

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 31.3.2011
SEC(2011) 355 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Document de însoțire pentru

**Propunerea de
DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI
privind contractele de credit pentru proprietăți rezidențiale**

(Text cu relevanță pentru SEE)

SEC(2011) 356 final
SEC(2011) 357 final
COM(2011) 142 final

1. INTRODUCERE

Împrumuturile responsabile sunt definite ca acele împrumuturi în cadrul cărora creditorii și intermediarii de credite au grijă să acorde împrumuturi în sume pe care consumatorii și le pot permite și care să fie adaptate la nevoile și la situația acestora. Totodată, în ceea ce privește consumatorul, împrumutul responsabil înseamnă că acesta furnizează informații relevante, complete și corecte despre situația sa financiară și că este încurajat să ia decizii sustenabile și în cunoștință de cauză.

2. DEFINIREA PROBLEMEI

2.1. Probleme

În întreaga Europă, nivelurile de îndatorare ale gospodăriilor sunt în creștere. Ele nu sunt însă, în sine, un indicator al împrumuturilor iresponsabile, atât timp cât sunt sustenabile și rambursările pot fi efectuate. Cu toate acestea, cifrele arată că cetățenii își rambursează datoriile din ce în ce mai greu: în 2008, 16% din cetățeni au declarat că au dificultăți pentru a-și plăti facturile și 10% din gospodării aveau arierate¹. Această dificultate de a plăti datoriile a dus la înmulțirea cazurilor de neplată și de executare a ipotecilor². Datele pot fi influențate și de alți factori decât practicile iresponsabile de împrumut, de exemplu de recesiunea economică globală. Însă datele colectate pentru această evaluare a impactului, alături de dovezile calitative din mărturiile părților interesate și de cazuri izolate din diverse părți ale Europei, arată că nu este vorba doar de o problemă conjuncturală limitată la unul sau două state membre, ci este generalizată la nivelul UE.

Decizia de a acorda un anumit credit ipotecar, alegerea de către împrumutat a produsului ipotecar și capacitatea acestuia de a rambursa împrumutul depind de o serie de factori. Printre aceștia se numără climatul economic, discrepanțele în materie de informații, conflictele de interese, lacunele și neconcordanțele legislative, dar și alți factori, cum sunt cunoștințele financiare ale împrumutatului și structurile de finanțare ipotecară. Deși acești alți factori au și ei în mod evident un rol, realitatea este că la originea crizei financiare a stat un comportament iresponsabil al anumitor actori de pe piață. Este evident așadar că practicile iresponsabile de împrumut trebuie aduse și ele în discuție pentru a evita repetarea crizei financiare actuale.

În cele ce urmează sunt descrise problemele identificate în legătură cu practicile iresponsabile de împrumut. La acestea se adaugă o serie de probleme legate de rambursarea anticipată a împrumuturilor ipotecare. Toate aceste probleme, care creează condiții de concurență inechitabile, împiedică activitatea transfrontalieră și mobilitatea clienților și afectează încrederea consumatorilor sunt descrise în detaliu în evaluarea impactului care însoțește *Cartea albă privind integrarea piețelor creditului ipotecar din Uniunea Europeană*³.

¹ *Europeans' state of mind*, Eurobarometru 69, noiembrie 2008. *Towards a Common Operational European Definition of Over-indebtedness*, Observatoire de l'épargne Européenne în cooperare cu CEPS și cu Universitatea din Bristol, februarie 2008.

² Informații furnizate Comisiei de către statele membre.

³ SEC(2007) 1683.

2.1.1. Informații publicitare și de marketing necomparabile, neechilibrate, incomplete și neclare

În întreaga Uniune Europeană există cazuri de publicitate necorespunzătoare pentru produsele ipotecare. Materialele publicitare și de marketing incomplete și neclare sunt adesea dificil de comparat, limitând libertatea de alegere a consumatorilor. În ciuda legislației naționale și europene care interzice publicitatea înșelătoare, continuă să existe neconcordanțe și lacune. Existența unor norme diferite înseamnă totodată o sarcină suplimentară pentru creditorii și/sau intermediarii de credite care oferă produse și servicii într-un alt stat membru.

2.1.2. Informații precontractuale insuficiente, inoportune, complexe, necomparabile și neclare

Au fost făcute eforturi pentru îmbunătățirea calității și a comparabilității informațiilor precontractuale, de exemplu publicarea Codului de conduită voluntar referitor la informațiile precontractuale legate de împrumuturile pentru locuințe. Acest cod nu este însă aplicat în mod uniform, iar mecanismele de executare și de monitorizare nu sunt eficiente. Fișa europeană de informații standardizate (FEIS) nu este furnizată pretutindeni în același moment, aceasta având așadar o utilitate limitată, de exemplu, pentru compararea ofertelor. În ciuda existenței codului, pe piață subzistă o serie de deficiențe. În primul rând, informațiile precontractuale sunt greu de comparat. Varietatea metodelor și a bazelor de calculare a costurilor face ca un element-cheie al FEIS, dobânda anuală efectivă (DAE), să fie imposibil de comparat. În al doilea rând, consumatorii sunt de părere că informațiile furnizate sunt complexe și neclare. În al treilea rând, informațiile furnizate sunt adesea incomplete. În fine, nu există reguli care să guverneze divulgarea informațiilor legate de relația dintre creditor și intermediarul de credite.

2.1.3. Consilierea inadecvată

Lipsa de uniformitate a stimulentei pentru activitatea de consiliere poate genera deficiențe ale pieței. Consilierii pot să nu fie motivați să ofere sfaturi imparțiale, de exemplu în cazul în care primesc remunerații diferite de la creditorii pentru vânzarea anumitor produse. Există dovezi care demonstrează că în numeroase cazuri consumatorul a fost prejudiciat deoarece a primit sfaturi necorespunzătoare în materie de credite ipotecare. În absența unor norme sau standarde pentru evaluarea acestui serviciu, este dificil de stabilit dacă a fost acordată o consiliere necorespunzătoare.

2.1.4. Evaluări incorecte ale caracterului adecvat al creditului și ale bonității

O importantă deficiență a pieței în acest domeniu o constituie lipsa stimulentei pentru efectuarea unei evaluări aprofundate a bonității și/sau a caracterului adecvat al creditului. Creditorii se pot baza pe valoarea garanției (proprietatea ipotecată), pot transfera riscul de neplată sau pot vinde împrumutul unei terțe părți. În mod similar, consumatorii pot fi tentați să declare venituri mai mari pentru a obține împrumutul. Deficiențele legislative, și anume lipsa de claritate sau de coerență a cadrelor de reglementare sau chiar lipsa completă a acestor cadre, contribuie și ele la evaluarea incorectă a caracterului adecvat al creditului și a bonității. În plus, există obstacole legislative în calea creditorilor care doresc să consulte baze de date din alte state membre pentru a obține informații despre bonitatea unui consumator.

2.1.5. Ineficiența, neconcordanța sau inexistența regimurilor de înregistrare, de autorizare și de supraveghere pentru intermediarii de credite și instituțiile non-bancare care oferă credite ipotecare

Nu toate statele membre impun cerința ca intermediarii de credite să fie înregistrați sau autorizați, ceea ce permite un comportament iresponsabil. Lipsa obligațiilor de înregistrare sau de autorizare înseamnă totodată că autoritățile au posibilități reduse de a supraveghea activitățile intermediarilor de credite sau de a impune sancțiuni în caz de abuzuri. Acest lucru poate crea un mediu necompetitiv, în care abuzurile, asumarea unor riscuri excesive sau consilierea necorespunzătoare nu sunt sancționate. Activitatea transfrontalieră a intermediarilor de credite este extrem de limitată în prezent: mozaicul legislativ care există la nivelul UE poate fi descurajant pentru societățile care doresc să desfășoare activități în alte state membre.

Șase state membre nu impun obligații de înregistrare și de autorizare pentru instituțiile non-bancare, iar în celelalte state membre, care au prevăzut reglementări în acest sens, cerințele variază foarte mult. Absența obligației de înregistrare sau de autorizare înseamnă că autoritățile nu au o bază pentru a supraveghea activitățile instituțiilor non-bancare sau pentru a impune sancțiuni în caz de abuz, cu consecințe similare celor descrise mai sus.

2.2. Consecințe

Problemele identificate au consecințe pentru consumatori, intermediarii de credite, creditorii și pentru ansamblul economiei.

2.2.1. Efecte colaterale semnificative asupra economiei în general

Piețele creditului ipotecar au un rol important în economia Uniunii Europene. În 2008, soldul împrumuturilor ipotecare pentru locuințe în UE27 reprezenta aproximativ 50% din PIB-ul UE. Împrumuturile iresponsabile pot avea așadar un efect semnificativ asupra ansamblului economiei. Ele afectează solvabilitatea împrumutătorilor. Dat fiind că instituțiile sunt nevoite să constituie rezerve de capital tot mai mari pentru a acoperi pierderile, disponibilitatea creditului pentru împrumutări și companiile responsabile este redusă, ceea ce limitează creșterea economică și consumul. Împrumuturile iresponsabile au totodată un impact financiar din cauza programelor guvernamentale de salvare a băncilor sau de naționalizare, care au exercitat o presiune asupra bugetelor și adesea au impus efectuarea unor reduceri bugetare. În fine, sistemele de protecție socială sunt și ele sub presiune din cauza creșterii șomajului și a cererii de prestații sociale și de locuințe.

2.2.2. Riscul de prejudiciere a consumatorilor

Consumatorii cărora le sunt vândute produse nepotrivite întâmpină adesea dificultăți financiare, care duc la supraîndatorare și la situații de neplată sau de executare a ipotecii. Ei pot suferi prejudicii și din cauza obstacolelor legislative care îi împiedică pe creditorii să efectueze o evaluare corectă a bonității și a caracterului adecvat al creditului sau din cauza costurilor suplimentare pe care trebuie să le plătească creditorii care își desfășoară activitatea într-un alt stat membru. Consumatorii respectivi pot suferi un prejudiciu financiar direct (de exemplu, plata unui preț mai mare pentru un produs care ar fi putut costa mai puțin) sau un prejudiciu social (de exemplu, pot să nu obțină un credit ipotecar, chiar dacă au capacitatea de a-l rambursa). În fine, consumatorii își pot pierde încrederea în creditorii și în intermediarii de credite.

2.2.3. Mobilitatea scăzută a clienților

Mai multe dintre problemele enumerate mai sus împiedică mobilitatea clienților. Din cauza lipsei de transparență și de comparabilitate, consumatorii nu au posibilitatea de a compara ofertele și de a o alege pe cea mai potrivită pentru nevoile lor. Consumatorii care doresc să contracteze un credit într-o altă țară decât țara lor de origine se pot confrunta cu prețuri mai mari sau cu refuzarea cererilor de credit, deoarece creditorii străini nu pot consulta suficiente informații cu privire la istoricul lor de credit.

2.2.4. Activitate transfrontalieră scăzută

Barierile de natură economică, cum sunt costurile de acces la infrastructuri și necesitatea de adaptare a materialelor publicitare, a informațiilor care trebuie furnizate, a produselor, a modelelor de afacere și a strategiilor de stabilire a prețurilor, fac ca desfășurarea activității economice într-un alt stat membru să devină mai costisitoare. Aceste bariere limitează concurența, deoarece împiedică noile intrări pe piață. De exemplu, intermediarii de credite care doresc să își desfășoare activitatea într-un alt stat membru se confruntă cu o dificultate suplimentară: spre deosebire de intermediarii de investiții sau de asigurări, în cazul lor nu există un regim de „pașapoarte”.

2.2.5. Condiții de concurență inegale între actorii de pe piață și între produse

Lacunele legislative și neconcordanțele cadrelor de reglementare au creat o situație în care actorii de pe piața creditelor ipotecare desfășoară aceleași activități, se confruntă cu aceleași riscuri, dar nu se supun neapărat acelorași reguli. Cadrele de reglementare diferite aplicabile creditului de consum și creditului ipotecar pot duce de asemenea la arbitraj între aceste două produse de împrumut.

3. OBIECTIVE DE POLITICĂ

Două obiective generale sunt comune tuturor domeniilor în care au fost identificate probleme. Primul este de a crea o piață unică eficientă și competitivă pentru consumatori, creditorii și intermediarii de credite, care să ofere un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, promovând următoarele patru obiective specifice:

- încrederea consumatorilor;
- mobilitatea clienților;
- activitatea transfrontalieră a creditorilor și a intermediarilor de credite;
- condiții de concurență echitabile.

Cel de-al doilea obiectiv al propunerii este de a promova stabilitatea financiară, prin asigurarea unei funcționări responsabile a pieței creditului ipotecar.

4. NECESITATEA INTERVENȚIEI UE

Intervenția exclusiv la nivelul statelor membre va genera norme diferite, care pot afecta buna funcționare a pieței interne sau pot crea noi obstacole și pot duce la crearea unor niveluri diferite de protecție a consumatorului în UE. Sunt necesare așadar standarde comune la

nivelul UE pentru a promova o piață internă eficientă și competitivă care asigură un nivel ridicat de protecție a consumatorilor și pentru a evita apariția unor norme și practici diferite în statele membre. Tratatul prevede acțiuni pentru a garanta crearea și funcționarea unei piețe interne care oferă un nivel ridicat de protecție a consumatorilor și libertatea de a presta servicii. O piață de acest tip pentru creditul ipotecar pentru locuințe este departe de a fi finalizată, deoarece există încă o serie de obstacole în calea liberei prestări a serviciilor și a creării unei piețe interne. Temeiul juridic al acțiunii UE este articolul 114 (fostul articolul 95) din tratat.

5. OPȚIUNI DE POLITICĂ ANALIZATE

Au fost identificate o serie de opțiuni de politică, descrise pe scurt în tabelul de mai jos. Opțiunile preferate sunt evidențiate. În urma analizei s-a constatat că acestea sunt cele mai eficiente și eficace pentru atingerea obiectivelor descrise mai sus. Opțiunile pentru rambursarea anticipată sunt analizate și evaluate în detaliu în evaluarea impactului care însoțește *Cartea albă privind integrarea piețelor creditului ipotecar din Uniunea Europeană*⁴ și în studiul care evaluează costurile și beneficiile diferitelor opțiuni de politică în materie de credite ipotecare⁵.

Publicitate și marketing
1: Nu se ia nicio măsură
2: Introducerea unor norme în materie de publicitate similare celor de la articolul 4 din directiva privind creditul de consum
3: Introducerea unor norme specifice cu privire la forma și conținutul materialelor publicitare și de marketing
Informații precontractuale
1: Nu se ia nicio măsură
2: Cerința ca FEIS să fie furnizată consumatorilor
3: Cerința ca FEIS să fie furnizată cu suficient timp în avans pentru a permite consumatorilor să compare ofertele
3.1: Obligație bazată pe principii
3.2: Precizarea unui termen pentru furnizarea informațiilor
4: Îmbunătățirea formei și a conținutului FEIS
5: Standardizarea DAE
5.1: Standardizare pe baza unei liste restrânse de costuri
5.2: Standardizare pe baza articolului 19 din directiva privind creditul de consum
5.3: Standardizare pe baza unei liste extinse de costuri
6: Informații precontractuale suplimentare cu privire la actorul care oferă creditul ipotecar (de ex. despre remunerarea acestuia)
Consiliere în materie de credite ipotecare
1: Nu se ia nicio măsură
1.2: Obligația de a furniza explicații adecvate [articolul 5 alineatul (6) din directiva privind creditul de consum]
1.3: Norme în materie de consiliere bazate pe principii
1.4: Obligația de a furniza consiliere în materie de credite ipotecare
Strategii de remunerare a consilierilor
2.1: Nu se ia nicio măsură
2.2: Orientări bazate pe principii pentru politicile de remunerare
2.3: Norme specifice privind metodele și nivelurile de remunerare
Evaluarea bonității
1.1: Nu se ia nicio măsură
1.2: Obligația creditorului de a evalua bonitatea împrumutatului
1.3: Obligația creditorului de a refuza creditul în cazul unei evaluări a bonității cu rezultate negative
1.4: Accesul nediscriminatoriu al creditorilor la bazele de date

⁴ SEC(2007) 1683.

⁵ *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit*, London Economics și Achim Döbel (Finpolconsult) în asociere cu Institute für Finanzdienstleistungen (iff), noiembrie 2009, p. 200-336.

1.5: Armonizarea conținutului și a caracteristicilor bazelor de date
1.6: Obligația împrumutatului de a furniza informații corecte despre situația sa
Evaluarea caracterului adecvat al creditului
2.1: Nu se ia nicio măsură
2.2: Obligația creditorului sau a intermediarului de credite de a evalua caracterul adecvat al produsului oferit
2.3: Obligația de a avertiza împrumutatul în cazul în care produsul de credit nu este adecvat pentru situația acestuia
2.4: Obligația împrumutatului de a furniza informații corecte despre situația sa
2.5: Reglementarea specifică a produselor, cu stabilirea unor interdicții sau plafoane pentru anumite produse de credit
Intermediari de credite: înregistrare și autorizare
1.1: Nu se ia nicio măsură
1.2: Obligații bazate pe principii
1.3: Obligații specifice
1.4: Introducerea unui pașaport
Intermediari de credite: cerințe prudențiale și de supraveghere
3.1: Nu se ia nicio măsură
3.2: Obligații bazate pe principii
3.3: Obligații specifice
3.4: Introducerea unei supravegheri la nivelul UE
Instituții non-bancare: înregistrare și autorizare
1.1: Nu se ia nicio măsură
1.2: Obligații bazate pe principii
1.3: Obligații specifice
Instituții non-bancare: cerințe prudențiale și de supraveghere
3.1: Nu se ia nicio măsură
3.2: Obligații bazate pe principii
3.3: Obligații specifice
3.4: Introducerea unei supravegheri la nivelul UE

6. IMPACT

Opțiunile reținute vor reduce probabilitatea achiziționării unor credite ipotecare inadecvate de către consumatori. Puternicul efect pozitiv asupra încrederii consumatorilor ar trebui să sprijine cererea de credite și să încurajeze mobilitatea consumatorilor la nivel național și chiar, într-o mai mică măsură, la nivel transfrontalier.

Aplicarea în practică a unora dintre opțiunile selecționate nu va determina modificări semnificative în ceea ce privește funcționarea actorilor de pe partea de cerere a pieței într-o serie de state membre în care există deja obligații similare. Cu toate acestea, opțiunile selecționate vor avea un impact important asupra activității transfrontaliere a creditorilor și a intermediarilor de credite. Intrarea pe piață a furnizorilor și a intermediarilor de credite străini va intensifica concurența, aceasta traducându-se prin lărgirea gamei de produse de credit pentru consumatori și poate chiar printr-o scădere a prețurilor.

Impactul global al acestui set de opțiuni nu poate fi calculat ca o simplă sumă a efectelor individuale. Aceasta nu doar din cauza riscului de a contabiliza de două ori costurile și beneficiile care se suprapun, ci și din cauza sinergiilor dintre anumite opțiuni, care ar trebui să le amplifice impactul. Potrivit calculelor efectuate de Comisie pe baza informațiilor actuale, o estimare prudentă a beneficiilor preconizate este de 1 272-1 931 milioane EUR. Costurile totale preconizate, one-off și curente, se vor ridica la 383-621 milioane EUR, respectiv 268-330 milioane EUR.

Majoritatea efectelor opțiunilor reținute se vor resimți pe întregul teritoriu al UE. Cu toate acestea, pentru unele opțiuni, beneficiile și costurile vor fi amplificate în statele membre care vor trebui să își adapteze în mod substanțial legislația sau să introducă un întreg nou cadru de

reglementare (de exemplu, în țările unde intermediarii de credite sau instituțiile non-bancare nu sunt reglementate deloc).

Opțiunile pot avea două efecte sociale opuse: există riscul ca practicile responsabile de împrumut să aibă ca rezultat reducerea accesului la credit, în special pentru anumite categorii de împrumutați (cei cu venituri reduse, de exemplu), însă tot ele pot duce la o mai mare sustenabilitate a practicilor de împrumut și, astfel, la întărirea coeziunii sociale.

Pentru majoritatea opțiunilor reținute nu se preconizează o creștere a sarcinii administrative. Excepțiile se referă la cadrul de reglementare pentru intermediarii de credite și instituțiile non-bancare, în cazul cărora costurile de autorizare și de înregistrare, precum și costurile legate de respectarea continuă a noii legislații, vor presupune o sarcină administrativă suplimentară.

7. CONCLUZIE

Instrumentul preferat este o directivă a UE. Directiva permite luarea în calcul a principiului proporționalității, datorită nivelului la care se efectuează armonizarea. Armonizarea deplină nu este întotdeauna necesară sau adecvată: structura piețelor locuințelor și a piețelor ipotecare diferă considerabil de la un stat membru la altul, ca de altfel și produsele și structurile de remunerare. Intervenția UE trebuie să fie suficient de detaliată pentru a fi eficientă, dar la un nivel suficient de înalt pentru a putea lua în calcul diversitatea europeană.

Directiva propusă prevede o reexaminare a oportunității și a eficienței sale, reexaminare care ar trebui să aibă loc la câțiva ani de la implementarea ei și să includă o consultare publică.