



Förordning och principer om att minska 2017/18:FPM68 och förebygga uppkomsten av nödlidande lån

Finansdepartementet

2018-04-16

Dokumentbeteckning

KOM(2018) 134

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 (tillsynsförordningen) vad gäller minsta förlusttäckning för

SWD (2018) 73 slutlig

Följedokument till förslaget (konsekvensbedömning)

SWD (2018) 74 slutlig

Följedokument (sammanfattning av konsekvensbedömningen)

SWD (2018) 146 slutlig

Följedokument till förslaget (yttrande över konsekvensbedömningen)

SWD (2018) 72 slutlig

Kommissionens arbetsdokument, principer avseende upprättande av så kallade tillgångsförvaltningsföretag

Sammanfattning

Som ett led i arbetet att stärka den finansiella stabiliteten i EU har kommissionen tagit fram ett paket av åtgärder som ska bidra till att minska andelen nödlidande lån i EU och förebygga att liknande problem uppstår i framtiden.

Paketet innehåller tre delar. För det första föreslår kommissionen att en miniminivå för hur mycket banker och andra institut ska avsätta för att täcka en eventuell framtida förlust för nödlidande lån införs i kapitaltäckningsreglerna. Målet med ändringsförslaget i kapitaltäckningsreglerna är att säkerställa att institut sätter av kapital för framtida förluster i god tid.

Förslaget omfattar alla institut som omfattas av kapitaltäckningsregelverket, vilket i Sverige är banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag.

2017/18:FPM68

Därtill har kommissionen publicerat principer för hur medlemsstater kan upprätta så kallade tillgångsförvaltningsföretag på nationell nivå. Principerna är tänkta att vara ett praktiskt stöd till medlemsstater som avser upprätta tillgångsförvaltningsföretag i syfte att hantera institut med stora mängder nödlidande lån. Principerna är inte bindande.

Till sist innehåller paketet även ett förslag till direktiv om kreditförvaltare, kreditförvärvare och återvinning av säkerhet (se faktabromemoria 2017/18: FPM69).

Regeringen ställer sig positiv till en miniminivå för hur mycket som ska reserveras för nödlidande lån i syfte att stärka det finansiella systemet i EU och för att minska risken att liknande problem med nödlidande lån uppstår i framtiden. Regeringens preliminära bedömning är att förslaget beaktar eventuella negativa effekter och överlag är väl balanserat.

1 Förslaget

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, framförallt i Syd- och Östeuropa, under en längre tid haft problem med en hög andel nödlidande lån.

Den höga andelen nödlidande lån har i sin tur minskat institutens lönsamhet eftersom de inte längre får in de räntor de behöver för att gå med vinst och i vissa fall även lett till förluster och risker för den finansiella stabiliteten. Om ett institut har höga nivåer med nödlidande lån minskar förmågan att bevilja nya lån. Om detta drabbar många institut så hämmar det den ekonomiska tillväxten då exempelvis företag kan få svårt att få finansiering till investeringar. I vissa av de medlemsstater som drabbades särskilt hårt under krisen har bankerna haft svårt att minska andelen nödlidande lån genom att t.ex. skriva av eller sälja lånen. En orsak till detta är att det ofta skulle kräva att bankerna samtidigt fyllde på med mer kapital. Problemen med nödlidande lån har därför fortsatt att tynga bankerna och bidragit till en utdragen lågkonjunktur i vissa medlemsstater.

Mot denna bakgrund antog Ekofinrådet i juni 2017 slutsatser om en handlingsplan för att minska andelen nödlidande lån i EU¹. Handlingsplanen inkluderar åtgärder på fyra områden: i) tillsyn, ii) strukturreformer av regelverk för insolvens och skuldindrivning, iii) utveckling av

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9899-2017-INIT/sv/pdf>

andrahandsmarknader för nödlidande lån, samt iv) främjande av omstrukturering av banksystemet. Uppdraget att utföra åtgärderna ställdes framförallt till kommissionen och de europeiska tillsynsmyndigheterna samt ECB i egenskap av bankunionens centrala tillsynsmyndighet.

