

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o beli knjigi o povezovanju trgov hipotekarnih kreditov EU

COM(2007) 807 konč.

(2009/C 27/04)

Evropska komisija je 18. decembra 2007 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Bela knjiga o povezovanju trgov hipotekarnih kreditov EU.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. junija 2008. Poročevalec je bil g. GRASSO.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 446. plenarnem zasedanju 9. julija 2008 s 123 glasovi za, 1 glasom proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Ocena in priporočila

1.1 Komisija je tudi tokrat zaprosila Odbor, da pripravi mnenje o povezovanju trgov hipotekarnih kreditov za nakup stanovanjskih in drugih nepremičnin, tj. mnenje o beli knjigi o povezovanju trgov hipotekarnih kreditov EU.

1.2 Bele knjige so običajno rezultat načeloma zaključene in strukturirane politične analize vprašanja, „kaj narediti“. V tem primeru je stanje drugačno. Komisija mora namreč dejansko analizirati veliko vprašanj, ki so še vedno negotova, kot so skupni investicijski skladi, ponudniki finančnih storitev, vezava proizvodov itd. Upoštevanih je skupno 14 vidikov.

1.3 Ta bela knjiga zato ni zaključen proces, temveč nasprotno ostaja odprt zaradi svoje dejanske in precejšnje zapletenosti. Zakaj se torej Komisija obrača na EESO za še eno mnenje, če bela knjiga ne prispeva ničesar novega k zeleni knjigi in če je EESO že sprejel mnenje o zeleni knjigi?

1.4 To je vprašanje, o katerem se že leta vedno znova razpravlja, pri čemer Komisija ne najde poti naprej in ne sprejme ustrezne odločitve, ki bi odpravila kulturne, pravne, upravne in druge prepreke, za katere EESO meni, da resnično zavirajo uresničevanje ciljev Komisije.

1.5 Mnenje EESO o zeleni knjigi ⁽¹⁾, sprejeto na plenarnem zasedanju decembra 2005 s samo enim vzdržanim glasom, ostaja povsem aktualno.

1.6 Bela knjiga opisuje sektor, ki je še vedno zelo razdrobljen zaradi kulturnih, pravnih, zakonodajnih in družbeno-etičnih posebnosti, ki so v različnih državah članicah značilne za nakup nepremičnin, zlasti stanovanjskih.

1.7 Čeprav EESO gleda z negotovostjo na resnično možnost za povezovanje in usklajevanje trgov hipotekarnih kreditov v EU, ki se med seboj zelo razlikujejo in imajo svoje značilnosti (mnenje z dne 15. decembra 2005, poročevalec g. Burani ⁽²⁾), načeloma podpira poskus Komisije, da vzpostavi „pravila“, bodisi neobvezna pravila ravnanja (tj. najboljšo prakso) bodisi zavezujoče predpise.

1.8 Ukrep pa se lahko oceni kot čezmeren, če je njegov namen na novo pretehtati enako pozitivne možnosti, ki so že sestavni del regulativnega avtomatizma današnjega trga hipotekarnih kreditov.

1.9 EESO Komisiji priporoča, naj medtem, kadar je to smiselno, podrobneje analizira nekatera področja (npr. kreditne registre, izvršbo na nepremičnine, razširjanje finančne pismenosti), ki ne povzročajo prekomernih težav.

1.10 EESO meni, da ukrep v obliki, za kakršno se zavzema Komisija, še vedno daje **nepotreben poudarek možnim kratkoročnim koristim** uvedbe novih pravil na podlagi nekoliko pristranskega pojmovanja trga hipotekarnih kreditov. Kratkoročni pristop je usmerjen v zmanjšanje stroškov financiranja hipotek, pri čemer pa se ne ukvarja z dejanskimi koristmi, ki jih lahko državljanom EU prinesejo obstoječi finančni proizvodi in inovacije, ki vplivajo na te proizvode.

1.11 Kot je Odbor poudaril že v prejšnjem mnenju (poročevalec g. BURANI), okvir, ki ga predlaga Komisija, ni ustrezno usklajen s stalnim razvojem trga; zato ga skrbijo dolgoročne posledice, ki lahko prizadenejo bolj ranljive pogodbene stranke, tj. potrošnike, ki najbolj potrebujejo zaščito.

⁽¹⁾ UL C 65, 17.3.2006, str. 113, poročevalec g. Burani.

⁽²⁾ UL C 65, 17.3.2006, str. 113, poročevalec g. Burani.

1.12 EESO pozdravlja dejstvo, da je vzpostavljena povezava med sedanjimi pravili, ki urejajo hipotekarne kredite, in potrebo po varstvu potrošnikov. To so pohvalne poteze, ki jih je vredno podpirati, če je njihov namen spodbujati večjo finančno pismenost na področju hipotekarnih kreditov. Namen Komisije, da za čim boljše varstvo potrošnikov **sprejme ukrepe za okrepitev pravil o preglednosti**, je treba zato pohvaliti.

1.13 Hkrati pa se lahko namen, da se **za vsako ceno uvedejo splošna pravila za ocenjevanje tveganja**, ki ga predstavljajo potencialni posojiljemalci, pokaže kot težaven in negotov cilj.

1.14 EESO meni, da je treba potrošnike med pogajanji za pridobitev hipotekarnega kredita zaščititi, pri čemer pa posojiljemalci ne smejo pozabiti na svoje odgovornosti do posojilodajalca.

2. Kratka vsebina dokumenta Komisije

2.1 Ocena učinka (SEC(2007) 1683), ki spremlja belo knjigo o povezovanju trgov hipotekarnih kreditov EU, je bila objavljena 18. decembra 2007. Dokument je imel tri priloge: i) značilnost hipotekarnega trga, ii) proces in iii) ocena učinka pri specifičnih vprašanjih.

2.2. Čprav dokument SEC(2007) 1684 odlično povzema oceno učinka, je zaradi jasnosti smiselno navesti nekaj ključnih točk dokumenta, v zvezi s katerim je Komisija zaprosila EESO za novo mnenje:

— očitna je **velika razdrobljenost** zaradi kulturnih in zakonodajnih posebnosti ter zlasti družbeno-etične vrednosti, ki jo ima lastništvo stanovanjskih nepremičnin v posameznih državah članicah;

— vsi **občutljivi vidiki tega vprašanja**, vključno z gospodarskimi in finančnimi vprašanji, so se vnovič izkazali za resnične glede na pomen trga nepremičnin za gospodarstva držav članic EU, podobno velja za prispevek naložb na področju hipotekarnih kreditov k dobičkonosnosti bančnega sektorja;

— glavna pozornost je usmerjena v način, kako bi lahko v trenutnih razmerah razdrobljenosti uporabili tudi **novi zakonodajni predlog** za spodbujanje **večjega povezovanja trgov**.

2.3 Izhodišče dokumenta Komisije so torej točke, ki so bile že obravnavane v prejšnji zeleni knjigi o hipotekarnih kreditih. Drugače niti ne more biti, saj novi dokument obravnava povezovanje trgov hipotekarnih kreditov EU in zgoraj navedene ustrezne ocene učinka.

2.4 EESO je sprejel mnenje o zeleni knjigi 15. decembra 2005 (poročevalec g. BURANI), v katerem so opredeljena stališča EESO o vseh namenih in ciljih na tem področju. V tem

mnenju pa EESO namenja posebno pozornost dvema vprašanjema, ki ju je sprožila Komisija:

- priprava mnenja o nameranih ukrepih, ki jih Komisija predlaga glede na oceno učinka, izvedeno v zvezi z belo knjigo⁽³⁾;
- priprava predlogov v skladu s pozivom Komisije, kjer ta ugotavlja, da je celovit program spremljanja in vrednotenja mogoče pripraviti samo, če se najprej pripravijo podrobni predlogi⁽⁴⁾.

3. Ugotovitve EESO v zvezi z belo knjigo

3.1 Bela knjiga odpira številna vprašanja, ki jih je treba razrešiti in v zvezi s katerimi je EESO zaprosen za mnenje. Ta vprašanja je mogoče razvrstiti v enajst tematskih sklopov:

- 1) izbira potrebnega proizvoda;
- 2) predčasno odplačilo;
- 3) vezava proizvodov;
- 4) kreditni registri;
- 5) vrednotenje nepremičnin;
- 6) postopki izvršbe na nepremičnine;
- 7) nacionalni registri;
- 8) veljavna zakonodaja;
- 9) pravila glede spreminjanja obrestne mere in oderuških obrestnih mer;
- 10) financiranje hipotekarnega kredita;
- 11) nebančne in storitvene institucije.

3.2 Ugotovitve v zvezi s posameznimi točkami v oceni učinka

3.2.1 **Predpogodbene informacije:** EESO meni, da so za zmanjševanje neskladnosti informacij v predpogodbeni fazi pomembni izmenjava in širjenje informacij ter ozaveščanje o konkretnih vprašanjih na področju hipotekarnih kreditov. To ne bi smelo povzročiti dodatnih stroškov, ki bi jih morali kriti državljani.

3.2.1.1 Povečanje obsega informacij in širjenje finančne pismenosti sta prva pogoja za učinkovito oceno razmerja med stroški in koristmi posameznega tveganja. Pravzaprav je najboljši način za preprečevanje, da pogodbene stranke prevzamejo preveliko tveganje, zagotovitev seznanjenosti strank s temi tveganji.

3.2.1.2 Po mnenju EESO je vredno poudariti, da bi morala pravila in obvezujoče določbe opredeliti **načine izmenjave informacij** in določiti možne kazni za njihovo kršenje. Kljub temu EESO meni, da bi preprosto (*sic et simpliciter*) nalaganje obveznosti eni pogodbeni stranki slednjo zgolj spodbudilo, da poskusi izravnati to obveznost tako, da prenese breme na drugo stranko.

⁽³⁾ Glej prilogo II k beli knjigi, izjava o omejitvi odgovornosti na strani 5 angleške različice.

⁽⁴⁾ Glej prilogo II k beli knjigi, točka 8.

3.2.2 **Kodeksi ravnanja:** EESO meni, da bi bilo treba uvesti spodbude za upoštevanje prostovoljnega kodeksa ravnanja.

3.2.2.1 Tako bi posojiljemalci bolje razumeli tveganje, v katerega se morda spuščajo, in možnosti, ki jih imajo za pridobitev ugodnih finančnih pogojev.

3.2.2.2 Eden od možnih ukrepov je ta, da se posojiljemalcem naloži obveznost, da izpolnijo standardni vprašalnik za **samooceno njihovih srednje- do dolgoročnih sposobnosti izpolnjevanja finančnih obveznosti**.

3.2.3 **Obseg stroškov:** po mnenju EESO je ustrezno, da morajo posojilne institucije navajati skupne stroške posojila in zagotoviti razčlenitev stroškov, vključno s fiskalno spremenljivko.

3.2.4 **Svetovanje:** EESO meni, da bi bilo treba svetovalne storitve, ki so neposredno povezane s hipotekarnim kreditom, izboljšati z **neodvisnimi cenovnimi mehanizmi, pa čeprav bi bili ti opredeljeni v izračunu skupnih stroškov transakcije**.

3.2.5 Predčasno odplačilo

3.2.5.1 **Uporabnost:** v zvezi z vprašanjem predčasnega odplačila je treba razlikovati med (i) celotnim ali delnim predčasnim odplačilom hipoteke in (ii) predčasnimi prekinitvami, ki so povezane z možnostjo, da stranka pridobi ugodnejše pogoje, povezane s stroški, od drugih finančnih institucij.

— V prvem primeru EESO meni, da je treba vedno dovoliti predčasno odplačilo, vključno s predčasnim delnim odplačilom.

— V drugem primeru pa meni, da bi morala biti posojilna pogodba prenesena na drugo finančno institucijo.

3.2.5.2 **Stroški:** v zvezi z vprašanjem predčasnega odplačila EESO meni, da bi bilo treba stroške izračunati z uporabo ustreznih matematičnih obrazcev in jih v skladu z zakonom jasno navesti v pogodbenih razmerjih. **Strankam bi morali zaračunati stroške samo v primeru prostovoljnega odplačila kredita. V primeru prekinitve pogodbe bi morali biti stroški zaračunani finančni instituciji, na katero je bila pogodba prenesena.**

3.2.6 **Vežava proizvodov:** prodaja vezanih proizvodov bi morala biti veljavna le, če se dokaže dejanska uporabnost vezave. Po mnenju EESO je to vprašanje mogoče rešiti tako, da se posojilodajalcem naloži obveznost, da predložijo izračune stroškov in koristi, posojiljemalcem pa dajo na voljo razumen časovni rok, da se odločijo, ali bodo sprejeli predlog, po možnosti tudi po podpisu posojilne pogodbe.

3.2.7 **Kreditni registri:** EESO se strinja, da obstaja potreba po vseevropskem registru, dostop do njega pa bi morali urejati posebni zakoni o zasebnosti. EESO dejansko meni, da bi lahko

vzpostavitev vseevropskega kreditnega registra prispevala tudi k okrepitvi konkurence med posojilodajalci hipotekarnih kreditov po vsej Evropi. V vsakem primeru je treba čezmejni dostop do registrov vseh držav članic olajšati s poenostavitvijo postopkov obveščanja.

3.2.8 **Vrednotenje nepremičnin:** osnovna predpostavka je ta, da je vrednotenje nepremičnin bolj zapleteno od splošnega finančnega vrednotenja. Koristnost nepremičnine določa prav njen posebni značaj (predvsem to, da je nepremična), pri čemer pa tudi drugi zunanji dejavniki, povezani z njeno lokacijo, vplivajo na vrednotenje. K tem dejavnikom spadajo:

- morfologija,
- prometna povezanost,
- gostota prebivalstva itd.

Zato je povsem utopično verjeti, da je vse te dejavnike vrednotenja mogoče združiti v eno samo formulo.

3.2.8.1 **Merila za vrednotenje nepremičnin:** EESO zato poudarja zapleteno naravo vrednotenja nepremičninskega premoženja, ki izhaja iz zgoraj navedenih dejavnikov, in meni, da opredelitev posebne standardne formule ne bi bila uporabna. Boljša možnost bi bila **razviti najboljše lokalne prakse** in okrepiti obveznost, da vrednotenja izvajajo gospodarski subjekti, ki so pridobili dovoljenje od pristojnih strokovnih združenj v njihovem sektorju in ki bi prevzeli tudi odgovornost za poštenost določenega predloga.

3.2.8.2 **Vrednotenje tveganj, povezanih z nepremičninami:** EESO meni, da bi vrednotenje nepremičnin morala spremljati ocena nihanja vrednosti, da se tako pridobi natančnejša ocena jamstva, ki ga predstavlja nepremičnina. Poleg tega EESO priporoča, da se uporabijo instrumenti, ki jih že uporabljajo ponudniki na finančnem trgu in ki so večinoma že opredeljeni v okviru drugih določb EU, kot je na primer model tvegane vrednosti ⁽⁵⁾.

3.2.9 **Izvršba na nepremičnine:** če se hipotekarni kredit razdeli na kredit za nepremičnino in osebno posojilo, moramo razlikovati tudi med finančnim upravičencem do nepremičnine in porokom, ki zagotavlja uradna jamstva.

3.2.10 **Veljavna zakonodaja:** EESO meni, da bi lahko priložnosti za dobičkonosno izbiro med različnimi prednostmi, ki jih ponujajo civilnopravni in davčni zakoni posameznih držav članic EU, dale zagon sicer neuresničljivemu povezovanju trgov.

3.2.10.1 Iz tega razloga je EESO na splošno naklonjen nameri, da se zakonodaje držav članic ne spreminjajo in da se pogodbenim strankam dovoli, da izberejo pravo, ki zmanjšuje skupne stroške transakcije, kot je opredeljeno v Rimski konvenciji ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Glej direktivo o trgih finančnih instrumentov (MiFID), tj. Direktivo 2004/39/ES, sprejeto 21. aprila 2004, ki je bila objavljena v Uradnem listu in je začela veljati 30. aprila 2004.

⁽⁶⁾ Glej COM(2005) 650 konč. z dne 15. decembra 2005.

3.2.11 **Oderuške obrestne mere:** EESO ponavlja svoj že izražen pogled na to zadevo, zlasti v zvezi z izjemnimi težavami s pravilno opredelitvijo oderuških obrestnih mer z uporabo regulativnega okvira, vzpostavljenega za potrošniške kredite. Treba pa je poudariti, da je obveščena še vedno najboljša obramba pred oderuštvo. EESO zato zagovarja vzpostavitev komunikacijskih instrumentov v velikem obsegu, da se tako zagotovijo informacije o okvirih premij za tveganje, ki se uporabljajo za različne kategorije tveganja za posojilojemalce.

3.2.12 **Refinanciranje hipotekarnega kredita:** EESO meni, da je pristop bele knjige, katerega namen je razlikovati med pravili refinanciranja na podlagi subjektivne narave posrednikov (razlikovanje med bančnimi in nebančnimi institucijami), mogoče zelo lahko zaobiti.

3.2.12.1 **Nebančne in storitvene institucije:** hipotekarna posojila bi morale vedno izvajati regulirane in nadzorovane bančne institucije. Spodbujanje in podpora posrednikov (npr. svetovalcev) sta sprejemljiva, če ju zagotavljajo ustrezno usposobljene institucije, tudi če niso kreditne ustanove.

4. Predlogi EESO, ki jih je treba nadalje razviti

4.1 Nedavna kriza na trgu drugorazrednih hipotek (*subprime*) v ZDA je pokazala, da lahko nihanje cen nepremičnin v kombinaciji s slabo prakso ocenjevanja tveganja, povezanega s strankami, ki ne zmorejo odplačevati obrokov, ki so nesorazmerni z dejansko vrednostjo nepremičnine pod hipoteko, ustvari finančno krizo, ki lahko destabilizira celotni sistem. Zato bi morali ukrepi EU temeljiti tako na teh izkušnjah kakor tudi ugotovitvah, opisanih v prejšnji točki.

4.2 Zato je primerna uvedba 28. sistema za ureditev hipotekarnih kreditov, da dopolni sisteme, ki že obstajajo v državah članicah EU, kakor je predlagano v beli knjigi, pri čemer bi lahko tak sistem prispeval k povezovanju trgov hipotekarnih kreditov v EU s povečanjem izbire za pogodbene stranke, ne bi pa ustvaril pogojev za destabilizacijo finančnega sistema, ki jo je razkrila kriza na trgu drugorazrednih hipotek.

4.3 Za izbiro pri nakupih nepremičnin, zlasti stanovanjskih, je pogosto značilno, da nanjo delno vplivajo čustveni (tj. subjek-

tivni) dejavniki, ki nimajo ničesar skupnega s pravilno in razumno oceno vrednosti nepremičnine (tj. objektivnimi dejavniki). Zato učinkovitosti ukrepov, ki jih Komisija predlaga za hipotekarne kredite, ni mogoče ločiti od referenčnega okvira (tako objektivnega kot tudi subjektivnega).

4.4 Zanimivo bi bilo oblikovati predlog, ki bi ga lahko EESO nadalje analiziral in v okviru katerega bi bila sprejeta shema opredelitve hipotekarnih kreditov, ki bi razdelila posamezne posojilne transakcije v portfelj z dvema pasivnima komponentama:

- prva je s premoženjem zavarovano posojilo, katerega vrednost temelji na tržni ceni in možnih nihanjih vrednosti nepremičnine;
- druga je namensko posojilo (osebno posojilo), katerega vrednost temelji na ekonomskih/finančnih zmogljivostih in možnostih posojilojemalca.

4.5 Sprejetje sistema hipotekarnega kredita iz dveh komponent (*twin-mortgage*) bi lahko imelo številne prednosti, ki jih je treba potrditi z nadaljnjo analizo, vključno z naslednjim:

- poenostavitev ocene tveganja racionalnega vidika transakcije (s premoženjem zavarovano posojilo) v odnosu do tveganj, povezanih s plačilno sposobnostjo posojilojemalca (namensko osebno posojilo);
- možnost oblikovanja preglednih cen, ki odražajo različne stopnje tveganja, vsebovane v dveh komponentah posojilne transakcije (objektivno s premoženjem zavarovano posojilo in subjektivno osebno posojilo);
- zmanjšanje negativnih posledic za finančni sistem v primeru, da hipotek ne odplačuje preveliko število posojilojemalcev, v nasprotju s posledicami, ki jih je pred kratkim utrpel finančni trg (tj. kriza trga drugorazrednih hipotekarnih kreditov).

4.6 EESO upa, da bo Komisija čim prej zaključila ta proces in da bo pokazala več odločnosti pri ustvarjanju pogojev, pri čemer bi lahko bila ločitev institucionalnih vidikov podlaga za uvedbo 28. sistema.

V Bruslju, 9. julija 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS