



En strategi för hantering av nödlidande lån i spåren av covid-19-pandemin

2020/21:FPM73

Finansdepartementet

2021-01-20

Dokumentbeteckning

COM(2020) 822

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank - Tackling non-performing loans in the aftermath of the COVID-19 pandemic

Sammanfattning

Covid-19-pandemin har fått stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin i EU:s medlemsstater. Det finns en risk att den ekonomiska krisen spiller över på banksektorn och att andelen nödlidande lån i den europeiska banksektorn kommer att öka kraftigt. För att säkerställa att bankerna kan fortsätta att finansiera den ekonomiska återhämtningen har kommissionen tagit fram en strategi för att hantera nödlidande lån. Den har som mål att fortsätta utvecklingen av andrahandsmarknader för nödlidande lån på ett för gäldenärer säkert sätt, att fortsätta reformerna av EU:s insolvens- och skuldindrivningsregelverk, att stödja samarbete på EU-nivå mellan nationella tillgångsförvaltningsföretag, samt att tydliggöra förutsättningarna för eventuella förebyggande stödåtgärder i förhållande till bl.a. EU:s statsstödsregler.

Regeringen välkomnar kommissionens strategi. Fokus bör vara på att förebygga att nödlidande lån uppstår. Om lån blir nödlidande så ska dessa i första hand hanteras av den privata sektorn på ett sätt som värnar den finansiella stabiliteten, konsumentskyddet och de offentliga finanserna.

1.1 Ärendets bakgrund

Nödlidande lån är lån där låntagaren har slutat att betala de överenskomna räntorna eller amorteringarna. Till följd av den finansiella och ekonomiska krisen som tog sin början 2008–2009 har banksektorerna i flera av EU:s medlemsstater, framför allt i Syd- och Östeuropa, under en längre tid haft problem med en hög andel nödlidande lån vilket har bidragit till en långsammare ekonomisk återhämtning.

I juli 2017 antog Ekofinrådet slutsatser om en handlingsplan för att minska den höga andelen nödlidande lån i EU och förebygga uppkomsten av sådana lån framöver. Handlingsplanen inkluderade ett flertal åtgärder på fyra områden: i) tillsyn, ii) strukturreformer av regelverk för insolvens och skuldindrivning, iii) andrahandsmarknader för nödlidande lån, och iv) främjande av omstrukturering av banksystemet. Utifrån handlingsplanen lade kommissionen i mars 2018 fram ett paket av åtgärder. En av paketets delar var ett förslag om att införa en säkerhetsspärr, s.k. backstop, i kapitaltäckningsregelverket, med syfte att förebygga höga andelar av nödlidande lån i banker (se faktrapromemoria 2017/18:FPM68). Förslaget antogs i april 2019. En annan del av paketet rör förslaget till direktiv om hantering eller köp av krediter och om ianspråktagande av säkerheter (se faktrapromemoria 2017/18:FPM69). Kommissionen presenterade även ett dokument med principer för etablering av tillgångsförvaltningsbolag (se faktrapromemoria 2017/18:FPM68).

Rådet och kommissionen har regelbundet följt upp handlingsplanen och utvecklingen av andelen nödlidande lån i EU. De senaste åren har det skett en tydlig minskning av andelen nödlidande lån i det europeiska banksystemet, även om nivåerna skiljer sig åt bland medlemsstaterna. Nivån av nödlidande lån i den svenska banksektorn är enligt kommissionen bland den lägsta i EU. Minskningen kan till viss del tillskrivas de åtgärder som vidtagits, men den gynnsamma ekonomiska utvecklingen de senaste åren har spelat en stor roll.

Den ekonomiska krisen orsakad av utbrottet av covid-19 har dock lett till att den nedåtgående trenden har brutits, och kommissionen konstaterar att det nu är viktigt att hantera en möjlig ökning av nödlidande lån i europeiska banker. Med anledning av covid-19-utbrottet presenterade kommissionen den 24 juli 2020 ett förslag till ändringar i EU:s tillsynsförordning och EU:s förordning om värdepapperisering för att anpassa regelverket till värdepapperiseringar av nödlidande lån och på så sätt underlätta för banker att överlåta dessa (se faktrapromemoria 2019/20:FPM68). Europaparlamentet och rådet nådde en överenskommelse om förslaget i december 2020.

