



Bryssel den 28.4.2020
COM(2020) 169 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**Tolkningsmeddelande från kommissionen om tillämpningen av regelverken för
redovisning och tillsyn för att underlätta bankernas utlåning i EU**

Stöd till företag och hushåll under covid-19-pandemin

Tolkningsmeddelande från kommissionen om tillämpningen av regelverken för redovisning och tillsyn för att underlätta bankernas utlåning i EU

Stöd till företag och hushåll under covid-19-pandemin

1. Inledning och bakgrund

Den allvarliga ekonomiska chock som orsakats av covid-19-pandemin och de exceptionella åtgärderna för att begränsa spridningen har långtgående effekter på både utbuds- och efterfrågesidan i ekonomin. Företagen drabbas av avbrott i leveranskedjorna, tillfälliga nedläggningar och minskad efterfrågan, medan hushållen står inför arbetslöshet och minskade inkomster.

Den mest akuta delen av den ekonomiska nedgången kommer att märkas under de kommande månaderna. Hushåll och solventa företag bör få stöd för att motstå denna avmattning i den ekonomiska verksamheten och den likviditetsbrist som den kommer att orsaka.

1.1. Bankernas roll när det gäller att mildra de ekonomiska effekterna av covid-19-pandemin

Till skillnad från den globala finanskrisen härrör den ekonomiska chock som orsakas av covid-19-utbrottet inte från banksektorn eller det finansiella systemet i dess helhet. Bankerna i EU är i dag mycket mer motståndskraftiga än de var 2008. Kapitalrelationerna och likviditetsbuffertarna har förbättrats avsevärt, och bankernas skuldsättning och beroende av kortfristig finansiering har minskat. De stresstester som samordnas av Europeiska bankmyndigheten (EBA) har visat att EU:s banksektor är tillräckligt motståndskraftig för att stå emot en svår recession i ett brett urval av scenarier. Samtidigt har det finansiella systemet i sin helhet också klarat av de stressade förhållanden som beror på covid-19-krisen.

Bankernas stabilitet i unionen borde göra det möjligt för dem att spela en nyckelroll när det gäller att hantera den ekonomiska chock som beror på covid-19-pandemin och förbereda för en snabb återhämtning, även om de oundvikligen också kommer att påverkas negativt av sina kunders svårigheter och den ökade volatiliteten på finansmarknaderna. Bankerna kan spela denna roll genom att upprätthålla kreditflödet till sina mest drabbade kunder, särskilt små och medelstora företag.

Offentliga myndigheter och organ på unionsnivå, nationell nivå och internationell nivå har vidtagit snabba och beslutsamma åtgärder för att tillhandahålla bankerna de nödvändiga åtgärderna för att effektivt kunna slussa ut medel till företag och hushåll.

- Centralbankerna har intensifierat sitt likviditetsstöd till banker i syfte att främja bankutlåning till dem som drabbats hårdast av covid-19-krisen, och har utvidgat sina

program för köp av tillgångar för att skapa ännu mer gynnsamma finansieringsvillkor för alla sektorer av ekonomin.

- Banktillsynsorgan i EU har tillfälligt tillhandahållit kapital- och likviditetslättnader och operativ hjälp till banker så att de kan fortsätta att fylla sin funktion när det gäller att finansiera den reala ekonomin under dessa försvårade omständigheter¹. På internationell nivå har Baselkommittén för banktillsyn (nedan kallad *Baselkommittén*) även aviserat en senareläggning med ett år av den internationellt överenskomna tidsfristen för att genomföra de slutliga Basel III-standarderna² i syfte att frigöra bankers och tillsynsorgans operativa kapacitet, och har överenskommit att ge bankerna större flexibilitet när det gäller att fasa in tillsynsbehandlingen av redovisningen av förväntade kreditförluster för att begränsa effekterna på deras lagstadgade kapital³.
- Europeiska kommissionen har, som ett led i en samordnad EU-insats för att motverka de ekonomiska effekterna av covid-19-krisen⁴, till fullo utnyttjat den flexibilitet som medges i regelverket för statligt stöd⁵ och stabilitets- och tillväxtpakten⁶ för att göra det möjligt för medlemsstaterna att vidta beslutsamma och samordnade finanspolitiska åtgärder. Till följd av denna flexibilitet har medlemsstaterna kunnat införa lättnader, framför allt i form av statligt understödda lånegarantier eller system för betalningsansånd (moratorium), som ger bankerna incitament att fortsätta utlåningen i den rådande osäkra situationen och mildra det omedelbara finansiella trycket på företag och hushåll.

Dessa omfattande penning- och finanspolitiska åtgärder och regleringsåtgärder ger bankerna de medel och den flexibilitet som krävs för att stödja EU:s ekonomi under covid-19-krisen. Bankerna måste nu använda det kapital och den likviditet som frigjorts för att slussa ut medel till de företag och privathushåll som påverkas direkt av den plötsliga nedgången i ekonomisk aktivitet, inom gränserna för ett stabilitetsmässigt sunt beteende. På så sätt kan omfattningen av skadorna på EU:s ekonomi begränsas och återhämtningen börja tidigare och bli starkare.

¹ Se till exempel de åtgärder som meddelades av ECB den 12 mars, finns på:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200312~43351ac3ac.en.html>.

² Se pressmeddelande *Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19*, 27 mars 2020, finns på: <https://www.bis.org/press/p200327.htm>.

³ Se pressmeddelande *Basel Committee sets out additional measures to alleviate the impact of Covid-19*, 3 april 2020, finns på: <https://www.bis.org/press/p200403.htm>.

⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska investeringsbanken och eurogruppen – Samordnad ekonomisk reaktion på Covid-19-utbrottet, COM(2020) 112 final, 13.3.2020.

⁵ Meddelande från kommissionen – Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, COM(2020) 1863 final, 19.3.2020, ändrat genom COM(2020) 2215 final, 3.4.2020.