Handlingsplanen för nödlidande lån omfattar alla medlemsstater i EU, men har även presenterats som en viktig del av arbetet med att reducera riskerna inom bankunionen.

Den 14 mars 2018 presenterade kommissionen ett paket av åtgärder utifrån handlingsplanen, innehållande tre delar:

1. Ett förslag till direktiv om kreditförvaltare, kreditförvärvare och återvinning av säkerhet,
2. Ett förslag till ändring i kapitaltäckningsregelverket,
3. Principer för etablering av tillgångsförvaltningsföretag, s.k. *bad bank*, som kan användas vid krishanteringen av ett institut som har en stor andel nödlidande lån.

Denna faktagromemoria behandlar de två sistnämnda förslagen. Förslaget till nytt direktiv behandlas i faktagromemoria 2017/18:FPM69.

Sverige har idag inga större problem med höga nivåer av nödlidande lån. Nivån i den svenska banksektorn är enligt kommissionens siffror bland de lägsta i EU.

1.2 Förslagets innehåll

Förslag till ändring i kapitaltäckningsregelverket

Ändringsförslaget innebär omarbetningar och kompletteringar av regelverket om kapitaltäckning, som syftar till att säkerställa att institut sätter av kapital för framtida förluster i god tid.

Ändringsförslaget innebär att det i kapitaltäckningsregelverket införs dels en definition av nödlidande exponeringar, dels en säkerhets spärr (*eng. backstop*) som innebär att institutet ska göra ett avdrag från sin kapitalbas om den inte lever upp till den miniminivå för hur mycket som bör avsättas för ett visst nödlidande lån som anges i förordningen. Miniminivån för hur mycket som ska reserveras ökar med tiden som gått sedan låntagaren slutade att betala på lånet och är högre för lån som inte är säkerställda jämfört med de där instituten har en säkerhet. Förslaget omfattar alla institut som omfattas av kapitaltäckningsregelverket, vilket i Sverige är banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag². Förslaget ska gälla nya lån som givits ut efter att förslaget publicerats.

² Kommissionen publicerade i december 2017 ett förslag om anpassade regler för

Det finns idag redan vissa regler för hur institut ska hantera och göra reserveringar för nödlidande lån. Enligt gällande redovisningsregelverk, IFRS9, ska institut göra reserveringar och nedskrivningar för kreditförluster utifrån en angiven metodik. Enligt kapitaltäckningsregelverket ska tillsynsmyndigheterna bl.a. kontrollera att enskilda institut hanterar risken i de lån de givit på ett adekvat sätt och att de har inrättat lämpliga strategier, styrningsstrukturer och processer. För det fall ett institut inte uppfyller kapitaltäckningsregelverkets krav kan tillsynsmyndigheten kräva att institutet vidtar vissa åtgärder, t.ex. att institutet tillämpar en särskild reserveringspolicy. De åtgärder tillsynsmyndigheterna får vidta måste vara institutspecifika. Förslaget är tänkt som ett komplement till befintliga regler.

Principer för etablering av tillgångsförvaltningsföretag

Tillgångsförvaltningsföretag³, ibland även kallade *bad banks*, har ofta varit ett viktigt verktyg i hanteringen av finansiella kriser. Syftet med ett tillgångsförvaltningsföretag är att separera problemtillgångar så som nödlidande lån från ett institut för att påskynda återhämtningen i institut med stora finansiella problem och därigenom förhindra att problemen sprider sig till det övriga finansiella systemet. Tillgångsförvaltningsföretag kan se ut på många olika sätt. De kan vara antingen helt privat finansierade eller statligt finansierade. Under finanskrisen i Sverige på 90-talet gjorde flera banker betydande kreditförluster, bl.a. Nordbanken och Gotabanken. Nordbankens och Gotabankens nödlidande lån fördes sedermera över till tillgångsförvaltningsföretagen Securum AB respektive Retriva AB som sålde av de tillgångar, främst fastigheter, som bankerna höll som pant för lånen.