Kommissionen menar att det behövs fler åtgärder för att hantera nödlidande lån och säkerställa att bankerna kan fortsätta att finansiera den ekonomiska

1.2 Förslagets innehåll

Genom att upprätthålla sin utlåning till hushåll och företag bidrar banker till att mildra de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-krisen. Kommissionens strategi syftar till att säkerställa att hushåll och företag i EU fortsatt har tillgång till den finansiering de behöver. Strategin bygger vidare på handlingsplanen från 2017 för att förebygga en ökning av nödlidande lån liknande den som den ekonomiska och finansiella krisen som tog sin början 2008–2009 resulterade i. En lärdom från den krisen är att så tidigt som möjligt hantera en uppbyggnad av nödlidande lån på bankers balansräkningar. Att tidigt identifiera och göra avsättningar för att täcka en eventuell framtida förlust för nödlidande lån kommer fortsatt vara viktigt.

Strategin innehåller åtgärder inom fyra områden:

1. Fortsatt utveckling av andrahandsmarknader för nödlidande lån,
2. Reform av EU:s insolvens-, skuldindrivnings- och skuldomstruktureringsregelverk,
3. Praktiskt stöd till etablerande av och samarbete på EU-nivå mellan nationella tillgångsförvaltningsföretag,
4. Förebyggande statliga stödåtgärder.

Kommissionen betonar vikten av ett starkt konsumentskydd, i synnerhet för sårbara låntagare, vid hanteringen av nödlidande lån. För att säkerställa att den föreslagna strategin genomförs på ett effektivt sätt avser kommissionen tillsätta en rådgivande panel med representanter för branschaktörer och konsumentorganisationer.

Nedan redogörs för några av de åtgärder som kommissionen presenterat inom respektive område.

1.2.1 Utveckling av andrahandsmarknader för nödlidande lån

Om en bank har höga nivåer med nödlidande lån minskar förmågan att bevilja nya lån. För att frigöra kapital för ny utlåning kan en bank som har en

stor andel nödlidande lån på sin balansräkning välja att sälja dessa på den s.k. andrahandsmarknaden.

2020/21:FPM73

Kommissionen lyfter i det här sammanhanget fram vikten av att Europaparlamentet och rådet når en överenskommelse om förslaget till direktiv om hantering eller köp av krediter och om ianspråktagande av säkerheter (se faktapromemoria 2017/18:FPM69).

För att öka transparensen på marknaden, och därmed bidra till mer korrekt prissättning och en effektivare marknad, föreslår kommissionen åtgärder som syftar till att förbättra kvaliteten och jämförbarheten för data över nödlidande lån. Vidare föreslår kommissionen att inrätta en elektronisk hub med data om försäljningar av nödlidande lån på EU-nivå.

Kommissionen avser även ta fram vägledning till säljare av nödlidande lån, för att underlätta försäljningsprocessen. Slutligen avser kommissionen att, tillsammans med Europeiska bankmyndigheten (Eba), se över riskvikterna i kapitaltäckningsregelverket för banker som köper nödlidande lån för att dessa inte ska vara högre än för den bank som säljer samma lån.

1.2.2 Tillgångsförvaltningsföretag

Tillgångsförvaltningsföretag, s.k. bad banks, har ofta varit ett viktigt verktyg i hanteringen av finansiella kriser. Syftet med ett tillgångsförvaltningsföretag är att separera problemtillgångar såsom nödlidande lån från en bank för att påskynda återhämtningen i banker med stora finansiella problem. Som en del av 2017 års handlingsplan publicerade kommissionen 2018 principer för etablering av tillgångsförvaltningsföretag, i syfte att bidra med praktiskt stöd till medlemsstater som avser att upprätta ett centraliserat tillgångsförvaltningsföretag på nationell nivå. Med den nya strategin lyfter kommissionen på nytt fram dessa principer. De framhåller även att upprättandet av ett frivilligt nätverk av nationella tillgångsförvaltningsföretag inom EU skulle kunna stödja erfarenhetsutbyte och bidra till skalfördelar avseende informationsinhämtning.

1.2.3 Regelverken för insolvens, skuldindrivning och skuldstrukturering

Kommissionen bygger till stor del vidare på de åtgärder som relaterade till insolvensförfaranden i 2017 års handlingsplan.

Som en del av handlingsplanen genomfördes en studie som jämförde medlemsstaternas olika insolvenssystem. Kommissionen öppnar för att mer regelbundet uppdatera denna studie, för att bättre kunna bedöma hur effektiva olika nationella insolvenssystem är. Här hänvisar kommissionen även till det arbete som görs vad gäller insolvenssystem för företag som inte är banker, inom ramen för kapitalmarknadsunionen (se faktapromemoria 2020/21:FPM12).

Kommissionen betonar särskilt vikten av att Europaparlamentet och rådet når en överenskommelse om direktivet om hantering eller köp av krediter och om ianspråktagande av säkerheter (se faktrapromemoria 2017/18:FPM69) och att medlemsstaterna införlivar direktivet om ramverk för förebyggande rekonstruktion, om skuldavskrivning och näringsförbud och om åtgärder för att göra förfaranden rörande rekonstruktion, insolvens och skuldavskrivning effektivare samt om ändring av direktiv (EU) 2017/1132 i nationell rätt.

Slutligen nämns också de möjligheter till stöd för reformer för att stärka nationella insolvenssystem som EU:s facilitet för återhämtning och resiliens kan bidra till.

1.2.4 Hantering av nödlidande lån inom ramen för krishanteringsregelverket och statsstödsregelverket

Kommissionen konstaterar att EU:s banksektor i dag är bättre rustad att möta en kris än den var 2008, men att det givet den osäkerhet som omgärdar den ekonomiska återhämtningen kan finnas behov av att se över de verktyg som finns för att hantera problem som kan uppstå i individuella banker. Ett sådant verktyg är möjligheten till förebyggande statligt stöd i EU:s bankkrisregelverk.

Kommissionen lyfter fram de befintliga förutsättningarna i bankkris- och statsstödsregelverket för att ge förebyggande statligt stöd till banker i form av kapitaltillskott eller stöd vid en försäljning av nödlidande lån, samt hur dessa åtgärder ska utformas. Vidare pekar kommissionen specifikt på att om nämnda stödåtgärder ges med anledning av problem kopplade till covid-19-utbrottet är dessa undantagna kravet på bördefördelning mellan aktieägare och borgenärer med efterställda fordringar. Detta i enlighet med kommissionens meddelande om ett tillfälligt regelverk för statsstödsåtgärder för att stödja ekonomin under covid-19-utbrottet (se faktrapromemoria 2019/20:FPM31).

Till sist avser kommissionen se över om det går att förenkla beräkningen av det värde som finns i statsstödsregelverket och som sätter ett tak på hur högt priset på nödlidande lån kan vara vid en försäljning av nödlidande lån och när transaktionen även inbegriper statligt stöd.

Inte aktuellt eftersom detta rör en strategi och inte ett lagförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Innan förslag till direktiv eller förordningar presenteras är det inte möjligt att göra någon bedömning av budgetära konsekvenser. Regeringen anser dock att eventuella merkostnader för berörda myndigheter, statsbudgeten generellt eller EU-budgeten ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens strategi. Fokus bör vara på att förebygga att nödlidande lån uppstår. Om lån blir nödlidande så ska dessa i första hand hanteras av den privata sektorn på ett sätt som värnar den finansiella stabiliteten och konsumentskyddet.

Bankernas kapitalkrav bör reflektera den risk som de exponeras för och beakta de globala standarder som har tagits fram av Baselkommittén för banktillsyn. Om banker i högre utsträckning köper nödlidande lån på andrahandsmarknaden kan detta medföra nya risker för såväl den finansiella stabiliteten som konsumentskyddet och i förlängningen för offentliga medel. Dessa risker bör beaktas i det fortsatta arbetet på EU-nivå.

Regeringen betonar vikten av att värna offentliga finanser och undvika åtgärder som kan leda till ökat risktagande på grund av delade kostnader, s.k. moral hazard, samt att åtgärderna i strategin ska genomföras budgetrestriktivt.

De åtgärder som vidtas ska vara proportionerliga och beakta i synnerhet mindre bankers administrativa börda.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2020/21:FPM73

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Strategin har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt eftersom detta rör en strategi och inte ett lagförslag.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt eftersom detta rör en strategi och inte ett lagförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Strategin väntas behandlas inom ramen för Ekofinrådet och dess förberedande kommittéer.

4.2 Fackuttryck/termer