

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej księgi dotyczącej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE

COM(2007) 807 wersja ostateczna

(2009/C 27/04)

Dnia 18 grudnia 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*białej księgi dotyczącej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE.*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Angelo GRASSO.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 123 do 1 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Oceny i zalecenia

1.1 Komisja ponownie zwraca się do Komitetu o sporządzenie opinii w sprawie integracji rynku kredytów hipotecznych na zakup nieruchomości mieszkaniowych i innych, czyli *Białej księgi dotyczącej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE.*

1.2 Biała księga jest zazwyczaj wynikiem nieomal ostatecznej i usystematyzowanej analizy politycznej na temat tego, jakie działania należy podjąć. Tym razem jest inaczej. W rzeczywistości Komisja będzie musiała poddać analizie wiele wciąż niepewnych kwestii, takich jak: fundusze wspólnego inwestowania, dostawcy finansowania, sprzedaż wiązana itp. Ogółem uwzględnionych jest czternaście aspektów.

1.3 Proces opracowania białej księgi nie jest zatem zakończony, lecz wręcz przeciwnie pozostaje on otwarty ze względu na swą rzeczywistą i widoczną złożoność. Czemu ma zatem służyć wniosek o sporządzenie następnej opinii, jeżeli biała księga nie wnosi nic nowego do zielonej księgi, która jest już przedmiotem opinii Komitetu?

1.4 Jest to problem, który od wielu lat przewija się w czasie różnych dyskusji, lecz Komisja nie znajduje nigdy rozwiązania tej sytuacji i nie podejmuje prawdziwej decyzji, która wiązałaby się z usunięciem przeszkód kulturowych, prawnych, administracyjnych itp., które zdaniem Komitetu rzeczywiście utrudniają realizację celów Komisji.

1.5 Opinia w sprawie zielonej księgi sporządzona przez Komitet <sup>(1)</sup> i przyjęta na sesji plenarnej w grudniu 2005 r. przy jednym głosie wstrzymującym się jest wciąż w całości aktualna.

1.6 Biała księga wciąż jeszcze przedstawia bardzo dużą fragmentację w tym sektorze, wynikającą ze specyfiki kulturowej, prawnej, ustawodawczej i etyczno-społecznej charakteryzującej zakup nieruchomości, szczególnie mieszkaniowej, w różnych państwach członkowskich Unii.

1.7 Chociaż EKES podchodzi sceptycznie do praktycznych możliwości zintegrowania i ujednoczenia rynku kredytu hipotecznego w Unii, która charakteryzuje się bardzo odmienną specyfiką pod tym względem (opinia Umberta BURANIEGO z 15 grudnia 2005 r. <sup>(2)</sup>), to zasadniczo popiera próbę ustanowienia przez Komisję „zasad”, zarówno w formie zwykłych sugestii dotyczących postępowania (tzw. best practices), jak i zasad o obowiązuującym charakterze.

1.8 Działanie to może być jednak postrzegane jako przesadne, jeżeli pragniemy ponownie rozważyć równie pozytywne możliwości, już dzisiaj głęboko zakorzenione w mechanizmach regulacji rynku kredytów hipotecznych.

1.9 Komitet proponuje, by w międzyczasie Komisja przeprowadziła bardziej wnikliwą analizę tych zagadnień (np. rejestrów kredytowych, zajmowania obciążonych nieruchomości, rozpowszechnienia kultury finansowej, itp.), które nie wiążą się z nadmiernymi trudnościami, pod warunkiem, że warto to uczynić.

1.10 Komitet uważa, że w podejściu Komisji daje się zauważyć **nadmierna koncentracja działań na możliwych krótkoterminowych korzyściach** z ewentualnego wprowadzenia nowych zasad, które opierają się na dość częściowych schematach interpretacji rynku kredytu hipotecznego. Stosując podejście ukierunkowane na krótkoterminowe wyniki, dąży się do ograniczenia kosztu finansowania hipotecznego, nie wykazując zainteresowania rzeczywistymi korzyściami, jakie obywatele UE mogliby odnieść z obecnej oferty produktów finansowych i dotyczących jej innowacji.

1.11 Jak podkreślono również w opinii Umberta BURANIEGO, Komitet uważa, że system zaproponowany przez Komisję jest w niewielkim stopniu dostosowany do nieustannych zmian rynku, i co za tym idzie niepokoi się on długofalowymi konsekwencjami dla najsłabszych kontrahentów, czyli konsumentów najbardziej potrzebujących ochrony.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 65/13 z 17.3.2006, sprawozdawca: Umberto BURANI.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 113, sprawozdawca: Umberto BURANI.

1.12 Komitet docenia fakt, że powiązano obecne zasady kredytu hipotecznego z potrzebą ochrony konsumentów. Takie intencje należy docenić i wspierać, jeżeli ich celem jest rozpowszechnienie większej kultury finansowej w zakresie kredytów hipotecznych. Na uznanie zasługuje zatem chęć **podjęcia się przez Komisję wzmocnienia zasad przejrzystości** w celu jak najlepszej ochrony konsumentów.

1.13 Jednocześnie trudne i ryzykowne wydaje się **narzucanie za wszelką cenę ogólnych zasad oceny ryzyka**, które wiąże się z podmiotem zwracającym się o kredyt.

1.14 Komitet uważa, że z jednej strony należy chronić konsumenta na etapie negocjowania pożyczki hipotecznej, a z drugiej strony kredytobiorca musi pozostać świadom swych zobowiązań wobec instytucji przyznającej pożyczkę.

## 2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1 18 grudnia 2007 r. wydano dokument zatytułowany „Ocena oddziaływania” (SEC(2007) 1683), który towarzyszy Białej księdze dotyczącej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE. Do dokumentu dodano trzy załączniki, które dotyczą: a) cech rynku kredytu hipotecznego; b) procedur lub procesów; i c) ocen oddziaływania na temat konkretnych aspektów.

2.2 Chociaż doskonale streszczenie dokumentów można znaleźć, zapoznając się z dokumentem (SEC(2007) 1684), to warto ze względu na zwięzłość podkreślić niektóre kluczowe punkty dokumentu, w sprawie którego poproszono Komitet o sporządzenie opinii.

— przedstawia on **dużą fragmentację** wynikającą ze specyfiki kulturowej, ustawodawczej, a — przede wszystkim — etyczno-społecznej, właściwej dla zakupu nieruchomości mieszkaniowej w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej;

— podkreśla on wszystkie **delikatne aspekty tego zagadnienia**, między innymi z gospodarczo-finansowego punktu widzenia, zważywszy na znaczenie rynku nieruchomości w różnych gospodarkach Unii, a także wkład inwestycji hipotecznych w rentowność sektora bankowego;

— w sytuacji obecnej fragmentacji stwierdza, iż możliwe byłoby „przedstawienie nowego aktu prawodawczego” w celu zwiększenia integracji rynku.

2.3 Dokument Komisji podejmuje zatem kwestie, które stanowią już przedmiot analizy poprzedniej zielonej księgi w sprawie kredytu hipotecznego. Nie mogło być inaczej, gdyż nowy dokument dotyczy integracji rynków kredytu hipotecznego i związanych z nim, przytoczonych już ocen oddziaływania.

2.4 Jednakże Komitet sporządził już swą opinię w sprawie zielonej księgi 15 grudnia 2005 r. (sprawozdawca: Umberto BURANI). Treść tego dokumentu odzwierciedla w zupełności

stanowisko Komitetu w tej sprawie. Celem niniejszej opinii jest skupienie się na dwóch zagadnieniach dodanych przez Komisję:

- wyrażaniu własnego zdania w sprawie działań proponowanych przez Komisję w świetle ocen oddziaływania przeprowadzanych w związku z białą księgą <sup>(3)</sup>,
- formułowaniu propozycji na wniosek Komisji, gdy stwierdza, że „szeroko zakrojony program monitoringu i oceny będzie mógł zostać opracowany po przygotowaniu szczegółowych propozycji” <sup>(4)</sup>.

## 3. Uwagi Komitetu w sprawie białej księgi

3.1 Biała księga porusza szeroką gamę problemów wymagających rozwiązania, w których sprawie poproszono Komitet o wyrażenie swojej opinii. Chodzi o jedenaście następujących zagadnień:

- 1) wybór potrzebnego produktu;
- 2) przedterminowa spłata kredytu;
- 3) zestaw produktów;
- 4) rejestry kredytowe;
- 5) wycena nieruchomości;
- 6) procedury zajmowania obciążonych nieruchomości;
- 7) rejestry krajowe;
- 8) obowiązujące przepisy;
- 9) przepisy dotyczące zróżnicowania stóp procentowych i tzw. lichwiarskich stóp procentowych;
- 10) finansowanie kredytu hipotecznego;
- 11) instytucje niebankowe i usługowe.

