



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 21. maaliskuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2018/0063 (COD)

7403/18
ADD 3

JAI 245
JUSTCIV 69
EF 85
EJUSTICE 18
ECOFIN 270
DRS 15
COMPET 176
EMPL 120
SOC 160
CODEC 427
IA 74

SAATE

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	14. maaliskuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2018) 76 final – Osa 1/2
Asia:	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 luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2018) 76 final – Osa 1/2.

Liite: SWD(2018) 76 final – Osa 1/2

Bryssel 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 1/2

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

luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden kehittämisestä poistamalla kolmansien osapuolten suorittamaan luotonhallinnointiin ja luottojen siirtoon liittyvät kohtuuttomat esteet
A. Toimenpiteen tarve
Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?
Järjestämättömiä lainoja on kasaantunut EU:n pankkisektorin joissakin osissa finanssi- ja valtionvelkakriisin ja sitä seuranneiden taantumien jälkimainingeissa. Järjestämättömien lainojen suuret määrät vaikuttavat rahoitusvakauteen, koska ne vaikuttavat asianomaisten laitosten kannattavuuteen ja viime kädessä niiden 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 EU:n toimintasuunnitelmassa eri toimielimiä kehoitetaan toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä. Yksi siinä mainituista keskeisistä toiminta-aloista on järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden kehittäminen ja niiden toiminnan tehostaminen, erityisesti järjestämättömien lainojen siirtämiseen pankeilta muille yhteisöille liittyvien esteiden poistaminen sekä luotonhallinnointia koskevien vaatimusten yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen. Muiden kuin pankkien rajoitettu osallistuminen on johtanut vähäiseen kysyntään, heikkoon kilpailuun ja alhaisiin tarjoushintoihin jälkimarkkinoilla, mikä ei kannusta pankkeja myymään järjestämättömiä lainoja. Järjestämättömiä lainoja ostavien sijoittajien tuloa markkinoille ehkäisee erityisesti vaikeus löytää luotonhallinnointina toimivia kolmansia osapuolia, joita käytännöllisesti katsoen ei ole ollut useimmissa EU:n jäsenvaltioissa viime aikoihin asti ja jotka toimivat segmentoituneilla markkinoilla.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Säännöt, jotka koskevat järjestämättömiä lainoja pankeilta hankkivia kolmansia osapuolia, ja säännöt, jotka koskevat luotonhallinnointipalvelujen tarjoamista, ovat jäsenvaltioissa hyvin erilaisia. Tämä rajoittaa sekä järjestämättömien lainojen vapaata virtausta että kolmansien maiden sijoittajien sijoitusmahdollisuuksia. Yleisenä tavoitteena on edistää järjestämättömien lainojen kysyntää siten, että luodaan suurempi sijoittajapohja vähentämällä markkinoille pääsyn esteitä. Näin lisätään myös sijoittajien välistä kilpailua. Helpottamalla luotonhallinnointien toiminnan laajentamista yli rajojen autettaisiin niitä hyödyntämään mittakaavaetuja, kilpailemaan valtioiden rajat ylittävistä liiketoiminnasta ja tarjoamaan palvelujaan alhaisemmilla hinnoilla sellaisille järjestämättömiä lainoja ostaville sijoittajille, jotka eivät ole pankkeja. Kolmansien maiden yritysten vahvempi osallistuminen lisäisi kovemman kilpailun vaikutuksia järjestämättömien lainojen hintoihin ja luotonhallinnointipalkkioihin. Samalla on varmistettava, että luotonottajan oikeudet säilyvät, jos luotto siirretään pankista muulle kuin pankille.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Ilman EU:n tason toimenpiteitä järjestämättömien lainojen ja luotonhallinnointien kansalliset markkinat pysyvät hajanaisina ja alkeellisesti. Vaikka yhdellä markkinakehyksellä ei voida poistaa kaikkea hajanaisuutta, EU:n toimenpiteet edistäisivät sekä sijoittajien että luotonhallinnointien laajentumista yli rajojen. Tällöin päästäisiin lähelle kaikkien EU:n jäsenvaltioiden yhteistä sijoittajapohjaa. EU:n tason toiminnasta saatava lisäarvo muodostuu myös siitä, että sillä kannustetaan jäsenvaltioita pyrkimään aktiivisemmin vähentämään sääntelyesteitä markkinoille pääsulle. Koordinoimattomat politiikkatoimet kansallisella tasolla kuitenkin pahentaisivat nykyistä markkinoiden hajanaisuutta.

B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Sellaisten ei-sitovien yhteisten periaatteiden vahvistaminen, jotka koskevat suurimpia markkinoille pääsyn esteitä maissa, joissa järjestämättömien lainojen määrä on suuri, voisi vähentää järjestämättömien lainojen siirtämiseen ja luotonhallinnointiin liittyviä rajoituksia niissä jäsenvaltioissa, joissa se on eniten tarpeen, mutta ei kuitenkaan loisi sisämarkkinoita. Direktiivi, joka mahdollistaa EU:n laajuisen toimiluvan käytön, voisi kasvattaa

sijoittajapohjaa järjestämättömille lainoille ja lisätä kilpailua luotonhallinnoinnin markkinoilla samalla kun jäsenvaltioilla säilyisi mahdollisuus jatkaa kansallisten erityispiirteiden sääntelyä. Yhteisen säännösten sisältävä asetus, jossa sallitaan EU:n laajuisen toimiluvan käyttö ja joka kattaa sijoittajien ja luotonhallintojen markkinoille pääsyä ja toimintaa koskevat säännöt, olisi paras tapa lisätä nopeasti sijoittajapohjaa järjestämättömille lainoille ja vähentää järjestämättömien lainojen nykyistä suurta määrää EU:ssa ja erityisesti joissakin sen jäsenvaltioissa. Yhteinen säännöstö tuottaisi lähimmin sisämarkkinoita vastaavan tuloksen, mutta saattaisi merkitä sitä, että markkinoille pääsy voisi tulla kalliimmaksi niissä jäsenvaltioissa, joissa markkinoille pääsy on jo yksinkertaista. Sen vuoksi yhteinen säännöstö olisi muotoiltava siten, että lisäesteet minimoidaan. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on sitova oikeudellinen väline, jolla yhdenmukaistetaan luotonostajien ja luotonhallintojen markkinoille pääsyä ja toimintaa koskevat säännöt. Se, olisiko tämä tehtävä asetuksen vai direktiivin muodossa, riippuu poliittisista valinnoista ja siitä, onko ensisijaisena tavoitteena valita tehokkain toimenpide vai sellainen toimenpide, jolla jätetään jäsenvaltioille enemmän harkintavaltaa.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Suurimmassa osassa julkiseen kuulemiseen saaduista vastauksista vahvistetaan, että järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden nykyinen koko, likviditeetti ja rakenne EU:ssa ovat esteenä järjestämättömien lainojen hallinnoinnille ja niiden muodostaman ongelman ratkaisemiselle EU:ssa. Enemmistö vastaajista tukee järjestämättömiä lainoja ostavia sijoittajia koskevaa EU:n kehystä, mutta vähemmistön osuus on kuitenkin huomattava (lähes kolmannes). Huomattava enemmistö kannattaa luotonhallintoja koskevaa EU:n kehystä. Vain pieni vähemmistö vastustaa tai pidättyy ottamasta kantaa. Lähes kaikki vastaajat, jotka kannattavat luotonhallintoja koskevaa EU:n kehystä, katsovat, että kehyksen olisi katettava toimilupajärjestelmä. Noin puolet näistä vastaajista ehdottaa luotonhallintojen valvonnan sääntelyä kehyksessä. Monet kannattavat tietojen saatavuutta ja avoimuutta parantavia toimenpiteitä.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

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

Kaikki vaihtoehdot vähentäisivät järjestämättömiä lainoja ostaville sijoittajille sekä luotonhallintojille markkinoille tulosta aiheutuvia kustannuksia ja kannustaisivat sijoittajia laajentamaan toimintaansa alikehittyneille markkinasegmenteille EU:ssa. Jos mahdollistetaan se, että järjestämättömiä lainoja ostavat sijoittajat sekä luotonhallintoajat pystyvät toimimaan koko EU:n alueella, kilpailu tehostuu. Se puolestaan nostaa järjestämättömien lainojen tarjoushintoja ja alentaa luotonhallinnosta aiheutuvia kustannuksia. Luotonhallintoajat hyötyvät mahdollisuuksista hyödyntää mittakaavaetuja sisämarkkinoilla. Vaikutusten kvantifiointi voidaan tehdä vain parhaan kyvyn mukaisesti käyttäen epätyydyttäviä tietoja ja menetelmää, jonka jokainen vaihe voidaan tehdä riittävällä. Sen mukaan vaikutus järjestämättömien lainojen myyntiin on merkittävä. Myynti voisi vuodessa kasvaa nykyisestä noin 100 miljardista eurosta vuodessa koko EU:ssa 103–115 miljardiin euroon valitusta toimintavaihtoehdosta riippuen. Toimenpiteet voisivat vähentää osuuksia joissakin jäsenvaltioissa noin puoli prosenttiyksikköä. Koska eri toimintavaihtoehdot koskevat suppeaa joukkoa toimijoita, jotka koostuvat myyjäpankista, mahdollisesta ostajasta, luotonhallintojasta ja velallisesta, myös tärkeimmät vaikutukset kohdistuvat näihin sidosryhmiin.

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

Lainsäädännön uudelleenlaadinnasta ja sen täytäntöönpanosta aiheutuu kertaluonteisia kustannuksia EU:n ja kansallisella tasolla. Joissakin jäsenvaltioissa järjestämättömiä lainoja ostavien sijoittajien ja/tai luotonhallintojen toimilupien kysyntä voi kasvaa, mikä merkitsisi suurempia hallinnollisia kustannuksia, jollei toimilupaprosessissa peritty palkkio kata täysimääräisesti näitä kustannuksia. Tietojen puuttuminen ja vähäisten käytettävissä olevien tietojen heterogeenisuus estävät kustannusten arvioinnin. Välittömiä ympäristövaikutuksia ei ole odotettavissa.

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

Pienemmät järjestämättömiä lainoja ostavat sijoittajat sekä luotonhallintoalan yritykset hyötyisivät suhteettoman paljon, sillä niille lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvat kustannukset alenevat suhteellisesti enemmän suhteessa niiden kokonaiskustannuksiin. Vaikutus erittäin velkaantuneisiin pk-yrityksiin riippuu yksittäisten luotonhallintojen käyttäytymisestä. Yksittäisestä toimijasta riippuen luotonhallintoajat voivat pankkeja enemmän auttaa niitä saamaan luotoilleen sopivamman takaisinmaksuprofiilin, mutta ne voivat myös soveltaa olemassa olevia luotonottajan oikeuksia pankkeja tiukemmin. Kaiken kaikkiaan suotuisamman

toimintaympäristön, jossa pankit voivat poistaa järjestämättömiä lainoja taseestaan myymällä lainoja, pitäisi olla positiivinen seikka koko pk-sektorille, koska se luo pankeille liikkumavaraa lisätä luotonantoa elinkelpoisille yrityksille.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon ei uskota kohdistuvan merkittäviä vaikutuksia. Sääntöjen noudattamisesta aiheutuvien kustannusten kohdennettu vähentäminen voisi lieventää julkisen sektorin hallinnollista raskautta.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Vaikka velallisen ja velan haltijan välinen oikeudellinen suhde ei muutu, kun järjestämätön laina siirretään pankista sellaiselle sijoittajalle, joka ei ole pankki, selvä enemmistö julkiseen kuulemiseen vastanneista katsoo, että kolmansien osapuolten toimiminen luotonhallinnoijina on haaste nykyisille velallisen suojelua koskeville oikeuksille. Koska eräillä jäsenvaltioilla on nykyisin luotonhallinnoijia koskevia sääntöjä, joilla suojellaan kuluttajia luottosuhteissa, EU:n kehykseen olisi hyödyllistä sisällyttää myös luotonottajan oikeuksia suojaavia toimia.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio laatii ohjelman tämän aloitteen tuotosten, tulosten ja vaikutusten seuraamiseksi. Seurantaohjelmassa esitetään keinot, joilla tiedot ja muut tarvittavat todisteet kerätään. Komissio arvioi tätä aloitetta asiaankuuluvien tietojen ja indikaattoreiden perusteella viiden vuoden kuluttua voimaantulosta.