

praktycznie żadnego wsparcia, podczas gdy inne nadal wymagają nakładów na badania i rozwój. W przypadku biomasy uwzględnić trzeba nie subwencjonowane wykorzystanie gatunków roślin użytkowych z ograniczonych upraw. Ogólny wzrost cen dotychczasowych nośników energii (przede wszystkim paliw) jest okazją do ponownej oceny potrzebnego wsparcia i jego poziomu. Szczególne znaczenie mają efekty systemu handlu emisjami w UE, który już zaowocował wzrostem cen prądu. Podjęte środki nie powinny się nakładać i ani powielać.

5.10 Choć programy wsparcia są niezbędne dla dojrzenia i wchodzenia na rynek nowych technologii, jednak nie można ich bez końca utrzymywać. Trzeba starannie rozważyć wpływ na zatrudnienie, aby nie tworzyć miejsc pracy tam, gdzie zostaną one zlikwidowane po tym, jak pomoc się skończy.

5.11 Dyrektywa UE w sprawie wspierania produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pozostawia organizację takiego wsparcia Państwom Członkowskim, co doprowadziło do niespójnej mozaiki mechanizmów wsparcia, w niektórych przypadkach zniekształcającej rynek. Skutkiem tego jest utrata synergii, a w niektórych obszarach UE brak bodźców

i impulsów rynkowych oraz niepotrzebnie wysokie koszty w innych. Większości z tych problemów można i należy unikać poprzez wspólne podejście europejskie. EKES już zajmował się tym problemem w swojej opinii w sprawie dyrektywy dotyczącej wspierania produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (patrz przypis 1). Wprawdzie na szczeblu europejskim nie ma jeszcze idealnego wspólnego rozwiązania, ale wśród Państw Członkowskich w zakresie systemów wsparcia widoczna jest tendencja do udzielania zielonych certyfikatów. Po zebraniu wspólnych doświadczeń konieczne będzie dokładniejsze zanalizowanie tych kwestii.

5.12 Po „fazie pionierskiej” bezwzględnie należy przeanalizować politykę unijną w zakresie OZE. Trzeba przy tym należycie uwzględnić rozwój światowych rynków energetycznych z wysokimi i fluktuującymi cenami, oddziaływanie działań i strategii unijnych, zwłaszcza handlu emisjami, oraz cele strategii lizbońskiej. Nacisk powinno się położyć na zapewnienie stałego, długoterminowego rozwoju, tak aby UE skoncentrowała się na badaniach, rozwoju i postępie technologicznym.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zielona księga: kredyt hipoteczny w UE”

COM(2005) 327 końcowy

(2006/C 65/21)

Dnia 19 lipca 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zielona księga: kredyt hipoteczny w UE”

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 11 listopada 2005 r. Sprawozdawcą był **Umberto BURANI**.

Na 422. sesji plenarnej (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2005 r. ) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 97 głosami za, przy 1 głosie wstrzymującym się, następującą opinię:

### 1. Synteza przyjętego stanowiska

1.1 Zielona księga nt. hipotecznych kredytów mieszkaniowych w UE wpisuje się w ramy polityki integracji usług finansowych na szczeblu europejskim. Omawiana zielona księga jest obecnie rozpatrywana przez zainteresowane sektory.

1.2 Komitet, popierając cele proponowane przez Komisję, uważa, że pełna integracja będzie trudna do osiągnięcia w krótkim okresie czasu. Należy pamiętać, że rynki kredytów

hipotecznych w UE różnią się w dużym stopniu między sobą i każdy z nich posiada własne cechy.

1.3 W zielonej księdze Komisja stawia szereg pytań, na które Komitet stara się odpowiedzieć. Pierwsza seria pytań dotyczy ochrony konsumentów. W tej kwestii EKES wnioskuje, by kodeksy postępowania były sporządzane przez stowarzyszenia europejskich instytucji finansowych w konsultacji ze stowarzyszeniami konsumentów, sprawdzane przez krajowego rzecznika praw obywatelskich i zarejestrowane przez sądy lub

izby handlowe. Proponuje także obowiązek przekazywania zrozumiałych i przejrzystych informacji (w tym informacji przez zawarciem umowy), który dotyczyłby także, być może nawet bardziej rygorystycznie, pośredników kredytowych. W kwestii przedterminowej spłaty, EKES uważa, że kalkulacja powinna opierać się na matematyce finansowej, uwzględniającej również faktyczny ciężar ponoszony przez kredytodawcę. W odniesieniu do pytania, czy powinien istnieć europejski standard obejmujący zarówno metodę kalkulacji jak i składniki kosztów, EKES utrzymuje, że najniższy wspólny mianownik powinien obejmować koszt przygotowania dokumentacji kredytowej, koszt ustanowienia hipoteki, możliwe do ustalenia w oczywisty sposób koszty administracyjne oraz koszty ubezpieczenia. Jednakże wskazuje, że propozycja ujednoczenia umów o kredyt hipoteczny nie może być przeszkodą dla oferowania nowych produktów, gdyż oznaczałoby to hamulec dla innowacji. EKES popiera stworzenie struktur mediacyjnych, ale nie struktur arbitrażu, gdyż te ostatnie nie wchodzą w zakres ochrony konsumentów.

1.4 Druga seria pytań dotyczy kwestii prawnych. EKES ogranicza się tutaj do kilku uwag. Po pierwsze wskazuje, że zasada dotycząca jurysdykcji kraju zamieszkania konsumenta znacznie ogranicza ofertę kredytową, ponadto wskazuje na potrzebę ustalenia w jasny sposób języka używanego w umowie, kontaktach i dla celów korespondencji.

1.5 Trzecia grupa pytań dotyczy zabezpieczenia hipotecznego. EKES wyraża pogląd, że Komisja powinna dalej promować współpracę między właścicielami nieruchomości a kontrolerami rejestrów gruntów (także sporządzając sprawozdanie roczne z osiągniętych rezultatów). Ogólnie EKES uważa, że koncepcja „eurohipoteki” zasługuje na dalsze rozwinięcie.

1.6 Ostatnie pytanie dotyczy finansowania kredytów hipotecznych. W tej kwestii EKES zgadza się z koncepcją ogólnoeuropejskiego systemu finansowania zaproponowanego przez Komisję, jednak myśli, że taki cel można osiągnąć tylko w dłuższej perspektywie i zamierza sprecyzować swoje stanowisko w tej sprawie w późniejszym czasie.

## 2. Uzasadnienie

2.1 W ramach swojej polityki integracji usług finansowych, Komisja podejmuje kwestię hipotecznych kredytów mieszkaniowych w UE, proponując przejście do konkretnych działań regulacyjnych w przypadku, gdy bieżące analizy i kontakty wskażą, że takie działania doprowadziłyby do stworzenia zintegrowanego rynku o zwiększonej „wydajności i konkurencyjności dla dobra ogółu”. Omawiana tutaj zielona księga została opracowana w oparciu o analizę („Integracja rynków kredytów hipotecznych”) przygotowaną dla Komisji przez zespół *Forum Group on Mortgage Credit* (FGMC), choć niekoniecznie we wszystkich punktach trzyma się ściśle jej treści.

2.2 Oczekuje się, że uwagi zainteresowanych sektorów dotyczące zielonej księgi zostaną przesłane do końca listopada 2005 r., po czym w grudniu zaplanowane jest zorganizowanie przesłuchania. Komisja oceni wtedy jakie działania, i czy w ogóle jakiegokolwiek, będą konieczne z jej strony.

## 3. Zielona księga (ZK): uwagi Komitetu

### 3.1 Ocena potrzeby podjęcia działań przez Komisję (pkt I ZK)

3.1.1 Komisja podkreśla, że rynki kredytów hipotecznych zaliczają się **do najbardziej złożonych rynków finansowych**, zarówno ze względu na liczbę zaangażowanych podmiotów jak i różnorodność form technicznych, jakie mogą przyjmować. Istnieje także *bezpośredni związek między rynkiem kredytów hipotecznych a sytuacją makroekonomiczną* w tym sensie, że jakkolwiek zmiana cykli gospodarczych i stóp procentowych wpływa na kwotę udzielonych kredytów hipotecznych i tendencję ich rozwoju. Praktycznie rzecz biorąc, na wzrost wielkości kredytów w Unii Europejskiej miały wpływ czynniki makroekonomiczne (obniżenie stóp procentowych i szybki wzrost cen nieruchomości w wielu krajach), jak również czynniki strukturalne (rosnąca liberalizacja i integracja rynków finansowych).

3.1.2 Niezależnie od tych wspólnych tendencji, **ryniki kredytów hipotecznych w UE nadal są głęboko zróżnicowane**: każdy z tych rynków charakteryzuje swoje dla nich cechy pod względem produktów, profilu kredytodawców, struktur dystrybucyjnych, okresów kredytowania, podatków od nieruchomości i mechanizmów refinansowania. Rozbieżności te są wynikiem różnych podejść przyjętych przez Państwa Członkowskie w zakresie regulacji prawnych, jak również czynników historycznych, gospodarczych i społecznych. Czynniki te posiadają czasami cechy, których nie da się łatwo sprowadzić do wspólnego mianownika. Sytuacja ta jeszcze bardziej się komplikuje ze względu na interwencje rządów w zakresie budownictwa mieszkaniowego, systemy podatkowe, zasady ostrożnościowe, poziom konkurencji oraz ryzyka niewypłacalności, które odbiegają od siebie w poszczególnych krajach.

3.1.3 Mając na uwadze tę sytuację, nie jest żadnym zaskoczeniem, że rynki nie są bardzo zintegrowane, niemniej konieczne jest uwzględnienie faktu, że **transgraniczna sprzedaż nieruchomości stanowi zaledwie 1% całego rynku** budownictwa mieszkaniowego. Komisja zajmuje stanowisko, zgodnie z którym teoretycznie korzyści z integracji polegałyby na obniżeniu kosztów kredytów hipotecznych, zwiększeniu gwarantowanej prawem ochrony konsumenta oraz liczby potencjalnych korzystających z takich kredytów, dzięki objęciu obsługą kredytową tych osób, które posiadają niski lub niekompletny profil kredytowy.

3.1.4 Komitet zgadza się z celami zaproponowanymi przez Komisję, jednakże uważa, że liczba i charakter różnic rysujących się pomiędzy poszczególnymi rynkami wymienionymi przez Komisję (i inne różnice, które zostaną wspomniane w tym dokumencie) pozwala zakładać, że *w krótkim okresie czasu całkowita integracja będzie trudna do osiągnięcia*. Na razie konieczne będzie podjęcie działań w tych sektorach, w których harmonizacja nie sprawia nadmiernych trudności, za każdym razem zadając sobie pytanie, czy gra jest warta świeczki, i bez kierowania się ambicją, żeby dyktować zasady, lub je zmieniać jedynie dla satysfakcji zastosowania się do nakazów programowych bądź ideologicznych.

3.1.5 Należy pamiętać o jednej rzeczy. Jak już wspomniano powyżej, transgraniczne transakcje zakupu nieruchomości stanowią zaledwie 1% rynku i dotyczą prawie wyłącznie domów wakacyjnych i nieruchomości w regionach przygranicznych. Zatem nie wydaje się prawdopodobne, aby ten niewielki segment rynku stanowił główny cel Komisji, ale raczej jest to **cel strategiczny**, o którym mowa w pkt. 3.1.3 powyżej. Innymi słowy Komisja planuje integrację jako taką celem umożliwienia każdemu obywatelowi Unii nabywanie nieruchomości w jego własnym państwie lub w innym, korzystając z usług pośrednika finansowego w jego własnym państwie, kraju, gdzie znajduje się taka nieruchomość lub w kraju trzecim.

### 3.2 Ochrona konsumentów (pkt II ZK)

3.2.1 W zakresie **informacji**, Komisja zadaje cztery pytania. W odniesieniu do pierwszego z nich, dotyczącego **kodeksów postępowania** (<sup>1</sup>), EKES zaznacza, że są one z definicji dobrowolne; problem powstaje co do ich treści, która powinna być opracowana przez związki europejskich instytucji finansowych w konsultacji ze stowarzyszeniami konsumenckimi, tak by albo bezpośrednio zawierała mechanizmy sankcji, albo była sprawdzana przez krajowego rzecznika praw obywatelskich, a same kodeksy podlegały rejestracji przez sądy lub izby handlowe. Kodeksy takie powinny być podpisane przez wszystkich stowarzyszonych w danej kategorii branżowej, a umowy i dokumenty informacyjne powinny w wyraźny sposób wskazywać, że usługodawca podpisał kodeks postępowania.

3.2.2 Drugie pytanie dotyczy **zakresu udzielanej informacji**, co jest zasadniczym elementem. Wszystkie aspekty umowy — prawne, finansowe i księgowo — muszą być przejrzyste dla konsumenta, ale nieproste jest znalezienie zadowalającego kompromisu pomiędzy przejrzystością, precyzją a łatwością zrozumienia. Konieczność wyjaśnienia *terminów technicznych* wydłuża tekst i niekoniecznie zwiększa jego przejrzystość. W informacji powinno się również zawrzeć *analizę przypadków niewykonania zobowiązań umownych oraz konsekwencje takiego braku wykonania*. EKES sugeruje, aby w kodeksach postępowania znalazły się informacje nt. najczęstszych aspektów w formie standardowego tekstu.

3.2.3 Trzecie pytanie: powyższe uwagi także stosują się, przynajmniej po części, do **informacji udzielanej przed zawarciem umowy**. Taka informacja mogłaby pozwolić na porównanie z innymi ofertami, a zatem przyczynić się do podjęcia *uzasadnionego wyboru* z perspektywy danego kraju, jednak na obecnym etapie jest raczej mało prawdopodobne, aby przy dokonywaniu porównań pomocne były kredyty oferowane przez inne państwa. W odniesieniu to tego zagadnienia warto wspomnieć także o inicjatywie europejskiej, promowanej przez federacje branżowe, które przyjęły tzw. europejski arkusz informacyjny (*European Information Sheet*), opracowany z pomocą stowarzyszeń konsumenckich. Mimo że inicjatywa ta została poparta przez większość instytucji finansowych, wydawałoby się, jak sądzą niektórzy, że w niektórych krajach jest ona realizowana w praktyce bez większego przekonania. Komisja aktualnie bada tę sprawę i mogłaby w razie konieczności przyjąć środki przymusu, które mogłyby zakładać, że wspomniana umowa uzyskiwałaby status przepisów.

3.2.4 Czwarte pytanie: nie ma wątpliwości, że postanowienie dotyczące informowania musi być stosowane, nawet bardziej rygorystycznie, do **pośredników kredytowych** (brokerów i innych).

3.2.5 W zakresie **doradztwa dla kredytobiorców**, Komisja stawia dwa pytania. Pierwsze z nich było długo przedmiotem dyskusji: czy powinien istnieć *obowiązek* wobec kredytodawcy świadczenia doradztwa co do najlepszej formy kredytu, czasu kredytowania, ceny itd.? Komisja wskazuje, że *doradztwo pisemne* — wnioskowane przez konsumentów — naraża kredytodawcę na ryzyko prawne i roszczenia odszkodowawcze. Mało prawdopodobne jest, aby kredytodawca był gotów wziąć na siebie taki obowiązek, przede wszystkim wobec faktu, że miałby on trudności z *późniejszym* wykazaniem, że nie miał on do swojej dyspozycji *wszystkich* koniecznych czynników lub że uwzględnił możliwe ewentualności w przyszłości. Wprowadzenie obowiązku doradztwa znacznie ograniczyłoby ofertę kredytową, a zatem nie jest ono wskazane. Jednakże nie można wykluczyć, że pod naciskiem konkurencji niektórzy kredytodawcy lub pośrednicy mogą zdecydować się na świadczenie takiej usługi, nieodpłatnie lub za opłatą.

3.2.6 Co się tyczy drugiego pytania, a mianowicie odpowiedzialności **za wszelkie formy doradztwa lub wszelkie informacje** udzielone na piśmie, czy to dobrowolnie czy obowiązkowo, konieczne jest **dokonanie rozróżnienia pomiędzy doradztwem a informacją**. W przypadku doradztwa, odpowiedź na to pytanie znajduje się w drugiej części poprzedniego punktu. Z drugiej strony, jakkolwiek informacja niepoprawna lub zatajona — czy to umyślnie czy przez zaniechanie — implikuje *odpowiedzialność kredytobiorcy*. Niemniej zakres informacji musi być jasno zrozumiany. Nie może ona ograniczać się do przedstawienia aspektów technicznych, ale musi — lub powinna — zagwarantować, że konsument ma do swojej dyspozycji jakikolwiek inny element użyteczny przy dokonywaniu niezależnego, przemyślanego, ostatecznego wyboru. Kodeks postępowania, lub w razie konieczności kodeks cywilny, powinien zawierać wskazówki co do rozwiązywania jakichkolwiek sporów.

3.2.7 W odniesieniu do **przedterminowej spłaty**, Komisja zadaje trzy pytania. Z pierwszym z nich powraca na nowo od dawna dyskutowana kwestia: czy przedterminowa spłata powinna być *wynikającym z przepisów prawem* konsumenta czy też wyborem dla obu stron? Ogólnie rzecz biorąc o spłacie przedterminową wnioskuje konsument w przypadku niekorzystnych dla niego zmian oprocentowania, w odniesieniu do kredytów o stałym i zmiennym oprocentowaniu, takich jak zmiany stóp procentowych spowodowane w przeszłości inflacją w niektórych krajach. W każdym razie o przedterminową spłatę *zawsze* wnioskuje konsument, a kredytodawca bardzo rzadko jej odmawia, niezależnie od tego, czy jest ona przewidziana umową. Kwestia nie polega raczej na tym, czy spłata przedterminowa jest możliwa, czy też nie, ale wiąże się z kolejnym pytaniem.

3.2.8 **Jak powinno obliczać się opłaty za przedterminową spłatę?** Sposoby finansowania kredytów hipotecznych różnią się w zależności od kraju, ale ogólna zasada jest taka, że kredytodawca uzyskuje fundusze poprzez emisję *obligacji* (*bonds*) zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości, które sprzedaje na pierwotnym lub wtórnym rynku. Techniki I produkty, obejmujące całkowicie nowy instrument — *equity release* — różnią się znacznie w zależności od okresu kredytowania, czy to w przypadku stałego czy zmiennego oprocentowania, spłat, technik i procedur rynkowych. Przedterminowa spłata wiąże się, obok korzyści dla konsumenta, z obciążeniem

(<sup>1</sup>) Dz.U. C 221 z 8.9.2005.

dla kredytodawcy, który musi — mówiąc w dużym przybliżeniu i w uproszczony sposób — ponownie wykorzystać otrzymaną z wyprzedzeniem sumę celem wykupu obligacji, które zostały pozbawione gwarancji. Matematyka finansowa dysponuje wzorami na obliczenie obciążenia dla kredytodawcy, które to obciążenie jest różne w zależności od okresu pozostającego do dnia wymagalności, kształtowania się stóp procentowych i sytuacji rynkowej. EKES uważa, że jedną z odpowiedzi na to pytanie byłoby zastosowanie zasady sprawiedliwości: obok korzyści dla konsumenta konieczne jest obliczenie faktycznego obciążenia dla kredytodawcy w wyniku przedterminowej spłaty.

3.2.9 Zasady obliczania powinny znaleźć się w kodeksie postępowania lub, co byłoby lepszym rozwiązaniem, w każdej pojedynczej umowie. Jedynymi możliwymi, standardowymi zasadami w tym względzie są zasady matematyki finansowej. Nie jest szczególnie trudne obliczenie korzyści i strat na podstawie okresu, jaki upłynął i okresu pozostającego do daty wymagalności kredytu, przyjętej stopy oprocentowania i obecnych stawek. Wynik, oparty o zasady czystej matematyki finansowej, należy uzupełnić poprzez obliczenie zysków lub strat dla instytucji finansowej wynikających, w danym okresie, z ponownego zainwestowania uzyskanych z góry płynnych środków. We wszystkich przypadkach należałoby wykluczyć płacone kar.

3.2.10 Na trzecie pytanie, a mianowicie **w jaki sposób należy informować konsumenta o możliwości spłaty przedterminowej**, odpowiedź już została udzielona w ostatniej części poprzedniego punktu: nie ma powodu, dla którego możliwość przedterminowej spłaty nie powinna być zawarta we wcześniejszej lub bieżącej informacji, lub nawet lepiej, także w umowie.

3.2.11 Cztery pytania odnoszą się do **rocznej stopy procentowej (APR)**. Pierwsze z nich dotyczy pytania już w pełni omówionego na wstępnym etapie, które doprowadziły do przyjęcia odnośnej dyrektywy, a mianowicie **czy celem rzeczywistej rocznej stopy procentowej (APR) jest informowanie, czy też dokonywanie porównań, a może służyć ona obydwu celom**. Fakt, że po kilku latach Komisja ponownie zadaje takie pytanie wydaje się wskazywać na wątpliwości, jakie nadal istnieją w tym przedmiocie. Przyjęty wzór obliczania APR odpowiada precyzyjnej logice matematyczno-ekonomicznej i miał w zamysłu prawodawcy spełniać także kryteria informowania, przejrzystości i możliwości dokonywania porównań. W praktyce jednak konsument, który nie jest ekspertem w matematyce finansowej, nie jest w stanie zrobić nic ponad przyjęcie do wiadomości podanej mu liczby. Zatem wymogi dotyczące informacji i przejrzystości przestrzegane są jedynie dla zadośćuczynienia formalności. W odniesieniu do porównań z innymi ofertami, są one możliwe, pod warunkiem że różne podmioty oferują **dokładnie ten sam produkt i stosują one te same metody kalkulacji oraz że zostały wyszczególnione dane wykorzystane w obliczeniach**.

3.2.12 Drugie pytanie — **czy należy normalizować na poziomie UE zarówno metodę obliczania jak i składniki kosztu** — powinno niewątpliwie uzyskać **odpowiedź twierdzącą co do zasady**. W praktyce natomiast nie będzie możliwe określenie takiego standardu do chwili ujednoczenia systemów, wprowadzenia dokładnie porównywalnych produktów i standardowych procedur administracyjnych: jest to cel, który nie będzie łatwo osiągnąć w krótkim okresie czasu.

3.2.13 Co się tyczy trzeciego pytania — **jakie składniki kosztu powinna uwzględniać taka unijna norma** — EKES wyraża opinię, że najniższy wspólny mianownik powinien obejmować **koszt przygotowania dokumentacji kredytowej, koszt ustanowienia hipoteki, możliwe do ustalenia w oczywisty sposób koszty administracyjne oraz koszty ubezpieczenia**. Ta orientacyjna informacja powinna wystarczyć klientowi do dokonania porównania różnych ofert. Każdy kredytodawca winien jednakże wyraźnie ostrzec konsumentów przed zbyt łatwym wyborem w oparciu tylko o APR obliczonej w powyższy sposób.

3.2.14 Ostatnie pytanie, a mianowicie czy wskazane jest, aby kredytodawca dostarczał osobno **informacje** na temat wszelkich kosztów nieuwzględnionych w APR, oraz co do skutków APR w takich kategoriach jak koszt miesięczny czy całkowity koszt kredytu, pozwala na sformułowanie dwóch niezależnych od siebie odpowiedzi. Na pierwszą część pytania EKES odpowiedziałby twierdząco, częściowo dlatego że, między innymi przedstawienie kosztów nieuwzględnionych w APR pozwoliłoby rozwiać wątpliwości co do porównywania warunków, o czym mowa w poprzednim punkcie. Co do informowania o skutkach APR w konkretnych kategoriach w znaczeniu wskazanym przez Komisję, EKES twierdzi, że niewątpliwie istnieje możliwość oraz programy komputerowe zdolne do spełnienia tego wymogu — jeżeli chodzi tu rzeczywiście o wymóg. Wątpliwość rodzi się co do uzasadnienia zawartego w pkt 3.2.11. Konsument ryzykuje tym, że zostanie bardziej zdeorientowany, jeżeli przedstawi mu się jednocześnie finansowy plan spłaty — który jest dla niego faktycznie użyteczny — i inny plan, prawidłowy z punktu widzenia matematyki finansowej, niemniej odbiegający od pierwszego.

3.2.15 Komisja zadaje cztery pytania w zakresie **przypisów skierowanych przeciwko lichwie i zmienności stóp procentowych**. Co do pierwszego z nich, a więc konsekwencji, w aspekcie integracji rynków, przepisów skierowanych przeciwko lichwie (istniejących w pewnych Państwach Członkowskich), konieczne jest sformułowanie wstępnie następującego stwierdzenia: w Państwach Członkowskich, gdzie prawo narzuca obowiązujące limity w odniesieniu do stóp procentowych, wydaje się, że takie ograniczenia zostały ustanowione, mając na względzie kredyt konsumencki, kredyty w rachunku bieżącym (*overdraft*) oraz kredyty osobiste, ale nie — jak sądzi EKES — kredyty hipoteczne. W każdym razie to problem delikatnej natury. Państwo Członkowskie, które ustanowiło limity mogłoby zechcieć podjąć działania przeciwko kredytodawcy w innym państwie, który dopuścił się złamania zasady, której nie podlega, ale która dotyczy umowy ważnej na jego terytorium. **Zasady krajowe wymierzone przeciwko lichwie w każdym razie stanowią przeszkodę do integracji rynków**.

3.2.16 Drugie pytanie odnosi się do możliwości dokonania analizy stóp lichwy w szerszym kontekście, który nie jest konkretnie związany z kredytami hipotecznymi. Odpowiedź EKES-u na to pytanie jest **twierdząca; jeżeli dalsze analizy wykazałyby taką konieczność** — prawodawstwo wspólnotowe mogłoby z pożytkiem zastąpić różne, obecnie obowiązujące przepisy krajowe. EKES przestrzega jednak przed stosowaniem uproszczonych rozwiązań. Jednolita stopa lichwy powodowałaby ryzyko nieuwzględnienia indywidualnych cech rynków. W szczególności ustalanie jednolitej stawki nie miałoby sensu i zadanie to należałoby pozostawić poszczególnym Państwom Członkowskim w momencie rozwiązania problemu, o którym mowa w ostatniej części pkt 3.2.15.

3.2.17 Trzecie pytanie dotyczy tego, czy ograniczenia narzucone przez niektóre Państwa Członkowskie na stopy oprocentowania złożonego stanowią przeszkodę na drodze do integracji rynków. Odpowiedź EKES-u może być tylko identyczna do tej, jaką udzielił odnośnie do stóp lichwy w poprzednim punkcie. Ponadto Komisja powinna sprawdzić poziom stawek prostego oprocentowania w krajach, które nie stosują oprocentowania składanego: jeżeli byłyby one *średnio* wyższe niż stopy stosowane w innych państwach dla porównywalnych transakcji, mogłoby to wzbudzić podejrzenie, że strata oprocentowania złożonego została skompensowana poprzez wyższe oprocentowanie proste, zgodnie logiką rynku, która nie jest przejrzysta i w żaden sposób korzystna dla konsumenta.

3.2.18 Czwarte pytanie dotyczy produktu *equity realease* — jaki wpływ na rozwój takich produktów mogą mieć ograniczenia na stopy oprocentowania składanego. Jako że jest to nowy produkt, a zatem brak jest dostatecznego doświadczenia z jego funkcjonowaniem, EKES nie zajmuje w tej kwestii stanowiska i pozostawia sformułowanie odpowiedzi specjalistom posiadającym konkretne doświadczenie związane z tym rynkiem.

3.2.19 W odniesieniu do **normalizacji warunków umów**, Komisja wskazuje, że zagadnienie to mieści się w szerszych ramach inicjatywy na rzecz europejskiego prawa umów. Normalizacja zostałaby osiągnięta albo w drodze klasycznej harmonizacji albo za pomocą tak zwanej „regulacji nr 26”, instrumentu prawnego funkcjonującego równoległe do przepisów krajowych, który można wykorzystać, za zgodą stron, jako alternatywę dla takiego prawodawstwa. EKES uważa, że pierwsza alternatywa jest na obecną chwilę przedwczesna i że druga z nich byłaby uzasadnioną opcją w momencie stwierdzenia, po dokładnym zbadaniu przepisów i umów wszystkich 25 Państw Członkowskich, że „równoległy” instrument narusza zasad i ustawodawstwa żadnego z nich. W każdym razie rysuje się **konieczność zagwarantowania, aby zasady normalizacji nie utrudniały wprowadzania nowej oferty produktowej, a zatem by nie stały się hamulcem dla innowacji**. Niemniej, w oczekiwaniu na rozwiązanie tych rozmaitych problemów, nie powinno być trudne osiągnięcie porozumienia między instytucjami finansowymi, konsumentami i Komisją co do bazowego projektu umowy, która zawierałaby przynajmniej klauzule najbardziej powszechnie stosowane i wspólne dla wszystkich rodzajów umów.

3.2.20 Dwa ostatnie pytania dotyczą **struktur prawnych ochrony praw konsumentów**. W każdym państwie istnieją struktury umożliwiające mediację lub arbitraż, będące alternatywą dla rozwiązań dostępnych na drodze sądowej, które często okazują się zbyt wolne i kosztowne dla konsumenta. Komisja w pierwszym rzędzie wzywa do składania opinii na temat **możliwości narzucenia Państwom Członkowskim obowiązku do ustanowienia struktur mediacji i arbitrażu specjalnie dla kredytów hipotecznych**. EKES w zasadzie przychylnie odnosi się do koncepcji struktur mediacyjnych ale nie struktur arbitrażu, ponieważ te ostatnie wychodzą poza zakres ochrony konsumentów. Odnotowuje ponadto, że **przepisy dotyczące kredytów hipotecznych są przez sam swój charakter powiązane z szeregiem innych zasad prawnych i administracyjnych**: kodeksem postępowania cywilnego, w przedmiocie spraw spadkowych, upadłości, własności, zasadami dotyczącymi rejestrów gruntów i zasadami

podatkowymi. Alternatywną strukturę dla struktur sądowych, władną do podejmowania decyzji, których nie dałoby się łatwo zaskarżyć, można byłoby odnaleźć w konieczności stworzenia struktur i zasobów analogicznych do tych, jak w przypadku samych sądów. Niemniej biorąc pod uwagę fakt, że Państwa Członkowskie wydają się być otwarte na taką możliwość, mogłyby one, po odpowiednim okresie próbnym przygotować w tej sprawie raport celem dostarczenia użytecznych wskazań i wniosków z myślą o ewentualnym powszechnym przyjęciu.

3.2.21 Komisja prosi o sugestie dotyczące możliwości wzmocnienia wiarygodności istniejących alternatywnych systemów odwoławczych, zwłaszcza w dziedzinie kredytów hipotecznych. EKES jest świadomy faktu, że istniejące systemy przynoszą dość dobre rezultaty, które w wielu przypadkach mogłyby zostać ulepszone poprzez przyspieszenie procedur decyzyjnych. Ściśle w odniesieniu do kredytów hipotecznych, oraz w świetle poprzedniego punktu, należy wskazać, że struktury mediacji czy arbitrażu powinny być wiarygodne *dla obu stron a nie jedynie dla konsumenta*. Ze względu na wysoką średnią wartość każdego sporu trzeba, aby orzeczenia były sprawiedliwe i nie do zakwestionowania nawet z *prawnego punktu widzenia* celem uniknięcia późniejszych apelacji w sądach.

### 3.3 Zagadnienia prawne (pkt III ZK)

3.3.1 Komisja uważa za właściwe przeanalizowanie aspektów prawnych kredytów hipotecznych w świetle bieżącego procesu rewizji Konwencji Rzymskiej z 1980 r., która zostanie przekształcona w rozporządzenie UE. W przedmiocie **właściwego prawa** na dzień dzisiejszy rozpatrywane są trzy rozwiązania:

- ustanowienie *szczegółowych regulacji* celem ustalenia prawa właściwego w przedmiocie umów o kredyty hipoteczne: prawo stosujące się do takich kredytów mogłoby być dostosowane do prawa państwa, w którym zlokalizowana jest nieruchomość;
- stosowanie w dalszym ciągu *ogólnych zasad do umów o kredyt hipoteczny* zgodnie z Konwencją Rzymską, pozostawiając stronom swobodę wyboru właściwego prawa, pod warunkiem uwzględnienia przepisów obowiązkowych w państwie zamieszkania konsumenta;
- *wykluczenie ze stosowania wobec umów o kredyt hipoteczny obowiązkowych przepisów ochrony konsumentów obowiązujących w kraju zamieszkania konsumenta* pod warunkiem, że istnieje wysoki poziom ochrony konsumentów w UE;
- w odniesieniu do zabezpieczeń, tzn. *collateral* (nieruchomości obciążonej hipoteką), Komisja nie widzi powodu do odstąpienia od ugruntowanej zasady — którą EKES w pełni popiera — stosowania prawa kraju, w którym znajduje się nieruchomość.

3.3.1.1 Uzasadnione byłoby przedyskutowanie tych trzech rozwiązań w osobnej opinii. Temat ten jest złożony, a każde z tych rozwiązań posiada zalety i wady. W niniejszym dokumencie EKES ograniczy się do kilku podstawowych uwag.

- a) żadnego z tych trzech rozwiązań nie da się zastosować bez uniknięcia niegodności dla hipotetycznego konsumenta zamieszkującego w kraju A, kredytodawcy w kraju B i nieruchomości zlokalizowanej w kraju C (które może równie dobrze leżeć poza UE);

- b) przepisy kraju zamieszkania konsumenta mocno ograniczają ofertę — lub też lepiej rzecz ujmując — możliwość dostępu konsumenta do usług świadczonych przez kredytodawcę w innym kraju: kredytodawcy zwykle niechętnie zawierają umowę podlegającą prawom, których nie znają, wiedząc, że w przypadku powstania jakiegokolwiek sporu, byłiby oni zmuszeni szukać pomocy prawnej za granicą i używać innego języka niż ich własny;
- c) konieczne jest ustalenie w sposób jasny języka, w jakim sporządzana jest umowa, dla potrzeb kontaktów i dla celów prowadzenia korespondencji: jeżeli wybrany zostanie język konsumenta, byłby to kolejny czynnik odstrasżający dla kredytodawcy, dodatkowo to aspektu, o którym mowa w pkt b) powyżej.

3.3.2 Komisja odniosła się do szeregu kwestii związanych z **wiarygodnością kredytową klienta**, które były już rozpatrywane w związku z analogicznym sektorem (kredytami konsumenckimi) i uważa, że najbardziej palącą sprawą jest **zapewnienie transgranicznego dostępu do baz danych w oparciu o niedyskryminujące zasady**. W opinii EKES-u, **prawo dostępu jest konieczne**, ale należy ustanowić właściwe zasady mówiące, kto może skorzystać z tego prawa, na jakich warunkach i przy zapewnieniu jakich gwarancji dla konsumenta. Ponadto EKES chciałby zwrócić uwagę na kwestię, której wcześniej nie poruszono. Często nabywca nieruchomości, niezależnie od tego, czy nabywana nieruchomość jest właściwym domem, czy też domem wakacyjnym, często nie figuruje w żadnej bazie danych, ze względu na fakt, że osoba taka nigdy wcześniej nie zaciągała kredytu. W takim przypadku poszukiwanie informacji następczałoby problemów, byłoby czasochłonne i kosztowne.

3.3.3 Komisja zatem podejmuje kwestię **wyceny nieruchomości**, zadając pytanie, czy można byłoby założyć wprowadzenie ujednoliconego standardu unijnego, czy też konieczne jest podjęcie działań celem **zapewnienia wzajemnego uznawania krajowych standardów wyceny**. EKES jest zdania, że tą pierwszą alternatywę należy odrzucić już na wstępie, bez wdawania się w dalsze dyskusje na ten temat. Co do drugiej alternatywy, eksperci wskazują, że krajowe a nawet regionalne standardy są utopią, której powinniśmy się wystrzegać; rynek nieruchomości tworzy zbyt wiele zmiennych, którego cechy mają przede wszystkim charakter *lokalny*. Jakkolwiek próba ujednolicenia mogłaby prowadzić do wypaczeń. EKES zgadza się z tym poglądem.

3.3.4 Inną ważną kwestią omówioną w dalszej kolejności jest **wymuszona sprzedaż** nieruchomości obciążonej hipoteką. ZK zaznacza, że obszar ten charakteryzuje *duża liczba procedur, okresów i kosztów i stanowiłoby to przeszkodę dla transgranicznej działalności kredytowej*. Sugeruje zatem zastosowanie **stopniowego podejścia do sprowokowania poprawy w zakresie procedur wymuszonej sprzedaży**. Najpierw należy zebrać informacje na temat kosztów i czasu trwania tych procedur celem późniejszego ich przedstawienia w regulaminie aktualizowanej „tabeli wyników”. Jeżeli takie działanie nie będzie skuteczne, ZK sugeruje **rozważenie zastosowania bardziej zdecydowanych środków**. EKES jest zdania, że zbieranie informacji i sporządzanie tabeli wyników byłoby pewnego rodzaju perswazją moralną (*moral suasion*) wobec tych Państw Członkowskich, które posiadają względnie mało efektywne lub kosztowne procedury. Dla kredytodawców i stowarzyszeń konsumenckich byłby to dobry powód do wywierania nacisku na ich władze krajowe, zanim nie zostaną zastosowane

odpowiednie środki zaradcze. Nierealne wydaje się podejmowanie działań wychodzących poza ten zakres, grożąc zastosowaniem „bardziej stanowczych” środków; istnieją niewielkie szanse, że działania tego typu zyskają zgodną aprobatę Państw Członkowskich. Ponadto założenie zniesienia całych systemów sądowych jedynie celem wsparcia rozwoju *transgranicznych kredytów hipotecznych* (które obecnie stanowią zaledwie 1.1 % całego takiego kredytowania w UE i w przypadku których najbardziej optymistyczne hipotezy zakładają wzrost do poziomu nie wyższego niż 5 %) wydaje się być pozbawione zwykłego poczucia proporcji.

3.3.5 Kolejną — do tej pory nie usuniętą przeszkodą dla pełnej integracji jest **kwestia podatków**. Komisja, wykazując się w tym przypadku realizmem, nie planuje harmonizacji w tym obszarze. Jednakże istnieją inne przeszkody, które można pokonać. Kilka Państw Członkowskich **nie zgodziło się na odliczanie od podatku płatności odsetkowych z tytułu kredytów hipotecznych wykonywanych na rzecz zagranicznych kredytobiorców**. W innych przypadkach **odsetki uzyskiwane przez kredytodawców krajowych podlegają opodatkowaniu po odliczeniu odsetek zapłaconych z tytułu refinansowania kredytów, podczas gdy kredytodawcy zagraniczni podlegają opodatkowaniu od kwoty brutto odsetek płaconych przez krajowych dłużników**. Oba przypadki stanowią naruszenie przepisów traktatowych i prawodawstwa wspólnotowego: pierwszy z nich narusza art. 49 i 56 Traktatu, jak zostało stwierdzone w dwóch orzeczeniach wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości; drugi zaś będzie przedmiotem bezpośrednich działań Komisji, przy pełnym poparciu ze strony EKES-u.

### 3.4 Zabezpieczenie hipoteczne (pkt IV ZK)

3.4.1 **Rejestr gruntów** stanowi zasadniczy element dla ustalenia praw własności nieruchomości; nadto zachodzą obawy, że rejestry te nie zawsze prawidłowo odzwierciedlają prawa własności stron trzecich. Dla zapewnienia poprawnego funkcjonowania transgranicznych kredytów hipotecznych (w tym finansowania) istotne jest zrozumienie informacji zawartych w rejestrach gruntów oraz sposobu ich prowadzenia. Komisja **sfinansowała projekt pilotażowy (EULIS)**, który ma służyć **wzmocnieniu współpracy między właścicielami nieruchomości a kontrolerami rejestrów**. Projekt ten mógłby między innymi być bardzo użyteczny dla wielu nowych Państw Członkowskich. Komisja zastanawia się, czy powinna dalej **odrywać aktywną rolę w tej inicjatywie oraz czy, mając na względzie wykorzystanie takich rejestrów przez kredytobiorców i inwestorów, ci ostatni mogliby zostać zobowiązani do zaangażowania się i inwestowania w takie inicjatywy**. Według EKES-u Komisja powinna nadal odrywać tę ważną rolę w promowaniu tego typu współpracy oraz powinna ponadto sporządzić roczny raport z uzyskanych wyników. Nie uważa jednak, że wspólne projekty powinny być finansowane przez jedną kategorię użytkowników (nawet jeżeli jest to główny użytkownik) ze względu na fakt, iż i) to w interesie państwa i społeczności leży prowadzenie rejestrów gruntów oraz że II) obecnie zarówno rejestracja, jak i dostęp do danych podlegają opłacie.

3.4.2 Koncepcja eurohipoteki (*Euromortgage*) nie jest nowa, ale nie została jeszcze sprawdzona w warunkach rynkowych, nawet w formie projektu pilotażowego. W zasadzie celem **Euromortgage byłoby osłabienie związku między**

**kredytem hipotecznym a zabezpieczeniem hipotecznym (mortgage collateral): to ostatnie byłoby częścią europejskiej puli gwarancji zabezpieczających papiery wartościowe wyemitowane na rynku.** Pomysł ten wydaje się atrakcyjny i odpowiadałby koncepcji zintegrowanego europejskiego rynku nieruchomości. EKES uważa, że należy zachęcać do prac nad tym projektem. Jeżeli zostanie zrealizowany, byłby to pierwszy krok w kierunku integracji rynków, zainicjowany przez sam rynek a nie presją przepisów.

### 3.5 Finansowanie kredytu hipotecznego (pkt V ZK)

3.5.1 Poszczególne kraje posiadają różne systemy finansowania, które zasadniczo opierają się na obligacjach, których zabezpieczeniem dla inwestora jest nieruchomość obciążona hipoteką. W zainteresowanych sektorach koncepcja zakładająca, że integracja rynków została pogłębiona poprzez stworzenie takiego ogólnoeuropejskiego rynku papierów wartościowych zyskuje na popularności. Komisja podziela to stanowisko, jednak zauważa, że kwestia ta wymaga dalszej analizy. Komisja sądzi, że zaletą ogólnoeuropejskiego systemu finansowania byłoby zwiększenie źródeł finansowania, płynności rynku i bardziej ogólnie umożliwienie dywersyfikacji ryzyka. Ponadto system taki służyłby integracji rynków wtórnych, która w każdym razie zależy od integracji rynków pierwotnych. EKES popiera to stanowisko, jednak podziela zdanie tych, którzy traktują to jako cel długoterminowy.

3.5.2 Zasadniczym aspektem jest **możliwość przenoszenia kredytów hipotecznych**. Komisja planuje utworzyć grupę roboczą ad-hoc zainteresowanych stron dla zbadania potrzeby podjęcia działań i ich charakteru w odniesieniu do aspektów finansowania i wyraża zainteresowanie oceną, **w jakim zakresie ogólnoeuropejski rynek finansowania hipotecznego może zostać pobudzony dzięki rynkowo kierowanym inicjatywom** (np. poprzez ustanowienie standardów dokumentacji i wzorców definicji używanych w finansowaniu transgranicznym). EKES uważa, że to od pomiotów działają-

cych na rynku zależy zareagowanie na powyższe kwestie, gdyż jedynie oni posiadają konieczne doświadczenie pozwalające na dokonanie kompetentnej oceny.

3.5.3 W swoich końcowych uwagach Komisja podnosi kwestię o kapitalnym znaczeniu dla przyszłości rynków, a mianowicie pyta, czy kredytowanie hipoteczne powinno być koniecznie ograniczone do instytucji kredytowych, czy też i na jakich warunkach kredyty takie mogłyby być udzielane przez instytucje, które nie przyjmują środków pieniężnych ani w formie lokat ani w inny sposób i dlatego *nie* podlegają zakresowi definicji UE instytucji kredytowej i tym samym przepisom ostrożnościowym. EKES wstępnie zauważa, że dla zagwarantowania stabilnych i silnych rynków nie wystarcza obecność organu kontrolnego monitorującego rynki nieruchomości i że potrzebny jest skuteczny monitoring wszystkich zaangażowanych instytucji, niezależnie od ich rodzaju. Ochrona konsumentów zainspirowała opracowanie zasad ostrożnościowych i każda nowa propozycja wymaga przedyskutowania w tym kontekście.

3.5.4 Instytucje wymienione w powyższym akapicie powinny być w **pełni samofinansujące się**. Jest to trudne do urzeczywistnienia, a ponadto wymagałoby ciągłego monitorowania celem zagwarantowania, że początkowe warunki zachowane są w miarę upływu czasu. W każdym innym przypadku, skorzystanie z finansowania zewnętrznego — niezależnie od jego formy — jest nieuniknione. EKES dochodzi do wniosku, że **instytucje reprezentujące typ opisany przez Komisję muszą podlegać kontrolom ostrożnościowym**, niezależnie od tego, czy są one narzucone przez banki, czy też innego rodzaju instytucje; pod drugie należy **utrzymać jednakowe zasady w zakresie konkurencji, a normy stosując do instytucji kredytowych — szczególnie dotyczące wypłacalności i płynności — muszą obowiązywać także te ewentualne inne instytucje**. Jeżeli zasady przewodnie nadzoru ostrożnościowego do dzisiaj zachowały swój sens, nie powinno być miejsca na wyjątki.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND