

Bryssel 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 2/2

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden kehittäminen poistamalla kolmansien osapuolten suorittamaan luotonhallinnointiin ja luottojen siirtoon liittyvät kohtuuttomat esteet (Osa 1/2)

ja

Tuomioistuinten ulkopuolinen nopeutettu vakuuksien täytäntöönpano (Osa 2/2)

Oheisasiakirja

ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

luotonhallinnojiista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutustenarviointi yrityksille ja yrittäjille myönnettyihin vakuudellisiin lainoihin sovellettavasta tuomioistuinten ulkopuolisesta nopeutetusta vakuuksien täytäntöönpanosta

A. Toimenpiteen tarve

Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?

Järjestämättömien lainojen suuret määrät vaikuttavat rahoitusvakauteen, koska ne vaikuttavat asianomaisten laitosten kannattavuuteen ja elinkelpoisuuteen. Lisäksi niillä on vaikutusta talouskasvuun pankkien luotonannon vähenemisen kautta. Tämän seurauksena järjestämättömillä lainoilla on negatiivinen vaikutus sekä pankkiunionin toimintaan että pääomamarkkinaunionin luomiseen. Jotta järjestämättömien lainojen suuren määrän aiheuttamiin haasteisiin voitaisiin vastata Euroopassa, järjestämättömien lainojen käsittelyä koskevassa Eurooppa-neuvoston toimintasuunnitelmassa eri toimielimiä kehoitetaan toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä. Järjestämättömiin lainoihin liittyvien uusien ongelmien riskin pienentämiseksi tulevaisuudessa yksi tärkeimmistä toimenpiteistä on antaa pankeille mahdollisuus periä vakuuden arvo tehokkaasti ja nopeasti, kun lainanottajat laiminlyövät vakuudellisten lainojen takaisinmaksun. Kun vakuuksien täytäntöönpanomenettelyt ovat pitkiä ja kalliita, vakuuksien käytön mikrotaloudelliset edut heikentyvät (pankit myöntävät lainoja vähemmän ja/tai korkeammilla koroilla ja pankkien taseisiin kertyy suuri määrä ongelmaluottoja, joiden osalta arvon takaisinperintä vakuuksista on vaikeaa). Täytäntöönpanomenettelyt ovat EU:ssa yleensä luonteeltaan tuomioistuinmenettelyjä. Tuomioistuinjärjestelmien tehottomuus on kuitenkin haaste järjestämättömien lainojen muodostaman ongelman ratkaisemiselle joissakin jäsenvaltioissa pääasiassa menettelyjen liian pitkän keston vuoksi. Tämä johtuu toisinaan myös tuomioistuinten ruuhkautumisesta ja johtaa käytännössä siihen, että vakuusvelkojat saavat perittyä takaisin pienemmän määrän. Joissakin mutta ei kaikissa jäsenvaltioissa on vakuuksien täytäntöönpanemiseksi vaihtoehtoisesti käytössä tuomioistuinten ulkopuolisia mekanismeja, jotka ovat nopeampia ja edullisempia kuin tuomioistuinmenettelyt. Tuomioistuinten ulkopuoliset menettelyt vaihtelevat sovellettujen lähestymistapojen, menettelyn laajuuden ja tehokkuuden osalta erittäin paljon eri jäsenvaltioissa, mikä vaikuttaa kielteisesti sekä pankkien että luotonottajayritysten tasapuolisiin toimintaedellytyksiin.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Tällä toimenpiteellä, joka on osa laajempaa toimenpidekokonaisuutta järjestämättömien lainojen muodostaman ongelman ratkaisemiseksi, pyritään i) varmistamaan, että pankeilla on kaikissa jäsenvaltioissa käytettävissään tuomioistuinten ulkopuolisia vakuuksien täytäntöönpanomenettelyjä, ja ii) tehostamaan olemassa olevia kansallisia mekanismeja tarjoamalla vakuusvelkojille tehokas väline, jonka avulla ne voivat saada takaisin enemmän arvoa nopeasti, jos luotonottajayritys on maksukyvytön. Tämä hyödyttäisi pankkeja, sillä se estäisi tulevaisuudessa järjestämättömien lainojen kertymisen suurina määrinä niiden taseisiin. Toimenpiteellä parannetaan pankkien kykyä saada arvo takaisin nopeasti ja yhdenmukaisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa, minkä ansiosta pankkien odotetaan voivan myöntää enemmän lainoja yrityksille, erityisesti pk-yrityksille. Tuomioistuinten ulkopuolisia menettelyjä koskevien yhdenmukaistettujen ominaisuuksien vähimmäistaso takaisi tasapuoliset toimintaedellytykset pankeille kaikissa jäsenvaltioissa ja myös lisäksi luottojen tarjontaa valtioiden rajojen yli. Lisäksi sillä, että kolmannet osapuolet, jotka ovat sijoittaneet järjestämättömiin lainoihin, voisivat myös hyötyä tuomioistuinten ulkopuolisesta täytäntöönpanosta, olisi myönteinen vaikutus järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoilla. Se helpottaisi hinnanmuodostusta ja liiketoimia ja parantaisi likviditeettiä lainamarkkinoilla, ja yleiseurooppalaiset sijoittajat voisivat toimia samanlaisissa olosuhteissa kaikkialla EU:ssa ja hyötyä mittakaavaeduista.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

