



Bruxelles, den 14.3.2018  
SWD(2018) 76 final

PART 2/2

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**  
**RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN**

**Udviklingen af sekundære markeder for misligholdte lån ved at fjerne uberettigede  
hindringer for tredjemands kreditservicering og for overførsel af kredit (Del 1/2)**

**og**

**Fremskyndet udenretslig håndhævelse af sikkerhedsstillelse (Del 2/2)**

*Ledsagedokument til*

**Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV**

**om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse**

{COM(2018) 135 final} - {SWD(2018) 75 final}

**DA**

**DA**

## Resumé

Konsekvensanalyse om accelereret udenretslig håndhævelse af sikkerhedsstillelse (AECE) for sikrede lån til virksomheder og iværksættere

### A. Behov for handling

#### Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Høje niveauer af misligholdte lån påvirker den finansielle stabilitet, da de tynger de berørte institutters rentabilitet og levedygtighed og indvirker på den økonomiske vækst ved at reducere bankernes udlån. Som følge heraf har misligholdte lån en negativ indvirkning på bankunionens funktionsmåde og på etableringen af en kapitalmarkedsunion. For at tackle udfordringerne med store andele af misligholdte lån i Europa opfordres forskellige institutioner og agenturer til at træffe passende foranstaltninger i Rådets handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa. Et af de vigtigste politikområder, navnlig med hensyn til at mindske risikoen for problemer med nye misligholdte lån i fremtiden, er at give bankerne mulighed for at inddrive værdien af sikkerhedsstillelsen hurtigt og effektivt, når låntagerne misligholder sikrede lån. Når procedurerne for håndhævelse af sikkerhedsstillelse er langvarige og dyre, sker der i realiteten det, at de mikroøkonomiske fordele ved brugen af sikkerhedsstillelse forringes (bankerne er som udgangspunkt tilbøjelige til at begrænse deres udlån og/eller forhøje udlånsrenterne, og efterfølgende ophober bankerne en stor beholdning af uerholdelige lån, hvor det er vanskeligt at inddrive værdien af sikkerhedsstillelsen). Håndhævelsesprocedurerne i EU er normalt af retslig karakter. Ineffektive retssystemer er imidlertid en udfordring for afviklingen af misligholdte lån i nogle medlemsstater, hovedsagelig på grund af den alt for lange sagsbehandlingstid. Dette skyldes undertiden også ophobningen af sager ved domstolene, hvilket i praksis betyder, at de inddrevne beløb til sikrede kreditorer bliver mindre. Der er ikke adgang til udenretslige mekanismer til håndhævelse af sikkerhedsstillelse som et hurtigere og billigere alternativ til retsprocedurer i alle medlemsstater. De udenretslige procedurer er meget forskelligartede i medlemsstaterne, idet der er store forskelle både med hensyn til tilgang, anvendelsesområde og effektivitet, hvilket indvirker negativt på de lige vilkår for banker og erhvervsdrivende låntagere.

#### Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Dette initiativ, som indgår i en mere omfattende pakke af foranstaltninger, der skal afhjælpe problemet med misligholdte lån, har til formål at: i) sikre, at bankerne i alle medlemsstater har adgang til udenretslige procedurer for håndhævelse af sikkerhedsstillelse, og ii) at styrke effektiviteten af eksisterende nationale mekanismer ved at give sikrede kreditorer adgang til et effektivt redskab til at inddrive større værdier hurtigt, når erhvervsdrivende låntagere misligholder deres lån. Dette vil være til gavn for banker ved at forhindre, at store beholdninger af misligholdte lån hober sig op på deres balancer i fremtiden. Ved at styrke bankernes evne til at inddrive værdier hurtigt og på en ensartet måde på tværs af medlemsstaterne bør dette initiativ give bankerne mulighed for at yde flere lån til virksomheder, navnlig SMV'er. Et minimumssæt af harmoniserede regler for udenretslige procedurer vil sikre lige vilkår for bankerne i alle medlemsstater, herunder udvide adgangen til kredit på tværs af grænserne. Da tredjepartsinvestorer også får adgang til udenretslig håndhævelse i tilfælde af afhændelse af en portefølje af misligholdte lån, vil initiativet endelig have en positiv indvirkning på det sekundære marked for misligholdte lån. Det vil lette prisdannelsen og transaktioner og skabe større likviditet på lånemarkederne for paneuropæiske investorer, som vil være i stand til at operere på samme vilkår i hele EU som følge af stordriftsfordele.

#### Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

Uden et politisk indgreb vil problemet med forskellen mellem medlemsstaterne med hensyn til deres banksystems evne til at håndtere misligholdte lån og dermed sikre bedre adgang til finansiering ikke blive løst, og forskellen kan blive større, og det vil kun være de banker, der opererer i medlemsstater, hvor der er indført hurtige og effektive udenretslige håndhævelsesmekanismer, som vil få adgang til passende redskaber til at afbøde den fremtidige akkumulering af misligholdte lån. I de medlemsstater, hvor disse mekanismer ikke eksisterer eller ikke fungerer ordentligt, er der således en risiko for, at udlån til virksomheder begrænses eller gøres dyrere, hvilket skete under den seneste finansielle krise i nogle medlemsstater. Banker, der opererer på tværs af grænserne, vil fortsat opleve fragmenterede rammer for håndhævelse af sikkerhedsstillelse, og de vil skulle forholde sig til de særlige forhold i forskellige retssystemer, hvilket medfører unødvendige omkostninger og udgør en hindring for långivning på tværs af grænserne i det indre marked. Merværdien ved at handle på EU-plan vil være at sikre mere lige vilkår for både banker og erhvervsdrivende låntagere og at styrke det sekundære marked for misligholdte lån gennem stordriftsfordele. Dette vil være til gavn for hele EU, da det vil begrænse følgevirkningerne, hvor problemer med misligholdte lån i en medlemsstat indvirker

negativt på långivningen og økonomien i andre medlemsstater som følge af den store indbyrdes afhængighed i det finansielle system i EU (og især euroområdet).

## B. Løsninger

### Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

I forbindelse med konsekvensanalysen er følgende løsningsmodeller blevet overvejet (ud over referencescenariet, dvs. ingen EU-indsats):

- Løsningsmodel 1 – ikkelovgivningsmæssig foranstaltning baseret på eksisterende internationale harmoniseringsinitiativer vedrørende procedurer for udenretslig håndhævelse af sikkerhedsstillelse (redskab: henstilling)
- Løsningsmodel 2 – minimumsharmonisering af procedurer for udenretslig håndhævelse af sikkerhedsstillelse (redskab: direktiv)
- Løsning 3 – indførelse af en ny EU-sikkerhedsret med en fuldt harmoniseret procedure for udenretslig håndhævelse (redskab: forordning)

Efter evaluering og vurdering af virkningerne blev løsningsmodel 2 anset for at være mest hensigtsmæssig, da den opfylder politikmålene og samtidig maksimerer cost-benefit-forholdet. Løsningsmodel 2 skaber også den rette balance mellem sikringen af sammenhæng på EU-plan, samtidig med at medlemsstaterne får tilstrækkelig fleksibilitet til at gennemføre de nye regler på en måde, der minimerer indvirkningen på deres nationale privatretlige bestemmelser (civilret, handelsret), bestemmelser om intellektuel ejendomsret og offentligretlige bestemmelser, i betragtning af den tætte sammenhæng med medlemsstaternes privat- og offentligretlige bestemmelser. Som følge heraf anses løsningsmodel 2 for at være den mest hensigtsmæssige af de tre løsningsmodeller.

### Hvem støtter hvilken løsning?

Alle interessenter var imod løsningsmodel 3 (med meget få undtagelser), primært da indførelsen af en ny EU-sikkerhedsret vil være for kompliceret og gribe for meget ind i nationale retssystemer, dvs. civilretten, overdragelse af ejendomsret, krav om offentliggørelse, insolvensbehandling, herunder konkursordningen, og offentligretlige bestemmelser.

Løsningsmodel 2 blev primært støttet af banksektoren, tredjepartsinvestorer og nogle medlemsstater, der kan se fordelene ved at indføre fælles bestemmelser om procedurer for udenretslig håndhævelse i hele EU. En række interessenter gav imidlertid udtryk for visse forbehold med hensyn til samspillet mellem mekanismen og rekonstruktions- og insolvensprocedurer (f.eks. suspension af mekanismen i forbindelse med rekonstruktions- og insolvensprocedurer), hvilket vil gøre mekanismen mindre attraktiv og effektiv. Erhvervssammenslutninger bakkede ligeledes delvis op om løsningsmodellen på grund af den forventede reduktion af låneomkostningerne, navnlig for SMV'er. Erhvervssammenslutninger og en række medlemsstater fremførte, at en ny ramme vil have større merværdi i de medlemsstater, der ikke har et sådant system, eller som har et ineffektivt system. Endelig mente ekspertgruppen, at løsningsmodel 2 var den mindst indgribende model, der samtidig sikrede et passende niveau af harmonisering i EU.

Der var en vis støtte til løsningsmodel 1 fra erhvervssammenslutninger og nogle medlemsstater, da denne model vil gøre det muligt at anvende en målrettet tilgang for at tilskynde medlemsstater uden procedurer for udenretslig håndhævelse til at fastlægge sådanne procedurer, og at undgå forstyrrelser i de medlemsstater, som allerede har indført disse systemer. Der var imidlertid kun få interessenter, som angav denne løsningsmodel som en mulig vej frem.

## C. Den foretrukne løsnings virkninger

### Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Sikkerhedens eller sikkerhedsstillelsens primære funktion er at reducere en långivers risiko for tab i forbindelse med opfyldelse af gældsforpligtelser, dvs. låntagers tilbagebetaling af lånet. Det omfang, i hvilket en lov om sikre transaktioner kan reducere risikoen, afhænger hovedsageligt af retsvirkningen af sikkerhedsstillelsen i henhold til en national lov og værdien af sikkerhedsstillelsen efter håndhævelsen. Løsningsmodel 2 forventes at forbedre effektiviteten af de udenretslige sikkerhedsstillelsesmekanismer i hele EU ved at forbedre begge aspekter og således mindske risikoen for kreditortab. Dette er klart en fordel for

kreditorerne. Inddrivelsesraterne i løsningsmodel 2 forventes således faktisk at stige i gennemsnit i EU til 78 % fra det nuværende anslåede niveau på 68 % (ifølge Verdensbanken – Doing Business-data). I et forenklet fremtidigt recessionsscenario med nye misligholdte lån for et hypotetisk bruttobeløb på 463 mia. EUR ville dette resultere i et højere inddrivelsesbeløb på 8 mia. EUR, dvs. 2,3 % sammenlignet med referencescenariet. En forbedring af effektiviteten af de udenretslige sikkerhedsstillelsesmekanismer i EU ville også indebære en række økonomiske fordele for låntageren, navnlig et større kreditudbud og bedre prisvilkår. Virksomhedernes låneomkostninger vil ifølge et konservativt skøn blive reduceret med 10 basispoint af udlånsrenten, og de langsigtede årlige besparelser for låntagere vil således være på over 500 mio. EUR.

**Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?**

Den foretrukne løsningsmodel fastlægger en ramme for procedurer for udenretslig håndhævelse, og omkostningerne forbundet med disse procedurer vil hovedsagelig blive dækket af banker/sikrede kreditorer og virksomheder og ikke af skatteyderne, hvilket er tilfældet for retslig håndhævelse af sikkerhedsstillelse. De omkostninger, der skal afholdes af private parter, forventes ikke at være særlig store. Der vil være visse omkostninger for de kompetente myndigheder, der fører tilsyn med banker, forbundet med bankernes påtænkte indsamling af oplysninger om antallet af sikrede lån, der håndhæves udenretsligt.

**Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?**

SMV'er er mere afhængige af bankfinansiering til deres operationer end store virksomheder, som lettere kan finansiere sig selv på offentlige kapitalmarkeder ved at udstede obligationer eller rejse egenkapitalfinansiering. Da banker med en effektiv og hurtig procedure for håndhævelse af deres sikkerhedsstillelse både kan forvente en lavere sandsynlighed for misligholdelse i forbindelse med deres udlånsaktiviteter (da låntagers moralrisiko er formindsket) og et lavere tab i tilfælde af misligholdelse (da værdien af sikkerhedsstillelsen ikke vil blive mindre på grund af langvarige retssager), vil de sænke deres udlånsrenter. En forbedring af inddrivelsesraterne med 10 procentpoint reducerer rent faktisk låneomkostningerne med 10-18 basispoint i gennemsnit (priseffekten er ca. 40 % større for små låntagere). På grund af risikoreduktionen som beskrevet ovenfor (især lavere tab i tilfælde af misligholdelse) forventes det endvidere, at der kan opnås banklån til finansiering af flere projekter, der ellers tidligere ikke kunne blive finansieret. De SMV'er, der kan tilbyde aktiver som sikkerhedsstillelse, forventes ligeledes at få øget adgang til sikker långivning og til finansieringsmuligheder i al almindelighed.

**Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?**

Der forventes ikke væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder. Udenretslige mekanismer vil om noget begrænse de offentlige myndigheders administrationsomkostninger, da en offentlig myndigheds intervention i håndhævelsesproceduren, f.eks. via en notar eller foged, vil ske på parternes bekostning. Den øgede brug af udenretslige mekanismer (når de ikke anfægtes) vil desuden reducere antallet af sager, der kræver domstolens intervention, og således frigøre deres kapacitet.

**Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?**

I betragtning af de potentielle negative sociale virkninger ved en for bred anvendelse af fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse (AECE) vil anvendelsesområdet være begrænset til virksomheders finansielle transaktioner (dvs. lån mellem banker og virksomheder og iværksættere) for at beskytte visse kategorier af sikkerhedsstillere såsom forbrugere. Forbrugerne vil blive udelukket fra anvendelsesområdet på grund af de potentielle negative virkninger for deres velstand og formue. Selv for erhvervsdrivende låntagere vil låntagerens primære bolig være udelukket fra anvendelsesområdet.

Løsningsmodel 2 forventes desuden at få en generel positiv indvirkning på beskæftigelsen og iværksætterkulturen, da den vil lette adgangen til finansiering for virksomheder og iværksættere. I visse tilfælde (f.eks. når sikkerhedsstillelsen er virksomhedens vigtigste maskiner), kan den udenretslige håndhævelse imidlertid gøre det umuligt for den pågældende virksomhed eller iværksætter at fortsætte sine aktiviteter, og dette kan føre til, at virksomheden eller iværksætteren er nødt til at afskedige medarbejdere. Det forhold, at en virksomhed eller iværksætter har mulighed for at anmode retten om at indlede en omstrukturingsprocedure på et hvilket som helst tidspunkt, vil sikre, at den pågældende virksomheds eller iværksætters medarbejdere vil være omfattet af alle de rettigheder og beskyttelsesforanstaltninger, der findes for arbejdstagerne i henhold til sådanne procedurer. Den foretrukne løsningsmodel vil ikke påvirke

arbejdstagernes rettigheder i henhold til den eksisterende lovgivning.

#### **D. Opfølgning**

##### **Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?**

Fem år efter datoen for anvendelse af direktivet foretager Kommissionen en evaluering af dette initiativ. Formålet med evalueringen vil bl.a. være at vurdere, hvor effektiv og produktiv foranstaltningen har været med hensyn til at opfylde de målsætninger, der er fastlagt i denne konsekvensanalyse, og at afgøre, om der er behov for nye foranstaltninger eller ændringer.