securitiseringsformular for misligholdte lån. Disse porteføljer kan indberettes på samme måde som securitiseringsporteføljer, hvilket kræver meget begrænset tilpasning til den eksisterende datainfrastruktur.

dataleverandører vil til gengæld få adgang til puljen af anonymiserede data og til de analytiske tjenester, som tilbydes af datacentret. Dette er vigtigt, da interessenter typisk leverer/deler data, så de kan få adgang til data på den anden side. Hvis sådanne efterhandelsdata kunne konsolideres på ét enkelt sted, ville det mindske dette problem for det sekundære marked. Detaljerede data om inddrivelsesprocenter og varighed af afvikling efter aktivklasse, retlig procedure og jurisdiktion ville helt sikkert hjælpe investorerne med at udvide deres aktiviteter i hele EU. Eksisterende initiativer til samling af data viser klart, at der er behov for yderligere oplysninger om afvikling. Datacentret kan derfor have en vigtig markedsfunktion i denne henseende og skabe øget gennemsigtighed samt levere oplysninger om misligholdte lån på det sekundære marked. Dette initiativ skal være i overensstemmelse med EU's generelle forordning om databeskyttelse (GDPR) og skal garantere, at de oplysninger, der gives til tredjeparter, kun vil blive brugt til at fremme det sekundære marked for misligholdte lån og ikke til at indsamle data om bankernes balancer til andre formål (f.eks. fusions- og overtagelsesprocesser)²⁶.

2.3. Udnyttelse af eksisterende datakilder

Markedsdeltagerne kan være mere aktive og effektive, hvis de får flere og bedre data. Anonymiserede data kan, hvis de er tilstrækkeligt detaljerede, anvendes til at udlede nyttige aggregater ud over de aggregerede oplysninger, som bankerne allerede har givet på grundlag af søjle 3-oplysningskravene²⁷ ved hjælp af de standarder, der er udviklet af EBA. For at optimere ressourcerne kunne indberetningen med fordel integreres i den eksisterende EBA-datapunktmodel og udvikles i tæt samarbejde med de kompetente myndigheder.

Der findes allerede en række datakilder, som kan danne grundlag for regelmæssige rapporter om aggregerede oplysninger, som stilles til rådighed for deltagere på det sekundære marked. De enheder, der indsamler og lagrer oplysningerne, vil stå for indberetningen, hvorved en yderligere indberetningsbyrde for f.eks. banker undgås. Kommissionen vil sammen med relevante interessenter i begyndelsen af 2021 undersøge, hvordan disse eksisterende datasæt kan tages i brug og stilles til rådighed for markedsdeltagere i en passende sammenfattet form for at sikre fortrolighed for banker og låntagere. Dette ville være en hurtig gevinst til lave omkostninger. Hvis det sker på et passende detaljeret niveau, kan det forbedre de oplysninger, der er til rådighed for nye investorer, og investorernes evne til at deltage i lande uden for deres centrale ekspertiseområde²⁸. Kommissionen vil desuden undersøge, hvordan samarbejdet og forbindelserne mellem datacentret på europæisk plan og disse datakilder kan fremmes.

Blandt de vigtigste eksempler på eksisterende datakilder kan nævnes:

- ECB's "Analytical Credit Dataset" ("AnaCredit"), som indsamler og deler detaljerede data om kreditrisici inden for EU's banksektor.

²⁶ Dataene ville også skulle anonymiseres, jf. den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR). I betragtning 26 i den generelle forordning om databeskyttelse præciseres det, hvornår data kan betragtes som anonyme.

²⁷ Søjle 3 i Basel-regelsættet indeholder et omfattende sæt offentliggørelseskrav, der har til formål at give markedsdeltagerne tilstrækkelige oplysninger til at vurdere væsentlige risici og kapitalgrundlag for en bank, der er aktiv på internationalt plan.

²⁸ F.eks. indberetning af data om inddrivelsesprocenter og varighed af afvikling efter NUTS 3-region, låntertype (virksomhed, privatperson) og aktivklasse (f.eks. usikret, sikret med fast ejendom til beboelse eller erhverv for forskellige lån-til-værdi-forhold).

- Securitiseringsregistre, som på centralt plan indsamler og vedligeholder optegnelser over securitiseringsinstrumenter og underliggende aktiver. De ligger derfor inde med gode data på lånniveau, som også kan give deltagere på det sekundære marked for misligholdte lån værdifuld indsigt.
- Bankernes indberetning af data om tid frem til inddrivelse og inddrivelsesprocenter (brutto og netto for inddrivelsesomkostninger): Som opfølgning på handlingsplanen for kapitalmarkedsunionen af 24. september 2020²⁹ vil Kommissionen først vurdere gennemførligheden af periodisk indberetning, idet den så vidt muligt anvender eksisterende datapunkter.

Endelig vil Kommissionen i første halvdel af 2021 høre interessenter om en eventuel revision af offentliggørelseskravene under søjle 3 i henhold til kapitalkravsforordningen. Som eksempler på yderligere oplysninger, der kunne offentliggøres til fordel for markederne, kan nævnes genetableringsprocent ("cure rate"), tid frem til inddrivelse, inddrivelsesprocent osv. Frigivelsen af disse yderligere oplysninger bør ikke være til ulempe for bankerne, da oplysningerne kan øge gennemsigtigheden yderligere med hensyn til misligholdte lån, hvilket vil være til fordel for sekundære markeder. I betragtning af den potentielle overlappning med formularerne til data om misligholdte lån vil EBA blive opfordret til at se nærmere på dette for at sikre en effektiv og forholdsmæssig udvikling af offentliggørelseskravene.

2.4. "Best execution"-salgsproces

Kommissionen vil sigte mod senest i tredje kvartal af 2021 at udarbejde retningslinjer for sælgere af misligholdte lån i samarbejde med EBA og i samråd med andre relevante interessenter. Dette vil omfatte henstillinger om, hvad der udgør en "best execution"-salgsproces for transaktionerne på de sekundære markeder. Dette vil tilskynde til gode salgsprocesser over hele linjen og kan især hjælpe mindre banker eller sælgere, som måske har mindre erfaring med transaktioner på det sekundære marked. Retningslinjerne kunne skitsere nogle betingelser for derved at bidrage til at sikre et vellykket resultat, som kan omfatte: sikring af en ikke-diskriminerende/neutral salgsproces, behovet for at reklamere bredt, fælles due diligence-materiale, elektronisk accept af bud, anvendelse af EBA's formularer til data osv. Markedsdeltagerne vil ikke være forpligtet til at følge henstillingerne i dette dokument, som i stedet skal tjene som rettesnor for gode salgsprocesser.

Retningslinjerne kunne også give oplysninger om den mulige merværdi, som transaktionsplatforme for misligholdte lån kan have i salgsprocessen. Dette kan hjælpe banker, navnlig mindre banker, med at beslutte, om de vil anvende transaktionsplatformene, og om de skal bruges til at understøtte deres mål. Denne "best execution"-salgsproces kunne derfor give et indirekte incitament til at gøre brug af sådanne platforme.

²⁹ Meddelelse fra Kommissionen om en kapitalmarkedsunion for mennesker og virksomheder – ny handlingsplan (COM(2020) 590 final). Jf. foranstaltning 11/B.

2.5. Afhjælpning af lovgivningsmæssige hindringer for bankers køb af misligholdte lån

En af de resterende hindringer for banker, der køber misligholdte lån på det sekundære marked, er den lovgivningsmæssige behandling af købte misligholdte aktiver og de risikovægte, som bankerne skal anvende til at beregne kapitalkravene efter standardmetoden for kreditrisiko. Af artikel 127 i kapitalkravsforordningen fremgår det, at hvis en misligholdt usikret eksponering hensættes/nedskrives med mere end 20 %, bør risikovægten være på 100 %, ellers 150 %. Det er imidlertid kun hensættelser/nedskrivninger (såkaldte "kreditrisikojusteringer"), som instituttet selv foretager, der kan medregnes, og ikke nedskrivninger, der er taget højde for i transaktionsprisen for eksponeringen. Dette kan i praksis føre til en situation, hvor købere af misligholdte lån er nødt til at anvende en højere risikovægt end sælgeren for de samme usikrede misligholdte lån. En løsning på dette problem vil først og fremmest gavne mindre banker, der køber misligholdte lån — herunder visse specialiserede købere af misligholdte lån, som har tilladelse til at udøve bankvirksomhed — da disse normalt anvender standardmetoden for kreditrisiko. Denne foranstaltning vil medvirke til at øge konkurrencen på købersiden.

Kommissionen har til hensigt sammen med EBA i begyndelsen af 2021 at udvikle en passende tilgang, som vil reducere risikovægten for erhvervede misligholdte aktiver til et passende niveau. En sådan tilgang skal være i overensstemmelse med de overordnede lovgivningsmæssige rammer og, om nødvendigt, med passende sikkerhedsforanstaltninger for at undgå undervurdering af risiko.

3. PORTEFØLJEADMINISTRATIONSSKABER

Porteføljeadministrationselskaber kan bidrage positivt til håndteringen af misligholdte lån. De udgør en meget effektiv foranstaltning under særlige omstændigheder, når værdiforringede aktiver berører en stor del af det indenlandske banksystem og hovedsagelig dækker lån sikret ved erhvervsejendomme og store erhvervseksponeringer. Deres primære mål er at fjerne misligholdte lån fra bankernes balancer og trække mest mulig værdi ud af dem ved hjælp af aktive afviklinger og en stigning i aktivpriserne over tid.

Det er vigtigt at bemærke, at porteføljeadministrationselskaber kan være private eller (delvist) offentligt finansierede selskaber. Selv når der er tale om (visse) offentlige midler, vil det ikke være statsstøtte, hvis staten kan anses for at handle på samme måde som en markedsøkonomisk aktør. Muligheden for et porteføljeadministrationselskab med statsstøtte bør ikke anses for at være standardløsningen, da porteføljeadministrationselskaber kan antage mange former og struktureres og finansieres på flere måder. Porteføljeadministrationselskaber kan decentraliseres og tilbyde målrettede, bankspecifikke tilgange. Alternativt kan porteføljeadministrationselskaber oprettes på nationalt plan. Sådanne nationale porteføljeadministrationselskaber kan erhverve og centralisere ekspertise, drage fordel af stordriftsfordele og kreditorkoordinering på et højere niveau og yde hjælp til berørte banker, der kæmper for at forvalte deres misligholdte lån. Dette vil hjælpe bankerne med igen at fokusere på långivning til levedygtige virksomheder og husholdninger. Ud over porteføljeadministrationselskaber er flere alternative foranstaltninger for værdiforringede aktiver i de senere år blevet gennemført med succes af

forskellige medlemsstater. Alternative foranstaltninger for værdiforringede aktiver kan bl.a. omfatte bankdrevne initiativer, securitiseringsbaserede tilgange, garantier eller beskyttelsesordninger for aktiver samt ad hoc-porteføljeadministrationsselskaber, der er fælles for en eller et begrænset antal banker. Porteføljeadministrationsselskaber og beskyttelsesordninger for aktiver forfølger samme mål, og de kan supplere hinanden, hvilket giver mulighed for skræddersyede tilgange til den specifikke situation med værdiforringede aktiver i en medlemsstat. I den forbindelse arbejder nogle medlemsstater allerede med systemiske securitiseringsløsninger, som f.eks. *Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze* (GACS), som er en ikke-støtteordning i Italien, og ikke-støtteordningen Hercules i Grækenland, som begge har været en succes, og hvor der planlægges nye transaktioner.

Porteføljeadministrationsselskaber vil skulle have tilstrækkelig finansiell slagkraft med hensyn til tabsabsorberende evne/egenkapital for at kunne yde et meningsfuldt bidrag til håndteringen af misligholdte lån som følge af covid. Når der fokuseres på muligheden for at oprette porteføljeadministrationsselskaber på nationalt plan, vil de derfor skulle tildeles en betydelig finansieringsramme fra starten. For så vidt angår offentlige porteføljeadministrationsselskaber vil dette bidrag sandsynligvis tage form af en egenkapitaltilførsel kombineret med garantier for porteføljeadministrationsselskabets finansiering. Markedsfinansiering uden garanti bør undersøges som en del af udformningsprocessen og kan, hvis det er muligt, foretrækkes frem for statsgaranteret finansiering. Selv om privat kapital og finansiering vil kunne tiltrækkes, vil der sandsynligvis i de fleste tilfælde være behov for omfattende offentlig finansiering, hvilket ville kræve en vurdering af, om der foreligger statsstøtte.

Nationale porteføljeadministrationsselskaber kan oprettes i overensstemmelse med behovene i den indenlandske banksektor. Aktivområdet kan defineres på en måde, der gør det muligt at maksimere potentialet og opad. Denne fleksibilitet med hensyn til aktivområdet bør ligge inden for rammerne af retningslinjerne i Kommissionens plan vedrørende et porteføljeadministrationsselskab, da nogle aktivklasser er vanskeligere at forvalte, og det kan være vanskeligt at inddrive værdi fra dem. Omfanget af de aktiver, der skal overføres til et porteføljeadministrationsselskab, bør altid udvikles på en sådan måde, at porteføljeadministrationsselskabets samlede effektivitet ikke forringes.

For at styrke samarbejdet mellem nationale porteføljeadministrationsselskaber og skabe værdifuld synergi kunne der etableres et grænseoverskridende netværk på EU-plan. Nationale porteføljeadministrationsselskaber vil kunne udveksle bedste praksis og erfaringer, gennemføre data- og gennemsigtighedsstandarder og koordinere kreditorforanstaltninger, hvor det er nødvendigt. Dette netværk vil således kunne øge den samlede effektivitet af nationale porteføljeadministrationsselskaber i hele EU.

Det største plus ved et sådant samarbejde vil være de stordriftsfordele, der vil kunne opnås i forbindelse med behandling af oplysninger. Det kan overvejes, om ikke ovennævnte datacenter på europæisk plan kunne være egnet til at udgøre en særlig platform for koordinering og samarbejde mellem nationale porteføljeadministrationsselskaber. Ved at forbinde porteføljeadministrationsselskaberne med datacentret vil det desuden være muligt at afhjælpe nogle betydelige datamangler og øge gennemsigtigheden på markedet. Dette er vigtigt, da porteføljeadministrationsselskaber råder over et væld af data, der kan være værdifulde for det bredere marked. Nationale porteføljeadministrationsselskaber kunne derfor indsamle og offentliggøre (førhandels-)data vedrørende misligholdte lån i standardformater med henblik på øget markedsgennemsigtighed, samtidig med at kravene i

den generelle forordning om databeskyttelse overholdes. Hvis der via datacentret på europæisk plan blev offentliggjort oplysninger om porteføljeadministrationsselskabernes beholdninger af misligholdte lån og om resultaterne i afviklingen af disse lån, ville investorer og transaktionsplatforme kunne konkurrere mere effektivt om aktiver tilhørende porteføljeadministrationsselskaber og kunne værdiansætte misligholdte lån mere præcist. Porteføljeadministrationsselskaberne kunne desuden, hvis det er relevant, gå sammen om at etablere en fælles transaktionsplatform på europæisk plan. Da mange individuelle porteføljeadministrationsselskaber selv etablerer sådanne platforme for at lette salget og opnå et bredere investorgrundlag, kunne denne indsats samles om at etablere en enkelt transaktionsplatform for de deltagende porteføljeadministrationsselskabers salg. Dette ville også yderligere kunne forbedre samarbejdet med relevante tredjepartstjenesteudbydere.

Fordelene ved en netværkstilgang afhænger af graden af ensartethed og antallet af nationale porteføljeadministrationsselskaber. For det første vil hvert nationalt porteføljeadministrationsselskab skulle oprettes korrekt for at sikre effektivitet inden for netværket. Forskelle i porteføljeadministrationsselskabernes udformning, drift, praksis osv. kan have en væsentlig negativ indvirkning på et eventuelt samarbejde mellem porteføljeadministrationsselskaberne. Kommissionen vil derfor aktivt tilskynde til en korrekt gennemførelse af planen vedrørende et porteføljeadministrationsselskab på disse områder. For det andet vil et mere begrænset antal nationale porteføljeadministrationsselskaber kunne forhindre nogle af de positive netværkseffekter, der kunne følge af et øget samarbejde mellem porteføljeadministrationsselskaber. Det ville dog stadig være nyttigt at knytte disse porteføljeadministrationsselskaber til datacentret på europæisk plan. De ville således kunne gøre brug af centret til at koordinere og samarbejde med hinanden med henblik på at udveksle bedste praksis og oplysninger om investorer, debitorer og kreditservicevirksomheder. Porteføljeadministrationsselskaberne ville kunne danne sig et bedre overblik over forskellene i de resultater, der opnås med inddrivelse i medlemsstaterne, hvilket ville gøre det muligt at drage forskellige erfaringer, når man sammenligner disse jurisdiktioners succeser og mangler.

Kommissionen er parat til at støtte medlemsstaterne i oprettelsen af nationale porteføljeadministrationsselskaber — hvis de ønsker det³⁰ — og vil undersøge, hvordan synergi og samarbejde kan fremmes ved at oprette et EU-netværk af nationale porteføljeadministrationsselskaber³¹ i et samarbejde med eksisterende nationale porteføljeadministrationsselskaber, Den Europæiske Centralbank og Den Europæiske Banktilsynsmyndighed. Hvis flere medlemsstater går foran, vil netværket kunne opbygges gradvist, afhængigt af hvor hurtigt og i hvilket omfang bankerne rammes i de enkelte medlemsstater.

³⁰ I planen vedrørende et porteføljeadministrationsselskab forklares, hvordan et porteføljeadministrationsselskab kan oprettes under den nuværende krisestyringsramme og statsstøtteregele, men de samme principper kan også anvendes på beskyttelsesordninger for aktiver, som sikrer misligholdte lån. Kommissionen er parat til at rådgive medlemsstater med konkrete spørgsmål hertil.

³¹ Det vil blive sikret, at et sådant netværk er i overensstemmelse med EU's kartel- og monopolregler, navnlig reglerne om udveksling af fortrolige oplysninger.

4. REGLER FOR INSOLVENS, GÆLDSINDDRIVELSE OG GÆLDSOMLÆGNING

Kommissionen opfordrer på kort sigt indtrængende Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at nå til enighed om lovgivningsforslaget³² om regler for minimumsharmonisering vedrørende fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse på en sådan måde, at forbrugerne er helt udelukket fra denne procedure. Selv om Rådet har givet et forhandlingsmandat, er de interinstitutionelle forhandlinger endnu ikke gået i gang. Da denne foranstaltning vil kunne bidrage til genopretningen ved at lette SMV'ers adgang til bankfinansiering, bør det være en prioritet at vedtage den.

Benchmarkingen af låneinddrivelsesordninger (som indgik i Rådets handlingsplan om misligholdte lån fra 2017) er afsluttet³³. I den forbindelse er der indsamlet data om den inddrivelsesprocent og den hastighed, som bankerne oplever i praksis, når de forsøger at fyldestgøre misligholdte lån i medlemsstaterne. Resultatet af benchmarkingen giver et øjebliksbillede af insolvenssituationen for så vidt angår forsinkelser og inddrivelse af værdier i nationale procedurer set i forhold til fyldestgørelse af banklån. Som svar på en anmodning om rådgivning fra Kommissionen har EBA indsamlet data fra banker i alle medlemsstater, som bidrog frivilligt, forbedret stikprøvens repræsentativitet og højnet datakvaliteten med de nationale kompetente myndigheder. Den endelige rapport indeholder en lang række nyttige data, herunder om inddrivelsesprocenter, tid frem til inddrivelse og inddrivelsesomkostninger efter land og aktivklasse, selv om dataene fra nogle medlemsstater var mindre repræsentative.

Benchmarkingen gør det muligt at foretage en bedre vurdering af effektiviteten af de retlige rammer i medlemsstaterne med hensyn til misligholdende eller insolvente debitorer i forbindelse med banklån. Som anført i handlingsplanen for misligholdte lån fra 2017 bør der i de landespecifikke henstillinger lægges større vægt på forbedring af insolvensreglerne, navnlig i de lande, hvor der er høje niveauer af misligholdte lån.

På baggrund af erfaringerne med benchmarkingen og tilgængeligheden af data vil Kommissionen nøje undersøge, om benchmarking vedrørende insolvens bør foretages mere regelmæssigt³⁴. Handlingsplanen for kapitalmarkedsunionen indeholder en foranstaltning, hvorved dataindsamling kan gennemføres regelmæssigt (baseret på indberetningsforpligtelser), med det formål at lade disse resultater indgå i det europæiske semester. Der vil blive lagt særlig vægt på at undgå en unødvendig byrde for bankerne.

Gennemførelsen af direktiv (EU) 2019/1023 om rammer for forebyggende rekonstruktion³⁵ bør også bidrage til at forhindre en ophobning af misligholdte lån. Forbedrede rammer for forebyggende rekonstruktion ville sikre, at der skrives ind, før virksomhederne misligholder deres lån, og dermed bidrage til at mindske risikoen for, at lån

³² COM(2018) 135 final – 2018/063 (COD).

³³ "Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks", EBA/Rep/2020/29.

³⁴ Denne type oplysninger er ikke tilsynsmæssige oplysninger. Samtidig vil krav om bankers indberetning til kompetente myndigheder, selv om der ikke er tale om indberetning med henblik på tilsyn i snæver forstand, skulle vurderes i lyset af den byrde, som de eksisterende tilsynsmæssige indberetningskrav allerede indebærer.

³⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1023 af 20. juni 2019 om rammer for forebyggende rekonstruktion, gældssanering og udelukkelse og om foranstaltninger med henblik på mere effektive procedurer for rekonstruktion, insolvensbehandling og gældssanering og om ændring af direktiv (EU) 2017/1132 (rekonstruktions- og insolvensdirektivet).

bliver misligholdt i nedgangstider, og således afbøde den negative indvirkning på den finansielle sektor. Samtidig bør virksomheder, der ikke er levedygtige, og som ikke har udsigt til at kunne overleve, afvikles hurtigst muligt. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 17. juli 2021 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv³⁶.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten vil tilskynde til og støtte reformer, der skal nedbringe andelen af misligholdte lån, navnlig med henblik på at gøre de nationale insolvensregler og administrations- og retssystemer mere effektive, herunder gennem kapacitetsforbedrende investeringer. Dette vil være af særlig relevans for de medlemsstater, hvis reformbehov på disse områder blev identificeret i de landespecifikke henstillinger fra 2019 og 2020 som led i det europæiske semester.

Benchmarkingresultaterne er også et af de elementer, der bør indgå i det forberedende arbejde forud for en lovgivningsmæssig eller ikke-lovgivningsmæssig foranstaltning vedrørende målrettet konvergens mellem nationale insolvensregler uden for banksektoren under den nye handlingsplan for kapitalmarkedsunionen. De foranstaltninger, der foreslås i forbindelse med et sådant initiativ, vil være rettet mod de aspekter af insolvensbehandling, der er blevet identificeret som hindringer for grænseoverskridende investeringer. Som bebudet i handlingsplanen for kapitalmarkedsunionen fra 2020 vil Kommissionen arbejde hen imod målrettet harmonisering eller konvergens mellem centrale aspekter af materiel konkursret som f.eks. udløsningsmekanismer for indledning af insolvensbehandling, rangordning af fordringer, anfægtelsessøgsmål, identifikation og opsporing af aktiver, der tilhører insolvensboet, og værdiansættelse af aktiver. Kommissionen vil bl.a. også bygge videre på resultaterne af en tidligere sammenlignende undersøgelse af materiel konkursret i EU i 2016, hvor der blev konstateret store forskelle i de nationale insolvensregler og rejst spørgsmål, som EU-lovgiveren bør tage op til overvejelse³⁷, og Kommissionen vil arbejde sammen med en gruppe af uafhængige eksperter. Der blev i november 2020 offentliggjort en indledende konsekvensanalyse³⁸, der vil blive fulgt op af en offentlig høring, og en ekspertgruppe vil også udføre teknisk arbejde.

5. HÅNDTERING AF MISLIGHOLDTE LÅN EFTER COVID-19-PANDEMIEN I HENHOLD TIL EU'S BANKKRISESTYRINGS- OG STATSSTØTTEREGLER

5.1. Forebyggende offentlige støtteforanstaltninger i forbindelse med covid-19

Selv om EU's banksektor generelt befinder sig i en meget sundere position end i 2008, og flere politiske foranstaltninger begrænser de potentielle konsekvenser af covid-19 for sektoren, varierer både omfanget af de nationale politiske reaktioner på

³⁶ I henhold til artikel 34, stk. 2, kan medlemsstater, der har særlige vanskeligheder med at gennemføre dette direktiv, opnå en forlængelse på et år efter gennemførelsesperioden. Medlemsstaterne underretter senest den 17. januar 2021 Kommissionen om behovet for at gøre brug af denne mulighed (nogle medlemsstater har allerede anmodet om en sådan forlængelse).

³⁷ Findes på: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/insolvency_study_2016_final_en.pdf

³⁸ Jf. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12592-Enhancing-the-convergence-of-insolvency-laws->.

pandemiens konsekvenser og alvoren af disse konsekvenser fra en økonomisk sektor til en anden. Foreliggende analyser viser således, at EU's banksektor samlet set er modstandsdygtig over for stress, der er en konsekvens af pandemien^{39 40}, men også, at nogle banker kan blive nødt til at træffe foranstaltninger, hvis situationen forværres⁴¹.

Myndighederne kan derfor være nødt til at gribe ind for at undgå hindringer for den økonomiske genopretning efter covid. Markedsbaserede løsninger bør fortsat være det første og primære værktøj til håndtering af misligholdte lån, og den strategi, som fastlægges i denne meddelelse, har til formål at gøre det lettere at anvende disse løsninger og udnytte deres fulde potentiale. Hvis der er tegn på, at pandemiens virkninger kan skabe vanskeligheder for bankerne og give anledning til bekymring for den finansielle stabilitet, som overstiger de tilgængelige markedsbaserede løsningers kapacitet, giver Unionens bankkrisestyrings-⁴² og statsstøtteregele⁴³ mulighed for, at der under sådanne ekstraordinære omstændigheder kan ydes forebyggende offentlig støtte for at muliggøre fortsat långivning til realøkonomien, støtte genopretningen og afbøde krisens sociale konsekvenser.

Som Kommissionen anerkendte i sin meddelelse fra marts 2020⁴⁴, spiller bankerne en vigtig rolle med hensyn til at håndtere virkningerne af covid-19-krisen ved at opretholde kreditstrømmen til økonomien. Støtte til banksektoren har til formål at tilskynde til fortsat finansiering af den økonomiske aktivitet i EU. Mange medlemsstater har i deres politiske løsninger til støtte for realøkonomien indirekte beskyttet bankerne mod potentielle kredittab (ved hjælp af moratorier, garantier osv.). Direkte forebyggende offentlig støtte fra medlemsstaterne til banker, som ellers ville have været sunde uden covid-19-chokket, vil på samme måde have til formål at minimere de endelige omkostninger for skatteyderne og de mulige konsekvenser for realøkonomien. Anvendelsen af Unionens bankkrisestyrings- og statsstøtteregele vil samtidig sikre, at støtten forbliver målrettet og begrænset og ikke fører til redning af banker, der allerede havde rentabilitetsproblemer før covid-19-krisen. For institutter, der er nødlidende eller forventeligt nødlidende, indeholder Unionens krisestyringsramme et sæt værktøjer, herunder bail-in i forbindelse med afvikling.

Forebyggende foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne til støtte for likviditet eller kapital, kan antage forskellige former som alternative eller supplerende løsninger. Kapitalstøtten kan tage form af en direkte kapitaltilførsel, men kan også ydes gennem andre former for foranstaltninger, der kan bidrage til at bevare udlånskanalen. Kommissionen har i sin plan vedrørende et porteføljeadministrationselskab allerede bekræftet muligheden for navnlig at anvende forebyggende foranstaltninger til at finansiere overførslen af misligholdte lån til et porteføljeadministrationselskab, forudsat at sådanne

³⁹ EBA thematic note EBA/REP/2020/17.

⁴⁰ ECB's COVID-19 vulnerability analysis (ECB's analyse af sårbarhed i forbindelse med covid-19) (findes ikke på dansk), <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200728~7df9502348.en.html>

⁴¹ ECB's COVID-19 vulnerability analysis.

⁴² Direktiv 2014/59/EU om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 190) og forordning (EU) nr. 806/2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond (EUT L 225 af 30.7.2014, s. 1).

⁴³ De rammebestemmelser, der er fastsat ved artikel 107, 108 og 109 i TEUF og ved forordninger og alle EU-retsakter, herunder retningslinjer og meddelelser, der er udstedt eller vedtaget i medfør af artikel 108, stk. 4, eller artikel 109 i TEUF.

⁴⁴ "Meddelelse fra Kommissionen – Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud" (2020/C 91 I/01) med senere ændringer.

transaktioner har samme formål som kapitaltilførsler og opfylder de samme betingelser, sådan som det er tilfældet med beskyttelsesordninger for aktiver, dvs. offentlige garantier for en portefølje af aktiver på en banks balance. Det er derfor muligt også at gennemføre beskyttelsesordninger for aktiver som forebyggende foranstaltninger, jf. direktivet om genopretning og afvikling af banker⁴⁵, under hensyntagen til de relevante sikkerhedsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre overholdelse af de gældende retlige krav, som præciseret i planen vedrørende et porteføljeadministrationselskab.