⁶ Meddelande från kommissionen till rådet om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, COM(2020) 123 final, 20.3.2020.

Kommissionen erkänner och välkomnar bankernas insatser för att hjälpa hushåll och företag att klara av denna exempellösa kris⁷. Med tanke på krisens omfattning förväntas banksektorn och det finansiella systemet i stort medverka till fullo i att stödja de politiska svarsåtgärderna. De ekonomiska utmaningar som orsakas av covid-19-pandemin kan bara övervinnas genom ett nära samarbete mellan offentliga och privata aktörer. I sin resolution av den 17 april⁸ insisterade Europaparlamentet på en proaktiv roll för banksektorn i denna kris, medan EU:s finansministrar i ett uttalande⁹ som antogs den 16 april uppmanade banksektorn att stödja hushåll och företag som drabbats av covid-19-utbrottet, med målet att säkerställa en fortsatt fungerande ekonomi.

1.2. Flexibilitet i regelverket under covid-19-krisen

Regelverket för banker ger stort spelrum för offentliga och privata initiativ för att främja fortsatt utlåning till kunder som drabbats av covid-19-krisen, samtidigt som en försiktig strategi bibehålls. Kommissionen uppmanar bankerna att till fullo utnyttja den flexibilitet som medges enligt de befintliga redovisnings¹⁰- och tillsynsreglerna¹¹ för att stödja EU:s ekonomi under de exceptionella omständigheter som råder till följd av covid-19-utbrottet. Tillämpningen av enbart lättnader, som syftar till att överbrygga kortsiktiga likviditetsbehov, bör inte automatiskt leda till en hårdare redovisnings- eller tillsynsbehandling om den ekonomiska situationen inte försämras på något annat sätt.

Samtidigt är det väsentligt att bankerna fortsätter att mäta risker på ett korrekt, konsekvent och transparent sätt, eftersom detta är nödvändigt för att övervaka covid-19-krisens effekter på EU:s ekonomi och utgör grunden för en motståndskraftig banksektor. Detta innebär att bankerna måste fortsätta att identifiera situationer där låntagare kan stöta på ekonomiska svårigheter som skulle kunna påverka deras förmåga att återbetala sina lån på längre sikt. Bankerna måste likaså fortsätta att tillämpa sunda kreditgivnings- och kundkännedomsstandarder i enlighet med EU-lagstiftningen.

1.3. Behov av en samordnad reaktion

⁷ Banker och nationella bankföreningar har i synnerhet genomfört anstånd med hyresbetalningar för utsatta familjer, låneamorteringar och leasingkontrakt för företag och konsumentlån för kunder som drabbas av covid-19-pandemin. Bankerna har också gjort ytterligare kreditfaciliteter omedelbart tillgängliga för små och medelstora företag och egenföretagare och tidigarelagt arbetslöshetsförmåner. Bankerna spelar också en central roll vid handläggningen av ansökningar om och vidarebefordran av subventionerade lån som beviljats i samband med covid-19-pandemin. Dessutom har bankerna ökat gränsen för kontaktlösa betalningar, för att underlätta säkra betalningsmetoder för konsumenter och detaljhandlare.

⁸ Europaparlamentets resolution av den 17 april 2020 om en samordnad EU-insats mot covid-19-pandemin och dess konsekvenser (2020/2616(RSP)).

⁹ Uttalande från EU:s finansministrar om fortsatt bankutlåning och om upprätthållande av en väl fungerande försäkringssektor under coronapandemin, 16.4.2020.

¹⁰ Kommissionens förordning (EU) 2016/2067 av den 22 november 2016 om ändring av förordning (EG) nr 1126/2008 om antagande av vissa internationella redovisningsstandarder i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002 vad gäller den internationella finansiella rapporteringsstandarden IFRS 9.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag.

I sitt meddelande om en samordnad ekonomisk reaktion på covid-19-krisen¹² uppmanade kommissionen tillsynsmyndigheter och myndigheter på redovisningsområdet att specificera ytterligare hur flexibiliteten i det befintliga regelverket kan utnyttjas på bästa sätt. EBA¹³, Europeiska centralbanken (ECB)¹⁴, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma)¹⁵ och kommittén för europeiska tillsynsorgan för revisorer (Ceaob)¹⁶ har klargjort hur det stora spelrummet i de nuvarande redovisnings- och tillsynsregelverken innebär att de exceptionella åtgärder som vidtas som ett svar på denna aldrig tidigare skådade situation kan hanteras på ett stabilt och icke-störande sätt. Kommissionen välkomnar också de senaste uttalandena från Baselkommittén¹⁷ och International Accounting Standards Board (IASB)¹⁸.

Det är absolut nödvändigt att alla myndigheter fortsätter att agera på ett samordnat och konsekvent sätt när de specificerar hur den inbyggda flexibiliteten i deras respektive regler ska tillämpas, i syfte att skapa största möjliga klarhet och säkerställa lika villkor på den inre marknaden. Det enhetliga regelverket gäller för alla banker i EU och den chock som orsakas av pandemin bör inte leda till en differentierad tillämpning av reglerna i medlemsstaterna. Exempelvis bör garantier eller moratorium som beviljas i samband med covid-19-pandemin och som har samma egenskaper behandlas på samma sätt av tillsynsorganen i hela unionen. Att se till att flexibiliteten i reglerna tillämpas på ett konsekvent sätt bidrar till att bevara den inre marknads integritet, vilket är nödvändigt för en snabbare återhämtning. Kommissionen uppmanar EBA att utvärdera hur offentliga garantier som beviljas som svar på covid-19-krisen bör behandlas för riskreduceringsändamål och vid behov ge ytterligare vägledning.

Flera av de lättnader som antagits av EU och nationella myndigheter har i praktiken utnyttjat reglernas inbyggda flexibilitet för att maximera bankernas utlåningskapacitet. Tillsynsmyndigheterna har tillåtit bankerna att tillfälligt använda sig av likviditets- och kapitalbuffertar, medan de nationellt utsedda myndigheterna har sänkt flera av de makrotillsynsrelaterade kapitalbuffertkraven, vilket i praktiken frigör en stor mängd kapital från regleringsbegränsningar. Dessa lättnader är välkomna och återspeglar tanken med stabilitetsbuffertar och vikten av att de kan frigöras och användas när de behövs. Bankerna bör använda sig av kapitalbuffertar för att upprätthålla utlåning till den reala ekonomin och marknaderna bör inte stigmatisera användningen av dem under rådande omständigheter.

¹² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska investeringsbanken och eurogruppen – Samordnad ekonomisk reaktion på Covid-19-utbrottet, COM(2020) 112 final, 13.3.2020.

¹³ Se EBA:s uttalande om tillämpningen av tillsynsregelverket avseende fallissemang, anstånd och IFRS 9 mot bakgrund av covid-19-åtgärder, 25 mars 2020.

¹⁴ Se pressmeddelande om att ECB:s banktillsyn ger ytterligare flexibilitet till bankerna som reaktion på coronaviruset, och tillhörande frågor och svar, 20 mars 2020.

¹⁵ Se Esmas uttalande om covid-19-utbrottets effekter för redovisningen av beräkningen av förväntade kreditförluster i enlighet med IFRS 9, 25 mars 2020.

¹⁶ Se Ceaob:s uttalande om framhävande av områden som är av stor betydelse för covid-19-pandemins inverkan på revisioner av finansiella rapporter, 25 mars 2020.

¹⁷ Se Baselkommittén: *Measures to reflect the impact of Covid-19*, 3 april 2020.

¹⁸ Se IASB *Statement on IFRS 9 and Covid-19 - Accounting for expected credit losses applying IFRS 9 Financial Instruments in the light of current uncertainty resulting from the covid-19 pandemic*, 27 mars 2020.

Kommissionen uppmanar ESRB att samordna en EU-omfattande strategi när det gäller användningen av makrotillsynsrelaterade buffertar i kris- och återhämtningsfasen.

För att säkerställa att bankerna kan spela sin huvudroll att stödja EU:s ekonomi under covid-19-krisen bekräftar detta meddelande den flexibilitet som lyfts fram av EBA¹⁹, ECB²⁰, Esma²¹, Ceab²², Baselkommittén²³ och IASB²⁴, så att största möjliga säkerhet skapas i denna fråga vid denna kritiska tidpunkt. I detta meddelande erinras om huvuddragen i de vägledningar som utfärdats av dessa myndigheter, med målet att stärka det kollektiva åtagandet för en konsekvent och samordnad tillämpning av den flexibilitet som är inbyggd i unionens regelverk (avsnitten 2 och 3). I meddelandet betonas vidare den nyckelroll som EU:s banksektor, vid sidan av den offentliga sektorn, förväntas spela när det gäller att begränsa de ekonomiska effekterna av covid-19-krisen och främja en snabb återhämtning efter krisen, och de områden där bankerna uppmanas att agera på ett ansvarsfullt sätt (avsnitt 4) uppmärksammas. Slutligen framhävs i meddelandet behovet av riktade ändringar av specifika aspekter av tillsynsregelverket för att maximera bankernas kapacitet att fortsätta utlåningen till företag och hushåll, samtidigt som man övervakar hur bankerna använder de frigjorda medlen för att bidra till utbudet av bankkrediter (avsnitt 5).

2. Inbyggd flexibilitet i IFRS 9 – Finansiella instrument

På begäran av rådet för finansiell stabilitet (FSB) och G20 införde IASB genom International Financial Reporting Standard (IFRS) 9 ett mer framåtblickande tillvägagångssätt för avsättningar till förlustreserver. IFRS 9 utgör ett svar på en av de lärdomar som drogs av den senaste finanskrisen, då många banker hade alltför små avsättningar till förlustreserver för att kunna absorbera förluster när låntagare ställde in sina betalningar. Farhågor har väckts om att tillämpningen av redovisningen av förväntade kreditförluster enligt IFRS 9 automatiskt skulle leda till en plötslig och betydande ökning av bankernas avsättningar för kreditförluster och att detta i sin tur skulle minska deras kapacitet att låna ut till kunder.

Redovisningen av förväntade kreditförluster enligt IFRS 9 kräver att man använder omdöme och flexibilitet. Såsom anges av IASB förväntas inte banker (och andra företag) att mekaniskt tillämpa sina befintliga metoder för redovisning av förväntade kreditförluster för att fastställa beloppet på avsättningar i en exceptionell situation som covid-19-krisen. Kommissionen väntar sig att bankerna till fullo använder omdöme och flexibilitet inom

¹⁹ Se EBA:s uttalande om tillämpningen av tillsynsregelverket avseende fallisseman, anstånd och IFRS 9 mot bakgrund av covid-19-åtgärder, 25 mars 2020; [EBA:s riktlinjer för tillämpning av lagstadgat respektive icke-lagstadgat moratorium för låneåterbetalningar mot bakgrund av covid-19-krisen, 2 april 2020.](#)

²⁰ Se ECB:s banktillsyn: frågor och svar angående ECB:s tillsynsåtgärder som svar på coronaviruset, 20 mars 2020; ECB:s banktillsyn: skrivelse till betydande institut om tillämpningen av IFRS 9 i samband med covid-19-pandemin, 1 april 2020.

²¹ Se Esma:s uttalande om covid-19-utbrottets effekter för redovisningen av beräkningen av förväntade kreditförluster i enlighet med IFRS 9, 25 mars 2020.

²² Se Ceab:s uttalande om framhävande av områden som är av stor betydelse för covid-19-pandemins inverkan på revisioner av finansiella rapporter, 25 mars 2020.

²³ Se Baselkommittén: *Measures to reflect the impact of Covid-19*, 3 april 2020.

²⁴ Se IASB *Statement on IFRS 9 and Covid-19 - Accounting for expected credit losses applying IFRS 9 Financial Instruments in the light of current uncertainty resulting from the covid-19 pandemic*, 27 mars 2020.

ramen för IFRS 9 för att mildra eventuella obefogade effekter av covid-19-krisen för sina avsättningar för förväntade kreditförluster utan att investerarnas förtroende undergrävs.

Bedömning av en betydande ökning av kreditrisken

Bankernas bedömning av om det skett en betydande ökning av kreditrisken bör baseras på de berörda finansiella tillgångarnas återstående livstid. En plötslig enstaka ökning av sannolikheten för fallissemang (PD) som orsakas av covid-19-krisen och som förväntas vara tillfällig, bör inte leda till någon betydande ökning av sannolikheten för fallissemang under den återstående livstiden. Den bör därför inte rimligen leda till en betydande ökning av kreditrisken jämfört med den förväntade sannolikheten för fallissemang under de kommande tolv månaderna.

Vid bedömningen av om en betydande ökning av kreditrisken har ägt rum bör bankerna ge tillräcklig tyngd åt scenarier som bygger på långsiktigt stabila makroekonomiska utsikter. IFRS 9 använder en referenstidpunkt (balansdagen) för att bedöma om en betydande ökning av kreditrisken har inträffat. Med tanke på covid-19-krisens unika karaktär är det svårt för bankerna att erhålla tillräckligt rimliga och verifierbara uppgifter för att kunna utarbeta tillförlitliga långsiktiga scenarier för fastställande av om en betydande ökning av kreditrisken har ägt rum. I stället för att helt enkelt extrapolera dagens osäkerhet under de kommande åren bör bankerna lägga tillräcklig vikt vid scenarier baserade på långsiktigt stabila makroekonomiska utsikter i enlighet med ECB:s rekommendation²⁵. ECB har i en skrivelse till betydande institut redogjort för hur dessa bör använda ECB:s makroekonomiska prognoser för bedömningen av om en betydande ökning av kreditrisken enligt IFRS 9 har ägt rum och för avsättningar för förväntade kreditförluster²⁶.

Användning av moratorier och fastställande av modifieringar och av en betydande ökning av kreditrisken

Det är osannolikt att tillfälliga lättnader relaterade till covid-19-krisen, såsom icke-lagstadgade eller lagstadgade moratorier, utgör betydande ”modifieringar”²⁷ enligt IFRS 9. Bankerna bör använda en kvantitativ och kvalitativ bedömning och beakta moratoriets särskilda egenskaper för att avgöra om moratorier skulle innebära en ”modifiering” enligt IFRS 9 eller om en modifiering är ”betydande” och därför skulle leda till att lånet tas bort från rapporten över finansiell ställning. Kommissionen instämmer i Esmas uttalande om att det är osannolikt att modifieringarna ska anses som betydande om stödåtgärderna är tillfälliga och relaterade till covid-19-utbrottet och om lånets ekonomiska nettovärde inte påverkas i någon större utsträckning.

Lån bör inte automatiskt anses omfattas av en betydande ökning av kreditrisken enbart på grund av att de blivit föremål för ett icke-lagstadgat eller lagstadgat moratorium. Ett

²⁵ Se pressmeddelande om att ECB:s banktillsyn ger ytterligare flexibilitet till bankerna som reaktion på coronaviruset, och tillhörande frågor och svar, 20 mars 2020.

²⁶ Se ECB:s skrivelse till betydande institut om tillämpningen av IFRS 9 i samband med covid-19-pandemin, 1 april 2020.

²⁷ Enligt definitionen i punkt 5.4.3 i IFRS 9 (bilaga till kommissionens förordning (EU) 2016/2067 av den 22 november 2016).

moratorium innebär ett nytt fastställande av den dag från vilken en låntagares betalningar ska anses vara förfallna²⁸. Moratorier inverkar därför på den motbevisbara presumptionen om att en betydande ökning av kreditrisken inträder efter 30 dagars underlåtenhet att betala och att en låntagares fallissemang inträder efter 90 dagars underlåtenhet att betala. Lån som har avbetalats i tid före covid-19-krisen och som blir föremål för ett tillfälligt icke-lagstadgat eller lagstadgat moratorium skulle dock inte automatiskt leda till betydligt högre avsättningar för förväntade kreditförluster enligt IFRS 9.

De uttalanden som offentliggjordes av EBA och Esma den 25 mars²⁹ klargjorde att stödåtgärder inte automatiskt leder till en betydande ökning av kreditrisken enligt IFRS 9. Dessutom utfärdade IASB den 27 mars ett dokument om tillämpningen av IFRS 9 i samband med covid-19-krisen, som bekräftade den flexibilitet som medges enligt IFRS 9 och uttryckligen hänvisade till ECB:s, EBA:s och Esmas uttalanden³⁰. Kommissionen instämmer med myndigheters olika uttalanden om att det är osannolikt att modifieringarna ska anses som betydande om stödåtgärderna är tillfälliga och relaterade till covid-19-krisen.

Användning av lånegarantier och avsättningar för förväntade kreditförluster enligt IFRS 9

Lånegarantier varken ökar eller minskar risken för fallissemang hos låntagaren, men de minskar kreditförlusterna om låntagaren faktiskt fallerar att betala. Om en regering eller annan enhet lämnar garantier för banklån till låntagare måste bankerna ta hänsyn till dessa lånegarantier vid beräkningen av förväntade kreditförluster. Följaktligen kommer de förväntade kreditförlusterna att bli lägre, eftersom en del av förlusterna kompenseras av garantin.

Bankerna bör ge insiktsfulla upplysningar om fastställandet av förväntade kreditförluster enligt IFRS 9, inklusive information om negativa scenarier. Bankerna bör också i noterna lämna upplysning om specifika redovisningsprinciper som antagits i samband med covid-19-krisen. Sådana upplysningar gör det möjligt för marknadsaktörerna att göra väl underbyggda bedömningar av bankernas kreditriskexponeringar.

Externa revisorer förväntas i sitt revisionsarbete beakta de uttalanden som utfärdats av Baselkommittén, EBA³¹, Esma³², ECB³³ och IASB³⁴ och de uttalanden som anges i detta

²⁸ Se EBA:s riktlinjer för tillämpningen av definitionen av fallissemang, finns på: [https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1597103/004d3356-a9dc-49d1-aab1-3591f4d42cbb/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20default%20definition%20\(EBA-GL-2016-07\).pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1597103/004d3356-a9dc-49d1-aab1-3591f4d42cbb/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20default%20definition%20(EBA-GL-2016-07).pdf).

²⁹ Se <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>; och https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma32-63-951_statement_on_ifrs_9_implications_of_covid-19_related_support_measures.pdf

³⁰ Se <https://cdn.ifrs.org/-/media/feature/supporting-implementation/ifrs-9/ifrs-9-ecl-and-coronavirus.pdf?la=en>

³¹ Se EBA:s uttalande om tillämpningen av tillsynsregelverket avseende fallissemang, anstånd och IFRS 9 mot bakgrund av covid-19-åtgärder, 25 mars 2020; [EBA:s riktlinjer för tillämpning av lagstadgat respektive icke-lagstadgat moratorium för låneåterbetalningar mot bakgrund av covid-19-krisen, 2 april 2020.](#)

³² Se Esmas uttalande om covid-19-utbrottets effekter för redovisningen av beräkningen av förväntade kreditförluster i enlighet med IFRS 9, 25 mars 2020.

³³ Se ECB:s banktillsyn: frågor och svar angående ECB:s tillsynsåtgärder som svar på coronaviruset, 20 mars 2020; ECB:s banktillsyn: skrivelse till betydande institut om tillämpningen av IFRS 9 i samband med covid-19-pandemin, 1 april 2020.

³⁴ Se *IASB Statement on IFRS 9 and Covid-19 - Accounting for expected credit losses applying IFRS 9 Financial Instruments in the light of current uncertainty resulting from the covid-19 pandemic*, 27 mars 2020.

meddelande. Detta innebär att de förväntas överväga bankernas bedömningar och användning av den inbyggda flexibiliteten i IFRS 9 i linje med dessa vägledningar när de utformar sitt revisionsuttalande. Ytterligare effekter av covid-19-krisen när det gäller lagstadgad revision av finansiella rapporter i allmänhet tas upp i Ceaob:s uttalande³⁵.

Övergångsarrangemang i kapitalkravsförordningen

Bankerna uppmantras att tillämpa övergångsarrangemangen för IFRS 9, vilket minskar effekterna av avsättningar för förväntade kreditförluster enligt IFRS 9 på bankernas lagstadgade kapital³⁶. Kapitalkravsförordningen innehåller ett övergångsarrangemang³⁷ som gör det möjligt för banker att till sitt kärnprimärkapital återföra varje ökning av avsättningar som beror på redovisning av förväntade kreditförluster enligt IFRS 9³⁸. Från och med andra kvartalet 2018 använde endast 56 % av bankerna i EU övergångsarrangemangen³⁹. I euroområdet har bara 34 banker under direkt tillsyn av ECB utnyttjat denna möjlighet. Banker som valde att inte använda övergångsarrangemangen för IFRS 9 under 2018 skulle kunna dra tillbaka detta beslut efter ett förhandstillstånd från sin behöriga myndighet.

Behöriga myndigheter bör i vederbörlig mån beakta de rådande exceptionella omständigheterna och i god tid behandla ansökningar från banker om användning av de övergångsarrangemang för IFRS 9 som anges i kapitalkravsförordningen⁴⁰. För att begränsa den volatilitet för lagstadgat kapital som kan uppstå om covid-19-krisen leder till en betydande ökning av förväntade kreditförluster har Baselkommittén enats om ändringar av de befintliga övergångsarrangemangen. Dessa ändringar skulle göra det möjligt att fastställa en ny övergångsperiod på fem år och justera kalibreringen av arrangemangen för att återföra avsättningar till kärnprimärkapitalet. Kommissionen antar i dag ett lagstiftningsförslag för att genomföra dessa ändringar i unionsrätten⁴¹.

3. Inbyggd flexibilitet i tillsynsreglerna för klassificering av nödlidande lån

³⁵ Se Ceaob:s uttalande om framhävande av områden som är av stor betydelse för covid-19-pandemins inverkan på revisioner av finansiella rapporter, 25 mars 2020.

³⁶ ECB rekommenderar att alla banker under dess tillsyn använder övergångsarrangemangen och förklarar sig beredd att i god tid behandla alla ansökningar som lämnas in i detta sammanhang, se frågor och svar angående ECB:s tillsynsåtgärder som svar på coronaviruset, 20 mars 2020.

³⁷ Artikel 473a i kapitalkravsförordningen.

³⁸ Under en femårsperiod (från och med den 1 januari 2018 till och med den 31 december 2022) minskar det belopp som bankerna kan återföra till sitt kärnprimärkapital gradvis. Den potentiella inverkan på kärnprimärkapitalet kan minskas med 70 % 2020, 50 % 2021 och 25 % 2022.

³⁹ Rapport från EBA: *First observations on the impact and implementation of IFRS 9 by EU institutions*, 20 december 2018. Detta antal kan ha ändrats under tiden eftersom bankerna får dra tillbaka sitt ursprungliga beslut om användning av övergångsarrangemangen en gång.

⁴⁰ Se EBA:s rekommendation i dess uttalande av den 25 mars 2020. Den 20 mars 2020 rekommenderade ECB att alla banker under dess tillsyn genomför övergångsarrangemangen och förklarade sig beredd att i god tid behandla alla ansökningar som lämnas in i detta sammanhang.

⁴¹ Se avsnitt 5. Övervakning och uppföljning

Tillsynsreglerna för klassificering av nödlidande lån kan inrymma lättnader som garantier och icke-lagstadgade eller lagstadgade moratorier. EBA⁴² och ECB⁴³ har i detta avseende utfärdat uttalanden och vägledningar i syfte att ge klarhet om hur man på ett konsekvent sätt hanterar aspekter som rör i) klassificering av fallerande lån och ii) identifiering av exponeringar med anstånd.

Användning av garantier och definition av fallissemang

Tillsynsreglerna kräver inte att en bank automatiskt måste betrakta en gäldenär som fallerande när banken gör anspråk på en garanti. Även om det i kapitalkravsförordningen⁴⁴ krävs att man överväger huruvida en gäldenär sannolikt inte kommer att betala utan tillgripande av en garanti, medför det faktum att en garanti tas i anspråk inte i sig att klassificeringen kan betraktas som fallerande⁴⁵. Samtidigt utesluter inte en garanti att en gäldenär klassificeras som fallerande. Oavsett förekomsten av en garanti måste banken bilda sig en uppfattning om huruvida en gäldenär är i stånd att fullgöra sina skyldigheter.

I detta skede av covid-19-krisen har många låntagare tillfälliga problem med att uppfylla sina skyldigheter. Vid bedömningen av en låntagares förmåga att uppfylla sina skyldigheter bör bankerna ta hänsyn till låntagarens långsiktiga utsikter, och särskilt situationer där det är mest troligt att tillfälliga problem kommer att omvandlas till mer långsiktiga svårigheter och så småningom leda till insolvens.

Användning av moratorium och definitioner av anstånd och fallissemang

De lagstadgade och icke-lagstadgade moratorier som införts som svar på covid-19-krisen leder inte automatiskt till att en exponering omklassificeras som en "exponering med anstånd", "presterande exponering" eller "nödlidande exponering med anstånd". Inom ramen för definitionen av anstånd⁴⁶ erbjuder banker vanligtvis särskilda åtgärder (exempelvis ett tillfälligt uppskjutande av betalningar på ett låns kapitalbelopp och/eller räntor) för att hjälpa enskilda låntagare som har eller sannolikt kommer att drabbas av tillfälliga finansiella svårigheter med sina återbetalningsskyldigheter. Om en anståndsåtgärd leder till en minskning av det finansiella åtagandet ("framtvängad omförhandling"), tyder detta på att låntagaren sannolikt inte kommer att uppfylla sina skyldigheter⁴⁷. De lagstadgade och icke-lagstadgade moratorier som införts som svar på covid-19-krisen har emellertid till övervägande del en förebyggande och allmän karaktär. De syftar till att ta itu med systemriskerna och mildra de potentiella riskerna som i framtiden kan uppstå i EU:s bredare ekonomi. De är inte låntagarspecifika, eftersom uppskjutandet av betalningsfristerna fastställs

⁴² Se EBA:s uttalande om tillämpningen av tillsynsregelverket avseende fallissemang, anstånd och IFRS 9 mot bakgrund av covid-19-åtgärder, 25 mars 2020; [EBA:s riktlinjer för tillämpning av lagstadgat respektive icke-lagstadgat moratorium för låneåterbetalningar mot bakgrund av covid-19-krisen, 2 april 2020.](#)

⁴³ Se ECB:s banktillsyn: frågor och svar angående ECB:s tillsynsåtgärder som svar på coronaviruset, 20 mars 2020; ECB:s banktillsyn: skrivelse till betydande institut om tillämpningen av IFRS 9 i samband med covid-19-pandemin, 1 april 2020.

⁴⁴ Artikel 178.1 a i kapitalkravsförordningen.

⁴⁵ Se även de frågor och svar som ECB utfärdade den 20 mars 2020.

⁴⁶ Artikel 47b i kapitalkravsförordningen.

⁴⁷ Artikel 178.3 d i kapitalkravsförordningen.

för samtliga låntagare oavsett enskilda låntagares särskilda ekonomiska omständigheter⁴⁸. Av dessa skäl kan det anses att de inte påverkar klassificeringen av de berörda lånen. Lagstadgade och icke-lagstadgade moratorier bör behandlas på liknande sätt i den mån de har samma syfte och liknande egenskaper.

I EBA:s riktlinjer av den 2 april 2020 om moratorier⁴⁹ fastställs på vilka villkor lagstadgade eller icke-lagstadgade moratorier inte ger upphov till en klassificering som ett anstånd. Om återbetalningen av en fordran skjuts upp på grund av ett moratorium avbryts beräkningen av de dagar då fordran anses vara förfallen till betalning⁵⁰ och alla dröjsmål räknas på grundval av den ändrade betalningsplanen⁵¹. Även om bankerna fortfarande måste bedöma om det är osannolikt att gäldenären kommer att betala från fall till fall, hänvisar denna bedömning till den ändrade betalningsplanen, och om det inte finns några betänkligheter i detta avseende kan exponeringen fortsätta att ha status som presterande.

EBA:s riktlinjer om moratorium klargör dock att bankerna bör fortsätta att på ett riskbaserat sätt tillämpa sin vanliga policy för att bedöma osannolikhet för betalning. Bankerna förväntas tillämpa en riskbaserad metod för att bedöma kreditrisken för gäldenärer som omfattas av ett moratorium. Även i de fall ett moratorium inte klassificeras som anståndsåtgärder måste bankerna noggrant bedöma kreditkvaliteten på de exponeringar som omfattas av dessa åtgärder och identifiera situationer där det inte är sannolikt att gäldenärer kommer att betala, med tanke på definitionen av fallissemang⁵². Detta innebär att bankerna bör ägna särskild uppmärksamhet åt och prioritera bedömningen av de gäldenärer där sannolikheten är som störst att de kommer att drabbas av betalningssvårigheter.

4. Banksektorns roll och ansvar

För att vara ändamålsenliga förutsätter de ekonomiska stöd- och lättnadsåtgärder som antas av offentliga myndigheter effektiva utslussningskanaler och ett fullständigt samarbete från bankernas sida. Bankerna måste därför samarbeta med varandra och med offentliga myndigheter, så att det finns tillräcklig likviditet som säkerställer utlåning i hela unionen. Stödåtgärder från offentliga myndigheter har slussat ut ytterligare likviditet till sektorn och frigjort enskilda bankers likviditetsbuffertar, för att stärka bankernas kapacitet att tjäna den inre marknaden. Bankerna ansvarar för att hålla likviditeten i omlopp och bör även fortsättningsvis uppfylla sin gemensamma skyldighet att upprätthålla utlåning mellan banker.

⁴⁸ Se EBA:s uttalande om tillämpningen av tillsynsregelverket avseende fallissemang, anstånd och IFRS 9 mot bakgrund av covid-19-åtgärder, 25 mars 2020; [EBA:s riktlinjer för tillämpning av lagstadgat respektive icke-lagstadgat moratorium för låneåterbetalningar mot bakgrund av covid-19-krisen, 2 april 2020](#).

⁴⁹ Riktlinjer för tillämpning av lagstadgat respektive icke-lagstadgat moratorium för låneåterbetalningar mot bakgrund av covid-19-krisen, finns på: <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/credit-risk/guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria-loan-repayments-applied-light-covid-19-crisis>.

⁵⁰ Artikel 178.1 b i kapitalkravsförordningen.

⁵¹ Se EBA:s uttalande om tillämpningen av tillsynsregelverket avseende fallissemang, anstånd och IFRS 9 mot bakgrund av covid-19-åtgärder, 25 mars 2020, finns på: <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>.

⁵² Artikel 178.1 a i kapitalkravsförordningen.

Det är därför av avgörande betydelse att bankerna fortsätter att låna ut till hushåll och företag inom hela unionen.

Bankerna bör påskynda den digitala omvandlingen av sin verksamhet och upprätthålla bevakningen av bedrägerier⁵³. I samband med den sociala distansering som de offentliga myndigheterna påbjudit kommer digital bankverksamhet allt mer att tjäna som ett sätt att säkerställa fortsatta banktjänster⁵⁴.

De olika tillsynsåtgärder som tillfälligt befriar banker från vissa kapital- och likviditetskrav och operativa krav skapar bättre förutsättningar för banksektorn att bidra till den kollektiva insatsen och att genom sin viktiga sociala och ekonomiska roll säkerställa utslussningen av offentliga stödåtgärder. Stödåtgärderna är förebyggande till sin natur och syftar till att ta itu med de omedelbara effekterna av covid-19-krisen och svårigheterna att förutse den sannolika återhämtningstakten. Även om bankerna till stor del har rekapitaliserats och är mycket bättre rustade att klara av negativa scenarier än under finanskrisen 2008/2009, måste de ändå förbereda sig på försämrade ekonomiska utsikter, som oundvikligen kommer att öka de risker de står inför och de därmed förknippade kostnaderna. Bankerna måste agera försiktigt för att se till att de bevarar eller stärker sin kapitalbas och implicit sin förmåga att fortsätta sin utlåning.

I den nuvarande undantagssituationen utgör innehållen utdelning en försiktig justering av bankernas utdelningspolicy. Tillsynsorganen har uppmanat bankerna att avstå från utdelningar och aktieåterköp under covid-19-krisen⁵⁵. Det faktum att ett allt större antal banker har beslutat att tillfälligt upphöra med utdelningar är lovvärt och alla banker i unionen uppmanas enträget att avstå från utdelningar och aktieåterköp som ett sätt att belöna aktieägarna under covid-19-krisen. Banksektorn skulle därigenom sända en tydlig signal om att den kollektivt åtar sig att spela sin roll när det gäller att hantera nödsituationen.

Under rådande omständigheter uppmanas bankerna också att inta en försiktig hållning när det gäller rörliga ersättningar. EBA och ordföranden i ECB:s tillsynsnämnd har uppmanat banker att visa återhållsamhet när det gäller bonusar, och ett antal nationella tillsynsorgan har redan vidtagit vissa åtgärder i detta avseende. I nuvarande situation är det av största vikt att alla resurser som är tillgängliga för bankerna, inbegripet de som är avsedda för bonusar, i så stor utsträckning som möjligt mobiliseras för att stärka bankernas stabilitet och utlåningskapacitet, så att de ytterst kan bistå sina kunder. För bankernas del är återhållsamhet i fråga om de bonusar som betalas ut till den verkställande ledningen och andra högavlönade i dessa svåra tider också ett sätt att uttrycka solidaritet med dem som drabbas av covid-19-utbrottet.

5. Övervakning och uppföljning

⁵³ Se EBA:s uttalande om åtgärder för att minska riskerna för ekonomisk brottslighet i samband med covid-19-pandemin, 31 mars 2020.

⁵⁴ Se kommissionens samråd om en ny strategi för digitaliseringen av finanssektorn i Europa.

⁵⁵ Se ECB:s rekommendation av den 27 mars 2020 om utdelningar under covid-19-pandemin och EBA:s uttalande av den 31 mars 2020 om utdelningar, aktieåterköp och rörliga ersättningar. Nationella behöriga myndigheter har också utfärdat liknande uttalanden.

EU har visat sin förmåga att snabbt reagera på krisen. EBA, ECB och nationella behöriga myndigheter har infört lättnader för att frigöra bankernas operativa resurser och gett bankerna vägledning om ett fullständigt utnyttjande av flexibiliteten i regelverket.

Kommissionen välkomnar dessa åtgärder och uppmantrar bankerna att utnyttja denna flexibilitet. Dessa åtgärder har vidtagits med det tydliga målet att stödja bankerna så att de kan spela sin roll i hanteringen av covid-19-krisen. Kommissionen kommer tillsammans med ECB, EBA och nationella myndigheter att övervaka hur bankerna använder denna flexibilitet och det frigjorda kapitalet och bedöma i vilken utsträckning lättnader bidrar till utbudet av bankkrediter. Detta inbegriper övervakning av utlåningsvolymerna samt utlåningsnormer, exempelvis bankernas kriterier för lånegarantier, för att bedöma om den rådande krisen har stramat åt kreditutbudet.

Samtidigt fortsätter kommissionen att bidra till ett internationellt samordnat svar på G20-, G7- och FSB-nivå, inbegripet med internationella standardiseringsorgan, till exempel Baselkommittén, FSB och IASB. Tack vare globala regleringsåtgärder i efterdyningarna av finanskrisen 2008/2009 har det globala banksystemet i dag betydligt högre kapital- och likviditetsnivåer jämfört med när den krisen började. Bankerna har därför en starkare ställning när det gäller att absorbera den chock som den globala hälsokrisen innebär och säkerställa fortsatt finansiering av ekonomin. Eftersom pandemin är global och bankverksamheten ofta sträcker sig utanför de nationella gränserna, måste responsen i form av regelgivning återigen samordnas på global nivå. I detta avseende utfärdade G20 vid sitt ministermöte den 15 april en handlingsplan för ett brett svar på covid-19-krisen och dess ekonomiska effekter, inbegripet åtgärder på området för finansiell reglering och tillsyn. Kommissionens arbete på global nivå innefattar i) att sprida information om de åtgärder som EU vidtar, ii) att bidra till det globala politiska svaret och iii) att underlätta genomförandet av globalt överenskomna åtgärder i EU. Kommissionen välkomnar Baselkommitténs beslut av den 27 mars⁵⁶ respektive den 3 april⁵⁷ att senarelägga genomförandet av de sista delarna av Basel III-reformen med ett år, och att förlänga övergångsarrangemangen för hur redovisning av förväntade kreditförluster ska inverka på det lagstadgade kapitalet. Kommissionen välkomnar vidare FSB:s tillkännagivande av den 2 april⁵⁸ om att omprioritera sitt arbetsprogram för att maximera värdet av dess arbete för att hantera covid-19-pandemin. Kommissionen planerar att skjuta upp antagandet av sitt lagstiftningsförslag om de sista delarna av Basel III-regelverket, men att anta det i tid så att de kvarstående Basel III-standarderna verkligen genomförs i EU senast i januari 2023. I den konsekvensbedömning som åtföljer förslaget kommer kommissionen att beakta hur covid-19-krisen påverkar bankernas finansiella situation.

Reglerings- och tillsynsåtgärder har visat att det inom ramen för unionens regelverk finns stor flexibilitet för att främja fortsatt utlåning till kunder som drabbas av covid-19-krisen. Några omfattande ändringar är inte att rekommendera i denna situation och de

⁵⁶ Se <https://www.bis.org/press/p200327.htm>.

⁵⁷ Se <https://www.bis.org/press/p200403.htm>.

⁵⁸ Se <https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/addressing-financial-stability-risks-of-covid-19/>.

skulle snarare öka bankernas operativa börda, eftersom bankerna skulle behöva anpassa sig till dem. Plötsliga förändringar av EU:s redovisnings- och tillsynsregelverk mitt under en kris kan dessutom urholka allmänhetens förtroende för EU:s banker.

Samtidigt krävs riktade ändringar av specifika aspekter av tillsynsregelverket för att bankerna ska kunna spela sin väsentliga roll när det gäller att stödja människor och ekonomin. Tillsammans med detta tolkningsmeddelande antar kommissionen därför ett lagstiftningsförslag⁵⁹ för att genomföra de ändringar av de nuvarande övergångsarrangemangen för redovisning av förväntade kreditförluster och den senareläggning av det nya kravet på bruttosoliditetsbuffert som lagts fram av Baselkommittén, samt vissa begränsade ändringar av specifika delar av kapitalkravsförordningen för att maximera bankernas kapacitet att absorbera förluster i samband med covid-19-utbrottet och fortsätta utlåningen till företag och hushåll, samtidigt som deras fortsatta motståndskraft säkerställs.

Åtgärder för att hjälpa konsumenter kan också behöva förstärkas, eftersom hushållens minskade disponibla inkomster i samband med förlorade arbetstillfällen eller minskad ekonomisk aktivitet sannolikt kommer att öka överskuldssättningen i EU. Dessa frågor kommer att behandlas i samband med den översyn av konsumentkreditdirektivet (2008/48/EG) och direktivet om hypotekslån (2014/17/EU) som planeras till 2021.

Framöver kommer kommissionen att fortsätta att samarbeta med den europeiska finanssektorn när det gäller dess roll i att ta itu med coronaviruset och dess socioekonomiska effekter och att stödja en hållbar ekonomisk återhämtning. Reaktionen måste vara europeisk och undvika nationell uppsplittring och okoordinerade insatser.

I detta syfte kommer kommissionen att inleda en dialog med den europeiska finanssektorn och andra berörda parter (företrädare för företag och konsumenter) för att på grundval av bästa praxis undersöka idéer om hur sektorn bör delta i insatser för att stödja privatpersoner och företag genom krisperioden och under den efterföljande återhämtningen och, om man ser framåt, underlätta en hållbar ekonomisk återhämtning på grundval av den gröna och den digitala omställningen i samband med den kommande förnyade EU-strategin för hållbar finansiering. För detta ändamål kommer kommissionen att ha ett nära samarbete med alla berörda parter i finanssektorn för att stödja deras roll och engagemang när det gäller att hjälpa europeiska företag och hushåll.

⁵⁹ 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, 28.4.2020.