ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 10ης Απριλίου 2015

σχετικά με την απαγόρευση των πλειστηριασμών ακινήτων που χρησιμεύουν ως κύρια κατοικία

(CON/2015/14)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 4 Μαρτίου 2015 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα του ελληνικού Υπουργείου Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού για τη διατύπωση γνώμης αναφορικά με σχέδιο νόμου το οποίο εισάγει διατάξεις σχετικά με την αναστολή των πλειστηριασμών ακινήτων οφειλετών, τα οποία χρησιμεύουν ως κύρια κατοικία τους (εφεξής το «σχέδιο νόμου»).

Η αρμοδιότητα της ΕΚΤ για τη διατύπωση γνώμης βασίζεται στα άρθρα 127 παράγραφος 4 και 282 παράγραφος 5 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην έκτη περίπτωση του άρθρου 2 παράγραφος 1 της απόφασης 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου[1], καθώς το σχέδιο νόμου αφορά κανόνες εφαρμοστέους σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, στο μέτρο που αυτοί επηρεάζουν ουσιωδώς τη σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και αγορών. Η παρούσα γνώμη εκδόθηκε από το διοικητικό συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 17.5 πρώτη πρόταση του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

1. Σκοπός του σχεδίου νόμου

Σύμφωνα με το σχέδιο νόμου, σκοπός του είναι η αντιμετώπιση της τρέχουσας ανθρωπιστικής κρίσης στην Ελλάδα μέσω της προστασίας οφειλετών από τον πλειστηριασμό ακινήτων τα οποία χρησιμεύουν ως κύρια κατοικία τους. Με το σχέδιο νόμου προστατεύονται από τον πλειστηριασμό και τα ακίνητα των εγγυητών του πρωτοφειλέτη. Σύμφωνα με το ίδιο, οφειλέτες που επιθυμούν να υπαχθούν στην προστασία του υποχρεούνται, εντός δύο μηνών από τη δημοσίευση του νόμου ή την επίδοση επιταγής προς εκτέλεση, να αποδείξουν ότι πληρούν τα σχετικά κριτήρια. Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι η ως άνω παρεχόμενη προστασία περιορίζεται στην απαγόρευση διενέργειας των πλειστηριασμών εις βάρος των συγκεκριμένων ακινήτων, χωρίς να θίγει τις διαδικασίες κατάσχεσης αυτών.

Το σχέδιο νόμου απαγορεύει στις τράπεζες να προβαίνουν σε πλειστηριασμό της κύριας κατοικίας οφειλέτη η αντικειμενική αξία της οποίας, υπολογιζόμενη για σκοπούς φορολογίας εισοδήματος, είναι μικρότερη ή ίση των 300.000 ευρώ. Η απαγόρευση θα έχει ισχύ έως την 31η Δεκεμβρίου 2015. Προκειμένου να υπαχθούν στις διατάξεις του σχεδίου νόμου οι οφειλέτες πρέπει να πληρούν πρωτίστως τα ακόλουθα κριτήρια: α) να έχουν καθαρό ετήσιο εισόδημα μικρότερο ή ίσο των 50.000 ευρώ και β) να διαθέτουν κινητή και ακίνητη περιουσίας συνολικής αξίας μικρότερης ή ίσης των 500.000 ευρώ και εξ

1 Απόφαση 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1998, σχετικά με τη διαβούλευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με τις εθνικές αρχές για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων (ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42).

αυτής το σύνολο των καταθέσεων και κινητών αξιών στην Ελλάδα και στο εξωτερικό την 20ή Νοεμβρίου 2013 να μην υπερβαίνει τις 30.000 ευρώ (εξαιρουμένων περιοδικών παροχών από συνταξιοδοτικά και ασφαλιστικά προγράμματα). Κατά τη διάρκεια της απαγόρευσης πλειστηριασμού οι οφειλέτες υποχρεούνται να καταβάλλουν προς τους δανειστές μηνιαίως ποσοστό 10% επί του καθαρού μηνιαίου εισοδήματός τους, εφόσον το ετήσιο οικογενειακό εισόδημα δεν ξεπερνά τις 35.000 ευρώ. Εφόσον το ετήσιο οικογενειακό τους εισόδημα ξεπερνά τις 35.000 ευρώ, αυτοί υποχρεούνται να καταβάλλουν προς τους δανειστές μηνιαίως ποσοστό 10% επί του ποσού μέχρι τις 35.000 ευρώ και ποσοστό 20% επί του υπερβάλλοντος ποσού εισοδήματος. Ευπαθέστερες κατηγορίες οφειλετών τυγχάνουν ακόμη ευεργετικότερων όρων προστασίας.

Η προστασία των οφειλετών κατά το σχέδιο νόμου τελεί υπό την επιφύλαξη της συμμόρφωσής τους με την υποχρέωση δήλωσης των περιουσιακών στοιχείων και των κινήσεων λογαριασμού τους. Μάλιστα, η παρεχόμενη σε αυτούς προστασία θα αίρεται σε περίπτωση μη συμμόρφωσής τους με την υποχρέωση καταβολής των ως άνω προβλεπόμενων ποσών για έξι συνολικά μήνες.

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1 Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι σκοπός του σχεδίου νόμου είναι να επανεισαγάγει την απαγόρευση των πλειστηριασμών κύριας κατοικίας των οφειλετών μετά και τη λήξη του προϊσχύοντος πλαισίου του ν. 4224/2013[2] στο τέλος του 2014. Η ίδια σημειώνει ότι ο συγκεκριμένος νόμος ψηφίστηκε τον Δεκέμβριο του 2013 ως προσωρινή ρύθμιση που αποσκοπούσε στην προστασία της κύριας κατοικίας νοικοκυριών που πληρούσαν τις προϋποθέσεις του από τους πλειστηριασμούς. Η ΕΚΤ σημειώνει περαιτέρω ότι, συγκρινόμενο προς τον ν. 4224/2013, το σχέδιο νόμου καθορίζει πολύ πιο διευρυμένα κριτήρια υπαγωγής στις ρυθμίσεις του όσον αφορά την αξία του προστατευόμενου ακινήτου, της κινητής και ακίνητης περιουσίας των οφειλετών και το ύψος των καταθέσεων και του ετήσιου οικογενειακού εισοδήματός τους. Η ευρεία προστασία από τους πλειστηριασμούς κατά τον ν. 4224/2013, το πεδίο της οποίας εμφανώς εκτείνεται πέραν των πλέον ευπαθών νοικοκυριών, παρέχεται μεταξύ άλλων υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις: i) η κύρια κατοικία του οφειλέτη έχει αντικειμενική αξία, υπολογιζόμενη για σκοπούς φορολογίας εισοδήματος, μικρότερη ή ίση των 200.000 ευρώ, έναντι 300.000 βάσει του σχεδίου νόμου· ii) το ετήσιο οικογενειακό εισόδημα του οφειλέτη είναι μικρότερο ή ίσο των 35.000 ευρώ, έναντι 50.000 βάσει του σχεδίου νόμου· iii) η κινητή και ακίνητη περιουσία του οφειλέτη έχει συνολική αξία μικρότερη ή ίση των 270.000, έναντι 500.000 βάσει του σχεδίου νόμου· και iv) οι καταθέσεις και κινητές αξίες του οφειλέτη στην Ελλάδα και στο εξωτερικό την 20ή Νοεμβρίου 2013 έχουν συνολική αξία που δεν υπερβαίνει τις 15.000 ευρώ, έναντι 30.000 βάσει του σχεδίου νόμου. Ο ν. 4224/2013 ψηφίστηκε αφότου έληξε η γενικευμένη αναστολή (moratorium) των πλειστηριασμών κύριας κατοικίας (εφεξής η «γενικευμένη αναστολή των πλειστηριασμών»), η οποία ίσχυσε από τον Σεπτέμβριο του 2010 έως τον Δεκέμβριο του 2013.

2.2 Η ΕΚΤ σημειώνει ότι η γενικευμένη αναστολή των πλειστηριασμών έχει δυσμενή αντίκτυπο στη νοοτροπία των πληρωμών στην Ελλάδα και, μάλιστα, αποτέλεσε ένα από τα βασικά προσκόμματα στην αποτελεσματική διαχείριση και διευθέτηση του πολύ μεγάλου όγκου μη εξυπηρετούμενων

2 ΦΕΚ Α 228/31.12.2013.

δανείων (ΜΕΔ) των ελληνικών τραπεζών. Η ένδεια αποτελεσματικών εργαλείων για την επιτυχή διαχείριση των ΜΕΔ από τις τράπεζες θα μπορούσε να οδηγήσει σε αδικαιολόγητα υψηλά επίπεδα ΜΕΔ και χρέους του ιδιωτικού τομέα, τα οποία με τη σειρά τους έχουν δυσμενή αντίκτυπο στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Παράλληλα, τα υψηλά επίπεδα χρέους επιδρούν αρνητικά και στον προγραμματισμό των δαπανών των νοικοκυριών, συντελώντας στην υποχώρηση της ζήτησης νέων πιστώσεων και εν γένει της οικονομικής δραστηριότητας.

2.3 Καμία γενικευμένη αναστολή των πλειστηριασμών κύριας κατοικίας, εφόσον δεν είναι καίρια στοχευμένη προς μία σχετικά περιορισμένη ομάδα ευπαθών οφειλετών που πράγματι χρήζουν προστασίας, δεν μπορεί να αποτελεί πρόσφορο μέσο για την αντιμετώπιση του μεγάλου όγκου δυσχερώς εξυπηρετούμενων οφειλών, καθώς εγείρει τον κίνδυνο καταστρατήγησης των σχετικών ρυθμίσεων (moral hazard) και υπονομεύει τη μελλοντική προσφορά πιστώσεων. Είναι πιθανό ότι οι σχετικές απαγορεύσεις τις οποίες προβλέπει το σχέδιο νόμου θα λειτουργήσουν ως κίνητρο για όσους οφειλέτες δεν χρήζουν πράγματι προστασίας, προκειμένου αυτοί είτε να παύσουν να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους είτε να συνεχίσουν να τις εκπληρώνουν σε δραστικά μειωμένη βάση, ακόμη και όταν είναι σε θέση να τις εκπληρώσουν στο ακέραιο. Προεξοφλώντας τον αρνητικό αντίκτυπο που θα μπορούσαν να έχουν οι ως άνω απαγορεύσεις στη νοοτροπία των πληρωμών, οι τράπεζες είναι πιθανό ότι θα μειώσουν τη χορήγηση πιστώσεων και θα απαιτούν την εφαρμογή υψηλότερων επιτοκίων, πράγμα το οποίο με τη σειρά του θα υπονομεύσει την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Όπως επισημάνθηκε, μέτρα όπως η απαγόρευση των πλειστηριασμών θα πρέπει να είναι προσεκτικά στοχευμένα προς τα ευπαθή νοικοκυριά και να συνοδεύονται από πρόσθετες, αποτελεσματικές ασφαλιστικές δικλείδες για την πρόληψη φαινομένων αθέτησης υποχρεώσεων στρατηγικού χαρακτήρα και την αποσόβηση τυχόν αρνητικού αντίκτυπου στη μελλοντική πιστωτική ανάπτυξη. Η απουσία των ως άνω προϋποθέσεων μπορεί να επηρεάσει δυσμενώς την ευρωστία των πιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς τα προσκόμματα ενδέχεται να διατηρηθούν ή και να αυξηθούν λόγω της απουσίας επαρκών κινήτρων για την εξόφληση των χρεών, η κατάσταση δε αυτή θα δημιουργούσε κινδύνους για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και πιθανόν να προκαλούσε δυσμενείς δευτερογενείς επιπτώσεις στην οικονομία.

2.4 Εξάλλου, αυτή η πλημμελώς στοχευμένη απαγόρευση των πλειστηριασμών είναι πιθανόν να εκληφθεί και ως κοινωνικά άδικη. Η αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης στην Ελλάδα, η οποία κατά το σχέδιο νόμου αποτελεί τον σκοπό του, είναι κάτι το οποίο η ΕΚΤ, όπως και τα θεσμικά όργανα, βεβαίως κατανοεί. Προτιμότερη λύση για την αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού θα ήταν η ανάπτυξη ενός δικτύου κοινωνικής προστασίας, η οποία θα ήταν αποτελεσματικότερη και δεν θα προκαλούσε τις προαναφερθείσες δυσμενείς επιπτώσεις. Οι απαγορεύσεις των πλειστηριασμών που είναι καίρια στοχευμένες προς ευπαθή νοικοκυριά θα μπορούσαν, υπό όρους που περιορίζουν τις ως άνω δυσμενείς επιπτώσεις, να προβλεφθούν ως ρυθμίσεις ενταγμένες στο πλαίσιο της ανάπτυξης του δικτύου κοινωνικής προστασίας. Η ΕΚΤ, όπως και τα θεσμικά όργανα, παραμένει σε εγρήγορση προκειμένου να παρέχει χρήσιμες συμβουλές προς επίτευξη των στόχων αυτών. Επίσης, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 3, η επιτυχής ολοκλήρωση άλλων μεταρρυθμίσεων θα συμβάλει στην περαιτέρω σταθεροποίηση των σχέσεων μεταξύ δανειστών και οφειλετών.

3. Αντίκτυπος του σχεδίου νόμου στις διαδικασίες αποτελεσματικής διευθέτησης του χρέους και στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα

3.1 Όπως επισημάνθηκε, η ΕΚΤ σημειώνει ότι σκοπός του σχεδίου νόμου είναι να παράσχει προστασία από τους πλειστηριασμούς κύριας κατοικίας σε μια πολύ ευρεία ομάδα οφειλετών με καθαρό ετήσιο εισόδημα μικρότερο ή ίσο των 50.000 ευρώ και κινητή και ακίνητη περιουσία συνολικής αξίας μικρότερης ή ίσης των 500.000 ευρώ. Έτσι, από πρακτική άποψη το σχέδιο νόμου επανεισάγει ουσιωδώς τη γενικευμένη αναστολή των πλειστηριασμών κύριας κατοικίας. Το πολύ ευρύ φάσμα επιλέξιμων οφειλετών, το οποίο προφανώς εκτείνεται πέραν όσων είναι ευπαθείς και έχουν χαμηλά εισοδήματα, ενδέχεται να δημιουργήσει κίνδυνο καταστρατήγησης και θα μπορούσε να οδηγήσει σε στρατηγικού χαρακτήρα αθετήσεις υποχρεώσεων, υπονομεύοντας περαιτέρω τη νοοτροπία των πληρωμών και τη μελλοντική πιστωτική ανάπτυξη.

3.2 Η επανεισαγωγή μιας γενικευμένης αναστολής των πλειστηριασμών κύριας κατοικίας δεν αποτελεί βιώσιμη λύση για την αντιμετώπιση των υψηλών επιπέδων ΜΕΔ στον ελληνικό χρηματοπιστωτικό τομέα. Κατά πρώτον, διότι ελαχιστοποιεί τα κίνητρα προς τους οφειλέτες να συνεργάζονται με τους δανειστές στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης των ΜΕΔ με βάση αποτελεσματικές διαδικασίες που λαμβάνουν υπόψη την ικανότητα των πρώτων να εξυπηρετήσουν τα χρέη τους. Κατά δεύτερον, διότι το σχέδιο νόμου θα μπορούσε να υπονομεύσει την αποτελεσματικότητα πρόσφατων μεταρρυθμίσεων που εφαρμόζονται στην Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση των πλαισίων διευθέτησης του χρέους επιχειρήσεων και φυσικών προσώπων. Στις πρόσφατες αυτές μεταρρυθμίσεις περιλαμβάνονται ιδίως η σύσταση Κυβερνητικού Συμβουλίου Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους, η θέσπιση κώδικα δεοντολογίας τραπεζών με σκοπό τη ρύθμιση της υποχρέωσης συνεργασίας αυτών με τους οφειλέτες, η θέσπιση πλαισίου εξωδικαστικής αναδιάρθρωσης χρεών με σκοπό τη διευκόλυνση της έγκαιρης εξυγίανσης βιώσιμων επιχειρήσεων που αντιμετωπίζουν δυσχέρειες στην εξυπηρέτηση των χρεών τους και ο ορισμός των εννοιών του «συνεργάσιμου δανειολήπτη» και των «εύλογων δαπανών διαβίωσης» για τους σκοπούς της διαχείρισης οφειλών.