Ilman toimenpiteitä maiden väliset erot, jotka liittyvät niiden pankkijärjestelmien kykyyn hallinnoida järjestämättömiä lainoja rahoituksen saatavuuden parantamiseksi, eivät poistuisi ja voisivat edelleen laajentua. Vain niillä pankeilla, jotka toimivat sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa on käytössä nopeat ja tehokkaat tuomioistuinten ulkopuoliset täytäntöönpanomekanismit, on asianmukaiset keinot lieventää järjestämättömien lainojen kertymistä tulevaisuudessa. Näin ollen niissä jäsenvaltioissa, joissa tällaisia mekanismeja ei ole tai ne eivät toimi kunnolla, on riskinä, että luotonantoa yrityksille rajoitetaan tai se tehdään kalliimmaksi, kuten viimeisin finanssikriisi on osoittanut joissakin jäsenvaltioissa. Rajojen yli toimivat pankit joutuvat edelleen ottamaan toiminnassaan huomioon hajanaisia vakuuksien täytäntöönpanopuitteita, ja niiden on arvioitava eri oikeusjärjestelmien piirteitä, mikä aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia ja muodostaa esteen valtioiden rajat ylittävälle luotonannolle sisämarkkinoilla. EU:n tason toimien lisäarvo tulisi siitä, että ne

tekisivät pankkien ja luotonottajayritysten toimintaedellytykset tasapuolisemmiksi ja suurentaisivat järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoita mittakaavaetujen kautta. Tämä hyödyttäisi koko EU:ta, sillä se vähentää heijastusvaikutuksia, joiden vuoksi järjestämättömien lainojen muodostamat ongelmat yhdessä jäsenvaltioissa vaikuttavat kielteisesti luotonantoon ja talouteen toisissa jäsenvaltioissa, koska rahoitusjärjestelmien keskinäinen riippuvuus on voimakasta EU:ssa (ja erityisesti euroalueella).

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin seuraavia toimenpidevaihtoehtoja (perusskenaarion lisäksi, jossa ei toteuteta EU:n toimia):

- Vaihtoehto 1 – Muu kuin lainsäädäntötoimenpide, joka perustuu tuomioistuinten ulkopuolisten vakuuksien täytäntöönpanomenettelyjen yhdenmukaistamista koskeviin nykyisiin kansainvälisiin aloitteisiin (väline: suositus)
- Vaihtoehto 2 – Tuomioistuinten ulkopuolisten vakuuksien täytäntöönpanomenettelyjen yhdenmukaistamisen vähimmäistaso (väline: direktiivi)
- Vaihtoehto 3 – Uuden EU:n vakuusoikeuden luominen ja täysin yhdenmukaistettu tuomioistuinten ulkopuolinen täytäntöönpanomenettely (väline: asetus)

Vaikutusten arvioinnin ja tarkastelun perusteella parhaaksi katsottiin vaihtoehto 2, koska sillä saavutetaan poliittiset tavoitteet ja maksimoidaan kustannus-hyötysuhde. Vaihtoehdolla 2 taataan myös asianmukainen tasapaino: toisaalta EU:n tasolla saavutetaan yhdenmukaisuus ja toisaalta jäsenvaltioille jätetään riittävästi joustovaraa panna uudet säännöt täytäntöön tavalla, joka minimoi vaikutukset niiden kansalliseen yksityisoikeuteen (siviili- ja kauppaoikeuteen), varallisuus-oikeuteen ja julkisoikeuteen, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden yksityis- ja julkisoikeuksien väliset lukuisat kytkökset. Näin ollen vaihtoehtoa 2 pidetään kolmesta vaihtoehdosta oikeasuhteisimpana.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Kaikki sidosryhmät ovat vastustaneet vaihtoehtoa 3 (muutamaa harvaa poikkeusta lukuun ottamatta), koska EU:n uuden vakuusoikeuden luominen olisi liian monimutkaista ja vaikuttaisi liikaa kansallisiin oikeusjärjestelmiin, kuten siviilioikeuteen, omistusoikeuden siirtoa, julkistamisvaatimuksia ja maksukyvyttömyyttä, mukaan lukien velkojen maksunsaantijärjestystä maksukyvyttömyysmenettelyssä, koskeviin säädöksiin sekä julkisoikeuteen.