5.2. Anvendelse af forebyggende foranstaltninger i henhold til direktivet om genopretning og afvikling af banker og statsstøttere reglerne

Unionens krisestyringsramme indeholder et sæt værktøjer for institutter, der er nødlidende eller forventeligt nødlidende, herunder aktionærernes og kreditorernes bail-in i forbindelse med afvikling. Dette gælder som hovedregel for alle banker, der har behov for ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige for at bevare deres levedygtighed, likviditet eller solvens. Det erkendes imidlertid i direktivet om genopretning og afvikling, at der kan forekomme ekstraordinære situationer, hvor behovet for ekstraordinær finansiel støtte fra det offentlige ikke udløser en erklæring om, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende. Undtagelserne er anført i artikel 32, stk. 4, litra d), nr. i) -iii), i direktivet om genopretning og afvikling. Tilførsel af kapitalgrundlag i eller køb af kapitalinstrumenter fra et solvent institut til håndtering af kapitalmangel, der er fastslået i stresstests, gennemgangen af aktivernes kvalitet eller tilsvarende aktiviteter udløser ikke automatisk en erklæring om, at et institut er nødlidende eller forventeligt nødlidende, hvis instituttet midlertidigt afhjælper en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi og bevarer den finansielle stabilitet.

Foranstaltningen må kun indrømmes solvente banker. Betingelsen om solvens skal vurderes af den kompetente myndighed og være opfyldt på det tidspunkt, hvor foranstaltningen indrømmes.

Kommissionen finder, at undtagelsen i artikel 32, stk. 4, litra d), nr. iii), i direktivet om genopretning og afvikling kan anvendes under covid-19-krisen. Denne undtagelse kan finde anvendelse på banker, der er økonomisk levedygtige, men som kan blive påvirket af en begivenhed, der berører hele systemet, som f.eks. en krise på EU- eller medlemsstatsniveau. Denne bestemmelse skal gøre det muligt for medlemsstaterne at give institutterne en midlertidig kapitalbuffer til at håndtere alvorlige ugunstige forhold med henblik på at øge tilliden til banksektoren og styrke den finansielle stabilitet. Kommissionen erkendte allerede i sine midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for realøkonomien⁴⁶, at covid-19-krisen er en alvorlig forstyrrelse i økonomien, som kan falde ind under bankmeddelelsen fra 2013⁴⁷. Foranstaltninger, der træffes for at afhjælpe en sådan alvorlig forstyrrelse i økonomien, kan falde ind under undtagelsen i direktivet om genopretning og afvikling.

⁴⁵ Direktiv 2014/59/EU om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 190).

⁴⁶ "Meddelelse fra Kommissionen – Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud" (2020/C 91 I/01) med senere ændringer.

⁴⁷ Meddelelse fra Kommissionen om statsstøttere reglerne anvendelse fra den 1. august 2013 på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen (EUT C 216 af 30.7.2013, s. 1).

Støttebeløbet fastsættes på grundlag af en stresstest eller en tilsvarende test. I henhold til artikel 32, stk. 4, litra d), i direktivet om genopretning og afvikling skal foranstaltningen være begrænset til solvente institutter og være betinget af endelig godkendelse i henhold til Unionens statsstøtteregler, i overensstemmelse med Kommissionens faste praksis. Det er op til de myndigheder, der gennemfører stresstesten eller en tilsvarende test, at fastlægge den metode, der skal anvendes. Stresstestens eller den tilsvarende tests gyldighedsperiode er i princippet 1 år. Kommissionen går generelt ud fra den antagelse, at institutternes regnskaber er korrekte. Kommissionen kan dog fra sag til sag anmode den kompetente myndighed om at foretage yderligere kontrol på det tidspunkt, hvor statsstøtten tildeles, for at bekræfte fraværet af skjulte sandsynlige eller opståede tab (f.eks. i forbindelse med fejlklassificeringer eller utilstrækkelige hensættelser til lån på skæringsdatoen for stresstesten)⁴⁸. For så vidt angår bankunionen foretog ECB en sårbarhedsanalyse allerede i juli 2020. Resultaterne af sådanne analyser kan danne udgangspunkt for vurderingen af kapitalmangel, der fører til støtteforanstaltninger i henhold til artikel 32, stk. 4, litra d), nr. iii), i direktivet om genopretning og afvikling⁴⁹. De samme overvejelser gør sig gældende for stresstests, som f.eks. den EU-dækkende stresstest i 2021, eller tests, som de nationale kompetente myndigheder eller ECB måtte gennemføre efter den samme eller en lignende metode⁵⁰.

Set ud fra et statsstøttesynspunkt betragtes offentlige garantier for en portefølje af aktiver på en banks balance og overførsler af misligholdte lån til et offentligt støttet porteføljeadministrationselskab som foranstaltninger for værdiforringede aktiver, som er omfattet af Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til banker⁵¹. For at være forenelig med de gældende statsstøtteregler må den pris, som misligholdte lån overføres til, som hovedregel bl.a. ikke overstige den reelle økonomiske værdi, som bør afspejle den bagvedliggende langsigtede økonomiske værdi af aktiverne baseret på underliggende cashflows og længere tidsperioder⁵², hvilket skal vurderes af uafhængige eksperter.

Kommissionen vil overveje, om der eventuelt kan anvendes en forenklet metode til fastsættelse af den reelle økonomiske værdi. Der vil i den forbindelse blive taget hensyn til styrkelsen af kapital- og tabsabsorberingskravene, bankernes regnskabsstandarder og tilsynsmyndighedernes vurdering af deres hensættelsespolitik.

⁴⁸ Der er ikke krav om fradrag for tab, der bogføres mellem skæringsdatoen for den tilsvarende test og datoen for foranstaltningen, hvis det med rimelighed kan konkluderes, at regnskaberne er korrekte, og at der ikke er skjulte sandsynlige eller opståede tab, instituttet er solvent, og det med rimelighed kan antages, at de sandsynlige eller opståede tab er blevet fuldt ud absorberet af private midler, uden at dette indebærer en overskridelse af solvenstærskelværdien. Hvis den kompetente myndighed identificerer skjulte sandsynlige eller opståede tab som følge af fejlklassificeringer eller utilstrækkelige hensættelser på skæringsdatoen for stresstesten eller en tilsvarende test, bør disse dog fratrækkes beløbet til forebyggende rekapitalisering.

⁴⁹ Sårbarhedsanalysen er ikke det samme som en stresstest eller en gennemgang af aktivernes kvalitet, men kan betragtes som en tilsvarende test.

⁵⁰ Med henblik på at definere scenarierne vil der i forbindelse med en ny stresstest eller tilsvarende test skulle tages hensyn til omstændighederne på det tidspunkt, hvor den gennemføres.

⁵¹ Som fastsat i meddelelsen om værdiforringede aktiver: Meddelelse fra Kommissionen om behandlingen af værdiforringede aktiver i Fællesskabets banksektor (EUT C 72 af 26.3.2009, s. 1).

⁵² Jf. stk. 40 i meddelelsen om værdiforringede aktiver.

6. KONKLUSIONER

Afhængigt af, hvordan og hvor hurtigt økonomien genoprettes og støtteforanstaltningerne til virksomheder og husholdninger udfases, kan kvaliteten af bankernes aktiver — og dermed deres udlånskapacitet — forværres som følge af covid-19-krisen. Historien har vist, at det er bedst at håndtere misligholdte lån tidligt og med resolute tiltag, samtidig med at der sikres en robust forbrugerbeskyttelse, for at gøre det muligt for banksektoren at spille sin rolle med hensyn til at støtte den økonomiske genopretning.

Med udgangspunkt i de foranstaltninger, som Rådet fremlagde i 2017, er der behov for yderligere strukturelle foranstaltninger for at håndtere en eventuel akkumulering af misligholdte lån på mellemlang sigt. I denne meddelelse fremlægges en strategi for hele Unionen, der skal foregribe en fremtidig ophobning af misligholdte lån på bankernes balancer og samtidig sikre en høj grad af forbrugerbeskyttelse. Strategien lægger vægt på at reducere risici (dvs. ved at håndtere misligholdte lån tidligt og dermed undgå en eventuel ny ophobning på bankernes balancer i fremtiden) og dermed sikre, at bankerne er i stand til at støtte den økonomiske genopretning. Denne nye tilgang bygger på de foranstaltninger, der blev godkendt af finansministrene i 2017, og fuldfører nogle af de elementer, som endnu ikke er blevet gennemført. Disse foranstaltninger vil danne grundlag for yderligere foranstaltninger. Alle disse foranstaltninger vil være af supplerende karakter og have større virkning, når de gennemføres samlet.

Kommissionen er klar til at yde støtte til medlemsstaterne gennem instrumentet for teknisk støtte på bl.a. følgende områder: i) udvikling af nationale strategier for misligholdte lån, ii) styrkelse af tilsynsmyndighedernes kapacitet til at håndtere misligholdte låns stigende omfang, iii) etablering af et nationalt porteføljeadministrationsselskab i overensstemmelse med planen vedrørende et porteføljeadministrationsselskab og bedste praksis, iv) udvikling og forbedring af den tilsynsmæssige dataforvaltningsstruktur og fortsat innovation inden for SupTech og v) styrkelse af rammerne for gældsinddrivelse, insolvens og gældsomlægning.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne til at sikre, at strategien for håndtering af misligholdte lån gennemføres på EU-plan og nationalt plan på en koordineret måde. Kommissionen opfordrer til hurtig vedtagelse af de foranstaltninger, der allerede er fremlagt. Dette omfatter forslaget til direktiv om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse. Kommissionen opfordrer også til konstruktiv støtte gennemførelsen af de foranstaltninger, der er beskrevet i denne meddelelse, og medlemsstaterne til at indtage en proaktiv tilgang til afhjælpning af eventuelle mangler i de nationale rammer. Dette vil hjælpe bankerne med at forberede sig til at håndtere en eventuel stigning i misligholdte lån så effektivt som muligt.

Mens strukturpolitiske foranstaltninger træffes for økonomien som helhed, giver Unionens bankkrisestyrings- og statsstøtteregele værktøjerne til at håndtere særlige vanskeligheder, der kan opstå i banksektoren som følge af covid-19. Forebyggende rekapitaliseringsforanstaltninger vil navnlig kunne anvendes på levedygtige banker for at imødegå de mulige konsekvenser af covid-19 og gøre det muligt for banksektoren fortsat at være en del af løsningen på krisen.