3.3 Η αποτελεσματική διαχείριση και διευθέτηση των ΜΕΔ έχει πρωταρχική σημασία για την οικονομική ανάκαμψη και πρέπει να βασίζεται σε ένα άρτιο πλαίσιο στρατηγικού σχεδιασμού και εκτέλεσης που απαιτεί τις συντονισμένες ενέργειες περισσότερων φορέων[3]. Αξιοποιώντας περαιτέρω τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση των πλαισίων διευθέτησης του χρέους επιχειρήσεων και φυσικών προσώπων, όπως εξηγήθηκε πιο πάνω, καθώς και τις δεσμεύσεις στις οποίες εδράζεται η κύρια σύμβαση χρηματοδοτικής διευκόλυνσης (ΚΣΧΔ) μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και της Ελληνικής Δημοκρατίας[4], ο ως άνω στρατηγικός σχεδιασμός θα πρέπει να εστιάζει σε πολιτικές που μπορούν να συμβάλουν περαιτέρω στη βιώσιμη διαχείριση του χρέους. Οι πολιτικές αυτές περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου αφερεγγυότητας επιχειρήσεων και φυσικών προσώπων, την

3 Βλ. παράγραφο 2.4 γνώμης CON/2013/33 της ΕΚΤ σχετικά με την προστασία των ενυπόθηκων οφειλετών. Όλες οι γνώμες της ΕΚΤ δημοσιεύονται στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ www.ecb.europa.eu.

4 Η συμφωνία της Ευρωομάδας της 20ής Φεβρουαρίου 2015 περιλαμβάνει την ακόλουθη δέσμευση: «Οι ελληνικές αρχές δεσμεύονται να απέχουν από οποιαδήποτε κατάργηση των μέτρων και μονομερείς αλλαγές των πολιτικών και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που θα μπορούσαν να επηρεάσουν αρνητικά τους δημοσιονομικούς της στόχους, την οικονομική ανάκαμψη και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, όπως αξιολογείται από τα θεσμικά όργανα».

περαιτέρω βελτίωση της λειτουργίας του δικαστικού συστήματος, την οργάνωση δικτύου παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών για θέματα διαχείρισης οφειλών και εκστρατειών ενημέρωσης, καθώς και την ανάπτυξη ενός μόνιμου δικτύου κοινωνικής προστασίας ευπαθών ιδιοκτητών ακινήτων που χρησιμεύουν ως κατοικίες.

3.4 Η ΕΚΤ προτείνει τη διεξοδική εκτίμηση του πιθανού αντίκτυπου των ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου από τις ελληνικές αρχές, περιλαμβανομένης της φερεγγυότητας και ρευστότητας των επηρεαζόμενων δανειστών, καθώς οι ρυθμίσεις αυτές θα μπορούσαν να επιβαρύνουν σημαντικά τόσο τους δανειστές όσο και τη σταθερότητα του ελληνικού χρηματοπιστωτικού τομέα συνολικά[5].

3.5 Η ΕΚΤ σημειώνει ότι κατ' αρχήν το σχέδιο νόμου δεν φαίνεται να συνάδει με τις δεσμεύσεις της Ελληνικής Δημοκρατίας στις οποίες εδράζεται η ΚΣΧΔ. Καθώς βρίσκονται σε εξέλιξη οι συζητήσεις για τη μελλοντική πορεία της Ελληνικής Δημοκρατίας μεταξύ της Ευρωομάδας και της ελληνικής κυβέρνησης, τις οποίες υποστηρίζουν στο έργο τους τα θεσμικά όργανα, η οριστική αξιολόγηση του σχεδίου νόμου αναμένεται ότι θα λάβει χώρα στο πλαίσιο της διεργασίας αυτής. Τα θεσμικά όργανα θα συνεισφέρουν στην ως άνω αξιολόγηση.

Φρανκφούρτη, 10 Απριλίου 2015.

[υπογραφή]

Ο Πρόεδρος της ΕΚΤ

Mario DRAGHI

5 Βλ. παραγράφους 1.2 και 3.3 γνώμης CON/2014/59 της ΕΚΤ σχετικά με νέα γενικά μέτρα που απορρέουν από την απόφαση του ανώτατου δικαστηρίου όσον αφορά τις συμβάσεις καταναλωτικής πίστης.