

**Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 575/2013 och (EU) 2019/876 vad gäller anpassningar mot bakgrund av covid-19-pandemin**

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

(2020/C 311/10)

Huvudföredragande: **Giuseppe GUERINI**

Remiss	Europeiska unionens råd, 6.5.2020 Europaparlamentet, 13.5.2020
Rättslig grund	Artiklarna 114 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Presidiets beslut	30.4.2020
Antagande vid plenarsessionen	10.6.2020
Plenarsession nr	552
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	208/2/5

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar kommissionens förslag till ändring av förordningarna (EU) nr 575/2013 och (EU) 2019/876 vad gäller anpassningar mot bakgrund av covid-19-pandemin.

1.2 Eftersom EU står inför en kris utan motstycke krävs det en lika extraordinär reaktion. Förslaget måste antas så snart som möjligt så att de frigjorda medlen kan användas på ett så effektivt sätt som möjligt för att hantera de konsekvenser som covid-19 har och kommer att fortsätta att ha.

1.3 EESK ställer sig bakom Basalkommitténs beslut att skjuta upp genomförandet av Basel III+, som godkänts av kommissionen. Det är dock även viktigt att uppskjutandet inte enbart innebär att det gällande regelverket bekräftas. Därför är förslaget att se över direktiven och förordningarna lämpligt.

1.4 EESK anser också att det, innan genomförandeprocessen inleds på nytt, är ytterst viktigt för en anpassning av det europeiska regleringssystemet att man noggrant bedömer de förändringar som de ekonomiska och finansiella institutionerna kommer att åläggas i dessa svåra tider. Nya konsekvensbedömningar skulle kunna bli nödvändiga.

1.5 På samma sätt är kommittén bekymrad över att det kanske inte är möjligt att iaktta andra regleringstidsfrister vid denna tidpunkt med tanke på de operativa utmaningar som bankerna (och myndigheterna) möter. Detta är uppenbart fallet med den nya ramen för ränterisken i övrig verksamhet (IRRBB). Den skulle börja tillämpas från och med juni 2021, men de berörda genomförandebestämmelserna är ännu inte tillgängliga. Det är också fallet med den stabila nettofinansieringskvoten (NSFR), som skulle börja tillämpas från och med juni 2021.

1.6 Därför kan det vara lämpligt att under en rimlig tid skjuta upp tillämpningen av dessa delar av kapitalkravsförordningen (CRR2) och kapitalkravsdirektivet (CRD5) samt av Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer om utgivning och övervakning av lån och riktlinjer om den nya definitionen av fallissemang. Alternativt skulle man, såsom i fallet med NSFR, kunna föreskriva en infasningsperiod på tre år (som för likviditetstäckningskvoten) och bevara lagstiftarnas ursprungliga avsikt att efter antagandet ge bankerna ett års tid för att tillämpa de nya bestämmelserna.

1.7 Liknande överväganden måste göras när det gäller efterlevnaden av de skyldigheter som införs genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/879 och förordning (EU) 2019/877 om kreditinstituts förlustabsorberings- och rekapitaliseringskapacitet. Med tanke på trycket på kreditverksamheten och de krav som tillsynsmyndigheterna själva ställer på användning av kapitalbuffertar för att undvika en kreditåtstramning, bör man se över och därmed förlänga de tidsfrister som fastställs i ovannämnda direktiv och förordning för att uppnå de obligatoriska målen om minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL).

1.8 EESK ställer sig bakom kommissionens förslag om att justera de övergångsarrangemang som tillåter kreditinstitut att mildra effekterna på deras kapitalbas av avsättningarna och justeringarna för kreditrisken (ECL) enligt IFRS 9. EESK anser dock att förslaget enbart utgör ett första steg mot målet att mildra effekterna av recessionen, men att det varken är ändamålsenligt eller tillräckligt för att upprätthålla lika villkor mellan de europeiska intermediärerna. Kommittén anser därför att förslaget kan kompletteras med följande åtgärder:

- Att utvidga den "nya" dynamiska delen, uppmätt den 1 januari 2020, till att även omfatta lån som blivit nödlidande sedan den 1 januari 2020 (eller ett annat senare datum som anses vara lämpligt och i linje med den dag då pandemin utbröt).
- Att inte ersätta skalfaktorn med en enda vikt på 100 %, såsom görs för finansiering till icke-professionella kunder. Genom en sådan åtgärd skulle man inte erkänna den inneboende skillnaden i risksituationen för de olika kategorier av låntagare som är typiska för de flesta affärsbanker och, i betydligt högre grad, de lokala bankerna. Detta gäller särskilt hushåll samt små och medelstora företag. Exponeringar som är förknippade med denna kategori av låntagare omfattas av en särskild tillsynsbehandling när det gäller kapitalkraven. Att ersätta skalfaktorn med en enda vikt på 100 % skulle dessutom medföra betydande, om inte oöverstigliga, tillämpningskonsekvenser för de banker som tillämpar standardmetoden och använder sig av protokollförfarandet för rapporteringsändamål. Som ett alternativ till den bestämmelse som kommissionen föreslår skulle man, som en åtgärd för effektiv operativ förenkling, kunna överväga en åtgärd som består i att behandla den tillhörande beskattningen enligt punkt 7 a i stället för att stryka led b.
- Att utvidga infasningsperioden till att även omfatta den statiska del som uppmättes den 1 januari 2018 och införa den nya redovisningsprincipen IFRS 9, som ålägger bankerna att ägna särskild uppmärksamhet åt effekterna i samband med FTA (First Time Adoption), får effekter på värderingsmetoderna i ett "försäljningsscenario", också för de nödlidande positionerna, som i dag utgör den största delen av hela beloppet i FTA-reserven.

1.9 EESK anser att det är lämpligt att utvidga den behandling som nu gäller för nödlidande exponeringar (NPE) som garanteras eller försäkras av officiella exportkreditorgan till att även gälla de NPE som uppstår till följd av effekterna av covid-19-pandemin och som täcks av de olika garantiordningar som införts av medlemsstaterna. Om syftet med denna ändring är att erkänna att offentliga garantier har samma riskbegränsande effekt som de som tillhandahålls av exportkreditorgan, bör dock även tidsfristerna anpassas. Om syftet är att uppnå fullständig anpassning av behandlingen av sådana garantier bör den gräns på sju år som kommissionen föreslår för tillämpningen av denna behandling ändras.

1.10 Eftersom allt måste göras för att uppmuntra bankerna att bättre stödja den reala ekonomin, stöder EESK förslaget att flytta tillbaka tillämpningsdatumerna för vissa av de mest lämpliga åtgärder för att kalibrera kapitalabsorptionen som föreskrivs i CRR men som ännu inte är tillämpliga, såsom bestämmelserna om behandlingen av vissa typer av lån med pensioner eller löner som säkerhet eller stödfaktorn för små och medelstora företag eller den nya stödfaktorn för infrastrukturfinansiering.

1.11 Infrastrukturinvesteringar kommer att vara mycket viktiga under nästa period, och EESK anser därför att man bör förenkla de komplexa och betungande kriterier som fastställs i artikel 501a i CRR beträffande dessa projekt i syfte att underlätta deras erkännande med sikte på tillämpningen av de förmånliga tillsynsbehandlingar som föreskrivs (t.ex. genom att stryka kraven i punkt 1 b, d, g, i och l samt punkt 2 a).

1.12 I ett bredare sammanhang, mot bakgrund av översynen av EU:s fleråriga budget, är den nya strategi för återhämtning som kommissionen lade fram den 28 maj av grundläggande betydelse, med planen #NextGenerationEu, som omfattar extraordinära åtgärder som en reaktion på den kris som pandemin medför. Denna strategi bör komplettera investeringsplanen för den gröna given, som lades fram under första kvartalet 2020 till stöd för omställningen till en hållbar europeisk ekonomi.

1.13 När det gäller stödfaktorerna i CRR betonar EESK behovet av att införa en grön och social stödfaktor som gör det möjligt att minska kapitalabsorptionen vid finansiering som banker tillhandahåller företag inom den sociala ekonomin och sådana som verkligen deltar i program för hållbar utveckling för alla.

1.14 När det gäller regelverket för osäkra lån är det värt att notera att covid-19 oundvikligen kommer att påverka marknaden för nödlidande lån på många sätt. I detta sammanhang, och med tanke på att den rådande krisen oundvikligen kommer att påverka marknaden och fördröja överlåtelseförfarandena, efterlyser EESK en tillfällig ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/630 vad gäller minsta förlusttäckning för nödlidande exponeringar.

1.15 Det är oerhört viktigt att skapa privata marknader för nödlidande lån, med så många deltagare och köpare som möjligt, för att undvika överföringar av tillgångar från banksektorn till fondsektorn (som inte omfattas av samma regler) och från de lokala, nationella och europeiska ekonomierna till aktörer med säte och skatterättslig hemvist på annat håll.

1.16 EESK anser att det är nödvändigt att tillfälligt införa den så kallade försiktighetsmarginalen, som redan föreskrivs i Basel II-regelverket, för att avlägsna orealiserade vinster eller förluster från balansräkningen. En av pandemins effekter är nämligen en markant ökning av volatiliteten även hos värdepapper som traditionellt har varit mindre känsliga. Under sådana marknadsförhållanden, och med beaktande av bankernas betydande stöd till den offentliga skulden, bör man för att öka det lagstadgade kapitalets stabilitet minska effekterna av volatiliteten på andra värdepapper än dem som finns i handelslagret.

1.17 Utöver kommissionens förslag och med hänsyn till marknadsrisken, i linje med ECB:s riktlinjer av den 16 april, bör nivå 1-ramen ändras för att avlägsna de nuvarande kopplingarna mellan volatilitet och bankernas kapitalabsorption (VaR-multiplikator). Detta är nödvändigt eftersom marknaden, till följd av covid-19, redan har uppvisat en hög grad av volatilitet, vilket har lett till en betydande ökning av institutens kapitalabsorption.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1 De allvarliga konsekvenser som kommer att följa av den pandemi som orsakats av covid-19 gör det nödvändigt att anta brådskande åtgärder till stöd för den europeiska ekonomin och den ekonomiska verksamhetens återhämtning i unionens medlemsstater. I detta sammanhang är det ytterst viktigt att undvika att recessionen, utan adekvat lagstiftningsskydd, så småningom leder till en ytterligare minskning av den redan äventyrate mångfalden i EU:s banksektor: i synnerhet bör den särskilda roll som spelas av lokala och regionala banker – särskilt dem med ett sådant starkt och brett deltagande som är typiskt för kooperativa banker – skyddas och stärkas.

2.2 Den 28 april 2020 lade kommissionen fram ett paket med bankåtgärder för att underlätta bankernas uppgift att främja finansiering till företag och hushåll i syfte att mildra de betydande ekonomiska konsekvenserna av covid-19. Paketet bekräftar de senaste uttalandena om flexibilitet vad gäller de redovisnings- och tillsynsregler som fastställs i de internationella standarderna och av de europeiska branschmyndigheterna, samt vissa riktade förslag till ändring av EU:s bankregler, som bör antas snabbt i syfte att förbättra banksystemets förmåga att låna ut och absorbera förluster i samband med covid-19-pandemin, samtidigt som samstämmigheten med tillsynsbestämmelserna bibehålls.

2.3 EESK välkomnar de första åtgärder som beslutats och de första vägledningarna från de europeiska branschmyndigheterna, dvs. EBA, Esma och ECB/SSM. Dessa beslut och riktlinjer, som syftar till att skapa större flexibilitet inom det nuvarande regelverket, går i rätt riktning för att hantera den första fasen av denna kris. EESK ställer sig bakom kommissionens meddelande, som syftar till att säkerställa en enhetlig tolkning och tillämpning av de åtgärder som vidtas av de olika aktörer som ingår i det europeiska systemet av tillsynsmyndigheter. En enhetlig tolkning och tillämpning gör åtgärderna mer effektiva.

2.4 EESK anser dock att de föreslagna åtgärderna inte är tillräckliga med hänsyn till den recession som förväntas till följd av pandemin. Covid-19 är en extraordinär kris med stora ekonomiska och sociala konsekvenser. Alla EU-institutioner måste agera för att minska effekterna på den reala ekonomin, bland annat genom djärva beslut som bryter med den hittillsvarande linjen.

2.5 I detta sammanhang noterar EESK att särskild uppmärksamhet har ägnats åt tillämpningen av anståndsåtgärder och moratorier och deras effekter på den potentiella omklassificeringen av gäldenärer enligt tillsynsreglerna och IFRS-redovisningsstandarderna och åt behandlingen av offentliga garantier och nödlidande lån.

2.6 I syfte att hantera krisen betonar EESK att alla europeiska finansinstitut tillhandahåller olika instrument för att stödja den reala ekonomin. Bland annat tillhandahåller bankerna moratorier, anståndsåtgärder, kontantförskott på arbetslöshetsförmåner och annat extraordinärt stöd till aktiebolag, medelstora börsnoterade företag, små och medelstora företag och hushåll. Detta ekonomiska stöd grundas på nationella bestämmelser eller frivilliga system.

2.7 Med tanke på de allvarliga och aldrig tidigare skådade effekterna av pandemin framhäver EESK dock att ovan nämnda åtgärder inte är tillräckliga.

2.8 Mot bakgrund av ovanstående välkomnar EESK det förslag till Anpassningar mot bakgrund av covid-19-pandemin som kommissionen lade fram den 28 april.

2.9 EESK håller med om att det, utöver att fullt ut utnyttja den flexibilitet som medges inom den befintliga ramen, krävs vissa begränsade ändringar av specifika aspekter av CRR för att maximera kreditinstitutens kapacitet att stödja ekonomin och samtidigt absorbera förluster i samband med covid-19-pandemin, och även säkerställa deras fortsatta motståndskraft. På internationell nivå har dessutom Baselkommittén enats om att med ett år skjuta upp genomförandet av de sista delarna av Basel III-regelverket, av vilka vissa delar redan hade införlivats i CRR, samt om större flexibilitet när det gäller IFRS 9:s effekter på kapitalet. Dessa ändringar måste återspeglas i de befintliga reglerna.

2.10 Konsekvenserna av pandemin kommer att påverka marknaden för nödlidande lån på många sätt. Det räcker att tänka på att domstolarnas verksamhet ställts in och/eller skjutits upp under flera veckor och att förfarandena för återkrav av nödlidande lån därför fördröjts. Även utomrättsliga återkravsförfaranden kommer att fördröjas.

2.11 Till följd av detta kommer även förfarandena för avyttring av nödlidande lån att påverkas, och de minskade priserna på nödlidande lån kommer att vara i minst 24 månader. Detta skulle kunna skapa ytterligare en fördel för specialiserade förvärvare av nödlidande lån som inte är banker och som inte omfattas av de europeiska tillsynsbestämmelserna, vilket skulle innebära en betydande nackdel för bankerna i EU och leda till en överföring av tillgångar från banksektorn till oreglerade institut, just vid en tidpunkt då bankerna måste stödja den ekonomiska återhämtningen och även har ställt in utdelningarna.

2.12 I detta sammanhang, och med tanke på att den rådande krisen oundvikligen kommer att påverka marknaden och fördröja avyttringsförfarandena, efterlyser EESK en tillfällig ändring av bestämmelsen om säkerhetsmekanismen för nödlidande lån, såsom beskrivs ovan.

2.13 Artikel 473a i CRR innehåller övergångsarrangemang som gör det möjligt för institut att till sitt primärkapital återföra en del av effekterna av avsättningarna som beror på införandet av nedskrivningsmodellen med förväntade kreditförluster enligt IFRS 9. De bestämmelser som införs gör det möjligt dels att delvis neutralisera effekterna av tillämpningen av den nya nedskrivningsmodellen på exponeringar, dels att mildra effekterna av ytterligare värdeminskningar mellan olika tidpunkter.

2.14 Denna bestämmelse kommer att göra det möjligt att närma sig målet om att begränsa de mycket allvarliga effekterna av recessionen, men den är inte tillräcklig för att säkerställa att lika villkor för de europeiska kreditinstitutens upprätthålls. Eftersom en ökning av värdeminskningarnivåerna kommer att vara en av de främsta konsekvenserna av krisen, bör begränsningen av krisens effekter med avseende enbart på komponenten säkra exponeringar utvidgas till att omfatta lån blivit nödlidande efter utbrottet av pandemin i Europa (januari 2020).

2.15 Såsom redan nämnts kommer EU:s socioekonomiska system att utsättas för stora påfrestningar av de effekter som pandemin kommer att få på den reala ekonomin under de kommande månaderna. Det kommer att bli nödvändigt att i grunden se över Europas produktionsstruktur. Vi anser därför att denna enorma utmaning kan ge tillfälle att bygga upp en miljömässigt mer hållbar och socialt mer inkluderande ekonomisk modell i Europa. I detta scenario kan och bör lokala banker oavsett rättslig form (aktiebolag, personbolag eller kooperativ), eftersom de är decentraliserade till sin natur och har

stor spridning över hela territoriet, spela en grundläggande roll vid fördelningen av incitament, genom att de till fullo kan ta på sig rollen som värdefördelningskedja från de centrala instituten till de mest avlägsna lokala områdena. Därför måste de lokala bankernas strategiska betydelse erkännas och stärkas.

2.16 Pandemin har visat dels att där det finns en sammanhållen social struktur och en betydande förekomst av organisationer inom den sociala ekonomin har det solidariska svaret, bl.a. i form av sociala företag, varit en viktig faktor för motståndskraft, dels att förekomsten av organisationer inom det sociala företagandet kommer att ha stor betydelse för att blåsa nytt liv i ett inkluderande och hållbart ekonomiskt system, och på så sätt avvärja risken för att hela sektorer av ekonomin kollapsar. Därför betonar EESK behovet av att införa en grön och social stödfaktor i CRR som gör det möjligt att minska kapitalabsorptionen vid finansiering som banker tillhandahåller företag inom den sociala ekonomin.

2.17 För övrigt ska EBA i enlighet med artikel 501c i CRR2 senast 2025 genomföra en grundlig undersökning för att bedöma om det är möjligt att motivera en särskild tillsynsbehandling av exponeringar med avseende på sådana tillgångar eller verksamheter.

2.18 EESK anser att man bör införa denna stödfaktor utan att vänta till 2025, vilket skulle kunna vara för sent och ödesdigert, i syfte att anta en stödåtgärd som skulle ge kreditinstituten möjlighet att bevilja mer krediter och resurser till dessa strategiska sektorer som för närvarande har det svårt.

2.19 Under denna fas av krisen har man kunnat iaktta exempel på i vilken utsträckning sociala företag kan säkerställa större motståndskraft i de samhällen som de riktar sina tjänster till, i många fall t.o.m. genom att komplettera eller ersätta offentliga förvaltningar när dessa inte är i stånd att tillgodose behoven överallt. Vi föreslår därför att tidsfristen för det uppdrag som lagstiftarna har gett EBA ska förkortas betydligt och att processen för att ta fram en "hållbarhetsstödfaktor" ska påskyndas. Det mikroprudentiella perspektivet bör i detta fall på lämpligt sätt korrigeras och balanseras med ett systeminriktat, makroprudentiellt och samtidigt socialt perspektiv.

2.20 EESK håller med kommissionen om att man genom att flytta tillbaka tillämpningsdatumet för de två stödfaktorerna, förmånsbehandlingen av vissa programvarutillgångar och förmånsbehandlingen av vissa lån med pensioner eller löner som säkerhet till den 1 juli 2020 skulle frigöra en del av institutens kapitalbas och göra det möjligt för dem att utöka den nödvändiga utlåningen under covid-19-pandemin och i dess efterdyningar. Om man flyttade stödfaktorerna <sup>(1)</sup> för den reala sociala ekonomin och den gröna ekonomin till den 1 januari 2021 skulle detta också helt klart få en positiv effekt..

2.21 Kommissionens föreslagna ändringar kommer inte att förändra tillsynsregelverket i grunden och skulle underlätta de gemensamma insatserna för att mildra effekterna av pandemin och därmed en snabb återhämtning. I detta avseende bör det framhållas att man bör flytta fram avsättningskurvorna för nödlidande lån med 24 månader för att tillgodose behovet av att säkerställa tillräckliga finansieringsströmmar som kan begränsa effekterna av pandemin. Utan denna åtgärd skulle bankerna stå inför två motstridiga incitamentssystem i reglerna: å ena sidan alla de åtgärder som syftar till att frigöra bankernas kapital för ny finansiering eller åtminstone undvika ett alltför stort tryck på detta kapital (t.ex. översynen av övergångsbestämmelserna om IFRS 9), och å andra sidan de bestämmelser som i slutändan kan ge upphov till ett enormt tryck på kapitalet eller åtminstone avhålla bankerna från att bevilja finansiering i en ekonomi som är utsatt för påfrestningar för att undvika negativa följder för kapitalet. Om den inte ändras skulle säkerhetsmekanismen kunna vara en sådan regel, ett negativt incitament i ett scenario med ekonomisk stress och recession. Anpassningen bör gälla nödlidande lån både med och utan säkerhet.

Bryssel den 10 juni 2020.

Luca JAHIER  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*  
ordförande

---

<sup>(1)</sup> Se artikel 501c – Tillsynsbehandling av exponeringar med avseende på miljömässiga och/eller sociala mål.