

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 5 lipca 2011 r.

dotycząca projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi

(CON/2011/58)

(2011/C 240/04)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 18 kwietnia 2011 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii dotyczącej projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi ⁽¹⁾ (zwanej dalej „projektem dyrektywy”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że projekt dyrektywy zawiera postanowienia mające wpływ na przyczynianie się Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) do należytego wykonywania polityk w odniesieniu do stabilności systemu finansowego, zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Uwagi ogólne

EBC przyjmuje z zadowoleniem projekt dyrektywy, którego celem jest ułatwienie powstania sprawnie funkcjonującego rynku wewnętrznego o wysokim poziomie ochrony konsumentów w obszarze umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi. Z punktu perspektywy stabilności finansowej EBC popiera środki zmierzające do zapewnienia odpowiedzialnego udzielania i zaciągania kredytów oraz przywrócenia zaufania konsumentów. EBC popiera także propozycje dotyczące ram regulacyjnych oraz – tam, gdzie ma to zastosowanie – nadzorczych stosowanych do instytucji niekredytowych oferujących umowy o kredyt, do których ma zastosowanie projekt dyrektywy, oraz do pośredników kredytowych.

2. Udzielanie kredytów w walutach obcych

- 2.1. Jedną z kwestii wskazanych przez Komisję Europejską w związku z nieodpowiedzialnym udzielaniem kredytów na unijnych rynkach kredytów hipotecznych dotyczy kredytów denominowanych w walutach obcych zaciąganych przez konsumentów w tych walutach z uwagi na korzystne oprocentowanie, bez odpowiedniego rozeznania w zakresie istniejącego ryzyka walutowego ⁽²⁾.
- 2.2. W 2010 r. w raporcie o stabilności finansowej (Financial Stability Review) EBC wskazał, że niedawny kryzys finansowy uwydatnił potencjalne ryzyko systemowe związane z tym, że w niektórych państwach członkowskich w przewadze są kredyty udzielane w walutach obcych, oraz podkreślił potrzebę monitorowania sytuacji w tym zakresie i znalezienia rozwiązania zapobiegającego dalszemu wzrostowi liczby kredytów w walutach obcych ⁽³⁾. EBC zauważył, że duża liczba kredytów

⁽¹⁾ COM(2011) 142 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Zob. motyw 4 projektu dyrektywy.

⁽³⁾ Raport o stabilności finansowej, czerwiec 2010 r., s. 167.

w walutach obcych udzielana niezabezpieczonym kredytobiorcom może stanowić poważne źródło słabości niektórych państw członkowskich, ponieważ kredyty takie przekształcają bezpośrednią ekspozycję systemu bankowego na ryzyko walutowe w ryzyko kredytowe i narażają gospodarkę na poważne ryzyka makrofinansowe. Wysoki poziom zadłużenia w walutach obcych może ponadto ograniczyć pole manewru oraz skuteczność polityki pieniężnej. Biorąc pod uwagę wymienione negatywne skutki uboczne udzielania kredytów w walutach obcych, EBC zwrócił uwagę, jak ważne jest podjęcie przez decydentów działań zapobiegających nadmiernemu udzielaniu takich kredytów przez system bankowy⁽⁴⁾.

- 2.3. W tym kontekście EBC wskazał, że podjęcie działań o charakterze regulacyjnym i nadzorczym może odegrać istotną rolę w ograniczeniu ryzyka związanego z udzielaniem kredytów w walutach obcych⁽⁵⁾. Zasadniczo – w celu ograniczenia liczby kredytów udzielanych w walutach obcych – decydemtom zdecydowanie zaleca się tworzenie podmiotom gospodarczym warunków działania umożliwiających podejmowanie ostrożnych i świadomych decyzji przez kredytodawców i kredytobiorców. Wymaga to prowadzenia zdecydowanej, stabilnej polityki makroekonomicznej oraz działań zwiększających poziom wiedzy finansowej, a także odpowiednich regulacji i nadzoru finansowego⁽⁶⁾. W tym zakresie projekt dyrektywy wskazuje informacje, jakie mają być przekazywane konsumentom w przypadku udzielania kredytu w walucie innej niż krajowa waluta kredytobiorcy⁽⁷⁾. EBC jest zdania, że w przypadku kredytów udzielanych w walutach obcych przekazywane informacje powinny również obejmować wyjaśnienie potencjalnego ryzyka dla konsumenta⁽⁸⁾.

3. Dostęp do baz danych i publicznych rejestrów kredytowych

- 3.1. Zgodnie z projektem dyrektywy każde państwo członkowskie powinno zapewniać wszystkim kredytodawcom⁽⁹⁾ niedyskryminujący dostęp do baz danych wykorzystywanych w tym państwie członkowskim na potrzeby przeprowadzania oceny zdolności kredytowej konsumentów i na potrzeby monitorowania przestrzegania przez konsumentów zobowiązań kredytowych w całym okresie obowiązywania umowy o kredyt. Ponadto zgodnie z projektem dyrektywy Komisji należy przyznać uprawnienie do określenia jednolitych kryteriów rejestracji kredytów oraz warunków przetwarzania danych stosowanych przy rejestracji, w tym wartości progowych i uzgodnionych definicji najważniejszych pojęć wykorzystywanych w takich bazach⁽¹⁰⁾.
- 3.2. W tym zakresie (pomijając jedną techniczną uwagę legislacyjną – zob. zmianę nr 1) EBC pragnie poczynić następujące uwagi dotyczące przekazania uprawnień Komisji.
- 3.2.1. Po pierwsze, bazy danych, do których odnosi się projekt dyrektywy, obejmują bazy danych prowadzone przez prywatne biura informacji kredytowej lub agencje informacji kredytowej oraz publiczne rejestry kredytowe, które – w odpowiednich państwach członkowskich – służą do oceny zdolności kredytowej konsumentów i monitorowania przestrzegania przez nich zobowiązań kredytowych w całym okresie obowiązywania umowy o kredyt. W niektórych państwach członkowskich centralne rejestry kredytowe są prowadzone przez krajowe banki centralne (KBC); niektóre z tych rejestrów służą wspomnianym powyżej celom. EBC, który stymuluje działania w tym obszarze⁽¹¹⁾, wspiera współpracę, wymianę informacji oraz harmonizację definicji i pojęć pomiędzy centralnymi rejestrami kredytowymi w wymiarze transgranicznym⁽¹²⁾. Powracające zawirowania w sektorze bankowym i finansowym uwydatniają rolę, jaką centralne rejestry kredytowe odgrywają we wspieraniu skutecznego monitorowania ryzyka kredytowego i zarządzania tym ryzykiem przez instytucje kredytowe poprzez udostępnianie tym instytucjom informacji dotyczących zadłużenia kredytobiorców. Centralne rejestry kredytowe wspomagają sprawowanie nadzoru ostrożnościowego, wykonywanie

⁽⁴⁾ Zob. opinię EBC CON/2010/62 z dnia 4 sierpnia 2010 r. w sprawie nowelizacji niektórych ustaw w celu ograniczenia nierównowagi w systemie finansowym, pkt 3.1.2. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem <http://www.ecb.europa.eu>

⁽⁵⁾ Porównaj: przypis 3.

⁽⁶⁾ Opinia EBC CON/2010/62 z dnia 4 sierpnia 2010 r. w sprawie nowelizacji niektórych ustaw w celu ograniczenia nierównowagi w systemie finansowym, pkt 3.1.2.

⁽⁷⁾ Na przykład wzór stosowany do obliczania spreadów walutowych oraz częstotliwości ich zmiany oraz przykłady liczbowe pokazujące, w jaki sposób zmiana kursu danej waluty może wpływać na wysokość raty kredytu (zob. załącznik II do projektu dyrektywy „Europejski znormalizowany arkusz informacyjny”, w szczególności część B, pozycja 2 pkt 2 i pozycja 5).

⁽⁸⁾ Zob. art. 9 ust. 1 lit. f) projektu dyrektywy.

⁽⁹⁾ W kontekście projektu dyrektywy pojęcie to obejmuje zarówno instytucje kredytowe jak i niekredytowe oferujące umowy o kredyt związane z nieruchomościami mieszkalnymi.

⁽¹⁰⁾ Artykuł 16 ust. 2 projektu dyrektywy.

⁽¹¹⁾ Zob. porozumienie w sprawie wymiany informacji pomiędzy krajowymi centralnymi rejestrami kredytowymi na potrzeby przekazywania informacji instytucjom sprawozdawczym (Memorandum of Understanding on the Exchange of Information among national central credit registers for the purpose of passing it on to reporting institutions) (zwane dalej „porozumieniem w sprawie wymiany informacji”), kwiecień 2010 r., s. 1–18.

⁽¹²⁾ Zob. opinię EBC CON/2001/12 z dnia 31 maja 2001 r. wydaną na wniosek hiszpańskiego ministerstwa gospodarki w sprawie projektu ustawy wprowadzającej zmiany w ustawach regulujących hiszpański rynek finansowy.

przez banki centralne zadania polegającego na przyczynianiu się do stabilności systemu finansowego oraz wykonywanie funkcji statystycznych. Tworzenie transgranicznych synergii pomiędzy centralnymi rejestrami kredytowymi powinno także przyczynić się do zapewnienia odpowiedniego dostępu do tych rejestrów kredytodawcom.

- 3.2.2. Po drugie, EBC wspiera proponowane podejście zgodnie z którym Komisji zostaną przekazane uprawnienia do zdefiniowania jednolitych kryteriów rejestracji kredytów oraz warunków przetwarzania danych stosowanych do baz danych w celu zwiększenia harmonizacji zasad w tym obszarze. Zapewnienie harmonizacji formatu danych i dostępu do nich w wymiarze transgranicznym wymagałoby określenia podstawowego zestawu atrybutów, wspólnych identyfikatorów oraz wspólnej definicji powiązanych pojęć i treści w odniesieniu do warunków przetwarzania danych oraz kryteriów ich rejestracji. Ponadto należy uwzględnić kwestie poufności i ochrony danych oraz aspekty dotyczące wzajemnej zgodności operacyjnej krajowych baz danych. EBC rozumie również, że jednolite kryteria rejestracji kredytów należy rozumieć jako standardy minimalne umożliwiające prywatnym biurom informacji kredytowej, agencjom informacji kredytowej oraz publicznym rejestrom kredytowym zbieranie, tam, gdzie jest to uzasadnione, dodatkowych informacji o tych kredytach, zgodnie z celami działalności i modelami biznesowymi tych instytucji.
- 3.2.3. Po trzecie, mając na uwadze kompetencje i wiedzę techniczną posiadane w tym zakresie przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), EBC oraz krajowe banki centralne należące do ESBC prowadzące wspomniane bazy danych, EBC zaleca ścisłą współpracę z tym instytucjami. Z uwagi na wymóg spójności i kompletności EBC zaleca również przekazanie Komisji odpowiednich uprawnień w odniesieniu do baz danych, o których mowa w art. 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG⁽¹³⁾ w odniesieniu do konsumenckich umów kredytowych. Jeżeli prawodawca zdecyduje się nie przekazywać Komisji tych uprawnień, EBC zaleca rozwinięcie podjętych już działań⁽¹⁴⁾ oraz zbadanie możliwości dalszej harmonizacji zasad i praktyk na poziomie Unii, w tym z uwzględnieniem zaleceń forów międzynarodowych, np. w odniesieniu do skutecznego nadzoru nad systemami sprawozdawczości kredytowej⁽¹⁵⁾.

4. Pozostałe uwagi techniczne

W przeciwieństwie do dyrektywy 2008/48/WE⁽¹⁶⁾ czy projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów⁽¹⁷⁾ projekt dyrektywy nie uwzględnia zharmonizowanego w Unii prawa do odstąpienia od umowy przez konsumenta. Biorąc pod uwagę doniosłość zobowiązań finansowych zaciąganych przez konsumentów na podstawie umów kredytowych, których przedmiotem są nieruchomości mieszkalne, a także mając na względzie przyczynienie się do stabilności finansowej i odpowiedzialnego udzielania i zaciągania kredytów, EBC zaleca rozważenie już w ramach obecnego procesu legislacyjnego konieczności zawarcia w projekcie dyrektywy postanowień dotyczących prawa do odstąpienia od umowy⁽¹⁸⁾.

Proponowane przez EBC zmiany w projekcie dyrektywy wraz z ich uzasadnieniem zamieszczono w załączniku.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 5 lipca 2011 r.

Jean-Claude TRICHET
Prezes EBC

⁽¹³⁾ Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66.

⁽¹⁴⁾ Zob. sprawozdanie grupy ekspertów ds. historii kredytowych (Report of the Expert Group on Credit Histories), Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, maj 2009 r., dostępne na stronie internetowej Komisji pod adresem <http://ec.europa.eu>

⁽¹⁵⁾ Zob. np. raport Banku Światowego dotyczący sprawozdawczości kredytowej z marca 2011 r. dostępny na stronie internetowej Banku Światowego pod adresem <http://siteresources.worldbank.org> (s. 8, 25 i 53–59) oraz sprawozdanie Rady Stabilności Finansowej (FSB) z wzajemnej weryfikacji zatytułowane „Thematic Review on Mortgage Underwriting and Origination Practices” z dnia 17 marca 2011 r., dostępne na stronie internetowej FSB pod adresem <http://www.financialstabilityboard.org>

⁽¹⁶⁾ Artykuł 14 dyrektywy 2008/48/WE.

⁽¹⁷⁾ COM(2008) 614 wersja ostateczna. Wynik pierwszego czytania w Parlamencie Europejskim jest dostępny na stronie internetowej Rady pod adresem <http://register.consilium.europa.eu>

⁽¹⁸⁾ Komisja sugeruje rozważenie konieczności wprowadzenia praw i obowiązków dotyczących okresu po zawarciu umowy kredytowej przy okazji przeglądu przyszłej dyrektywy (zob. art. 31 lit. f) projektu dyrektywy).

ZAŁĄCZNIK

Propozycje zmian

Tekst proponowany przez Komisję	Zmiany proponowane przez EBC (1)
---------------------------------	----------------------------------

Zmiana nr 1

Artykuł 16 ust. 1 i 2

<p>„1. Każde państwo członkowskie zapewnia wszystkim kredytodawcom niedyskryminujący dostęp do baz danych wykorzystywanych w danym państwie członkowskim na potrzeby przeprowadzania oceny zdolności kredytowej konsumentów i na potrzeby monitorowania przestrzegania przez konsumentów zobowiązań kredytowych w całym okresie obowiązywania umowy o kredyt. Takie bazy danych obejmują bazy danych prowadzone przez prywatne biura informacji kredytowej lub agencje informacji kredytowej oraz publiczne rejestry kredytów.</p> <p>2. Komisji przyznaje się uprawnienia, zgodnie z art. 26 i z zastrzeżeniem warunków zawartych w art. 27 i 28, do określenia jednolitych kryteriów rejestracji kredytów i warunków przetwarzania danych w odniesieniu do baz danych, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu.</p> <p>W szczególności takie akty delegowane określają wartości progowe stosowane przy rejestracji w takich bazach danych oraz uzgodnione definicje najważniejszych pojęć wykorzystywanych w takich bazach danych.”</p>	<p>„1. Każde państwo członkowskie zapewnia wszystkim kredytodawcom z innych państw członkowskich niedyskryminujący dostęp do baz danych wykorzystywanych w tym danym państwie członkowskim na potrzeby przeprowadzania oceny zdolności kredytowej konsumentów i na potrzeby monitorowania przestrzegania przez konsumentów zobowiązań kredytowych w całym okresie obowiązywania umowy o kredyt. Takie bazy danych obejmują bazy danych prowadzone przez prywatne biura informacji kredytowej lub agencje informacji kredytowej oraz publiczne rejestry kredytów prowadzone przez banki centralne lub inne organy władzy publicznej.</p> <p>2. Komisji przyznaje się uprawnienia, zgodnie z art. 26 i z zastrzeżeniem warunków zawartych w art. 27 i 28, do określenia, po zasięgnięciu opinii EBA, EBC oraz krajowych banków centralnych należących do Europejskiego Systemu Banków Centralnych prowadzących bazy danych, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, jednolitych kryteriów rejestracji kredytów i warunków przetwarzania danych w odniesieniu do takich baz danych, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu.</p> <p>W szczególności takie akty delegowane określają wartości progowe stosowane przy rejestracji w takich bazach danych oraz uzgodnione definicje najważniejszych pojęć wykorzystywanych w takich bazach danych.”</p>
--	---

Uzasadnienie

Zgodnie z dyrektywą 2008/48/WE EBC sugeruje zawarcie w projekcie dyrektywy odniesienia do „kredytodawców z innych państw członkowskich”. Ponadto celem proponowanych zmian w drugim ustępie art. 16 jest wskazanie, że: a) szereg publicznych rejestrów kredytowych jest prowadzonych przez banki centralne lub inne organy władzy publicznej; oraz b) wiedza techniczna EBA, EBC i właściwych KBC należących do ESBC byłaby przydatna Komisji do przygotowania projektów aktów delegowanych w tym obszarze.

Zmiana nr 2

Artykuł 9 ust. 1 lit. f)

<p>„f) wskazanie waluty lub walut, w których kredyty są dostępne, w tym wyjaśnienie konsekwencji dla konsumenta wynikających z zaciągnięcia kredytu denominowanego w walucie obcej;”</p>	<p>„f) wskazanie waluty lub walut, w których kredyty są dostępne, w tym wyjaśnienie konsekwencji i potencjalnych ryzyk dla konsumenta wynikających z zaciągnięcia kredytu denominowanego w walucie obcej;”</p>
--	---

Uzasadnienie

Ogólne informacje o umowach kredytowych powinny również obejmować informacje dotyczące potencjalnych ryzyk związanych z faktem, że kredyt jest denominowany w walucie obcej – np. następstw zmian kursu walutowego.

Zmiana nr 3

Artykuł 10 ust. 1 lit. c)

<p>„c) jeśli działa jako powiązany pośrednik kredytowy, powinien ujawnić ten fakt i na wniosek konsumenta podać nazwy kredytodawców, w imieniu których działa;”</p>	<p>„c) jeśli działa jako powiązany pośrednik kredytowy, powinien ujawnić ten fakt i na wniosek konsumenta podać nazwy kredytodawców, w imieniu których działa;”</p>
---	--

Uzasadnienie

Z uwagi na postulat przejrzystości informacje te powinny być przekazywane konsumentom w każdych okolicznościach.

Tekst proponowany przez Komisję	Zmiany proponowane przez EBC ⁽¹⁾
---------------------------------	---

Zmiana nr 4

Artykuł 13 ust. 1

<p>„1. Państwa członkowskie dopilnowują, by kredytodawca przekazywał konsumentowi, w formie papierowej lub na innym trwałym nośniku, informacje o zmianie stopy oprocentowania kredytu, zanim zmiana ta wejdzie w życie. Informacje te obejmują kwotę spłat obowiązującą po wejściu w życie nowej stopy oprocentowania kredytu oraz, w przypadku gdy zmienia się liczba lub częstotliwość spłat, szczegółowe informacje na ten temat.”</p>	<p>„1. Państwa członkowskie dopilnowują, by kredytodawca przekazywał konsumentowi, w formie papierowej lub na innym trwałym nośniku, zasadniczo co najmniej raz w miesiącu, informacje o zmianie stopy oprocentowania kredytu, zanim zmiana ta wejdzie w życie. Informacje te obejmują kwotę spłat obowiązującą po wejściu w życie nowej stopy oprocentowania kredytu oraz, w przypadku gdy zmienia się liczba lub częstotliwość spłat, szczegółowe informacje na ten temat.”</p>
--	--

Uzasadnienie

Jest ważne, aby konsumenci otrzymywali informacje o zmianach oprocentowania kredytu z należyтым wyprzedzeniem.

Zmiana nr 5

Załącznik II, część B, sekcja 6 pkt 4

<p>„(...) Kredytodawca musi również umieścić: 1) w stosownych przypadkach odnośne górne i dolne pułapy; 2) przykład tego, jak zmieniłaby się wysokość raty w przypadku wzrostu lub spadku stopy oprocentowania o 1 % lub o wyższą liczbę punktów procentowych, jeśli jest to bardziej realistyczne pod względem typowych zmian stopy oprocentowania oraz 3) jeśli ustalony jest górny pułap, wysokość raty w najbardziej niekorzystnym przypadku.”</p>	<p>„(...) Kredytodawca musi również umieścić: 1) w stosownych przypadkach odnośne górne i dolne pułapy; 2) przykład tego, jak zmieniłaby się wysokość raty w przypadku wzrostu lub spadku stopy oprocentowania o 2 punkty procentowe lub więcej 1 % lub o wyższą liczbę punktów procentowych, jeśli jest to bardziej realistyczne pod względem typowych zmian stopy oprocentowania oraz 3) jeśli ustalony jest górny pułap, wysokość raty w najbardziej niekorzystnym przypadku.”</p>
--	---

Uzasadnienie

Umowa kredytowa, której przedmiotem jest nieruchomości mieszkalna, może obowiązywać przez kilka dekad. Dlatego też jest bardzo prawdopodobne, że w tym okresie oprocentowanie wzrośnie bardziej niż o 1 punkt procentowy. Jeżeli umowę kredytową zawarto w okresie, w którym obowiązywało niskie oprocentowanie, wzrost taki jest niemal pewny. Kredytobiorcy powinni otrzymywać informacje umożliwiające im zrozumienie wpływu przyszłego wzrostu oprocentowania. Wzrost o 1 punkt procentowy jest wzrostem bardzo niewielkim w kontekście wpływu zmian oprocentowania na wysokość rat. W związku z tym lepszą ilustracją zmian wysokości rat w wyniku wzrostu oprocentowania byłby wzrost o 2 punkty procentowe.

⁽¹⁾ Pogrubienie w tekście wskazuje, w którym miejscu EBC proponuje wprowadzenie nowego tekstu. Przekreślenie w tekście oznacza, że EBC proponuje wykreślenie fragmentu tekstu.