

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 31.3.2011  
SEC(2011) 355 окончателен

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

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

**Придружаващ документ към**

**Предложението за  
ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА  
относно договорите за кредити за жилищни имоти**

**(текст от значение за ЕИП)**

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

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Отговорното отпускане на кредити се определя като грижата, полагана от кредиторите и посредниците за предоставянето на потребителите на такива заеми, които те могат да си позволят и които отговарят на потребностите и положението им. По същата логика отговорното вземане на кредити означава, че потребителите трябва да предоставят значима, пълна и вярна информация за финансовото си положение и че те биват насърчавани да вземат информирани решения, осигуряващи устойчивост на състоянието им.

## 2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

### 2.1. Проблеми

В цяла Европа се наблюдава повишение на дълговете на домакинствата. Това обаче само по себе си не е признак за безотговорно отпускане и вземане на заеми, доколкото равнището на дълга осигурява устойчивост и позволява погасяването му. Но данните показват, че гражданите имат все повече затруднения да изплащат задълженията си: през 2008 г. 16 % от гражданите са съобщили за затруднения с плащането на разходите си, а 10 % от всички домакинства са съобщили, че имат просрочени задължения<sup>1</sup>. Тези затруднения с погасяването доведоха до нарастване на случаите на неизпълнение по договори за кредит и отнемане на имуществото, предоставено като обезпечение<sup>2</sup>. Това може да се дължи и на други фактори освен безотговорното отпускане и вземане на кредити, например на общия икономически спад. Все пак събраните за настоящата оценка на въздействието количествени статистически данни, съчетани с качествената информация, получена от заинтересовани страни, и сведенията от действителни случаи от цяла Европа, показват, че този проблем не е само конюнктурен и ограничен до една-две държави-членки, а се наблюдава в целия ЕС.

Редица фактори определят решението за отпускане на даден ипотечен кредит, евентуалния избор на ипотечен кредитен продукт от страна на кредитополучателя и възможностите му да погасява кредита си. Сред тези фактори са икономическата среда, информационната асиметрия и конфликтите на интереси, пропуските и несъгласуваността на регулаторната уредба, както и други фактори като финансовата грамотност на кредитополучателя и институциите за ипотечно кредитиране. Макар че тези фактори определено са от значение, факт е, че безотговорното поведение на някои участници на пазара е в основата на финансовата криза. Затова е ясно, че трябва да се вземат мерки срещу безотговорното отпускане и вземане на кредити, за да се избегне повторение на сегашната финансова криза.

По отношение на безотговорното отпускане и вземане на ипотечни кредити бяха установени посочените по-долу проблеми. Освен тях бяха установени и редица проблеми във връзка с предсрочното погасяване на ипотечните кредити. Тези

---

<sup>1</sup> Състоянието на духа на европейците, Евробарометър 69, ноември 2008 г. *Towards a Common Operational European Definition of Over-indebtedness (Установяване на общоевропейско работно определение на свръхзадлъжнялостта)*, Observatoire de l'épargne Européenne в сътрудничество с Центъра за европейски политически проучвания и Университета в Бристол, февруари 2008 г.

<sup>2</sup> По информация, предоставена на Комисията от държавите-членки.

проблеми, които създават условия на неравнопоставеност, пречат на международната дейност и на мобилността на клиентите и оказват влияние върху доверието на потребителите, са описани подробно в оценката на въздействието към *Бялата книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС*<sup>3</sup>.

#### *2.1.1. Несъпоставими, небалансирани, непълни и неясни рекламни и маркетингови материали*

Случаи на неподходяща реклама на ипотечни кредитни продукти се наблюдават в целия ЕС. Непълните и неясни рекламни и маркетингови материали често са трудни за съпоставяне и не дават възможност на потребителите да търсят подходящия за тях продукт. Въпреки разпоредбите на националните законодателства и на ЕС, с които се забранява заблуждаващата реклама, в регулаторната уредба има несъответствия и пропуски. Различните норми означават също така, че кредиторите и/или кредитните посредници, които предлагат продукти и услуги в други държави-членки, ще понесат допълнителна тежест.

#### *2.1.2. Недостатъчна, ненавременна, сложна, несъпоставима и неясна преддоговорна информация*

Полагат се усилия за подобряването на качеството и съпоставимостта на преддоговорната информация, например чрез Европейския доброволен етичен кодекс относно преддоговорната информация за жилищните кредити. Прилагането на Кодекса обаче не е съгласувано, а механизмите за контрол и наблюдение на прилагането са неефективни. Сроковете за предоставянето на договорения Европейски стандартизиран информационен формуляр (ЕСИФ) на потребителите се различават, което ограничава ползата от него, например за съпоставяне на предложенията. Въпреки Кодекса продължават да се наблюдават редица пазарни провали. Първо, трудно е да се съпоставя преддоговорната информация. Поради използването на различни методологии и основи за изчисляване на разходите един от ключовите елементи на ЕСИФ — годишният процент на разходите (ГПР) — също не може да бъде сравняван. Второ, потребителите смятат, че предоставяната информация е сложна и неясна. Трето, предоставяната информация често е непълна. Накрая, няма въведени норми за оповестяването на информация за връзката между кредитора и кредитния посредник.

#### *2.1.3. Предоставяне на неподходящи препоръки*

Несъответстващите стимули при предоставянето на консултации може да доведат до пазарни провали. Консултантите може да нямат стимул да осигуряват безпристрастни препоръки, например защото получават възнаграждения в различни размери от различни кредитори за продажбата на определени продукти. Данните сочат, че в редица случаи се предоставят неподходящи препоръки, което води до вреди за потребителите. При липсата на норми или стандарти, спрямо които да се оценяват осигуряваните консултации, е трудно да се определи дали те са подходящи.

---

<sup>3</sup>

SEC(2007) 1683.

#### *2.1.4. Неадекватен анализ за определяне на подходящите за потребителя продукти и неадекватна оценка на кредитоспособността*

Важен пазарен провал в тази област е липсата на стимули за извършване на задълбочена оценка на кредитоспособността и/или анализ за определяне на подходящите за потребителя продукти. Кредиторите могат да разчитат на стойността на обезпечението (ипотекирания имот), да прехвърлят риска от неизпълнение или да продадат кредита на трета страна. По същата логика потребителите може да имат стимул да обявяват по-високи доходи, за да получат кредита. Регулаторните пропуски под формата на несъществуваща, неясна или несъгласувана регулаторна уредба допринасят допълнително за извършването на неадекватен анализ за определяне на подходящите за потребителя продукти и неадекватна оценка на кредитоспособността. Има и регулаторни бариери, които пречат на кредиторите да получават информация за кредитоспособността на даден потребител чрез достъп до кредитни регистри в други държави-членки.

#### *2.1.5. Неефективни, несъгласувани или несъществуващи режими на лицензиране, регистрация и надзор на кредитните посредници и некредитните институции, предлагащи ипотечни кредити (НКИ)*

Не във всички държави-членки се изисква кредитните посредници да бъдат регистрирани или лицензирани, а това може да създаде риск от безотговорни деяния. Липсата на изисквания за регистрация или лицензиране означава също така, че властите нямат много възможности за надзор върху дейностите на кредитните посредници или за налагане на наказания за неправомерни деяния. Това може да доведе до неконкурентна среда, в която не се търси отговорност за неправомерните деяния, поемането на прекомерни рискове или предоставянето на неподходящи препоръки. Понастоящем международната дейност на кредитните посредници е крайно ограничена: съществуването на различни регулаторни режими в ЕС може да възпрепятства започването на дейност в други държави-членки.

В шест държави-членки няма изисквания за регистрация и лицензиране на НКИ, а в другите държави-членки тези изисквания се различават значително. Липсата на изисквания за регистрация или лицензиране означава, че властите нямат много възможности за надзор върху дейността на НКИ или за налагане на наказания за неправомерни деяния, като ефектът от това е сходен на описания по-горе.

## **2.2. Последствия**

Установените проблеми имат последствия за потребителите, кредитните посредници, кредиторите и икономиката като цяло.

#### *2.2.1. Значителни верижни ефекти за цялата икономика*

Пазарите на ипотечни кредити играят важна роля за икономиката на ЕС. През 2008 г. непогасените ипотечни заеми за жилищни имоти в ЕС27 възлизаха на около 50 % от БВП на ЕС. Следователно безотговорното отпускане и вземане на кредити може да окаже голямо въздействие върху цялата икономика. То засяга платежоспособността на лицата, отпускащи ипотечни кредити. Тъй като финансовите институции трябва да заделят капитал във все по-големи размери за покриването на евентуалните си загуби, предлагането на кредити за отговорните кредитополучатели и търговски дружества намалява, а това на свой ред ограничава икономическия растеж и потреблението.