Kommissionens principer baseras på erfarenheter från EU:s medlemsstater och syftar till att vara ett praktiskt stöd till medlemsstater som avser att upprätta ett centraliserat tillgångsförvaltningsföretag på nationell nivå.

Principerna täcker tre huvudsakliga områden. För det första beskriver kommissionen vilka grundförutsättningar som bör vara uppfyllda för att ett tillgångsförvaltningsföretag ska vara en lämplig strategi. Här lyfter kommissionen fram vikten av att utforma företaget med hänsyn till eventuella strukturreformer av ekonomin, banksektorn och relevanta legala ramverk som införs samtidigt samt eventuella negativa sidoeffekter för finansiell stabilitet eller de offentliga finanserna.

kapitaltäckning för vissa värdepappersbolag. Enligt detta förslag kommer vissa värdepappersbolag inte längre omfattas av kapitaltäckningsreglerna för banker. Se även 2017/18:FPM43.

³ Kommissionens dokument med principer beskriver företag som ska kunna vara delvis eller helt privat eller statligt ägda. I krishanteringsdirektivet 2014/59/EU används begreppet tillgångsförvaltningsenhet som i svensk rätt motsvaras av begreppet tillgångsförvaltningsbolag, se lag (2015:1016) om resolution. Tillgångsförvaltningsbolag kan enligt lagen om resolution inte vara helt privatägda.

För det andra beskrivs de legala begränsningar som finns i EU-rätten som medlemsstaterna har att förhålla sig till. I de fall ett tillgångsförvaltningsföretag erhåller statsstöd i någon form handlar det om krishanteringsdirektivet och EU:s statsstödsregler som anger vilka villkor som måste vara uppfyllda för att statsstöd ska vara tillåtet.

Till största del avser principerna den praktiska utformningen av tillgångsförvaltningsföretaget, bl.a. vilka typer av tillgångar som bäst lämpar sig för att föras över till ett tillgångsförvaltningsföretag, tröskelvärden för storleken på tillgångarna som förs över och hur dessa bör värderas. Principerna berör även organisatoriska frågor så som på vilket sätt de institut – från vilka de nödlidande lånen härrör – ska vara involverade i uppstartandet av ett tillgångsförvaltningsföretag, vad som är en lämplig kapitalstruktur samt styrningen av tillgångsförvaltningsföretag.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kapitaltäckningsregelverket består främst av bestämmelser i tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet. Förslaget innebär förändringar i tillsynsförordningen. Tillsynsförordningen är direkt tillämplig i Sverige. Det innebär att ändringsförslagen i tillsynsförordningen inte behöver genomföras i svensk lagstiftning.

Kommissionens principer om vad medlemsstaterna kan beakta när man etablerar ett tillgångsförvaltningsföretag är inte rättsligt bindande och behöver inte genomföras i svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I korthet framgår av kommissionens konsekvensanalys att ändringsförslaget i kapitaltäckningsreglerna på lång sikt förväntas stärka den finansiella stabiliteten och minska att problem orsakade av stora mängder nödlidande lån uppstår i framtiden genom att säkerställa att institut sätter av kapital för framtida förluster i god tid. Institutens förmåga att hantera sämre tider förbättras samtidigt som de ges bättre förutsättningar att upprätthålla en stabil utlåning över tid. Förslaget förväntas också leda till större enhetlighet i hanteringen av de nödlidande lånen och förbättra jämförbarheten mellan instituten och olika medlemsstater.

I de fall instituten inte lever upp till de minimikrav som anges i kapitaltäckningsregelverket för hur mycket som bör avsättas för eventuella framtida förluster för ett visst nödlidande lån, ska instituten göra ett avdrag från sin kapitalbas. Enligt kommissionens analys kommer detta emellertid inte att resultera i ökade kapitalkrav totalt sett, men leda till att bankerna sätter av kapital tidigare. Denna effekt kommer dock inte drabba alla institut på samma sätt utan bara de som idag använder sig av en reserveringspolicy som innebär senare eller lägre reserveringar än vad den nya regeln kräver.

