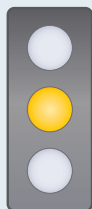


**PRZEDMIOT DYREKTYWY:** Komisja chciałaby stworzyć „sprawnie funkcjonujący rynek wewnętrzny” kredytów hipotecznych, „o wysokim poziomie ochrony konsumentów”.

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** Konsument, banki, pośrednicy kredytowi.

**ZA:**

- Paszport UE przyznawany pośrednikom kredytowym pomoże usunąć bariery w transgranicznym pośrednictwie dotyczącym kredytów hipotecznych

**PRZECIW:**

- Dyrektywa pomija kwestię usunięcia praktycznych barier istniejących na wewnętrznym rynku.
- Obowiązek odmowy udzielenia kredytu w przypadku negatywnej oceny wiarygodności kredytowej prowadzi do znaczącej niepewności prawnej.
- Proponowane przepisy dotyczące wcześniejszej spłaty mogą zwiększyć koszty kredytów o stałym oprocentowaniu.
- Uprawnienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA) w zakresie arbitrażu nie mają umocowania w rozporządzeniu o EBA.

**TREŚĆ****Tytuł**

**Wniosek** w sprawie **Dyrektywy** Parlamentu Europejskiego i Rady **w sprawie umów o kredyty związane z nieruchomością mieszkalnymi** z 31 marca 2011 r. Sygnatura **COM(2011) 142**.

**Treść**› **Tło i cele**

- Komisja chciałaby stworzyć „sprawnie funkcjonujący rynek wewnętrzny” kredytów hipotecznych, „o wysokim poziomie ochrony konsumentów”.
- Komisja piętnuje „nieodpowiedzialne udzielanie i zaciąganie kredytów”, jako jeden z czynników, które spowodowały kryzys finansowy. Dyrektywa ma wzmocnić stabilność rynków finansowych poprzez „zagwarantowanie, by rynki kredytów hipotecznych działały w odpowiedzialny sposób” oraz poprzez ustanowienie „rzetelnych ram prawnych dotyczących pośrednictwa kredytowego”.
- W swoim wniosku Komisja odnosi się do Dyrektywy w sprawie Kredytu Konsumentckiego (2008/48/EC), kredyty hipoteczne były wyłączone z jej zakresu.

› **Zakres**

- Dyrektywa dotyczy wszystkich kredytów dla osób prywatnych udzielanych na zasadach komercyjnych oraz tych, w przypadku których świadczona jest usługa pośrednictwa, które: (art. 2 (1) z połączeniem z art. 1):
  - są zabezpieczone hipoteką, innym porównywalnym zabezpieczeniem lub prawem związanym z nieruchomością mieszkalną;
  - służą pozyskaniu lub utrzymaniu prawa własności dotyczącego działki lub budynku mieszkalnego; lub
  - służą remontowi nieruchomości mieszkalnej i nie wchodzi w zakres Dyrektywy o Kredycie Konsumentckim.

› **Wymagania wobec kredytodawców oraz pośredników kredytowych**

- Kredytodawcy oraz pośrednicy kredytowi muszą działać „rzetelnie, uczciwie i profesjonalnie, w zgodzie z najlepszym interesem” konsumentów. Systemy wynagradzania nie mogą utrudniać wykonywania podjętych zobowiązań (art. 5 (1), (2)).
- Kredytodawcy oraz pośrednicy kredytowi muszą posiadać „odpowiedni poziom wiedzy i kompetencji”, stosowny do podejmowanych przez siebie działań. „Podstawowe” prawo do dokładnego zdefiniowania poziomu tej wiedzy i kompetencji mają Państwa Członkowskie (art. 6 (1) lit. a, (2)).

› **Szczegółne wymagania wobec pośredników kredytowych**

- Pośrednicy kredytowi muszą ubiegać się o zezwolenie na działalność, wydawane przez kompetentne władze w Kraju Członkowskim ich siedziby (art. 19 (1)).
- By uzyskać zezwolenie, pośrednicy muszą „co najmniej” (art. 21 ust. 1):
  - posiadać polisę ubezpieczeniową lub inne porównywalne gwarancje ochrony przed odpowiedzialnością, a także „dobrą reputację”; wnioski o rejestrację złożone przez pośredników karanych za przestępstwa będą odrzucane.
- Wszystkie krajowe organy nadzoru będą monitorować pośredników kredytowych, którym wydały zezwolenia, oraz prowadzić publicznie dostępny wykaz wszystkich pośredników z zezwoleniami (art. 19 (4) z połączeniem z art. 20).
- Zezwolenie udzielone na poziomie krajowym będzie honorowane przez wszystkie Państwa Członkowskie UE („Paszport UE”, art. 19).
- Pośrednicy kredytowi, oferujący produkty tylko jednego lub kilku kredytodawców – tzw. powiązani pośrednicy kredytowi – muszą o tym fakcie informować konsumentów. Na żądanie klienta pośrednicy mają obowiązek ujawnić nazwy kredytodawców (art. 10 (1) lit. c).
- Niezależni pośrednicy kredytowi, niepowiązani z jednym lub kilkoma kredytodawcami, muszą informować konsumentów o wszelkich istniejących regulacjach dotyczących prowizji. Na żądanie klientów muszą też ujawnić ich wysokość. Dodatkowo mają obowiązek powiadamiania konsumentów o przysługującym im prawie żądania ujawnienia wspomnianych informacji (art. 10 (1) lit. h oraz (2)).

Analiza z dnia 16 maja 2011 r.

#### › Informacje przed zawarciem umowy

- Kredytodawcy i pośrednicy kredytowi są zobowiązani do przygotowania „ogólnych informacji na temat umów kredytowych”, stale dostępnych dla klientów. Muszą one zawierać w szczególności: szczegóły dotyczące rodzaju kredytu i okresu, na jaki jest udzielony, opis różnic między produktami o stałym i zmiennym oprocentowaniu oraz informacje o warunkach wcześniejszej spłaty (art. 9 ust. 1).
- Konsumentom są zobowiązani do przedstawienia kredytodawcom „prawdziwych informacji” dotyczących swojej „sytuacji finansowej oraz osobistej”, pomocnych przy ocenie ich wniosku kredytowego (art. 15).
- Kredytodawcy oraz pośrednicy kredytowi muszą przedstawić klientom „zindywidualizowane informacje” w formie Europejskiego Znormalizowanego Arkusza Informacyjnego (ESIS). Musi być on dołączony do przedstawianej konsumentom „wiążącej oferty”. Przepisy te mają ułatwić klientom porównanie różnych propozycji (art. 9 (2), załącznik II oraz art. 14 (4)).

#### › Wymogi dotyczące reklamowania oraz rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania

- Każda reklama umowy kredytowej musi zawierać serię standardowych informacji, przedstawionych „w postaci reprezentatywnego przykładu”, w szczególności dotyczących rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania, całkowitej wielkości oraz okresu, na jaki został udzielony kredyt, liczby rat, ogólnej kwoty do spłaty oraz tego, czy oprocentowanie jest stałe czy zmienne (art. 8 (2)).
- Rzeczywista roczna stopa oprocentowania ustalana jest zgodnie z ujednoczonym wzorem matematycznym. Podstawą dla tych obliczeń jest ogólna kwota do spłaty przez konsumenta (art. 12 (1), załącznik I).

#### › Ocena wiarygodności kredytowej – obowiązek odmowy udzielenia kredytu

- Przed zawarciem umowy kredytowej kredytodawca musi przeprowadzić „gruntowną ocenę” wiarygodności kredytowej klienta, opartą na „odpowiednich procedurach”. (art. 14, ust. 1).
- W trakcie oceny kredytodawcy biorą pod uwagę informacje dotyczące dochodów konsumentów, ich oszczędności, długów i innych zobowiązań finansowych oraz dane uzyskane „z właściwych źródeł wewnętrznych lub zewnętrznych”. (art. 14 (1)).
- Opierając się „na aktualnych w danym momencie informacjach oraz na rozsądnych założeniach” dotyczących sytuacji konsumenta, kredytodawcy muszą wyłączyć z oferty produkty nieodpowiednie dla danych konsumentów (art. 14 (4)).
- Klienci muszą przedstawić kredytodawcom „kompletne i właściwe informacje” dotyczące ich sytuacji finansowej i osobistej (art. 15). Gdy konsumenci „świadomie dostarczają informacje niekompletne lub nieprawdziwe”, mogą podlegać sankcjom (art. 24 (1) podparagraf 2).
- W celu oceny wiarygodności kredytowej klienta, wszyscy kredytodawcy muszą uzyskać równy dostęp do prywatnych baz danych nt. kredytów i publicznych rejestrów kredytowych (art. 16 (1)).
- W przypadku, gdy ocena wiarygodności kredytowej klienta da wynik negatywny, kredyt nie może zostać udzielony (art. 14 (2) lit. a).

#### › Wcześniejsza spłata

- Klienci mają „wynikające z ustawy lub umowy” prawo do wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z umowy kredytowej przed terminem jej wygaśnięcia. Koszty kredytu wynikające z pozostałego okresu umowy muszą być wówczas zredukowane (art. 18 (1)).
- Państwa Członkowskie mogą uzależnić prawo spłaty od spełnienia konkretnych warunków (art. 18 (2)). Ograniczenia mogą polegać na:
  - wprowadzeniu ograniczeń czasowych w korzystaniu z tego prawa,
  - wprowadzeniu rozróżnienia między kredytami o stałej i zmiennej stopie procentowej; w przypadku kredytów o stałej stopie procentowej prawo do spłaty może być ograniczone tylko do sytuacji zaistnienia „szczególnego interesu”;
  - zapewnieniu „uczciwej i obiektywnie uzasadnionej” rekompensaty kosztów kredytodawcy w przypadku wcześniejszej spłaty.

Przyjęte na poziomie krajowym rozwiązania nie mogą jednak sprawić, by korzystanie z prawa wcześniejszej spłaty było „nadmiernie utrudnione” lub „uciążliwe dla konsumenta” (art. 18 (2) podparagraf 2).

#### › Delegowane akty prawne Komisji

- Zgodnie z art. 290 TFEU Komisja chce zostać uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych, dotyczących w szczególności:
  - wymagań w zakresie wiedzy i kompetencji kredytodawców i pośredników kredytowych (art. 6 (4)),
  - obliczania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania (art. 12 (5)).
  - kryteriów oceny wiarygodności kredytowej (art. 14 (5)) oraz
  - informacji ujawnianych przez pośredników kredytowych, w tym dotyczących prowizji (art. 10 (3)); Komisja wzywa również o przekazanie jej nieokreślonych „uprawnień” umożliwiających ujednoczenie formy i zasad prezentowania wspomnianych informacji (art. 10 (4)).

#### › Uprawnienia Europejskiego Nadzoru Bankowego (EBA)

- EBA uprawniony jest do rozstrzygania w prawnie wiążący sposób następujących sytuacji pomiędzy krajowymi organami nadzoru:
  - gdy organ nadzoru odmawia współpracy z innym w zakresie nadzoru nad pośrednikiem kredytowym (art. 22 (3) podparagraf 3).
  - gdy pośrednik kredytowy narusza obowiązki zapisane w Dyrektywie pomimo zastrzeżeń ze strony organu nadzoru. EBA może wówczas kontynuować działania podjęte przez kompetentne władze w rodzimym Państwie Członkowskim (art. 22 (4) b).
- EBA może, poprzez wprowadzenie standardów technicznych (art. 21 (3) podparagraf 3), określić minimalną wartość finansową polisy odpowiedzialności zawodowej lub porównywalnej gwarancji.

## Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

Dotychczas nie istniały unijne przepisy dotyczące kredytów hipotecznych.

## Uwagi Komisji dotyczące zasady pomocniczości

Komisja argumentuje, że jedynie wspólne działania na poziomie UE dadzą efekt w postaci skutecznego rynku wewnętrznego kredytów hipotecznych o wysokim poziomie ochrony konsumentów. Zdaniem Komisji, działania podejmowane na poziomie krajowym prowadzą do powstawania różnicowanych zasad, które powodują bariery dla funkcjonowania wewnętrznego rynku.

Analiza z dnia 16 maja 2011 r.

## Tło polityczne

W 2005 r. Komisja opublikowała Zieloną Księgę w sprawie kredytów hipotecznych w UE [COM(2005) 327]; następnie w 2007 r. opublikowano Białą Księgę nt. łączenia kredytów hipotecznych w UE [COM(2007) 807]. W 2009 r. Komisja przeprowadziła konsultacje w sprawie „odpowiedzialnego udzielania i zaciągania kredytów”.

## Procedura prawna

31 marca 2011 r.	Przyjęcie przez Komisję
termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

## Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego (komisarz Michel Barnier)
Komisje Parlamentu Europejskiego	Komisja ds. Gospodarczych i Finansowych (decydująca), sprawozdawca: Antolin Sánchez Presedo (Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów, Hiszpania)
Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej	Kwalifikowana większość (aprobata większości Państw Członkowskich i co najmniej 255 z 345 głosów).

## Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 114 TFEU (Rynek Wewnętrzny, d. art. 95 TEC).
Forma kompetencji prawnych	Kompetencje współdzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna	art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna, dawny art. 251 TEC).

## OCENA

### Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Wewnętrzny unijny rynek kredytów hipotecznych jest słabo rozwinięty. Ten stan rzeczy to nie tylko efekt niemożliwych do pokonania barier językowych, ale także braku zaufania konsumentów do zagranicznych kredytodawców oraz praktycznych przeszkód w transgranicznym kredytowaniu. Omawiana **dyrektywa nie wzmocni jednak znacząco tego rynku, ponieważ** – inaczej niż w zapowiadano w Białej Księdze w 2007 r. - Komisja zbyt jednostronnie skupiła się na ochronie konsumentów i **zaniedbała likwidację barier**.

Barьеры te istnieją w formie różniących się standardów wyceny nieruchomości, ograniczeń w korzystaniu z zagranicznych kredytów i wykorzystywaniu nieruchomości dla zabezpieczania obligacji związanych z nieruchomościami, a także w postaci praktycznych przeszkód przy transferowaniu hipotek, ograniczeń w dostępie do zagranicznych rejestrów i różnic związanych z zasadami zajmowania mienia osób zadłużonych.

Z jednej strony ujednoczenie sposobu obliczania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania, wprowadzenie obowiązków informacyjnych przed podpisaniem umowy oraz ustalenie zasad dotyczących reklamowania produktów przyczynią się do tego, że konsumenci będą mogli łatwiej porównywać oferty kredytowe i podejmować racjonalne decyzje dotyczące optymalnego produktu. Z drugiej strony - wątpliwe jest, by rozwiązania te spowodowały rzeczywisty wzrost popytu na zagraniczne kredyty hipoteczne, skoro wciąż istnieć będą wspomniane wcześniej bariery językowe.

**Unijny paszport dla pośredników kredytowych** ułatwi ich działalność w całej UE, usunie bariery dla transgranicznego popytu i podaży na rynku kredytów hipotecznych. **Konieczny staje się jednak pewien stopień harmonizacji**, na przykład dotyczącej wymagań dotyczących uzyskiwania pozwoleń przez pośredników kredytowych lub stawianym im wymogów zawodowych, tak by uniknąć zakłóceń swobody konkurencji. Pośrednictwo to przecież tylko pierwszy krok do kredytu. **To kredytodawcy decydują o zasadności udzielenia kredytu, wymogi zawodowe dotyczące pośredników kredytowych nie powinny być zbyt wysokie**. Inaczej pośrednictwo, a w konsekwencji same kredyty, staną się zbyt drogie. **Przyznanie Komisji na podstawie aktów delegowanych prawo do ustanowienia dodatkowych wymogów zawodowych wobec pośredników zajmujących się kredytami hipotecznymi trzeba więc ocenić krytycznie**.

**Ujawnianie ewentualnych prowizji** może wzmocnić zaufanie konsumentów, przez co **leży w interesie pośredników kredytowych**. Znaczenie tych prowizji jest jednak niewielkie – ich wielkość nie decyduje o tym, czy dany produkt nadaje się dla klienta.

**Zaproponowany obowiązek odmowy udzielenia kredytu w sytuacji negatywnej oceny wiarygodności kredytowej nie jest konieczny**. Po pierwsze, ocena wiarygodności leży w interesie samego banku. Możliwość mniejszej dbałości o ten element, wynikającą z opcji odsprzedaży kredytów („sekurytyzacji”), została ograniczona przez poprawkę do dyrektywy kapitałowej (2010/76/EU); zgodnie z nią sekurytyzowany musi pozostawić sobie minimum 5 proc. bazowego kredytu. Po drugie, istniejące zasady nadzoru już teraz chronią przed zbyt swobodnym przyznawaniem kredytów. Obejmują one obowiązek, by portfel kredytów miał pokrycie w kapitale własnym oraz mógł być identyfikowany i odpowiednio zarządzany ryzykiem (art. 22 i 123 dyrektywy kapitałowej). Organy nadzoru mogą więc już teraz ograniczyć nadmierne rozdawnictwo kredytów.

Co więcej, **proponowany obowiązek odmowy udzielenia kredytu prowadzi do znacznej niepewności prawnej**. Dyrektywa nie zawiera żadnych dokładnych wytycznych dotyczących sposobu oceny wiarygodności kredytowej, choć to kwestia o decydującym znaczeniu przy odmowie udzielenia pożyczki. Dlatego też pomysł precyzowania przez Komisję sposobu tej oceny w formie aktów delegowanych jest zupełnie niezrozumiały. Otwarte pozostaje pytanie, czy banki będą obciążane odpowiedzialnością dla konsekwencji „błędnej” oceny wiarygodności.

Analiza z dnia 16 maja 2011 r.

#### Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Wcześniejsze wygaśnięcie i spłata kredytu to opcje korzystne dla konsumentów. Mogą one jednak również prowadzić do wzrostu kosztów, ponieważ kredytodawcy nie mogą zwykle wygasić przed czasem swoich umów refinansowych. Kredytodawcy i klienci powinni więc mieć prawo, by przy zawieraniu umowy samodzielnie określić, czy przywilej wcześniejszego wygaszenia kredytu przysługuje, czy nie, oraz w jaki sposób strony podzielą się kosztami. Odgórne przepisy nie powinny w tym przypadku naruszać zasady swobody zawierania umów. **Swoboda wcześniejszego wygaszania umów kredytowych i niska wartość rekompensat mogą ułatwić tego rodzaju operacje w Niemczech i sprawić, że będą tańsze.** Jednocześnie jednak droższe dla banków będzie refinansowanie poprzez obligacje hipoteczne, a w konsekwencji – **droższe będą kredyty oparte na stałej stopie oprocentowania.**

#### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Jeśli dyrektywa wzmocni ponadgraniczną konkurencję na rynku kredytów hipotecznych, a przez to zaowocuje większą integracją wewnętrznego rynku UE, przyczyni się do przyspieszenia wzrostu.

#### Wpływ na Europę jako miejsce lokalizacji inwestycji

Nieznaczący.

### Ocena prawna

#### Kompetencje prawne

Dyrektywa słusznie oparta jest na art. 114 TFEU (rynek wewnętrzny). „Sankcje” wobec konsumentów, którzy świadomie dostarczą niekompletne informacje muszą mieć jednak charakter karny (art. 24 (1) podparagraf 2). Zgodnie z art. 83 (1) TFEU kompetencje UE w kwestiach karnych są ograniczone do przypadków szczególnie poważnych przestępstw o „ponadgranicznym” wymiarze.

#### Pomocniczość

Ujednolicone europejskie przepisy dotyczące wcześniejszej spłaty kredytów hipotecznych będą miały wpływ na koszty kredytów długoterminowych. Ponieważ preferencje dla długoterminowych kredytów o stałym oprocentowaniu są różne w poszczególnych Państwach Członkowskich, różnice w zasadach wcześniejszej spłaty powinny zostać utrzymane.

#### Proporcjonalność

Ocena w tym zakresie zależy od zawartości aktów delegowanych Komisji, w szczególności dotyczących wymogów zawodowych dla pośredników kredytowych oraz metod oceny wiarygodności kredytowej.

#### Zgodność z prawem UE

Apel Komisji o „uprawnienia” do wprowadzenia harmonizacji obowiązków informacyjnych dla pośredników kredytowych musi być skonkretyzowany. Powinno stać się jasne, że takie uprawnienia będą wykorzystane w formie aktów wykonawczych (art. 291). Nadzór prowadzony przez Państwa Członkowskie powinien odbywać się w ramach procedury badania (art. 2 (1) rozporządzenia UE nr 182/2011).

Proponowane przyznanie EBA uprawnień do rozstrzygania spraw, w których pośrednik narusza obowiązki wynikające z dyrektywy, nie ma umocowania w rozporządzeniu o EBA. Komisja proponuje przyznanie EBA uprawnień w zakresie arbitrażu nawet jeśli działania podejmuje już krajowy organ nadzoru. EBA może jednak rozstrzygać wyłącznie spory pomiędzy krajowymi organami nadzoru [art. 19 rozporządzenia o EBA (nr 1093/2010)]. Taki spór w przypadku opisanym w dyrektywie nie występuje.

### WNIOSKI

Dyrektywa pomija problem usunięcia praktycznych przeszkód w ponadgranicznym udzielaniu kredytów hipotecznych. Unijny paszport dla pośredników zajmujących się kredytami hipotecznymi oznacza zniesienie barier dla ponadgranicznego pośrednictwa. Wymogi zawodowe dotyczące pośredników nie powinny być zbyt wysokie. Obowiązek odmowy udzielenia kredytu w przypadku negatywnej oceny wiarygodności kredytowej może sprawić, że kredyty o stałej stopie oprocentowania staną się droższe. Uprawnienia EBA do interwencji nie mają podstaw prawnych w rozporządzeniu o EBA.

---

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)