

Bryssel den 21 mars 2018
(OR. en)

Interinstitutionellt ärende:
2018/0060 (COD)

7407/18
ADD 2

JAI 246
JUSTCIV 70
EF 86
EJUSTICE 19
ECOFIN 271
DRS 16
COMPET 177
EMPL 121
SOC 161
CODEC 429
IA 73

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	14 mars 2018
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2018) 74 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN Följedokument till Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller minsta förlusttäckning för nödlidande exponeringar

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2018) 74 final.

Bilaga: SWD(2018) 74 final

Bryssel den 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

**Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING
om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller minsta förlusttäckning för
nödlidande exponeringar**

{COM(2018) 134 final} - {SWD(2018) 73 final}

Sammanfattning

Konsekvensbedömning som åtföljer förslaget om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller minsta förlusttäckning för nödlidande exponeringar

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

De rättsliga ramarna för banker har ändrats avsevärt sedan finanskrisen. Reformen som överenskommit inom G20 och i Baselkommittén har genomförts och håller fortfarande på att genomföras över hela världen för att minska riskerna i banksektorn och göra det finansiella systemet stabilare och mer motståndskraftigt. Vissa risker har dock bara åtgärdats lokalt. Bland annat har stora jurisdiktioner (som USA och Japan för att nämna några) vidtagit olika åtgärder för att minska mängden nödlidande lån och förbättra bankernas balansräkningar, till exempel genom att införa eller stärka system för obligatoriska avsättningar eller avskrivningar när det gäller nödlidande lån.

Nödlidande lån och andra nödlidande exponeringar¹ har också byggts upp i delar av EU:s banksektor i efterdyningarna av finanskrisen och efterföljande lågkonjunktur. De stora mängderna nödlidande lån påverkar den finansiella stabiliteten eftersom de försämrar de berörda kreditinstitutens lönsamhet och bärkraft. På grund av minskad bankutlåning påverkas även den ekonomiska tillväxten. För att komma till rätta med problemet med höga volymer av nödlidande lån i EU uppmanade Ekofinrådet i sin handlingsplan för hantering av nödlidande lån i Europa olika institutioner och organ att vidta lämpliga åtgärder.

För att minska risken för nya problem med nödlidande lån i framtiden är ett av de centrala åtgärdsområdena att se till att nödlidande lån snabbt redovisas och ges lämplig täckning för att förhindra anstånd i samband med förluster och förbättra avvecklingen av nödlidande lån. Otillräckliga avsättningar och anstånd utgör stora hinder för omstrukturering av skulder och försäljning av tillgångar eftersom bankerna kan skjuta upp omstrukturering eller skuldsanering för att undvika förluster genom att avvakta ("wait and see"). Sen redovisning av förluster har visat sig bidra till minskad utlåning eftersom det sätter ännu större press på bankerna att öka avsättningarna i svåra tider (dvs. när förlusterna faktiskt inträffar och de lagstadgade kapitalkraven blir mest tvingande). Sådana konjunkturförstärkande avsättningar leder till konjunkturförstärkande bankutlåning och större svängningar i konjunkturcykeln (dvs. överhettning som följs av kraftigt fall).

Att komma till rätta med befintliga höga nivåer av nödlidande lån och potentiell framtida ackumulering av sådana lån, är en viktig del av unionens insatser för att ytterligare minska riskerna i banksektorn och göra det möjligt för bankerna att inrikta sig på utlåning till företag och medborgare. I rådet pågår diskussioner som bekräftar att det krävs ytterligare insatser mot nödlidande lån för att fullborda bankunionen, vilket utgör en topprioritering på ledaragendan.

Vad förväntas initiativet leda till?

