



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 25. november 2019
Kontor: Formueretskontoret
Sagsbeh: Nikolaj Bak-Christensen
Sagsnr.: 2017-450-0006
Dok.: 1309635

Samlenotat

Forslag til direktiv om en fremskyndet udenretlig mekanisme for fyldestgørelse af sikkerhedsstillelser (AECE)

Revideret udgave af grund- og nærhedsnotat af 17. maj 2018. Nye afsnit er markeret med en streg i margenen.¹

KOM(2018) 135²

Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2019.

Mandat med henblik på indledning af forhandlinger med Europa-Parlamentet.

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 14. marts 2018 et forslag til direktiv om udvikling af markeder for misligholdte lån (NPL) og etablering af et udenretligt værktøj til hurtig realisering af aktiver, der er stillet som sikkerhed for gæld. Initiativet følger af en handlingsplan vedrørende NPL vedtaget på ECOFIN den 11. juli 2017 med henblik på at håndtere den allerede eksisterende behold-

¹ Ved udarbejdelsen af dette notat er der taget udgangspunkt i grund- og nærhedsnotatet af 17. maj 2018. Den del af grund- og nærhedsnotatet vedrørende de sekundære markeder er udtaget af notatet. Der henvises til forklaringen i resuméet.

² Der henvises til Kommissionens direktivforslag om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse, idet reglerne i direktivforslag om en fremskyndet udenretlig mekanisme for fyldestgørelse af sikkerhedsstillelser oprindeligt var en del af direktivet.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

ning af NPL hos kreditinstitutter samt forhindre fremtidig væsentlig opbygning af NPL på kreditinstitutternes balancer, som begrænser kreditinstitutters mulighed for udlån til virksomheder og borgere.

Det oprindelige forslag bestod af to dele. Den første del, den såkaldte NPL-del, skal fremme udviklingen af sekundære markeder for misligholdte lån, hvor kreditinstitutter kan sælge NPL til tredjeparter, såkaldte kreditkøbere, og hvor f.eks. kreditkøbere kan overlade serviceringen (administration mv.) af gælden til såkaldte creditservicevirksomheder. Den anden del, den såkaldte AECE-del, introducerer et værktøj (AECE), som skal lette primært kreditinstitutternes adgang til at realisere aktiver, der er stillet som sikkerhed for lån. Begge dele skal gøre det nemmere at nedbringe omfanget af NPL i kreditinstitutterne og frigøre udlånskapacitet til sunde udlån.

Forslaget har siden fremsættelsen været forhandlet i Rådet. Det rumænske formandskab fremlagde i foråret 2019 et kompromisforslag til NPL-delen vedrørende de sekundære markeder for NPL. Dette kompromisforslag blev forelagt for Folketingets Europaudvalg den 11. marts 2019. Denne del behandles derfor ikke videre i dette notat.

Rådet og Europa-Parlamentet har efterfølgende besluttet at opdele det oprindelige direktivforslag i to selvstændige direktivforslag. Et forslag om creditservicevirksomheder og kreditkøbere (NPL-delen) og et forslag om en fremskyndet udenretlig mekanisme for fyldestgørelse af sikkerhedsstillelser (AECE-delen).

Det finske formandskab har fremlagt et kompromisforslag til direktivet om en fremskyndet udenretlig mekanisme for fyldestgørelse af sikkerhedsstillelser (AECE-delen). Sagen er på dagsordenen i Coreper den 27. november 2019. Det forventes, at der på mødet opnås enighed om, at der kan indledes forhandlinger med Europa-Parlamentet om direktivforslaget.

Det foreliggende forslag forventes at give anledning til at foretage ændringer i dansk lovgivning, enten i form af ændringer af retsplejeloven eller i form af en ny lov, der implementerer direktivet.

Regeringen kan acceptere forslaget.

2. Baggrund

Misligholdte lån i kreditinstitutter ('non-performing loans', NPL) har været en udfordring i EU i lyset af finanskrisen. NPL har generelt været faldende de senere år, bl.a. som følge af en række tiltag på EU-niveau. Kreditinstitutter i nogle EU-lande har dog fortsat en relativt høj andel af NPL. NPL er lån, hvor låntager ikke i tilstrækkeligt omfang betaler forfaldne renter og afdrag til kreditinstituttet, eller hvor låntager ikke i tilstrækkelig grad kan forventes at honorere den indgåede aftale med kreditinstituttet.

Håndtering af NPL vil være med til at reducere risiciene i det finansielle system yderligere og gøre det muligt for kreditinstitutter at fokusere på udlån til virksomheder og borgere.

Rådet (ECOFIN) vedtog den 11. juli 2017 en handlingsplan for behandling af NPL. Handlingsplanen indeholder en samlet tilgang, der fokuserer på en kombination af politiske tiltag på fire områder: banktilsyn og -regulering, reform af rammerne for rekonstruktion, insolvens og gældsinddrivelse/realisering af sikkerhed, udvikling af sekundære markeder for NPL samt restrukturering af kreditinstitutter. Som opfølgning herpå fremsatte Kommissionen 14. marts 2018 en samlet pakke med konkrete forslag vedrørende NPL. Nærværende forslag om en fremskyndet udenretlig mekanisme for fyldestgørelse af sikkerhedsstillelser er en del af denne pakke.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 114 i Traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), der tillægger Europa-Parlamentet og Rådet beføjelser til at tilnærme love og bestemmelser hen imod det indre marked.

Forslaget behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at forhindre, at der fremover opbygges NPL på kreditinstitutters balancer. Det skal styrke den finansielle stabilitet i EU og samtidig øge adgangen til kapital for virksomheder.

Forslaget har til hensigt at øge effektiviteten af proceduren for fyldestgørelse gennem en særskilt procedure for fremskyndet udenretlig fyldestgørelse af aktiver, der er stillet som sikkerhed for lån (Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement (AECE)). Forslaget skal gøre det mere attraktivt for kreditinstitutter at foretage udlån, da de i højere grad vil have mulighed for at realisere

aktiver, der er stillet som sikkerhed for lån, som misligholdes. AECE skal udgøre et alternativ til eksisterende nationale muligheder for at inddrive gæld i de enkelte medlemsstater.

Det finske formandskab har fremlagt kompromisforslag til direktivet om en fremskyndet udenretlig mekanisme for fyldestgørelse af sikkerhedsstillelser.

Kompromisforslaget lader det i høj grad være op til medlemsstaterne, hvordan de ønsker at indføre AECE. Forslaget indeholder således flere valgmuligheder for medlemsstaterne til at vælge, hvilke metoder der kan anvendes til fyldestgørelse. Medlemsstaterne skal ifølge forslaget sikre, at långiveren i tilfælde, hvor skyldneren misligholder låneaftalen, kan fuldbyrde sikkerhedsstillelsen enten ved, at aktivet sættes på tvangsauktion (uden forudgående udlæg, jf. afsnit 6 om gældende dansk ret), eller ved at overdrage ejerskabet over aktivet til långiver. Medlemsstaterne kan efter forslaget beslutte, om én eller begge metoder skal implementeres i national ret. Medlemsstaterne kan dermed også vælge alene at give mulighed for indenretlig fuldbyrdelse (ved en tvangsauktion uden forudgående udlæg).

Anvendelsesområde

Direktivforslaget finder ikke anvendelse over for forbrugere. Der kan således alene indgås aftale om AECE i erhvervslåneforhold mellem et kreditinstitut og en erhvervsdrivende låntager, hvor låntager har stillet fast ejendom eller løsøre til sikkerhed for lånet. AECE kan dog ikke anvendes i de tilfælde, hvor långiveren har opnået sikkerhed i en fast ejendom, som anvendes til beboelse for den erhvervsdrivende låntager.

Efter direktivforslaget er det en forudsætning, at der mellem parterne er indgået en forudgående skriftlig aftale om anvendelse af AECE i det konkrete skyldforhold, eller at parterne har tiltrådt et notarbekræftet dokument om aftalen, såfremt der i den enkelte medlemsstat stilles krav herom.

Efter kompromisforslaget skal den enkelte medlemsstat sikre, at en sådan aftale kan anvendes som grundlag for anvendelse af AECE, uden at der er behov for at sikre et tvangsfuldbyrdesgrundlag ved domstolene, forudsat at alle betingelserne for anvendelse af AECE er opfyldt. Det fremgår derudover, at forslaget ikke berører den retlige beskyttelse, som låntager, långivere og tredjeparter nyder i medfør af EU-retten eller national ret, herunder retten til at anfægte fuldbyrdelsen.

Derudover stiller direktivforslaget krav om, at der i aftalen angives en periode efter indtrædelsen af den begivenhed, der udløser anvendelsen af AECE, hvor låntageren kan tilbagebetale lånet uden iværksættelsen af denne proces. Endvidere er der fastsat krav til udpegningen af en valuar og værdisættelsen af aktivet samt krav om, at medlemsstaterne sikrer, at den fremskyndede udenretlige fyldestgørelse af sikkerhedsstillelsen kan gennemføres ved offentlig auktion og/eller privat salg.

Det fremgår af kompromisforslaget, at fyldestgørelse af sikkerhedsstillelsen nu kan gennemføres ved tvangsauktion og/eller overdragelse af ejerskabet over aktivet til kreditor.

Anvendelse af AECE kan ikke ske i de tilfælde, hvor der er indledt rekonstruktions- eller konkursbehandling.

Direktivforslaget indebærer desuden, at medlemsstaterne skal sikre, at kreditors anvendelse af AECE ikke påvirker prioritetsrækkefølgen for eventuelt konkurrerende rettigheder i det aktiv, der er stillet som sikkerhed.

Kompromisforslaget præciserer Kommissionens forslag, således at fuldbyrdelse af en aftale om AECE ikke berører konkurrerende rettigheder på en anden måde, end hvad der følger af nationale regler. Derudover har medlemsstaterne kompetence til at definere, hvordan forskellige fuldbyrdelsesprocedurer skal fungere i forhold til hinanden, når de kan avendes på det samme aktiv.

Direktivforslaget indeholder derudover regler om muligheden for at overdrage kreditaftaler med sikkerhedsstillelse til tredjemand. Medlemsstaterne skal sikre, at et kreditinstitut eller et datterselskab af et kreditinstitut, der erhverver en kreditaftale, som giver ret til at anvende AECE, kan anvende AECE på samme vilkår som overdrageren.

Kompromisforslaget udvider anvendelsesområdet i forhold til Kommissionens forslag, således at kreditkøbere, der erhverver en kreditaftale, som giver ret til at anvende AECE, også skal kunne anvende AECE på samme vilkår som overdrageren. Derudover kan medlemsstaterne bestemme, at dette også skal gælde for andre end kreditinstitutter og kreditkøbere.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke vedtaget sin holdning til forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at formålet med forslaget, er at forhindre en fremtidig opbygning af NPL i EU ved at introducere en fælles fremskyndet udenretlig mekanisme for fyldestgørelse af sikkerhedsstillelser.

Derudover anfører Kommissionen, at reglerne om fuldbyrdelse er forskellige fra land til land, og at det ofte kan være forbundet med lange sagsbehandlingstider og omkostninger at få realiseret et aktiv, der er stillet som sikkerhed for lån.

Regeringens vurdering er, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Tinglysning som sikringsakt

Tinglysningsloven indeholder regler om tinglysning af rettigheder over fast ejendom, biler, andelsboliger og visse former for løsøre. En kreditor, der har opnået sikkerhed i et af skyldnerens aktiver inden for tinglysningslovens anvendelsesområde, skal foretage digital tinglysning af sin rettighed for at opnå beskyttelse mod konkurrerende rettighedshavere.

En rettighedshaver vil således ved opslag i det digitale tinglysningssystem kunne se den indbyrdes prioritetsstilling mellem eventuelt flere konkurrerende rettigheder.

Tvangsfuldbyrdelse

Retsplejelovens fjerde afsnit indeholder regler om grundlaget for og fremgangsmåden ved tvangsfuldbyrdelse, dvs. at kreditor får rettens hjælp til at gennemtvinge sit krav. Et pantebrev, herunder et ejerpantebrev eller skadeløsbrev, kan efter reglerne i retsplejeloven anvendes som grundlag for tvangsfuldbyrdelse.

Har en kreditor til sikkerhed for et lån fået pant i et af skyldnerens aktiver, kan kreditor i tilfælde af skyldnerens manglende betaling af forfalden gæld anmode om tvangsfuldbyrdelse. Anmodning om tvangsfuldbyrdelse indgives til fogedretten, som foretager en prøvelse af grundlaget for tvangsfuldbyrdelsen.

Såfremt debitor fremsætter indsigelser mod grundlaget for fuldbyrdelsen, og det efter den bevisførelse, der kan ske ved fogedretten, findes betænkeligt

at fremme forretningen, nægter fogedretten at efterkomme anmodningen om tvangsfuldbyrdelse.

Imødekommer fogedretten anmodningen om tvangsfuldbyrdelse, kan der foretages udlæg efter reglerne i retsplejelovens kapitel 47 eller udlæg til forauktionering, dvs. udlæg, der giver kreditor ret til at sætte det udlagte på offentlig auktion og tage sig betalt af auktionssummen. Der kan foretages udlæg i rede penge samt i fast ejendom, løsøre, fordringer og andre aktiver, hvis identitet kan fastslås, men ikke i fremtidige erhvervelser.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af direktivforslaget forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser, da der efter gældende dansk ret som udgangspunkt ikke er mulighed for tvangsauktion uden forudgående udlæg. Direktivet vil i givet fald kunne gennemføres ved en ændring af retsplejeloven og/eller ved en særlig lov.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Kompromisforslaget vurderes potentielt at kunne have visse økonomiske konsekvenser, idet AECE kan føre til, at domstolene skal gennemføre flere tvangsauktioner. Det kan på nuværende tidspunkt ikke vurderes konkret, hvor meget AECE vil blive anvendt, og dermed hvad de økonomiske konsekvenser vil være. Det er imidlertid på et foreløbigt grundlag og med usikkerhed vurderingen, at det velfungerende inddrivelsessystem i Danmark vil betyde, at konsekvenserne i Danmark vil være relativt begrænsede.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes umiddelbart at kunne have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, i det omfang det medvirker til at skabe et velfungerende sekundært marked for NPL. Det kan medvirke til at nedbringe en fremtidig ophobning af NPL hos bankerne. Det bemærkes dog, at Danmark ikke har udfordringer med store mængder NPL.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det vurderes umiddelbart, at forslaget kan have erhvervsøkonomiske konsekvenser, hvis implementeringen af forslaget medfører nye krav om indberetning og dokumentation ved indførelsen af AECE i de tilfælde, hvor parterne vælger at benytte sig af AECE. De erhvervsøkonomiske konsekvenser kan ikke kvantificeres på nuværende tidspunkt.

8. Høring

Det fremgår af grund- og nærhedsnotatet af 17. maj 2018, at forslaget har været i sendt høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor, og at der i den forbindelse blev modtaget høringssvar fra Finans Danmark (FiDa) og Landbrug og Fødevarer (L&F). FiDa og L&F anførte, at der i Danmark ikke er nogen betydelige hindringer for realisering af sikrede lån, og at man derfor ikke ser noget behov for en udenretlig mekanisme for realisering af sikkerhedsstillelser.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionens forslag om en fremskyndet udenretlig mekanisme for fyldestgørelse af sikkerhedsstillelser har mødt skepsis fra en række EU-lande, fordi forslaget potentielt kan have betydning for landenes nationale regler om inddrivelse af misligholdt gæld, herunder allerede velfungerende inddrivelsesregimer. Det foreliggende kompromisforslag støttes generelt af medlemsstaterne.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for, at man forsøger at håndtere problemstillingen med misligholdte lån i EU.

Regeringen ser dog ikke noget behov for at indføre en fremskyndet udenretlig mekanisme for fyldestgørelse af sikkerhedsstillelser i Danmark.

Regeringen kan imidlertid acceptere formandskabets kompromisforslag.

Kompromisforslaget lader det bl.a. i høj grad være op til medlemsstaterne, hvordan de ønsker at indføre AECE. Der er valgmuligheder for medlemsstaterne i forhold til, hvilke metoder der kan anvendes til fyldestgørelse. Kompromisforslaget præciserer Kommissionens forslag, således at fuldbyrdelse på baggrund af en aftale om AECE ikke berører konkurrerende retigheder på anden måde, end hvad der følger af nationale regler. Derudover har medlemsstaterne kompetence til at definere, hvordan forskellige fuldbyrdelsesprocedurer skal fungere i forhold til hinanden, når de anvendes på det samme aktiv.

Regeringen har under forhandlingerne arbejdet for at sikre debtors retssikkerhed i forbindelse med fyldestgørelsen.

Regeringen støtter, at AECE ikke skal kunne påvirke eventuelt indledt rekonstruktions- eller konkursbehandling.

Regeringen støtter, at AECE alene kan finde anvendelse i de pågældende erhvervslåneforhold.

Regeringen støtter endvidere, at en kreditors anvendelse af AECE ikke må påvirke prioritetsrækkefølgen for eventuelt konkurrerende rettighedshavere.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 4. oktober 2019.