



Direktiv om hantering eller köp av krediter och om ianspråktagande av säkerheter

Justitiedepartementet

2018-04-16

Dokumentbeteckning

KOM(2018) 135 slutlig

Förslag till direktiv om kreditförvaltare, kreditförvärvare och återvinning av säkerhet

SWD(2018) 75 slutlig

Följedokument till förslaget (konsekvensbedömning i två delar)

SWD(2018) 76 slutlig

Följedokument till förslaget (sammanfattning av konsekvensbedömningen i två delar)

Sammanfattning

Syftet med förslaget är i grunden att minska risken för att kreditinstitut får problem med s.k. nödlidande lån (non-performing loans, NPL). Med nödlidande lån avses sådana krediter som gäldenären inte klarar av att betala i enlighet med vad som avtalats. Förslaget ska bidra till att stärka den finansiella stabiliteten och skapa en mer integrerad finansmarknad. I förlängningen ska näringsidkares möjligheter att hitta finansiering öka och kostnaderna för krediter minska.

Direktivförslaget kan delas in i tre delar: I den första delen föreslår kommissionen gemensamma regler om tillstånd för och tillsyn över aktörer som bedriver verksamhet med hantering, t.ex. bevakning och indrivning, av krediter som har lämnats av kreditinstitut. I den andra delen av direktivet föreslås det regler inriktade på verksamhet med köp av krediter som har lämnats av kreditinstitut. I denna del föreslås det bl.a. regler om vilken information som säljaren ska lämna till en potentiell köpare inför en överlåtelse av krediter och om köparens skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om

hur krediten kommer att hanteras efter köpet. Slutligen föreslår kommissionen regler om ett gemensamt förfarande för ianspråktagande av säkerheter. Det handlar om ett särskilt förfarande som ska kunna användas utan inblandning av domstol och endast om parterna har kommit överens om det.

Förslaget presenteras som en del i ett paket med åtgärder för att motverka problem med nödlidande lån. I paketet ingår även ett förslag till ändring i kapitaltäckningsregelverket (KOM(2018) 134 slutlig) och ett dokument med principer för etablering av tillgångsförvaltningsbolag (SWD(2018) 72 slutlig).

Regeringen välkomnar att det vidtas åtgärder för att stärka det finansiella systemet inom unionen och för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. En del i detta är motverka att kreditinstitut får problem med nödlidande lån. Ur det perspektivet ställer sig regeringen positiv till kommissionens förslag. Regeringen konstaterar dock att det kan vara förenat med vissa svårigheter att åstadkomma gemensamma regler i alla förslagens delar. Regeringen kommer i förhandlingsarbetet bl.a. verka för att direktivet inte blir mer långtgående och detaljerat än vad som är nödvändigt och att direktivets regler inte negativt påverkar eller kommer i konflikt med redan existerande och väl fungerande nationella system.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Till följd av den finansiella och ekonomiska krisen som tog sin början under 2008 och 2009 har banksektorerna i flera av EU:s medlemsstater, framförallt i Syd- och Östeuropa, under en längre tid haft problem med en hög andel nödlidande lån. Detta har minskat bankernas lönsamhet och har i vissa fall även lett till kapitalförluster och risker för den finansiella stabiliteten. Om bankerna överbelastas med nödlidande lån, minskar bankernas möjligheter att bevilja nya krediter, vilket i förlängningen kan hämma den ekonomiska tillväxten. I vissa av de medlemsstater som drabbades särskilt hårt under krisen har bankerna haft svårt att minska andelen nödlidande lån genom att t.ex. skriva av eller sälja lånen. En orsak till detta är att det ofta skulle kräva att bankerna samtidigt fyllde på med mer kapital. I vissa medlemsstater har problem med nödlidande lån därför lett till en utdragen lågkonjunktur.

Mot denna bakgrund antog rådet i juli 2017 slutsatser om en handlingsplan för att minska andelen nödlidande lån i EU och förhindra att problemet uppstår på nytt¹. Handlingsplanen inkluderar åtgärder på fyra områden: i) tillsyn, ii) strukturreformer av regelverk för insolvens och skuldindrivning, iii) utveckling av andrahandsmarknader för nödlidande lån och iv) främjande av

¹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/pdf>

omstrukturerings av banksystemet. Uppdraget att utföra åtgärderna ställdes framförallt till Europeiska kommissionen (kommissionen), de europeiska tillsynsmyndigheterna och Europeiska centralbanken (ECB). Handlingsplanen för nödlidande lån omfattar alla medlemsstater, men har presenterats som en viktig del av arbetet med att reducera riskerna inom bankunionen.

Den 14 mars 2018 presenterade kommissionen ett paket med åtgärder som innehåller följande tre delar:

1. Ett förslag till direktiv om verksamhet med hantering eller köp av krediter och om ianspråktagande av säkerheter.
2. Ett förslag till ändring i kapitaltäckningsregelverket.
3. Principer (blueprint) för att etablera tillgångsförvaltningsföretag, s.k. bad banks, som kan användas vid krishantering av en bank som har en stor andel nödlidande lån.

Denna faktagenomnämning behandlar förslaget i punkten 1. Förslagen i punkterna 2 och 3 behandlas i faktagenomnämning 2017/18:FPM68.

Nivån av nödlidande lån i den svenska banksektorn är enligt kommissionens siffror bland den lägsta i EU.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Allmänt om förslaget

Kommissionens förslag till direktiv kan delas in i tre delar: I den första delen föreslår kommissionen gemensamma regler om verksamhet med hantering, t.ex. bevakning och indrivning, av krediter som har lämnats av kreditinstitut (som i svensk rätt avser banker och kreditmarknadsföretag, se 1 kap. 5 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). De aktörer som hanterar krediterna benämns av kommissionen kreditförvaltare. I den andra delen av direktivet föreslås det regler inriktade på verksamhet med köp av krediter som har lämnats av kreditinstitut. De aktörer som köper krediterna benämns av kommissionen kreditförvärvare. Slutligen föreslår kommissionen regler om ett gemensamt förfarande för ianspråktagande av säkerheter. I direktivet finns det även vissa mer övergripande regler om bl.a. tillsyn och konsumentskydd.

Förslagen om hantering och köp av krediter gäller i fråga om krediter som har lämnats av kreditinstitut, men som överlämnas för hantering eller säljs till en aktör som inte är ett kreditinstitut. Det föreslagna regelverket om ianspråktagande av säkerheter är däremot inte begränsat till krediter som har lämnats av kreditinstitut. I stället ska dessa regler kunna tillämpas generellt i förhållande till säkerheter som har ställts för krediter som har lämnats av näringsidkare.

Förslagen ska bidra till en mer integrerad finansmarknad. Avsikten är att minska risken för att kreditinstitut får problem med nödlidande lån och att i förlängningen öka möjligheten för näringsidkare att hitta finansiering och då till lägre kostnader. Åtgärderna ska även bidra till lika villkor på finansmarknaden.

1.2.2 Hantering av krediter

Enligt kommissionen finns det ett behov av att utveckla den gränsöverskridande marknaden för kredithanteringstjänster och erbjuda en bättre möjlighet till avlastning för kreditinstitut som har problem med nödlidande lån och som inte själva har resurser att hantera dessa. För att åstadkomma detta föreslår kommissionen att det ska införas gemensamma regler för aktörer som hjälper kreditinstitut med hantering, t.ex. indrivning, av krediter.

Förslaget i denna del rör fysiska och juridiska personer som för en borgenärsräkning hanterar krediter som ursprungligen har lämnats av ett kreditinstitut. Den som köper en kredit och därmed inträder som borgenär omfattas inte av reglerna om hantering av krediter (se nedan om köp av krediter). Inte heller gäller regelverket när ett kreditinstitut driver in en kreditfordran på egen hand.

Kommissionen föreslår gemensamma regler om tillstånd för kredithanteringsverksamhet. Det anges krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas och ett antal procedurregler som ska gälla vid tillståndsgivningen. Det föreslås att respektive medlemsstat ska inrätta ett register över de kredithanteringsverksamheter som har beviljats tillstånd. Registret ska vara tillgängligt för allmänheten på internet. Den som har fått tillstånd att bedriva kredithanteringsverksamhet i en medlemsstat ska kunna bedriva verksamheten inom hela unionen. Det föreslås regler för tillsynen av gränsöverskridande kredithanteringsverksamhet och om samarbete mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter.

1.2.3 Köp av krediter

Ett kreditinstitut som har en stor andel nödlidande lån kan, som ett alternativ till att låta en kredithanteringsverksamhet sköta lånen, helt vilja göra sig av med dessa. Enligt kommissionen skiljer sig dock medlemsstaternas regelverk åt när det gäller kreditinstitutens möjligheter att överlåta kreditfordringar till aktörer som inte är kreditinstitut. Detta skapar enligt kommissionen hinder mot en fungerande andrahandsmarknad för nödlidande lån.

Mot denna bakgrund föreslår kommissionen att det ska införas ett gemensamt regelverk för verksamhet med köp av krediter som har lämnats av kreditinstitut. Det föreslås bl.a. regler om att kreditinstitut som säljer krediter ska lämna information till köparen och tillsynsmyndigheten, om hur köp av krediter ska redovisas och om skyldighet för kreditköparen att informera tillsynsmyndigheten om hur köpta krediter kommer att hanteras. Det föreslås

1.2.4 Ianspråktagande av säkerheter

Kommissionen konstaterar att medlemsstaternas regelverk för ianspråktagande av säkerheter skiljer sig åt. Detta innebär enligt kommissionen att processen för att ta i anspråk en säkerhet är svår att förutse och inte sällan långsam. Mot denna bakgrund finns det enligt kommissionen ett behov av ett gemensamt regelverk om effektivt ianspråktagande av säkerheter.

Kommissionen föreslår att det införs ett särskilt utomrättsligt förfarande för ianspråktagande av säkerheter. Det särskilda förfarandet ska kunna användas endast om parterna har kommit överens om det. Endast själva ianspråktagandet av säkerheten regleras. Nationella regler ska i övrigt gälla för säkerheten, t.ex. i fråga om hur säkerheten ställs och vilken förmånsrätt som säkerheten eventuellt är förenad med. För att det särskilda förfarandet ska få inledas ska det vara tillräckligt att parterna har kommit överens om det i kreditavtalet. Det ska alltså inte krävas att en domstol först har slagit fast att borgenären har rätt att ta säkerheten i anspråk.

Denna del av förslaget är inte begränsad till säkerheter som har ställts för krediter som har lämnats av kreditinstitut, utan gäller för säkerheter i allmänhet. Parterna ska kunna avtala om det särskilda förfarandet i fråga om säkerheter som utgör fast eller lös egendom. Från tillämpningsområdet undantas avtal om finansiellt säkerställande enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/47/EG av den 6 juni 2002 om ställande av finansiell säkerhet (säkerhetsdirektivet). För att skydda enskilda ska förfarandet inte kunna tillämpas i förhållande till konsumenter och det ska inte heller kunna avse en enskild näringsidkares permanentbostad. Om en borgenär som har avtalat om det särskilda förfarandet överlåter sin fordran till en tredje man, ska även den senare kunna utnyttja det särskilda förfarandet i enlighet med det ursprungliga avtalet.

Enligt kommissionens förslag ska medlemsstaterna erbjuda ianspråktagande enligt det särskilda förfarandet genom antingen offentlig auktion eller underhandsförsäljning. Oavsett om ianspråktagandet sker genom offentlig auktion eller underhandsförsäljning, ska det genomföras en oberoende värdering inför försäljningen. Vid ianspråktagandet ska rättigheter som innehas av tredje män tillgodoses. Avsikten är att förfarandet ska ske helt utan inblandning av en domstol. Gälldenären ska dock ha möjlighet att få en prövning i domstol om regelverket inte följs.

1.2.5 Tillsyn och konsumentskydd

I direktivet föreslås det även regler för att skydda konsumenter vid hantering eller köp av krediter. Till exempel föreslås det regler om förutsättningar för att ändra villkoren i ett kreditavtal och om krav på att kredithanterings-

verksamheter ska lämna viss information till kredittagaren. Vidare finns det i förslaget regler om att medlemsstaterna ska utse tillsynsmyndigheter för verksamheter som hanterar eller köper krediter. Tillsynsmyndigheterna ska ha rätt att bl.a. pröva frågor om tillstånd för kredithanteringsverksamheter, göra inspektioner för att kontrollera efterlevnaden av reglerna och besluta om lämpliga sanktioner om regelverket inte följs.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Banker och andra kreditinstituts verksamhet regleras i första hand i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I lagen finns det regler om bl.a. uppgiftsskyldighet, tillståndsplikt och tillsyn. Däremot innehåller lagen inga bestämmelser om tredje mans verksamhet med hantering eller köp av krediter.

I konsumentkreditlagen (2010:1846) finns bestämmelser om krediter som en näringsidkare lämnar eller erbjuder konsumenter. Lagen gäller också kredit som lämnas eller erbjuds en konsument av någon annan än en näringsidkare, om krediten förmedlas av en näringsidkare som ombud för kreditgivaren. Lagen, som i huvudsak är civilrättslig, innehåller bl.a. regler om konsumentens rättigheter vid överlåtelse av kreditfordran.

Regler om indrivning av fordringar genom krav eller annan inkassoåtgärd finns i inkassolagen (1974:182). I lagen finns föreskrifter om bl.a. skyldigheten att bedriva inkassoverksamhet enligt god inkassosed, hantering av inkasserade medel, tillstånd och tillsyn. Inkassolagen gäller vid indrivning av både egen och annans fordran. Tillstånd enligt lagen krävs dock endast för inkassoverksamhet som sker för annans räkning eller för indrivning av fordringar som har övertagits för indrivning. Kravet på tillstånd gäller inte för inkassoverksamhet som bedrivs av företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller av advokater. Datainspektionen utövar tillsyn enligt inkassolagen, dock inte över företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Finansinspektionen utövar tillsyn över bl.a. kreditinstitut.

Regler om inanspråktagande av säkerheter finns i svensk rätt i huvudsak i det utsökningsrättsliga regelverket. En borgenär har enligt svensk rätt endast begränsade möjligheter att på egen hand ta i anspråk sin säkerhet. I fråga om t.ex. panträtt i fast egendom och företagshypotek kan borgenären inte ta säkerheten i anspråk på egen hand, utan måste anlita exekutiv myndighet. Regler om sådan verkställighet finns i utsökningsbalken. Verkställigheten sköts av Kronofogdemyndigheten. Verkställighet enligt utsökningsbalken förutsätter att sökanden (borgenären) har en exekutionstitel, vanligtvis ett utslag enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning eller en domstols dom (se 3 kap. utsökningsbalken). Exekutiv försäljning sker genom antingen offentlig auktion eller underhandsförsäljning. I regelverket finns föreskrifter om bl.a. värdering, tidsfrister för försäljning och handräckning efter försäljning. Särskilda bestämmelser gäller vid försäljning av fast egendom.

Det är ännu för tidigt att bedöma vilka effekter förslagen kan få för de svenska reglerna. Detta behöver analyseras ytterligare. I analysen kommer bl.a. ingå att bedöma förslagets påverkan på gäldenärernas möjligheter att göra gällande sina rättigheter.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte kommer att ha någon inverkan på EU:s budget. Regeringen gör ingen annan bedömning.

Enligt kommissionen kan förslaget i de delar som avser verksamheter som hanterar eller köper krediter medföra engångskostnader för medlemsstaterna. Förslaget kan leda till att andrahandsmarknaden för nödlidande lån växer och det i sin tur till administrativa kostnader för bl.a. auktorisation och licensiering i vissa medlemsstater. Någon betydande effekt för medlemsstaterna förväntas inte.

När det gäller förslaget om ianspråktagande av säkerheter konstaterar kommissionen att förfarandet är tänkt att äga rum utanför domstol och på initiativ av borgenärerna och att det därför kan uppkomma vissa kostnader för borgenärerna. Vidare kommer förslaget enligt kommissionen att medföra kostnader för insamling av information om i vilken utsträckning förfarandet om ianspråktagande av säkerheter används. Någon betydande effekt på medlemsstaternas budget och förvaltning förväntas dock inte. Kommissionen gör tvärtom bedömningen att den administrativa kostnaden för myndigheterna kan komma att minska. Anledningen till detta är att ingripande av offentliga myndigheter skulle ske på bekostnad av parterna och att antalet domstolsprövningar kan komma att minska till följd av att det föreslagna förfarandet för ianspråktagande av säkerheter ska ske utanför domstol.

Regeringen anser att det är svårt att i detta skede säkert bedöma de slutliga finansiella effekterna av förslaget. Eventuella ekonomiska konsekvenser av förslaget bedöms dock preliminärt kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att det vidtas åtgärder för att stärka det finansiella systemet inom unionen och för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. En del i detta är att komma till rätta med problemet med nödlidande lån och att förebygga att liknande problem uppstår i framtiden. Ur det perspektivet ställer sig regeringen positiv till kommissionens förslag. Regeringen konstaterar dock att det kan vara förenat med vissa svårigheter att åstadkomma gemensamma regler i alla förslagets delar. Detta gäller inte minst i fråga om

direktivets regler om ianspråktagande av säkerheter, eftersom medlemsstaternas regelverk på detta område är integrerade med respektive medlemsstats civilrättsliga ordning i övrigt.

Regeringen kommer i förhandlingsarbetet att verka för en god balans mellan borgenärers och gäldenärers intressen. Regeringen välkomnar kommissionens ambition att bevara konsumentskyddet på en hög nivå. Det är viktigt att slå vakt om en sund marknad där kreditinstituten tar ansvar för sin kreditgivning och där gäldenärerna kan göra gällande sina rättigheter. Det är också angeläget att direktivet inte blir mer långtgående och detaljerat än vad som är nödvändigt och att det inte leder till en onödig administrativ börda för de inblandade aktörerna. I förhandlingsarbetet bör det också eftersträvas att direktivets regler inte negativt påverkar eller kommer i konflikt med redan existerande och väl fungerande nationella system.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda myndigheter och organisationer har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslaget senast den 11 maj 2018.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 53 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Artikel 53 behandlar möjligheten att besluta om direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av behörighetsbevis och samordning av medlemsstaternas bestämmelser om inledande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. Artikel 114 behandlar möjligheten att besluta om åtgärder för tillnärmning av medlemsstaternas rättssystem som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

Direktivet ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt på förslag av kommissionen antar direktivet. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

När det gäller förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen framhåller kommissionen att medlemsstaterna inte själva kan uppnå målen på området. Kommissionen anser att medlemsstaterna inte har vidtagit effektiva åtgärder för att förbättra möjligheterna att överlåta nödlidande lån och att de medlemsstater som har vidtagit åtgärder på detta område inte har reglerat gränsöverskridande situationer. Genom att införa enhetliga unionsrättsliga regler skapas konkurrens på den inre marknaden, vilket medför att kreditinstitut kan överlåta lån till mer konkurrenskraftiga priser. Detta leder enligt kommissionen i sin tur till att bankerna kan fokusera på utlåning i stället för på hanteringen av nödlidande lån. När det gäller ianspråktagande av säkerheter framhåller kommissionen att vissa medlemsstater saknar ett utomrättsligt förfarande för verkställighet medan andra medlemsstater har system som inte är anpassade till internationella situationer. Målsättningen är att det ska finnas effektiva verkställighetssystem inom hela EU. Det föreslagna systemet ska enligt kommissionen utgöra ett komplement till medlemsstaternas verkställighetssystem och är inte avsett att inverka på existerande system.

Regeringen konstaterar att förslaget, särskilt i de delar som avser verksamheter som hanterar eller köper krediter, har en tydlig gränsöverskridande karaktär och att det torde vara svårt att uppnå förslagets syfte genom en reglering var för sig av medlemsstaterna. Utifrån den bedömning som nu ska göras anser regeringen därför att förslaget till direktiv får anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

I fråga om proportionalitetsprincipen anser kommissionen att den föreslagna rättsakten inte går utöver vad som är nödvändigt för att främja en andrahandsmarknad för nödlidande lån och en gränsöverskridande utveckling på detta område utan att påverka nationell lagstiftning i fråga om överlåtelse av borgenärers rättigheter eller rekonstruktion- och insolvensförfaranden. Förslaget innehåller ett krav på att aktörer i tredjeland som vill köpa krediter använder auktoriserade kredithanteringsverksamheter som omfattas av de krav som uppställs i direktivet och som står under tillsyn av nationella myndigheter. När det gäller ianspråktagande av säkerheter avser förslaget enligt kommissionen att skapa balans mellan borgenärers och gäldenärers intressen. Bland annat ska förfarandet inte kunna tillämpas i förhållande till konsumenter och det ska inte heller kunna avse en enskild näringsidkares permanentbostad.

Kommissionen har, såvitt nu kan bedömas, i förslaget haft för avsikt att reglera endast sådana frågor som är nödvändiga för att förslaget ska uppnå sitt syfte. Regeringen gör mot den bakgrunden bedömningen att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Det är dock viktigt att i förhandlingarna verka för att förslaget inte blir mer långtgående och detaljerat än vad som är nödvändigt.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna i rådsarbetsgrupp väntas påbörjas under våren 2018.
Tidsplanen för Europaparlamentets behandling av förslaget är inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer