EURÓPAI KÖZPONTI BANK

EURORENDSZER

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2014. július 28.)

a Kúriának a fogyasztói hitelszerződésekre vonatkozó határozatából eredő új, általános érvényű rendelkezésekről

(CON/2014/59)

Bevezetés és jogalap

2014. június 27-én az Európai Központi Bank („EKB”) felkérést kapott a magyar Nemzetgazdasági Minisztériumtól (a továbbiakban: a konzultáló hatóság) arra, hogy alkosson véleményt a fogyasztói kölcsönszerződésekre vonatkozó egyes intézkedésekre vonatkozó törvényjavaslatról (a továbbiakban: a törvényjavaslat).

A törvényjavaslathoz számos módosító indítványt[1] nyújtottak be a magyar Országgyűléshez, amelyek egyikét sem küldték meg az EKB-nak. Ezen túlmenően az Országgyűlés 2014. július 4-én elfogadta a törvényjavaslatot[2]. Ezen körülmények között az EKB az elfogadott törvény (a továbbiakban: a törvény) alapján fogadta el a véleményét.

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és 282. cikkének (5) bekezdésén, valamint a 98/415/EK tanácsi határozat[3] 2. cikke (1) bekezdésének hatodik francia bekezdésén alapul, mivel a rendelettervezet a pénzügyi intézményekre vonatkozó, a pénzintézetek és pénzpiacok stabilitását lényegesen befolyásoló szabályokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1 Lásd különösen a T/465/7 és a T/465/9-es módosító indítványokat.

2 2014. évi XXXVIII. törvény, közzétéve a Magyar Közlöny 98/2014. számában 2014. július 18-án.

3 A Tanács 98/415/EK határozata (1998. június 29.) a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről folytatott konzultációjáról (HL L 189., 1998.7.3., 42. o.).

1. A törvény célja

1.1. Az ezen tárgykör vonatkozásában az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásában meghozott határozatát[4], és a magyar Alkotmánybíróság határozatát[5] követően a magyar Kúria elfogadott egy jogegységi határozatot[6] (a továbbiakban: a Kúria határozata), amely a magyar Országgyűlés által meghatározandó, a természetes személyek által Magyarországon megkötött, forintban vagy devizában denominált fogyasztói kölcsönszerződésekre vonatkozó egyes egységes intézkedések alapvető feltételeire vonatkozó intézkedések körvonalait fekteti le. A Kúria határozata többek között kimondja, hogy a külföldi pénznemben folyósított hitelek illetve kölcsönök (a továbbiakban: devizakölcsönök) vonatkozásában alkalmazott árfolyamrés (azaz a vételi és eladási árfolyam közti különbség) alkalmazása nem tisztességes, és a pénzügyi intézményeknek a törlesztőrészletek újraszámolásakor a Magyar Nemzeti Bank (MNB) hivatalos devizaárfolyamát kell alkalmazniuk. A Kúria azt is megállapította, hogy a pénzügyi intézmények által a fogyasztói kölcsönszerződések vonatkozásában alkalmazott egyoldalú kamatemelést, költségemelést és díjemelést tisztességtelennek kell tekinteni, amennyiben azok nem felelnek meg a Kúria határozatában megfogalmazott konjunktív feltételrendszernek (a továbbiakban: a hét elv). Minderre tekintettel a törvény a természetes személyek által megkötött forint- és devizakölcsönök valamint pénzügyi lízingszerződések vonatkozásában tartalmaz szabályokat, visszaható hatállyal. A törvény által bevezetett rendelkezések az Országgyűlés által elfogadandó további, a Kúria határozatának való megfelelést célzó intézkedések közül az elsők[7]. A törvény további, a Kúria határozatának végrehajtására vonatkozó új intézkedésekhez kapcsolódó rendelkezéseket is bevezet.

1.2. Mindezek érdekében a törvény:

- a törvény hatályba lépést megelőzően, de legkorábban 2004. május 1-ig visszamenően semmissé nyilvánítja a pénzügyi intézmények által a devizakölcsönök és -pénzügyi hitelszerződések vonatkozásában a kölcsönösszeg folyósítása és a törlesztőrészletek kiszámításakor használt árfolyamrés alkalmazását. Ennek eredményeképpen a törvény előírja a pénzügyi intézmények számára azt, hogy a fogyasztóknak visszafizetendő összeget az MNB által közzétett hivatalos devizaárfolyamon számítsák ki. Ezt a számítást a szerződés kezdetéig, de nem korábban, mint 2004. május 1-jéig visszamenőlegesen kell elvégezni a törvény hatálybalépését követő 90 napon belül. Az érintett pénzügyi intézményeknek az ezen számításra alkalmazott módszertant a törvény hatályba lépését követő 60 napon belül meg kell küldeniük az MNB számára ellenőrzésre.

4 A Bíróságnak a C-26/13. számú ügyben 2014. április 30-án hozott határozata.

5 Az Alkotmánybíróság 2014. március 20-i 8/2014. számú határozata.

6 A Kúria 2014. június 16-i 2/2014. számú jogegységi határozata. Lásd még a Kúria 2013. december 16-i 6/2013. számú jogegységi határozatát is.

7 Lásd a törvény preambulumát és a 3. szakaszának (5) bekezdését.

- meghatároz hét elvet, és megállapítja, hogy a kölcsönszerződések és pénzügyi lízingszerződések egyetlen egyoldalú módosítása sem felel meg ezen hét elvnek, így azokat tisztességtelennek, ezáltal semmisnek nyilvánítja. A módosítások ezen hét elvnek történő megfelelését annak a pénzügyi intézménynek kell az általa – devizakölcsön esetén a törvény hatályba lépését követő harminc, forintkölcsön esetén kilencven napon belül – kezdeményezett polgári peres eljárásban bizonyítania, amely ilyen módosítást fogadott el. Amennyiben egy ilyen eljárás nem kerül lefolytatásra, úgy az egyoldalú szerződésmódosításokat a törvény erejénél fogva tisztességtelennek, következésképp jogellenesnek kell tekinteni.
- meghatározza azokat a különös szabályokat, amelyek alapján a pénzügyi intézmények ilyen polgári eljárásokat kezdeményezhetnek. Ezek a szabályok rövid határidőt írnak elő a pénzügyi intézmények számára annak bizonyítására, hogy az általuk alkalmazott szerződési feltételek megfelelnek a hét elvnek. A bizonyítási teher a pénzügyi intézményekre hárul.
- egyes feltételek mentén kizárja az elévülés alkalmazhatóságát, és felfüggeszti a folyamatban lévő bírósági eljárásokat, valamint a fogyasztói kölcsönszerződésekhez kapcsolódó végrehajtási eljárásokat.

2. Általános észrevételek

2.1. *Az EKB-val folytatott konzultáció megfelelő időpontja*

A törvényjavaslatot 2014. július 4-én elfogadták, röviddel azt követően, hogy az EKB-val konzultációt kezdeményeztek, és még mielőtt az EKB elfogadhatta volna a véleményét. Következésképpen a magyar Országgyűlésnek nem volt lehetősége arra, hogy a jogalkotás előtt figyelembe vegye az EKB álláspontját. Továbbmenve, a törvény lényegi eltéréseket tartalmaz a törvényjavaslathoz képest azon módosító indítványok következtében, amelyeket időközben az Országgyűlésnek benyújtottak, amelyek egyikét sem küldték meg az EKB számára tervezet formájában. Ezen körülményekre tekintettel jelen vélemény a törvény rendelkezésein alapul.

A magyar hatóságok eszerint megszegték az EKB-val való konzultációnak való megfelelésre vonatkozó kötelezettségüket. A törvény elfogadása semmilyen módon nem mentesíti a hatóságokat az ezen véleményben foglaltak megfontolására vonatkozó kötelezettségük alól, mivel e kötelezettség fontos a törvény, valamint az esetleges későbbi módosítások alkalmazása és értelmezése szempontjából.

Ebben a tekintetben az EKB nyomatékot ad azon álláspontjának, amely szerint a nemzeti hatóságok különleges sürgősség, vagy a jogszabályalkotás előrehaladott állapota esetén sem mentesülnek az EKB-val a jogalkotási folyamat egy olyan pontján történő konzultáció alól, amely elegendő időt biztosít: a) az EKB számára arra, hogy megvizsgálja a jogszabálytervezetet és valamennyi megkívánt nyelvi változatban elfogadja a véleményét; valamint b) a nemzeti

hatóságok számára arra, hogy a 98/415/EK határozatban foglaltaknak megfelelően figyelembe vegyék az EKB álláspontját. Az EKB erre tekintettel méltányolná, ha a konzultáló hatóság a jövőben a 98/415/EK határozatban foglaltaknak megfelelően tenne eleget az EKB-val történő konzultációra vonatkozó kötelezettségének.

2.2. *Az Országgyűlés által elfogadott intézkedések áttekintése*

Az EKB a devizakölcsönök vonatkozásában már számos véleményben[8] elemezte a magyar pénzügyi piacon fennálló helyzetet. A globális pénzügyi válságot megelőzően számos tagállamban[9] népszerű volt a háztartások és a nem pénzügyi vállalatok által devizában történő hitelfelvétel, tekintettel arra, hogy a devizakölcsönökre alacsonyabb kamatlábat alkalmaztak a nemzeti valutában nyújtott kölcsönök kamatlábához viszonyítva, továbbá a nemzeti valuta felerősödésével kapcsolatos várakozások is erősítették a devizakölcsönökre vonatkozó igényt. Magyarországon a devizakölcsönök euróban, svájci frankban és japán yenben voltak denominálva.

A magyar hatóságok 2010-től kezdve egy sor intézkedést vezettek be a bankrendszer által viselt, a magánszektor pénzügyi helyzetére gyakorolt, a forint leértékelődéséből eredő kedvezőtlen hatásokkal együtt járó kockázatok kezelése érdekében. 2010 márciusában a hatóságok bevezették a deviza alapú jelzálog és autóhitelezésre vonatkozó maximális hitelfedezeti arány mutatót, továbbá 2010 júniusában a jövedelemarányos törlesztőrészletre vonatkozó szigorúbb szabályokat vezettek be. Ezen túlmenően a devizalapú jelzáloghitelezésre vonatkozó tilalom került bevezetésre 2010 augusztusi hatállyal. 2011 júliusában a magyar hatóságok hatályon kívül helyezték e tilalmat, és a devizahitelek nyújtására vonatkozó, alapvetően hasonló hatással járó feltételeket jelentettek be. Ezen túlmenően a háztartások devizakölcsönökből eredő növekvő terheinek enyhítését célzó két kormányzati intézkedés is bevezetésre került még ugyanebben az évben. Ezek a végtörlesztésre és az árfolyamgátra vonatkozó rendelkezések voltak.

2014. első negyedévében a háztartások devizakölcsön-állománya a Magyarországon nyújtott hitelek teljes állományának több, mint 54%-át tették ki, és azok összértéke éppen hogy az ország éves bruttó hazai termékének 13%-a alatt maradt.

8 Lásd a CON/2010/62, a CON/2011/87, a CON/2012/27 véleményeket.

9 Az Unióban való devizahitelezéssel kapcsolatos további információkért lásd az ERKT/2011/1 ajánlást (2011. Szeptember 21.) a devizahitelezésről (HL C 342., 2011.11.22., 1.o.).

3. Különös észrevételek

3.1. A fent említettek szerint a Kúria meghatározott hét elvet (egyértelmű és érthető megfogalmazás; tételes meghatározás; objektivitás; ténylegesség és arányosság; átláthatóság; felmondhatóság; szimmetria), és kimondta azt, hogy amennyiben ezen elveknek való megfelelés teljesül, úgy a fogyasztói kölcsönszerződések általános szerződési feltételeinek módosítását nem lehet tisztességtelennek tekinteni. Az összhang és a jogi megalapozottság megteremtése érdekében egyértelműbbé lehetett volna tenni a törvény 5. szakaszában, hogy azt, hogy a pénzügyi intézmények által alkalmazott, az általános szerződési feltételek egyoldalú módosítása által bevezetett egyes feltételek tisztességesek-e vagy sem, kizárólag ezen hét elv[10] figyelembevételével kell értékelni. Amennyiben az lehetséges, iránymutatást kell adni az érintett feleknek ezen hét elv alkalmazása tekintetében, mivel a törvény értelmében a tisztességesség kérdésében polgári peres eljárásban kell dönteni, amennyiben valamely pénzügyi intézmény akként dönt, hogy az általa alkalmazott általános szerződési feltételek tisztességességét bizonyítani kívánja.

3.2. Elismerve, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2014/17/EU irányelve[11] nem irányadó a 2016. március 21-e előtt megkötött hitelmegállapodásokra[12], a törvény visszaható hatálya nem tűnik összhangban lévőnek a 2014/17/EU irányelv 23. cikke (5) bekezdésének általános céljával és az abban foglalt alapelvvel. Ez az irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a devizahitelekre vonatkozó további rendelkezéseket vezessenek be, feltéve, hogy az ilyen rendelkezéseket nem alkalmazzák visszaható hatállyal.

3.3. Megjegyezve, hogy a törvényjavaslathoz csatolt általános indoklás 6. pontja elismeri az intézkedések lehetséges gazdasági következményének jelentőségét, az EKB javasolja, hogy a magyar hatóságok végezzenek el egy, a rendelkezések visszaható hatályának lehetséges kihatásait elemző átfogó vizsgálatot, mivel az ilyen intézkedések komoly terhet jelenthetnek a bankszektor számára, potenciálisan kedvezőtlenül érintve a magyar pénzügyi szektor egészének stabilitását, és esetlegesen kedvezőtlen tovagyűrűző hatásokat eredményezhetnek a gazdaságra. Az érintett bankok által készített előzetes előrejelzések szerint az intézkedések lehetséges egyszeri hatása jelentősebb veszteséget eredményezhet, mint amely 2011-ben a bankrendszerre nehezedett a végtörlesztésre vonatkozó intézkedések következtében. Bár a bankszektor tőkeszerkezete jelenleg erősebb, mint amilyen az a végtörlesztés bevezetése előtt volt, az új intézkedések várhatóan jelentős költségei egyes esetekben a pénzügyi intézmények

10 Ezen követelményeket a törvény 4. szakasz (1) bekezdésének (a)-(g) pontjai határozzák meg.

11 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/17/EU irányelve (2014. február 4.) a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról, valamint a 2008/48/EK és a 2013/36/EU irányelv és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról (HL L 60., 2014.2.28., 34. o.).

12 Lásd az irányelv 43. cikkének (1) bekezdését.

tulajdonosaitól származó tőkeemelést kívánhatnak meg a szavatoló tőke előírt mértékének és a hitelezési kapacitásnak a törvény elfogadása előtti szintjére történő visszaállítása érdekében[13].

Az EKB megismétli[14], hogy ebben az összefüggésben alapvető fontosságú az, hogy érdemi párbeszédre kerüljön sor a magyar hatóságok és valamennyi érdekelt szervezet - ideértve az egyéb tagállamokban lévő érdekelteket is - között. Az ezekkel az érdekeltekkel folytatott egyeztetés fényt vethet olyan makropudenciális szempontokra, amelyek nemzeti szinten nem nyilvánvalóak. Továbbmenve, az MNB-vel, mint a makroprudenciális kérdésekért felelős hatósággal folytatott eszmecsere elősegítheti a hatékony intézkedések koordinálását, anélkül, hogy azok kihatással lennének a pénzügyi stabilitásra. Ezen túlmenően a magyar hatóságoknak biztosítaniuk kell az illetékes európai hatóságokkal – ide értve az Európai Bizottságot, az Európai Bankhatóságot, az Európai Rendszerkockázati Testületet és az EKB-t – lefolytatott, a törvény 3. szakaszának (5) bekezdése által előrevetített bármely további intézkedésre vonatkozó tényleges és időszerű konzultációt.

3.4. Ennek érdekében az EKB javasolja, hogy a törvény alapján a fogyasztók számára az újraszámítás következtében visszajáró összegek visszafizetésére vagy azok leírására, valamint a devizakölcsönök esetleges átalakítására vonatkozó további szabályok meghatározása során kellő módon fontolják meg a nyilvánosság érdekeit, ideértve a pénzügyi intézményeket és a hitelfelvevőket, valamint a magyarországi pénzügyi rendszer stabilitásának biztosításáért felelős hatóságokat is. A devizakölcsönök forintkölcsönné alakítására vonatkozó esetleges további szabályoknak figyelemmel kell lenniük továbbá a pénzügyi stabilitás megőrzésének, az érintettek közötti megfelelő teherviselés biztosításának, valamint az erkölcsi kockázat jövőbeni elkerülésének a szükségességére is.

3.5. A külföldi bankcsoportok tulajdonában lévő, a magyar bankszektorban működő jogalanyok magas arányára tekintettel, továbbá a fogyasztók számára az újraszámítás következtében visszajáró összegek visszafizetésére vagy azok leírására vonatkozó további szabályok függvényében a bankcsoportok konszolidált profitjára és tőkepozíciójára gyakorolt, határon átnyúló, tovagyűrűző hatások is előfordulhatnak. Az elmúlt években az egyéb kormányzati intézkedésekből – ideértve a bankadót, a pénzügyi tranzakciós adót és a devizakölcsönök végtörlesztésére vonatkozó intézkedéseket – eredő veszteségeket a külföldi anyabankok tőkeinjekciókkal ellentételezték a leányvállalataik stabil működésének biztosítása érdekében, jelezve ezzel a bankszektor felé fennálló hosszú távú elkötelezettségüket. Továbbmenve, az MNB, mint az illetékes bankfelügyelő megfontolhatná azt, hogy hogyan kezelné a törvény alkalmazásából eredően egy magyar hitelintézet vonatkozásában bekövetkező tőkehiányt.

---

13 Az MNB becslése szerint lehetséges, hogy az intézkedéseknek a bankszektor számára jelentett egyszeri költsége 2,3-2,9 milliárd euro között alakul. Ez a becslés összehasonlítható azzal az 1 milliárd eurós veszteséggel, amelyet a végtörlesztésre vonatkozó rendelkezések következtében a magyar bankrendszer elszenvedett.

14 Lásd a CON/2012/27 vélemény 3.7. bekezdését.

3.6. A bankrendszerre gyakorolt potenciális kedvezőtlen hatásokon túlmenően nem zárható ki a magyar gazdaságra és a pénzügyi piacokra gyakorolt kedvezőtlen hatás lehetősége sem. Ezt figyelembe kell venni a hitelintézetek és a fogyasztóik közti elszámolásra, valamint a devizakölcsönök forintkölcsönné történő átalakítására vonatkozó további rendelkezések meghatározása során is annak érdekében, hogy ezek a rendelkezések ne veszélyeztessék Magyarország makrogazdasági és pénzügyi stabilitását.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2014. július 28-án.

[aláírás]

az EKB elnöke

Mario DRAGHI