

Brussel, 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 1/2

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 ontwikkeling van secundaire markten voor niet-renderende leningen door onnodige belemmeringen voor leningservicing door derden en de overdracht van leningen weg te nemen
A. Behoeftte aan actie
Waarom? Wat is het probleem?
In de nasleep van de financiële en staatsschuldencrises en daaropvolgende recessies hebben zich in delen van de banksector van de EU niet-renderende leningen (non-performing loans, NPL's) opgehoopt. Hoge niveaus van NPL's beïnvloeden de financiële stabiliteit, aangezien zij de winstgevendheid en uiteindelijk de 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" verschillende instellingen op passende maatregelen te nemen. Een van de belangrijkste beleidsterreinen is de ontwikkeling en verbetering van de werking van secundaire markten voor NPL's, met name om belemmeringen voor de overdracht van NPL's van banken aan andere entiteiten weg te nemen en de vereisten voor leningservicirs te vereenvoudigen en te harmoniseren. Beperkte deelname van niet-banken heeft geleid tot geringe vraag, zwakke concurrentie en lage biedprijzen op secundaire markten, hetgeen banken ontmoedigt om NPL's te verkopen. Een bijzondere factor die NPL-beleggers ervan weerhoudt tot de markt toe te treden, is de moeilijkheid om toegang te krijgen tot derde leningservicirs, die tot voor kort in de meeste lidstaten van de EU vrijwel afwezig waren en op gesegmenteerde markten actief zijn.
Wat moet met dit initiatief worden bereikt?
De lidstaten hebben zeer uiteenlopende regels voor derden die NPL's van banken verwerven, alsmede regels voor het aanbieden van leningservicingdiensten die zowel het vrije verkeer van NPL's als de beleggingsmogelijkheden voor beleggers uit derde landen beperken. De algemene doelstelling is de vraag naar NPL's te stimuleren door via het verlagen van de toegangsdrempels een grotere beleggersbasis te creëren en zo ook te zorgen voor meer concurrentie tussen beleggers. Vergemakkelijking van de grensoverschrijdende expansie van leningservicirs zou hen in staat stellen schaalvoordelen te behalen, grensoverschrijdend te concurreren en hun diensten tegen lagere prijzen aan te bieden aan niet-bancaire beleggers in NPL's. Grotere deelname van ondernemingen uit derde landen zou de effecten van meer concurrentie op NPL-prijzen en vergoedingen voor leningservicing versterken. Tegelijkertijd moet ervoor worden gezorgd dat de kredietnemers hun rechten behouden wanneer een krediet wordt overgedragen van een bank aan een niet-bank.
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?
Zonder maatregelen op EU-niveau zullen de nationale markten voor NPL's en leningservicirs gefragmenteerd en onderontwikkeld blijven. Hoewel een internemarktkader geen einde zou maken aan alle fragmentatie, zouden EU-maatregelen de grensoverschrijdende expansie van beleggers en leningservicirs bevorderen, zodat een gedeelde beleggersbasis tussen alle EU-lidstaten dichterbij komt. De meerwaarde van maatregelen op EU-niveau bestaat er ook in dat de lidstaten worden aangespoord tot een actievere rol bij het afbouwen van regelgevingsbarrières voor markttoegang, hoewel ongecoördineerde beleidsmaatregelen op nationaal niveau de bestaande marktfragmentatie zouden verergeren.
B. Oplossingen
Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?
De vaststelling van een aantal niet-bindende gemeenschappelijke beginselen die op de meest significante belemmeringen voor markttoegang in landen met veel NPL's gericht zijn, zou de beperkingen voor de overdracht van NPL's en leningsdiensten verminderen in lidstaten waar dit het meest nodig is, maar zou geen eengemaakte markt tot stand brengen. Een richtlijn die paspoortgebruik toestaat, zou de beleggersbasis voor NPL's en de concurrentie op de markten voor leningsdiensten kunnen vergroten, terwijl de lidstaten hun specifieke nationale aspecten kunnen blijven reguleren. Een verordening met een gemeenschappelijk rulebook dat paspoortgebruik

toestaat en toegangs- en gedragsregels voor beleggers en leningsproviders omvat, zou de beste optie zijn om de beleggersbasis voor NPL's snel te vergroten en het huidige hoge niveau van NPL's in de EU als geheel en sommige lidstaten in het bijzonder terug te dringen. Het gemeenschappelijke rulebook zou een resultaat opleveren dat het dichtst bij een eengemaakte markt ligt, maar zou kunnen betekenen dat markttoegang duurder wordt in die lidstaten waar markttoegang al eenvoudig is, en zou zodanig moeten worden geformuleerd dat de extra belemmeringen tot een minimum worden beperkt. De voorkeursoptie bestaat in een juridisch bindend instrument dat de toegangs- en gedragsregels voor kopers en leningsproviders harmoniseert. Of dit in de vorm van een verordening dan wel een richtlijn dient te gebeuren is afhankelijk van beleidsvoorkeuren en van de vraag of in de eerste plaats wordt gekozen voor de doeltreffendste maatregel dan wel voor een maatregel die meer nationale beoordelingsruimte biedt.

Wie steunt welke optie?

Hoewel de overgrote meerderheid van de antwoorden op de openbare raadpleging bevestigt dat de huidige omvang, liquiditeit en structuur van secundaire markten voor NPL's in de EU een belemmering vormen voor het beheer en de afwikkeling van NPL's in de EU en een meerderheid een EU-kader voor NPL-beleggers steunt, is de minderheid aanzienlijk (bijna een derde). Een ruime meerderheid is voorstander van een EU-kader voor leningsproviders. Slechts een kleine minderheid maakt bezwaar of spreekt zich hierover niet uit. Bijna alle respondenten die voorstander zijn van een EU-kader voor leningsproviders, pleiten ervoor dat het kader een vergunningstelsel moet omvatten, en ongeveer de helft stelt voor dat dit kader het toezicht op die providers regelt. Verschillende respondenten pleiten voor maatregelen inzake de toegang tot gegevens en de verbetering van de transparantie van gegevens.

C. Effecten van de voorkeursoptie

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

Alle opties zouden de toegangskosten voor NPL-beleggers en leningsproviders verminderen en NPL-beleggers stimuleren hun activiteiten tot onderontwikkelde marktsegmenten in de EU uit te breiden. Indien zij het voor NPL-beleggers en leningsproviders mogelijk maken in de gehele EU actief te zijn, zal de concurrentie toenemen, hetgeen leidt tot hogere biedprijzen voor NPL's en lagere kosten voor leningsprovider. Leningsproviders zullen kunnen profiteren van schaalvoordelen op de eengemaakte markt. De getalsmatige effecten kunnen slechts zo goed mogelijk worden geraamd op basis van ontoereikende gegevens en een methode waarbij elke stap kan worden aangevochten. Deze raming wijst op een aanzienlijke impact op de NPL-verkopen; deze zouden na één jaar kunnen toenemen van momenteel ongeveer 100 miljard EUR per jaar voor de EU als geheel tot 103 à 115 miljard EUR, afhankelijk van het gekozen beleid. De maatregelen kunnen de ratio's in sommige lidstaten met een half procentpunt doen dalen. Aangezien de verschillende beleidsopties gericht zijn tot een beperkt aantal actoren, namelijk de verkopende bank, de potentiële koper, de leningsprovider en de uiteindelijke schuldenaar, zal de belangrijkste impact ook deze partijen betreffen.

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

Het herschrijven van wetgeving en de tenuitvoerlegging ervan zullen eenmalige kosten op EU- en nationaal niveau meebrengen. Sommige lidstaten kunnen te maken krijgen met stijgende vraag naar machtigingen of vergunningen van NPL-beleggers en/of leningsproviders, hetgeen hogere administratieve kosten zou meebrengen tenzij de voor de vergunningsprocedure gevraagde vergoeding deze kosten volledig dekt. Omdat gegevens ontbreken en de weinige beschikbare waarnemingen van gegevens heterogeen zijn, kunnen deze kosten niet worden geraamd. Er worden geen rechtstreekse milieueffecten verwacht.

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

Kleinere NPL-beleggers en leningsproviders zouden bovenmatig profiteren, omdat voor hen de kosten van naleving van de wetgeving ten opzichte van hun totale kosten sterker dalen. De gevolgen voor kmo's met hoge schulden zullen afhangen van het gedrag van individuele leningsproviders. Zo zouden leningsproviders de betrokken kmo's meer kunnen helpen dan banken om tot een passender aflossingsprofiel van hun leningen te komen, maar zij zouden de bestaande rechten van de kredietnemer ook strikter kunnen toepassen dan banken. Over het geheel genomen zou een betere omgeving voor banken om NPL's door verkopen van hun balans te verwijderen voor de kmo-sector positief zijn, aangezien het voor banken ruimte schept om meer leningen te verstrekken aan levensvatbare ondernemingen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
--

Er worden geen significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden verwacht. De beoogde verlaging van de nalevingskosten zou de administratieve lasten voor de openbare sector verminderen.
--

Zijn er nog andere significante gevolgen?
--

Hoewel de juridische relatie tussen uiteindelijke schuldenaar en schuldhouders door de overdracht van een NPL van een bank aan een niet-bancaire belegger niet verandert, is een duidelijke meerderheid van de respondenten van de openbare raadpleging van mening dat de betrokkenheid van derde leningsdiensten een uitdaging vormt voor de bestaande rechten inzake de bescherming van schuldenaren. Aangezien sommige lidstaten momenteel regels voor leningsdiensten gebruiken om consumenten in kredietrelaties te beschermen, zou het nuttig zijn in een EU-kader ook waarborgen inzake de rechten van kredietnemers op te nemen.
--

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?
--

De Commissie zal een programma voor monitoring van de outputs, resultaten en effecten van dit initiatief opstellen. Het monitoringprogramma beschrijft de manieren waarop de gegevens en andere nodige bewijzen zullen worden verzameld. Vijf jaar na de inwerkingtreding voert de Commissie een evaluatie van dit initiatief uit op basis van een verzameling relevante gegevens en indicatoren.
