

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 og (EU) 2019/876 for så vidt angår justeringer som reaktion på covid-19-pandemien

(COM(2020) 310 final — 2020/0066 (COD))

(2020/C 311/10)

Hovedordfører: **Giuseppe GUERINI**

Anmodning om udtalelse	Rådet for Den Europæiske Union, 6.5.2020 Europa-Parlamentet, 13.5.2020
Retsgrundlag	Artikel 114 og 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Præsidiets henvisning	30.4.2020
Vedtaget på plenarforsamlingen	10.6.2020
Plenarforsamling nr.	552
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	208/2/5

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bifalder forslaget fra Kommissionen om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 og (EU) 2019/876 for så vidt angår justeringer som reaktion på covid-19-pandemien.

1.2. Eftersom EU står over for en hidtil uset krise, er der behov for en lige så ekstraordinær reaktion. Forslaget må vedtages så hurtigt som muligt, så de midler, der frigøres, kan bruges på den mest effektive måde til håndtering af de hidtidige og fremtidige konsekvenser af covid-19.

1.3. EØSU er enig i beslutningen om at udsætte gennemførelsen af Basel III+-rammen, som blev introduceret af Baselkomitéen for Banktilsyn (BCBS) og godkendt af Kommissionen. Men da denne udsættelse ikke blot må være en bekræftelse af de hidtil gældende bestemmelser, forekommer forslaget om at revidere direktiverne og forordningerne rimeligt.

1.4. EØSU mener endvidere, at det, inden gennemførelsesprocessen går i gang igen, er yderst vigtigt af hensyn til justeringen af den europæiske regulering at foretage en omhyggelig vurdering af de ændringer, som de økonomiske og finansielle institutioner vil skulle foretage i denne svære periode. Der kan opstå behov for nye konsekvensanalyser.

1.5. Ligeledes er EØSU bekymret over, at det realistisk set kan være umuligt at overholde andre lovbestemte tidsfrister i denne fase i lyset af de driftsmæssige udfordringer, som banker (og myndigheder) står over for. Dette er helt klart tilfældet med de regler for renterisikoen på poster uden for handelsbeholdningen, som skal anvendes fra juni 2021, selv om gennemførelsesforordningerne endnu ikke foreligger. Det gælder også NSFR (som skal anvendes fra juni 2021).

1.6. Derfor kunne det være hensigtsmæssigt at udsætte CRR II/CRD V-delen såvel som EBA-retningslinjerne for optagelse og overvågning af lån samt retningslinjerne for den nye definition af misligholdelse i en rimelig periode. Eller man kunne, som det er tilfældet for NSFR, fastlægge en indfasningsperiode på tre år (lig den for LCR) og bevare lovgivernes oprindelige hensigt om fra vedtagelsen at give bankerne et år til gennemførelsen af de nye bestemmelser.

1.7. Lignende overvejelser bør gælde for overholdelse af de forpligtelser, der blev indført med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/879 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/877 om kreditinstitutters og investeringselskabers tabsabsorberings- og rekapitaliseringskapacitet. I betragtning af at kreditvirksomhed er under pres og af de krav, tilsynsmyndighederne selv stiller om at anvende kapitalreserver for at undgå kreditstramninger, vil det være hensigtsmæssigt at revidere og efterfølgende udsætte tidsfristerne for opfyldelsen af de bindende MREL-mål i ovennævnte direktiv og forordning.

1.8. EØSU bifalder Kommissionens forslag om en tilpasning af overgangsbestemmelserne, der gør det muligt for kreditinstitutter at afhjælpe virkningen på deres egenkapital af hensættelser og justeringer for kreditrisiko i henhold til IFRS 9. EØSU ser imidlertid kun forslaget som et første skridt hen imod målet om at afbøde recessionens virkninger, og mener ikke, at det er effektivt og tilstrækkeligt til at opretholde lige vilkår for europæiske formidlere. Derfor mener udvalget, at forslaget kan suppleres af følgende foranstaltninger:

