Проект!

МОТИВИ

към проекта на Закон за лицата, обслужващи кредити, и купувачите на кредити

С предложения проект на Закон за лицата, обслужващи кредити, и купувачите на кредити (ЗЛОККК) се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2021/2167 на Европейския парламент и на Съвета относно лицата, обслужващи кредити и купувачите на кредити и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2014/17/ЕС (Директива (ЕС) 2021/2167, Директивата). Основната цел на Директивата е хармонизация на мерките и правилата за разрешаване на проблема с високите равнища на необслужвани кредити и предотвратяването на тяхното бъдещо натрупване. Предвид взаимосвързаността на банковите и финансовите системи в ЕС, съществуват значителни рискове от разпространяване на отрицателните последици за икономическия растеж и финансовата стабилност сред отделните държави членки.

Предложените в законопроекта мерки са насочени към преодоляване на проблемите с високите равнища на необслужвани кредити посредством развитие на стабилен вторичен пазар, позволяващ усвояване на излишъка от необслужвани кредити от кредитните институции, създаване на по-добри условия за трансграничното прехвърляне на необслужвани вземания по кредити, както и осигуряване на високи нива на защита на интересите на кредитополучателите.

I. Предвидените в законопроекта мерки могат да бъдат обособени в три основни групи, както следва:

1. Мерки, осигуряващи развитие на вторичния пазар на необслужвани кредити и въвеждане на лицензионен правен режим за лицата, извършващи дейност по обслужване на кредити, в съответствие с изискванията на Директива (ЕС) 2021/2167.

Предвиждането на ясни правила и изисквания към обслужването на необслужвани кредити е необходимо с оглед осигуряването на прозрачност, предвидимост и повишено общественото доверие в тази дейност. Последното е от пряко значение за успешното и ефективно развитие на търговската дейност по придобиване на вземания по необслужвани кредити, което стои в основата на ефективния и развит национален пазар на необслужвани вземания. В допълнение, предвиждането на ефективен надзор и ясни процедури следва да доведе до положителен репутационен ефект върху този важен сегмент, като едновременно с това осигури значителни гаранции за защитата на потребителите. В резултат от това, подобряването на събираемостта на вземанията, повишената правна сигурност и предвидимост представляват самостоятелни и допълнителни стимули за купувачите да придобиват необслужвани кредити, натрупването на които, от своя страна, създава сериозни предизвикателства пред стабилността на банковия и финансов сектор в България.

В глава втора от законопроекта е предвиден лицензионен режим за извършването на дейността по обслужване на вземания по необслужвани банкови кредити. С последния са въведени в националното законодателство минималните общоевропейски стандарти и изисквания към дейността, гарантиращи ефективното управление от страна на купувачите, които нямат експертиза и опит в обслужването на кредити или не са

запознати с националните специфики на съответния местен пазар. По този начин широк кръг международни компании за управление на активи, инвестиционни фондове и други, ще могат да навлязат на българския пазар на необслужвани кредити и да допринесат значително за намаляване на рисковете от натрупване на голям брой необслужвани кредити в балансите на банките, при наличието на установени предпазни механизми за гарантиране защита правата на кредитополучателите. Правилата за трансгранично сътрудничество между компетентните органи на държавите членки, регламентирани в глава втора, раздел V, осигуряват високи нива на сигурност, проследимост, ефективен и своевременен контрол върху дейността по обслужване на кредити, независимо от произхода на конкретното лицензирано дружество.

Следователно предвиждането на изисквания за лицензиране и надзор по отношение на лицата, обслужващи кредити, ще осигури постигането и на някои специфични цели на национално ниво:

- увеличаване на броя на сделките с необслужвани кредити, включително и тези с трансграничен характер, и стимулиране на търсенето на необслужвани кредити и засилена конкуренция на вторичния пазар;

- начисляване на по-ниски разходи за притежателите купувачите на необслужвани кредити от страна на обслужващите кредитите лица и създаване на възможности за печалба чрез по-ниски административни разходи и/или възможност за синергични ефекти с други бизнес области;

- създаване на възможности за кредитните институции да прехвърлят вземанията си по необслужвани кредити на купувачи на кредити, които са склонни да поемат кредитен риск и имат опит в управлението му;

- осигуряване на хармонизация на лицензионните изисквания към лицата, обслужващи кредити, в ЕС и въвеждане на общоевропейски стандарти за извършването на тази дейност;

- повишаване на прозрачността, предвидимостта и правната сигурност при обслужването на вземания по необслужвани кредити, първоначално отпуснати от кредитни институции, чрез възлагане управлението им на специализирани лица, които разполагат с необходимите знания и умения за качественото, ефективно и добросъвестно изпълнение на дейността;

- установяване на ефективен национален надзор и ясни правила по отношение на дейността по обслужване на кредити и респективно укрепване на правата на кредитополучателите;

- гарантиране на ефективен и ефикасен надзор над извършващите трансгранична дейност лица, обслужващи кредити, чрез създаване на специална рамка за сътрудничеството между компетентните органи;

- адресиране на съществуващите рискове от натрупване на голям брой необслужвани кредити в бъдеще, включително поради ограничен административен капацитет за обслужването им от банките;

- разширяване на възможностите за българските купувачи на вземания за трансгранично придобиване и съответно ефективно управление на необслужвани кредити.

2. Мерки за допълване и усъвършенстване на съществуващия нормативен режим за купувачите на кредити в съответствие с изискванията на Директива (ЕС) 2021/2167.

Понастоящем в действащото законодателство не е регламентиран правен режим, който да урежда в цялост условията за извършване на дейност по покупка на вземания по необслужвани кредити, правата и задълженията на купувача на кредити, както и последващите отношения между купувача и кредитополучателя, произтичащи от покупката на необслужваното вземане. С оглед транспониране на изискванията на Директива (ЕС) 2021/2167 следва да бъдат предприети мерки за прецизиране на нормативната уредба и създаване на ясен и ефективен режим, който да регулира покупката на кредити от физически и юридически лица в съответствие с въведеното в директивата определение за „купувач на кредити“, при запазване на високи гаранции за защита на кредитополучателите. С оглед разширяване на кръга от лица, които могат да придобиват вземания по кредити, и с цел отстраняване на съществуващите допълнителни изисквания към тази дейност, с дефиницията на купувач в законопроекта е въведена правна възможност за физически и юридически лица, действащи в рамките на своята търговска дейност, да придобиват такива вземания. С предложените с преходните и заключителни разпоредби на законопроекта изменения, дейността по придобиване на вземания по необслужвани кредити от кредитни институции е изключена от регистрационния режим по чл. 3а от Закона за кредитните институции (ЗКИ). С оглед осигуряване на максимална защита за правата и интересите на кредитополучателите е предвидено задължение за купувачите да възлагат дейностите по обслужване на придобитите вземания на специализирани лица, обслужващи кредити, които разполагат с необходимите знания и умения за качественото, ефективно и добросъвестно изпълнение на дейността. С въвеждането на това задължение се преодолява съществуващата в действащото законодателство липса на ясни и надеждни механизми за проследяване на дейностите по последващото обслужване на кредитите след придобиването им от купувачите. Следователно с тази мярка се адресира проблемът с прилагането на различни практики за събиране на вземанията, което крие рискове от нееднакво третиране на кредитополучателите и накърняване на техните права и законни интереси. Същевременно възлагането на обслужването на специализирани и лицензирани лица ще допринесе за ефективното управление на дейността от страна на купувачите, които нямат експертиза и опит в обслужването на кредити или не са запознати с националните специфики на съответния местен пазар. Последното обстоятелство ще допринесе и за стимулиране на развитието на вторичния пазар на необслужвани кредити и увеличаване на неговата конкурентоспособност и ефикасност.

От съществено значение за постигане на горепосочените предимства от въвеждането на централното за директивата задължение за възлагане на обслужването е осигуряването на резултатен последващ контрол от страна на компетентните органи за спазване на задължението за възлагане на дейността по обслужването на лицензирани лица посредством възможност за изискване информация, предоставяне на указания, своевременно прилагане на превантивни принудителни мерки и установяване на възпиращи санкционни режими, каквито са установени в глава пета от законопроекта. С оглед спецификата на регулираните обществени отношения, както и с цел осигуряване на ефективност, ефикасност и бързина по отношение на налаганите от компетентните органи принудителните административни и корективни мерки, е предвидено

ограничение във връзка с прилагането на чл. 26 от Административнопроцесуалния кодекс. Също така като допълнителна гаранция за спазване на това изискване е предвидено задължение за уведомяване на компетентния национален орган както за самоличността и адреса на лицето, на което е възложено обслужването, така и за всички последващи промени в тези обстоятелства в законоустановен срок след датата на придобиване на вземанията. По този начин компетентните органи ще могат да упражняват ефективно своите надзорните правомощия за спазване на установените правила във връзка както с придобиването, така и с обслужването на вземанията по необслужвани кредити.

В действащото национално законодателство няма предвиден правен режим за придобиване на необслужвани кредити, отпуснати от кредитни институции на територията на страната, от купувачи на кредити от държава членка или от трета държава. Разширяването на националния вторичен пазар на необслужвани кредити ще повиши възможностите за своевременно и ефективно преодоляване на проблема с тяхното натрупване в балансите на кредитните институции и по този начин ще допринесе за обезпечаване на банковата и финансова система в България. Сред основните пречки за развитието на добре функциониращ и ефективен вторичен пазар на необслужвани кредити в ЕС е именно наличието на множество различаващи се национални режими в отсъствие на специална и хомогенна нормативна и надзорна уредба, което не позволява нито на купувачите на кредити, нито на лицата, обслужващи кредити, да се възползват от предимствата на вътрешния пазар. Основна мярка за справянето с този проблем е установяването на общи стандарти на Съюза за регулиране на дейността на лицата, обслужващи кредити. В съответствие с Директива (ЕС) 2021/2167С и с цел гарантиране на ефективен и ефикасен надзор на извършващите трансгранична дейност лица, обслужващи кредити, в глава втора, раздел V от законопроекта е предвидена специална рамка за сътрудничеството между компетентните органи на държавата по произход и на приемащите държави, и когато е целесъобразно, компетентните органи на държавата членка, в която е отпуснат кредитът. В допълнение, за да се гарантира запазването на еднакви стандарти по отношение на правата на кредитополучателите след прехвърляне на необслужвани договори за кредит, със законопроекта е въведена фигурата „представител на купувач на кредити от трета държава“, чрез която купувачи от трети държави могат да придобиват вземания по необслужвани договори за кредити.

Директивата не предвижда цялостен правен режим за купувачите на кредити, но въвежда отделни изисквания към дейността им, както и някои нови, допълнителни задължения по отношение на кредитополучателите и дейността по обслужване на кредити. Предложените нови мерки изискват съответни промени в настоящия правен режим:

- установяване на правна възможност в полза на купувача да избере дали да възложи обслужването на лице, обслужващо кредити, или сам да управлява и изпълнява правата и задълженията, свързани с необслужвания кредит;

- въвеждане на задължение за кредитните институции регулярно и ежегодно да уведомяват националния компетентен орган за съвкупното салдо на прехвърлените кредитни портфейли, както и за броя и размера на включените кредити и дали прехвърлянето включва договори за кредит, сключени с потребители;

- въвеждане на ясно разграничение между дейността по придобиване и последващото обслужване на необслужваните кредити, респективно установяването на стриктни изисквания към осъществяването на двете дейности, които да бъдат предмет на контрол;

- уреждане на изисквания към отношенията (включително договорни) между купувачите и лицата, обслужващи кредити, във връзка с дейността по обслужване;

- предвиждане в глава втора, раздел IV от законопроекта на допълнителни правила за купувача и лицето, обслужващо кредити, във връзка със справедливото третиране на потребителите и задължението за предоставяне на информация;

- осигуряване на възможност за купувачите на кредит да получават от кредитните институции необходимата информация относно необслужвания кредит, с оглед извършване на собствена оценка на стойността на вземането и вероятността за възстановяването на средствата по него.

3. Мерки за адаптиране на съществуващата нормативна рамка в Закона за потребителския кредит ЗПК и ЗКНИП в съответствие с изискванията на Директива (ЕС) 2021/2167, както и разширяване на компетенциите на Комисията за защита на потребителите във връзка със защитата на потребителите.

В действащото национално законодателство не е предвиден правен режим за осъществяване на дейността по обслужване на кредити, което създава предпоставки задълженията на всеки гражданин да бъдат събирани практически от всеки стопански субект у нас, без възможност за институционален контрол от страна на държавата. Тази липса на законова регламентация поражда сериозни рискове от накърняване на основни права и законни интереси на потребителите чрез различни способи, включително „търсене“ на вземания с изтекла давност и произтичащи от неравноправни клаузи или приложени нелоялни търговски практики. Понастоящем защита на потребителите може да бъде осигурена чрез прилагането на правилата за защита на потребителите, съдържащи се в хоризонталното законодателство (Закона за защита на потребителите - ЗЗП) или в секторното (ЗПК, ЗКНИП и други). Освен последните, с цел гарантиране спазването на правата на потребителите в целия процес от придобиването на вземането по необслужван кредит, обслужването до прекратяването на договорните отношения с тях, Директива (ЕС) 2021/2167 предвижда изричното регламентиране на допълнителни мерки, свързани със справедливото третиране на кредитополучателите, повишаване на тяхната информираност и осигуряване на надежден и ефективен надзор за спазване на правата и законните им интереси. Във връзка с това със законопроекта са предвидени някои допълнителни правомощия в полза на Комисията за защита на потребителите. От една страна, въвеждането на лицензионен режим за дейността по обслужване на вземания по необслужвани кредити налага уреждане на отделни правомощия на Комисията за защита на потребителите за контрол още на етапа на процедурата по лицензиране, регламентирана в глава втора, раздел II от законопроекта. Такива са задълженията, свързани с оценката на прилаганите политики за гарантиране на спазването на правилата за защитата и справедливото и етично третиране на кредитополучателите, както и оценката на прилаганите вътрешни процедури за подаване и разглеждане на жалбите на кредитополучателите. Освен последните, в законопроекта са установени и някои допълнителни изисквания, свързани с третирането на

кредитополучателите, които налагат регламентирането на ефективни процедури за сътрудничество и обмен на информация между Комисията за защита на потребителите и лицензиращия орган.

С цел въвеждане на изискванията на Директива (ЕС) 2021/2167 и осигуряване на висока степен на защита на потребителите са предложени изменения в Закона за потребителския кредит (ЗПК) и Закона за кредитите за недвижими имоти на потребители (ЗКНИП), с които се гарантира представянето на потребителя – своевременно и преди всяка промяна на условията на договора за кредит – ясен и изчерпателен списък на всички такива промени, на график за тяхното въвеждане и необходимите подробности, включително наименованието и адреса на националния орган, пред когото потребителят може да подаде жалба. С предложените законодателни изменения се създават задължения за кредиторите да разполагат с подходящи политики и процедури, така че да полагат усилия да прилагат, когато е целесъобразно, мерки за преструктуриране в разумни граници, преди да открият процедура по реализиране на обезпечението. При избора на конкретни мерки за преструктуриране, кредиторите следва да вземат предвид индивидуалните обстоятелства на потребителя, неговите интереси и права и възможността му да погаси кредита, включително когато договорът за кредит е обезпечен с жилищен недвижим имот, който е основното жилище на потребителя. Мерките за преструктуриране могат да съдържат определени отстъпки за потребителя, като например пълно или частично рефинансиране на договор за кредит или промяна на съществуващите в него условия, включително, наред с другото, удължаване на срока му, промяна на вида на договора за кредит, отсрочване на плащането на цялата погасителна вноска или на част от нея за определен период, промяна на лихвения процент, предложение за гратисен период, частични плащания, конвертиране на валутата, частично опрощаване и консолидиране на дълга.

С преходните и заключителни разпоредби на законопроекта се предлагат изменения и в други закони. Предвидени са изменения и допълнения в ЗКИ, с които дейността по придобиване на вземания по кредити, отпуснати от кредитни институции, по чл. 2, ал. 2, т. 12 от ЗКИ ще бъде изключена от обхвата на регистрационния режим, регламентиран в чл. 3а от същия закон. Целта на промяната е да бъде максимално разширен кръгът на лицата, които могат да придобиват вземания по необслужвани кредити, и да бъдат премахнати съществуващите допълнителни изисквания към тази дейност. В случай че същите лица, възнамеряват да извършват и дейност като лица, обслужващи кредити, те следва да подадат заявление за издаване на лиценз за извършване на дейност като лица, обслужващи кредити.

Предлагат се също така и съответни изменения и допълнения в Закона за дружествата със специална инвестиционна цел и за дружествата за секюритизация във връзка с изискването в чл. 2, параграф 4 от директивата да бъдат въведени необходими гаранции за защита на потребителите, както и за получаване на необходимата информация от компетентните органи относно дейността по обслужване на кредити, в случай че такива не са регламентирани в действащото законодателство.

Със законопроекта са предложени и допълнения в Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП), като в кръгът на задължените лица са включени купувачите на кредити и лицата, обслужващи кредити. Допълнението е направено във връзка с

изключването на лицата, придобиващи вземания по кредити от кредитни институции, от регистрационния режим по чл. 3а от ЗКИ и с т. 2 от дефиницията на FATF (FATF Recommendations, Glossary) за финансови институции, съгласно която в тази категория са включени физически и юридически лица, предоставящи по занятие на или от името на свои клиенти дейности по даване на заеми, вкл. потребителски и ипотечни кредити, факторинг и форфетинг. С оглед на обстоятелството, че лицата, обслужващи кредити, по правило действат от името на купувача на кредит, както и предвид законово предвидената възможност купувачът на кредити да извършва самостоятелно обслужването на кредити след придобиване на лиценз за целта, лицата, обслужващи кредити, са включени в кръга на задължените лица по ЗМИП. Доколкото дейността по предоставяне и респективно по обслужване на банкови кредити по начало е присъща на кредитните институции, подлежащи на лицензионен режим, осъществяването на същата дейност от незадължени лица би представлявало заобикаляне на международните стандарти в борбата с изпирането на пари.

II. Финансови средства, необходими за прилагането на новата уредба

Предвижда се въвеждането на такси за издаване на лиценз на лице, обслужващо кредити, както и такса за общ финансов надзор. За определяне размера на таксите се използва подход в съответствие с изискванията на чл. 4, ал. 1 от Методиката за определяне на разходоориентиран размер на таксите по чл. 7а от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и разходването им. С новия закон се предлагат допълнителни изисквания към дейността по обслужване на вземания по необслужвани банкови кредити. Въвеждането на тези допълнителни изисквания, чиято цел е гарантиране на по-висока защита на потребителите и едновременно по-конкурентен вторичен пазар на необслужвани кредити, може да доведе до увеличение на разходите на лицата, обслужващи кредити, респективно на купувачите, за извършването на тази услуги. За всяко лице, обслужващо кредити, очакваните разходи са в приблизителен размер на около 35 000 лв. за първата година, включващи както дължими такси в лицензионното производство пред БНБ, така и годишни такси за осъществяване на общия финансов надзор.

Следва да се има предвид, че според регистъра на публични дружества и емитенти на ценни книжа в Република България са регистрирани общо 49 акционерни дружества със специална инвестиционна цел към 01.12.2023 г., от които 9 дружества извършват покупко-продажба на вземания. Понастоящем, в Република България няма лица, получили лиценз за извършване на дейност като дружество за секюритизация, поради което за този тип финансови инфраструктури не се очаква увеличаване на административната тежест или друг финансов ефект.

Предложените промени със Закона за лицата, обслужващи кредити, и купувачите на кредити не водят до въздействие върху държавния бюджет на Република България.

III. Очаквани резултати от прилагането на новата уредба

Въвеждането на изискванията на Директива (ЕС) 2021/2167 цели да развие и адаптира действащата към настоящия момент правна уредба към приетото европейско законодателство. Конкретната цел, която следва да бъде постигната, е развитие и

усъвършенстване на вторичния пазар на необслужвани кредити в България като ключов елемент от осигуряването на стабилна банкова система, съответно ефективно финансиране на икономиката и по-висок икономически растеж. По този начин ще бъдат ограничени рисковете за финансовата стабилност и в бъдеще, посредством предотвратяване на натрупването на голям брой необслужвани кредити в балансите на банките. С въвеждането на правен режим за лицензиране на лицата, извършващи дейност по обслужване на кредити, ще бъде запълнена съществуващата в националното законодателство празнина по отношение на важен кръг обществени отношения със значително социално-икономическо въздействие. Предвиждането на ясни правила и изисквания към обслужването на необслужвани кредити ще осигури необходимите прозрачност, предвидимост и повишаване на общественото доверие в тази дейност. Същевременно осигуряването на ефективен национален надзор ще допринесе за установяването на по-надеждни механизми за защита на потребителите. Във връзка с последното са въведени и допълнителни мерки, свързани със справедливото третиране на кредитополучателите, повишаване на тяхната информираност и осигуряване на надежден и ефективен надзор за спазване на правата и законните им интереси. Очаква се да бъде ограничено съществуващото до момента прилагане на множество различни практики за събиране на вземанията, което създава рискове от нееднакво третиране на потребителите и правна несигурност.

IV. Съответствие с правото на Европейския съюз

Съгласно член 1 параграф 4 от Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г., установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (Директива (ЕС) 2015/1535), същата не се прилага за правилата, свързани с въпросите, които са предмет на законодателството на ЕС в областта на финансовите услуги, както са изброени неизчерпателно в приложение II към посочената директива. Наред с това, в законопроекта не се съдържат елементи и правила, които имат характеристиките на технически регламент по смисъла на Директива (ЕС) 2015/1535, включително няма технически спецификации, отнасящи се до предлагани на пазара продукти или услуги. В резултат на изложеното, не се налага нотифициране до Европейската комисия на посочения законопроект.

Законопроектът е включен като мярка за изпълнение в Плана за действие за 2023 г. с мерките, произтичащи от членството на Република България в ЕС. Мярката е прехвърлена в Плана за действие за 2024 г., със срок за изпълнение 31.01.2024 г.