Denna åtgärd, som är en del av ett åtgärds paket för nödlidande lån i EU, har två övergripande syften som förstärker varandra. För det första syftar åtgärden till att begränsa de risker som höga nivåer av nödlidande exponeringar innebär för den finansiella stabiliteten genom att undvika att nödlidande exponeringar med otillräcklig täckning byggs upp eller ökar alltför mycket i EU:s banksystem. För det andra syftar den till att säkerställa att EU:s banker har tillräcklig täckning för förluster i samband med nödlidande lån, vilket skyddar deras lönsamhet, kapital och finansieringskostnader i tider av stress. Detta är särskilt viktigt i EU där förmedling av finansiering fortfarande till stor del sköts av banker. Tillsammans med djupare och starkare kapitalmarknader tack vare inrättandet av kapitalmarknadsunionen bör detta leda till att stabil och mindre konjunkturförstärkande finansiering kan erbjudas till EU:s hushåll och företag, vilket gynnar investeringar, tillväxt och sysselsättning.

I praktiken uppnås detta genom att minska bankernas möjligheter och incitament till att avvakta ("wait and see") och ge anstånd ("extend and pretend") som är strategier hos bankerna för att försena redovisning av avsättningar för nödlidande lån. Detta uppnås genom denna åtgärd i form av en lagstadgad säkerhetsmekanism som består av i) en skyldighet för bankerna att upp till gemensamma miniminivåer täcka faktiska och förväntade förluster på nyutfärdade lån när sådana lån blir nödlidande (krav på minsta täckning),

¹ Nödlidande exponeringar omfattar nödlidande lån, nödlidande räntebärande värdepapper och nödlidande poster utanför balansräkningen. Nödlidande lån är ett väletablerat begrepp som allmänt används i policysammanhang, och nödlidande exponeringar utgörs till största delen av sådana lån. Begreppen nödlidande exponeringar och nödlidande lån används därför synonymt i detta dokument.

och ii) om kravet på minsta täckning inte uppfylls, ett avdrag motsvarande skillnaden mellan den faktiska täckningen och den minsta täckningen från poster i kärnprimärkapitalet. Kravet på minsta täckning tillämpas fullt ut först efter en viss tid som är olika lång beroende på om lånet är säkrat (av säkerheter eller garantier) eller inte.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

EU:s nuvarande tillsynsregelverk innehåller inte några gemensamma minimikrav med avseende på faktiska eller förväntade förluster på nödlidande lån. Myndigheter som ansvarar för tillsyn av institut i EU har befogenhet att påverka en banks policy för avsättningar och kräva särskilda justeringar av beräkningen av kapitalbasen i enskilda fall (enligt den så kallade andra pelaren i regelverket), men de kan inte föreskriva harmoniserade (minimi-)krav för alla medlemsstater och banker.

Eftersom det saknas gemensamma tillsynsregler för avsättningar för nödlidande lån kan den faktiska förlusttäckningen för nödlidande lån variera mellan olika banker i olika jurisdiktioner, även om lånen har samma underliggande risk. Detta kan göra det svårt att jämföra kapitaltäckningsgrader i olika länder och deras tillförlitlighet kan undergrävas. Banker med samma riskprofil och samma valuta (för banker inom euroområdet) möter då olika finansieringsvillkor beroende på var de är etablerade. Och på låntagarsidan innebär det att två företag med identiska riskprofiler och samma valuta får olika lånevillkor beroende på var de är belägna. Detta skapar ytterligare finansiell fragmentering som står i vägen för att en av de viktigaste fördelarna med den finansiella och monetära unionen uppnås, nämligen diversifiering och fördelning av ekonomiska risker över gränserna.

Åtgärder i form av lagstiftning på EU-nivå sätter en automatisk broms för att nödlidande lån utan tillräcklig förlusttäckning byggs upp i framtiden, och gäller för hela EU. Detta leder till finansiellt sundare banker med högre utlåningsförmåga. Detta skulle bidra till en väl fungerande penningpolitisk transmissionsmekanism och en hållbarare finansiell integrationsprocess i EU. Det skulle också bidra till att fullborda bankunionen genom att alla banker omfattas av samma villkor, genom att onödiga skillnader i deras praxis minskas samt genom att jämförbarheten ökar, marknadsdisciplinen underlättas och marknadsförtroendet främjas. Åtgärder på EU-nivå minskar också risken för spridningseffekter inom unionen. De många interna kopplingarna inom EU:s finansiella system (särskilt inom euroområdet) innebär att spridningseffekter mycket lätt kan uppstå vilket medför stabilitetsrisker som hanteras bättre på EU-nivå.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

I konsekvensbedömningen övervägdes följande alternativ (utöver referensscenariot, dvs. inga åtgärder på EU-nivå):

- Alternativ 1 – krav på fullständig täckning av nödlidande lån med och utan säkerhet i slutet av fastställda tidsperioder utan något krav på täckning dessförinnan.
- Alternativ 2 – gradvis (linjärt eller progressivt) ökande krav på täckning, med början då lånet klassificeras som nödlidande, som leder till fullständig täckning av nödlidande lån med och utan säkerhet i slutet av fastställda tidsperioder.
- Alternativ 3 – för nödlidande lån med säkerhet: tillämpning av nedsättningar beroende på typ av säkerhet (nödlidande lån utan säkerhet behandlas enligt alternativ 1 eller 2).

Efter utvärdering och övervägande av konsekvenserna befanns alternativ 2 vara det bästa (en progressiv ökning mot fullständig täckning), eftersom detta alternativ leder till att syftet uppnås samtidigt som förhållandet mellan kostnader och nytta blir så fördelaktigt som möjligt. Alternativ 2 är välbalanserat eftersom det ger tillräcklig tid för eventuella återvinningar samtidigt som man undviker plötsliga tröskeeffekter vid slutet av tidsperioden.

Vem stöder vilka alternativ?

Alternativ 1 ogillades av de flesta intressenter eftersom full täckning av nödlidande lån krävs endast i slutet av de fastställda tidsperioderna vilket skulle kunna leda till kraftiga tröskeeffekter för bankerna då avdrag görs från deras kapitalbas.

Alternativ 2 (gradvis ökning) stöddes av vissa banker och de flesta av de offentliga aktörerna. Bankerna föredrog en progressiv i stället för en linjär ökning eftersom den senare varianten skulle vara onödigt försiktig under de första åren, då möjligheterna att återvinna lånet eller säkerheten är högre än i slutet av perioden.

Alternativ 3 (nedsättningar) bedömdes av de flesta privata och offentliga aktörer som onödigt komplicerat. De flesta intressenter såg inget mervärde i detta alternativ, eftersom dess komplexitet och ytterligare genomförandekostnader skulle väga tyngre än de små fördelar som det skulle innebära för bankerna i form av högre riskkänslighet.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser
Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)? Alternativ 2 (gradvis ökning) innebär att bankerna måste börja täcka sina nödlidande lån i ett tidigt skede vilket kraftigt minskar både deras förmåga och incitament att avvakta ("wait and see") och ge anstånd ("extend and pretend"). Detta syfte skulle uppnås snabbt i och med att kravet på täckning träder in så fort exponeringen blir nödlidande. Det blir då inte möjligt för bankerna att vänta till periodens slut med att öka sina avsättningar. Den främsta fördelen med detta alternativ är därför att man undviker plötsliga och potentiellt skadliga effekter vid utgången av den fastställda tidsperioden. Alternativ 2 ligger även i linje med andra EU-åtgärder. För tillsynsmyndigheterna skulle det bli färre fall av nya eller fortsatta särskilda åtgärder enligt andra pelaren under de första åren, jämfört med alternativ 1. Detta skulle bidra till effektiv resursanvändning och stödja harmonisering inom EU av behandling av nödlidande exponeringar. Genom alternativet med en progressiv ökning skulle skyddsmekanismen utformas på ett sätt som ligger i linje med en annan åtgärd som kommissionen planerar, nämligen påskyndat förfarande utanför domstol för inanspråktagande av säkerhet. Lägre täckningsnivåer skulle krävas under de första åren när säkerheten mer sannolikt kan tas i anspråk.
Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)? Alternativ 2 skulle jämfört med referensscenariot medföra högre kostnader i form av kapitalkrav och genomförandekostnader för banker som för närvarande inte omfattas av några åtgärder enligt andra pelaren som innebär ökad avsättning för nödlidande lån. Även banker som omfattas av åtgärder enligt andra pelaren skulle få extra kostnader i de fall då dessa åtgärder inte leder till en fullständig hantering av otillräckliga avsättningar för nödlidande lån. Alternativ 2 kan potentiellt bli mer kostsamt än alternativ 1 och 3 på kort sikt eftersom ett eventuellt avdrag skulle gälla redan under det första året efter det att ett lån har klassificerats som nödlidande, och riskkänsligheten skulle vara lägre än i alternativ 3. Men om man väljer en progressiv ökning skulle detta problem minska eftersom beloppet som ska täckas är lägre under de första åren, och bankerna ges tid att återvinna lånet eller ta säkerheten i anspråk i det tidigare skedet.
Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag? Tillämpning av krav på minsta täckning skulle minska bankernas incitament och möjlighet att använda strategier som går ut på att avvakta ("wait and see"). Genom att stärka bankernas balansräkningar genom en effektivare hantering av nödlidande exponeringar vid lämplig tidpunkt, bidrar detta alternativ till stabilare långivning, både när det gäller kvantitet och pris. Särskilt små och medelstora företag borde kunna dra nytta av dessa positiva effekter eftersom de är mer beroende av banklån än större företag som lättare kan få tillgång till finansmarknaderna.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad? Medlemsstaternas budgetar och förvaltningar väntas inte påverkas i någon betydande grad. Åtgärder enligt första pelaren borde minska behovet av åtgärder enligt andra pelaren (där bedömning görs från fall till fall). Därmed kan personalresurser och finansiella resurser användas på ett mer riktat sätt, vilket leder till större effektivitet.
Uppstår andra betydande konsekvenser? På kort sikt skulle kapitalbasen i de banker som inte uppfyller miniminivån för täckning (och som därför skulle vara föremål för gradvisa avdrag) minska jämfört med referensscenariot. Å andra sidan skulle alla banker mätas mot samma måttstock vid varje tidpunkt vilket gör det lättare att jämföra dem med varandra och leder till mer likvärdiga konkurrensvillkor på den inre marknaden. Eftersom täckningskraven ökar progressivt undviker man eventuella tröskeffekter på grund av sent redovisade förluster som kan ha allvarliga följder för bankernas kapital. Säkerhetsmekanismen skulle i själva verket inte öka kapitalkraven för nödlidande exponeringar utan bara omfördela kapitalbehoven för att täcka förluster på nödlidande exponeringar över tiden (utan att öka det sammanlagda beloppet). På lång sikt har detta fördelaktiga effekter för bankerna eftersom säkerhetsmekanismen gör att man undviker att nödlidande exponeringar med otillräckliga avsättningar byggs upp och når ohållbara nivåer. Den bidrar på så sätt till att stärka bankernas motståndskraft i svåra tider och under ekonomisk kris, och även till att sänka deras finansieringskostnader och administrativa kostnader och skydda deras lönsamhet.

Säkerhetsmekanismen skulle i själva verket inte öka kapitalkraven för nödlidande exponeringar utan bara omfördela kapitalbehoven för att täcka förluster på nödlidande exponeringar jämnare över tiden (utan att öka det sammanlagda beloppet).

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Kommissionen kommer att göra en utvärdering 6–8 år efter det att detta initiativ börjar tillämpas (beroende på den slutliga kalibreringen av den period efter vilken en fullständig täckning av nödlidande lån skulle krävas). Syftet med utvärderingen kommer bland annat att vara att bedöma om den varit ett effektivt och ändamålsenligt verktyg för att uppnå de mål som redovisas i denna konsekvensbedömning och för att besluta om eventuella nya åtgärder eller ändringar.