

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни имоти“

COM(2011) 142 окончателен — 2011/0062 (COD)

(2011/C 318/22)

Докладчик: г-жа **MADER**

На 18 април 2011 г. Съветът, и на 10 май 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни имоти“

COM(2011) 142 — 2011/0062 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 23 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 113 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Европейският икономически и социален комитет посреща с интерес, но и с резерви предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни имоти. Финансовата криза, която доведе до фалит много собственици, принудени да препродават на безценци придобитите от тях недвижими имоти, доказва необходимостта от адекватно европейско законодателство в тази област.

1.2 Комитетът подкрепя целта на Комисията за създаване на необходимите условия за развитието на ефективен и конкурентен единен пазар, така че да бъде възстановено доверието на потребителите и да бъде насърчена финансовата стабилност. Той се опасява обаче, че съдържанието на предложението може да не е достатъчно за постигането на тази цел.

1.3 Комитетът подчертава, че е важно да се осигури съгласуваност между съществуващите текстове, по-специално с този на Директива 2008/48/ЕО⁽¹⁾ относно договорите за потребителски кредити.

1.4 Комитетът счита, че поради естеството на предложението неговата правна основа следва да бъде член 169 от Договора, а не член 114.

1.5 Той припомня, че хармонизирането на правилата на общностно равнище трябва да се извърши, като се запази високо равнище на защита на потребителите, което означава, че правата на потребителите, защитени от националното право, не трябва да бъдат застрашени. Ето защо счита, че за да отговори на тази цел, хармонизацията трябва да бъде подходящо насочена.

1.6 ЕИСК одобрява разпоредбите за подобряване на съпоставимостта, по-специално тези, които дават възможност за хармонизиране на определенията и изчисляването на общия годишен процент на разходите.

1.7 Счита, че сами по себе си мерките, насочени към отговорно отпускане на кредити, не са достатъчни, за да спомогнат за оздравяването на пазара и да допринесат за предотвратяването на прекомерното задлъжняване.

1.8 Комитетът счита, че регулирането на дейността на кредитните посредници, което съответства на искането, което беше отправил в становището относно предложението за директива за потребителските кредити, е от съществено значение, предвид многобройните трудности, свързани с тези професии. Това регулиране би трябвало да бъде предмет на общо регламентиране и не трябва да се ограничава до предмета на предложението.

1.9 Счита също, че предложението не допринася за изграждането на вътрешния пазар в областта на ипотечните кредити като цяло и изразява съжаление, че не е било обмислено използването на незадължителен инструмент в тази област.

1.10 ЕИСК предлага някои разпоредби да бъдат уточнени или допълнени, с цел да се увеличи информацията за потребителите относно променливите лихвени проценти. На практика потребителите не са наясно с референтните стойности и не могат да преценяват добре въздействието от промените на лихвените проценти върху размера на сумите за връщане. Комитетът счита, че трябва да се забрани определянето на неправомерно висок лихвен процент и че трябва да се определи горен лимит на лихвения процент на заемите за основното жилище. Промените в лихвените проценти трябва да се основават единствено на обективни, надеждни, публични и външни за кредитора показатели.

1.11 ЕИСК препоръчва кредитополучателите да имат възможност да избират застраховката, която покрива заема им, за да се гарантира по-голяма конкуренция между оферентите.

(¹) ОВ L 133 от 22.5.2008 г., стр. 66 – становище CESE: ОВ C 234 от 30.9.2003 г., стр. 1.

2. Контекст и общи бележки

2.1 На 18 декември 2007 г. Комисията прие Бяла книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС. Проведените във връзка с това широки консултации позволиха на Комисията да установи, че различията в съществуващите законодателства относно ипотечните кредити възпрепятстват ефективното функциониране на единния пазар, увеличават разходите и нанасят щети на потребителите.

2.2 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) прие на 9 юли 2008 г.⁽²⁾ становище относно Бялата книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС. Въпреки своите резерви относно конкретните възможности за интегриране и уеднаквяване на пазара на ипотечни кредити предвид културните, правните и етично-социалните особености на различните държави-членки, Комитетът приветства направената връзка между действащото законодателство в областта на ипотечните кредити и необходимостта от защита на потребителя. В становището си той настоява за отговорност на кредиторите и кредитополучателите, които трябва да бъдат наясно с обхвата на задълженията си.

2.3 Настъпилата финансова криза разкри нередностите, свързани със законодателните пропуски и слабостите на пазара, но също и с икономическия контекст, практиките на кредитните посредници и кредиторите, и слабата финансова грамотност на кредитополучателите. Всички тези пропуски трябва да се избягват в бъдеще, защото могат да доведат до значителна загуба на доверие във финансовия сектор.

2.4 В предложението за директива са отчетени резултатите от проведените консултации и свършената работа от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Световната банка.

2.5 Целта е да се гарантира високо равнище на защита на потребителите в рамките на хармонизирана уредба на равнището на Европейския съюз, посредством сближаване на законодателствата на държавите-членки. Поради тази причина и предвид съдържанието на предложението Комитетът счита, че неговото правно основание трябва да бъде член 169 от Договора, а не член 114.

2.6 Целта на директивата е създаването на ефективен и конкурентен единен пазар при зачитане на основните права, утвърдени с Хартата на основните права на Европейския съюз, възстановяването на доверието на потребителите и насърчаването на финансовата стабилност.

2.7 С директивата се цели гарантиране на правата на потребителите по смисъла на Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити, като държавите-членки имат възможност да разширят обхвата на директивата, включвайки в него някои професионални категории, по-специално микропредприятията.

2.8 Директивата се прилага за кредитите, използвани за покупка или реновиране на имот, които не са обхванати от Директива 2008/48/ЕО, независимо от това дали условията предвиждат ипотека или подобна гаранция.

2.9 Предложението за директива съответства на принципа за насочено хармонизиране, като същевременно се намира на едно

доста високо равнище, което му позволява да отчита различията в съществуващите законодателства и многообразието на ипотечните пазари в Съюза.

2.10 При все това Комитетът, въпреки че е наясно със значението на строителния сектор за икономиката, счита, че в директивата не е извлечена достатъчно поука от финансовата криза, чиито корени следва да се търсят в американския пазар за ипотечни кредити. Нездравословната практика на предоставяне на кредити в размер на 100 % и повече от стойността на недвижимите имоти насърчаваше потребителите, включително тези с ниски доходи, към покупки. В период на растеж има възможност за изплащане на значими задължения; достатъчно беше обаче икономиката да навлезе във фаза на стагнация, дори на рецесия, за да спрат масово плащанията на заемите в резултат на безработицата. Последвалото обявяване за продан на значително количество недвижими имоти доведе до срив на цените и до огромни загуби за финансовите институции. Следователно в основата на кризата е прекомерната задлъжнялост на кредитополучателите — явление, което категорично не трябва да се допуска. Комитетът ще отправи предложения в следващите по-долу коментари.

3. Предложения, съдържащи се в директивата

3.1 Глава 1: Предмет, обхват, определения и компетентни органи

3.1.1 В член 3 от предложението за директива, в съответствие с процедурата, използвана за Директивата относно договорите за потребителски кредити, е определено значението на най-важните термини. Във връзка с това Комитетът би искал терминът „жилищни имоти“ да бъде уточнен така, че да е ясно дали става въпрос само за основното жилище.

3.1.2 ЕИСК одобрява тази разпоредба, чиято цел е да осигури разбирането и съпоставимостта на различните предложения.

3.1.3 Комитетът счита, че създаването и организирането на органите, натоварени с контролни правомощия, както и тяхното сътрудничество, са необходими и още по-важни, предвид нередностите, които бяха установени по време на кризата.

3.2 Глава 2: Условия, приложими за кредиторите и кредитните посредници

3.2.1 Членове 5 и 6 поставят изисквания по отношение на честността, лоялността и компетентността на кредиторите или кредитните посредници в интерес на потребителите. Те препращат частично към държавите-членки упражняването на контрол за спазване на тези изисквания, като Комисията си запазва правото да определя равнището на необходимите познания и компетентност.

3.2.2 Освен това в предложението за директива държавите-членки се приканват да следят за това възнаградението на продавачите да не варира в зависимост от продаваните продукти.

3.2.3 ЕИСК приветства тези мерки, тъй като добрата информация е от ключово значение при сключването на договори за ипотечни кредити. Счита, че възнаграденията на служителите на кредитните институции и на кредитните посредници не трябва да служат като основание на някои от тях да предлагат кредити, които не са съобразени с нуждите на потребителите. ЕИСК обаче би искал да привлече вниманието върху използваните неясни, неопределени и субективни понятия, които могат да породят различни тълкувания на правен текст, с който се определят стриктни задължения.

(²) ОВ С 27, 3.2.2009 г., стр. 18.

3.2.4 В тези два члена не се подчертава основната разлика, която трябва да се прави между кредитори и посредници: по принцип служителите на кредиторите получават заплата, а тези на посредниците – комисиона. Поведение, продиктувано от професионалната етика, може да се очаква тогава, когато възнаграждението е „неутрално“, но това не винаги се случва, когато печалбата зависи от намирането на решения, които са по-изгодни за персонала на продавача или още повече – за посредниците. Тези аргументи показват, че всички хора в контакт с продавачите, независимо от ролята им, следва да получават подходящо обучение, а персоналот на посредниците трябва да разполага с официално разрешително, което не само удостоверява компетентността му, но и диктува поведението му.

3.2.5 Друга съществена разлика: в случай на спор потребителят може да се обърне към кредитора, който по принцип е солидна и платежоспособна финансова институция; когато става въпрос за посредник, отговорността често е лична, а платежоспособността — не толкова очевидна. Това е още едно основание за приемане на законодателство, което е много по-строго от сегашното.

3.3 Глава 3: Информация и действия преди сключването на договор за кредит

3.3.1 Съгласно Директива 2005/29/ЕО относно нелоялни търговски практики⁽³⁾, рекламата трябва да бъде лоялна, ясна и незаблуждаваща.

3.3.2 Всяка реклама, която съдържа цифрови стойности, трябва да включва определен брой елементи, абсолютно необходими за преценката на потребителя, който желае да сключи договор за ипотечен кредит. Тази информация трябва да бъде предоставена по ясен, кратък и отчетлив начин, независимо от носителя.

3.3.3 В член 9 са определени условията за преддоговорна информация на две нива. Посочена е общата информация, която трябва да бъде предоставена, и се препраща към Европейския стандартизиран информационен формуляр (ЕСИФ) за персонализирана информация. ЕИСК не счита за приемлива правната презумпция, предвидена в член 9, параграф 2, алинея 3, според която предаването на ЕСИФ се счита за равносилно на подаване на информация.

3.3.4 В член 10 е посочена допълнителната информация, която трябва да бъде предоставена на потребителите, относно компетентността и условията, при които посредникът упражнява професията си.

3.3.5 ЕИСК се запозна със задълженията за предоставяне на информация. Комитетът счита, че те трябва да бъдат по-строги по отношение на заемите, отпуснати при променлив лихвен процент. Следва да се предоставя специална информационна бележка.

3.3.6 ЕИСК си задава въпроса за одобрената формулировка във връзка със задължението за сключване на застраховка, която да гарантира заема. Текстът навежда на мисълта, че застраховката трябва да бъде сключена задължително с кредитора. **Комитетът предлага потребителите да имат възможност да избират застрахователя си, като по този начин се гарантира конкуренция между застрахователните компании.**

3.3.7 Комитетът смята, че регламентирането на дейността на кредитните посредници е от ключово значение. Той счита, че следва да се добави принципът за забрана за получаване, под каквато и да е форма, на суми (аванс, разходи за проучвания, такса за откриване на кредитно досие ...) преди реалното изплащане на отпуснатите средства.

3.3.8 Един последен аргумент, който според Комитета е от съществено значение: информацията, предоставяна на потребителя, следва също така да го накара да обмисли внимателно бъдещите си възможности за погасяване на заема. Очевидно не винаги може да се очаква такова поведение; ето защо е необходимо кредиторът да възприеме отговорна политика, като систематично прилага практиката, въведена преди време чрез закон в няколко държави-членки, а именно, че отпуснатият кредит не може да надвишава 70—80 % от стойността на имота. Това правило имаше голяма пруденциална стойност, като целта му беше предотвратяване на необмислено поведение от страна на финансовите институции. Кризата, свързана с високорисковите ипотечни кредити (*subprimes*), доказва основателността му. Ще трябва да се помисли за повторното въвеждане на това правило, като същевременно се предвидят някои облекчения за социалните жилища, за които в повечето държави-членки съществуват финансови стимули.

3.3.9 Практиката на ограничаване на финансирания капитал би имала двойно предимство. От една страна тя би обезкуражила неплатежоспособните потребители, които купуват и впоследствие задължняват прекомерно. От друга страна тя би дала гаранция на кредитора, че тези хора са сериозни, тъй като са показали способността си да спестяват. В заключение, мярката, която ЕИСК иска да бъде въведена, се позовава на основния принцип – **отговорен кредит за отговорни кредитополучатели.**

3.4 Глава 4: Годишен процент на разходите

3.4.1 ЕИСК приветства хармонизирането на метода за изчисляване на годишния процент на разходите. Формулата, която трябва да включва всички разходи по кредита, с изключение на разходите, които потребителят заплаща при неизпълнение на задълженията си, дава възможност за съпоставимост на предложенията на различните държави-членки.

3.4.2 Информиранието на кредитополучателите относно промяната на лихвените проценти, предвидено в член 13, е много важно, имайки предвид, че те само по изключение узнават за промяната на референтните лихвени проценти.

3.5 Глава 5: Оценка на кредитоспособността

3.5.1 Оценката на кредитоспособността на потребителите при сключването на договора и в случай на увеличаване на общия размер на кредита е абсолютно задължителна. Необходимо е потребителите да знаят, че при неплащане ще загубят имота си, който ще бъде обявен за публична продажба при пазарни условия, които могат да бъдат много неблагоприятни.

3.5.2 Това задължение, обаче, не трябва да води до отстраняване на определени категории потребители от кредитиране или неправилното им насочване към един или друг вид кредит. Също така от съществено значение е задължението за обосноваване на отказите, както и възможността да се поиска преразглеждане на искането, когато отказът се получава в резултат от прилагането на автоматизиран метод. Целта, която

⁽³⁾ ОВ L 149 от 11.6.2005 г., стр.22 – Становище CESE: ОВ С 108 от 30.4.2004 г., стр.81.

се преследва с оценката на кредитоспособността на кредитополучателите, е да не се допуска свързателността. В случай на неспособност за погасяване на плащанията, кредиторът носи отговорност, ако решението му се основава на недобра оценка на кредитоспособността на кредитополучателя. Разходите за безотговорното кредитиране се поемат от кредитора.

3.5.3 ЕИСК припомня твърдата си подкрепа за отговорния кредит, което изисква спазването на точни правила от кредитора и кредитополучателя, който трябва да предостави достоверни данни за своето положение.

3.6 Глава 6: Достъп до регистрите

3.6.1 С предложението за директива държавите-членки се задължават да осигуряват достъп на всички кредитори до изпълваните регистри, за да могат кредиторите да извършват оценка на кредитоспособността и да следят дали потребителите спазват задълженията по кредитите си.

3.6.2 Тези публични или частни регистри трябва да бъдат изготвени по единни критерии, които Комисията си запазва правото да определи, и при спазване на разпоредбите на Директива 95/46/ЕО⁽⁴⁾ на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни.

3.6.3 ЕИСК заявява отново позицията си, че събирането на данни трябва да бъде ограничено единствено до финансовите задължения, при спазване правата на потребителите и неизползване на информацията, съдържаща се в регистрите, за търговски цели.

3.7 Глава 7: Консултации

3.7.1 ЕИСК счита, че приемането на стандарти в областта на консултациите не трябва да поставя под въпрос задължението за консултация, посочено в глава 5, чиято цел е да се гарантира, че на потребителя се предлагат подходящи кредитни продукти.

3.7.2 От друга страна предлагането на услуги, считани за допълнителни, не трябва да води до оскъпяване на разходите по кредита.

3.8 Глава 8: Предсрочно погасяване

3.8.1 Предложението за директива дава възможност предсрочното погасяване на кредита да се обвърже с определени условия. То предвижда по-специално възможността за обезщетение в разумен размер.

3.8.2 Тази разпоредба е по-неизгодна за потребителите спрямо съществуващите правни разпоредби в някои държави-членки, в които прекратяването на договора е винаги възможно срещу заплащане на определено обезщетение, което дори отпада в случай на смърт или принудително спиране на професионалната дейност.

3.8.3 В своето становище относно предложението за директива за потребителските кредити ЕИСК вече се обяви срещу това държавите-членки да имат право сами да определят

реда и условията за обезщетение в случай на предсрочно погасяване заради опасност от значителни различия в третирането на потребителите и изкривяване на пазара.

3.9 Глава 9: Пруденциални и надзорни изисквания

3.9.1 Както ЕИСК вече отбелязва в становището си относно директивата за потребителските кредити, регламентирането на дейността на кредитните посредници е от приоритетно значение. То трябва да даде възможност за еднаквяване на равнището на защита на потребителите в Европейския съюз.

3.9.2 В този смисъл разпоредбите на предложението за директива са в желаната от Комитета посока.

3.9.3 Те въвеждат:

— задължение за лицензиране на кредитните посредници, юридически и физически лица, и условията за отнемане на лиценза;

— единен регистър на посредниците, в който задължително се посочват имената на лицата от ръководството, които отговарят за посредническата дейност, и на тези, които действат за своя сметка.

Регистърът трябва да бъде актуализиран в най-кратки срокове. Справките в регистъра трябва да се извършват лесно;

— професионални изисквания (добра репутация, задължителна застраховка „Професионална отговорност“). Прозрачността на тези критерии трябва да бъде гарантирана. Комисията си запазва правото да установи технически стандарти за определяне на минималния паричен размер на застраховката.

3.9.4 В предложението за директива е застъпен и принципът за взаимното признаване на лицензите, което дава възможност на посредниците да се установяват свободно или да предоставят свободно услуги, след като са уведомили компетентните органи на изпращащата държава-членка.

3.9.5 В предложението се определят условията за информиране на властите, както по отношение на регистрирането, така и по отношение на отнемането на лиценза и условията за сътрудничество между компетентните власти на приемащата и изпращащата държава.

3.9.6 ЕИСК обаче счита, че би било за предпочитане Комисията да регламентира договарянето на кредити като цяло с отделен законодателен инструмент, както това беше направено в случая с посредниците, договарящи застраховки.

3.10 Глава 10: Заключение на разпоредби

3.10.1 С предложението за директива се въвеждат:

— принципът за съществуване на наказания, като на държавите-членки се предоставя правото да следят в съответствие с националното си право за предприемането на подходящи мерки срещу кредиторите и кредитополучателите; симетрия, която може да бъде разбрана, но не бива да се забравя, че последните са слабата страна по договора, тъй като са зависими от информацията, която им е предоставена от кредиторите или посредниците;

⁽⁴⁾ ОВ L 281 от 23.11.1995 г., стр.31 – Становище CESE: ОВ С 159 от 17.6.1991 г., стр.38.

— задължението за създаване или присъединяване към инструменти за извънсъдебно уреждане на спорове, възможност, която е в интерес на кредиторите и кредитополучателите, при условие че тези механизми са независими и не изключват прилагането на евентуални съдебни процедури;

— правомощия, предоставени на Комисията, да приема делегирани актове. Парламентът и Съветът могат да представят възражения срещу приетите от Комисията решения. Те могат по всяко време да оттеглят делегираното правомощие.

3.10.2 ЕИСК си задава въпроса относно обхвата на делегираните на Комисията правомощия, свързани с основни аспекти на законодателния инструмент, както и за последствията от тях върху правната сигурност на механизма, който трябва да се въведе. Освен това тези делегирани правомощия надхвърлят значително ограниченията, предвидени в член 290 от Договора и определени в съобщението относно „Прилагане на член 290 от

Договора за функционирането на Европейския съюз. Тази възможност за делегиране следва да бъде ограничена и да се прилага само при изключителни обстоятелства.

3.10.3 С предложението за директива държавите-членки се задължават да следят за изпълнението ѝ и да не допускат заобикаляне на разпоредбите ѝ.

3.10.4 ЕИСК се запозна с разпоредбите на предложението за директива и настоява тя да не доведе до понижаване на равнището на защита в държавите-членки, които вече разполагат със законодателство в областта на договорите за кредити за жилищни имоти.

3.10.5 Накрая, в предложението за директива се предвижда двугодишен срок за въвеждането ѝ в националните законодателства и преглед пет години след влизането ѝ в сила, което е разумно, тъй като оценката на въздействието на мерките ще позволи да се прецени целесъобразността ѝ.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становище на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, които получиха повече от една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на разискванията (член 39, параграф 2 от Правилника за дейността):

Параграф 3.8.2 се изменя, както следва:

~~„3.8.2 Що се отнася до тази разпоредба, трябва да се постигне баланс между правото и възможността да се предвидят такси при предсрочно погасяване, от една страна, и, от друга страна, интереса на потребителя е по-неизгодна за потребителите спрямо съществуващите правни разпоредби в някои държави-членки, в които прекратяването на договора е да може винаги възможно да прекрати договора срещу заплащане на определено обезщетение, което дори отпада и без заплащане на такова обезщетение в случай на смърт или принудително спиране на професионалната дейност.“~~

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“: 26
Гласове „против“: 61
Гласове „въздържал се“: 10

Параграф 3.10.4 се изменя, както следва:

~~„ЕИСК се запозна с разпоредбите на предложението за директива и настоява, че в тази област, както и за обикновените потребителски кредити трябва да се положат усилия за постигане на максимална хармонизация, без обаче да се нарушават законните и конкретни интереси на потребителя, та да не доведе до понижаване на равнището на защита в държавите-членки, които вече разполагат със законодателство в областта на договорите за кредити за жилищни ипотек.“~~

Резултат от гласуването на изменението:

Гласове „за“: 29
Гласове „против“: 76
Гласове „въздържал се“: 4