



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 18.12.2007  
SEC(2007) 1684

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Придружителен документ към*

**Бялата книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС**

**Обобщена оценка на въздействието**

{COM(2007) 807 окончателен}  
{SEC(2007) 1683}

## ОБЪОЩЕНА

### *Клауза за отказ от правна отговорност*

*Настоящият доклад за оценка на въздействието обвързва само участващите при изготвянето му служби на Комисията и текстът е предназначен да служи като основа за дискусии, без да се оказва влияние върху формата на окончателното решение, което ще бъде взето от Комисията*

### 1. Въведение

Ипотечният кредит за покупката на жилище, е най-крупната финансова инвестиция през живота на повечето граждани на ЕС. Пазарите на ипотечни кредити в ЕС имат значителен дял в европейската икономика, като неиздължените ипотечни кредити за жилищни нужди представляват почти 47% от БВП на ЕС<sup>1</sup>.

Завършването на единния пазар на финансови услуги е ключова част от Лисабонския процес на икономически реформи и е от съществено значение за общата конкурентоспособност на ЕС. Въпреки че бе постигнат значителен напредък при изграждането на единния пазар на финансови услуги, интегрирането на финансовите услуги на дребно все още не е достигнало своя потенциал. При някои пазари конкуренцията е недостатъчна, поради което потребителите на ЕС и предоставящите ипотечни кредити не могат да извлекат пълния потенциал на ползите от единния пазар. В това отношение настоящата оценка на въздействието трябва да се разгледа в контекста на Бялата книга за финансовите услуги 2005–2010 г.<sup>2</sup>, резултатите от изследването на сектора на банкирането на дребно<sup>3</sup>, Зелената книга за финансовите услуги на дребно<sup>4</sup> и Съобщението относно единния пазар за Европа през 21 век<sup>5</sup>. Комисията е ангажирана от години с цялостния преглед на пазарите на жилищни ипотечни кредити в ЕС.

Този преглед обхваща кредитни споразумения, обезпечени с ипотека или друга сравнима гаранция, често използвани при недвижимата собственост, както и някои кредитни споразумения, чиято цел е придобиването на права на собственост. Акцентът е върху жилищните ипотeki, но в ограничен брой случаи може да има отражения и върху търговските ипотeki.

---

<sup>1</sup> *HYPOSTAT 2005: Преглед на ипотечните и жилищните пазари в Европа, Европейска ипотечна федерация, ноември 2006 г., стр. 140.*

<sup>2</sup> COM(2005) 629, 5.12.2005 г.

<sup>3</sup> COM(2007) 33, 31.1.2007 г. и SEC(2007) 106, 31.1.2007 г.

<sup>4</sup> COM(2007) 226, 30.4.2007 г.

<sup>5</sup> COM(2007) 724, 20.11.2007 г. и SEC(2007) 1520, 20.11.2007 г.

Решенията на Комисията по отношение на политиките са представени в Бяла книга за ипотечния кредит. Съгласно принципите за по-добро регулиране всички евентуални насоки на политиките се разглеждат внимателно и предварително се преценява задълбочено тяхното отражение. Във връзка с това бе подготвена оценка на въздействието въз основа на поредица консултации и изследвания през периода 2003–2007 г.<sup>6</sup> При тази оценка на въздействието се открояват проблемите на ипотечните пазари в ЕС, очертават се целите на Комисията в областта на ипотечния кредит, разглеждат се различните възможни политики, с които те да бъдат постигнати и се прави оценка на потенциалния им ефект.

Решенията по отношение на политиките, които са представени в Бялата книга ще бъдат допълнително развити впоследствие в тясно сътрудничество с всички съответни заинтересовани страни и ще бъдат подложени на оценка на съразмерността на въздействието преди да бъдат приети.

## **2. Проблеми на ипотечните пазари на ЕС**

След задълбочен анализ на ипотечните пазари на ЕС и като бе взета предвид информацията, събрана чрез обстойни консултации, се откриха редица специфични проблеми<sup>7</sup>. Тези проблеми попадат най-общо в четири категории: пречки пред трансграничното предоставяне на ипотечен кредит, ограничено продуктово разнообразие, ниско доверие и затруднена подвижност на потребителите.

### **2.1. Пречки пред трансграничната дейност на предоставящите ипотечни кредити**

Различаващите се регулаторни рамки и такива за защита на потребителите, фрагментираните инфраструктури и различните рамки за финансиране на ипотечните кредити създават правни и икономически бариери, ограничаващи навлизането на пазара и развитието на стратегии за ефективно финансиране на ипотечните кредити. Резултатът е ограничено продуктово разнообразие и по-високи цени за потребителите.

Икономическите бариери (напр. разходите за достъп до инфраструктурата и необходимостта продуктите да се приспособяват, бизнес моделите и ценовите стратегии) повишават разходите при делова активност в друга държава-членка. Икономическите бариери повишават и разходите за финансиране на ипотечните кредити за предоставящите ги институции, като по този начин намаляват възможностите за икономии от мащаба и възпират кредиторите при използването на инструменти за финансиране на ипотечните кредити на капиталовите пазари. Тези бариери възпрепятстват навлизането на пазара, ограничават конкуренцията и повишават цените за потребителите.

---

<sup>6</sup> Вж. приложение 2.

<sup>7</sup> Вж. приложение 3.

Правните бариери могат да предотвратят или да затруднят предлагането на някои продукти или достъпа до пазарната инфраструктура, ограничавайки конкуренцията и задушавайки иновациите. В някои страни някои кредитори, предоставящи ипотечни кредити, изобщо не могат да осъществяват дейността си. Много от тези съществуващи правни ограничения за защита на потребителите или на финансовата стабилност на предоставящите ипотечни кредити, могат косвено да ограничат достъпа на потребителите до ипотечен кредит. Правните разпоредби или липсата на такива в някои държави-членки могат също да имат значително влияние върху избора на техники за финансиране и оттам върху продуктовото разнообразие.

Откриха се специфични проблеми, които ограничават трансграничната дейност на предоставящите ипотечни кредити, в следните области: преддоговорна информация, предсрочно погасяване, обвързване на продажбите, кредитни регистри, оценяване, процедури за принудителна продажба, регистриране на земята, приложимо право, ограничения за лихвените проценти и финансиране на ипотечните кредити.

## **2.2. Ограничено продуктово разнообразие**

В момента заемателите в ЕС имат достъп до широк кръг продукти на първичните пазари. Въпреки това може да се счита, че нито една от държавите не разполага с цялата гама от продукти както по отношение на продуктите характеристики, така и по отношение обслужваните заематели<sup>8</sup>. Това се дължи на редица фактори, като например предпочитанията на потребителите или културните различия, както и на факта, че предоставящите ипотечни кредити могат да имат различни предпочитания по отношение на риска. Това обаче се дължи също така и на наличието на икономически и правни бариери в някои държави-членки, които не позволяват на предоставящите ипотечни кредити да предлагат някои продукти на определени пазари или да избират предпочитаната от тях стратегия за финансиране, което ограничава избора по отношение на търсенето и намалява конкуренцията по отношение на предлагането.

Специфични проблеми, които ограничават продуктовото разнообразие, се откриха в следните области: предсрочно погасяване, ограничения на лихвените проценти, редица въпроси относно финансирането на ипотечните кредити, задължения на кредитните институции.

---

<sup>8</sup> Вж. приложение 1.

### 2.3. Ниско доверие на потребителите

Потребителите в ЕС продължават да търсят ипотечни продукти предимно на местно ниво: на практика няма потребители в ЕС, които да купуват пряко трансгранични ипотечни продукти<sup>9</sup>. Въпреки че анкетата показва, че преобладаващата част от потребителите възнамеряват да продължат да търсят ипотечен кредит на местно ниво, някои смятат в бъдеще да разгледат възможността да търсят пряко трансгранични ипотечни кредити<sup>10</sup>. Това явление може да се отдаде, *inter alia*, на две главни причини: липсата на осведоменост на потребителите за съществуващите другаде възможности<sup>11</sup> и липса на доверие у тях.

Недостатъчната или лоша информация, страховете дали ще могат да се запазят юридическите права, лошата правна защита в случай, че възникне проблем, както и необходимостта да се използва различен език са посочени от потребителите<sup>12</sup> като фактори, които им пречат да осъществяват трансгранична дейност. Информационните асиметрии между предоставящата ипотечен кредит институция и заемателя могат също да изкривят пазара.

Специфични проблеми, които влияят върху доверието на пазара, се откриха в следните области: предоговорна информация, финансова култура, адаптираност на продукта, предсрочно погасяване и приложимо право.

### 2.4. Ограничена подвижност на клиентите

Подвижността на клиентите и склонността на потребителите да сменят предоставящите ипотечни кредити могат да повлияят върху нивото на конкуренция на пазара. Основните фактори, които влияят върху мобилността са в две насоки:

- Някои потребители могат да предпочетат да не променят договора си за ипотека и по този начин да останат при настоящия си местен доставчик.
- Разходите за потребителите при евентуална смяна може да са големи. В някои случаи всъщност потребителите може да не са в състояние да прекратят договора си за ипотека поради ограничения. В други случаи, високите разходи при смяната (напр. такси при предсрочно погасяване и някои административни разходи) или сключването на нов договор за ипотека (напр. разходи за търсенето на такава) могат да са по-големи от ползите.

Специфични проблеми, които ограничават мобилността на клиентите, се откриха в следните области: предоговорна информация, предсрочно погасяване, обвързване на продажбите, кредитни и поземлени регистри.

---

<sup>9</sup> *Обществени нагласи в Европа относно финансовите услуги*, Специално издание на Евробарометър 230, август 2005 г., стр. 39 и приложение (Q4a). Трябва да се отбележи, че тази цифра не включва потребители, правещи ипотека на местно ниво, за да финансират придобиването на собственост в чужбина.

<sup>10</sup> Вж. бележка под линия № 9, стр. 42 и приложение (Q4b).

<sup>11</sup> *Вътрешен пазар – възможности и опит на гражданите в ЕС-25*, Специално издание на Евробарометър 254, октомври 2006 г., стр. 59 (QD16).

<sup>12</sup> Вж. бележка под линия № 9, стр. 47 и приложение (Q4c).

### 3. Основания за действие на ниво ЕС

Съгласно Договора за ЕО, вътрешният пазар се характеризира с премахване на пречките пред свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали. Единният пазар за жилищни ипотечи далеч не е завършен, тъй като съществуват пречки от различен характер. Тези пречки сериозно ограничават нивото на трансграничното отпускане на ипотечни кредити, както по отношение на предлагането, така и по отношение на търсенето, което ограничава конкуренцията и избора на пазара. В резултат на това кредиторите може да са по-малко ефективни, отколкото биха могли да бъдат, а заемателите получават не толкова конкурентни предложения, по-ограничен избор на продукти, като някои категории заематели могат да бъдат маргинализирани или дори изключени от този пазар.

В редица изследвания<sup>13</sup> се заключава, че от интеграцията на ипотечните пазари в ЕС могат да се извлекат ползи. Според в едно от тях до 2015 г. или за период от десет години (2005–2015 г.), интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС може да доведе до повишаване на БВП на ЕС с 0,7% и на частното потребление с 0,5%. Нетната настояща стойност на всички разходи и ползи от новите инициативи за период от десет години (2005–2015 г.) се оценява в изследването на London Economics на 94,6 млрд. EUR или на 0,9% от БВП на ЕС през 2005 г.<sup>14</sup> В друго изследване ползите от подобряването на ефективността и цялостността на ипотечните пазари в ЕС се оценява годишно на 0,3–0,6% от неиздължените жилищни ипотечни кредити в ЕС, което представлява 0,12–0,24% от БВП през 2003 г.<sup>15</sup>

Върху някои по-трудни за количествено измерване фактори, влияещи върху трансграничното предоставяне на ипотечни кредити като език, разстояние, предпочитания на потребителите или бизнес стратегии на предоставящата ипотечни кредити институция не може да се намери лесен начин за въздействие на ниво ЕС. Независимо от това, върху други фактори, които пречат на деловата активност или значително повишават разходите при предлагане или теглене на ипотечни кредити в друга държава-членка, може да се въздейства чрез подходящи инициативи по отношение на политиките на ЕС.

---

<sup>13</sup> Вж. например *Разходи и ползи от интеграцията на ипотечните пазари в ЕС*, London Economics, август 2005 г., стр. 5; *Изследване на финансовата интеграция на европейските ипотечни пазари*, Mercer Oliver Wyman and the European Mortgage Federation, октомври 2003 г., стр. 5; *Риск и финансиране на европейските жилищни ипотечни кредити*, Mercer Oliver Wyman and the Mortgage Insurance Trade Association, април 2005 г., стр. 5.

<sup>14</sup> *Разходи и ползи от интеграцията на ипотечните пазари в ЕС*, London Economics, август 2005 г., стр. 5.

<sup>15</sup> *Изследване на финансовата интеграция на европейските ипотечни пазари*, Mercer Oliver Wyman and the European Mortgage Federation, октомври 2003 г., стр. 5.

#### **4. Цели на политиките**

За да се отговори на откритите се проблеми бяха поставени четири общи цели<sup>16</sup>:

- улесняване на трансграничното предлагане и финансиране на ипотечните кредити, като се отстранят бариерите и се намалят разходите при предприемане на трансгранична дейност, за да се осигури отвореност на пазарите и силна конкуренция;
- увеличаване на разнообразието на продуктите, които да отговарят на нуждите на клиентите, чрез отстраняване на бариерите пред разпространението и продажбата на продукти в Европа, включително на иновативни и нови продукти;
- увеличаване на доверието на потребителите, като се гарантира, че им е предоставено правото да вземат свои собствени решения и да се възползват от високото ниво на защита;
- улесняване на мобилността на клиентите, като се гарантира, че потребителите, които искат да сменят институцията, предоставяща ипотечен кредит, не са възпрепятствани или разубеждавани да го направят чрез наличието на правни или неоправдани икономически пречки.

Едновременното постигане на тези цели не е лишено от трудности. Съвместяването на усилията за подобряване на разнообразието на продуктите с политики за улесняване на мобилността на клиентите и насърчаване на доверието на потребителите, например чрез осигуряване на подходящо ниво на защита, ще представлява особено трудно предизвикателство по отношение на политиките.

#### **5. Оценка и сравнение на възможните политики**

##### **5.1. Избор на оптимална комбинация от политики**

За да се намери най-подходящото решение по отношение на политиките, с което да се достигнат поставените цели, бе извършен цялостен анализ и сравнение на различните възможни политики. За всеки установен проблем бе разгледана комбинация от възможни политики, вариращи между това: да не се прави нищо; да се правят 'оценки на състоянието'; да се дават насоки; да се публикува препоръка; да се насърчи саморегулирането; да се прилага съществуващото законодателство на ЕС; да се представи ново законодателство. Някои варианти бяха отхвърлени като нереалистични или очевидно неефективни по отношение на разходите. В други области (напр. ограничения на лихвените проценти, прехвърляемост на кредитните портфейли, жилищни ипотечни облигации и проблемът с небанковите институции) е ясно, че е необходимо да се направи по-нататъшен анализ преди да могат да се предложат каквито и да било състоятелни варианти за политики.

---

<sup>16</sup> Специфичните цели на отделните мерки са описани подробно в приложение № 3.

За всички надеждни варианти внимателно и задълбочено бе анализирано въздействието, като се вземат предвид положителните/отрицателните и преките/непреки резултати. Основният използван критерий за сравняване на вариантите е ефективността на всеки от тях при постигането на поставените цели. Освен това бяха взети предвид други аспекти като ефективността на всеки вариант и въздействието върху различни групи заинтересовани страни, когато това е уместно на този етап на прегледа. Въз основа на тази оценка бяха отхвърлени неефективните възможни политики. При оценката на въздействието се очерта пакет от най-ефективните варианти на политики, които да допринесат за постигането на поставените цели. За редица въпроси бяха сметени за уместни серии от допълнителни мерки.

При оценката на въздействието бе направено заключението, че **законодателството** е най-ефективният вариант на политика в редица области (напр. преддоговорна информация, приспособеност на продуктите, кредитни регистри) и е единственият ефективен вариант на политика в някои случаи (напр. по отношение на годишния процент на разходите (ГПР), предсрочното погасяване). Въпреки че законодателството е **най-ефективния** вариант на политика за постигане на зададените цели, все още подлежи на оценка дали разходите при прилагането му не превишават ползите. Това е особено важно в области като преддоговорната информация и приспособеността на продуктите, където саморегулиращи действия също биха могли да бъдат потенциално ефективни, макар и в по-малка степен, но могат да са много по-ефективни по отношение на разходите. Същото се отнася и за ГПР и предсрочното погасяване, при които законодателството се счита за най-добрия вариант. Следователно, за да се установи дали най-ефективното решение е законодателство или саморегулиране, е необходима по-задълбочена количествена оценка на въздействието. **Саморегулирането** също се очертава като ефективен сам по себе си вариант на политика в други области (напр. кредитни регистри, отчитане на финансирането на ипотечните кредити).

В оценката на въздействието се заключава, че незадължителни мерки като публикуването на **'оценки на състоянието'** (напр. при процедури за принудителна продажба, регистриране на земя) и **препоръка** (напр. при оценка на собствеността, процедури за принудителна продажба, регистриране на земя) могат да дадат ефективно решение на очертаните проблеми. **Прилагането на съществуващите правила на ЕС** също се предвижда за редица области (напр. кредитни регистри, обезпечени облигации). В редица области (напр. приложимото право, Базел II, финансовото образование, индексите за цените на жилищните имоти) бе сметено, че **съществуващите политики на ЕС** са тези, които най-добре отговарят на очертаните се проблеми. И накрая, в оценката на въздействие се препоръчва за някои специфични проблеми в областта на обезпечените облигации и жилищните ипотечни облигации **да не се предприемат действия**.



## 5.2. Въздействие върху заинтересованите страни

Влиянието на пакета от мерки върху **потребителите** е пряко и косвено. По отношение на косвените въздействия, много от мерките за подобряване на ефективността и конкурентоспособността на трансграничното ипотечно кредитиране – както на първичните, така и на вторичните пазари – биха довели до увеличаване на разнообразието на продуктите и потенциално до по-ниски цени за потребителите.

Увеличената мобилност на клиентите в резултат на редица възможни политики (напр. информация, кредитни регистри, обвързване на продажбите) също следва да създаде по-конкурентна среда и обикновено води до намаляване на цените. По отношение на преките въздействия, акцентът е върху това да се направи така, че потребителите да теглят най-подходящия за нуждите им ипотечен кредит, повишавайки по този начин тяхното доверие. Това се свежда до по-добра информация, консултиране и оценка на кредитоспособността. Избирайки най-подходящия продукт за техните нужди, потребителите биха минимизирали риска от загуба на домовете си. В същото време тези мерки ще доведат до по-високи разходи за предоставящите ипотечни кредити и поради това биха имали отрицателно въздействие върху цената на ипотечния кредит и в по-малка степен върху продуктовото разнообразие. Докато нетните въздействия са трудни за количествена оценка, общите ползи се оценяват като положителни.

За **предоставящите ипотечни кредити** пакетът от мерки е свързан както с разходи, така и с ползи. Ползите могат да се реализират чрез по-ефективен процес на отпускане на ипотечни кредити, което би довело до по-ниски разходи: намалени разходи за рефинансиране, регистриране на земя и достъп до кредитна информация. Вероятно е също така предоставящите ипотечни кредити да се възползват от увеличената прозрачност в няколко области (кредитни регистри, земеделски регистри, процедури за принудителна продажба, индекси за цените на жилищните имоти). Освен това възможността предоставящите ипотечни кредити да имат достъп до други пазари и да извършват трансгранична дейност би била със сигурност по-голяма, което предлага нови възможности за бизнес. Пакетът от мерки носи ползи за предоставящите ипотечни кредити, но в същото време разходите при прилагането на тези мерки не бива да се подценяват. Ще трябва да бъдат изменени бек офис процедурите и да бъде осигурено тяхното съблюдаване. Въпреки това следва да се подчертае, че точно мерките, които са свързани с най-високи разходи за предоставящите ипотечни кредити, са тези, които носят най-големи ползи за потребителите.

Рискът за **инвеститорите** при инвестиции в ипотечни продукти, ще бъде по-нисък в резултат на редица фактори. Първо, подобрената прозрачност на пазара би улеснила оценката на рисковете, свързани с продукта и би позволила по-точни сравнения между различните инвестиционни продукти, обезпечени с вземания по ипотечни кредити. Второ, при неплатежоспособност инвеститорите биха имали по-голяма сигурност за възстановителната стойност на инвестицията си. И накрая, инвеститорите биха също така били в състояние да се възползват от по-широк кръг инвестиционни възможности в резултат на по-голямото разнообразие на продуктите, както на първичните, така и на вторичните пазари.

Разходите за **държавите-членки** попадат най-общо в две категории: разходи за прилагане на законодателството и препоръките и разходи за събиране на данни за оценките на състоянието и индексите за цените на жилищата. Нивото на разходите зависи от степента, в която държавите-членки вече имат въведено подобно законодателство или процеси. Разходите за държавите-членки по прилагане на законодателството могат да бъдат минимизирани като се избере варианта за саморегулиране пред този за законодателството. Въпреки това, както бе посочено по-горе, изборът на мерки за саморегулиране е свързан с алтернативен отказ от ефективността на политиката, освен ако самоангажирането и придържането към саморегулирането могат да се гарантират с подходящи механизми за прилагане. Ако механизмите за прилагане потенциално се осъществят от държавите-членки, също биха били понесени разходи. При подробно количествено изследване на въздействието ще се изисква пълна оценка на нетното въздействие върху различните заинтересовани страни на мерките по саморегулиране в сравнение с варианта за законодателство преди да може да бъде взето окончателно решение.