- Udvidelse af den »nye« dynamiske komponent med referencedato 1. januar 2020 til også at omfatte lån, der misligholdes fra og med 1. januar 2020 (eller anden efterfølgende dato, som anses for hensigtsmæssig og i overensstemmelse med pandemien begyndelse).
- Ikke at erstatte skalafaktoren med en enkelt risikovægtning på 100 %, som anvendes for finansiering til detailkunder. Med en sådan foranstaltning anerkendes det ikke, at der er forskellige grader af risiko forbundet med de kategorier af låntagere, der er typiske for forretningsbanker i almindelighed og i særdeleshed for lokale banker. Her tænkes der specifikt på familier og SMV'er. I forhold til kapitalkrav er der for eksponeringer forbundet med denne kategori af låntagere en særlig tilsynsmæssig behandling. Erstattes skalafaktoren med en enkelt risikovægtning på 100 %, vil det desuden medføre betydelige, hvis ikke helt uoverstigelige, vanskeligheder for banker, der anvender standardmetoden og benytter sig af protokolprocessen til rapporteringsformål. Som et alternativ til den af Kommissionen foreslåede bestemmelse kunne det som en foranstaltning, der udgør en reel operationel forenkling, overvejes at gribe ind i forhold til den forbundne beskatning og behandle den som nævnt i stk. 7, litra a), i stedet for at slette litra b).
- Forlængelsen af indfasningsperioden også for den statiske komponent med referencedato den 1. januar 2018 med indførelse af det nye IFRS9-regnskabsprincip, hvorefter bankerne er forpligtede til at være særligt opmærksomme på virkningerne i forbindelse med den første anvendelse (FTA), har konsekvenser for, hvordan misligholdte lån, der i dag udgør den største andel af beløbet FTA-reserven, værdiansættes i »salgssceneriet«.

1.9. EØSU finder en udvidelse af den gældende behandling af misligholdte eksponeringer, der er garanteret eller sikret af officielle eksportkreditagenturer, til at omfatte misligholdte eksponeringer, der opstår som følge af covid-19-pandemien, og som er omfattet af de forskellige garantiordninger, som medlemsstaterne har indført, hensigtsmæssig. Hvis formålet med denne ændring imidlertid er at opnå anerkendelse af, at offentlige garantier har den samme risikobegrænsende virkning som dem, der ydes af eksportkreditagenturer, bør tidsfristerne også tilpasses. Hvis målet er at opnå en fuldstændig tilpasning i behandlingen af disse garantier, bør den af Kommissionen foreslåede grænse på syv år for anvendelsen af denne behandling ændres.

1.10. I betragtning af at der må gøres alt for at tilskynde bankerne til at understøtte realøkonomien bedre, støtter EØSU forslaget om at fremskynde anvendelsesdatoerne for nogle af de mest korrekte justeringer af kapitalabsorberingen, der er omhandlet i CRR, men som endnu ikke finder anvendelse, nemlig bestemmelserne om visse lån med sikkerhed i pensioner eller løn, støttefaktoren for små og mellemstore virksomheder og den nye støttefaktor for infrastrukturfinansiering.

1.11. Eftersom investeringer i infrastruktur i den næste periode vil få stor betydning, mener EØSU, at de komplekse og byrdefulde kriterier vedrørende projekter i artikel 501a i CRR bør forenkles, så projekterne lettere kan anerkendes med henblik på anvendelsen af den fastlagte tilsynsmæssige præferencebehandling (eksempelvis ved at fjerne kravene i stk. 1, litra b), d), g), i), og l), og stk. 2, litra a)).

1.12. I den bredere sammenhæng, hvori revisionen af EU's flerårige budget indgår, får den nye genopretningsstrategi, der blev fremlagt af Kommissionen den 28. maj med #NextGenerationEu, og som omfatter helt ekstraordinære foranstaltninger som reaktion på den krise, der er udløst af pandemien, helt afgørende betydning. Strategien skal supplere investeringsplanen for den europæiske grønne pagt, der blev færdiggjort i første kvartal af 2020 til at understøtte omstillingen til en bæredygtig europæisk økonomi.

1.13. Hvad støttefaktorer i CRR angår, mener EØSU, at det er nødvendigt at indføre en grøn og social støttefaktor, der gør det muligt at reducere kapitalabsorberingen ved bankfinansiering til virksomheder inden for den sociale økonomi, og til de virksomheder, der reelt deltager i programmer, som fremmer en bæredygtig og inklusiv udvikling.

1.14. Med henvisning til den lovgivningsmæssige ramme for misligholdte lån er det værd at bemærke, at covid-19 uundgåeligt vil påvirke NPL-markedet på mange måder. På den baggrund og med tanke på at den aktuelle krise uundgåeligt vil påvirke markedet og bremse procedurerne for overdragelse, anbefaler EØSU en midlertidig ændring af Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/630 for så vidt angår krav til minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer.

1.15. Det er ekstremt vigtigt at etablere private markeder for misligholdte lån med så mange deltagere og købere som muligt for at undgå enhver form for formueoverførsel fra banksektoren til fondssektoren (som ikke er underlagt de samme regler), fra de lokale, nationale og europæiske økonomier til operatører med retligt og skattemæssigt hjemsted andre steder.

1.16. EØSU mener, at der midlertidigt bør indføres et såkaldt »forsigtighedsfilter«, som allerede findes i Basel II-rammen, med henblik på at fjerne ikke realiserede gevinster og tab fra balancen. En af virkningerne af pandemien er således en markant stigning i volatiliteten for værdipapirer, der traditionelt er mindre følsomme. Under sådanne markedsforhold og i betragtning af at bankerne understøtter en betydelig del af den offentlige gæld, er det for at øge stabiliteten af den lovpligtige kapital nødvendigt at mindske volatilitetsvirkningerne på andre værdipapirer end dem, som hører til handelsbeholdningen.

1.17. I tillæg til Kommissionens forslag bør niveauramme 1 som følge af markedsrisikoen og i overensstemmelse med de retningslinjer, som ECB udstedte den 16. april, ændres med henblik på at fjerne de nuværende forbindelser mellem volatilitet og bankers kapitalabsorbering (multiplikationsfaktor for VaR). Dette er nødvendigt, fordi markedet på grund af covid-19 allerede har vist en høj grad af volatilitet med en deraf følgende markant stigning i institutionernes kapitalabsorbering.

2. Generelle bemærkninger

2.1. De alvorlige konsekvenser, der bliver en følge af covid-19-pandemien, kræver indførelse af hasteforanstaltninger til støtte for den europæiske økonomi og genoptagelse af den økonomiske aktivitet i medlemsstaterne. I denne sammenhæng er det yderst vigtigt at undgå, at recessionen i mangel af tilstrækkelige lovgivningsmæssig beskyttelsesforanstaltninger reducerer den allerede truede diversitet i EU's banksektor yderligere. Helt konkret mener vi, at det er vigtigt at beskytte og styrke den særlige rolle, som lokale og regionale banker spiller — især dem med meget bred deltagelse, hvilket er typisk for andelsbanker.

2.2. Kommissionen fremlagde den 28. april 2020 en bankpakke for at gøre det lettere for bankerne at yde finansiering til virksomheder og husholdninger med henblik på at afbøde covid-19's betydelige økonomiske effekt. Bankpakken bekræfter de nylige erklæringer om anvendelse af fleksibilitet i regnskabs- og tilsynsregler som fastlagt i internationale standarder og af de europæiske sektormyndigheder samt nogle af forslagene til ændring af EU's bankregler. Disse ændringer bør vedtages hurtigt med henblik på at forbedre banksystemets evne til at yde lån og absorbere tab under covid-19-pandemien og samtidig bevare overensstemmelsen med tilsynsreguleringen.

2.3. EØSU bifalder de første foranstaltninger, der er blevet vedtaget, og de første retningslinjer fra de europæiske sektormyndigheder, nemlig EBA, ESMA og BCE/SSM. Disse beslutninger og retningslinjer, der sigter mod at sikre større fleksibilitet inden for den nuværende lovgivningsmæssige ramme, går i den rigtige retning for at tackle den første fase af krisen. EØSU er enig i Kommissionens meddelelse, der sigter mod at sikre ensartet fortolkning og anvendelse af de foranstaltninger, der er vedtaget af de forskellige aktører i det europæiske tilsynssystem. Ensartet fortolkning og anvendelse sikrer mere effektive foranstaltninger.

2.4. EØSU mener imidlertid ikke, at de foreslåede foranstaltninger er tilstrækkelige til at kunne afværge den recession, der forventes i kølvandet af pandemien. Covid-19 er en ekstraordinær krise med betydelige økonomiske og sociale følger. Alle EU-institutionerne bør reagere for at reducere indvirkningen på realøkonomien, også gennem modige valg, som bryder med sædvanlig praksis.

2.5. På dette område bemærker EØSU, at der er lagt særlig vægt på anvendelsen af foranstaltninger som betalingshenstand og moratorium, og hvordan de påvirker den potentielle omklassificering af debitorer i henhold til banktilsynsreglerne og IFRS-regnskabsstandarderne, og på behandlingen af offentlige garantier og misligholdte lån.

2.6. Til afhjælpning af krisen understreger EØSU, at alle europæiske finansielle institutioner tilbyder forskellige instrumenter med henblik på at støtte den reelle økonomi. Banker tilbyder bl.a. moratorium, betalingshenstand, kontant forskud på arbejdsløshedsunderstøttelse og anden ekstraordinær bistand til kapitalselskaber, midcapselskaber, SMV'er og familier. Denne økonomiske bistand er baseret på nationale dekretter eller på frivillige ordninger.

2.7. I betragtning af den alvorlige og hidtil usete virkning af pandemien understreger EØSU dog, at ovennævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

2.8. På baggrund af ovenstående glæder EØSU sig over forslaget om justeringer som reaktion på covid-19-pandemien, som Kommissionen offentliggjorde den 28. april.

2.9. EØSU er enig i, at det ud over at gøre fuld brug af den fleksibilitet, der er indbygget i den eksisterende ramme, er nødvendigt at vedtage visse begrænsede ændringer af specifikke aspekter ved CRR for at maksimere kreditinstitutternes evne til at understøtte økonomien og samtidig absorbere tab som følge af covid-19-pandemien, og under alle omstændigheder sikre deres fortsatte modstandsdygtighed. På internationalt plan er man desuden i BCBS blevet enige om en etårig forlængelse af fristen for gennemførelse af de sidste elementer i Basel III-rammen, hvoraf nogle allerede var blevet indarbejdet i CRR, samt en større fleksibilitet med hensyn til IFRS 9's indvirkning på kapitalgrundlaget. Disse ændringer bør afspejles i de eksisterende regler.

2.10. Følgevirkningerne af pandemien kommer til at påvirke NPL-markedet på mange måder. Her kan blot nævnes, at domstolenes aktiviteter har været suspenderet og/eller udsat i flere uger, og inddrivelsesprocedurer for NPL'er er derfor blevet forsinket. Selv udenretslige inddrivelsesprocedurer vil gå langsommere.

2.11. Det betyder, at afhændelsen af misligholdte lån også vil blive påvirket, og pristrykket på NPL'er mindst vil vare i 24 måneder. Dette kan skabe en fordel mere for specialiserede købere af NPL'er, som ikke er banker, idet de ikke er underlagt den europæiske tilsynsregulering, hvilket stiller EU-banker betydeligt ringere og fører til en formueoverførsel fra banksektoren til uregulerede enheder netop på et tidspunkt, hvor vi har brug for, at banker støtter den økonomiske genopretning, og hvor de har annulleret udbyttebetalinger.

2.12. I denne sammenhæng og i betragtning af at den nuværende krise uundgåeligt vil påvirke markedet og gøre procedurerne for afhændelse langsommere, opfordrer EØSU til en midlertidig ændring af backstop-forordningen for NPL'er som nævnt ovenfor.

2.13. Artikel 473a i CRR omhandler overgangsordninger, som gør det muligt for institutter at medregne en del af hensættelsernes virkning, der skyldes indførelsen af værdiforringelsesmodellen for kreditrisiko i henhold til IFRS 9, i deres kernekapital. De indførte bestemmelser gør det for det første muligt delvist at neutralisere virkningen af anvendelsen af værdiforringelsesmodellen på eksponeringer og for det andet at afbøde virkningen af den yderligere stigning i nedskrivninger over tid.

2.14. Med denne bestemmelse rykker målet om at afbøde de yderst alvorlige virkninger af recessionen sig nærmere, men den er ikke tilstrækkelig til at garantere opretholdelse af lige vilkår for europæiske kreditinstitutter. Eftersom en af de største konsekvenser af krisen vil være stigningen i værdiforringelsesniveauerne, bør foranstaltninger for at begrænse krisens virkninger, som udelukkende er rettet mod ikkemisligholdte eksponeringer, udvides til lån, der først blev misligholdt efter pandemiens udbrud i Europa (januar 2020).

2.15. Som allerede understreget vil EU's socioøkonomiske system blive alvorligt belastet af den virkning, som pandemien i de kommende måneder vil have på realøkonomien. Det vil derfor være nødvendigt at nytænke hele den europæiske produktionsstruktur. Udvalget mener derfor, at denne enorme udfordring kan blive en mulighed for at genopbygge en europæisk økonomisk model, der miljømæssigt set er mere bæredygtig og socialt mere inkluderende. I dette scenarie kan og bør de lokale banker, uanset deres retlige form (både kapital- og personselskaber og kooperativer), som

ifølge deres natur er decentrale og findes i alle områder, spille en grundlæggende rolle i fordeling af incitamenter, idet de egner sig perfekt til rollen som værdifordelingskæde fra de centrale institutioner til de mest afsidesliggende områder. Af denne grund bør de lokale og regionale bankers strategiske betydning anerkendes og styrkes.

2.16. Pandemien har på den ene side vist, at de steder, hvor der er en sammenhængende samfundsstruktur og mange socialøkonomiske organisationer, har solidaritet bl.a. i form af sociale virksomheder været en vigtig faktor i modstandsdygtigheden. På den anden side har den vist, at sociale iværksætterorganisationer er af stor betydning for at genoplive et inkluderende og bæredygtigt økonomisk system, der reducerer risikoen for, at hele økonomiske sektorer kollapser. Derfor mener EØSU, at der i CRR må indføres en grøn og social støttefaktor, der gør det muligt at reducere kapitalabsorberingen ved bankfinansiering til virksomheder inden for den sociale økonomi.

2.17. I øvrigt fastsætter artikel 501c i CRR II, at EBA inden udgangen af 2025 skal foretage en dybdegående undersøgelse for at konstatere, om der kan indføres en særlig forsigtighedsbehandling for eksponeringer, der knytter sig til denne type aktiver og aktiviteter.

2.18. EØSU mener, at det vil være nyttigt at indføre denne støttefaktor inden 2025, som kan vise sig at være for sent og fatalt i forhold til at vedtage en støtteforanstaltning, som ellers vil give kreditinstitutter mulighed for at yde flere lån og ressourcer til disse strategiske sektorer, der i øjeblikket er i vanskeligheder.

2.19. Under denne krise har vi set, hvordan sociale virksomheder har kunnet styrke modstandsdygtigheden i de lokalsamfund, hvor de tilbyder deres tjenester. I mange tilfælde har de endda arbejdet side om side med eller er trådt i stedet for offentlige myndigheder, når disse ikke har været i stand til at afhjælpe behovet i det nødvendige omfang. Udvalget foreslår derfor, at det mandat, som lovgiverne har tildelt EBA, forkortes betydeligt, og at arbejdet med at oprette en støttefaktor for bæredygtighed fremskyndes. Det mikroprudentielle perspektiv bør korrigeres i det nødvendige omfang og afbalanceres af et systemisk, makroprudentielt og socialt perspektiv.

2.20. EØSU er enig med Kommissionen i, at hvis datoen for anvendelse af de to støttefaktorer (præferencebehandlingen af visse softwareaktiver og særbehandlingen af visse lån, der er sikret ved pensioner eller løn) fremrykkes til 1. juli 2020, frigøres der egenkapital i institutterne, hvilket vil give dem mulighed for at sætte skub i hårdt tiltrængt långivning under covid-19-pandemien og derefter. En fremrykning af støttefaktorerne⁽¹⁾ for den sociale realøkonomi og den grønne økonomi til 1. januar 2021 vil klart have en positiv virkning.

2.21. De ændringsforslag, som Kommissionen har fremlagt, vil ikke ændre den tilsynsmæssige lovgivningsramme væsentligt, men vil derimod lette den kollektive indsats med henblik på at afbøde virkningen af pandemien og derfor fremme en hurtig genopretning. I denne forbindelse bør det bemærkes, at det vil være hensigtsmæssigt at udsætte de nuværende hensættelseskurver vedrørende misligholdte lån i en periode på 24 måneder for således at imødekomme behovet for at sikre tilstrækkelige finansieringsstrømme, der kan begrænse virkningen af pandemien. Uden dette indgreb vil bankerne stå over for to modstridende sæt af incitamenter i reglerne: På den ene side alle de foranstaltninger, der sigter mod at frigøre bankernes kapital til nye lån eller i det mindste undgå for stort pres på denne kapital (eksempelvis revisionen af overgangsreglerne til IFRS9), og på den anden side de regler, der i sidste ende kan skabe et enormt pres på kapitalen eller afskrække banker fra at yde lån i en stresset økonomi for at undgå negative virkninger på kapitalen. Uden en ændring vil det tilsynsmæssige backstop kunne få afskrækkende virkning i en situation med økonomisk stress og recession. Justeringerne bør gælde misligholdte lån med og uden sikkerhed.

Bruxelles, den 10. juni 2020.

Luca JAHIER

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ Der henvises til artikel 501c: Tilsynsmæssig behandling af eksponeringer vedrørende miljømæssige og/eller sociale mål.