En eventuell negativ effekt av miniminivåerna som lyfts fram i kommissionens analys är att de skulle kunna minska incitamenten för instituten att genom sina etablerade processer hjälpa låntagare som har tillfälliga problem att komma över dessa, vilket skulle kunna innebära att kostsamma obeståndsförfaranden, som annars hade kunnat undvikas inleds i något större utsträckning än idag. En annan möjlig negativ effekt är att instituten blir omotiverat restriktiva i sin kreditutgivning, vilket i sin tur skulle kunna försämra finansieringsmöjligheterna för i första hand nystartade företag. Kommissionen menar att dessa risker är små jämfört med förslagets positiva effekter.

Regeringens preliminära bedömning är att förslagets minimikrav ligger inom ramen för vad som kan betraktas som en sund kreditutgivning och delar kommissionens bedömning att de eventuella negativa effekterna bör vara begränsade och små i förhållande till förslagets positiva effekter. Ur svenskt perspektiv bedöms riskerna för en sådan anpassning till regelverket från instituten överlag vara liten. De tekniska detaljerna samt effekterna av den tänkta ikraftträdandetidpunkten måste dock analyseras mer i detalj för att få en fullständig bild av förslagets effekter.

Sammanfattningsvis förväntas ändringsförslagen i regelverket om kapitaltäckning att på sikt förebygga uppbyggnaden av stora mängder nya nödlidande lån. Därmed ska förslaget förstärka institutens motståndskraft och möjliggöra en mer stabil utlåning, särskilt i de medlemsstater där det under finanskrisen visat sig att bankerna inte satt av kapital i tillräcklig god tid och av vilket de fortfarande känner av konsekvenserna.

Förslaget väntas inte påverka nationella budgetar eller EU:s budget. På längre sikt väntar sig kommissionen att förslaget ska kunna leda till effektivare tillsyn. Eventuella implementeringskostnader för tillsynsmyndigheterna bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Till skillnad från förslaget till ändring i kapitaltäckningsregelverket är principer för etablering av tillgångsförvaltningsföretag inte bindande. Då principerna strävar efter att ge ledning till hur befintlig lagstiftning ska tillämpas snarare än att införa nya krav, medför den i sig inte några nytillkomna budgetära konsekvenser för Sverige.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till det fortsatta arbetet med att stärka det finansiella systemet inom unionen och för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. En del i detta är att komma till rätta med problemet med nödlidande lån och att förebygga att liknande problem uppstår i framtiden. De åtgärder som vidtas ska vara proportionerliga och ändamålsenliga.

Regeringen ställer sig positiv till en miniminivå för hur mycket som ska avsättas för nödlidande lån. Det är centralt för finansiell stabilitet att instituten tar höjd för framtida förluster i tid och inte antar en ”vänta och se strategi”. Väl kapitaliserade banker och ett motståndskraftigt finansiellt system är en förutsättning för långsiktig hållbar tillväxt. Förslaget bör också leda till en större enhetlighet i hantering av nödlidande lån och förbättra jämförbarheten mellan instituten och olika medlemsstater. Det är samtidigt viktigt att miniminivåns tekniska utformning beaktar eventuella negativa effekter på bankernas utgivning och hantering av krediter. Regeringens preliminära bedömning är att förslaget överlag är väl balanserat.

Regeringen anser att kommissionens principer för upprättandet av tillgångsförvaltningsföretag är en bra vägledning av viktiga faktorer som kan beaktas när ett sådant företag upprättas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är inte kända.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294, dvs. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen gör bedömningen att ändringsförslagen i tillsynsförordningen står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen.

Regeringen ställer sig som utgångspunkt positiv till att de aktuella kraven på hur mycket institut minst ska reserveras för nödlidande lån i stor utsträckning regleras på EU-nivå.

Regeringen delar kommissionens bedömning att ändringsförslagen står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen. 2017/18:FPM68

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna om förslagen i rådsarbetsgrupp väntas påbörjas under våren 2018. Tidsplanen för Europaparlamentets behandling av förslaget är inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer