

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel, den 31.3.2011
SEK(2011) 355 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANLYSEN

Följedokument till

**Förslag till
EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV
om bostadslåneavtal**

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

En ansvarsfull utlåning betyder att kreditgivare och förmedlare bemödar sig om att bara låna ut belopp som konsumenterna har råd med och som motsvarar deras behov och individuella situation. I likhet med detta innebär ett ansvarsfullt låntagande att konsumenterna ska lämna relevanta, fullständiga och korrekta uppgifter om sin ekonomiska situation och att de uppmuntras att fatta välgrundade och långsiktigt hållbara beslut.

2. PROBLEMFORMULERING

2.1. Problem

Hushållens skuldsättning ökar i hela Europa. Detta är emellertid inte i sig ett tecken på oansvarig utlåning och oansvarigt låntagande så länge skulderna kan bäras och återbetalas. Statistiken visar emellertid att man i tilltagande grad får problem med just detta. Under 2008 angav 16 % av befolkningen att man hade svårt att betala sina räkningar och 10 % av alla hushåll angav att man låg efter med sina betalningar¹. Detta har lett till att antalet betalningsförsummelse och utmätningar har ökat.² Andra faktorer än det förhållandet att utlåning och låntagande inte skett på ett ansvarsfullt sätt kan visserligen inverka på dessa siffror, t.ex. den allmänna konjunkturedgången, De uppgifter som samlats in för denna konsekvensanalys kombinerat med kvalitativa uppgifter som lämnats av berörda parter samt empiriska belägg från hela Europa visar dock att detta inte bara är ett konjunkturbetingat problem eller begränsat till några få medlemsstater, utan snarare en realitet i hela EU.

Vid beslutet om att bevilja ett hypotekslån och vid låntagarens slutliga val av läneprodukt finns det en rad olika faktorer som spelar in, vilket även gäller för låntagarens förmåga att betala tillbaka lånet. Hit hör bl.a. det ekonomiska klimatet, skillnader i synen på informationsbehov, intressekonflikter, luckor och inkonsekvenser i lagstiftningen samt andra faktorer som låntagarens förmåga att förstå finansiell information och hypoteksfinansieringsstrukturer. Dessa andra faktorer spelar visserligen en klar roll, men faktum kvarstår att vissa marknadsaktörers oansvariga beteende låg till grund för finanskrisen. Det står därför klart att åtgärder för att motverka en oansvarig utlåning och ett oansvarigt låntagande måste vidtas för att vi ska undvika en återupprepning av en sådan finanskris som den vi nu ser.

Följande problem har belagts som är kopplade till oansvarig hypotekslångivning och oansvarigt låntagande. Utöver de problem som beskrivs nedan har ett flertal problem identifierats som har att göra med förtidsbetalning av hypotekslån. Dessa problem – som skapar ojämlika förutsättningar, hämmar gränsöverskridande verksamhet och kundernas rörlighet samt påverkar konsumenternas förtroende – beskrivs ingående i konsekvensanalysen som åtföljer *Vitbok om integreringen av marknaden för hypotekslån i EU*.³

¹ *Europeans' state of mind*, Eurobarometer 69, november 2008. *Towards a Common Operational European Definition of Over-indebtedness*, Observatoire de l'épargne Européenne i samarbete med Centre for European Policy Studies och University of Bristol, februari 2008.

² Enligt uppgifter som medlemsstaterna har lämnat till kommissionen.

³ SEK(2007) 1683.

2.1.1. Reklam och marknadsföring kan inte jämföras, är obalanserad, ofullständig och oklar

Icke ändamålsenlig reklam för hypotekslåneprodukter står att finna i hela EU. Om reklam- och marknadsföringsmaterial är ofullständigt och oklart är det ofta svårt att göra jämförelser, vilket leder till att konsumenterna inte kan söka ordentligt efter det bästa erbjudandet. Trots att det finns både nationell lagstiftning och EU-regler som förbjuder vilseledande reklam förekommer inkonsekvenser och luckor. Är reglerna disparata ställs kreditgivare och/eller kreditförmedlare som erbjuder produkter över nationsgränserna inför ytterligare hinder.

2.1.2. Den information som lämnas innan avtal ingås är otillräcklig, lämnas inte i tid, kan inte jämföras och är oklar

Ansträngningar har gjorts för att den information som lämnas innan avtal ingås ska bli bättre och mer jämförbar. Ett Europaavtal har t.ex. slutits om en frivillig uppförandekod för information före avtalsteckning vid bostadslån. Tillämpningen av uppförandekoden har emellertid varit blandad och mekanismerna för genomförande och övervakning ineffektiva. Det standardiserade EU-faktabladet tillhandahålls olika tidigt, vilket gör det svårare att t.ex. jämföra erbjudanden. Trots att det finns en uppförandekod kan en rad marknadsmisslyckanden fortfarande konstateras. För det första är det svårt att jämföra den information som ges innan avtal ingås. Olika metoder och kostnadsbaser innebär dessutom att ett centralt inslag i EU-faktabladet, nämligen den effektiva räntan, inte är jämförbar. För det andra anser konsumenterna att den information som ges är komplicerad och otydlig. För det tredje är informationen ofta ofullständig, och slutligen finns det inga regler om information om förhållandet mellan kreditgivaren och kreditförmedlaren.

2.1.3. Icke ändamålsenlig rådgivning

Missriktade incitament vid rådgivningen kan leda till marknadsmisslyckanden. Rådgivare kan lockas att ge partiska råd, t.ex. därför att deras provision från olika kreditgivare är olika stor när de säljer vissa produkter. Det finns uppgifter som visar att rådgivningen om hypotekslån i många fall inte har varit ändamålsenlig, vilket har varit till nackdel för konsumenten. Så länge det inte finns några regler eller standarder som rådgivningen kan bedömas utifrån är det svårt att avgöra om rådgivningen har varit ändamålsenlig.

2.1.4. Otillfredsställande lämplighets- och kreditprövningar

Ett betydande marknadsmisslyckande på detta område är bristen på incitament att göra en grundlig kredit- och/eller lämplighetsprövning. Kreditgivarna kan förlita sig på den underliggande säkerheten (den pantsatta fastigheten), överföra risken för betalningsförsummelser på eller sälja lånet till tredje man. På liknande sätt kan konsumenterna också lockas att ange en högre inkomst än man har för att få lånet. En bristfällig lagstiftning i form av icke existerande, otydliga eller inkonsekventa regelverk bidrar vidare till otillfredsställande lämplighets- och kreditprövningar. Det finns också rättsliga hinder som inskränker kreditgivarnas möjligheter att komma åt kreditvärdighetsuppgifter i kreditdatabaser om en låntagare i ett annat land.

2.1.5. Systemen för godkännande, registrering och övervakning är ineffektiva, motstridiga eller saknas helt för kreditförmedlare och andra tillhandahållare av hypotekslån än kreditinstitut

Alla medlemsstater kräver inte att kreditförmedlare ska vara godkända eller registrerade, vilket kan skapa utrymme för ett oansvarigt beteende. Om det inte finns några krav på godkännande eller registrering har myndigheterna inte heller så stora möjligheter att övervaka kreditförmedlares verksamhet eller fatta beslut om sanktioner för vårdslöshet. Detta kan skapa förhållanden som präglas av en bristande konkurrens där man inte ställs till ansvar för vårdslöshet, överdrivet risktagande eller dålig rådgivning. Den gränsöverskridande verksamheten bland kreditförmedlare är extremt begränsad för tillfället. Det rättsliga lapptäcket på EU-nivå kan avhålla företag från att bedriva gränsöverskridande verksamhet.

I sex medlemsstater har man inga krav på godkännande och registrering för andra tillhandahållare av hypotekslån än kreditinstitut, och kraven varierar stort mellan de övriga medlemsstater där regler finns. Avsaknaden av sådana krav innebär att myndigheterna inte har någon grund för övervakning av dessa tillhandahållares verksamhet eller för beslut om sanktioner för vårdslöshet, vilket får de konsekvenser som beskrivs ovan.

2.2. Konsekvenser

De identifierade problemen får konsekvenser för konsumenter, kreditförmedlare, kreditgivare och ekonomin som helhet.

2.2.1. Betydande spridningseffekter på ekonomin

Hypotekslånemarknaderna är viktiga för EU:s ekonomi. Under 2008 uppgick den sammanlagda utestående hypotekslångivningen i EU-27 till omkring 50 % av EU:s BNP. En oansvarig utlåning och ett oansvarigt låntagande kan därför i betydande grad påverka ekonomin i stort. Hypotekslåneinstitutens betalningsförmåga påverkas. Eftersom finansinstituten i tilltagande grad måste avsätta allt större belop för att täcka nödlidande krediter minskar tillgången på krediter för ansvarstagande låntagare och företag, vilket i sin tur begränsar den ekonomiska tillväxten och konsumtionen. En oansvarig utlåning och ett oansvarigt låntagande får även finansiella konsekvenser, eftersom staten måste gå in med räddningspaket eller förstatliga företag. Det offentliga finanserna sätts därigenom under press och budgettätstramningar blir ofta nödvändiga. Slutligen utsätts de sociala skyddsneten för påfrestningar med ökad arbetslöshet och stigande utgifter inom det sociala området och bostadssektorn.

2.2.2. Risk för negativa konsekvenser för konsumenterna

Konsumenter som köper produkter som inte passar deras behov råkar många gånger i finansiella svårigheter, vilket leder till överskuldssättning och betalningsförsummelse eller utmätning. Lagstiftning som hindrar kreditgivare från att korrekt kunna bedöma kreditvärdighet och lämplighet samt kreditgivarnas extra kostnader för att bedriva gränsöverskridande verksamhet kan leda till finansiella och sociala nackdelar för konsumenterna. De kan t.ex. få betala ett högre pris för en produkt som hade kunnat vara billigare eller nekas ett hypotekslån trots att de har råd med det. Konsumenterna kan slutligen också förlora förtroendet för kreditgivare och kreditförmedlare.

2.2.3. *Låg kundrörlighet*

Flera av de problem som beskrivs ovan hämmar kundrörligheten. En brist på öppenhet och jämförbarhet kan leda till att konsumenterna inte kan söka efter det erbjudande som bäst passar deras behov. Konsumenter som vill ta ett lån i ett annat land än hemlandet kan få betala högre priser eller nekans lån därför att de utländska kreditgivarna inte kommer åt tillräckligt med uppgifter om konsumentens kredithistorik.

2.2.4. *Låg gränsöverskridande verksamhet*

Ekonomiska hinder som kostnaderna för att använda infrastruktur samt det förhållandet att man måste anpassa reklammaterial, information, produkter, affärsmodeller och prissättning leder till ökade kostnader för att bedriva verksamhet i en annan medlemsstat. Detta utgör hinder för nya marknadsaktörer och begränsar konkurrensen. Kreditförmedlare som vill bedriva verksamhet över nationsgränserna ställs t.ex. inför ett ytterligare hinder genom att det, i motsats till situationen för investerings- eller försäkringsförmedlare, inte finns något system med "pass".

2.2.5. *Ojämlika förhållanden mellan marknadsaktörer och produkter*

Luckor och motstridiga regler i regelverket har lett till en situation där aktörerna på hypotekslånemarknaderna bedriver samma verksamhet, ställs inför samma risker men inte nödvändigtvis omfattas av samma regler. De olika regelverken för konsumentkrediter och hypotekslån kan även leda till arbitrage mellan de två olika låneprodukterna (konsumentkrediter och hypotekslån).

3. POLITISKA MÅL

Två allmänna mål är gemensamma för alla problemområden: För det första att skapa en effektiv och konkurrenskraftig inre marknad för konsumenter, kreditgivare och kreditförmedlare med ett starkt konsumentskydd genom att eftersträva följande fyra särskilda mål:

- Konsumentförtroende
- Kundrörlighet
- Gränsöverskridande verksamhet för kreditgivare och kreditförmedlare
- Lika konkurrensvillkor

För det andra att understödja finansiell stabilitet genom att sörja för ansvarsfullt fungerande hypotekslånemarknader.

4. VARFÖR BÖR EU VIDTA ÅTGÄRDER?

Åtgärder som bara vidtas på nationell nivå leder till disparata regler, vilket kan undergräva eller skapa nya hinder för den inre marknadens funktion och medföra att konsumentskyddet är olika starkt i olika delar av EU. Gemensamma standarder på EU-nivå är därför nödvändiga för att främja en effektiv och konkurrenskraftig inre marknad med ett starkt konsumentskydd och undvika att det utvecklas regler och praxis som skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. I

fördraget föreskrivs om åtgärder för att säkerställa upprättandet av en fungerande inre marknad med ett starkt konsumentskydd och fritt tillhandahållande av tjänster. En sådan marknad för bostadslån är långt ifrån fullbordad, eftersom det finns en rad hinder för ett fritt tillhandahållande av tjänster och skapandet av en inre marknad. Följande bestämmelser i fördraget utgör den rättsliga grunden för åtgärder: artikel 114 (f.d. artikel 95).

5. ALTERNATIV

Ett antal handlingsalternativ har identifierats. I tabellen nedan sammanfattas dessa alternativ. De utvalda alternativen har markerats. Analysen har visat att detta är de mest effektiva och verksamma alternativen för att uppnå de mål som anges ovan. Handlingsalternativen för förtidsbetalning analyseras och bedöms ingående i den konsekvensanalys som åtföljer *Vitbok om integreringen av marknaden för hypotekslån i EU*⁴ och undersökningen av kostnaderna och fördelarna beträffande de olika handlingsalternativen för hypotekslån⁵.

Reklam och marknadsföring
1: Inga åtgärder vidtas
2: Införande av regler om reklam i likhet med dem som finns i artikel 4 i konsumentkreditdirektivet
3: Införande av särskilda regler om form och innehåll avseende reklam- och marknadsföringsmaterial
Information som ska lämnas innan ett avtal ingås
1: Inga åtgärder vidtas
2: Säkerställa att konsumenterna får det standardiserade EU-faktabladet
3: Säkerställa att det standardiserade EU-faktabladet tillhandahålls i så god tid att konsumenterna kan jämföra erbjudanden
3.1: Principbaserade krav
3.2: Fastställande av en tidsfrist för tillhandahållande av information
4: Förbättra det standardiserade EU-faktabladets form och innehåll
5: Standardisering av den effektiva räntan
5.1: Standardisering på grundval av en begränsad kostnadsförteckning
5.2: Standardisering på grundval av artikel 19 i konsumentkreditdirektivet
5.3: Standardisering på grundval av en omfattande kostnadsförteckning
6: Ytterligare information innan avtal ingås om den aktör som erbjuder hypotekslånet (t.ex. ersättning)
Rådgivning om hypotekslån
1: Inga åtgärder vidtas
1.2: Krav på att ge de förklaringar som konsumenten behöver (artikel 5.6 i konsumentkreditdirektivet)
1.3: Principbaserade rådgivningsstandarder
1.4: Krav på rådgivning om hypotekslån
Strategier för ersättning till rådgivare
2.1: Inga åtgärder vidtas
2.2: Principbaserade riktlinjer för ersättningspolicy
2.3: Särskilda regler om metoderna för ersättning och ersättningsnivåer
Kreditprövningar
1.1: Inga åtgärder vidtas
1.2: Krav på att kreditgivaren ska bedöma låntagarens kreditvärdighet
1.3: Krav på att kreditgivaren ska neka kredit om en kreditprövning utfaller negativt
1.4: Icke-diskriminerande tillgång till databaser för kreditgivare
1.5: Förenhetliga databasernas innehåll och egenskaper
1.6: Krav på att låntagaren ska lämna korrekta uppgifter om sin situation
Lämplighetsprövningar
2.1: Inga åtgärder vidtas
2.2: Krav på att kreditgivaren eller kreditförmedlaren ska bedöma huruvida den produkt som erbjuds är lämplig
2.3: Krav på att varna låntagaren om den valda kreditprodukten inte passar honom eller henne

⁴ SEK(2007) 1683.

⁵ *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit*, London Economics med Achim Dübels (Finpolconsult) i samarbete med institut für finanzdienstleistungen (iff), november 2009, s. 200–336.

2.4: Krav på att låntagaren ska lämna korrekta uppgifter om sin situation
2.5: Särskild produktreglering inklusive förbud eller begränsningar för vissa kreditprodukter
Kreditförmedlare: registrering och godkännande
1.1: Inga åtgärder vidtas
1.2: Principbaserade krav
1.3: Särskilda krav
1.4: Införande av ett pass
Kreditförmedlare: tillsynskrav och övervakning
3.1: Inga åtgärder vidtas
3.2: Principbaserade krav
3.3: Särskilda krav
3.4: Införande av övervakning på EU-nivå
Andra tillhandahållare än kreditinstitut: registrering och godkännande
1.1: Inga åtgärder vidtas
1.2: Principbaserade krav
1.3: Särskilda krav
Andra tillhandahållare än kreditinstitut: tillsynskrav och övervakning
3.1: Inga åtgärder vidtas
3.2: Principbaserade krav
3.3: Särskilda krav
3.4: Införande av övervakning på EU-nivå

6. KONSEKVENSER

Förstahandsalternativen kommer att minska sannolikheten för att konsumenterna köper en hypotekslåneprodukt som inte passar deras behov. Starka positiva effekter på konsumenternas förtroende väntas också understödja efterfrågan på kreditprodukter och stimulera konsumenternas rörlighet både på nationell och (även om detta sker i mindre grad) på gränsöverskridande nivå.

Vissa av de utvalda alternativen kommer inte att innebära några större förändringar för marknadsaktörernas verksamhet på utbudssidan i ett antal medlemsstater där liknande skyldigheter redan finns. De alternativ som föredras påverkar dock i betydande utsträckning kreditgivarnas och kreditförmedlarnas gränsöverskridande verksamhet. Om utländska kreditgivare och kreditförmedlare kommer in på marknaden bör detta leda till ökad konkurrens och därmed till ett större utbud av låneprodukter för konsumenterna och eventuellt till och med till lägre priser.

Paketets effekter som helhet kan inte beräknas som summan av alla enskilda effekter. Detta beror inte bara på risken för att man då dubbelräknar överlappande kostnader och fördelar, utan även på att det uppstår synergieffekter mellan vissa alternativ som torde förstärka deras effekt. Enligt kommissionens beräkningar som baserar sig på aktuella uppgifter är 1 272–1 931 miljoner euro en försiktig uppskattning av alla fördelar som väntas. De totala engångskostnaderna beräknas uppgå till 383–621 miljoner euro och de löpande kostnaderna till 268–330 miljoner euro.

De alternativ som föredras kommer att få en spridningseffekt i hela EU. Kostnaderna och fördelarna i samband med vissa alternativ kommer emellertid att förstärkas i de medlemsstater som måste göra genomgripande anpassningar av gällande regler eller införa ett helt nytt regelverk (t.ex. i de länder där kreditförmedlare eller andra tillhandahållare än kreditinstitut inte är reglerade alls).

Två sinsemellan motstridiga effekter kan identifieras på det sociala planet. En ansvarstagande utlåningspraxis kan leda till att särskilt vissa grupper av låntagare (t.ex. de med låg inkomst)

riskerar att inte få tillgång till krediter i samma utsträckning som tidigare, men å andra sidan kan en ansvarstagande policy för utlåning även främja utlåningspraxis som är långsiktigt hållbar och därmed den sociala sammanhållningen.

De flesta av de utvalda alternativen väntas inte innebära några ökade administrativa bördor. Undantagen är de alternativ som gäller regelverket för kreditförmedlare och andra tillhandahållare än kreditinstitut som däremot kommer att innebära att dessa aktörer får en viss ökad administration som är knuten till kostnaderna för godkännande, registrering och efterlevnaden av den nya lagstiftningen.

7. SLUTSATSER

Det politiska instrument som är mest ändamålsenligt är ett EU-direktiv. Med ett direktiv kan proportionaliteten beaktas genom graden av harmonisering. En detaljerad harmonisering är inte alltid nödvändig eller lämplig, eftersom bostadsmarknadernas och hypotekslånemarknadernas struktur ser mycket olika ut i olika delar av EU och produkterna och ersättningssystemen också varierar kraftigt. EU:s åtgärder måste vara tillräckligt ingående för att vara effektiva men också så flexibla att den europeiska mångfalden kan beaktas.

Förslaget till EU-direktiv bör innehålla bestämmelser om en översyn för att bedöma om direktivets bestämmelser är ändamålsenliga och effektiva. Denna översyn bör ske fem år efter genomförandet och omfatta ett offentligt samråd.