Безотговорното отпускане и вземане на кредити има и финансово въздействие, свързано с правителствените програми за спасяване на дружества в затруднение или за национализация, които създават тежест за държавните бюджети и до необходимост от съкращаване на бюджетни разходи. Накрая, това води до напрежение за системите за социална сигурност поради нарастването на безработицата и повишението на исканията за социални плащания и осигуряване на социални жилища.

#### *2.2.2. Риск от вреди за потребителите*

Потребителите, на които се продават неподходящи кредитни продукти, често започват да изпитват финансови затруднения, водещи до свръхзадлъжнялост, както и до неизпълнение и до отнемане на имуществото, предоставено като обезпечение. Потребителите може да понасят вреди от регулаторните бариери, които пречат на кредиторите да оценяват правилно кредитоспособността им и да определят правилно подходящите за тях продукти, или от допълнителните разходи за кредиторите, извършващи дейност в други държави-членки. На потребителите може да бъдат нанасяни преки финансови вреди (например когато трябва да платят по-висока цена за продукт, който би могъл да се предлага по-евтино) или потенциални социални вреди (например когато не им бъде отпуснат кредит, въпреки че могат да го погасяват). Накрая, потребителите може също така да загубят доверие в кредиторите и кредитните посредници.

#### *2.2.3. Ниска мобилност на клиентите*

Редица от изложените по-горе проблеми влияят отрицателно на мобилността на клиентите. Липсата на прозрачност и съпоставимост може да доведе до невъзможност за потребителите да търсят най-доброто предложение за потребностите си. На потребителите, които търсят кредит в държава, различна от държавата по произход, може да бъдат предложени по-високи цени или да бъдат лишени от възможността да изтеглят кредит поради факта, че чуждестранните кредитори не могат да получат достатъчно информация за кредитната им история.

#### *2.2.4. Ниски обеми на международната дейност*

Икономическите бариери (напр. разходите за достъп до инфраструктурата и необходимостта от приспособяване на рекламните материали, оповестяваната информация, продуктите, моделите на дейността и ценовите стратегии) повишават разходите за извършване на дейност в друга държава-членка. Тези бариери пречат на навлизането на нови участници на пазара и ограничават конкуренцията. Например кредитните посредници, които искат да извършват дейност в друга държава-членка, са изправени пред допълнително затруднение: за тях няма „паспортен“ режим за разлика от инвестиционните или застрахователните посредници.

#### *2.2.5. Условия на неравнопоставеност за участниците на пазара и продуктите*

Пропуските и несъгласуваността на регулаторните уредби са довели до положение, при което участниците на пазара на ипотечни кредити извършват едни и същи дейности и поемат едни и същи рискове, но невинаги трябва да спазват едни и същи норми. Различията между регулаторните уредби на потребителските кредити и ипотечните кредити могат доведат и до арбитраж между различните кредитни продукти (потребителски кредит и ипотечен кредит).

### 3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Има две общи цели, които важат за всички проблемни области. Първата цел е създаване на ефективен и конкурентен единен пазар за потребителите, кредиторите и кредитните посредници с високо равнище на защита на потребителите чрез изпълнение на четири конкретни цели за осигуряване на:

- доверие у потребителите;
- мобилност на клиентите;
- извършване на дейност в други държави-членки от страна на кредиторите и кредитните посредници;
- условия на равнопоставеност.

Втората цел е да се повиши финансовата стабилност, като се гарантира, че пазарите на ипотечни кредити функционират при високо равнище на отговорност.

### 4. НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ДЕЙСТВИЕ НА НИВО ЕС

Самостоятелните действия на държавите-членки вероятно ще имат за резултат различни набори от правила, което може да попречи на функционирането на вътрешния пазар или да създаде нови препятствия пред него и да доведе до различни равнища на защита на потребителите в ЕС. Затова има нужда от общи стандарти на равнище ЕС, за да бъде насърчено развитието на ефективен и конкурентен вътрешен пазар с високо ниво на защита на потребителите и за да се избегне въвеждането на различни норми и практики в държавите-членки. Договорът предвижда предприемане на действие с цел да се гарантира създаването и функционирането на вътрешен пазар, отличаващ се с високо равнище на защита на потребителите, и да се осигури свободно предоставяне на услуги. Такъв пазар на жилищните ипотечни кредити далеч не е изграден, защото съществуват редица препятствия пред свободното предоставяне на услуги и създаването на вътрешен пазар. Правното основание за предприемане на действие е следната разпоредба от Договора: член 114 (предишен член 95).

### 5. ВАРИАНТИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

Установени бяха няколко варианта за действие. Те са обобщени в представената по-долу таблица. Избраните варианти са представени с текст в курсив и с удебелен шрифт. Анализът показва, че тези варианти са най-ефективни и ефикасни за изпълнението на горепосочените цели. Вариантите за действие във връзка с предсрочното погасяване са анализирани и оценени подробно в оценката на въздействието към *Бялата книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС*<sup>4</sup> и в проучването на разходите и ползите от различните варианти за действие във връзка с ипотечните кредити<sup>5</sup>.

Реклама и маркетинг

<sup>4</sup> SEC(2007) 1683.

<sup>5</sup> *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit*, London Economics и Achim Dübел (Finpolconsult) в сътрудничество с Institut für Finanzdienstleistungen (IFF), ноември 2009 г., стр. 200—336.

|                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1: Да не се предприемат действия                                                                                                                |
| 2: Въвеждане на разпоредби за рекламите, подобни на разпоредбите по член 4 от Директивата за потребителските кредити (ДПК)                      |
| <b>3: Въвеждане на специални разпоредби за формата и съдържанието на рекламните и маркетинговите материали</b>                                  |
| <b>Преддоговорна информация</b>                                                                                                                 |
| 1: Да не се предприемат действия                                                                                                                |
| <b>2: Да се гарантира, че потребителите получават ЕСИФ</b>                                                                                      |
| 3: Да се гарантира, че ЕСИФ бива предоставян своевременно, така че потребителите да могат да търсят най-подходящия за тях продукт               |
| 3.1: Принципно изискване                                                                                                                        |
| <b>3.2: Да се определи краен срок за предоставяне на информация</b>                                                                             |
| <b>4: Да бъдат подобрени формата и съдържанието на ЕСИФ</b>                                                                                     |
| 5: Стандартизиране на ГПР                                                                                                                       |
| 5.1: Стандартизиране въз основа на ограничен списък с разходи                                                                                   |
| <b>5.2: Стандартизиране въз основа на член 19 от ДПК</b>                                                                                        |
| 5.3: Стандартизиране въз основа на голям списък с разходи                                                                                       |
| <b>6: Допълнителна преддоговорна информация за пазарния участник, който предлага ипотечния кредит (например информация за възнаграждението)</b> |
| <b>Консултации във връзка с ипотечните кредити</b>                                                                                              |
| 1: Да не се предприемат действия                                                                                                                |
| <b>1.2: Изискване за осигуряване на подходящи разяснения (член 5, параграф 6 от ДПК)</b>                                                        |
| <b>1.3: Принципни норми за консултациите</b>                                                                                                    |
| 1.4: Изискване за осигуряване на консултации във връзка с ипотечните кредити                                                                    |
| <b>Политика за възнагражденията на консултантите</b>                                                                                            |
| 2.1: Да не се предприемат действия                                                                                                              |
| <b>2.2: Принципни указания относно политиката за възнагражденията</b>                                                                           |
| 2.3: Специални разпоредби за методите и размерите на възнагражденията                                                                           |
| <b>Оценка на кредитоспособността</b>                                                                                                            |
| 1.1: Да не се предприемат действия                                                                                                              |
| 1.2: Изискване кредиторът да извършва оценка на кредитоспособността на кредитополучателя                                                        |
| <b>1.3: Изискване кредиторът да отказва да отпусне кредит при отрицателна оценка на кредитоспособността</b>                                     |
| <b>1.4: Равнопоставен достъп на кредиторите до регистрите</b>                                                                                   |
| 1.5: Уеднаквяване на съдържанието и характеристиките на регистрите                                                                              |
| <b>1.6: Изискване кредитополучателят да предоставя вярна информация за положението си</b>                                                       |
| <b>Анализ за определяне на подходящите за потребителя продукти</b>                                                                              |
| 2.1: Да не се предприемат действия                                                                                                              |
| 2.2: Изискване кредиторът или кредитният посредник да анализира дали предлаганите продукти са подходящи за потребителя                          |
| <b>2.3: Изискване кредитополучателят да бъде предупреждаван, ако избраният продукт не е подходящ за него/нея</b>                                |
| <b>2.4: Изискване кредитополучателят да предоставя вярна информация за положението си</b>                                                       |
| 2.5: Специални разпоредби по продукти, включващи забрани или ограничения за някои видове кредитни продукти                                      |
| <b>Кредитни посредници: регистрация и лицензиране</b>                                                                                           |
| 1.1: Да не се предприемат действия                                                                                                              |
| 1.2: Принципни изисквания                                                                                                                       |
| <b>1.3: Специални изисквания</b>                                                                                                                |
| <b>1.4: Въвеждане на паспорт</b>                                                                                                                |
| <b>Кредитни посредници: пруденциални изисквания и надзор</b>                                                                                    |
| 3.1: Да не се предприемат действия                                                                                                              |
| <b>3.2: Принципни изисквания</b>                                                                                                                |
| 3.3: Специални изисквания                                                                                                                       |
| 3.4: Въвеждане на надзор на равнище ЕС                                                                                                          |
| <b>НКИ: регистрация и лицензиране</b>                                                                                                           |
| 1.1: Да не се предприемат действия                                                                                                              |
| <b>1.2: Принципни изисквания</b>                                                                                                                |
| 1.3: Специални изисквания                                                                                                                       |
| <b>НКИ: пруденциални изисквания и надзор</b>                                                                                                    |
| 3.1: Да не се предприемат действия                                                                                                              |
| <b>3.2: Принципни изисквания</b>                                                                                                                |

## 6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ

С избраните варианти за действие се намалява вероятността потребителите да купуват неподходящи ипотечни кредитни продукти. Очаква се голям положителен ефект върху доверието на потребителите, който да доведе и до повишаване на търсенето на кредити и да стимулира мобилността на потребителите както на национално, така и на международно (макар и в по-малка степен) равнище.

Изпълнението на някои от избраните варианти няма да доведе до значителни промени в дейността на участниците на пазара по отношение на предлагането в редица държави-членки, в които вече съществуват подобни задължения. Въпреки това предпочетените варианти за действие ще окажат сериозно въздействие върху международната дейност на кредиторите и кредитните посредници. Навлизането на чуждестранни кредитори и кредитни посредници би трябвало да доведе до засилване на конкуренцията и следователно до разширяване на гамата от кредитни продукти за потребителите и евентуално дори до намаление на цените.

Общото въздействие на този пакет от мерки не може да бъде изчислено като механичен сбор от въздействията на отделните мерки. Това се дължи не само на риска от двойно отчитане на припокриващите се разходи и ползи, но и на взаимодействието между някои варианти, което би могло да подсили ефекта им. Според консервативната прогноза на Комисията въз основа на актуалните данни очакваните ползи са в размер 1 272–1 931 милиона EUR. Очакваните общи еднократни и текущи разходи са съответно 383—621 милиона EUR и 268—330 милиона EUR.

Въздействието на повечето от избраните варианти ще се разпростре в целия ЕС. За някои от вариантите обаче ползите и разходите ще бъдат по-високи в държавите-членки, които ще трябва съществено да изменят действащите си разпоредби или да въведат напълно нова регулаторна уредба (например в държавите, в които за кредитните посредници или НКИ няма никакви регулаторни разпоредби).

Установени са две противоположни потенциални социални въздействия: има риск отговорното кредитиране да доведе до ограничаване на достъпа до кредит, особено за някои групи кредитополучатели (например тези с ниски доходи), но и до повишаване на устойчивостта на дейностите по кредитиране и следователно до социално сближаване.

При повечето от избраните варианти не се очаква нарастване на административната тежест. Изключенията се отнасят до регулаторната уредба за кредитните посредници и НКИ, при която разходите, свързани с лицензирането и регистрацията на тези участници на пазара, както и разходите за тях за спазването на изискванията на новото законодателство ще доведат до повишаване на административната тежест за тях.

## 7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Избраният вид правен акт е директива на ЕС. Директивата дава възможност за отчитане на принципа на пропорционалност чрез равнището на хармонизация. Пълната хармонизация невинаги е необходима или целесъобразна: структурата на пазарите на

жилищни имоти и на пазарите на ипотечни кредити се различава значително в отделните части на ЕС, както и структурата на продуктите и възнагражденията. Мерките на ЕС трябва да бъдат достатъчно подробни, за да бъдат ефективни, но и достатъчно общи, за да отчитат разнообразието в Европа.

В предложената директива на ЕС ще бъде предвидено да се извърши преглед на целесъобразността и ефективността ѝ. Прегледът следва да се извърши няколко години след въвеждането ѝ и да включва публична консултация.