

Bruksela, 21 marca 2018 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	14 marca 2018 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2018) 76 final Part 1/2
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI: STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW Rozwój wtórnych rynków kredytów zagrożonych przez usunięcie nadmiernych przeszkód w zakresie obsługi kredytów przez osoby trzecie oraz przenoszenia kredytów (część 1/2) oraz przyspieszona egzekucja z zabezpieczenia na drodze pozasądowej (część 2/2) towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2018) 76 final Part 1/2.

Załącznik: SWD(2018) 76 final Part 1/2



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.3.2018r.
SWD(2018) 76 final

PART 1/2

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Rozwój wtórnych rynków kredytów zagrożonych przez usunięcie nadmiernych przeszkód w zakresie obsługi kredytów przez osoby trzecie oraz przenoszenia kredytów (część 1/2)

oraz

przyspieszona egzekucja z zabezpieczenia na drodze pozasądowej (część 2/2)

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z
zabezpieczenia**

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

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków dotycząca rozwoju wtórnych rynków kredytów zagrożonych przez usunięcie nadmiernych przeszkód w zakresie obsługi kredytów przez osoby trzecie oraz przenoszenia kredytów
A. Zasadność działań
Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?
W następstwie kryzysu finansowego i zadłużeniowego oraz późniejszej recesji doszło do akumulacji kredytów zagrożonych w niektórych segmentach unijnego sektora bankowego. Zwiększony wolumen kredytów zagrożonych wpływa na stabilność finansową, ponieważ obniża rentowność i, w ostatecznym rozrachunku, zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu instytucji, których dotyczy ten problem, oraz wpływa na wzrost gospodarczy na skutek ograniczenia akcji kredytowej przez banki. W rezultacie kredyty zagrożone mają negatywny wpływ zarówno na funkcjonowanie unii bankowej, jak i na tworzenie unii rynków kapitałowych. Aby skuteczniej zaradzić problemom związanym z wysokim wolumenem kredytów zagrożonych w Europie, w „Planie działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w Europie” zwrócono się do różnych instytucji o podjęcie odpowiednich działań. Jednym z kluczowych obszarów polityki określonych w tym planie działania jest rozwój i poprawa funkcjonowania wtórnych rynków kredytów zagrożonych, w szczególności usunięcie przeszkód dla przenoszenia kredytów zagrożonych z banków do innych podmiotów oraz uproszczenie i harmonizacja wymogów stawianych podmiotom obsługującym kredyty. Ograniczony udział instytucji niebędących bankami doprowadził do małego popytu, słabej konkurencji i niskich cen kupna na rynkach wtórnych, co zniechęca banki do sprzedawania kredytów zagrożonych. Szczególnie istotnym czynnikiem, który zniechęca inwestorów w zakresie kredytów zagrożonych do wchodzenia na ten rynek, jest utrudniony dostęp do podmiotów obsługujących kredyty będących osobami trzecimi, których do niedawna praktycznie w ogóle nie było w większości państw członkowskich UE i które prowadzą działalność na rozdrobnionych rynkach.
Jaki jest cel inicjatywy?
W poszczególnych państwach członkowskich istnieją odmienne w dużym stopniu zasady dotyczące osób trzecich nabywających kredyty zagrożone od banków oraz zasady dotyczące świadczenia usług obsługi kredytów, które to zasady ograniczają zarówno swobodny przepływ kredytów zagrożonych, jak i możliwości inwestowania dla inwestorów z państw trzecich. Ogólnym celem jest pobudzenie popytu na kredyty zagrożone przez stworzenie większej bazy inwestorów dzięki zmniejszeniu barier wejścia, co w rezultacie spowoduje również wzrost konkurencji między inwestorami. Dzięki ułatwieniu ekspansji transgranicznej podmioty obsługujące kredyty mogłyby osiągać korzyści skali, konkurować o rozwój działalności transgranicznej i oferować swoje usługi po niższych cenach niebędącym bankami inwestorom w zakresie kredytów zagrożonych. Silniejsza obecność na tym rynku przedsiębiorstw z państw trzecich spotęgowałaby wpływ większej konkurencji na ceny kredytów zagrożonych i opłaty z tytułu obsługi kredytów. Jednocześnie należy zapewnić ochronę praw kredytobiorcy w przypadku przeniesienia kredytu z banku do instytucji niebędącej bankiem.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?
Jeżeli nie zostaną przyjęte środki na szczeblu UE, krajowe rynki kredytów zagrożonych i podmiotów obsługujących kredyty nadal będą miały fragmentaryczny charakter i nie będą wystarczająco rozwinięte. Choć ramy jednolitego rynku nie spowodowałyby pełnego wyeliminowania fragmentacji, środki na poziomie UE sprzyjałyby jednak ekspansji transgranicznej zarówno inwestorów, jak i podmiotów obsługujących kredyty, co przybliżyłoby utworzenie bazy inwestorów wspólnej dla wszystkich państw członkowskich UE. Wartość dodana działania na poziomie UE polega również na zachęcaniu państw członkowskich do przyjmowania bardziej aktywnej postawy w kwestii ograniczenia regulacyjnych barier wejścia, z drugiej strony jednak nieskoordynowane działania w zakresie polityki na szczeblu krajowym mogłyby zwiększyć istniejącą fragmentację rynku.
B. Rozwiązania
Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Ustanowienie zbioru niewiążących wspólnych zasad ukierunkowanych na eliminację najpoważniejszych barier wejścia na rynek w państwach o najwyższym wolumenie kredytów zagrożonych mogłoby skutkować zmniejszeniem ograniczeń dotyczących przenoszenia kredytów zagrożonych i obsługi kredytów w państwach członkowskich, w których jest to najbardziej potrzebne, lecz nie skutkowałoby stworzeniem jednolitego rynku. Dyrektywa dopuszczająca podejmowanie działalności na podstawie „paszportu” mogłaby spowodować zwiększenie bazy inwestorów w zakresie kredytów zagrożonych oraz wzrost konkurencji na rynkach usług obsługi kredytów, a jednocześnie państwa członkowskie mogłyby nadal regulować kwestie związane ze specyfiką krajową. Rozporządzenie określające jednolity zbiór przepisów, który umożliwia działanie na podstawie „paszportu” oraz obejmuje zasady wejścia na rynek i prowadzenia działalności dla inwestorów i podmiotów obsługujących kredyty, stanowiłoby najlepszy wariant w celu szybkiego zwiększenia bazy inwestorów w zakresie kredytów zagrożonych i ograniczenia obecnego dużego wolumenu kredytów zagrożonych w UE, w szczególności w niektórych jej państwach członkowskich. Chociaż wprowadzenie jednolitego zbioru przepisów przyniosłoby rezultat najbliższy idei jednolitego rynku, mogłoby jednak oznaczać zwiększenie kosztów wejścia na rynek w tych państwach członkowskich, w których wejście na rynek jest już teraz proste, w związku z czym ten zbiór przepisów należy tak sformułować, aby minimalizował on dodatkowe przeszkody. Wariantem preferowanym jest wiążący instrument prawny, który harmonizuje zasady wejścia na rynek i prowadzenia działalności dla nabywców kredytów i podmiotów obsługujących kredyty. Kwestia, czy taki instrument powinien mieć formę rozporządzenia czy dyrektywy, będzie zależał od preferencji politycznych oraz od tego, czy priorytetem jest przyjęcie najskuteczniejszego środka, czy też środka, który zapewnia większą swobodę uznania na szczeblu krajowym.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Chociaż większość odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji publicznych świadczy o tym, że obecna wielkość, płynność i struktura wtórnych rynków kredytów zagrożonych w UE stanowią przeszkodę w zarządzaniu kredytami zagrożonymi w UE i restrukturyzacji takich kredytów i większość respondentów popiera unijne ramy dla inwestorów w zakresie kredytów zagrożonych, to jednak odsetek respondentów wyrażających inne opinie jest znaczący (niemal jedna trzecia). Znacząca większość popiera unijne ramy dla podmiotów obsługujących kredyty. Jedynie nieznaczna mniejszość jest przeciwna lub wstrzymała się od wyrażenia opinii. Niemal wszyscy respondenci, którzy popierają unijne ramy dla podmiotów obsługujących kredyty, opowiadają się za tym, aby takie ramy obejmowały system zezwoleń, a około połowa z nich proponuje, aby takie ramy regulowały nadzór nad podmiotami obsługującymi kredyty. Szereg respondentów opowiada się za środkami umożliwiającymi dostęp do danych i zwiększającymi przejrzystość danych.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wszystkie warianty spowodowałyby obniżenie kosztów wejścia na rynek ponoszonych przez inwestorów w zakresie kredytów zagrożonych i podmioty obsługujące kredyty oraz stanowiłyby zachętę dla tych inwestorów do rozszerzenia swojej działalności na słabo rozwinięte segmenty rynku w UE. Jeżeli warianty te umożliwią inwestorom w zakresie kredytów zagrożonych i podmiotom obsługującym kredyty prowadzenie działalności w całej UE, nastąpi wzrost konkurencji, co doprowadzi do wzrostu cen kupna w przypadku kredytów zagrożonych i spadku kosztów usług obsługi kredytów. Podmioty obsługujące kredyty będą czerpać korzyści z możliwości osiągnięcia korzyści skali na jednolitym rynku. Kwantyfikacji można dokonać jedynie na zasadzie dołożenia wszelkich starań z wykorzystaniem niewystarczających danych i zastosowaniu metody, której każdy etap można zakwestionować. Na tej podstawie można sądzić, że wpływ na sprzedaż kredytów zagrożonych będzie znaczący, tj. może nastąpić wzrost sprzedaży z obecnego poziomu około 100 mld EUR rocznie w całej UE do poziomu 103–115 mld EUR po upływie roku, w zależności od przyjętej polityki. W niektórych państwach członkowskich przyjęte środki mogą skutkować obniżeniem wskaźników o około połowę punktu procentowego. Zważywszy, że poszczególne warianty strategiczne odnoszą się do wąskiego grona podmiotów, do którego należą: bank sprzedający, potencjalny nabywca, podmiot obsługujący kredyty i dłużnik końcowy, główny wpływ będzie również dotyczył właśnie tych zainteresowanych stron.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Konieczność preredagowania przepisów prawa i ich wdrożenia pociągnie za sobą jednorazowe koszty na szczeblu unijnym i krajowym. Niektóre państwa członkowskie mogą stanąć w obliczu rosnącego popytu na zezwolenia ze strony inwestorów w zakresie kredytów zagrożonych lub podmiotów obsługujących kredyty, co

oznaczałoby wyższe koszty administracyjne, chyba że opłata pobierana z tytułu udzielenia zezwolenia w pełni pokrywa takie koszty. Brak danych i niejednorodność nielicznych dostępnych danych uniemożliwia oszacowanie kosztów. Nie oczekuje się bezpośredniego wpływu na środowisko.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Mniejsi inwestorzy w zakresie kredytów zagrożonych i mniejsze przedsiębiorstwa prowadzące obsługę kredytów odnieśliby nieproporcjonalnie wysokie korzyści, ponieważ w ich przypadku względny spadek kosztów przestrzegania przepisów w stosunku do całkowitych kosztów jest większy. Skutki dla wysoko zadłużonych MŚP będą zależały od zachowania poszczególnych podmiotów obsługujących kredyty. W zależności od konkretnego podmiotu usługi w zakresie obsługi kredytów mogą – w porównaniu z bankami – ułatwić im osiągnięcie odpowiedniejszego profilu spłaty kredytów, chociaż podmioty te mogą również wykonywać istniejące prawa kredytobiorcy w bardziej rygorystyczny sposób niż banki. Podsumowując, lepsze warunki odciążania przez banki bilansów z kredytów zagrożonych dzięki sprzedaży kredytów powinny mieć pozytywne skutki dla sektora MŚP ogółem, ponieważ dzięki temu banki będą miały większą możliwość udzielania kredytów rentownym przedsiębiorstwom.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Nie przewiduje się znaczących skutków dla budżetów i administracji krajowych. Docelowe ograniczenie kosztów przestrzegania przepisów może spowodować zmniejszenie obciążenia administracyjnego dla sektora publicznego.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Chociaż stosunek prawny między ostatecznym dłużnikiem a posiadaczem wierzytelności nie zmienia się wraz z przekazaniem przez bank kredytu zagrożonego inwestorowi niebędącemu bankiem, podczas konsultacji publicznych wyrażna większość respondentów uznała jednak, że zaangażowanie podmiotów obsługujących kredyty będących osobami trzecimi stanowi wyzwanie z punktu widzenia istniejących praw chroniących dłużnika. W związku z tym, że niektóre państwa członkowskie stosują obecnie przepisy dotyczące podmiotów obsługujących kredyty w celu ochrony konsumentów w stosunkach kredytowych, warto, aby ramy UE również zawierały zabezpieczenia praw kredytobiorcy.

D. Działania następne

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja ustanowi program monitorowania wyników, rezultatów i skutków niniejszej inicjatywy. W programie monitorowania zostaną określone środki gromadzenia danych i innych niezbędnych dowodów. Po pięciu latach od wejścia inicjatywy w życie Komisja przeprowadzi jej ocenę na podstawie zgromadzonych odpowiednich danych i wskaźników.