



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 14. 3. 2018
SWD(2018) 76 final

PART 2/2

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

**Rozvoj sekundárnych trhov pre nesplácané úvery odstránením neprimeraných
prekážok spravovania úverov tretími stranami a presunom úverov
(časť 1/2)**

a

**Zrýchlené mimosúdne vymáhanie kolaterálu
(časť 2/2)**

Sprievodný dokument

Návrh SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

o správcoch úverov, nákupcoch úverov a vymáhaní kolaterálu

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

Súhrnný prehľad

Posúdenie vplyvu zrýchleného mimosúdneho vymáhania kolaterálu (AECE) na zabezpečené úvery poskytnuté spoločnostiam a podnikateľom

A. Potreba konať

Prečo? Aký problém sa rieši?

Vysoké úrovne nesplácaných úverov ovplyvňujú finančnú stabilitu, pretože zaťažujú ziskovosť a životaschopnosť dotknutých inštitúcií a prostredníctvom zníženia poskytovania bankových úverov vplyvajú na hospodársky rast. V dôsledku toho majú nesplácané úvery negatívny vplyv ako na fungovanie bankovej únie, tak aj na vytvorenie únie kapitálových trhov. V záujme ďalšieho riešenia výziev vysokej miery nesplácaných úverov v Európe sa v akčnom pláne riešenia nesplácaných úverov v Európe vypracovanom Európskou radou vyzývajú rôzne inštitúcie, aby prijali vhodné opatrenia. Najmä s cieľom znížiť riziko vzniku nových problémov s nesplácanými úvermi v budúcnosti je jednou z kľúčových oblastí politiky umožniť bankám efektívne a rýchlo získať hodnotu kolaterálu v prípade zlyhania zabezpečených úverov dlžníkov. Presnejšie povedané, ak sú postupy na vymáhanie kolaterálu zdĺhavé a nákladné, mikroekonomické výhody vyplývajúce z použitia kolaterálu sú oslabené (banky predbežne majú tendenciu požičiavať menej a/alebo pri vyšších úverových sadzbách; a spätne – banky hromadia vo svojich účtovných knihách veľký objem nedobytných úverov, pri ktorých je získanie hodnoty kolaterálu náročné). Postupy vymáhania v EÚ majú obvykle súdnu povahu. Neefektívnosť súdnych systémov však v niektorých členských štátoch predstavuje výzvu pre riešenie nesplácaných úverov, najmä v dôsledku neprimeranej dĺžky konania. To je niekedy spôsobené aj preplnením súdov a prakticky vedie k nižšej vymoženej sume pre zabezpečených veriteľov. V niektorých, ale nie vo všetkých členských štátoch sú k dispozícii mimosúdne mechanizmy na vymáhanie kolaterálu ako rýchlejšia a lacnejšia alternatíva k súdnym konaniam. Mimosúdne postupy sú v členských štátoch veľmi rôznorodé, existuje široká škála prístupov, rozsahu a účinnosti, a preto majú negatívny vplyv na rovnaké podmienky pre banky a obchodných dlžníkov.

Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?

Táto iniciatíva, ktorá je súčasťou širšieho súboru opatrení na riešenie problémov s nesplácanými úvermi, sa zameriava na: i) zabezpečenie toho, aby banky vo všetkých členských štátoch mali k dispozícii postupy mimosúdneho vymáhania kolaterálu a na ii) zvýšenie účinnosti existujúcich vnútroštátnych mechanizmov tým, že sa zabezpečeným veriteľom rýchlo poskytne účinný nástroj na získanie väčšej hodnoty v prípade zlyhania obchodných dlžníkov. To by prospievalo bankám tým, že by to bránilo budúcemu hromadeniu vysokej miery nesplácaných úverov v ich súvahe. Posilnením schopnosti bánk rýchlo a dôsledne získať hodnotu v členských štátoch by táto iniciatíva mala umožniť bankám poskytovať viac úverov podnikom, najmä MSP. Minimálnym súborom harmonizovaných prvkov pre mimosúdne postupy by sa zabezpečili rovnaké podmienky pre banky vo všetkých členských štátoch, ako aj zvýšenie cezhraničnej dostupnosti úverov. Napokon to, že sa investorom tretej strany umožní využívať mimosúdne vymáhanie v prípade likvidácie portfólia nesplácaných úverov, by malo pozitívny vplyv na sekundárny trh s nesplácanými úvermi. Uľahčilo by to určovanie ceny, transakcie a umožnilo väčšiu likviditu na trhoch s úvermi pre paneurópskych investorov, ktorí budú môcť fungovať za podobných podmienok v celej EÚ prostredníctvom úspor z rozsahu.

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?

Bez politickej intervencie sa rozdiely v schopnosti bankových systémov jednotlivých krajín riadiť nesplácané úvery v prospech lepšieho prístupu k finančným prostriedkom nebudú riešiť a môžu sa ďalej zväčšovať. Iba banky pôsobiace v členských štátoch, v ktorých existujú rýchle a účinné mimosúdne mechanizmy, budú mať vhodné nástroje na zmiernenie budúceho hromadenia nesplácaných úverov. Preto členské štáty, v ktorých tieto mechanizmy neexistujú alebo riadne nefungujú, budú vystavené riziku, že poskytovanie úverov podnikom bude obmedzené alebo drahšie, ako sa ukázalo počas poslednej finančnej krízy v niektorých členských štátoch. Banky, ktoré fungujú cezhranične, budú naďalej čeliť roztriešteným rámcom vymáhania kolaterálu a budú musieť zohľadňovať vlastnosti rôznych právnych systémov, čo vedie k zbytočným nákladom a predstavuje prekážku pri cezhraničnom poskytovaní úverov na jednotnom trhu. Pridanou hodnotou opatrení na úrovni EÚ by bolo zabezpečenie rovnakých podmienok pre banky a obchodných dlžníkov a rozšírenie sekundárneho trhu s nesplácanými úvermi prostredníctvom úspor z rozsahu. To by prinieslo úžitok pre celú EÚ, pretože by sa znížili účinky presahovania, pri ktorých – vzhľadom na vysokú úroveň vzájomného prepojenia finančných systémov v rámci EÚ (a najmä eurozóny) – problémy s nesplácanými úvermi v jednom členskom štáte negatívne ovplyvňujú poskytovanie úverov a hospodárstvo v iných členských štátoch.

B. Riešenia

Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?

V posúdení vplyvu sa zohľadnili tieto možnosti politiky (okrem základného scenára, t. j. bez opatrenia EÚ):

- možnosť 1 – neregulačné opatrenie založené na existujúcich medzinárodných harmonizačných iniciatívach týkajúcich sa postupov mimosúdneho vymáhania kolaterálu (nástroj: odporúčanie)
- možnosť 2 – minimálna harmonizácia postupov mimosúdneho vymáhania kolaterálu (nástroj: smernica)
- možnosť 3 – vytvorenie nového záložného práva EÚ spolu s plne harmonizovaným postupom mimosúdneho vymáhania (nástroj: nariadenie)

Po zhodnotení a zohľadnení vplyvov sa za vhodnejšiu považovala možnosť 2, pretože sa ňou dosahujú politické ciele a maximalizuje sa pomer prínosov a nákladov. V možnosti 2 sa okrem toho zavádza rovnováha medzi dosiahnutím súdržnosti na úrovni EÚ a ponechaním dostatočnej flexibility členským štátom na vykonávanie nových pravidiel spôsobom, ktorý minimalizuje vplyv na ich vnútroštátne súkromné (občianske, obchodné), majetkové právo a verejné právo, vzhľadom na početné prepojenia so súkromným a verejným právom členských štátov. V dôsledku toho sa možnosť 2 považuje za najprímeranejšiu z troch zvažovaných možností.

Kto podporuje ktorú možnosť?

Proti možnosti 3 bolo celé spektrum zainteresovaných strán (s veľmi malým počtom výnimiek), najmä vzhľadom na to, že vytvorenie nového záložného práva EÚ by bolo príliš zložité a príliš by zasahovalo do vnútroštátnych právnych systémov, t. j. občianskeho práva, prevodu vlastníctva, požiadaviek na zverejňovanie, platobnej neschopnosti, ako aj poradia uspokojovania pohľadávok veriteľov v insolvenčnom konaní a verejného práva.

Možnosť 2 najviac podporili bankový sektor, investori, ktorí sú tretími stranami, a niektoré členské štáty, ktoré vidia výhody vo vytvorení spoločného súboru kritérií, ktoré by upravovali mimosúdne postupy vymáhania v celej EÚ. Niektoré zainteresované strany však vyjadrili určité výhrady, pokiaľ ide o vplyv mechanizmu v prípade reštrukturalizačných alebo insolvenčných konaní (napr. pozastavenie mechanizmu pri reštrukturalizačných alebo insolvenčných konaniach), čo by malo vplyv na jeho atraktivnosť a efektívnosť. Aj záujmové združenia čiastočne podporili túto možnosť vzhľadom na očakávané zníženie nákladov na prijaté úvery a pôžičky najmä pre MSP. Záujmové združenia, rovnako ako niektoré členské štáty, tvrdili, že nový rámec by mal väčšiu pridanú hodnotu v členských štátoch bez takéhoto systému alebo s neúčinným systémom. Skupina expertov nakoniec považovala možnosť 2 za najmenej rušivú možnosť, pri ktorej sa zároveň dosiahne zmysluplná úroveň harmonizácie v celej EÚ.

Možnosť 1 získala určitú podporu od záujmových združení a niektorých členských štátov, pretože by umožnila cielený prístup, ktorý by motivoval členské štáty bez mimosúdnych postupov vymáhania, aby zaviedli takéto postupy, a nedošlo by k narušeniam v členských štátoch, ktoré majú tieto systémy. Len málo zainteresovaných strán však označilo túto možnosť za možný spôsob ďalšieho postupu.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Primárnou funkciou zabezpečenia/kolaterálu je zníženie rizika strát poskytovateľa úveru pri plnení dlhu, t. j. splácaní úveru zo strany dlžníka. Miera, do akej zákon o zabezpečených transakciách môže vykonávať funkciu znižovania rizika, závisí hlavne od právnej účinnosti záložného práva stanoveného podľa vnútroštátneho práva a od hodnoty kolaterálu pri uplatňovaní. Očakáva sa, že možnosťou 2 sa zlepši efektívnosť mechanizmov mimosúdneho vymáhania v celej EÚ zlepšením oboch aspektov, čím sa zníži riziko straty u veriteľa. Z pohľadu veriteľov je to jednoznačným prínosom: očakáva sa, že miery návratnosti pri možnosti 2 sa v EÚ v priemere zvýšia na 78 % zo súčasnej odhadovanej úrovne 68 % [podľa údajov z projektu Svetovej banky s názvom „Doing Business“ (Podnikanie)]. V prípade modelovej budúcej recesie s hypotetickou hrubou sumou nových nesplácaných úverov vo výške 463 miliárd EUR by sa to prejavilo vo vyššej vymožennej sume vo výške 8 miliárd EUR, t. j. 2,3 % v porovnaní so základným scenárom. Zlepšenie efektívnosti mechanizmov mimosúdneho vymáhania v EÚ by viedlo aj k viacerým hospodárskym výhodám pre dlžníka, najmä k vyššej ponuke úverov a lepším cenovým podmienkam. Zníženie nákladov na prijaté úvery a pôžičky by podľa konzervatívneho odhadu predstavovalo 10 základných bodov z úverových sadzieb, t. j. dlhodobé ročné úspory pre dlžníkov by predstavovali viac ako 500 miliárd EUR.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Vzhľadom na to, že uprednostňovanou možnosťou sa stanovuje rámec mimosúdnych postupov vymáhania kolaterálu, náklady súvisiace s takýmito postupmi by znášali najmä banky/zabezpečení veritelia a spoločnosti, a nie daňoví poplatníci, ako to je v prípade súdneho vymáhania kolaterálu. Očakáva sa, že náklady, ktoré by znášali súkromné subjekty, by neboli výrazné. Určité náklady vzniknú príslušným orgánom, ktoré vykonávajú dohľad nad bankami v súvislosti s predpokladaným zhromažďovaním informácií týmito bankami o počte zabezpečených úverov, ktoré sa vymáhajú mimosúdne.
Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?
MSP a ich činnosti sú závislé od bankových úverov viac ako spoločnosti, keďže spoločnosti sa môžu jednoduchšie financovať na verejných kapitálových trhoch vydávaním dlhopisov alebo získavaním kapitálového financovania. Keďže banky s účinným a rýchlym spôsobom uplatňovania kolaterálu môžu pri svojich úverových aktivitách očakávať nižšiu pravdepodobnosť zlyhania (vzhľadom na znížený morálny hazard dlžníka) a nižšiu stratu v prípade zlyhania (keďže hodnota kolaterálu sa neznižuje v dôsledku zdĺhavého súdneho konania), upravili by svoje úverové sadzby smerom nadol. Presnejšie povedané, zlepšenie mier návratnosti o 10 percentuálnych bodov sa v priemere spája s nákladmi na úvery nižšími o 10 až 18 základných bodov (s vplyvom na ceny pre malých dlžníkov silnejším približne o 40 %). Okrem toho, vzhľadom na uvedené zníženie rizík (najmä nižšia strata v prípade zlyhania) sa očakáva, že viac projektov, ktoré predtým nemohli získať financovanie, by mohlo získať bankové úvery. V dôsledku toho sa očakáva, že zabezpečené úvery a celkovo ponuka finančných prostriedkov sa zvýši aj pre tie MSP, ktoré majú k dispozícii aktíva na kolaterál.
Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
Neočakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty ani verejnú správu. Naopak, mimosúdne mechanizmy by znížili administratívne náklady orgánov verejnej moci, pretože intervencia akéhokoľvek orgánu verejnej moci v postupe vymáhania, napr. notára alebo súdneho vykonávateľa, by bola na náklady strán. Okrem toho by sa zvýšeným využívaním mimosúdnych mechanizmov (ak nie sú napadnuté) zmenšil počet prípadov, ktoré si vyžadujú zásah súdov, a tým by sa uvoľnila ich kapacita.
Očakávajú sa iné významné vplyvy?
Vzhľadom na možný negatívny sociálny vplyv v prípade, že sa AECE uplatňuje príliš široko, s cieľom chrániť niektoré kategórie poskytovateľov kolaterálu, ako sú spotrebitelia, bude rozsah pôsobnosti obmedzený na finančné transakcie podnikov (t. j. úvery medzi bankami a spoločnosťami a podnikateľmi). Spotrebiteľ bude vyňatý z rozsahu pôsobnosti vzhľadom na potenciálny negatívny vplyv na jeho majetok a dedičstvo. Dokonca aj v prípade obchodných dlžníkov bude z rozsahu pôsobnosti vylúčené hlavné bydlisko dlžníka. Okrem toho sa očakáva, že možnosť 2 bude mať celkovo pozitívny vplyv na zamestnanosť a podnikanie, pretože by sa uľahčil prístup podnikov a podnikateľov k finančným prostriedkom. V niektorých prípadoch (napríklad ak je kolaterál hlavným mechanizmom podnikania) by však mimosúdne vymáhanie mohlo viesť k tomu, že uvedená spoločnosť by nemohla/uvedený podnikateľ by nemohol pokračovať vo vykonávaní svojich činností, čo by mohlo viesť k tomu, že spoločnosť by musela/podnikateľ by musel prepustiť zamestnancov. Schopnosť spoločnosti alebo podnikateľa kedykoľvek požiadať súd o začatie reštrukturalizačného konania zabezpečí, aby zamestnanci dotknutej spoločnosti/podnikateľa využívali všetky práva a ochrany, ktoré sú zamestnancom k dispozícii v rámci takýchto konaní. Zvolená možnosť nebude mať vplyv na práva pracovníkov podľa platných právnych predpisov.
D. Nadväzné opatrenia
Kedy sa táto politika preskúma?
Komisia vykoná hodnotenie tejto iniciatívy po piatich rokoch od dátumu uplatňovania tejto smernice. Cieľom hodnotenia bude posúdiť okrem iného účinnosť a efektívnosť opatrenia, pokiaľ ide o dosahovanie cieľov uvedených v tomto posúdení vplyvu, a rozhodnúť, či sú potrebné nové opatrenia alebo zmeny.