### 3.2 Uwagi na temat poszczególnych punktów oceny oddziaływania

3.2.1 **Informacje na etapie przed zawarciem umowy.** Komitet uważa, że w celu zaradzenia nierównowadze w zakresie informacji dostępnej na etapie przed zawarciem umowy należy rozprowadzać i rozpowszechniać konkretne informacje i wiedzę na temat kredytów hipotecznych. Nie powinno to jednak obciążać obywateli dodatkowymi kosztami.

3.2.1.1 Warunkiem skutecznej oceny stosunku kosztów do korzyści wynikającego z sytuacji ryzyka jest zwiększenie informacji i rozpowszechnienie kultury finansowej. W rzeczywistości najlepszym instrumentem zapobiegania ewentualnym nadmiernym czynnikom ryzyka jest ich rzeczywiste uświadomienie stronom umawiającym się.

3.2.1.2 Zdaniem Komitetu należy podkreślić, że przepisy i normy powinny dotyczyć **sposobów rozprowadzania informacji** oraz nakładania ewentualnych kar za ich nieprzestrzeganie. Niemniej Komitet uważa, że nałożenie obowiązku po prostu na jedną ze stron umawiających się doprowadziłoby jedynie do próby zrzucenia tego obowiązku na drugą stronę.

<sup>(3)</sup> Por. załącznik 2 do białej księgi, oficjalne sprostowanie i s. 5 wersji angielskiej.

<sup>(4)</sup> Por. załącznik 2 do białej księgi, pkt 8.

3.2.2 **Kodeksy postępowania** Komitet uważa, że należy przyjąć zachęty do dobrowolnego przestrzegania kodeksu postępowania.

3.2.2.1 Umożliwiłyby to kredytobiorcy lepsze uzmysłowienie sobie ryzyka, na jakie może być narażony, a także możliwości uzyskania korzystnych warunków finansowania.

3.2.2.2 Proponowanym instrumentem mogłoby być zwrócenie się do kredytobiorcy o odpowiedzenie na listę standardowych pytań w celu dokonania oceny **własnej zdolności do wywiązania się ze średnio- lub długoterminowego zobowiązania finansowego**.

3.2.3 **Stawka kosztów**. Komitet uważa, że instytucje finansowe powinny być zobowiązane do wskazania całkowitego kosztu operacji poprzez rozbicie go na poszczególne składniki, z uwzględnieniem opodatkowania.

3.2.4 **Doradztwo**. Komitet jest zdania, że należy podnieść wartość usług doradczych, ściśle związanych z operacjami finansowania hipotecznego, przy użyciu **niezależnych mechanizmów cenowych, które byłyby niemniej wykazane przy obliczaniu kosztu operacji**.

3.2.5 Przedterminowa spłata kredytu

3.2.5.1 **Możliwość stosowania**. Podejmując kwestię przedterminowej spłaty kredytu, należy rozróżnić a) przedterminową całkowitą lub częściową spłatę zadłużenia hipotecznego; b) spłatę kredytu wynikającą z możliwości negocjowania korzystniejszych warunków kosztowych z innymi instytucjami finansowymi.

— w pierwszym przypadku Komitet uważa za istotne, by zawsze udzielać pozwolenia na spłatę, również na częściową spłatę przedterminową;

— w drugim przypadku uważa, że należy przenieść umowę o finansowaniu do innej instytucji finansowej.

3.2.5.2 **Koszt**. Co się tyczy kosztów spłaty przedterminowej, Komitet jest zdania, że powinny być one obliczane na podstawie wzorów matematycznych i obowiązkowo objaśniane w ramach stosunków umownych. **Klient powinien być obciążony kosztem jedynie w wypadku dobrowolnej spłaty finansowania. W wypadku przeniesienia praw wynikających z umowy kosztem należy obciążyć następną instytucję finansową.**

3.2.6 **Sprzedaż wiązana**. By mieć uzasadnienie, sprzedaż wiązana produktów musi opierać się przede wszystkim na umiejętności dowiedzenia rzeczywistych korzyści z niej wynikających. Zdaniem Komitetu problem ten można rozwiązać, zobowiązując podmiot udzielający kredytu do obliczenia stosunku kosztów do korzyści i pozostawiając kredytobiorcy odpowiednią ilość czasu na podjęcie decyzji w sprawie przyjęcia propozycji, ewentualnie również po podpisaniu umowy o finansowaniu.

3.2.7 **Rejestry kredytowe**. Komitet zgadza się w tym względzie z wymogiem sporządzenia ogólnoeuropejskiego rejestru, do którego dostęp byłby regulowany przez konkretne przepisy

dotyczące prywatności. Komitet uważa w rzeczywistości, że stworzenie ogólnoeuropejskiego rejestru kredytowego może się przyczynić do zaostrzenia konkurencji między różnymi kredytodawcami hipotecznymi w całej Europie. W każdym razie należy ułatwiać dostęp transgraniczny do rejestrów każdego z państw członkowskich, upraszczając procedury informacyjne.

3.2.8 **Wycena nieruchomości**. Wychodzi się od założenia, że wycena nieruchomości jest czynnością bardziej skomplikowaną od ogólnej wyceny finansowej. W rzeczywistości specyfika nieruchomości (zwłaszcza jej nieusuwalność) warunkuje jej przydatność, a na jej wycenę wpływają ponadto czynniki zewnętrzne związane z jej lokalizacją, takie jak:

- morfologia;
- usługi komunikacyjne;
- gęstość zaludnienia itp.

W konsekwencji streszczenie w konkretnej formule wyceny nieruchomości wszystkich czynników wpływających na jej wartość jest czystą utopią.

3.2.8.1 **Kryteria wyceny nieruchomości**. Podkreśliwszy zatem dużą złożoność wyceny nieruchomości z przyczyn podanych powyżej, Komitet stwierdza, że nie należy korzystać z konkretnej, uniwersalnej formuły. Proponuje natomiast **rozwińnięcie tzw. best practices (sprawdzonych rozwiązań) na szczeblu lokalnym** i wzmocnienie obowiązku sporządzania wyceny przez podmioty o dowiedzonej profesjonalności, certyfikowane przez stowarzyszenia branżowe, które przyjmowałyby również odpowiedzialność za uczciwość danej propozycji.

3.2.8.2 **Ocena ryzyka związanego z nieruchomościami**. Komitet uważa, że oprócz dokonania wyceny nieruchomości należy również określić zmienność stwierdzonej wartości, tak by lepiej ocenić gwarancję oferowaną przez nieruchomość. W związku z tym Komitet proponuje wykorzystanie instrumentów, którymi posługują się już podmioty rynku finansowego, i które zostały w dużej mierze przyjęte w innych przepisach wspólnotowych, takich jak na przykład wartość narażona na ryzyko <sup>(5)</sup>.

3.2.9 **Zajęcie obciążonych nieruchomości**. Jeżeli finansowanie hipoteczne dzieli się na kredyt za nieruchomość oraz kredyt dla kredytobiorcy, to konieczne jest również rozróżnienie beneficjenta finansowego danej nieruchomości od właściciela, który udziela gwarancji formalnej.

3.2.10 **Obowiązujące przepisy**. Komitet uważa, że sposobność dokonania korzystnego wyboru spośród różnych możliwości, jakie oferują przepisy cywilne i podatkowe krajów Unii, jest siłą napędową integracji rynku, która w innym razie byłaby niemożliwa do przeprowadzenia.

3.2.10.1 W związku z tym Komitet zasadniczo popiera utrzymanie różnych przepisów istniejących w państwach członkowskich, jednocześnie umożliwiając kontrahentom wybór takiego przepisu, który przyczyni się do obniżenia całkowitego kosztu operacji finansowania, tak jak przewiduje już konwencja rzymska <sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> Por. dyrektywa w sprawie usług inwestycyjnych znana jako MiFID „Rynki instrumentów finansowych” nr 2004/39/WE przyjęta 21 kwietnia 2004 r., została opublikowana w Dzienniku Urzędowym i weszła w życie 30 kwietnia 2004 r.

<sup>(6)</sup> Por. COM(2005) 650 z 15 grudnia 2005 r.

3.2.11 **Lichwiarskie stopy oprocentowania.** W tej kwestii Komitet potwierdza opinię wyrażoną już w przeszłości, szczególnie co się tyczy ogromnych trudności z dokładnym określeniem lichwiarskiego poziomu stopy oprocentowania przy zastosowaniu systemów prawnych przyjętych w odniesieniu do tzw. kredytu konsumpcyjnego. Niemniej Komitet podkreśla, że najlepszą ochroną przed lichwiarstwem jest informacja i proponuje ustanowienie instrumentów komunikacji na szeroką skalę, dotyczącej przedziałów premii za ryzyko, stosowanych w odniesieniu do różnych kategorii ryzyka ponoszonego przez kredytobiorców.

3.2.12 **Refinansowanie kredytu hipotecznego.** Komitet jest zdania, że stanowisko wyrażone w białej księdze mające na celu rozróżnienie zasad refinansowania na podstawie subiektywnego charakteru pośredników (czyniąc rozróżnienie między pośrednikami bankowymi i niebankowymi) jest zbyt łatwe do obejścia.

3.2.12.1 **Instytucje niebankowe i usługowe.** Pożyczki hipoteczne powinny być zawsze udzielane przez uregulowaną i kontrolowaną instytucję. Wsparcie i pomoc ze strony pośredników (na przykład w zakresie doradztwa) są dozwolone, pod warunkiem że udzielają ich odpowiednio wyspecjalizowane instytucje, nawet jeżeli nie są one instytucjami kredytowymi.

#### 4. Propozycje Komitetu, które należy rozwinąć

4.1 Ostatni kryzys w USA dotyczący kredytów hipotecznych o obniżonej wiarygodności tzw. *subprime* dowiódł, że zmienność cen nieruchomości w połączeniu z praktyką mało wnikliwej oceny ryzyka dotyczącego danego klienta w przypadku niepłacenia zbyt wysokich rat w stosunku do wartości nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie kredytu, może wywołać tak poważny kryzys finansowy, że zdestabilizuje cały system. Każde działanie na szczeblu wspólnotowym powinno zatem uwzględniać to doświadczenie, a także uwagi przytoczone w poprzednim punkcie.

4.2 Wprowadzenie ewentualnego 28. systemu regulacji kredytu hipotecznego, który uzupełniałby systemy już występujące w państwach członkowskich, tak jak sugeruje biała księga, mogłoby zatem pomóc w większej integracji rynku wspólnotowego kredytów hipotecznych, zwiększając tym samym możliwości wyboru dla kontrahentów, nie tworząc jednakże warunków do niestabilności systemu finansowego uwidocznionych przez kryzys kredytów *subprime*.

4.3 Zdarza się, że na decyzję o zakupie nieruchomości, zwłaszcza mieszkaniowej, wpływają częściowo czynniki emocjonalne (subiektywne), które nie mają nic wspólnego z prawidłową i racjonalną wyceną nieruchomości (obiektywną). Zatem, by być skutecznymi, wszelkie działania Komisji zmierzające do uregulowania kredytu hipotecznego muszą uwzględniać kontekst odniesienia (obiektywny lub subiektywny).

4.4 Przydatne byłoby opracowanie propozycji, którą Komitet mógłby pogłębić, dotyczącej przyjęcia schematu interpretacji kredytu hipotecznego, który dzieliłby każdą operację finansową na portfel składający się z dwóch części pasywnych:

- finansowania nieruchomości (zabezpieczonego aktywami), którego wartość określają cena rynkowa oraz ewentualna zmienność wartości nieruchomości;
- finansowania celu (pożyczka osobista), którego wartość określają zdolność oraz perspektywy ekonomiczno-finansowe kontrahenta.

4.5 Przyjęcie systemu dwuskładnikowego kredytu hipotecznego (*twin-mortgage*) może przynieść między innymi takie korzyści (które należy zweryfikować, dokonując bardziej dogłębnej analizy):

- uproszczenie oceny czynników ryzyka związanych z bardziej racjonalną częścią operacji (finansowanie zabezpieczone aktywami) w porównaniu z częściami wynikającymi ze zdolności płatniczej kredytobiorcy (celowe finansowanie osobiste);
- możliwość stosowania przejrzystych cen w różnych sytuacjach ryzyka, które cechują te dwa składniki operacji finansowej (obiektywne finansowanie nieruchomości i subiektywna pożyczka osobista);
- ograniczenie negatywnych skutków dla systemu finansowego w wypadku braku płatności ze strony nadmiernej liczby kredytobiorców, w przeciwieństwie do niedawnych konsekwencji ponoszonych przez rynek finansowy (tzw. kryzysu kredytowego *subprime*).

4.6 Komitet ma nadzieję, że Komisja jak najszybciej zakończy tę procedurę, wykazując się większą determinacją i tworząc warunki ku temu, by rozdzielenie aspektów instytucjonalnych mogło być podstawą do zapoczątkowania ewentualnego 28. systemu.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS