EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.11.5.
COM(2020) 963 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2008/48/EK irányelv végrehajtásáról

{SEC(2020) 371 final} - {SWD(2020) 254 final} - {SWD(2020) 255 final}

2008/48/EK irányelv – Jelentés a társjogalkotók számára (a fogyasztói hitelekről szóló irányelv 27. cikkének (2) bekezdésével összhangban)

1. Bevezetés

A fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2008/48/EK irányelv (fogyasztói hitelekről szóló irányelv, a továbbiakban: irányelv)[1] összehangolja a tagállamok fogyasztói hitelmegállapodásokra vonatkozó jogszabályainak, rendeleteinek és közigazgatási rendelkezéseinek egyes aspektusait. Az irányelvnek két fő célja van:

i. a fogyasztóvédelem fejlesztése és ezáltal a fogyasztói bizalom fokozása, valamint
ii. a határokon átívelően nyújtott fogyasztói hitelek jól működő belső piaca kialakulásának előmozdítása azáltal, hogy egyenlő versenyfeltételeket teremt a tagállamok között a fogyasztóihitel-szolgáltatók számára.

Az irányelvnek nem célja arra ösztönözni a fogyasztókat, hogy több hitelt vegyenek fel, inkább minden szükséges információt a rendelkezésükre kíván bocsátani ahhoz, hogy átgondolják és összehasonlítsák az ajánlatokat, mielőtt hitelt vesznek fel, és legyenek jogaik, ha meggondolják magukat. Az irányelv a 200 EUR és 75 000 EUR közötti fogyasztói hitelekre vonatkozik, például a személyes fogyasztásra nyújtott hitelekre, a folyószámlahitelekre és a hitelkártyákra, valamint a 75 000 EUR feletti, biztosíték nélküli hitelekre, amelyek célja a lakóingatlanok felújítása. Az irányelv nem alkalmazandó a fogyasztói hitelek egyes konkrét típusaira (pl. bizonyos kamatmentes hitelek, bizonyos haszonbérleti megállapodások).

Az irányelv 2008 júniusában lépett hatályba, és a tagállamoknak 2010. június 11-ig kellett átültetniük. Mostanra nincs folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárás a tagállamok ellen az irányelv átültetésének elmulasztása miatt[2].

Az irányelv a legtöbb tagállamban jelentős reformokat idézett elő a fogyasztói hitelek tekintetében. A tagállamoknak vagy teljesen új, a hitelpiacra vonatkozó jogi keretet kellett kialakítaniuk és létrehozniuk, vagy módosítaniuk kellett a meglévő jogszabályaikat. Amennyiben ez az irányelv harmonizált rendelkezéseket hozott létre, a tagállamok nem tarthattak fenn vagy a nemzeti jogukba nem vezethettek be az ebben az irányelvben meghatározottaktól eltérő rendelkezéseket. Mindazonáltal a tagállamok rugalmasan mérlegelhetik, hogy a kilenc opcionális rendelkezés közül mely szabályozói lehetőségekkel kívánnak élni[3]. Ezenkívül az irányelv egyes rendelkezései egyértelmű célkitűzéseket határoznak meg, azonban nem pontosítják az elérendő eredményeket. Ez további mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak az irányelv végrehajtása terén.

[1] Az Európai Parlament és a Tanács 2008/48/EK irányelve (2008. április 23.) a fogyasztói hitelmegállapodásokról és a 87/102/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 133, 2008.5.22., 66. o.

[2] Az átültetés határidejének lejáratakor a Bizottság 20 tagállam ellen indított kötelezettségszegési eljárást. Mindazonáltal a tagállamok végül elfogadták és ismertették az átültetési intézkedéseiket, és így nem sokkal később valamennyi ügy lezárult.

[3] Az irányelv 27. cikkének (2) bekezdésében van meghatározva, és az alábbi 3. szakasz foglalkozik vele részletesen.

Az irányelv 27. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a Bizottságot, hogy kövesse nyomon, hogy a tagállamok által választott szabályozási lehetőségek milyen módon hatnak a belső piacra és a fogyasztókra[4]. Ezenkívül a Bizottság a lakossági pénzügyi szolgáltatásokról szóló, 2017. évi cselekvési tervében[5] hangsúlyozta (i) a fogyasztói hitelek mélyebb és biztonságosabb egységes piacának[6], valamint (ii) a jobb hitelképességi vizsgálatok[7] fontosságát. A Bizottság REFIT-platformjának véleménye 2019-ben azt javasolta, hogy értékelni kell a hirdetésekben feltüntetendő, szabványos információkra vonatkozó követelmények relevanciáját, hatékonyságát és eredményességét.

Mindezek fényében a Bizottság úgy döntött, hogy teljeskörűen értékeli az irányelvet, hogy megvizsgálja annak eredményességét, hatékonyságát, koherenciáját, relevanciáját és uniós hozzáadott értékét[8]. Az értékelésre a minőségi jogalkotás elveivel összhangban került sor, beleértve a 2019. január és április közötti nyilvános konzultációt, valamint az egyéb érdekelt felekkel folytatott konzultációs tevékenységeket.

Ez a jelentés ismerteti az értékelés fő eredményeit és az irányelv alkalmazásából az elmúlt 10 évben levont tapasztalatokat, beleértve az irányelv 27. cikkének (2) bekezdése szerint előírt szempontokat[9]. A jelentés a bizottsági szolgálatok által készített és az e jelentéssel párhuzamosan közzétett, átfogó értékelési dokumentum[10] eredményeire alapoz.

2. Az értékelés fő eredményei

2.1 Összesített eredmény

Az értékelés összesített megállapítása az, hogy az irányelv **részben eredményes** a tekintetben, hogy biztosítja a fogyasztóvédelem szigorú normáit, és előmozdítja az egységes hitelpiac kialakítását, és hogy a **célkitűzései továbbra is relevánsak** a szabályozási környezet tekintetében, amely jelentős széttöredezettséget mutat EU-szerte.

[4] Az irányelv 27. cikkének (2) bekezdése továbbá előírja, hogy a Bizottságnak rendszeresen felül kell vizsgálnia az irányelvben és mellékleteiben megállapított küszöbértékeket és százalékokat. További információk a 4. szakaszban találhatók.

[5] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Cselekvési terv a lakossági pénzügyi szolgáltatásokról: Jobb termékek, bővebb választék, COM(2017) 139 final.

[6] 7. intézkedés – A fogyasztói hitelek mélyebb egységes piaca: a Bizottság meg fogja vizsgálni, hogy a fogyasztóvédelem magas szintjét biztosítva miként lehet elősegíteni a fogyasztói hitelek határon átnyúló felvételét. A Bizottság ezzel összefüggésben azt is megfontolja, hogy miként lehet hatékonyabban kezelni a fogyasztók hitelfelvételre visszavezethető túlzott eladósodottságát.

[7] 9. intézkedés – Jobb hitelképességi vizsgálat: a Bizottság közös hitelképesség-vizsgálati standardokat és fogyasztói hitelezésre vonatkozó alapelveket kíván bevezetni, továbbá ki fogja dolgozni a hitelinformációs rendszerek között a határon átnyúló hitelképességi vizsgálatok céljából kicserélendő adatok minimumszintjét.

[8] Lásd itt: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive

[9] Az irányelv 27. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a Bizottságnak nyomon kell követnie az irányelv 2. cikkének (5) bekezdésében, 2. cikkének (6) bekezdésében, 4. cikkének (1) bekezdésében, 4. cikke (2) bekezdésének c) pontjában, 6. cikkének (2) bekezdésében, 10. cikkének (1) bekezdésében, 10. cikke (5) bekezdésének f) pontjában, 14. cikkének (2) bekezdésében és 16. cikkének (4) bekezdésében foglalt szabályozási lehetőségek meglétének hatását.

[10] SWD(2020)254.

Eredményesség

A fogyasztóvédelem magas szintjének és a jól működő egységes piac kialakítása részlegesen valósult meg. Az irányelv legeredményesebb rendelkezései az elállási jogra és a határidő előtti visszafizetésre (előtörlesztésre) vonatkozó rendelkezésekkel, valamint a teljeshiteldíj-mutatót szabályozó rendelkezéssel kapcsolatosak. Másrészről a hitelképességi vizsgálatokra és a hiteladatbázisra vonatkozó rendelkezések nem voltak teljes mértékben eredményesek. Annak oka, hogy az irányelv csak részlegesen volt eredményes, magából az irányelvből (például egyes cikkek pontatlan megfogalmazásából) és külső tényezőkből, mint a tagállamok általi gyakorlati alkalmazásból és végrehajtásból[11], valamint az irányelv által nem érintett fogyasztóihitel-piac tényezőiből ered.

Hatékonyság

Az irányelv hatálybalépése jelentős kezdeti és folyamatos költségekkel járt (például a magánvállalatok esetében a személyzet képzésével és a kezdeti kialakítással kapcsolatos költségek; a nemzeti hatóságok esetében pedig a nyomon követéssel, megfeleléssel és végrehajtással kapcsolatos költségek). Mindazonáltal a fő megállapítás az, hogy az irányelv elsődleges előnye, nevezetesen a fogyasztói károk csökkentése felülírja a költségeket.

Koherencia

Az irányelv általánosságban koherens az egyéb uniós szintű fogyasztóvédelmi szakpolitikákkal és jogszabályokkal, és kiegészíti azokat. Bár nincsenek jelentős ellentmondások más releváns, uniós szintű jogszabályokkal, az e jogszabályokkal való további összehangolás vagy szinergiák segíthetnek a fogyasztók és a hitelezők számára a jogi egyértelműség javítása terén. Az egyik ilyen terület a hitelképességi vizsgálatra, valamint arra az esetleges igényre vonatkozik, hogy az irányelvet jobban össze kell hangolni a jelzáloghitel-irányelvvel és az általános adatvédelmi rendelettel.

Relevancia

Az irányelv két fő célkitűzése, nevezetesen a szigorúbb fogyasztóvédelmi normák elérése és a határokon átívelő piac kialakítása továbbra is releváns. Mindazonáltal a relevancia rövid és középtávú fenntartása érdekében az irányelvnek ki kell terjednie az újonnan megjelenő fogyasztói szokásokra és a digitalizáció révén kialakuló piaci fejleményekre. Ez nem azt jelenti, hogy módosítani kell magukat a célkitűzéseket, hanem azt, hogy az irányelv egyes rendelkezéseit ki kell igazítani.

Uniós hozzáadott érték

Az irányelv hozzáadott értéke abban rejlik, hogy EU-szerte megteremti a magas szintű fogyasztóvédelmet, és csökkenti az uniós szabályozási keret széttöredezettségét az egyes harmonizációs cikkek bevezetésével (például a szabványos tájékoztató formanyomtatványok révén), hogy ezáltal fokozza a fogyasztóvédelmet, és csökkentse a határokon átnyúló hitelek nyújtása előtt álló akadályokat.

[11] Lásd alább a 2.4. szakaszt.

2.2 A hitelpiac irányelvre kiható fő fejleményei

Az irányelv eredményességére, hatékonyságára, koherenciájára, relevanciájára és hozzáadott értékére a hitelpiac számos tendenciája kihatott az elmúlt 10 évben:

Digitalizáció

A digitalizáció alapjaiban megváltoztatta a fogyasztók döntéshozatali folyamatát és általános szokásait. Ez kihat a hitelszektorra is, amely gyors ütemben digitalizálódik az online egyeztetett és/vagy megkötött fogyasztóihitel-szerződések egyre növekvő számával. A nagyobb mértékű digitalizációra irányuló tendencia várhatóan folytatódni fog[12].

A digitalizáció ezenkívül új piaci szereplőket hozott, akik különböző formájú hitelmegállapodásokat kínálnak, például platformok révén nyújtott hiteleket vagy a személyközi hitelezést. Ez vitát generált arról, hogy az új piaci szereplőknek az irányelv hatálya alá kell-e esniük, és hogy a „hitelezőnek" az irányelvben meghatározott jelenlegi fogalma elegendő-e. A digitalizációval szintén megkérdőjeleződött, hogy a szerződéskötést megelőző tájékoztatásra vonatkozó jelenlegi cikkek megfelelőek-e az olyan digitális eszközök uralta, papírmentes környezetben, mint a mobiltelefonok és a tabletek.

Új termékek

Az innováció eredményeként vagy a vállalati pénzügyi ágazatból való átvétellel új termékek jelentek meg a fogyasztói hitelek piacán, például a rövid távú, magas költségű hitelek, rulírozó hitelek vagy a személyközi hitelezés.

Ezen új termékek közül néhány jelenleg nem esik az irányelv hatálya alá. Ugyanakkor némelyikük kifejezett kockázatot jelent a fogyasztók számára, mivel az azokkal kapcsolatos költségek akár már a kezdetektől lehetnek rendkívül magasak, vagy idővel gyorsan növekedhetnek, és azáltal felmerül annak kockázata, hogy a fogyasztó hitelspirálba kerül.

Fogyasztói preferenciák

Az elmúlt tíz évben a fogyasztók hitelfelvételi döntéshozatali folyamatai nem csupán a digitalizáció eredményeként változtak, hanem a fogyasztási szokások átalakulása miatt is. A 2019-ben végzett nyilvános konzultáció[13] szerint a fogyasztók nagyobb hangsúlyt helyeztek a zavartalanabb és gyorsabb hitelszerzési folyamatra, mint a hitelező helyére vagy kilétére.

2.3 Azok a területek, amelyeken az irányelv különösen pozitív hatással volt

A fenti kihívások ellenére az értékelés rámutatott, hogy az irányelv számos területen javította a fogyasztóvédelmet és a belső piac integrációját:

Elállási jog és a határidő előtti visszafizetés (előtörlesztés)

[12] Egy tanulmány szerint 2016 második negyedéve és 2018 második negyedéve között a FinTech hitelek mennyisége nagyjából háromszorosára nőtt, míg egy másik szerint a FinTech piac várhatóan 13,3 %-kal fog nőni 2022-ig a 2018. évi 682 milliárd EUR-s tranzakciós értékhez képest.

[13] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive

A fogyasztó 14 naptári napon belül indokolás nélkül elállhat a hitelmegállapodástól. Ezenkívül a határidő előtti visszafizetésről (előtörlesztésről) szóló rendelkezés feljogosítja a fogyasztót arra, hogy bármikor teljes mértékben vagy részlegesen visszafizesse a hitelmegállapodás szerint fennmaradó hitelösszeget.

A fogyasztók, a fogyasztói szervezetek, a tagállami tisztviselők és a hitelezők között konszenzus van arról, hogy az elállási jog és a határidő előtti visszafizetés (előtörlesztés) hatékony és általában jól működik[14]. Úgy vélik, hogy azok magas szintű védelmet kínálnak a fogyasztóknak, és a hitelezők általi megfelelés magas szintjéről tanúskodnak[15].

Teljeshiteldíj-mutató

A teljeshiteldíj-mutató a fogyasztói hitel teljes költsége a teljes hitelösszeg éves százalékában kifejezve. Bár a teljeshiteldíj-mutatóról szóló rendelkezés már a fogyasztói hitelről szóló korábbi jogszabályban is szerepelt, az irányelv teljes mértékben egységesítette a teljeshiteldíj-mutató kiszámítását azzal, hogy egységes képletet írt elő az összes tagállam számára. Az irányelv ezáltal egységes és összehasonlítható eszközt nyújt, amely rendkívül hatékony, és hozzáadott értéket jelent a fogyasztóknak[16].

A szerződéskötést megelőző tájékoztatás: Az „Általános európai fogyasztói hiteltájékoztató” című formanyomtatvány

Az irányelv arra kötelezi a hitelezőt, hogy jóval azelőtt biztosítsa a különböző ajánlatok összehasonlításához és a hitelmegállapodás megkötéséről szóló, tájékoztatáson alapuló döntés meghozatalához szükséges tájékoztatást a fogyasztó részére, mielőtt a fogyasztót bármilyen hitelmegállapodás vagy ajánlat kötelezné. Ezt a tájékoztatást az általános európai fogyasztói hiteltájékoztató formanyomtatványa révén kell nyújtani, amely magában foglalja a kulcsfontosságú részleteket, például a hitel típusát, a teljeshiteldíj-mutatót, a kifizetések számát és gyakoriságát, valamint a hitel teljes összegét.

Az érdekelt felek összességében elismerik, hogy az általános európai fogyasztói hiteltájékoztató formanyomtatványa pozitív hatással volt a fogyasztóvédelemre azáltal, hogy könnyen érthető és jól strukturált formátumban nyújt tájékoztatást[17]. Ezenkívül a szerződéskötést megelőző tájékoztatásnak való, hitelszolgáltatók általi megfelelés szintje általánosságban magas.

[14] Összességében a fogyasztók megfelelően tájékozottak a jogaikkal kapcsolatban, a fogyasztók 72 %-a van tisztában az elállási jogával és 82 % a határidő előtti visszafizetéshez való jogával.

[15] Viszonylag kevés fogyasztó tapasztalt problémákat az elállási jogának gyakorlása terén, és valamivel többen a határidő előtti visszafizetés (előtörlesztés) terén.

[16] A nyílt és nyilvános konzultáción részt vevő személyek 90 %-a szerint a teljeshiteldíj-mutató némileg vagy nagyon fontos a döntéshozataluk során.

[17] A nyílt és nyilvános konzultációra választ adó szervezetek közel kétharmada úgy véli, hogy az általános európai fogyasztói hiteltájékoztató formanyomtatványa hatékony. Míg a válaszadó nemzeti hatóságok (74 %) és fogyasztói szervezetek (65 %) többsége egyértelműen kijelentette, hogy az általános európai fogyasztói hiteltájékoztató formanyomtatványa hatékony a fogyasztók védelme terén, az iparág képviselői körében ez az arány csak kicsit több, mint a válaszadók fele (56 %).

2.4 Az irányelv hiányosságai

Az értékelés számos kihívásra rámutatott, amelyek az irányelv alkalmazása során merültek fel. Ezek az irányelv hiányosságaiból, valamint a hitelkörnyezet tendenciáiból erednek, és részben akadályozzák az irányelv célkitűzéseinek megvalósítását:

Alkalmazási kör

Az irányelv alkalmazása alóli, a 2. cikkben meghatározott kivételek jelentősek, és magukban foglalnak bizonyos, széles körben alkalmazott kölcsönöket, valamilyen olyan kölcsönöket, amelyek dokumentáltan könnyebben vezetnek a fogyasztók károsodásához bizonyos körülmények között, például a kamatmentes kölcsönök, a gyorskölcsönök, a vásárlási kötelezettséggel nem járó haszonbérleti megállapodások vagy a zálogházakkal kötött megállapodások.

Ezenkívül az irányelv nem foglalja magában a teljes hitelnyújtási folyamatot, amelynek számos aspektusa csak részben vagy egyáltalán nincs összehangolva az EU-ban (pl. a hiteladatbázisok tartalma). Ez jelentős akadályt képez a fogyasztói hitelek ténylegesen közös piacának megteremtése során.

Fogalommeghatározások és nem egyértelmű kifejezések

Az irányelv legtöbb fogalma továbbra is releváns a jelenlegi piaci helyzetben. Mindazonáltal egyre nagyobb a bizonytalanság a hitelezés online megjelent, új formáival kapcsolatban. Az irányelv 2. cikkének (2) bekezdése nem említi kifejezetten a hitelezés új formáit – nem említi például a személyközi hitelezést[18] az alkalmazási kör alóli kivételek között (2. cikk (2) bekezdése), ami azt jelenti, hogy az irányelv elméletileg kiterjed a személyközi hitelezésre is. A „hitelező” fogalma ugyanakkor tartalmazza a „kereskedelmi, üzleti vagy szakmai tevékenységük során” kifejezést, ami nem feltétlenül felel meg a személyközi hitelezés koncepciójának.

A jogbizonytalanság az irányelv egyes rendelkezéseinek pontatlan megfogalmazásából is ered, például a reklámokba foglalandó általános tájékoztatással, a szerződéskötést megelőző tájékoztatással és a hitelképességi vizsgálattal kapcsolatos rendelkezések, amelyek további pontosítás nélkül olyan kifejezéseket alkalmaznak, mint „megfelelő információ”, „kellő időben”.

Tájékoztatási kötelezettségek és kommunikációs csatornák

Bár nincs kétség afelől, hogy az irányelv II. mellékletében meghatározott, részletes táblázat formájában ismertetett, összehangolt általános európai fogyasztói hiteltájékoztató papíralapon működik, a formanyomtatvány formája és hossza nem illik a modern digitális mobiltechnológiához, amelyet számos fogyasztó alkalmaz. Ezért az általános európai fogyasztói hiteltájékoztató célja, hogy hasznos, szerződéskötést megelőző tájékoztatást

[18] A személyközi hitelezés egy elektronikus platform használatát jelenti, amely összekapcsolja a hitelezőket/befektetőket a hitelfelvevőkkel/kibocsátókkal, hogy fedezetlen kölcsönt nyújtsanak, beleértve a fogyasztói hitelt.

nyújtson, ahhoz vezet, hogy a kötelező információnyújtás a fogyasztó számára nehezen elérhető és értelmezhető az online környezetben, ami ellehetetleníti az eredeti célt.

A másik, átláthatósággal kapcsolatos probléma, amely az elmúlt évtized alatt felmerült, a fogyasztói hitelek televízióban és rádióban bemutatott reklámjaira vonatkozik. Az irányelv 4. cikkének rendelkezései[19] ahhoz vezettek, hogy a fontos információkat vagy rendkívül rövid ideig vagy nagyon gyorsan elmondva ismertetik, így a fogyasztók nem kapnak elég időt arra, hogy feldolgozzák vagy megjegyezzék azokat. Ez jelzi a gyakorlati nehézséget, amely az irányelv jelenlegi 4. cikkének valamennyi médium tekintetében történő hatékonnyá tétele során felmerül.

Hitelképesség-értékelés és hiteladatbázisok

Az irányelv 8. cikke előírja a „fogyasztó hitelképességének a hitelnyújtás előtti értékelésére vonatkozó kötelezettséget". A cikk kimondja, hogy a hitelezőnek „az adott esetben a fogyasztótól kapott megfelelő információ és a szükség esetén a vonatkozó adatbázisban végzett keresés alapján [értékelnie kell] a fogyasztó hitelképességét", azonban nem határozza meg pontosan az ellenőrizendő információkat vagy azokat a feltételeket, amelyek alapján a hitelező hitelképesnek minősítheti a fogyasztót. Az ellenőrizendő információk és a döntéshozatali folyamat meghatározására tagállami szinten kerül sor, és a tagállamok jelentős mérlegelési jogkörrel bírnak a hitelképességi vizsgálatra vonatkozó részletek további szabályozása terén.

A tagállamok többsége[20] további rendelkezéseket írt elő a hitelképességi vizsgálattal és az adatbázisokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban, és részletesebben meghatározta, hogyan kell elvégezni a hitelképességi vizsgálatot, valamint más kötelezettségeket írt elő a hitelezők számára. A legtöbb tagállam, amely szigorúbb feltételeket szabott annál az egyszerű kötelezettségnél, hogy ellenőrizni kell a hitelfelvevő fizetőképességét, meghatározta azokat a dokumentumokat, amelyeket a fogyasztóknak rendelkezésre kell bocsátaniuk a hitelképességi vizsgálathoz.[21]

A kizárólagos adatforrások, amelyeket az irányelv meghatároz a hitelképességi vizsgálathoz, azok az adatbázisok, amelyek a tagállamokban léteznek, és amelyek a fogyasztók meglévő hiteleire és esetleges késedelmeire vonatkozó információkat tárolják. Az irányelvnek az adatbázisokhoz való hozzáférésről szóló 9. cikke arra kötelezi az egyes tagállamokat, hogy biztosítsák más tagállamok hitelezői számára az adott tagállamban alkalmazott adatbázisokhoz való hozzáférést. Az irányelv azonban nem határozza meg, hogyan kell biztosítani ezt a hozzáférést, ami az egyes tagállamok által meghatározott, eltérő hozzáférési követelményeket eredményez. Ezenkívül a hiteladatbázisok – és a bennük foglalt információk – tagállamonként eltérnek, lehetnek nyilvánosak vagy magán adatbázisok, és tartalmazhatnak pozitív (pl. az adott személy által felvett bármilyen hitellel kapcsolatos) vagy

[19] Az irányelv 4. cikke előírja, hogy az általános tájékoztatásnak egyértelműnek, világosnak és jól láthatónak kell lennie, és számos információs elemet tartalmaznia kell, beleértve a hitelkamatlábat, a teljes hitelösszeget és a teljeshiteldíj-mutatót.
[20] BE, CZ, DK, ES, FI, HU, IT, LV, LT, NL, PL, RO, SI, SK, SE, UK.
[21] BE, DK, ES, FI, LV, PL, SK, UK.

negatív (pl. kizárólag a felvett hitelekkel kapcsolatos késedelmekre vonatkozó) adatokat vagy mindkettőt.

Az egyes tagállami adatbázisok tartalmában felmerülő különbségek miatt a hitelezőknek nehezebb dolguk van a határokon átívelő műveletek során.

A 8. és 9. cikkben foglalt általános követelmények tagállamonkénti végrehajtásának különbségei mellett egyes tagállamok[22] számos egyéb kötelezettséget is előírtak a hitelezők számára a hitelképességi vizsgálattal kapcsolatban, például olyan szabályokat, amelyek megtiltják a hitelezők számára, hogy felmondják a hitelmegállapodásokat vagy bírságot vagy díjat rójanak ki késedelmes fizetés esetén, amennyiben a hitelképességi vizsgálatra nem megfelelően került sor.

Ennek eredményeként az irányelv jelenlegi rendelkezései a hitelképességi vizsgálatra vonatkozó szabályok, valamint az adatbázisok interoperabilitása tekintetében széttöredezett helyzetet teremtettek, ami akadályozza a fogyasztói hitelek belső piacának hatékonyabb működését.

Az irányelv végrehajtása

Az irányelv 23. cikke előírja, hogy a tagállamoknak meg kell állapítaniuk az irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megszegése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és az előírt szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.

Ezzel kapcsolatban a tagállamok általában polgári és közigazgatási szankciókat írtak elő az irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megszegésére; mindazonáltal egyes tagállamok a polgári és közigazgatási szankciók mellett lehetővé tették a büntetőjogi szankciók kiszabását is. Ennek eredményeként jelentős különbségek állnak fenn a nemzeti hatóságok által az irányelv végrehajtása során alkalmazott szankciók típusai és szintjei között. Ezenkívül a tagállamok szűk többsége egyetlen végrehajtó szervvel rendelkezik, amely felelős az irányelvnek való megfelelésért, a számos tagállam pedig különböző szerveket nevezett ki az irányelv egyes aspektusai megfelelő végrehajtásának biztosítása érdekében; néhány tagállamban az illetékes hatóság a hitelszolgáltató típusától függ, nevezetesen attól, hogy a hitelező bank-e vagy nem[23]. Az, hogy több illetékes hatóság létezik eltérő szankcionálási jogkörrel, és az illetékes hatóságok a gazdasági szereplő típusától függnek, hatással volt a szolgáltatók különböző kategóriáinak versenyhelyzetével kapcsolatos egyenlő versenyfeltételekre, valamint a végrehajtás egységességére.

[22] HU, IT, LT, NL, SI.

[23] A hitelképességi vizsgálatra irányuló, az irányelvből eredő követelményeket például általában a fogyasztóvédelmi hatóság (BE, EE, EL, FR, IS, LV és PL esetében minden hitelezőnél; DK, SE, SI és ES regionális hatóságai esetében nem banki hitelezőknél), a pénzügyi felügyeleti hatóság (EE, FR, NL, PL, UK esetében minden hitelezőnél és DK, SE esetében a banki hitelezőknél) vagy a nemzeti központi bank hajtja végre (CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK esetében minden hitelezőnél és ES, SI esetében a banki hitelezőknél).

3. Az irányelvben előírt szabályozási lehetőségek tagállamok általi alkalmazása

Az irányelv fent kiemelt hiányosságait tovább súlyosbítják a tagállamok által az irányelv egyes elemeivel kapcsolatban hozott szabályozási döntések eredményei. Bár az irányelv előírta a fogyasztók védelmére irányuló, összehangolt jogi keret kialakítását, amely számos tagállamban az irányelv bevezetésekor nem létezett, a nemzeti jogalkotók rugalmasságot kaptak kilenc opcionális rendelkezés esetében, ami lehetővé tette a tagállamok számára, hogy bizonyos szabályozási lehetőségekkel éljenek.

Az irányelv 27. cikkének (2) bekezdésében említett szabályozási lehetőségek

Az irányelv 2. cikkének (5) bekezdésével összhangban a tagállamok határozhatnak úgy, hogy az irányelvet részlegesen alkalmazzák az olyan szervezettel kötött hitelmegállapodások esetén, amely tagjainak kölcsönös hasznára jött létre[24]. Egyes tagállamok éltek ezzel a rugalmassággal[25].

Az irányelv 2. cikkének (6) bekezdésével összhangban a tagállamok határozhatnak úgy, hogy az irányelv csak bizonyos cikkei legyenek alkalmazandók azon helyzetekre, ha a fogyasztó az eredeti hitelmegállapodást már eleve késedelmesen teljesíti, és amennyiben a hitelező és a fogyasztó kölcsönösen megegyezik a halasztott fizetésről vagy a visszafizetési módszerekről. Ezzel a lehetőséggel a tagállamok többsége élt[26].

Az irányelv 4. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerint a nemzeti jogszabályok előírhatják a teljeshiteldíj-mutató feltüntetését az olyan hitelmegállapodásokra vonatkozó reklámokban, amelyek a hitelnek a fogyasztó által viselt költsége vonatkozásában nem jelölnek meg kamatlábat vagy számadatot. Csak néhány tagállam[27] élt az irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében biztosított rugalmassággal.

Az irányelv 4. cikke (2) bekezdésének c) pontjával és 10. cikke (5) bekezdésének f) pontjával összhangban a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem szükséges a teljeshiteldíj-mutató feltüntetése a *reklámozási* és a *szerződéskötési* szakaszban a fogyasztó számára nyújtandó tájékoztatásban a folyószámlahitel formájában történő hitelmegállapodások esetén, ahol a hitelt kérésre vagy három hónapon belül kell visszafizetni. Számos tagállam élt a 10. cikk (5) bekezdésének f) pontjában[28] foglalt lehetőséggel, míg valamennyivel kevesebb tagállam a 4. cikk (2) bekezdésének c) pontjában[29] foglalt lehetőséget alkalmazta.

Számos tagállam[30] élt az irányelv 6. cikkének (2) bekezdésében biztosított rugalmassággal, amely lehetővé tette a tagállamok számára, hogy kizárják a teljeshiteldíj-mutatót a *szerződéskötést megelőző tájékoztatásból* a 2. cikk (3) bekezdésében szereplő, egyes

[24] A minősítési kritériumok teljes listája az irányelv 2. cikkének (5) bekezdésében található.
[25] CY, IE, LT, LV, RO, UK.
[26] BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, HR, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK.
[27] CY, HU, SE, UK.
[28] Az alábbi tagállamok határoztak úgy, hogy a teljeshiteldíj-mutatót nem kell feltüntetni a szerződéskötési szakaszban: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK.
[29] Az alábbi tagállamok határoztak úgy, hogy a teljeshiteldíj-mutatót nem kell feltüntetni a reklámozási szakaszban: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK.
[30] DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK.

hitelmegállapodások esetében (folyószámlahitel, ahol a hitelt kérésre vagy három hónapon belül kell visszafizetni).

Az irányelv 10. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerint a tagállamok meghatározhatnak a hitelmegállapodások megkötésének érvényességére vonatkozó szabályokat, amelyek összhangban vannak az uniós joggal. Valamennyi tagállam úgy határozott, hogy további szabályokat alkalmaz a hitelmegállapodások megkötésének érvényességével kapcsolatban.

Az irányelv 14. cikkének (2) bekezdése a kapcsolódó hitelmegállapodásokra vonatkozó elállási jogot érinti. A rendelkezés előírja, hogy olyan helyzetekben, ahol nemzeti jogszabály az irányelv hatálybalépésekor már előírta, hogy a finanszírozást nem lehet a fogyasztó részére egy meghatározott időszak lejárta előtt nyújtani, a tagállamok kivételesen előírhatják, hogy a 14. cikk (1) bekezdésében említett 14 naptári napos időtartamot a fogyasztó kifejezett kérésére erre a meghatározott időszakra lehet lerövidíteni. Az irányelv 14. cikkének (2) bekezdésével kevés tagállam[31] élt, mivel annak alkalmazása meglehetősen specifikus.

Az irányelv 16. cikke a hitelmegállapodás szerint fennálló kötelezettségek fogyasztó általi, határidő előtti visszafizetésével (előtörlesztésével) és a hitelező ellentételezéshez való jogával foglalkozik. Az irányelv 16. cikkének (4) bekezdése szerint a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a hitelező csak akkor kérhet ellentételezést a határidő előtti visszafizetés (előtörlesztés) miatt, ha a visszafizetendő összeg túllépi a nemzeti jogban meghatározott küszöböt (a küszöb 12 hónapra nem haladhatja meg a 10 000 EUR-t) (16. cikk (4) bekezdés a) pont), és hogy a hitelező kivételesen követelhet nagyobb ellentételezést, ha tudja bizonyítani, hogy a vesztesége meghaladja a rendes ellentételezés összegét (16. cikk (4) bekezdés b) pont). A gyakorlatban számos tagállam[32] határozott meg küszöbértéket, amely fölött a hitelező követelhet ellentételezést (16. cikk (4) bekezdés a) pont). Az irányelv 16. cikke (4) bekezdésének b) pontjával összhangban számos tagállam[33] döntött úgy, hogy szabályozza azt a körülményt, amely esetén a hitelező bizonyíthatja, hogy a határidő előtti visszafizetés (előtörlesztés) miatt olyan vesztesége volt, amely meghaladja az irányelv 16. cikkének (2) bekezdésében meghatározott küszöbértéket[34].

A tagállamok egyéb szabályozási lehetőségei, különösen az alkalmazási körrel kapcsolatban

Egyes tagállamok túlléptek az irányelv követelményein az általa nem lefedett területeken, és ahol az irányelv teljes körű harmonizációra vonatkozó szabálya nem alkalmazandó. Az irányelv alkalmazási körének korlátozása arra késztette a tagállamokat, hogy szélesítsék a vonatkozó jogszabályok alkalmazási körét, hogy azok több hitelmegállapodási típusra kiterjedjenek. Két tagállam[35] kivételével valamennyi tagállam olyan intézkedéseket fogadott

[31] FR, RO, SI.
[32] AT, CY, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, PL, SI, SK, UK.
[33] BG, CY, DK, ES, LT, LU, MT, NL, UK.
[34] Lásd az értékelő tanulmány 38. oldalán található 3. táblázatot, amely áttekintést nyújt az irányelv végrehajtásáról:https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en
[35] CY, EL.

el, amelyek túlmutatnak az irányelv követelményein. Néhányan az irányelv által nem vagy nem teljesen lefedett fogyasztói hitelekre is kiterjesztik az irányelv (vagy egyes rendelkezéseinek) alkalmazási körét, akár a 200 EUR alatti[36], akár a 75 000 EUR feletti[37] hitelekre, a haszonbérleti megállapodásokra,[38] a folyószámlahitelekre,[39] a rulírozó hitelekre,[40] a jelzáloghitelekre,[41] a kamatmentes hitelekre[42] és a zálogházakkal kötött megállapodásokra[43].

Az irányelv egyes rendelkezései továbbá, bár egyértelmű célkitűzéseket határoznak meg, nem pontosítják az elérendő konkrét eredményt, így némiképp kétértelműek (például a fent említett, hitelképességi vizsgálatra vonatkozó cikk).

A szabályozási lehetőségek hatásai

Az irányelv által meghatározott területeken fennálló vagy az irányelv általi specifikáció hiánya miatt szükséges szabályozási lehetőségek hatása összességében az, hogy a fogyasztói hitelek számos aspektusával kapcsolatban széttöredezett a szabályozói keret. Ennek eredményeként eltérő a fogyasztóvédelem alkalmazási köre, és ez kihat a fogyasztói hitelek belső piacának integritására, mivel a hitelezők határokon átívelő műveletei elé akadályokat állít.

4. Küszöbértékek és százalékos arányok

Az irányelv 27. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a Bizottságot, hogy ötévente vizsgálja felül a jogszabályokban megállapított küszöbértékeket és a határidő előtti visszafizetésre vonatkozó ellentételezés mértékének kiszámításához alkalmazott százalékokat.

Az irányelvben és annak mellékleteiben megállapított küszöbértékek

Ahogyan fent már szerepelt, az irányelv 2. cikke (2) bekezdésének c) pontja előírja, hogy a 200 EUR-nál alacsonyabb és a 75 000 EUR-nál magasabb értékű hitelmegállapodások[44] nem tartoznak az irányelv alkalmazási körébe. Általánosnak tűnik az egyetértés[45] a tekintetben, hogy a küszöbértékek kihatnak az irányelv eredményességére és relevanciájára. A magas kockázatú hitelmegállapodások, amelyek gyakran kárt okoznak a fogyasztóknak, általában 200 EUR-nál alacsonyabb értékűek, ezáltal nem alkalmazandó rájuk az irányelv. Ennek orvosolása érdekében számos tagállam[46] határozott úgy az irányelv átültetésekor, hogy

[36] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.
[37] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.
[38] AT, EE, HU, IT, FI, FR, PT, UK.
[39] AT, BE, FI, PT, FR.
[40] FI, NL, FR, IT.
[41] BG, CZ, HR, HU, RO, SI, SK.
[42] BE, UK.
[43] BE.
[44] Az irányelv ezenkívül a 75 000 EUR értékű, fedezetlen hitelmegállapodásokra is alkalmazandó, amelyek célja a lakóingatlanok felújítása.
[45] A 2019-ben az érdekelt felekkel folytatott konzultáció alapján a fogyasztóvédelmi szervezetek 90 %-a vélte úgy, hogy a jelenlegi küszöbértékek már nem megfelelőek, és ezzel a tagállami hatóságok 80 %-a értett egyet. A hitelszolgáltatók körében 30 % vélte úgy, hogy az alkalmazási kör nem megfelelő, és külön problémaként említette az alacsonyabb küszöbértéket.
[46] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.

kibővíti annak alkalmazási körét a 200 EUR-nál alacsonyabb értékű hitelmegállapodásokra is.

Míg a 75 000 EUR értékű felső küszöbérték látszólag kevesebb kockázatot rejt a fogyasztóvédelem vagy a belső piac szempontjából, számos tagállam[47] kibővítette az irányelv (vagy egyes rendelkezéseinek) alkalmazási körét a 75 000 EUR feletti hitelmegállapodásokra is.

A küszöbértékeket az irányelv elfogadásakor, azaz 2008-ban határozták meg. Ezért azok az akkori gazdasági körülményeket tükrözik. A mai árakon a szabványos GDP-deflátor alkalmazásával az alsó és felső határra vonatkozó értékek körülbelül 235 EUR és 87 380 EUR körül mozognának[48].

A fentiek fényében az irányelv tervezett felülvizsgálata során fontolóra lehetne venni, hogy indokolt-e módosítani vagy eltörölni a küszöbértékeket[49].

Az irányelv másik küszöbértéket is meghatároz, az I. melléklet II. részében (*További feltevések a teljeshiteldíj-mutató kiszámításához*). A melléklet a II. rész h) bekezdésében előírja, hogy amennyiben a hitelmegállapodás felei a hitel felső összeghatáráról még nem állapodtak meg, a teljeshiteldíj-mutató kiszámítására vonatkozó felső összeghatárt 1 500 EUR-nak kell tekinteni. Az I. melléklet esetében jogalkotási módosításra került sor[50], amelynek célja az volt, hogy korszerűsítse a teljeshiteldíj-mutató kiszámításához használt feltevéseket. Mindazonáltal a felső összeghatár nem módosult, és az irányelv 2019. évi értékelése során végzett elemzések alapján nem állapítottak meg olyan bizonyítékot, amely szerint a módosítás szükséges.

A határidő előtti visszafizetés (előtörlesztés) esetén fizetendő ellentételezés kiszámításához használt százalékok

Az irányelv továbbá a 16. cikkben is meghatároz küszöbértékeket; ezek arra az ellentételezésre vonatkoznak, amelyre a hitelezők jogosultak a határidő előtti visszafizetés (előtörlesztés) esetén. Az előírt küszöbérték a határidő előtt visszafizetett összeg 1 %-a, amely 0,5 %-ra csökken, ha a határidő előtti visszafizetés (előtörlesztés) és a hitelmegállapodás megegyezés szerinti megszűnése közötti időszak nem haladja meg az egy évet. Sem az irányelvről szóló, 2014. évi jelentés[51], sem pedig a legújabb tanulmány nem állapított meg problémákat ezzel a küszöbértékkel kapcsolatban, és ilyen értelemben az továbbra is releváns a fogyasztói hitelek piacának igényei szempontjából.

---

[47] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.

[48] A https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1 oldalon elérhető GDP-deflátor alkalmazásával a 2008. évi gazdasági helyzetben 200 EUR körülbelül 235 EUR-nak felel meg a 2020. évi gazdaságban. Hasonlóképpen 2008-ban 75 000 EUR körülbelül 87 380 EUR-nak felel meg.

[49] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12465-Consumer-Credit-Agreement-review-of-EU-rules

[50] A Bizottság 2011/90/EU irányelve (2011. november 14.) a 2008/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv I. mellékletében található, a teljeshiteldíj-mutató kiszámításához alkalmazandó további feltevésekről szóló II. rész módosításáról.

[51] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2008/48/EK irányelv végrehajtásáról, Brüsszel, 2014.5.14. COM(2014) 259 final.

5. Következtetések és további lépések

Az irányelv értékelésének fő megállapítása, hogy annak két célkitűzése, nevezetesen a fogyasztóvédelem szigorú normáinak biztosítása és az egységes hitelpiac kialakításának előmozdítása részlegesen valósult meg, és továbbra is releváns. Az elállási jog és a határidő előtti visszafizetés (előtörlesztés), valamint a szabványos tájékoztatási formátumok bevezetése hozzájárult ahhoz, hogy uniós szinten egyforma fogyasztóvédelmet lehessen biztosítani, ezáltal csökkentve a fogyasztói károkat, és növelve a fogyasztóvédelmet, valamint EU-szerte biztosítva a szolgáltatók közötti egyenlő versenyfeltételeket.

Másrészről a gyors digitalizáció és termékinnováció, valamint a fogyasztói preferenciák elmúlt évtizedben bekövetkező változásai kihívást jelentenek az irányelven alapuló, fogyasztói hitelekre vonatkozó jogi keret tekintetében. Míg a tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó formátumok szigorú előírásai tíz éve nagyobb átláthatóságot biztosítottak a szerződéskötést megelőző, akkor még papíralapú szakaszban, napjainkban, az egyre inkább digitális környezetben és az olyan helyzetekben, ahol a fogyasztók a gyors és zavartalan hitelnyújtási folyamatot részesítik előnyben, nem feltétlenül maximalizálják a fogyasztói előnyöket. Az egyre inkább digitális környezet pedig új termékek kifejlesztésére inspirált, amelyek közül néhány olyan új kockázatot rejt magában, amelyre az irányelv nem kínál hatékony védelmet.

Ezek a tények rámutatnak arra, hogy érdemes lehet felülvizsgálni az irányelv egyes rendelkezéseit, különös tekintettel az alkalmazási körre és a hitelnyújtási folyamatra (beleértve a szerződéskötést megelőző tájékoztatást és a hitelképességi vizsgálatot). Ez a felülvizsgálat megfelelő alkalom lehet az egyéb hiányosságok orvosolására, például a fogalommeghatározások javítására.

Végezetül bár az irányelvben szereplő küszöbértékek és százalékok többsége nem igényel módosítást, látszólag széles körű az egyetértés az érdekelt felek között a tekintetben, hogy az irányelv alkalmazási körével kapcsolatos, 200 EUR és 75 000 EUR összegű küszöbértéket érdemes lenne felülvizsgálni.

A Bizottság ezeket a szempontokat beépíti az irányelv felülvizsgálatába, amelyet 2021 második negyedévére jelentett be a 2020. május 28-án elfogadott, 2020. évi felülvizsgált bizottsági munkaprogramban[52].

[52]Elérhető az alábbi linken: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-adjusted-annexes_en.pdf