BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ

EUROSISTEMUL

RO **ECB-PUBLIC**

AVIZUL BĂNCII CENTRALE EUROPENE

din 18 decembrie 2015

privind stingerea datoriilor garantate cu ipotecă prin transmiterea dreptului de proprietate asupra bunului imobil

(CON/2015/56)

Introducere și temei juridic

La 25 noiembrie 2015 un proiect de lege privind stingerea datoriilor asumate prin contracte de credit prin „plata în natură" prin transferul bunului ipotecat (denumit în continuare „proiectul de reglementare")[1] a adoptat de Camera Deputaților din cadrul Parlamentului României și, la 9 decembrie 2015, a fost transmis Președintelui României pentru promulgare. Aceasta reprezintă ultima etapă a procedurii legislative înainte ca proiectul de reglementare să devină obligatoriu din punct de vedere juridic și să fie general aplicabil în România. Proiectul de reglementare nu a fost încă promulgat de Președintele României, care are dreptul de a îl retransmite Parlamentului României pentru reexaminare[2]. La 14 decembrie 2015 Banca Centrală Europeană (BCE) a fost informată de Banca Națională a României (BNR) despre proiectul de reglementare.

Având în vedere cele de mai sus și impactul potențial al proiectului de reglementare asupra stabilității instituțiilor financiare și pieței financiare din România, BCE a decis să emită din proprie inițiativă un aviz cu privire la proiectul de reglementare, întrucât nu a fost consultată oficial de către legiuitorul român. Competența BCE de a emite un aviz se întemeiază pe articolul 127 alineatul (4) și pe articolul 282 alineatul (5) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și pe articolul 2 alineatul (1) a șasea liniuță din Decizia 98/415/CE a Consiliului[3], întrucât proiectul de reglementare se referă la norme aplicabile instituțiilor financiare, în măsura în care acestea au o influență substanțială asupra stabilității instituțiilor financiare și pieței financiare. În conformitate cu articolul 17.5 prima teză din Regulamentul de procedură al Băncii Centrale Europene, Consiliul guvernatorilor adoptă prezentul aviz.

1. Obiectivul proiectului de reglementare

1.1 Conform expunerii de motive, obiectivul proiectului de reglementare este de a echilibra interesele părților în caz de imposibilitate de plată sau de executare silită în ceea ce privește contractele de credit garantate cu ipotecă. În acest sens, proiectul de reglementare acoperă orice contract de credit încheiat între persoane fizice și instituții financiare care este garantat cu ipotecă (denumit în

1 BCE observă că inițiativa legislativă pentru elaborarea proiectului de reglementare a aparținut membrilor Parlamentului României.

2 Alternativ, Președintele României are dreptul de a transmite proiectul de reglementare Curții Constituționale pentru verificare.

3 Decizia 98/415/CE a Consiliului din 29 iunie 1998 privind consultarea Băncii Centrale Europene de către autoritățile naționale cu privire la proiectele de reglementare (JO L 189, 3.7.1998, p. 42).

continuare „contract de credit”). În plus, proiectul de reglementare are drept scop transpunerea în legislația românească a anumitor dispoziții ale Directivei 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului[4].

1.2 Articolul 1 alineatul (2) din proiectul de reglementare prevede dreptul general al debitorilor de a se descărca de datorie și de toate obligațiile accesorii acestora care le revin în temeiul unui contract de credit prin transmiterea către creditor a dreptului de proprietate asupra bunului imobil ipotecat, cu condiția respectării condițiilor prevăzute la articolul 4.

1.3 Articolul 4 din proiectul de reglementare prevede următoarele condiții pentru descărcarea de datorie: (i) debitorul să fie o persoană fizică, iar creditorul să fie o instituție de credit, o instituție financiară nebancară sau un cesionar al creanțelor deținute asupra persoanelor fizice; (ii) între părți sau între antecesorii părților să se fi încheiat un contract de credit; și (iii) bunul oferit în plată pentru descărcarea de datorie să fie bunul ipotecat pentru garantarea creanțelor creditorului prevăzute de contractul de credit.

1.4 Celelalte prevederi principale ale proiectului de reglementare prevăd detaliile procedurii pentru transmiterea obligatorie a dreptului de proprietate asupra unui bun imobil al debitorului. Debitorii pot notifica oricând creditorilor decizia de a le transmite dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile pentru descărcarea de datoriile ce le revin în temeiul unui contract de credit. După transmiterea unei astfel de notificări, creditorii au obligația de a se întâlni cu debitorii care au transmis notificarea la un notar public pentru încheierea actului translativ de proprietate prin care să se stingă toate obligațiile prevăzute de contractul de credit. Debitorii pot iniția acțiuni în instanță împotriva creditorilor care nu îndeplinesc această obligație, prin care să solicite instanței pronunțarea unei hotărâri judecătorești care să țină loc de act translativ de proprietate. Procedura la notarul public și acțiunea în instanță pot fi inițiate și de codebitori sau garanți. Trebuie menționat că, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1), odată ce procedura a fost inițiată prin transmiterea notificării, dreptul creditorului de a se îndrepta împotriva tuturor codebitorilor și garanților personali sau ipotecari se stinge.

1.5 În temeiul articolului 11 din proiectul de reglementare, legea se va aplica atât contractelor de credit încheiate după intrarea sa în vigoare, cât și tuturor contractelor de credit aflate în derulare.

2. Observații generale

2.1 Se observă faptul că, datorită sferei largi de aplicare, proiectul de reglementare s-ar aplica nu doar creditelor de consum, ci și creditelor comerciale ale persoanelor fizice, și creditelor performante și neperformante deopotrivă. În timp ce abilitatea instituțiilor financiare de a administra efectiv riscul de credit depinde de un cadru legal sigur, predictibil și stabil care să asigure în mod adecvat un echilibru între interesele creditorului și debitorului, proiectul de reglementare introduce modificări fără precedent ale cadrului legal aplicabil contractelor de credit din România și compromite semnificativ siguranța juridică și administrarea adecvată a riscului de credit în instituțiile financiare. BCE observă că, drept răspuns la criza financiară, anumite state membre ale Uniunii au introdus

4 Directiva 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 februarie 2014 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 (JO L 60, 28.2.2014, p. 34).

noi cadre legale cu privire la restructurarea datoriei personale, care, în foarte puține cazuri, au inclus un drept limitat de a returna bunul ipotecat în loc de rambursare. Totuși, exercițiul acestui drept nu este lăsat la discreția împrumutatului, ci este condiționat de îndeplinirea unor criterii economice și de eligibilitate stricte[5].

2.2 În acest sens, BCE sfătuiește autoritățile române să evalueze cu atenție impactul proiectului de reglementare asupra contractelor de credit existente pentru a asigura siguranța juridică și pentru a evita conflictul nedorit cu drepturile contractuale și de proprietate ale instituțiilor de credit, precum și pentru a preîntâmpina apariția hazardului moral în relația dintre creditor și debitor[6]. Proiectul de reglementare ar trebui să urmărească asigurarea unui echilibru adecvat între obligația generală a debitorilor de a-și îndeplini obligațiile de plată, care contribuie la o cultură de plată promptă, la menținerea solidității instituțiilor de credit și preîntâmpinarea hazardului moral, și nevoia de a oferi asistență persoanelor fizice care se confruntă cu dificultăți financiare severe.

3. Observații specifice

3.1. *Siguranță juridică*

3.1.1 Autoritățile române trebuie să evalueze dacă retroactivitatea proiectului de reglementare respectă principiile Constituției României. Cu toate acestea, BCE observă că introducerea de măsuri cu efect retroactiv, precum acest proiect de reglementare, riscă să compromită siguranța juridică și nu respectă principiul așteptărilor legitime[7].

3.1.2 Astfel cum se menționează la punctul 1.1, proiectul de reglementare se aplică și contractelor de credit de consum referitoare la bunuri imobile rezidențiale care intră în sfera de aplicare a Directivei 2014/17/UE. În special, atunci când contractul de credit se referă la un împrumut într-o monedă străină, articolul 23 din Directiva 2014/17/UE prevede ca în statele membre să existe un cadru de reglementare care să asigure cel puțin dreptul consumatorului de a converti contractul de credit într-o monedă alternativă, în condiții specificate, sau să fie în vigoare alte aranjamente pentru a limita riscul ratei de schimb valutar[8]. Totuși, în temeiul articolului 23 alineatul (5) din Directiva 2014/17/UE, statele membre pot să reglementeze mai în detaliu împrumuturile în monedă străină, cu condiția ca o astfel de reglementare să nu fie aplicată cu efect retroactiv[9]. Sub rezerva competenței Comisiei Europene de a monitoriza implementarea dreptului Uniunii, autoritățile române sunt invitate să evalueze dacă dreptul unilateral al împrumutatului de a se descărca pe deplin de datoria asumată printr-un contract de împrumut în monedă străină, astfel cum este prevăzut de proiectul de reglementare, ar respecta articolul 23 alineatul (5) din Directiva 2014/17/UE.

---

5 În mod specific, în Portugalia au fost adoptate măsuri temporare care prevedeau posibilitatea dării în plată în cazul în care un debitor se confrunta cu constrângeri financiare foarte grave. Totodată, în Spania a fost permisă returnarea bunurilor imobile rezidențiale în loc de rambursare cu condiția respectării unor cerințe stricte de eligibilitate.

6 A se vedea Avizul CON/2010/8, punctul 2.4, și Avizul CON/2010/34, punctul 2.1. Toate avizele BCE sunt disponibile pe website-ul BCE la adresa www.ecb.europa.eu.

7 A se vedea Avizul CON/2015/32, punctul 3.2.2.

8 A se vedea articolul 23 alineatele (1)-(4) din Directiva 2014/17/UE.

9 A se vedea articolul 23 alineatul (5) din Directiva 2014/17/UE.

3.1.3 BCE este de asemenea îngrijorată de faptul că proiectul de reglementare nu pare a respecta articolului 28 alineatul (4) din Directiva 2014/17/UE, conform căruia statele membre nu împiedică părțile la un contract de credit să convină în mod explicit că returnarea sau transferul către creditor al garanției sau al veniturilor obținute din vânzarea garanției este suficient pentru a rambursa creditul. Conform articolului 3 din proiectul de reglementare, prin derogare de la dispozițiile relevante din Codul civil român, debitorii au dreptul de a se descărca pe deplin de obligațiile ce le revin prin transferul dreptului de proprietate asupra bunului imobil ipotecat către creditorii lor. Creditorii nu au dreptul de a se opune transferului bunului imobil ipotecat dacă un contract de credit intră în sfera de aplicare a proiectului de reglementare și îndeplinește condițiile relevante pentru aplicabilitatea proiectului de reglementare. Autoritățile române sunt invitate să verifice cu Comisia Europeană dacă proiectul de reglementare este compatibil cu Directiva 2014/17/UE.

3.1.4 În plus, BCE consideră că proiectul de reglementare ar trebui să prevadă suficient de clar interacțiunea cu celelalte acte normative relevante, precum Legea nr. 151/2015 privind procedura insolvenţei persoanelor fizice[10], și eliberarea persoanelor fizice de datorie în temeiul acelei legi. Un mecanism cuprinzător privind restructurarea datoriei ar fi mai eficient în soluționarea provocărilor speciale pe care le implică îndatorarea personală nesustenabilă. Acesta ar stabili stimulentele adecvate pentru părțile afectate astfel încât debitorii care sunt într-adevăr supraîndatorați și creditorii acestora ar fi încurajați să ajungă la un acord cu privire la o restructurare fie în mod bilateral, fie într-un cadru multilateral, de exemplu ca parte dintr-o procedură oficială, precum procedura insolvenţei.

3.2 *Efecte asupra economiei României*

3.2.1 Acordarea de drepturi generale, precum cele prevăzute de articolul 1 alineatul (2) din proiectul de reglementare, care nu sunt prevăzute exclusiv pentru debitori care au nevoie de protecție socială, poate conduce la hazard moral și poate compromite oferta de creditare în viitor. Astfel de drepturi pot încuraja debitorii care nu au cu adevărat nevoie de protecție să profite de schimbările prețurilor bunurilor imobiliare și să înceteze să își respecte obligațiile, chiar dacă au posibilitatea de a și le îndeplini în totalitate. În anticiparea impactului negativ pe care astfel de drepturi l-ar putea avea asupra disciplinei de plată în România, băncile ar putea fi îndemnate să adopte condiții de creditare mai aspre și să grăbească rambursările anticipate. Ratele mai ridicate ale dobânzii și creditarea limitată a gospodăriilor și micilor afaceri pot afecta negativ creșterea economică și crearea de locuri de muncă. Prin urmare, astfel de drepturi ar trebui să vizeze împrumutații vulnerabili și să fie însoțite de măsuri de siguranță eficiente care să prevină intrarea strategică în imposibilitate de plată și să evite un impact negativ asupra creditării viitoare. În absența unor astfel de condiții, funcționarea normală a instituțiilor de credit poate fi grav afectată, ceea ce ar putea afecta negativ soliditatea instituțiilor de credit individuale și, prin efectele de contagiune, ar putea

10 Legea nr. 151/2015 privind procedura insolvenţei persoanelor fizice, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 464 din 26 iunie 2015.

genera riscuri substanțiale pentru întregul sistem financiar. În cazul în care astfel de riscuri la adresa bunei funcționări a canalului de creditare s-ar materializa, există posibilitatea unor efecte negative de propagare asupra economiei[11].

3.2.2 Proiectul de reglementare ar putea de asemenea conduce la o deteriorare a încrederii investitorilor străini din cauza observării unei creșteri a nesiguranței juridice și a riscului de țară. Prin urmare, BCE sugerează autorităților române să efectueze o analiză aprofundată a posibilelor efecte ale introducerii proiectului de reglementare asupra economiei României[12].

3.3 *Efectele asupra stabilității financiare*

3.3.1 Din perspectiva stabilității financiare, elementele de potențială preocupare referitoare la impactul asupra instituţiilor de credit, care ar trebui evaluate de la început, privesc: (i) riscurile asociate împrumuturilor în monedă străină; (ii) efectele retroactive ale proiectului de reglementare, care afectează și contractele de credit aflate în derulare; și (iii) implicațiile pentru cerințele prudențiale aplicabile instituțiilor de credit în ceea ce privește ipotecile asupra locuințelor pentru a reflecta caracterul riscant al portofoliilor corespunzătoare. Prin urmare, BCE subliniază importanța unei analize de impact aprofundate cu privire la implicațiile practice ale proiectului de reglementare pentru activitatea instituțiilor de credit de pe piața internă și, mai larg, pentru piața imobiliară din România. Având în vedere importanța intereselor implicate, atât pentru instituțiile de credit și celelalte instituții financiare afectate, ca părți obligate să primească activele imobiliare, cât și pentru proprietarii altor active imobiliare din România, doar cu ajutorul unei evaluări preliminare ar fi posibilă atenuarea riscurilor generate la adresa stabilității financiare.

3.3.2 În ceea ce privește efectele pe termen mai lung asupra stabilității financiare, BCE observă că proiectul de reglementare se va aplica și în ceea ce privește împrumuturile în monedă străină. BCE consideră că, atunci când sunt introduse măsuri legate de stingerea împrumuturilor în monedă străină, ar trebui să se acorde întotdeauna o atenție corespunzătoare repartizării echitabile a sarcinilor între toate părțile implicate, evitându-se astfel posibilitatea apariției hazardului moral în viitor. În mai multe ocazii, BCE a evidențiat riscurile asociate împrumuturilor în monedă străină[13]. Proiectul de reglementare nu pare a conține nicio garanție în acest sens.

3.4 *Efectele asupra sectorului bancar*

Proiectul de reglementare poate avea implicații negative pentru instituțiile de credit, cu un posibil impact asupra profitabilității, capitalizării și capacității de creditare viitoare, pentru funcționarea sistemului financiar, precum și pentru costul și condițiile de creditare în ansamblu[14]. În scenariul cel mai pesimist, astfel de implicații ar putea conduce la deficite de capital, care ar putea necesita măsuri prudențiale. Se observă că, dacă proiectul de reglementare va intra în vigoare, ar trebui ca instituțiile de credit din România să desfășoare activități de administrare de activelor imobiliare care

11 A se vedea Avizul CON/2015/14, punctul 2.3.

12 A se vedea Avizul CON/2015/32, punctul 3.1.2.

13 A se vedea, cel mai recent, Avizul CON/2015/32. În ceea ce privește împrumuturile în monedă străină din Ungaria, a se vedea Avizele CON/2011/87, CON/2012/27, CON/2014/59, CON/2014/72 și CON/2014/76 și, în ceea ce privește împrumuturile în monedă străină din Polonia, Avizul CON/2015/26 .

14 A se vedea Avizul CON/2010/8, punctele 2.3 și 2.4, și Avizul CON/2010/34, punctul 2.3.

le-au fost oferite în plată pentru descărcarea de datoriile prevăzute în favoarea acestora în cadrul contractelor de credit.

Prezentul aviz va fi publicat pe website-ul BCE.

Adoptat la Frankfurt pe Main, 18 decembrie 2015.

[semnat]

Președintele BCE

Mario DRAGHI