

Brussel, 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 2/2

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

De ontwikkeling van secundaire markten voor niet-renderende leningen door onnodige belemmeringen voor leningservicing door derden en de overdracht van leningen weg te nemen (deel 1/2)

en

De versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden (deel 2/2)

bij

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake kredietservicers, kredietkopers en de uitwinning van zekerheden

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

Samenvatting

Effectbeoordeling over de versnelde buitengerechtelijke uitwinning van zekerheden (accelerated extrajudicial collateral enforcement, AECE) voor gedekte leningen aan bedrijven en ondernemers

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Wat is het probleem?

Hoge niveaus van niet-renderende leningen (non-performing loans, NPL's) beïnvloeden de financiële stabiliteit, aangezien zij de winstgevendheid en levensvatbaarheid van de getroffen instellingen aantasten en gevolgen hebben voor de economische groei omdat banken minder leningen verstrekken. Als gevolg hiervan hebben NPL's een negatief effect op de werking van de bankenunie en de totstandbrenging van een kapitaalmarktenunie. Om de problemen in verband met het hoge niveau van NPL's in Europa verder aan te pakken roept het "Actieplan inzake niet-renderende leningen in Europa" van de Europese Raad verschillende instellingen op passende maatregelen te nemen. Om het risico te verminderen dat in de toekomst nieuwe NPL-problemen ontstaan, is een van de belangrijkste beleidsmaatregelen banken in staat te stellen zich doeltreffend en snel te verhalen op de waarde van zekerheden wanneer kredietnemers bij gedekte leningen in gebreke blijven. Immers, wanneer de procedures voor de uitwinning van zekerheden tijdrovend en duur zijn, doet dit afbreuk aan de micro-economische voordelen van het gebruik van zekerheden (vooraf verstrekken banken minder leningen en/of tegen hogere rentetarieven, en achteraf verzamelen banken in hun boeken een groot aantal slechte leningen waarbij het moeilijk is zich te verhalen op de waarde van zekerheden). De uitwinningprocedures in de EU zijn meestal van gerechtelijke aard. De inefficiëntie van de rechtspraak is in sommige lidstaten een probleem voor de afwikkeling van NPL's, voornamelijk door de buitensporig lange duur van de procedures. Dit komt soms ook door overbelasting van de rechterlijke instanties en betekent in de praktijk dat schuldeisers met een zekerheid minder geld innen. Buitengerechtelijke mechanismen voor de uitwinning van zekerheden als sneller en goedkoper alternatief voor gerechtelijke procedures bestaan in sommige, maar niet alle lidstaten. De buitengerechtelijke procedures van de lidstaten zijn zeer heterogeen qua aanpak, reikwijdte en efficiëntie, hetgeen het gelijke speelveld voor banken en zakelijke kredietnemers niet ten goede komt.

Wat moet met dit initiatief worden bereikt?

Dit initiatief, dat deel uitmaakt van een breder pakket van maatregelen om het probleem van niet-renderende leningen aan te pakken, heeft als doel: i) ervoor te zorgen dat banken in alle lidstaten beschikken over buitengerechtelijke procedures voor de uitwinning van zekerheden en ii) de doeltreffendheid van de bestaande nationale mechanismen te verbeteren door schuldeisers met een zekerheid de beschikking te geven over een efficiënt instrument om op een snelle manier meer waarde te innen wanneer zakelijke kredietnemers in gebreke blijven. Banken zouden hier baat bij hebben omdat wordt voorkomen dat zich in de toekomst veel NPL's op hun balans ophopen. Door versterking van het vermogen van banken om snel en op consistente wijze in alle lidstaten waarde te innen, moet dit initiatief banken in staat stellen meer leningen te verstrekken aan bedrijven, met name kmo's. Een minimumaantal geharmoniseerde kenmerken voor buitengerechtelijke procedures zou zorgen voor een gelijk speelveld voor banken in alle lidstaten en meer grensoverschrijdende kredieten beschikbaar maken. Ten slotte zou, wanneer derde beleggers ook gebruik kunnen maken van buitengerechtelijke uitwinning in geval van afstoting van NPL-portefeuilles, dit een positieve impact hebben op de secundaire markt voor NPL's. Het zou bevorderlijk zijn voor prijsvorming, transacties en grotere liquiditeit op kredietmarkten voor pan-Europese beleggers, die in de gehele EU onder vergelijkbare omstandigheden kunnen opereren en daarbij schaalvoordelen behalen.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

Zonder beleidsinterventie zou niets worden gedaan aan de verschillen tussen het vermogen van de banksystemen van de lidstaten om NPL's te beheren met het oog op ruimere toegang tot financiering, zodat deze verschillen wellicht nog groter zouden worden. Alleen banken die actief zijn in lidstaten waar snelle en efficiënte buitengerechtelijke uitwinningssystemen bestaan, zullen passende instrumenten hebben om de toekomstige opeenhoping van NPL's te beteugelen. Lidstaten waar deze mechanismen niet bestaan of niet naar behoren werken, lopen dus het risico dat de kredietverlening aan bedrijven wordt ingeperkt of duurder wordt gemaakt, zoals in sommige lidstaten bleek bij de laatste financiële crisis. Banken die grensoverschrijdend opereren, zullen te maken blijven krijgen met gefragmenteerde kaders voor de uitwinning van zekerheden, en zij zullen een beoordeling moeten maken van de kenmerken van de verschillende rechtssystemen, hetgeen onnodige kosten meebrengt en een belemmering vormt voor grensoverschrijdende kredietverlening in de interne markt. De meerwaarde van maatregelen op EU-niveau

zou bestaan in het bevorderen van een gelijk speelveld voor banken en zakelijke kredietnemers en het uitbreiden van de secundaire markt voor NPL's door middel van schaalvoordelen. Dit zou aan de gehele EU ten goede komen, aangezien het de overloopeffecten waardoor - gezien de hoge mate van onderlinge verwevenheid van de financiële stelsels in de EU (en vooral de eurozone) - NPL-problemen in één lidstaat negatieve gevolgen hebben voor de kredietverlening en de economie in andere lidstaten, zou beperken.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

In de effectbeoordeling zijn (naast het basisscenario, d.w.z. geen EU-optreden) de volgende beleidsopties onderzocht:

- optie 1 - niet-regelgevende maatregelen op basis van bestaande internationale initiatieven tot harmonisatie van buitengerechtelijke procedures voor de uitwinning van zekerheden (instrument: aanbeveling)
- optie 2 - minimale harmonisatie van buitengerechtelijke procedures voor de uitwinning van zekerheden (instrument: richtlijn)
- optie 3 - totstandbrenging van een nieuw EU-zekerheidsrecht in combinatie met een volledig geharmoniseerde buitengerechtelijke procedure voor de uitwinning van zekerheden (instrument: verordening)

Bij de evaluatie en de beoordeling van de effecten bleek optie 2 de voorkeur te verdienen omdat zij de beleidsdoelstellingen verwezenlijkt en tegelijkertijd zorgt voor de beste kosten-batenverhouding. Optie 2 vindt ook het juiste evenwicht tussen de totstandbrenging van coherentie op EU-niveau en het geven van voldoende flexibiliteit aan de lidstaten om de nieuwe regels, gezien de vele onderlinge verbindingen met het privaatrecht en publiekrecht van de lidstaten, uit te voeren op een wijze die de gevolgen voor hun nationale privaatrecht (burgerlijk recht, handelsrecht), eigendomsrecht en publiekrecht zo gering mogelijk houdt. Optie 2 wordt dan ook als de meest evenredige van de drie overwogen opties beschouwd.

Wie steunt welke optie?

Optie 3 kreeg tegenstand van het hele spectrum van belanghebbenden (op enkele uitzonderingen na), voornamelijk omdat de totstandbrenging van een nieuw EU-zekerheidsrecht te ingewikkeld zou zijn en te veel in botsing zou komen met de nationale rechtsstelsels, wat betreft burgerlijk recht, overdracht van eigendom, openbaarmakingsvereisten, insolventie, inclusief rangorde van schuldeisers bij insolventie, en publiekrecht.

Optie 2 kreeg de meeste steun van de banksector, derde beleggers en sommige lidstaten die voordelen zien in de invoering van een aantal gemeenschappelijke kenmerken voor buitengerechtelijke uitwinningprocedures in de EU. Sommige betrokken partijen hebben echter bedenkingen geuit ten aanzien van de interactie van het mechanisme met herstructurerings- en insolventieprocedures (bijvoorbeeld opschorting van het mechanisme in herstructurerings-/insolventieprocedures), die van invloed zou zijn op de aantrekkelijkheid en efficiëntie ervan. Ondernemersorganisaties steunden de optie ten dele gezien de verwachte vermindering van de financieringskosten, met name voor kmo's. Ondernemersorganisaties, evenals sommige lidstaten, voerden aan dat een nieuw kader een grotere meerwaarde zou hebben in lidstaten zonder een dergelijk systeem of met een inefficiënt systeem. Ten slotte beschouwde de deskundigengroep optie 2 als de minst ingrijpende optie, die toch een zinvol niveau van harmonisatie in de gehele EU tot stand zou brengen.

Optie 1 kreeg enige steun van de ondernemersorganisaties en sommige lidstaten, aangezien lidstaten zonder buitengerechtelijke uitwinningprocedures met deze optie gericht tot de invoering van dergelijke procedures zouden kunnen worden aangezet, terwijl lidstaten die dergelijke systemen wel hebben, onberoerd zouden blijven. Slechts weinig betrokken partijen zagen echter toekomst in deze optie.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

De belangrijkste functie van het onderpand of de zekerheid is de vermindering van het risico van verlies van een kredietgever ten aanzien van de nakoming van een schuld, d.w.z. de terugbetaling van de lening door de kredietnemer. De mate waarin een rechtsregel inzake gedekte transacties een risicoverminderend effect heeft, hangt voornamelijk af van de efficiëntie van het nationale rechtsstelsel volgens welk het

zekerheidsrecht wordt verstrekt en de waarde van de zekerheid bij uitwinning. Optie 2 zal naar verwachting de efficiëntie van buitengerechtelijke zekerheidsmechanismen in de gehele EU vergroten door beide aspecten te verbeteren en aldus het verliesrisico van de kredietgever te beperken. Dit is duidelijk een voordeel uit het oogpunt van de kredietgevers: de inningspercentages zullen namelijk bij optie 2 in de EU naar verwachting gemiddeld stijgen van de huidige 68 % tot 78 % (volgens gegevens van de Wereldbank — Doing Business). Bij een gestileerde toekomstige recessie met een hypothetisch brutobedrag van 463 miljard EUR aan NPL's, zou dit betekenen dat 8 miljard EUR meer zou worden ingevorderd, ofwel 2,3 % ten opzichte van het basisscenario. Verbetering van de efficiëntie van buitengerechtelijke zekerheidsmechanismen in de EU zou ook leiden tot een aantal economische voordelen voor de schuldenaar, met name een groter aanbod aan krediet en betere prijsvoorwaarden. De vermindering van de financieringskosten voor ondernemingen zou volgens een voorzichtige raming 10 basispunten van de rente voor leningen bedragen, hetgeen betekent dat kredietnemers op lange termijn jaarlijks 500 miljoen euro besparen.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?

Aangezien de voorkeursoptie een kader voor buitengerechtelijke uitwinningsprocedures omvat, zouden de kosten in verband met dergelijke procedures voornamelijk worden gedragen door banken/kredietgevers met zekerheid en ondernemingen, en niet door de belastingbetalers, zoals bij gerechtelijke uitwinning van zekerheden het geval is. De kosten die door particuliere partijen worden gedragen, zullen naar verwachting niet significant zijn. De bevoegde autoriteiten die toezicht houden op banken zullen enige kosten moeten maken in verband met de voorgenomen verzameling van informatie door de banken over het aantal gedekte leningen waarvoor buitengerechtelijke uitwinning plaatsvindt.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

Kmo's zijn voor hun bedrijfsactiviteiten in sterkere mate van bankfinanciering afhankelijk dan grote ondernemingen, aangezien laatstgenoemde beter in staat zijn om zichzelf op de publieke kapitaalmarkten te financieren door de uitgifte van obligaties of het aantrekken van aandelenfinanciering. Aangezien banken met een doeltreffende, snellere manier om zekerheden uit te winnen voor hun leningsactiviteiten kunnen rekenen op een kleinere kans op wanbetaling (aangezien het morele risico van de schuldenaar geringer is) en een kleiner verlies bij wanbetaling (de waarde van de zekerheid zal immers niet afnemen vanwege langdurige gerechtelijke procedures), zouden zij hun leningstarieven naar beneden bijstellen. Wanneer de inningspercentages 10 procentpunt verbeteren, zal dit ertoe leiden dat de leningskosten met gemiddeld 10 tot 18 basispunten dalen (met een prijseffect dat voor kleine kredietnemers ongeveer 40 % sterker is). Zo zouden, gezien de vermindering van de hierboven beschreven risico's (met name het geringere verlies bij wanbetaling), meer projecten waarvoor voorheen geen financiering te krijgen was, naar verwachting wel voor bankleningen in aanmerking komen. Als gevolg hiervan zou de verstrekking van gedekte leningen en financiering in het algemeen naar verwachting ook toenemen voor kmo's die activa hebben die zij als zekerheid kunnen stellen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Er worden geen significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden verwacht. Zo er al gevolgen zijn, zouden buitengerechtelijke mechanismen de administratieve kosten voor overheden verminderen, aangezien de interventie van een overheidsinstantie tijdens het uitwinningsproces, zoals een notaris of deurwaarder, voor rekening van de partijen zou komen. Door meer gebruik te maken van buitengerechtelijke mechanismen (in niet-betwiste gevallen) zou bovendien het aantal gevallen afnemen waarin rechterlijke instanties moeten optreden, zodat bij hen capaciteit wordt vrijgemaakt.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Gezien de mogelijke negatieve sociale gevolgen wanneer AECE te vaak wordt toegepast, zal de reikwijdte ervan, om sommige categorieën zekerheidgevers zoals consumenten te beschermen, beperkt zijn tot zakelijke financiële transacties (d.w.z. leningen tussen banken en bedrijven en ondernemers). Consumenten zullen er dus niet onder vallen gezien de mogelijke negatieve gevolgen voor hun rijkdom en vermogen. Zelfs voor zakelijke kredietnemers zal de hoofdwoning van de kredietnemer buiten schot blijven.

Optie 2 zal naar verwachting ook een algemeen positief effect hebben op werkgelegenheid en ondernemerschap, aangezien de toegang tot financiering voor bedrijven en ondernemers wordt vergemakkelijkt. In sommige gevallen (bijvoorbeeld wanneer de zekerheid de belangrijkste machines van het bedrijf zijn) zou de buitengerechtelijke uitwinning er echter toe kunnen leiden dat het bedrijf/de ondernemer zijn activiteiten moet staken, hetgeen het ontslag van werknemers zou kunnen meebrengen. Door een bedrijf

of ondernemer te allen tijde de mogelijkheid te geven de rechter te verzoeken een herstructureringsprocedure te openen, wordt ervoor gezorgd dat de werknemers van het bedrijf of de ondernemer alle rechten en bescherming genieten die in dergelijke procedures voor hen beschikbaar zijn. De gekozen optie zal geen gevolgen hebben voor de rechten van werknemers volgens de bestaande wetgeving.

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Vijf jaar na de datum van toepassing van de richtlijn verricht de Commissie een evaluatie van dit initiatief. De doelstelling van de evaluatie zal onder meer zijn na te gaan hoe effectief en efficiënt de maatregel is geweest, met andere woorden in hoeverre de in deze effectbeoordeling genoemde doelstellingen zijn bereikt, en of nieuwe maatregelen of wijzigingen noodzakelijk zijn.