Vaihtoehtoa 2 kannattivat eniten pankit, sijoittajina toimivat kolmannet osapuolet ja eräät jäsenvaltiot, jotka näkevät etuja siinä, että määritetään yhteiset ominaisuudet, joita sovellettaisiin tuomioistuinten ulkopuolisiin täytäntöönpanomenettelyihin kaikkialla EU:ssa. Eräät sidosryhmät esittivät kuitenkin joitakin varauksia mekanismin vuorovaikutuksesta uudelleenjärjestely- ja maksukyvyttömyysmenettelyjen kanssa (esim. mekanismin keskeyttäminen uudelleenjärjestely- ja maksukyvyttömyysmenettelyissä), mikä vaikuttaisi sen houkuttelevuuteen ja tehokkuuteen. Myös liike-elämän järjestöt tukivat vaihtoehtoa osittain, koska erityisesti pk-yritysten lainakustannusten odotetaan vähenevän. Liike-elämän järjestöt, aivan kuten eräät jäsenvaltiot, väittivät uusien puitteiden tuovan enemmän lisäarvoa niissä jäsenvaltioissa, joissa ei ole tällaista järjestelmää tai järjestelmä on tehoton. Asiantuntijaryhmä katsoi lopuksi, että vaihtoehto 2 on lievin vaihtoehto, jolla saavutetaan tarkoituksenmukainen yhdenmukaistamisen taso kaikkialla EU:ssa.

Vaihtoehto 1 sai jonkin verran kannatusta liike-elämän järjestöiltä ja joiltakin jäsenvaltioilta, koska se mahdollistaisi kohdennetun lähestymistavan, jolla kannustettaisiin sellaisia jäsenvaltioita, joissa ei ole tuomioistuinten ulkopuolisia täytäntöönpanomenettelyjä, luomaan tällaisia menettelyjä, ja sillä vältettäisiin häiriöt niissä jäsenvaltioissa, joissa on tällaisia järjestelmiä. Vain harvat sidosryhmät kuitenkin pitivät tätä vaihtoehtoa mahdollisena etenemistapana.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Vakuuden ensisijainen tarkoitus on vähentää luotonantajan tappioriskiä suhteessa velan tuottoon eli luotonottajan suorittamaan luoton takaisinmaksuun. Se, missä määrin vakuudellisia liiketoimia koskeva lainsäädäntö voi vähentää riskejä, riippuu pääasiassa kansallisen lainsäädännön mukaisen vakuusoikeuden oikeudellisesta tehokkuudesta ja vakuuksien arvosta täytäntöönpanon yhteydessä. Vaihtoehdon 2 odotetaan

parantavan tuomioistuinten ulkopuolisten vakuusmekanismien tehokkuutta koko EU:ssa parantamalla molempia tekijöitä, jolloin pienennetään luotonantajan tappioriskiä. Tämä on selvästikin luotonantajan edun mukaista: vaihtoehdossa 2 takaisinperintäasteiden odotetaan nousevan EU:ssa keskimäärin 78 prosenttiin nykyiseltä arviolta 68 prosentin tasolta (Maailmanpankki – Doing Business -tiedot). Tulevan taantuman skenaariossa, jossa uusien järjestämättömien lainojen hypoteettinen bruttomäärä olisi 463 miljardia euroa, tämä merkitsisi perusskenaarioon verrattuna 8 miljardia euroa eli 2,3 prosenttia suurempaa takaisinperintämäärää. Tuomioistuinten ulkopuolisten vakuusmekanismien tehostaminen EU:ssa toisi myös luotonottajalle useita taloudellisia etuja, erityisesti se lisäisi luottotarjonnan määrää ja parantaisi hinnoitteluehtoja. Yritysten lainakustannusten pieneminen olisi varovaisen arvion mukaan 10 peruspistettä antolainauskoroista, jolloin luotonottajien pitkän aikavälin vuotuiset säästöt olisivat yli 500 miljoonaa euroa.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehtodun kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Koska parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa luodaan tuomioistuinten ulkopuolisia täytäntöönpanomenettelyjä koskevat puitteet, tällaisiin menettelyihin liittyvät kustannukset lankeavat pääasiassa pankeille/vakuusvelkojille ja yrityksille eikä veronmaksajille, kuten tuomioistuimessa tapahtuvan vakuuksien täytäntöönpanon tapauksessa. Yksityisten osapuolten maksettaviksi tulevien kustannusten ei odoteta olevan merkittäviä. Toimivaltaisille viranomaisille, jotka valvovat pankkeja siltä osin kuin nämä keräävät tietoja tuomioistuinten ulkopuolella täytäntöön pantujen vakuudellisten lainojen lukumäärästä, aiheutuu jonkin verran kustannuksia.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Pk-yritykset ovat suuriin yrityksiin verrattuna liiketoiminnassaan riippuvaisempia pankkirahoituksesta, sillä suuret yritykset pystyvät saamaan helpommin rahoitusta julkisilla pääomamarkkinoilla laskemalla liikkeeseen joukkovelkakirjoja tai hankkimalla oman pääoman ehtoista rahoitusta. Koska pankit, joilla on tehokas, nopeutettu tapa panna vakuudet täytäntöön, voivat odottaa, että maksukyvyttömyyden todennäköisyys niiden luotonantotoiminnassa on pienempi (koska luotonottajan moraalikato on alentunut) ja tappio-osuus on alhaisempi (koska vakuuden arvo ei vähene pitkien tuomioistuinmenettelyjen vuoksi), ne tarkistaisivat antolainauskorkojaan alaspäin. Itse asiassa takaisinperintäasteiden paranemisen 10 prosenttiyksiköllä on todettu yleensä olevan yhteydessä 10–18 peruspistettä alhaisempiin lainakustannuksiin (pienen luotonottajien tapauksessa hinnoitteluvaikutus on noin 40 prosenttia voimakkaampi). Kun lisäksi otetaan huomioon edellä kuvattu riskien väheneminen (erityisesti alhaisempi tappio-osuus), on odotettavissa, että useammat hankkeet, jotka eivät aiemmin pystyneet saamaan rahoitusta, voisivat saada pankkilainoja. Näin ollen vakuudellisten lainojen myöntämisen ja kaiken kaikkiaan rahoituksen tarjonnan odotetaan lisääntyvän myös niiden pk-yritysten osalta, joilla on vakuudeksi asetettava omaisuus.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon ei uskota kohdistuvan merkittäviä vaikutuksia. Tuomioistuinten ulkopuoliset mekanismit pikemminkin vähentäisivät viranomaisten hallinnollisia kustannuksia, koska viranomaisten, kuten notaarin tai haastemiehen, väliintulosta aiheutuvat kustannukset tulisivat osapuolten maksettaviksi. Lisäksi tuomioistuinten ulkopuolisten mekanismien lisääntynyt käyttö (jos niitä ei riitauteta) vähentäisi tapauksia, jotka edellyttävät tuomioistuinten väliintuloa, mikä vapauttaisi niiden kapasiteettia.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Koska tuomioistuinten ulkopuolisen nopeutetun vakuuksien täytäntöönpanon liian laajasta soveltamisesta voisi aiheutua kielteisiä sosiaalisia vaikutuksia, toimenpiteen soveltamisala rajoitetaan tiettyjen vakuuden antajien ryhmien, kuten kuluttajien, suojelemiseksi yritysten rahoitusliiketoimiin (eli pankkien ja yritysten ja yrittäjien välisiin lainoihin). Kuluttajat jätetään sen soveltamisalan ulkopuolelle heidän varallisuuteensa ja omaisuuteensa mahdollisesti kohdistuvien kielteisten vaikutusten vuoksi. Myös luotonottajayritysten tapauksessa luotonottajan pääasiallinen asuinpaikka jää soveltamisalan ulkopuolelle.

Lisäksi vaihtoehdolla 2 odotetaan olevan kaiken kaikkiaan myönteinen vaikutus työllisyyteen ja yrittäjyyteen, koska se helpottaisi yritysten ja yrittäjien rahoituksen saantia. Joissakin tapauksissa (esimerkiksi kun vakuutena on yrityksen pääasiallinen tuotantokoneisto) tuomioistuinten ulkopuolinen täytäntöönpano voisi kuitenkin johtaa siihen, että kyseisen yrityksen/yrittäjän on mahdotonta jatkaa toimintaansa, mikä voisi johtaa siihen, että yrityksen/yrittäjän on lomautettava työntekijöitä. Yrityksen tai yrittäjän kyky pyytää tuomioistuinta aloittamaan uudelleenjärjestelymenettely milloin tahansa varmistaa, että kyseisen yrityksen/yrittäjän työntekijät hyötyvät kaikista oikeuksista ja suojakeinoista, jotka ovat työntekijöiden käytettävissä kyseisten menettelyjen mukaan. Valittu vaihtoehto ei vaikuta voimassa olevan lainsäädännön mukaisiin työntekijöiden

oikeuksiin.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio arvioi tätä toimenpidettä viiden vuoden kuluttua direktiivin soveltamisen alkamispäivästä. Pyrkimyksenä on arvioida muun muassa sitä, miten vaikuttava ja tehokas toimenpide on ollut tässä vaikutustenarvioinnissa esitettyjen tavoitteiden saavuttamisen kannalta ja tarvitaanko uusia toimenpiteitä tai muutoksia.