



**RADA
UNII EUROPEJSKIEJ**

**Bruksela, 9 stycznia 2008 r. (18.01)
(OR. fr)**

5128/08

**ECOFIN 7
EF 1**

PISMO PRZEWODNIE

od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,
podpisano przez pana dyrektora Jordiego AYETA PUIGARNAUA
data otrzymania: 19 grudnia 2007 r.
do: Pan Javier SOLANA, Sekretarz Generalny/Wysoki Przedstawiciel
Dotyczy: Biała Księga dotycząca integracji rynków kredytu hipotecznego w UE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument Komisji COM(2007) 807 wersja ostateczna.

Zał.: COM(2007) 807 wersja ostateczna



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 18.12.2007
KOM(2007) 807 wersja ostateczna

BIAŁA KSIĘGA

dotycząca integracji rynków kredytu hipotecznego w UE

(przedstawiona przez Komisję)

{SEK(2007) 1683}

{SEK(2007) 1684}

BIAŁA KSIĘGA

dotycząca integracji rynków kredytu hipotecznego w UE

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

Dla większości obywateli europejskich kredyt hipoteczny jest największą życiową inwestycją finansową. Przy saldzie należności z tytułu kredytu hipotecznego na cele mieszkaniowe wynoszącym niemal 47% PKB Unii Europejskiej¹, rynki kredytu hipotecznego stanowią znaczącą część europejskiej gospodarki. Integracja rynków kredytu hipotecznego w UE jest więc kluczowa nie tylko dla bardziej wydajnego funkcjonowania systemu finansowego UE (zarówno na poziomie hurtowym jak i detalicznym), ale również dla gospodarki UE jako całości.

Mając na uwadze decydujące znaczenie rynków kredytu hipotecznego, Komisja zainicjowała kompleksowy przegląd funkcjonowania tych rynków i poziomu ich integracji. Niniejsza biała księga zawiera podsumowanie wniosków tego przeglądu oraz przedstawia wyważony pakiet środków mający na celu poprawę wydajności oraz konkurencyjności rynków kredytu hipotecznego na cele mieszkaniowe w UE². Środki te zostały zaprojektowane w pełnej zgodzie z zasadami lepszego stanowienia prawa, w następstwie szczegółowych konsultacji ze wszystkimi stronami zainteresowanymi oraz na podstawie odpowiedniej oceny skutków³.

Tam gdzie było to możliwe i stosowne, Komisja uwzględniła również wnioski, jakie można było wyciągnąć z ostatnich wydarzeń na rynkach finansowych. Jednak niniejsza biała księga nie jest sama w sobie odpowiedzią na bieżący kryzys finansowy spowodowany problemami na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych o obniżonej wiarygodności (subprime). Kryzys ten ma szersze skutki, które zostały obszernie przedyskutowane przez Radę ECOFIN na posiedzeniu w dniu 9 października 2007 r.

Wytyczne polityki zaprezentowane w białej księdze będą dalej rozwijane w ścisłej współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami. Przed przyjęciem przez Komisję będą one przedmiotem osobnej oceny skutków, uwzględniającej ilościową analizę kosztów i korzyści.

Niniejszą białą księgę należy rozpatrywać w kontekście komunikatu Komisji w sprawie jednolitego rynku Europy XXI wieku⁴, w którym podkreślono korzyści wpływające z pogłębionej integracji rynków detalicznych usług finansowych dla gospodarki europejskiej.

2. ARGUMENTY PRZEMAWIAJĄCE ZA PODJĘCIEM DZIAŁAŃ PRZEZ UE

Traktat WE stanowi podstawę do stworzenia rynku wewnętrznego i zniesienia przeszkód dla swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Rzeczywistość ukazuje jednak, że w przypadku kredytów hipotecznych przeznaczonych na cele mieszkaniowe droga do zintegrowanego wspólnego rynku jest jeszcze daleka. Istnieją przeszkody, które ograniczają

¹ HYPOSTAT 2005: *A review of Europe's Mortgage and Housing Markets*, European Mortgage Federation, listopad 2006, str. 140.

² Przegląd obejmuje pożyczki zabezpieczone hipoteką lub innym porównywalnym zabezpieczeniem, jak również pożyczki na zakup nieruchomości.

³ W celu uzyskania dalszych informacji zobacz: ocena skutków.

⁴ KOM(2007) 724 z 20.11.2007 i SEK(2007) 1520 z 20.11.2007. Zob. również KOM(2005) 629 z 1.12.2005; KOM(2007) 33 z 31.1.2007; SEK(2007) 106 z 31.1.2007 i KOM(2007) 226 z 30.4.2007.

poziom działalności transgranicznej zarówno po stronie podaży, jak i popytu, zawężając tym samym konkurencję oraz ofertę rynkową.

Wyniki jednego z badań ukazują, że potencjalne korzyści gospodarcze wpływające z integracji rynków kredytu hipotecznego w UE mogą osiągnąć poziom 0,7% PKB Unii i 0,5% spożycia prywatnego na przestrzeni następných dziesięciu lat⁵. Badanie to sugeruje, że do 2015 r. korzyści te mogą spowodować obniżenie oprocentowania kredytów hipotecznych o maksymalnie 47 punktów bazowych, co przełoży się na zmniejszenie o 470 EUR odsetek płatnych rocznie z tytułu pożyczki hipotecznej o wartości 100 000 EUR⁶. Inne badanie ocenia korzyści płynące z integracji tych rynków na poziomie 0,12–0,24% PKB UE w skali roku⁷. Szacowane korzyści, które mogą się obecnie nieznacznie różnić ze względu na zmianę warunków rynkowych, wynikają ze wzrostu wydajności kredytodawców hipotecznych oraz poszerzenia oferty.

Należy jednak przyznać, że możliwa integracja ma swoje granice. Nie można przecenić wpływu takich czynników jak: język, odległość, preferencje konsumentów lub strategie handlowe kredytodawców. Jednakże odpowiednie inicjatywy polityczne mogą zostać ukierunkowane na inne czynniki uniemożliwiające prowadzenie działalności lub powodujące znaczny wzrost kosztów działalności w związku ze sprzedażą lub zaciąganiem kredytu hipotecznego w innym państwie członkowskim UE.

Komisja przyznaje, że w większości przypadków konsumenci zaciągają kredyty hipoteczne lokalnie i że większość z nich będzie nadal tak postępować w przewidywalnej przyszłości. Motorem integracji rynków hipotecznych w UE będzie zatem głównie strona podażowa, w szczególności poprzez różne formy prowadzenia działalności w kraju członkowskim konsumenta.

3. CELE

Stworzenie konkurencyjnych i wydajnych rynków kredytu hipotecznego w UE może zostać osiągnięte przez zastosowanie środków ułatwiających transgraniczne udzielanie oraz finansowanie kredytów hipotecznych, zwiększenie różnorodności produktów, poprawę zaufania konsumentów oraz wspieranie mobilności klientów.

3.1. Ułatwianie transgranicznego udzielania oraz finansowania kredytów hipotecznych

Podmioty świadczące usługi finansowe mogą oferować transgranicznie usługi w zakresie udzielania kredytów hipotecznych na kilka sposobów: przez obecność na rynku lokalnym (np. poprzez oddział, filię, fuzje lub przejęcia); przez bezpośrednie kanały dystrybucji (np. przez telefon lub Internet); lub przez lokalnych pośredników (np. brokerów). Podmioty świadczące usługi finansowe mogą również zaangażować się w działalność transgraniczną kupując portfel kredytów hipotecznych od kredytodawcy hipotecznego w innym państwie członkowskim.

Istnienie różnych ram prawnych oraz regulacji w zakresie ochrony konsumenta, fragmentacja infrastruktury (np. rejestry kredytowe), jak również brak odpowiednich ram prawnych w niektórych kwestiach (np. w przypadku finansowania kredytu hipotecznego), tworzą prawne i gospodarcze przeszkody, które ograniczają transgraniczne udzielanie pożyczek oraz uniemożliwiają rozwój opłacalnych, paneuropejskich strategii finansowania. Dlatego też

⁵ *The Costs and Benefits of Integration of UE Mortgage Markets (Koszty i korzyści integracji rynków kredytów hipotecznych w UE)*, London Economics, sierpień 2005 r., str. 5.

⁶ Por. przypis 5, str. 5.

⁷ *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets (Badania na temat finansowej integracji europejskich rynków hipotecznych)*, Mercer Oliver Wyman oraz European Mortgage Federation, październik 2003 r., str. 77–78.

Komisja pragnie usunąć nadmierne przeszkody, aby w ten sposób zmniejszyć koszty oferowania produktów hipotecznych na terenie całej UE.

Komisja jest zdania, że poszczególne instrumenty finansowania hipoteki są w stosunku do siebie raczej komplementarne niż substytucyjne. Celem powinno być ułatwienie, a nie ograniczenie rozwoju szerokiego wachlarza instrumentów finansowania hipoteki. Użycie technik finansowania, które przenoszą ryzyko związane z kredytami hipotecznymi z podmiotów pierwotnie udzielających kredytu na rynki kapitałowe, dostarcza korzyści w postaci dywersyfikacji ryzyka oraz w zakresie kosztów finansowania. Jednakże ostatnie doświadczenia uwypuklają potrzebę zagwarantowania, by tego rodzaju techniki były używane w sposób, który nie będzie zagrażał stabilności finansowej.

3.2. Zwiększenie różnorodności produktów

Mimo że na terenie UE dostępnych jest wiele różnych produktów hipotecznych, nie można uznać, by na którymkolwiek z krajowych rynków oferowany był pełen zakres tego typu produktów, zarówno pod względem ich charakterystyki, jak i obsługiwanej grupy kredytobiorców. Jest to w pewnej mierze związane z czynnikami takimi jak preferencje konsumentów lub różne strategie biznesowe stosowane przez podmioty udzielające kredytów hipotecznych. Istnieją jednak również gospodarcze i prawne przeszkody, uniemożliwiające kredytodawcom hipotecznym oferowanie niektórych produktów na niektórych rynkach lub wybór określonej strategii finansowania. W tym zakresie czynniki ograniczające różnorodność produktów są blisko związane z innymi przeszkodami utrudniającymi transgraniczną działalność kredytodawców hipotecznych.

Wzrost różnorodności produktów został zidentyfikowany w szeregu opracowań jako element kluczowy dla uzyskania maksymalnych korzyści z integracji rynku hipotecznego. Jedno z przeprowadzonych badań ocenia, że usunięcie samych przeszkód związanych z dostępnością produktów zwiększyłoby konsumpcję w UE o 0,4%, a unijny PKB o 0,6% na przestrzeni kolejnych dziesięciu lat (w porównaniu do szacowanego całkowitego wzrostu konsumpcji w UE o 0,5%, a unijnego PKB o 0,7%)⁸. Inne badanie sugeruje, że zwiększenie różnorodności produktów doprowadzi do 10% wzrostu rozmiarów rynku, umożliwiającego nowym grupom klientów dostęp do kredytu hipotecznego, a jednej czwartej obecnych kredytobiorców znalezienie bardziej odpowiadających im produktów, co przyniesie roczne korzyści w przedziale od 0,15% do 0,30% salda kredytów hipotecznych na cele mieszkaniowe, odpowiadającego 0,06–0,12% PKB w 2003 r.⁹

Komisja pragnie doprowadzić do poszerzenia oferty produktów, które mogłyby zaspokoić potrzeby klientów, przez zniesienie przeszkód w dystrybucji i sprzedaży produktów, w szczególności nowych i innowacyjnych produktów hipotecznych. Komisja przyznaje, że wiele przepisów, ograniczających możliwości transgranicznego oferowania niektórych produktów, zostało stworzonych w celu ochrony konsumentów i/lub zachowania stabilności finansowej. Problemy jakie miały ostatnio miejsce na rynku kredytów subprime w Stanach Zjednoczonych są użyteczną przestrogą, przypominającą jak istotne jest unikanie nadmiernego ryzyka w zakresie tych kluczowych celów porządku publicznego. Komisja chciałaby niemniej zbadać możliwości pogodzenia większej różnorodności produktów z silną ochroną konsumentów oraz odpowiednią stabilnością finansową.

3.3. Poprawa zaufania konsumentów

Zaciągnięcie kredytu hipotecznego jest ważną decyzją dla każdego konsumenta. Komisja uważa, że istnienie wydajnego rynku nie jest możliwe bez pewnych siebie i świadomych swoich możliwości konsumentów, którzy potrafią wyszukać i wybrać produkt hipoteczny najbardziej odpowiadający ich potrzebom, niezależnie od lokalizacji podmiotu udzielającego

⁸ Por. przypis 5, str. 6.

⁹ Por. przypis 7, str. 78.

kredyt hipoteczny. W celu dokonania właściwych wyborów, konsumenci potrzebują jasnych, prawidłowych, wyczerpujących oraz porównywalnych informacji na temat poszczególnych produktów hipotecznych.

Komisja uznaje za konieczne, by podmioty udzielające kredytu hipotecznego udzielały go w sposób odpowiedzialny, w szczególności poprzez sumienną ocenę możliwości spłaty rat przez kredytobiorcę w kontekście planowanej transakcji. Mogą one przeprowadzić taką ocenę na różne sposoby, na przykład konsultując określoną bazę danych. Jak pokazuje trwający kryzys związany z kredytami subprime, nieodpowiedzialne udzielanie kredytów oraz sprzedaż pożyczek hipotecznych nie dopasowanych do klientów, przez kredytodawców hipotecznych lub pozbawionych skrupułów pośredników kredytowych może mieć negatywny wpływ na gospodarkę jako całość.

Właściwe doradztwo, w tym doradztwo prawne, jest ważnym elementem zwiększania zaufania konsumentów. Doradztwo nie powinno być mylone z informacją, która polega jedynie na opisie produktu. Życzeniem Komisji jest działanie na rzecz wysokiego poziomu standardów doradztwa w zakresie kredytów hipotecznych, przy równoczesnym uznaniu faktu, że nie wszyscy konsumenci będą potrzebowali porad na tym samym poziomie.

3.4. Wspieranie mobilności klientów

Mobilność klientów oraz skłonność konsumentów do zmiany kredytodawcy hipotecznego może wpłynąć na poziom konkurencji na rynku. Komisja pragnie ułatwić mobilność klientów przez zapewnienie, by konsumentowi pragnącemu zmienić kredytodawcę hipotecznego nie zostało to utrudnione lub by nie został on odwiedziony od tego zamiaru z powodu istnienia nieusprawiedliwionych przeszkód prawnych lub gospodarczych.

Przejrzystość cenowa, możliwa do osiągnięcia poprzez dostarczanie jasnych i porównywalnych informacji, ma do odegrania ważną rolę we wspieraniu mobilności klientów. Inicjatywy mające na celu poprawę jakości i jasności informacji przekazywanych przed zawarciem umowy są więc niezbędne w celu zapewnienia, by konsumenci byli w pełni świadomi wszystkich kosztów oraz charakterystyki produktu. Jednakże informacja nie może być jedynym czynnikiem sprzyjającym mobilności klientów. Zwiększanie kosztów przeniesienia kredytu i praktyki 'sprzedaży wiązanej' (np. obligowanie klienta do otwarcia rachunku bieżącego lub zawarcia ubezpieczenia u tej samej spółki, u której zaciągnął kredyt hipoteczny) faktycznie wiążą konsumenta z danym dostawcą usług finansowych, ograniczając w ten sposób mobilność i osłabiając konkurencję. Praktyki polegające na zmuszaniu klientów do przelewania pensji na konto bieżące powiązane z kredytem hipotecznym mogą mieć podobny skutek. Praktyki te mają nie tylko wpływ na mobilność klientów, lecz mogą również ograniczyć konkurencję cenową i produktową na rynkach produktów związanych i wiążących oraz zniechęcać do wejścia na rynek nowe podmioty, w szczególności usługodawców, których specjalizacją są produkty związane.

4. OSIĄGNIĘCIE CELÓW

Komisja jest zdania, że aby osiągnąć wyżej opisane cele niezbędne będą dalsze prace nad najbardziej odpowiednim zestawem rozwiązań politycznych.

4.1. Ocena potrzeby ustanowienia odpowiednich przepisów

Na podstawie dokonanego przeglądu Komisja uważa, że najważniejszymi kwestiami wymagającymi działania są: informacje na etapie przed zawarciem umowy; rzeczywista roczna stopa oprocentowania; odpowiedzialne udzielanie oraz przedtermionowa spłata kredytów.

Podczas gdy ogólna ocena skutków towarzysząca niniejszej białej księdze sugeruje, że w niektórych obszarach ustanowienie odpowiednich regulacji byłoby najbardziej skutecznym wariantem polityki na rzecz osiągnięcia wytyczonych celów, Komisja uważa, że przed

dokonaniem ostatecznej politycznej oceny najbardziej właściwego sposobu postępowania w przyszłości konieczna jest dalsza analiza i konsultacje ze stronami zainteresowanymi. Zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa, Komisja dokona w szczególności drobiazgowej oceny skutków, uwzględniającej ilościową analizę kosztów i korzyści w zakresie różnych wariantów polityki we wszystkich kwestiach, w celu zapewnienia, że koszty z nimi związane nie przewyższą korzyści. Komisja uważa, że stwierdzenie czy dyrektywa dostarczyłaby niezbędnej wartości dodanej w tych kwestiach będzie przedwczesne, dopóki nie zostaną przeprowadzone te szczegółowe badania i nie dobiegną końca konsultacje ze stronami zainteresowanymi.

Przedterminowa spłata kredytu

Komisja postrzega przedterminową spłatę kredytu jako jedną z kluczowych kwestii umożliwiających integrację rynków hipotecznych w UE. Ocena skutków podkreśla konsekwencje warunków przedterminowej spłaty dla wszystkich czterech celów Komisji. Podkreśla ona również znaczenie przedterminowej spłaty kredytu dla osiągnięcia różnorodności produktów, która została uznana w trakcie badań za jeden z kluczowych elementów przynoszących korzyści z integracji rynków kredytu hipotecznego. W tym kontekście Komisja uważa, że skuteczne rozwiązanie problemu przedterminowej spłaty kredytu, z pełną świadomością różnorodności systemów przedterminowej spłaty kredytu obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich, umożliwi czerpanie pełnych korzyści ze zintegrowanych europejskich rynków kredytu hipotecznego. Komisja ma świadomość delikatnego charakteru tej kwestii z politycznego punktu widzenia oraz złożoności problemu, jaki stanowi znalezienie odpowiedniego poziomu harmonizacji (jak wskazują trudności napotkane w zakresie kredytu konsumenckiego). Uważa ona jednak, że wspólnie z państwami członkowskimi oraz Parlamentem Europejskim ma obowiązek uczynić wszystko co leży w jej mocy, by umożliwić gospodarstwom domowym korzystanie z szerszego zakresu rozwiązań kontraktowych w momencie zawierania umów o pożyczki hipoteczne. Komisja jest zatem zdecydowana zbadać, w szczególności wspólnie z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim, w jakim zakresie byłoby możliwe osiągnięcie porozumienia w sprawie odpowiednich europejskich regulacji prawnych w zakresie przedterminowej spłaty kredytu.

W 2008 r. Komisja podejmie następujące działania:

- niezwłocznie zbada możliwe warianty polityki w zakresie przedterminowej spłaty kredytu;
- oceni koszty i korzyści wypływające z poszczególnych opcji polityki w zakresie przedterminowej spłaty kredytu (status quo, opcja umowna lub prawo zagwarantowane ustawowo, wysokość kompensaty itp.).

Poprawa jakości i porównywalności informacji

Wstępne wyniki badań konsumenckich przeprowadzonych przez Komisję pokazują, że kwestią bardzo ważną dla konsumentów jest otrzymanie informacji udzielanych przed zawarciem umowy w postaci ustrukturyzowanej, pozwalającej na porównanie ofert. Wyniki te wskazują na to, że informacje powinny być podawane w sposób wyczerpujący, zawierać tabelki, konkretne przykłady i być przekazywane za pomocą prostego języka z ograniczoną ilością żargonu technicznego. Informacje tego typu powinny być przekazywane dostatecznie wcześniej przed zawarciem umowy.

Pomimo ważnej roli odegranej przez kodeks postępowania w zakresie kredytów mieszkaniowych¹⁰ (kodeks), poziom i jakość informacji udostępnianych obecnie klientom odnośnie do kredytu hipotecznego są nadal różne w poszczególnych państwach członkowskich. Komisja uważa, że z jednej strony kodeks jest w pewnym zakresie przestarzały, a z drugiej strony, że nie stanowi pełnowartościowego odpowiednika wiążących przepisów. Poziom przestrzegania kodeksu nie jest optymalny¹¹, jak również brakuje w nim efektywnych procedur monitorowania oraz mechanizmów egzekwowania, co zmniejsza jego wiarygodność w oczach konsumentów. Dodatkowe trudności wynikają z różnic w jego stosowaniu w poszczególnych krajach, na przykład w odniesieniu do momentu przekazania europejskiego znormalizowanego arkusza informacyjnego konsumentowi¹².

Rzeczywista roczna stopa oprocentowania jest zasadniczym elementem informacji przekazywanych konsumentowi. Istnienie różnych metod jej obliczania i podstaw kosztowych może ograniczyć rzeczywistą porównywalność poszczególnych produktów, w szczególności na poziomie transgranicznym, a tym samym wprowadzić w błąd konsumenta. Harmonizacja rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania jest niezbędna w celu zapewnienia wysokiej jakości standardów informacyjnych i prawdziwej porównywalności poszczególnych produktów hipotecznych w oczach konsumenta.

W 2008 r. Komisja podejmie następujące działania:

- zakończy prace nad poprawionym europejskim znormalizowanym arkuszem informacyjnym (ESIS) dotyczącym kredytów mieszkaniowych, bazując w tym celu, w najszerszym możliwym zakresie, na pozytywnych wynikach¹³ osiągniętych przez grupę ekspertów złożoną z kredytodawców i kredytobiorców, powołaną przez Komisję w 2006 r., oraz opierając się na wynikach badania konsumenckiego przeprowadzonego przez Komisję w 2007 r.;
- przetestuje w szerszym zakresie poprawiony ESIS wśród konsumentów z wszystkich państw członkowskich;
- zbada do jakiego stopnia przepisy dotyczące rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania zawarte w przedłożonym projekcie dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego mogą zostać rozszerzone na kredyt hipoteczny, w ich obecnym brzmieniu lub w formie uwzględniającej specyfikę kredytu hipotecznego;
- oceni koszty i korzyści wpływające z poszczególnych wariantów polityki.

Wspieranie odpowiedzialnego udzielania i zaciągania kredytów

Komisja uważa, że z korzyścią dla wszystkich stron zainteresowanych (konsumentów, inwestorów, udziałowców kredytodawców itd.), powinno wymagać się od kredytodawców hipotecznych i pośredników należytej oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy przed

¹⁰ *European Agreement on a Voluntary Code of Conduct on Pre-contractual Information for Home Loans (Europejskie porozumienie w sprawie dobrowolnego kodeksu postępowania w zakresie informacji udzielanych przed zawarciem umowy kredytu mieszkaniowego)*, 5.3.2001 r.

¹¹ Zobacz na przykład: *European Agreement on a Voluntary Code of Conduct on Pre-contractual Information for home Loans (Europejskie porozumienie w sprawie dobrowolnego kodeksu postępowania w zakresie informacji udzielanych przed zawarciem umowy kredytu mieszkaniowego): Second Progress Report on implementation in the European Union (Drugi raport na temat postępów w zakresie wdrażania w Unii Europejskiej)*, European Banking Industry Committee (Komitet Europejskiego Sektora Bankowego), 13.12.2005 r.; raport ten potwierdził, że chociaż poziom przestrzegania oraz wykonania kodeksu na niektórych rynkach jest bliski 100%, na innych rynkach sytuacja jest mniej zadowalająca, zobacz również *Monitoring wykorzystania i skuteczności dobrowolnego kodeksu postępowania w zakresie informacji udzielanych przed zawarciem umowy kredytu mieszkaniowego*, Institute for Financial Services (Instytut Usług Finansowych), 17.6.2003 r.

¹² *Mortgage Industry and Consumer Dialogue Final Report*, 20.12.2006 r.

¹³ W szczególności w zakresie mechanizmów powiadamiania o ryzyku i kredytów walutowych.

przyznaniem kredytu hipotecznego, przy użyciu wszelkich odpowiednich środków. Należy również zagwarantować, by kredytodawcy hipoteczni nie byli dyskryminowani przy dostępie do rejestrów kredytowych innych państw członkowskich oraz by dane kredytowe przepływały w sposób niezakłócony, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnej zgodności z przepisami UE w zakresie ochrony danych.

Komisja uważa, że kredytodawcy hipoteczni powinni udzielać pełnej informacji i adekwatnych wyjaśnień konsumentowi, tak by ten mógł dokonać świadomego wyboru, lecz nie powinni być zobligowani prawnie do świadczenia usług doradczych. Ustanowienie doradztwa usługą obowiązkową może mieć negatywny wpływ na ceny kredytów hipotecznych i ograniczyć zakres produktów, spośród których konsument mógłby wybierać, jako że kredytodawcy hipoteczni świadczyliby oczywiście usługi doradcze dotyczące ich własnych produktów. Usługi doradcze powinny być raczej świadczone, na życzenie konsumenta, przez doradców niezależnych lub przez kredytodawcę. Jednakże jeśli usługi doradcze są świadczone, powinny być one zgodne z najwyższymi standardami. W tym kontekście niezbędne jest, by konsumenci mieli dostęp do obiektywnych usług doradczych, opartych na ich indywidualnym profilu i proporcjonalnych do złożoności produktów oraz rodzajów ryzyka, które są z nimi związane. Jest również niezbędne, by konsumenci dostarczali pełnych i dokładnych informacji doradcy.

W 2008 r. Komisja podejmie następujące działania:

- przeprowadzi konsultacje ze wszystkimi stronami zainteresowanymi na temat opracowania wysokiej jakości standardów w zakresie doradztwa;
- zbada do jakiego stopnia przepisy na temat niedyskryminacji przy dostępie do rejestrów kredytowych innych państw członkowskich oraz obowiązku udzielania informacji zawarte w przedłożonym projekcie dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego mogą zostać rozszerzone na kredyt hipoteczny;
- zbada sposoby poprawy odpowiedzialnego udzielania kredytu, wyciągając wnioski z kryzysu na rynku kredytów subprime w USA;
- oceni koszty i korzyści wypływające z poszczególnych wariantów polityki.

W celu udzielania pomocy Komisji w przygotowaniu odpowiednich środków poprawiających dostępność, porównywalność oraz kompletność danych kredytowych, w 2008 r. zostanie powołana **grupa ekspertów ds. historii kredytowej**.

Poprawa wiedzy konsumentów w zakresie finansów może również być czynnikiem pomagającym im w ocenie, które produkty i usługi są najlepsze dla ich indywidualnych potrzeb. **Komunikat w sprawie edukacji finansowej** opublikowany wraz z niniejszą białą księgą opisuje wsparcie, jakiego Komisja chciałaby udzielić na rzecz zapewnienia edukacji finansowej na wysokim poziomie na terenie całej UE.

Komisja jest zdania, że wszystkie kwestie dotyczące stosownych przepisów w zakresie umów kredytu hipotecznego powinny być uregulowane w ramach rozporządzenia 'Rzym I', uzgodnionego ostatnio przez Radę i Parlament Europejski. Jeżeli chodzi o prawo obowiązujące w zakresie zabezpieczeń kredytu hipotecznego, Komisja nie widzi powodu do odstąpienia od ugruntowanej zasady stosowania prawa kraju, w którym znajduje się nieruchomość.

4.2. Procedury wyceny, wpisu do ksiąg wieczystych i zajęcia obciążonej nieruchomości

Komisja uważa, że państwa członkowskie powinny poprawić efektywność procedur zajmowania obciążonych nieruchomości i wpisu do ksiąg wieczystych. Czynniki te podnoszą koszty prowadzenia działalności przez kredytodawców hipotecznych, zwiększają niepewność

inwestorów co do jakości zabezpieczeń oraz podnoszą koszty refinansowania, zmniejszając efektywność usługodawców obecnych już na rynku oraz zniechęcając do wejścia na rynek nowe podmioty.

Komisja będzie publikować regularnie aktualizowane '**tablice wyników**', przedstawiające obiektywne informacje na temat kosztów oraz czasu trwania procedur wpisu do ksiąg wieczystych, jak również procedur zajmowania obciążonej nieruchomości we wszystkich państwach członkowskich.

W 2008 r., z zastrzeżeniem przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków, Komisja przedstawi **zalecenie**, które zawierać będzie w szczególności następujące elementy:

- zachętę dla państw członkowskich do zadbania o to, by ich procedury zajmowania obciążonej nieruchomości były finalizowane w rozsądnych terminach i po rozsądnych kosztach oraz by ich księgi wieczyste były dostępne w trybie on-line;
- zachętę dla państw członkowskich do przystępowania do EULIS¹⁴, projektu sponsorowanego przez realizowany przez Komisję program eContent;
- zachętę dla państw członkowskich do poprawy przejrzystości i wiarygodności ich ksiąg wieczystych, w szczególności w zakresie ukrytych kosztów;
- zachętę dla państw członkowskich do ułatwiania korzystania z zagranicznych raportów dotyczących wyceny oraz do działań na rzecz opracowywania i stosowania wiarygodnych standardów wyceny.

4.3. Polityka w odniesieniu do naruszania przepisów

Komisja będzie kontynuować rygorystyczną politykę w odniesieniu do naruszania przepisów. W szczególności, w 2008 r. Komisja ustali, czy:

- niektóre z przepisów krajowych, tworzących bariery dla przepływu danych kredytowych, lub uniemożliwiających agencjom kredytowym świadczenie usług, stanowią naruszenie Traktatu, bez uszczerbku dla przepisów UE odnośnie do ochrony danych;
- zakaz włączania pożyczek hipotecznych w UE nie będących pożyczkami krajowymi do podstawy zabezpieczenia obligacji zabezpieczonych, istniejący obecnie w niektórych państwach członkowskich, jest zgodny z zasadami wolnego przepływu kapitału i swobody świadczenia usług.

4.4. Działania następcze po opublikowaniu raportu przez grupę ekspertów ds. finansowania hipotecznego

Mając na uwadze cel, jakim jest zwiększenie wydajności rynków finansowania kredytów hipotecznych w UE, Komisja planuje kontynuować analizę dotyczącą rodzaju, przyczyn oraz rozmiarów problemów rozpoznanych zarówno przez grupę ekspertów ds. finansowania hipotecznego¹⁵, jak i grupę roboczą ds. sekurytyzacji (Working Group on Securitisation)¹⁶ działającą w ramach Zgrupowania prawników europejskich rynków finansowych (European Financial Markets Lawyers Group). Przeprowadzając tę analizę, Komisja weźmie pod uwagę rozwój sytuacji na rynkach kredytów subprime, złożoność oraz horyzontalny wymiar

¹⁴ Europejski serwis informacji o gruntach (EULIS), który liczy obecnie dziesięciu uczestników, ma na celu umożliwienie łatwego dostępu transgranicznego do informacji na temat własności i innych praw do gruntów oraz nieruchomości przez Internet (www.eulis.org).

¹⁵ *Raport grupy ekspertów ds. finansowania hipotecznego*, 22.12.2006 r.

¹⁶ *Legal Obstacles to cross-border securitisation in the EU (Przeszkody prawne dla sekurytyzacji transgranicznej w UE)*, European Financial Markets Lawyers Group, Working Group on Securitisation, 7.5.2007 r.

zidentyfikowanych przeszkód, jak również daleko idące skutki dla wszystkich stron zainteresowanych.

Komisja zbada w szczególności następujące zagadnienia:

- praktyki rynkowe oraz standardy ostrożnościowe w zakresie zarządzania ryzykiem niezgodności w zakresie płynności, wynikającym na przykład z wykorzystywania krótkoterminowych źródeł finansowania do długoterminowych kredytów hipotecznych, w szczególności pod kątem umiejętności wytrzymania napiętej sytuacji rynkowej;
- czynniki mogące zachęcić kredytodawców hipotecznych do wyłączenia ryzyka z ich bilansów;
- standardy ostrożnościowe oraz przejrzystość w zakresie ekspozycji banków na transakcje sekurytyzacyjne powiązane bezpośrednio lub pośrednio z kredytem hipotecznym;
- konieczność zastosowania dalszych środków zmierzających do poprawy przejrzystości z punktu widzenia inwestorów końcowych.

Komisja oczekuje, że rynek udzieli odpowiedniej i szybkiej odpowiedzi na kwestie poruszone przez Radę ds. Gospodarczych i Finansowych w dniu 9 października 2007 r., w szczególności w kwestiach przejrzystości i wyceny złożonych instrumentów finansowych.

W zależności od przyszłego rozwoju rynków finansowych można rozważyć stworzenie **grupy ekspertów ds. sekurytyzacji**, w celu rozwoju odpowiedniej polityki horyzontalnej w odpowiedzi na złożone wyzwania związane z sekurytyzacją.

4.5. Dalsze badania

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w zielonej księdze w sprawie detalicznych usług finansowych¹⁷, Komisja przeprowadza obecnie następujące działania:

- analizuje rolę oraz reżim prawny, któremu podlegają **instytucje inne niż instytucje kredytowe** na rynkach kredytu hipotecznego w UE, w celu oceny, czy potrzebne są odpowiednie działania na szczeblu wspólnotowym. Przeprowadzone zostanie badanie, którego wyniki zostaną udostępnione w 2008 r. Co do zasady, Komisja jest przychylna temu, by umożliwić instytucjom innym niż instytucje kredytowe prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania kredytów hipotecznych, lecz uważa za konieczne, by stosowanie zasady odpowiedzialnego udzielania kredytów, stabilność finansowa oraz skuteczny nadzór nie zostały w żaden sposób zagrożone.
- analizuje krajowe ramy prawne, zgodnie z którymi sprzedawane są **produkty z kategorii hipotecznych kredytów konsumpcyjnych**, w celu oceny, czy uzasadnione jest działanie na szczeblu Wspólnoty. Przeprowadzone zostanie również badanie dotyczące programów sprzedaży produktów z kategorii hipotecznych kredytów konsumpcyjnych, którego wyniki zostaną udostępnione w 2008 r. Uznając potencjalne znaczenie gospodarcze produktów z kategorii hipotecznych kredytów konsumpcyjnych (takich jak „odwrócona hipoteka”), Komisja ma jednocześnie świadomość potencjalnych zagrożeń związanych z tego typu produktami.

W swoim komunikacie w sprawie jednolitego rynku Europy XXI wieku, opublikowanym w listopadzie 2007 r.¹⁸, Komisja zapowiedziała zamiar zbadania **praktyk sprzedaży związanej oraz innych nieuczciwych praktyk** w zakresie kredytu, rachunków bankowych, płatności oraz ubezpieczeń w celu zmierzenia ich wpływu na mobilność konsumentów. Celem Komisji

¹⁷ KOM(2007) 226 z 30.4.2007 r.

¹⁸ KOM(2007) 724 z 20.11.2007 i SEK(2007) 1520 z 20.11.2007.

jest opracowanie horyzontalnej inicjatywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w zakresie detalicznych usług finansowych, w tym również kredytu hipotecznego.

Ograniczenia związane z oprocentowaniem kredytu (np. przepisy antylichwiarskie, ograniczenia dotyczące wahań oprocentowania, zakaz oprocentowania złożonego itp.), istniejące w niektórych państwach członkowskich, mogą ograniczać transgraniczny przepływ niektórych produktów. Ich wpływ na różnorodność produktów i rozwój działalności transgranicznej należy ostrożnie rozpatrywać w powiązaniu z faktem, że mogą one pełnić ważną rolę społeczną oraz w zakresie ochrony konsumenta i że obowiązują w ograniczonej liczbie państw członkowskich. W 2010 r. Komisja opublikuje w tym kontekście horyzontalne badanie, oceniające wpływ tych przepisów na rynek wewnętrzny w perspektywie celów, które tym przepisom przyświecają.

5. WNIOSKI

W niniejszej białej księdze zidentyfikowano pakiet proporcjonalnych środków zaprojektowanych w celu poprawy konkurencyjności oraz wydajności rynków kredytu hipotecznego w UE, z korzyścią zarówno dla konsumentów i kredytodawców hipotecznych, jak również inwestorów. Biorąc pod uwagę znaczenie kredytu hipotecznego zarówno dla obywateli UE, jak i dla gospodarki jako całości, zastosowano podejście oparte na faktach. Wydarzenia jakie miały ostatnio miejsce na światowych rynkach kredytów hipotecznych potwierdziły słuszność zaproponowanego podejścia, lecz ujawniły również obszary, w których konieczne jest podjęcie dalszych prac. Zamiarem Komisji jest szybkie zakończenie, wspólnie ze wszystkimi stronami zainteresowanymi, oceny poszczególnych wariantów polityki.

Proponowane środki będą skuteczne, jeśli będą miały właściwość tworzenia nowych możliwości dla kredytodawców hipotecznych w zakresie dostępu do innych rynków i angażowania się w działalność transgraniczną. Powinny one również umożliwiać zwiększenie wydajności procesu udzielania kredytów hipotecznych, dzięki korzyściom skali i zakresu, które powinny obniżyć koszty. Spodziewane korzyści wpływające z zastosowania tych środków należy porównać z przypadającymi kosztami.

Prace przeprowadzone dotychczas pozwalają sądzić, że można się spodziewać znaczących korzyści z działań w kilku obszarach wskazanych w niniejszej białej księdze. Wiele ze środków zaprojektowanych w celu poprawy wydajności i konkurencyjności transgranicznej działalności w zakresie udzielania kredytów – zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym – będzie również prowadziło do poszerzenia oferty produktów, a ewentualnie również do obniżenia cen dla konsumentów. W białej księdze podkreślono znaczenie właściwych informacji, odpowiedzialnego udzielania i zaciągania kredytów oraz wysokiej jakości doradztwa na rzecz klientów, które są konieczne dla zagwarantowania, by mogli oni nabyć produkt najbardziej odpowiadający im potrzebom. Konsumentom powinni również skorzystać z wysiłków zmierzających do zwiększenia ich mobilności przez poprawienie przejrzystości ofert i zredukowanie sprzedaży wiązanej.

Podsumowując, inwestorzy ponosiliby mniejsze ryzyko inwestując w produkty zabezpieczone hipoteką dzięki poprawie przejrzystości rynku, zwiększeniu pewności co do wartości kwot możliwych do uzyskania z inwestycji i poszerzeniu zakresu możliwości inwestycyjnych w wyniku zwiększenia różnorodności produktów zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym.

ZAŁĄCZNIK

Główne zadania i działania zapowiedziane w białej księdze

Termin zakończenia działania	Działanie
2008	Przygotowanie oceny skutków dotyczącej przedterminowej spłaty kredytu, informacji udzielanych przed zawarciem umowy, rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania, dostępu do rejestrów kredytowych, oceny zdolności kredytowej i standardów doradztwa oraz konsultacje z głównymi stronami zainteresowanymi w sprawie kwestii przedterminowej spłaty kredytu.
2008	Badania konsumenckie dotyczące europejskiego znormalizowanego arkusza informacyjnego
2008	Powołanie grupy ekspertów ds. historii kredytowej
2008	Opublikowanie badania na temat roli instytucji niebędących instytucjami kredytowymi na rynkach hipotecznych w UE
2008	Opublikowanie badania na temat produktów z kategorii hipotecznych kredytów konsumpcyjnych
2008	Ewentualne powołanie grupy ekspertów ds. sekurytyzacji
2008	Analiza wyłączenia pożyczek hipotecznych w UE nie będących pożyczkami krajowymi będących podstawą zabezpieczenia obligacji zabezpieczonych i inne aspekty funkcjonowania rynków hipotecznych z punktu widzenia swobodnego przepływu kapitału zagwarantowanego przez Traktat WE
2008	Opublikowanie badania na temat praktyk sprzedaży związanej oraz innych nieuczciwych praktyk w zakresie kredytu, rachunków bankowych, płatności oraz ubezpieczeń
2008	Opublikowanie zalecenia w sprawie wpisu do ksiąg wieczystych, zajmowania obciążonej nieruchomości oraz wyceny nieruchomości.
2008-2009	Opublikowanie tablic wyników w sprawie kosztów i czasu trwania procedur wpisu do ksiąg wieczystych, jak również zajmowania obciążonej nieruchomości
2010	Publikacja badania oceniającego potrzebę oraz uzasadnienie ograniczeń związanych z oprocentowaniem kredytu (np. przepisy antylichwiarskie, ograniczenia dotyczące wahań oprocentowania, zakaz oprocentowania złożonego) pod kątem ich wpływu na rynek wewnętrzny