

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: Fehér könyv az EU jelzáloghitel-piacainak integrálásáról

COM(2007) 807 végleges

(2009/C 27/04)

2007. december 18-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Fehér Könyv az EU jelzáloghitel-piacainak integrálásáról.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2008. június 11-én elfogadta. (Előadó: Angelo GRASSO)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. július 9–10-én tartott 446. plenáris ülésén (a július 9-i ülésnapon) 123 szavazattal 1 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Bizottság ismételten felkérte az EGSZB-t, hogy dolgozzon ki véleményt a lakó- és egyéb ingatlanok vásárlására nyújtott jelzáloghitelek piacának integrációjáról, azaz az EU jelzáloghitel-piacainak integrálásáról szóló fehér könyvről.

1.2 A fehér könyvek rendszerint lényegében kiforrott, strukturált politikai elemzések eredményeit tartalmazzák arról, hogy „mi a teendő”. A jelen esetben nem erről van szó. Az Európai Bizottságnak számos nyitott kérdést elemeznie kell – pl. az általános befektetési alapok, a pénzügyi szolgáltatók, a termék-kapcsolás stb. problémáját. Összesen 14 szempontot vizsgálnak meg.

1.3 Következésképpen a Fehér Könyv nem egy lezárult, hanem éppen ellenkezőleg – a valóban igen komplex kérdésekből adódóan – egy nyitott folyamatot tükröz. Mi indokolja hát az újabb európai bizottsági felkérést, hiszen a fehér könyv semmi újat nem ad hozzá a zöld könyvhöz, és az utóbbiról az EGSZB korábban már véleményt fogadott el?

1.4 A most tárgyalt kérdéskör sok éven át újra és újra vitára lett bocsátva, anélkül, hogy az Európai Bizottságnak sikerült volna előrevívó megoldást találnia, és megfelelő döntést hoznia mindazon meglévő kulturális, jogi, adminisztratív és egyéb akadályok felszámolása érdekében, amelyek az EGSZB szerint az Európai Bizottság célkitűzéseinek valódi akadályait képezik.

1.5 A zöld könyvről ⁽¹⁾ az EGSZB 2005. decemberi plenáris ülésén egyetlen tartózkodás mellett elfogadott vélemény továbbra is teljes mértékben releváns.

1.6 A fehér könyv most is rendkívül változatos képet fest az ágazatról, ami az ingatlan-, nevezetesen a lakóingatlan-vásárlás egyes tagállamokban kialakult kulturális, jogi, jogalkotási és társadalmi-etikai sajátosságaihoz köthet.

1.7 Az EGSZB – noha az uniós jelzálogpiacok ilyen mértékű sokfélesége és mélyen eltérő jellegzetességei miatt kétli, hogy lehetséges a valódi integráció és harmonizáció (Burani-féle vélemény, 2005.12.15.) ⁽²⁾ – ugyanakkor elvben támogatja az Európai Bizottság törekvését a megfelelő piaci „szabályok” megalkotására, akár opcionális magatartási kódexek (ld. bevált gyakorlatok), akár kötelező előírások formájában.

1.8 Mindazonáltal, ha a cél a jelzáloghitel piacok jelenlegi szabályozási automatizmusaihoz már meglévő hasonlóan pozitív lehetőségek újragondolása, akkor ez túl nagy feladatnak tekinthető az Európai Bizottság részéről.

1.9 Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság addig is elemezze behatóbban az aránytalan nehézségeket nem támasztó szektorokat (pl. hiteljegyzékek, ingatlanok elkobzása, pénzügyi kultúra terjesztése) feltéve, hogy az hasznosnak bizonyul.

1.10 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság iránymutatásai alapján megállapítható, hogy a közösségi fellépés továbbra is **aránytalan hangsúlyt fektet az új intézkedések esetleges bevezetésének várható rövid távú előnyeire**, ami a jelzáloghitel-piac némiképp egyoldalú értelmezési sémáin alapul. E leszűkítő megközelítés csupán a jelzálog-finanszírozás költségeinek csökkentésére szolgál, anélkül azonban, hogy törődne az uniós polgárok számára a meglévő pénzügyi termékekből és a hozzájuk kapcsolódó innovációból származó tényleges előnyökkel.

1.11 Az EGSZB fenntartja (a Burani-veleményben is kifejtett) véleményét, miszerint az Európai Bizottság által javasolt keret-szabályozás nem veszi kellően figyelembe a piac folyamatos fejleményeit, éppen ezért aggódik a hosszú távon a sebezhetőbb szerződő felekre – a leginkább védelemre szoruló fogyasztókra – gyakorolt következmények miatt.

⁽¹⁾ HL C 65., 2006.3.17., Előadó: Umberto BURANI.

⁽²⁾ HL C 65., 2004.4.30., 113. o., Előadó: Umberto BURANI.

1.12 Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság összekapcsolja az általános jelzáloghitel-nyújtási szabályokat és a fogyasztóvédelem igényét. Ez dicséretes és támogatásra érdemes szándék, feltéve, ha a célja egy jobb pénzügyi kultúra megteremtése a jelzáloghitelekkel kapcsolatban. Ugyanígy támogatandóak a fogyasztók fokozott védelme érdekében az **átláthatósági szabályok megerősítésére irányuló erőfeszítések**.

1.13 Ugyanakkor a leendő hitelfelvevőkhöz kapcsolódó **kockázatok értékelésére vonatkozó általános szabályok mindenáron való érvényesítésének szándéka** nehéz és bizonytalan vállalkozásnak bizonyulhat.

1.14 Az EGSZB úgy véli, hogy a fogyasztók a jelzáloghitelekről folyó tárgyalások során védeni kell, másrésztől a hitelfelvevőknek folyamatosan tudatában kell lenniük felelősségüknek a hitelező irányában.

2. Az európai bizottsági dokumentum lényegi tartalma

2.1 2007. december 18-án az Európai Bizottság közzétette az EU jelzáloghitel-piacainak integrálásáról szóló fehér könyvet kísérő hatásértékelést {SEC(2007) 1683}. A dokumentumot három függelék egészíti ki: i) a jelzálogpiac jellemzői ii) eljárás iii) az egyes kérdésekhez kapcsolódó hatásértékelések.

2.2 Jóllehet a {SEC(2007) 1684} dokumentum kitűnően összefoglalja a fenti dokumentumokat, a tömörség kedvéért érdemes hangsúlyozni ez utóbbi dokumentum néhány kulcsfontosságú pontját, amelyekkel kapcsolatban az EGSZB-t új vélemény kidolgozására kérték fel:

- a dokumentum alapján a jelzálogpiac **nagymértékű szét-töredezettséget** mutat az egyes tagállamok eltérő kulturális és szabályozási sajátosságai, és – mindenek előtt – a lakástulajdonhoz kapcsolódó eltérő társadalmi-etikai értékek miatt,
- a dokumentum ismételten kiemeli a kérdéskör összes **érzékeny aspektusát**, beleértve a gazdasági és pénzügyi megfontolásokat, kiemelve az ingatlanpiac jelentőségét az EU gazdasági számára, nem beszélve a jelzálog-beruházások hozzájárulásáról a bankszektor nyereségességéhez, valamint
- az Európai Bizottság hangsúlyozza, hogy a jelenlegi szét-töredezett helyzetben **új jogszabályjavaslatot** fogadhatnának el, amelynek célja a nagyobb fókú piaci integráció ösztönzése.

2.3 Az Európai Bizottság dokumentuma tehát a jelzáloghitelekről korábban kiadott zöld könyvben már vizsgált pontokat emeli ki ismét. Ez nem is lehetett volna másként, hiszen az új dokumentum tárgya az EU jelzáloghitel-piacainak integrálása, és a korábban már említett, erre vonatkozó hatásvizsgálatok.

2.4 Az EGSZB a zöld könyvről 2005. december 15-én elfogadott (előadó: Umberto BURANI) véleményében már kifejtette a tárgy különböző aspektusaival és kérdéseivel kapcsolatban

álláspontját. E véleményben az Európai Bizottság által felvetett két új pontra kíván összpontosítani:

- saját vélemény alkotására az Európai Bizottság által javasolt, jövőbeli intézkedésekről, a fehér könyvvel kapcsolatban elvégzett hatásértékelések fényében ⁽³⁾, valamint
- megfelelő javaslatok megfogalmazására, válaszul az Európai Bizottság elvárására, amely szerint „átfogó ellenőrző és értékelési programot csak részletes javaslatokat követően lehet kidolgozni” ⁽⁴⁾;

3. Az EGSZB észrevételei a fehér könyvről

3.1 A fehér könyv számos megoldandó kérdést vet fel, amelyekkel kapcsolatban vélemény alkotására kérték fel az EGSZB-t. Ezek tizenegy tematikus fejezetbe csoportosíthatók:

- 1) a szükséges termék kiválasztása;
- 2) előtörlesztés;
- 3) kombinált termékek;
- 4) hitelnyilvántartások;
- 5) ingatlan-értékbecslés;
- 6) ingatlan végrehajtási intézkedések/kényszereladási eljárások;
- 7) nemzeti nyilvántartások;
- 8) alkalmazandó jog;
- 9) a kamatláb-változásokkal és az úgynevezett uzsorakamatokkal kapcsolatos szabályok;
- 10) jelzáloghitel-finanszírozás;
- 11) a nem banki, illetve szolgáltató intézmények.

3.2 A hatásértékelés egyes pontjaival kapcsolatos megjegyzések

3.2.1 **Szerződés-kötés előtti tájékoztatás.** A szerződés-kötés előtti időszakban a tájékoztatás kiegyensúlyozatlanságának csökkentése érdekében az EGSZB szerint fontos az információ megfelelő áramoltatása és terjesztése, valamint a figyelem felhívása a specifikus jelzáloghitel-lehetőségekre. Ennek nem szabad többletköltséget okoznia a polgárok számára.

3.2.1.1 A megfelelőbb tájékoztatás és a pénzügyi kultúra elterjesztése az egyes kockázati helyzetekhez kapcsolódó költség-haszon arány megfelelő értékelésének előfeltétele. A szerződő felek által vállalt aránytalan kockázatok megelőzésének legmegfelelőbb útja a hatékony tájékoztatás ezekről a kockázatokról.

3.2.1.2 Az EGSZB szerint fontos hangsúlyozni, hogy a szabályoknak és kötelező intézkedéseknek ki kell terjedniük az **információ-terjesztési módszerekre** és a tájékoztatás elmulasztása esetén alkalmazható büntetésekre is. Mindazonáltal az EGSZB úgy véli, hogy az egyik szerződő félre *sic et simpliciter* kirótt kötelezettség csupán azzal a hatással jár, hogy az adott fél megpróbálja úgy kompenzálni e kötelezettséget, hogy a többletterhet a másik félre hárítja.

⁽³⁾ Lásd a fehér könyv II. mellékletét, az angol változat 5. oldalán található nyilatkozatot.

⁽⁴⁾ Lásd a fehér könyv II. mellékletének 8. pontját.

3.2.2 Magatartási kódexek. Az EGSZB szerint ösztönzőket kellene kialakítani a fedezetalapú hitelek esetében az önkéntes magatartási kódexhez.

3.2.2.1 Ez elősegítené, hogy a hitelfelvevők világosabban megérthessék a vállalt kockázatokat és a kedvezőbb finanszírozási feltételekhez való hozzájárulás esélyeit.

3.2.2.2 A tudatosságot szolgáló intézkedések keretében a hitelfelvevőknek kötelezően válaszolniuk kellene egy, a **saját középtávú és hosszú távú hitelképességükre vonatkozó önértékelő kérdéssorra.**

3.2.3 Költségráta. Az EGSZB szerint helyénvaló volna, ha a hitelnyújtó intézetek kötelesek lennének közölni a hitel teljes költségét, és a költségek lebontását, beleértve a pénzügyi változókat is.

3.2.4 Tanácsadás. Az EGSZB véleménye szerint meg kell erősíteni a jelzáloghitelekhez szorosan kötődő tanácsadó szolgáltatásokat, független, de a tranzakció teljes költségén alapuló árképzési mechanizmusokon keresztül.

3.2.5 Előtörlesztés

3.2.5.1 Alkalmazhatóság. Ami az előtörlesztés kérdését illeti, különbséget kell tenni (i) a teljes vagy részleges jelzálog-hitel-előtörlesztés, illetve (ii) a más hitelintézetek előnyösebb költség-feltételeihez kapcsolódó korai hitellezárás esetei között.

– Az első esetben az EGSZB szerint fontos az előtörlesztést minden esetben, a részleges törlesztés esetén is engedélyezni.

– A második esetben azonban kívánatosabb megoldásnak tartja a hitelszerződés átvitelét egy másik hitelintézethez.

3.2.5.2 Költségek. Az előtörlesztés kérdésével kapcsolatban az EGSZB azon a véleményen van, hogy a költségeket megfelelő matematikai képletek alapján kell kiszámítani, és – törvényi előírásnál fogva – egyértelművé tenni a szerződésben. **A költségeket csak a hitel önkéntes előtörlesztése esetén szabadna az ügyfélre terhelni. Amennyiben a szerződés jár le, a költségeket a pénzügyintézet jogutódjára kell terhelni.**

3.2.6 Termékkapcsolás. A termékkapcsolás elfogadhatóságát attól kell függővé tenni, hogy kimutatható-e a termékek összekapcsolásának tényleges hasznossága. Az EGSZB szerint e kérdés megoldását az jelentheti, ha a hitelnyújtók költség-haszon számítások bemutatása mellett ésszerű időt hagynak a hitelfelvevő számára eldönteni, él-e a javaslattal, akár még a hitelszerződés aláírását követő időszakban is.

3.2.7 Hitelnyilvántartások. Az EGSZB egyetért egy európai nyilvántartás létrehozásának szükségességével, amelynek hozzáférést egyedi titoktartási törvények szabályoznák. Az EGSZB szerint az összeurópai hitelnyilvántartás felállítása egyúttal a jelzáloghitel-nyújtók közötti versenyt is élénkítené

Európa-szerte. Mindenesetre az információkérési eljárások egyszerűsítése révén meg kell könnyíteni az egyes tagállamok nyilvántartásaihoz való határokon átnyúló hozzáférést.

3.2.8 Ingatlan értékbecslés. Az alapelv az, hogy az ingatlan-értékbecslés komplexebb művelet, mint az általános pénzügyi értékelés. Az ingatlan-tulajdon specifikus természete (nevezetesen helyhez kötöttsége) meghatározza hasznosságát, de értékét más, az elhelyezkedéséhez kapcsolódó tényezők is befolyásolják. Ilyenek többek között:

- az ingatlan formai adottságai,
- a közlekedési szolgáltatások,
- a népsűrűség stb.

Éppen ezért színtiszta idealizmus volna azt gondolni, hogy valamennyi értékbecslési faktort lehetséges volna egyetlen képletben összegezni.

3.2.8.1 Az értékbecslés kritériumai. Az EGSZB ezért hangsúlyozza az ingatlan-értékbecslés fenti tényezőkből adódó komplex jellegét, és nem tartja hasznosnak egy specifikus, általánosan érvényes értékbecslési képletet meghatározni. Előnyösebb alternatívát jelenthetne a helyi bevált megoldások fejlesztése, továbbá azon kötelezettség megerősítése, hogy az értékbecslést csakis a szektor kompetens szakmai szervezetei által akkreditált szervek végezhetik, és e szervezeteknek felelősséget kell vállalniuk egy-egy adott ajánlat tisztességességéért.

3.2.8.2 Az ingatlan kockázatértékelése. Az EGSZB szerint az értékbecslést továbbá a megállapított érték volatilitására vonatkozó értékelésnek is kell kísérsnie, az adott ingatlan által nyújtott garancia pontosabb felmérése érdekében. Az EGSZB javasolja továbbá a pénzügyi piacok szereplői által már jelenleg is használt, és többségükben más közösségi rendelkezések által szabályozott olyan eszközök alkalmazását, mint például a kockázati érték ⁽⁵⁾.

3.2.9 Végrehajtási eljárások. Ha a jelzáloghiteleket eszközfedezet alapú hitelrészre, illetve személyes garanciákra nyújtott hitelrészre osztjuk, meg kell különböztetni az ingatlan pénzügyi kedvezményezettjét, illetve a formális garanciákat nyújtó tulajdonost.

3.2.10 Alkalmazandó törvények. Az EGSZB szerint az egyes EU tagországok polgári- és adótörvényei által nyújtott előnyök közötti arbitrázs lehetősége szolgálhatna vezető elvként a máskülönben elérhetetlen piaci integráció irányába.

3.2.10.1 A fenti okból az EGSZB messzemenőig támogatja a meglévő tagállami jogszabályok változatlanul hagyását, valamint a szerződő felek lehetőségét azon szabályozás kiválasztására, amely a leginkább lecsökkenti a hitelügylet teljes költségét, ahogyan azt a Római Egyezmény is tartalmazza ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Lásd a pénzügyi eszközök piacáról szóló 2004. április 21-én elfogadott 2004/39/EK irányelvet (Markets in Financial Instruments Directive, MiFID), amely a Hivatalos Lapban jelent meg, és 2004. április 30-án lépett hatályba.

⁽⁶⁾ Lásd: COM(2005) 650 végleges, 2005. december 15.

3.2.11 **Uzsorakamatok.** Az EGSZB megismétli a kérdésről korábban kifejtett véleményét, különösen kiemelve, milyen rendkívüli nehézségekbe ütközik a fogyasztói hitelek számára kialakított keretszabályozás alapján az uszorakamat szintjének pontos megállapítása. Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy az uszora elleni legjobb védelmet továbbra is a tájékoztatás jelenti. Az EGSZB ezért tájékoztatási eszközök széles skálájának kialakítását szorgalmazza a különböző típusú hitelkockázatokhoz kapcsolódó kockázati prémiumsávok ismertetése érdekében.

3.2.12 **Jelzálog hitelek újrafinanszírozása.** Az EGSZB szerint a fehér könyv megközelítése, amely megkísérli a refinanszírozási szabályokat a közvetítők szubjektív jellege alapján (hitel és nem hitelintézetek közötti különbségtétel) differenciálni, túlságosan könnyen megkerülhető.

3.2.12.1 **Nem banki, illetve szolgáltató intézmények.** A jelzálogkölsönt minden esetben szabályozott és ellenőrzött és hitelintézeteknek kellene nyújtaniuk. Elfogadható közvetítő (pl. tanácsadó cégek) segítsége, illetve támogatása azzal a feltétellel, hogy a közvetítőknek képzett intézeteknek kell lenniük, akkor is, ha nem hitelintézetek végzik e tevékenységet.

4. Az EGSZB kidolgozandó javaslatai

4.1 Az Egyesült Államokban a másodlagos (*subprime*) jelzálogpiac nemrég bekövetkezett válsága megmutatta, hogy az ingatlanárak volatilitása – az adott jelzálogosított ingatlan valódi értékével aránytalan – hitelfelvevői részletfizetések elmaradásával kapcsolatos kockázatfelmérés felületességével párosulva olyan pénzügyi krízishez vezethet, amely komolyan képes destabilizálni a teljes rendszert. Ezért az EU minden intézkedése során figyelembe kellene venni ezt a tapasztalatot, valamint az előző pontban említett megjegyzéseket.

4.2 Emiatt a fehér könyvben javasolt, jelzáloghiteleket szabályozó 28. rendszer bevezetése, amely kiegészítené a tagállamokban jelenleg már működő rendszereket, a szerződő felek választási lehetőségeinek bővítése által hozzájárulhatna az EU jelzáloghitel-piacának egységesítéséhez, anélkül azonban, hogy destabilizálná a pénzügyi rendszert, ahogyan az a másodlagos jelzálogpiac válsága során történt.

4.3 Az ingatlanok esetében – különösen ha lakóingatlanokról van szó – meglehetősen gyakran az ingatlan valós értékének racionális (objektív) felmérésétől teljesen független érzelmi (szubjektív) tényezők is befolyásolják a választást. Éppen ezért az Európai Bizottság által a jelzáloghitelekkel kapcsolatban előterjesztett bármely intézkedés hatékonysága nem választható el a probléma (mind objektív, mind pedig szubjektív) kontextusától.

4.4 Ezért hasznos lenne egy olyan javaslat kidolgozása, amelyet az EGSZB tovább elemezhetne, és amely más értelmezési séma alkalmazását jelentené a jelzáloghitelekkel kapcsolatban, minden egyes kölcsönnyújtási tranzakciót a következő két passzív komponensből álló portfólióként kezelve:

- egyrészt eszközfedezetre nyújtott hitelként, amelynek értéke a piaci árakon és az ingatlan értékének lehetséges ingadozásán alapul, valamint
- egy prospektív hitelként (személyi hitelként), amelynek értéke a hitelfelvevő gazdasági/pénzügyi kapacitásán és perspektíváin alapul.

4.5 A kettős jelzálog-értelmezési rendszer alkalmazása számos előnyt kínál, amelyeket további elemzés során ellenőrizni kell, többek között:

- A tranzakció racionális oldalához kötődő kockázatértékelés egyszerűsítése (vagyon értékfedezetű kölcsön) a hitelfelvevő hitelképességéhez kötődő kockázatokkal szemben (célirányos személyi kölcsön),
- átlátható árak kialakításának lehetőségét, amelyek tükrözik a hitelnyújtási tranzakció két komponenséhez kapcsolódó különböző kockázatok (objektív vagyon értékfedezetű kölcsön és szubjektív személyi kölcsön), valamint
- a pénzügyi rendszer negatív hatásainak csökkentése túl nagy számú, kölcsönt kapott személy fizetésképtelensége esetén, ellentétben a nemrég a pénzügyi piacon tapasztalt hatással (lásd a másodlagos jelzálogpiac válságát).

4.6 Az EGSZB reméli, hogy az Európai Bizottság mihamarabb lezárja ezt a folyamatot, nagyobb határozottságról tesz tanúbizonyságot, és megteremt a feltételeket ahhoz, hogy az intézményi szempontok szétválasztása alapként szolgálhasson a 28. rendszer elindításához.

Kelt Brüsszelben, 2008. július 9-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS