EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.11.2020
COM(2020) 963 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af direktiv 2008/48/EF om forbrugerkreditaftaler

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

Direktiv 2008/48/EF — Rapport til medlovgiverne (i henhold til artikel 27, stk. 2, i forbrugerkreditdirektivet)

1. Indledning

Direktiv 2008/48/EF om forbrugerkreditaftaler (forbrugerkreditdirektivet — "direktivet")[1] harmoniserer visse aspekter af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om forbrugerkreditaftaler. Det forfølger to hovedformål:

(i) at forbedre forbrugerbeskyttelsen og derved øge forbrugernes tillid og

(ii) at skabe et velfungerende indre marked for forbrugerkredit, der tilbydes på tværs af grænser, ved at sikre lige vilkår for forbrugerkreditudbydere på tværs af medlemsstaterne.

Direktivet har ikke til formål at tilskynde forbrugere til at låne mere, men snarere at give dem alle de oplysninger, der er nødvendige for at overveje og sammenligne tilbud, før de optager flere lån, og at give dem rettigheder, hvis de skifter mening. Det omfatter forbrugerkredit mellem 200 EUR og 75 000 EUR, såsom lån til privat forbrug, kassekreditter og kreditkort samt lån uden sikkerhed over 75 000 EUR, hvis formål er renovering af en fast ejendom til beboelse. Direktivet finder ikke anvendelse på en række specifikke typer forbrugerkredit (f.eks. visse rentefri kreditter og visse leasingaftaler).

Direktivet trådte i kraft i juni 2008, og medlemsstaterne havde indtil den 11. juni 2010 til at gennemføre det. På nuværende tidspunkt er der ingen verserende traktatbrudssager mod medlemsstaterne for manglende gennemførelse af direktivet[2].

Direktivet udløste betydelige reformer på området inden for forbrugerkredit i de fleste medlemsstater. Medlemsstaterne måtte enten udvikle og etablere en helt ny retlig ramme for kreditmarkedet eller ændre deres nuværende lovgivning. I det omfang direktivet indførte tilpassede bestemmelser, kunne medlemsstaterne ikke bibeholde eller indføre bestemmelser i national ret, der afveg fra dem, der var fastsat i direktivet. Medlemsstaterne fik dog tillagt skønsbeføjelser til at foretage bestemte reguleringsmæssige valg i ni valgfrie bestemmelser[3]. Derudover opstilles der i visse bestemmelser i direktivet klare målsætninger, men det præciseres ikke klart hvilket resultat, der skal opnås. Dette gav medlemsstaterne nogle yderligere skønsbeføjelser ved gennemførelsen af direktivet.

I henhold til direktivets artikel 27, stk. 2, pålægges Kommissionen at overvåge den måde, hvorpå medlemsstaternes reguleringsmæssige valg påvirker det indre marked og forbrugerne[4]. Desuden understregede Kommissionen[5] vigtigheden af i) et stærkere indre

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/48/EF af 23. april 2008 om forbrugerkreditaftaler og om ophævelse af Rådets direktiv 87/102/EØF (EUT L 133 af 22.5.2008, s. 66).

[2] Efter udløbet af fristen for gennemførelsen indledte Kommissionen traktatbrudssager mod 20 medlemsstater. Medlemsstaterne havde dog i den sidste ende vedtaget og meddelt deres gennemførelsesforanstaltninger, og alle sager blev således afsluttet kort tid efter.

[3] Fastsat i direktivets artikel 27, stik. 2, og præciseret længere nede i afsnit 3.

[4] I henhold til direktivets artikel 27, stk. 2, skal Kommissionen desuden foretage en regelmæssig revision af de tærskler og procenter, der er fastlagt i lovgivningen og de tilhørende bilag. Se afsnit 4 nedenfor for yderligere oplysninger.

marked for forbrugerkredit[6] og ii) bedre vurderinger af kreditværdighed[7] i "handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser til forbrugerne" i 2017. Kommissionens anbefalede i sin udtalelse om Refit-platformen i 2019 at vurdere relevansen, virkningsfuldheden og effektiviteten af kravene til de standardoplysninger, der skal medtages i reklamer.

På denne baggrund besluttede Kommissionen at foretage en fuldstændig evaluering af direktivet for at vurdere dets virkningsfuldhed, effektivitet, sammenhæng, relevans og EU-merværdi[8]. Evalueringen blev foretaget i overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering, herunder en offentlig høring mellem januar og april 2019, og andre høringsaktiviteter med interessenter.

Denne rapport præsenterer de vigtigste resultater af evalueringen og erfaringerne med anvendelsen af direktivet i de sidste ti år, herunder de overvejelser, der kræves i henhold til direktivets artikel 27, stk. 2[9]. Den bygger på resultaterne af et omfattende evalueringsdokument udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene[10] og offentliggjort samtidig med denne rapport.

2. De vigtigste resultater af evalueringen

2.1 Samlet resultat

Den overordnede konklusion på evalueringen er, at direktivet har været **delvist virkningsfuldt** for så vidt angår sikring af høje standarder for forbrugerbeskyttelse og fremme af udviklingen af et indre marked for kredit, og at dets **mål stadig er relevante** i lyset af et regelsæt, der viser en betydelig fragmentering i EU.

Virkningsfuldhed

Der er delvist opnået en høj grad af både forbrugerbeskyttelse og et velfungerende indre marked. De mest virkningsfulde bestemmelser i direktivet vedrører bestemmelserne om fortrydelsesret og førtidig tilbagebetaling samt den bestemmelse, der regulerer de årlige omkostninger i procent. På den anden side har bestemmelser vedrørende vurderinger af kreditværdighed og kreditdatabaser ikke været fuldt ud virkningsfulde. Årsagerne til, at

[5] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Handlingsplan for finansielle tjenesteydelser til forbrugerne: Bedre produkter, større udvalg (COM/2017/0139 final).

[6] Foranstaltning 7 — Et stærkere indre marked for forbrugerkredit: Kommissionen vil udforske måder, hvorpå man kan lette grænseoverskridende adgang til lån, samtidig med at der sikres et højt niveau af forbrugerbeskyttelse. I den forbindelse vil Kommissionen også overveje, hvordan man mere effektivt kan afhjælpe den overdrevne gældsætning blandt forbrugerne, som er forbundet med kreditaktiviteter.

[7] Foranstaltning 9 — Bedre vurderinger af kreditværdighed: Kommissionen vil arbejde på at indføre fælles standarder og principper for vurdering af kreditværdighed i forbindelse med långivning til forbrugere og på at fastlægge et minimumsdatasæt, som skal udveksles mellem kreditregistre i forbindelse med grænseoverskridende vurderinger af kreditværdighed.

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

[9] I henhold til direktivets artikel 27, stk. 2, skal Kommissionen overvåge virkningen af tilstedeværelsen af de reguleringsmæssige valg, der er omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 5, artikel 2, stk. 6, artikel 4, stk. 1, artikel 4, stk. 2, litra c), artikel 6, stk. 2, artikel 10, stk. 1, artikel 10, stk. 5, litra f), artikel 14, stk. 2, og artikel 16, stk. 4.

[10] SWD(2020) 254.

direktivet kun har været delvist virkningsfuldt, er både selve direktivet (f.eks. upræcis ordlyd i bestemte artikler) og eksterne faktorer, såsom den praktiske anvendelse og håndhævelse i medlemsstaterne[11] og aspekter af forbrugerkreditmarkedet, som ikke er omfattet af direktivet.

Effektivitet

Direktivets ikrafttræden har ført til en række indledende og løbende omkostninger (f.eks. uddannelse af personale og indledende etableringsomkostninger for private virksomheder samt overvågnings-, overholdelses- og håndhævelsesomkostninger for offentlige myndigheder). Den vigtigste konklusion er imidlertid, at den største fordel ved direktivet, nemlig mindskningen af skade for forbrugerne, opvejer omkostningerne.

Sammenhæng

Direktivet hænger generelt sammen med og supplerer anden EU-forbrugerpolitik og -lovgivning. Der er ingen større uoverensstemmelser med anden relevant EU-lovgivning, men yderligere tilpasning eller synergier med sådan lovgivning kan hjælpe med at skabe større juridisk klarhed for forbrugere og kreditorer. Et sådant tilfælde vedrører vurderingen af kreditværdighed og det mulige behov for, at direktivet bedre tilpasser sig henholdsvis realkreditdirektivet og den generelle forordning om databeskyttelse.

Relevans

Direktivets to hovedformål, nemlig at opnå højere standarder for forbrugerbeskyttelse og skabe et grænseoverskridende marked, er fortsat relevante. For at opretholde dets relevans på kort og mellemlang sigt kan det dog være nødvendigt, at direktivet dækker de nye forbrugervaner og nye markedsudviklinger, som digitaliseringen har medført. Dette kræver ikke, at målene i sig selv ændres, men muligvis en tilpasning af nogle af direktivets bestemmelser.

EU-merværdi

Direktivets merværdi ligger i skabelsen af en høj grad af forbrugerbeskyttelse i hele EU og i nedbringelsen af fragmenteringen af EU's lovgivningsmæssige ramme gennem indførelsen af visse harmoniseringsartikler (f.eks. standardiserede oplysningsformater), som derved øger forbrugerbeskyttelsen og mindsker hindringerne for bestemmelserne om grænseoverskridende kredit.

2.2 Vigtigste udviklinger på kreditmarkedet, der påvirker direktivet

Direktivets virkningsfuldhed, effektivitet, sammenhæng, relevans og merværdi er blevet påvirket af flere tendenser på kreditmarkedet i løbet af de sidste ti år:

Digitalisering

Digitaliseringen har grundlæggende ændret forbrugernes beslutningsproces og overordnede vaner. Dette påvirker også udlånssektoren, der gradvis bliver digitaliseret med et stigende

[11] Behandles nedenfor under afsnit 2.4.

antal forbrugerkreditaftaler, der forhandles og/eller indgås online. Tendensen mod mere digitalisering forventes at fortsætte[12].

Digitaliseringen har også medført nye markedsaktører, som tilbyder kreditaftaler i forskellige former, såsom kreditter fra platforme eller peer-to-peer-lån. Dette har skabt debat om, hvorvidt nye markedsaktører falder og burde falde ind under direktivets anvendelsesområde, og om den nuværende definition af "kreditor" som fastsat i direktivet er dækkende. Digitaliseringen har også sat spørgsmålstegn ved egnetheden af de nuværende artikler om oplysninger forud for aftaleindgåelse til et papirløst miljø, hvor der anvendes digitale værktøjer, såsom mobiltelefoner og tablets.

Nye produkter

Nye produkter er dukket op på forbrugerkreditmarkedet som et resultat af innovation eller ved tilpasning fra erhvervsfinansieringssektoren — f.eks. kortsigtet kredit med høje omkostninger, revolverende kredit eller peer-to-peer-lån.

Nogle af disse nye produkter falder i øjeblikket ikke ind under direktivets anvendelsesområde. Samtidig udgør nogle af dem særlige risici for forbrugerne, eftersom de gebyrer, der er knyttet til dem, enten kan være meget høje fra starten eller stige hurtigt over tid og dermed indebærer en risiko for at sende forbrugeren ind i en gældsspiral.

Forbrugerpræferencer

I løbet af de sidste ti år har forbrugernes beslutningsprocesser om at optage lån ikke bare ændret sig som et resultat af digitaliseringen, men også på grund af ændrede forbrugsvaner. Den offentlige høring i 2019[13] har vist, at forbrugerne lægger større vægt på en smidig og hurtig proces i forhold til at opnå kredit frem for kreditorens hjemsted eller identitet.

2.3 Områder, hvor direktivet havde særlig positiv indvirkning

Uanset ovenstående udfordringer har evalueringen vist, at direktivet har forbedret forbrugerbeskyttelsen og integrationen af det indre marked på en række områder:

Fortrydelsesret og førtidige tilbagebetalinger

Forbrugeren har en periode på 14 kalenderdage, hvor vedkommende kan fortryde kreditaftalen uden at give en begrundelse. Derudover giver klausulen om førtidig tilbagebetaling forbrugeren ret til at tilbagebetale den udestående gæld når som helst i henhold til en kreditaftale.

Der er enighed blandt forbrugere, forbrugerorganisationer, embedsmænd i medlemsstaterne og kreditorer om, at fortrydelsesretten og retten til førtidig tilbagebetaling er virkningsfuld og

[12] En undersøgelse viste, at mængden af fintechkredit steg med omkring det tredobbelte mellem 2. kvartal 2016 og 2. kvartal 2018, mens en anden konkluderede, at fintechmarkedet forventes at vokse 13,3 % inden 2022 fra en transaktionsværdi i 2018 på 682 mia. EUR.

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

generelt fungerer godt[14]. De anses for at tilbyde forbrugerne høje grader af beskyttelse og viser også gode niveauer for kreditorers overholdelse[15].

Årlige omkostninger i procent

De årlige omkostninger i procent er et udtryk for forbrugerens samlede omkostninger til kreditten som en årlig procentdel af det samlede kreditbeløb. Selv om bestemmelsen om de årlige omkostninger i procent allerede eksisterede i den tidligere lovgivning om forbrugerkredit, harmoniserede direktivet fuldstændigt beregningen af de årlige omkostninger i procent ved at tilvejebringe en sammenhængende formel for beregningen i alle medlemsstater. Direktivet indeholder således et fælles og sammenligneligt værktøj med høj virkningsfuldhed og merværdi for forbrugerne[16].

Oplysninger forud for aftaleindgåelse: Formularen vedrørende standardiserede europæiske forbrugerkreditoplysninger

Direktivet forpligter kreditoren til i god tid, inden vedkommende bindes af en kreditaftale eller et kredittilbud, at give forbrugeren de oplysninger, der er nødvendige for at sammenligne forskellige tilbud og træffe en informeret beslutning om, hvorvidt der skal indgås en kreditaftale. Sådanne oplysninger gives ved hjælp af formularen vedrørende standardiserede europæiske forbrugerkreditoplysninger, som indeholder vigtige oplysninger om kredittype, årlige omkostninger i procent, antal og hyppighed af betalinger og det samlede skyldige beløb.

Generelt erkender interessenterne, at formularen har haft en positiv indvirkning på forbrugerbeskyttelsen ved at give dem oplysninger i et letforståeligt og velstruktureret format[17]. Derudover er kreditudbyderes overholdelse af bestemmelserne om oplysninger forud for aftaleindgåelse generelt høj.

2.4 Mangler i direktivet

Evalueringen har peget på en række udfordringer, der er opstået i løbet af den periode, direktivet har fundet anvendelse. De skyldes mangler i direktivet såvel som tendenser på kreditområdet og har delvist hindret opfyldelsen af dets mål:

Anvendelsesområde

De undtagelser fra direktivets anvendelsesområde, der er defineret i direktivets artikel 2, er vigtige og omfatter visse udbredte lån såvel som lån, hvor det er dokumenteret, at de lettere

[14] Samlet set er forbrugerne velinformerede om begge rettigheder, hvor 72 % af forbrugerne er opmærksomme på fortrydelsesretten og 82 % på retten til førtidig tilbagebetaling.
[15] Relativt få forbrugere havde problemer med at gøre brug af deres fortrydelsesret, mens lidt flere havde vanskeligheder med førtidig tilbagebetaling.
[16] 90 % af de personer, der svarede på den åbne offentlige høring, betragtede de årlige omkostninger i procent som temmelig eller meget vigtige for deres beslutning.
[17] Næsten to tredjedele af de organisationer, der reagerede på den åbne offentlige høring, anså formularen vedrørende standardiserede europæiske forbrugerkreditoplysninger for at være virkningsfuld. Flertallet af de besvarende offentlige myndigheder (74 %) og forbrugerorganisationer (65 %) svarede utvetydigt, at formularen ydede effektiv beskyttelse af forbrugerne, mens dette gjaldt for lidt over halvdelen (56 %) af repræsentanter for erhvervslivet.

fører til skade for forbrugerne under visse omstændigheder, såsom nulrentelån, lønningsdagslån og leasingaftaler, der ikke pålægger en købsforpligtelse, eller aftaler med pantelånere.

Desuden dækker direktivet ikke hele kreditgivningsprocessen, hvor mange aspekter kun delvist er harmoniseret eller slet ikke harmoniseret i EU (f.eks. indholdet af kreditdatabaser). Dette udgør en vigtig barriere for skabelsen af et reelt indre marked for forbrugerkredit.

Definitioner og uklare udtryk

De fleste af direktivets definitioner er stadig relevante for den nuværende markedssituation. Der er dog en stadig større usikkerhed omkring nye former for långivning, som er dukket op online. Direktivets artikel 2, stk. 2, nævner ikke eksplicit sådanne nye former for udlån – der er f.eks. ingen henvisning til peer-to-peer-lån[18] blandt undtagelserne for anvendelsesområdet (artikel 2, stk. 2), hvilket betyder, at direktivet i princippet bør omfatte peer-to-peer-lån. Definitionen af "kreditor" bruger dog ordene "som led i udøvelsen af sin erhvervsmæssige virksomhed", der muligvis ikke passer til begrebet "peer-to-peer"-lån.

Der opstår også retsusikkerhed som følge af upræcis ordlyd i visse af direktivets bestemmelser, såsom dem om standardoplysninger, der skal medtages i reklamer, om oplysninger forud for aftaleindgåelse og om vurdering af kreditværdighed, hvor der anvendes udtryk som "tilstrækkelige oplysninger" og "i god tid" uden yderligere specifikation.

Oplysningspligter og kommunikationskanaler

Der er ingen tvivl om, at den skematiske formular vedrørende standardiserede europæiske forbrugerkreditoplysninger, der er anført i direktivets bilag II, ser ud til at fungere godt på papiret, men formularens format og længde passer ikke til moderne, mobil digital teknologi, der anvendes af mange forbrugere. Formålet med formularen, som består i at give nyttige oplysninger forud for aftaleindgåelse, medfører obligatorisk fremlæggelse og brug af oplysninger, der er vanskelige for forbrugeren at få adgang til og forstå i et onlinemiljø, hvilket er uforeneligt med dets oprindelige formål.

Et andet spørgsmål vedrørende gennemsigtighed, der er dukket op i løbet af det sidste årti, vedrører tv- og radioreklamer for forbrugerkredit. Bestemmelserne i direktivets artikel 4[19] fører til, at vigtige oplysninger enten vises i meget begrænset tid eller oplæses meget hurtigt, hvilket ikke giver forbrugerne tid nok til at fordøje og huske det. Dette viser de praktiske vanskeligheder, der er forbundet med at gøre direktivets nuværende artikel 4 konsekvent virkningsfuld på tværs af alle medietyper.

Vurdering af kreditværdighed og kreditdatabaser

I direktivets artikel 8 er der fastsat en "forpligtelse til at vurdere forbrugerens kreditværdighed, inden der gives kredit til forbrugeren". I artiklen står der, at kreditoren skal

[18] Peer-to-peer-lån består af brugen af en elektronisk platform til at matche långivere/investorer med låntagere/udstedere med henblik på at yde lån uden sikkerhed, herunder forbrugerkredit.

[19] I henhold til artikel 4 skal disse standardoplysninger gives på en klar, kortfattet og fremtrædende måde, og artiklen indeholder en liste over krævede oplysninger, herunder lånerenten, det samlede kreditbeløb og de årlige omkostninger i procent.

vurdere: "forbrugerens kreditværdighed på grundlag af fyldestgørende oplysninger, der, hvor det er relevant, indhentes hos forbrugeren og, hvor det er nødvendigt, ved søgning i den relevante database" uden specifikt at definere de oplysninger, der skal kontrolleres, eller under hvilke betingelser kreditoren kan betragte forbrugeren som kreditværdig. De oplysninger, der skal kontrolleres, og beslutningsprocessen er fastlagt på medlemsstatsniveau, hvilket giver medlemsstaterne et betydeligt råderum til yderligere at regulere oplysningerne i vurderingen af kreditværdigheden.

Et flertal af medlemsstaterne[20] har fastsat yderligere bestemmelser om vurderingen af kreditværdighed og adgangen til databaser, der yderligere fastlægger, hvordan vurderingen af kreditværdigheden skal gennemføres, og pålægger kreditorer andre forpligtelser. De fleste medlemsstater, der gik ud over den enkle forpligtelse med at kontrollere en låntagers solvens, har fastlagt hvilke dokumenter, forbrugerne skal fremlægge for at få deres kreditværdighed vurderet.[21]

Den eneste kilde til data, som direktivet fastsætter til vurdering af kreditværdighed, er de kreditdatabaser, der findes i medlemsstaterne, og som indeholder oplysninger om forbrugernes eksisterende kredit og mulige misligholdelser. I henhold til direktivets artikel 9 om databaseadgang pålægges hver medlemsstat en pligt til at sikre kreditorer fra andre medlemsstater adgang til databaser, der anvendes i den pågældende medlemsstat. I direktivet står der dog intet om, hvordan en sådan adgang skal tildeles, hvilket resulterer i forskellige adgangskrav i de enkelte medlemsstater. Desuden varierer kreditdatabaserne — og oplysningerne i disse — fra medlemsstat til medlemsstat, idet de enten er offentlige eller private og indeholder positive data (dvs. data om enhver kredit, der optages af en person) eller negative data (dvs. udelukkende data om misligholdelse af optagne lån) eller begge dele.

Forskellene i indholdet af hver enkelt medlemsstats database gør kreditorens opgave vanskeligere i forbindelse med grænseoverskridende operationer.

Ud over forskellene i den måde, hvorpå medlemsstaterne i praksis håndterede de generiske krav i artikel 8 og 9, pålagde nogle medlemsstater[22] kreditorer en række andre forpligtelser med hensyn til vurdering af kreditværdighed, såsom regler, der forbyder kreditorerne at opsige kreditaftalen eller at pålægge sanktioner og morarenter, hvis vurderingen af kreditværdigheden ikke blev foretaget korrekt.

Som følge heraf har de nuværende bestemmelser i direktivet ført til en fragmenteret situation med hensyn til reglerne for vurdering af kreditværdighed samt kompatibiliteten mellem databaser, hvilket hindrer et velfungerende indre marked for forbrugerkredit.

Håndhævelse af direktivet

I henhold til direktivets artikel 23 skal medlemsstaterne fastsætte regler for, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af de nationale bestemmelser til gennemførelse af

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

direktivet, og at sådanne sanktioner skal være virkningsfulde, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed og have afskrækkende virkning.

I den forbindelse har medlemsstaterne generelt indført civilretlige og administrative sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet; ud over civile og administrative sanktioner giver nogle medlemsstater dog mulighed for at pålægge strafferetlige sanktioner. Resultatet har været, at der er betydelig forskel på de typer og grader af sanktioner, som de nationale myndigheder anvender til håndhævelsen af direktivet. Desuden har et stort antal medlemsstater udpeget flere organer til at sikre korrekt gennemførelse af direktivets forskellige aspekter, mens et lille flertal af medlemsstater kun har ét organ med ansvar for håndhævelse af direktivet. I nogle medlemsstater afhænger den kompetente myndighed af typen af kreditudbyder, nemlig om det er en bank eller en långiver uden for banksektoren[23]. Situationen med forskellige sanktionsbeføjelser og forskellige kompetente myndigheder, alt efter hvilken type operatør der er tale om, har givet ulige vilkår for forskellige kategorier af udbydere med hensyn til konkurrenceevne og medført inkonsekvent håndhævelse.

3. Medlemsstaternes brug af reguleringsmæssige valg i henhold til direktivet

Manglerne i direktivet, der er fremhævet ovenfor, er yderligere forværret af resultaterne af medlemsstaternes reguleringsmæssige valg for så vidt angår visse elementer i direktivet. Selv om direktivet krævede udvikling af en specifik harmoniseret retlig ramme til beskyttelse af forbrugere, som ikke eksisterede i mange medlemsstater på tidspunktet for dets indførelse, fik de nationale lovgivere fleksibilitet med hensyn til ni valgfrie bestemmelser, der giver medlemsstaterne mulighed for at foretage bestemte reguleringsmæssige valg.

Reguleringsmæssige valg, der er omhandlet i direktivets artikel 27, stk. 2

I henhold til direktivets artikel 2, stk. 5, kan medlemsstaterne beslutte delvis at anvende direktivet på kreditaftaler, der er indgået af organisationer, som er oprettet til gensidig fordel for deres medlemmer[24]. Denne fleksibilitet er blevet brugt af nogle medlemsstater[25].

I henhold til direktivets artikel 2, stk. 6, kan medlemsstater beslutte kun at anvende visse artikler i direktivet i en situation, hvor forbrugeren allerede misligholder den oprindelige kreditaftale, og kreditor og forbruger begge er enige om den udskudte betaling eller tilbagebetalingsmetode. Denne mulighed er blevet anvendt af de fleste[26] medlemsstater.

I henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, kan national lovgivning bestemme, at de årlige omkostninger i procent skal medtages i reklamer for kreditaftaler, der ikke angiver en rentesats eller tal vedrørende forbrugerens omkostninger i forbindelse med kreditten. Kun et

[23] F.eks. håndhæves kravene til vurdering af kreditværdighed, der følger af direktivet, i almindelighed af forbrugermyndigheden (for alle kreditorer i BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL; for långivere uden for banksektoren i DK, SE, SI og regionale myndigheder i ES), den finansielle tilsynsmyndighed (for alle kreditorer i EE, FR, NL, PL, UK og for banklångivere i DK, SE) eller medlemsstatens centralbank (for alle långivere i CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK og for banklångivere i ES, SI).

[24] Direktivets artikel 2, stk. 5, indeholder en fuldstændig liste over, hvilke kriterier der skal opfyldes.

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.

begrænset antal medlemsstater[27] har gjort brug af den fleksibilitet, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i direktivet.

I henhold til henholdsvis direktivets artikel 4, stk. 2, litra c), og artikel 10, stk. 5, litra f), kan medlemsstaterne fastslå, at de årlige omkostninger i procent ikke behøver at være inkluderet i de oplysninger, der gives til forbrugerne i *markedsføringsfasen* og *kontraktfasen* for kreditaftaler i form af kassekreditter, hvor kreditten skal tilbagebetales på anmodning eller inden for tre måneder. Et stort antal medlemsstater har udnyttet muligheden i artikel 10, stk. 5, litra f) [28], mens et lidt lavere antal medlemsstater har benyttet sig af muligheden i artikel 4, stk. 2, litra c) [29].

Fleksibiliteten som fastsat i direktivets artikel 6, stk. 2, der giver medlemsstaterne mulighed for at udelukke de årlige omkostninger i procent fra *oplysningerne forud for aftaleindgåelse* i tilfælde af specifikke kreditaftaler, der er omfattet af artikel 2, stk. 3 (kassekreditter, hvor kreditten skal tilbagebetales på anmodning eller inden for tre måneder), blev valgt af en række[30] medlemsstater.

I henhold til direktivets artikel 10, stk. 1, andet afsnit, kan medlemsstaterne fastsætte regler om gyldigheden af indgåelsen af kreditaftaler, der er i overensstemmelse med EU-retten. Alle medlemsstater har valgt at medtage yderligere regler om gyldigheden af indgåelsen af kreditaftaler.

Direktivets artikel 14, stk. 2, vedrører fortrydelsesretten i tilknyttede kreditaftaler. Det fastsætter, at i en situation, hvor den nationale lovgivning på tidspunktet for direktivets ikrafttræden allerede foreskrev, at midler ikke kan stilles til rådighed for forbrugerne inden udløbet af en bestemt periode, kunne medlemsstaterne undtagelsesvis bestemme, at fristen på 14 kalenderdage i henhold til direktivets artikel 14, stk. 1, for fortrydelsesretten kunne reduceres til denne specifikke periode på udtrykkelig anmodning fra forbrugeren. Direktivets artikel 14, stk. 2, er næsten ikke blevet anvendt af medlemsstaterne[31], da dets anvendelser er ret specifikke.

Direktivets artikel 16 vedrører forbrugerens førtidige tilbagebetaling af dennes forpligtelser i henhold til en kreditaftale og kreditors mulighed for at få erstatning. Direktivets artikel 16, stk. 4, fastsætter, at medlemsstater kan bestemme, at kreditorer kun er berettiget til kompensation for førtidig tilbagebetaling, hvis størrelsen af den førtidige tilbagebetaling overstiger en tærskel, der er fastsat i national lovgivning (som ikke må overstige 10 000 EUR inden for 12 måneder (artikel 16, stk. 4, litra a)), og at de undtagelsesvis kan kræve en højere erstatning, hvis de kan dokumentere, at det tab, der er lidt, er højere end den normale

27 CY, HU, SE, UK.
28 De medlemsstater, der har valgt ikke at inkludere de årlige omkostninger i procent i kontraktfasen, er: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK.
29 De medlemsstater, der har valgt ikke at inkludere de årlige omkostninger i procent i markedsføringsfasen, er: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK.
30 DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK.
31 FR, RO, SI.

erstatning (artikel 16, stk. 4, litra b)). Et stort antal medlemsstater[32] har faktisk fastsat en tærskel for, hvornår kreditoren kan kræve erstatning (artikel 16, stk. 4, litra a)). Med hensyn til direktivets artikel 16, stk. 4, litra b), har en række medlemsstater[33] valgt at lovgive også i de situationer, hvor kreditoren kan bevise, at han har lidt et tab på grund af den førtidige tilbagebetaling, der overstiger de tærskler, der er fastsat i direktivets artikel 16, stk. 2[34].

Andre reguleringsmæssige valg foretaget af medlemsstater, navnlig i forbindelse med anvendelsesområde

Nogle medlemsstater gik ud over direktivet på områder, der ikke er omfattet af det, og hvor direktivets fulde harmoniseringsregel ikke finder anvendelse. Begrænsningen af direktivets anvendelsesområde har presset medlemsstaterne til at udvide anvendelsesområdet i deres respektive lovgivninger for at sikre, at flere typer kreditaftaler omfattes. Med undtagelse af to medlemsstater[35] har alle medlemsstater vedtaget foranstaltninger, der går videre end kravene i direktivet. Nogle udvider direktivets anvendelsesområde (eller visse af dets bestemmelser) til forbrugerkredit, der ikke er dækket eller ikke helt dækket af direktivet, enten til under 200 EUR,[36] over 75 000 EUR[37] eller til leasingaftaler,[38] kassekreditter,[39] revolverende kredit,[40] pant i fast ejendom,[41] nulrentelån[42] og aftaler med pantelånere.[43]

Til trods for de fastsatte klare målsætninger specificerede nogle af direktivets bestemmelser ikke det nøjagtige resultat, der skulle opnås, idet de forblev noget tvetydige (f.eks. artiklen om vurdering af kreditværdighed, der blev drøftet ovenfor).

Virkninger af reguleringsmæssige valg

Den kombinerede effekt af reguleringsmæssige valg inden for områder, der er fastsat i direktivet, eller hvor det har vist sig at være nødvendigt på grund af manglende specifikation i direktivet, har resulteret i en fragmenteret retlig ramme inden for en række aspekter af forbrugerkredit. Dette fører til et anderledes anvendelsesområde for forbrugerbeskyttelse og påvirker også integriteten af det indre marked for forbrugerkredit i det omfang, de opstiller grænser for kreditorers grænseoverskridende operationer.

4. Tærskler og procentsatser

[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] Se tabel 3 på side 38 i evalueringsundersøgelsen, der giver et overblik over gennemførelsen af direktivet: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.
[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.

I henhold til direktivets artikel 27, stk. 2, skal Kommissionen hvert femte år revidere de tærskelværdier, der er fastsat i lovgivningen, og de procentsatser, som anvendes til at beregne den kompensation, der skal betales i tilfælde af førtidig betaling.

Tærskler fastsat i dette direktiv og dets bilag

Som nævnt ovenfor fastsætter direktivets artikel 2, stk. 2, litra c), at kreditaftaler på under 200 EUR eller over 75 000 EUR[44] falder uden for direktivets anvendelsesområde. Der ser ud til at herske en generel enighed om[45], at disse tærskler påvirker direktivets virkningsfuldhed og relevans. Kreditaftaler med høj risiko, der ofte er til skade for forbrugerne, er ofte på under 200 EUR og er således ikke omfattet af direktivet. I gennemførelsen af direktivet har stort antal medlemsstater[46] besluttet at udvide anvendelsesområdet for kreditaftaler under 200 EUR for at rette op på dette.

Den øvre tærskel på 75 000 EUR ser ud til at udgøre en mindre risiko for forbrugerbeskyttelsen og det indre marked, men en række medlemsstater[47] har udvidet direktivets anvendelsesområde (eller nogle af dets bestemmelser) til også at omfatte kreditaftaler, der overstiger 75 000 EUR.

Tærsklerne blev fastlagt på det tidspunkt, direktivet blev vedtaget, nemlig i 2008. De afspejler derfor de økonomiske forhold på daværende tidspunkt. Hvis de tages i betragtning under de nuværende prisniveauer ved brug af BNP-deflatorens standard, ville de tilsvarende værdier for de nedre og øvre grænser være henholdsvis ca. EUR 235 og EUR 87 380[48].

På baggrund af ovenstående kunne man i forbindelse med den planlagte revision af direktivet overveje, om det ville være berettiget at tilpasse eller afskaffe tærsklerne[49].

Direktivet indeholder en anden tærskel, der er fastlagt i del II (*supplerende antagelser til brug ved beregningen af de årlige omkostninger i procent*) i bilag I. Litra h i del II fastsætter, at hvis parterne i kreditaftalen ikke har aftalt et loft, antages loftet til beregning af den årlige procentsats at være 1 500 EUR. Bilag I har været genstand for en lovændring[50], der har til formål at modernisere de antagelser, der bruges til at beregne de årlige omkostninger i procent. Imidlertid er loftet ikke ændret, og ud fra de analyser, der blev foretaget under evalueringen af direktivet i 2019, er der ikke fundet belæg for en ændring.

---

[44] Direktivet finder også anvendelse på usikrede kreditaftaler på over 75 000 EUR, hvis formål er renovering af en fast ejendom.

[45] I henhold til interessenthøringer, der blev gennemført i 2019, hævdede over 90 % af forbrugerorganisationerne, at de nuværende tærskler ikke længere er tilstrækkelige, mens 80 % af medlemsstaternes myndigheder var enige. Blandt kreditudbyderne betragtede 30 % anvendelsesområdet som utilstrækkeligt, og den nedre grænse blev nævnt som et særligt problem.

[46] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.

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

[48] Ved hjælp af BNP-deflatoren, tilgængelig som "GDP deflator" fra https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, svarer 200 EUR i 2008-tal til ca. 235 EUR i 2020-tal. Tilsvarende svarer 75 000 EUR i 2008 til ca. 87 380 EUR.

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

[50] Kommissionens direktiv 2011/90/EU af 14. november 2011 om ændring af del II i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/48/EF for så vidt angår supplerende antagelser til brug ved beregningen af de årlige omkostninger i procent.

Procentdele, der bruges til at beregne den kompensation, der skal betales i tilfælde af førtidig tilbagebetaling

Direktivet fastsætter også tærskler i artikel 16, der vedrører den kompensation, som kreditorer har ret til i tilfælde af førtidig tilbagebetaling. Den forventede tærskel er på 1% af det førtidig tilbagebetalte beløb, der reduceres til 0,5 %, hvis tidsrummet mellem den førtidige tilbagebetaling og den aftalte opsigelse af kreditaftalen ikke overskrider ét år. Hverken direktivrapporten fra 2014[51] eller den nylige undersøgelse har peget på nogen problemer med hensyn til denne tærskel, og den anses som sådan stadig for relevant for forbrugerkreditmarkedets behov.

5. Konklusioner og det videre forløb

Det vigtigste resultat af evalueringen af direktivet er, at dets to formål, nemlig at sikre høje standarder for forbrugerbeskyttelse og fremme udviklingen af et indre marked for kredit, delvis er nået og fortsat er relevante. Fortrydelsesret og førtidig tilbagebetaling samt indførelsen af standardiserede oplysningsformater har bidraget til et ensartet niveau for forbrugerbeskyttelse i hele EU og derved mindskelse af skader, der påføres forbrugerne, øget forbrugerbeskyttelse og lige vilkår for udbydere i EU.

På den anden side udgør den hurtige digitalisering og produktinnovation samt ændringer i forbrugerpræferencer i løbet af det seneste årti udfordringer for den retlige ramme for forbrugerkredit på grundlag af direktivet. Stive formater til offentliggørelse af oplysninger sikrede muligvis forbedret gennemsigtighed forud for aftaleindgåelsen for ti år siden, hvor alt foregik på papir, men de er ikke nødvendigvis til gavn for forbrugerne i dag i et stadig mere digitaliseret miljø, og i situationer, hvor forbrugerne foretrækker en hurtig og gnidningsfri kreditgivningsproces. Det stadig mere digitale miljø har til gengæld fordret udviklingen af nye produkter, hvoraf nogle kan udgøre nye risici, mod hvilke direktivet ikke sikrer effektiv beskyttelse.

Disse kendsgerninger peger på det mulige behov for en revision af visse bestemmelser i direktivet, især med hensyn til anvendelsesområde og kreditgivningsproces (herunder oplysninger forud for indgåelse af kontrakten og vurdering af kreditværdighed). En sådan revision kan også være en passende mulighed for at overveje løsninger på andre mangler, såsom en forbedring af definitionerne.

Endelig synes de fleste tærskler og procenter i direktivet ikke at kræve ændringer, men der synes at være bred enighed blandt interessenterne om, at tærsklerne på EUR 200 og EUR 75 000 i forbindelse med direktivets anvendelsesområde kunne revideres.

Kommissionen vil medtage disse overvejelser i den revision af direktivet, som allerede blev annonceret for andet kvartal 2021 i Kommissionens reviderede 2020-arbejdsprogram, der blev vedtaget den 28. maj 2020[52].

[51] Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2008/48/EF om forbrugerkreditaftaler, Bruxelles, 14.5.2014. KOM(2014) 259 final.
[52] Tilgængeligt her: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-adjusted-annexes_en.pdf.