EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 5.11.2020.
COM(2020) 963 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Direktive 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkim kreditima

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

Direktiva 2008/48/EZ – izvješće za suzakonodavce (u skladu s člankom 27. stavkom 2. Direktive o potrošačkim kreditima)

1. Uvod

Direktivom 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkim kreditima (Direktiva o potrošačkim kreditima – „Direktiva")[1] usklađuju se određeni aspekti zakona i drugih propisa država članica koji se odnose na ugovore o potrošačkim kreditima. Direktiva je usmjerena na dva glavna cilja:

(i) poboljšanje zaštite potrošača, a time i osiguranje povjerenja potrošača i
(ii) poticanje stvaranja funkcionalnog unutarnjeg tržišta za potrošačke kredite koji se nude preko granica osiguravanjem jednakih uvjeta za davatelje potrošačkih kredita u svim državama članicama.

Cilj Direktive nije potaknuti potrošače na uzimanje više kredita, već im osigurati sve potrebne informacije za razmatranje i usporedbu ponuda prije uzimanja kredita te osigurati da imaju prava ako se predomisle. Direktivom su obuhvaćeni potrošački krediti između 200 EUR i 75 000 EUR, kao što su nenamjenski krediti, prekoračenja po računu i kreditne kartice, kao i neosigurani krediti veći od 75 000 EUR za renoviranje stambenih nekretnina. Direktiva se ne odnosi na određene posebne vrste potrošačkih kredita (npr. određene beskamatne kredite, određene ugovore o leasingu).

Direktiva je stupila na snagu u lipnju 2008., a države članice trebale su je prenijeti do 11. lipnja 2010. Nijedan postupak zbog povrede prava protiv država članica uzrokovan neprenošenjem Direktive[2] više nije u tijeku.

Direktiva je pokrenula velike reforme na tržištu potrošačkih kredita u većini država članica. Države članice morale su oblikovati i uspostaviti potpuno novi pravni okvir primjenjiv na tržište kreditiranja ili izmijeniti postojeće zakonodavstvo. Ako su Direktivom utvrđene usklađene odredbe, države članice nisu smjele zadržati niti uvoditi nove odredbe u svoje nacionalno pravo osim onih utvrđenih Direktivom. Međutim, državama članicama omogućena je fleksibilnost odlučivanja o uporabi određenih regulatornih mogućnosti u devet neobaveznih odredbi[3]. Osim toga, nekim odredbama Direktive utvrđeni su jasni ciljevi, ali nije jasno naveden rezultat koji treba postići. Time je državama članicama omogućena i dodatna sloboda odlučivanja u provedbi Direktive.

U članku 27. stavku 2. Direktive od Komisije se zahtijeva da prati način na koji regulatorne mogućnosti država članica utječu na unutarnje tržište i potrošače[4]. Nadalje, Komisija je u

[1] Direktiva 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ, SL L 133, 22.5.2008., str. 66.–92.
[2] Nakon isteka roka za prijenos, Komisija je pokrenula postupke zbog povrede prava protiv 20 država članica. Međutim, države članice na kraju su donijele i priopćile mjere prenošenja, stoga su svi predmeti zaključeni nedugo nakon toga.
[3] Navedeno u članku 27. stavku 2. Direktive i dodatno razmotreno u odjeljku 3. u nastavku.
[4] U članku 27. stavku 2. Direktive od Komisije se usto zahtijeva da poduzima redovitu reviziju pragova i postotaka utvrđenih zakonodavstvom i odgovarajućim prilozima. Više informacija u odjeljku 4. u nastavku.

„Akcijskom planu za financijske usluge namijenjene potrošačima”[5] iz 2017. istaknula važnost (i) snažnijeg i sigurnijeg jedinstvenog tržišta potrošačkog kreditiranja[6] i (ii) bolje ocjene kreditne sposobnosti[7]. U svojem Mišljenju o platformi REFIT 2019. Komisija je preporučila da se procijeni relevantnost, djelotvornost i učinkovitost zahtjeva uključivanja standardnih informacija u oglašavanje.

Na osnovu toga Komisija je odlučila provesti sveobuhvatnu evaluaciju Direktive radi procjene njezine djelotvornosti, učinkovitosti, usklađenosti, relevantnosti i dodane vrijednosti EU-a[8]. Evaluacija je provedena u skladu s načelima bolje regulative, uključujući otvoreno javno savjetovanje između siječnja i travnja 2019. i druge vrste savjetovanja s dionicima.

U ovom izvješću predstavljeni su najvažniji rezultati evaluacije i pouke izvučene iz primjene Direktive tijekom posljednjih 10 godina, uključujući pitanja koja su obavezna u skladu s člankom 27. stavkom 2. Direktive[9]. Izvješće se temelji na rezultatima sveobuhvatnog evaluacijskog dokumenta koji su pripremile službe Komisije[10] i koji je objavljen istovremeno s ovim izvješćem.

2. Najvažniji rezultati evaluacije

2.1 Opći rezultat

Opći je zaključak evaluacije da je Direktiva bila **djelomično djelotvorna** u osiguranju visokih standarda zaštite potrošača i poticanju razvoja jedinstvenog tržišta kreditiranja te da su njezini **ciljevi i dalje relevantni** u kontekstu vrlo fragmentiranog regulatornog stanja unutar EU-a.

Djelotvornost

Djelomično su postignuti i visoka razina zaštite potrošača i dolazak do unutarnjeg tržišta koje dobro funkcionira. Najdjelotvornije odredbe Direktive odredbe su o pravima na povlačenje i prijevremenu otplatu te odredba o efektivnoj kamatnoj stopi. S druge strane, odredbe o procjenama kreditne sposobnosti i bazama podataka o kreditima nisu bile potpuno djelotvorne. Razlozi zbog kojih je Direktiva samo djelomično djelotvorna proizlaze i iz same Direktive (primjerice, neprecizno formuliranje određenih članaka) i iz vanjskih čimbenika,

[5] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija, Akcijski plan za financijske usluge namijenjene potrošačima: bolji proizvodi, veći izbor, COM/2017/0139 final

[6] Mjera 7. – snažnije jedinstveno tržište potrošačkog kreditiranja: Komisija će ispitati načine za olakšanje prekograničnog pristupa kreditima uz osiguranje visoke razine zaštite potrošača. Komisija u tom kontekstu razmatra i na koji bi se način mogao učinkovitije rješavati problem prezaduženosti potrošača povezan s kreditiranjem.

[7] Mjera 9. – bolje ocjene kreditne sposobnosti: Komisija će nastojati uvesti zajedničke standarde za ocjenjivanje kreditne sposobnosti i načela kreditiranja potrošača i pripremit će minimalne podatke koji bi se trebali razmjenjivati između registara obveza po kreditima pri prekograničnom ocjenjivanju kreditne sposobnosti.

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

[9] U članku 27. stavku 2. Direktive navedeno je da je Komisija dužna pratiti učinke postojanja regulatornih mogućnosti iz članka 2. stavaka 5. i 6., članka 4. stavka 1., članka 4. stavka 2. točke (c), članka 6. stavka 2., članka 10. stavka 1., članka 10. stavka 5. točke (f), članka 14. stavka 2. i članka 16. stavka 4. Direktive.

[10] SWD(2020) 254.

kao što su primjena i provedba u praksi u državama članicama,[11] te iz aspekata tržišta potrošačkog kreditiranja koje nije obuhvaćeno Direktivom.

Učinkovitost

Stupanje Direktive na snagu dovelo je do niza početnih i kontinuiranih troškova (primjerice, obučavanje osoblja i početni troškovi uspostave za privatna poduzeća; troškovi praćenja, usklađivanja i provedbe za javna tijela). Međutim, glavni je zaključak da primarni pozitivni učinak Direktive, odnosno smanjenje štete za potrošače, prevladava nad troškovima.

Usklađenost

Direktiva je u načelu usklađena s ostalim politikama i zakonodavstvom koje se odnosi na potrošače na razini EU-a. Iako nema velikih odstupanja od ostalog relevantnog zakonodavstva na razini EU-a, daljnje usklađivanje ili sinergije s takvim zakonodavstvom mogu pomoći u poboljšanju pravne jasnoće za potrošače i vjerovnike. Jedan takav primjer odnosi se na procjenu kreditne sposobnosti i moguću potrebu boljeg usklađivanja Direktive s Direktivom o hipotekarnim kreditima i Općom uredbom o zaštiti podataka.

Relevantnost

Glavna dva cilja Direktive, tj. postizanje viših standarda zaštite potrošača i stvaranje prekograničnog tržišta, i dalje su relevantna. Međutim, kako bi se očuvala njezina kratkoročna i srednjoročna relevantnost, Direktiva će možda trebati obuhvaćati nove potrošačke navike i promjene na tržištu uzrokovane digitalizacijom. Za to nije potrebno promijeniti same ciljeve, nego možda prilagoditi neke odredbe Direktive.

Dodana vrijednost EU-a

Dodana je vrijednost Direktive stvaranje visoke razine zaštite potrošača diljem EU-a i smanjenje fragmentacije regulatornog sustava EU-a uvođenjem određenih članaka o usklađivanju (primjerice, standardiziranih formata informacija), čime se povećava zaštita potrošača i smanjuju prepreke pružanju prekograničnih kredita.

2.2 Najvažnije promjene na tržištu kreditiranja koje utječu na Direktivu

Više je trendova imalo učinak na djelotvornost, učinkovitost, dosljednost, relevantnost i dodatnu vrijednost Direktive tijekom posljednjih 10 godina:

Digitalizacija

Digitalizacija je uvelike promijenila proces donošenja odluka i općenite navike potrošača. To utječe i na sektor kreditiranja koji se postepeno digitalizira uz sve veći broj ugovora o potrošačkim kreditima koji se dogovaraju i/ili sklapaju putem interneta. Očekuje se da će se tendencija sve veće digitalizacije nastaviti[12].

[11] Razmotreno u odjeljku 2.4. u nastavku.

[12] Jedna je studija pokazala da se između drugog kvartala 2016. i drugog kvartala 2018. količina kredita putem financijskih tehnologija približno utrostručila, a druga je studija pokazala da se očekuje da će tržište financijskih tehnologija do 2022. povećati za 13,3 % s vrijednosti transakcija od 682 milijarde EUR iz 2018.

Uz digitalizaciju su se pojavili i novi dionici na tržištu koji nude ugovore o kreditima u različitim oblicima, kao što su platforme za kreditiranje ili *peer-to-peer* kreditiranje. Time je pokrenuta debata o tome jesu li novi dionici na tržištu obuhvaćeni Direktivom i trebaju li to biti te o tome je li trenutačna definicija „vjerovnika" navedena u Direktivi dovoljna. Digitalizacija je dovela u pitanje i prikladnost trenutačnih članaka o informacijama prije sklapanja ugovora u okruženju u kojem se ne upotrebljava papirnata dokumentacija, već digitalni alati kao što su mobilni telefoni i tableti.

Novi proizvodi

Kao posljedica inovacija ili prijenosa iz sektora korporativnog financiranja na tržištu potrošačkog kreditiranja pojavili su se novi proizvodi, npr. kratkoročni krediti s visokim troškovima, revolving krediti ili peer-to-peer kreditiranje.

Neki od tih novih proizvoda trenutačno nisu obuhvaćeni Direktivom. Istodobno neki od njih predstavljaju poseban rizik za potrošače jer troškovi povezani s njima mogu biti vrlo visoki od samog početka ili se mogu brzo povećavati s vremenom, zbog čega postoji rizik da potrošač završi u sve većim dugovima.

Sklonosti potrošača

Tijekom prethodnih deset godina procesi donošenja odluka o uzimanju kredita kod potrošača promijenili su se zbog digitalizacije, kao i zbog transformacija potrošačkih navika. Javno savjetovanje u 2019.[13] pokazalo je da je potrošačima važniji jednostavniji i brži postupak dobivanja kredita od lokacije ili identiteta vjerovnika.

2.3 Područja u kojima je Direktiva imala posebno pozitivan učinak

Unatoč prethodno navedenim izazovima, evaluacija je pokazala da je Direktiva poboljšala zaštitu potrošača i integraciju unutarnjeg tržišta u više područja:

Pravo na povlačenje i prijevremenu otplatu

Potrošač ima rok od 14 kalendarskih dana u kojem se može povući iz ugovora o kreditu bez navođenja razloga. Osim toga, klauzula o prijevremenoj otplati omogućava potrošaču da u bilo kojem trenutku u potpunosti ili djelomično otplati nepodmireni dug u sklopu ugovora o kreditu.

Među potrošačima, organizacijama potrošača, službenicima država članica i vjerovnicima postoji konsenzus o tome da su pravo na povlačenje i pravo na prijevremenu otplatu djelotvorna prava koja općenito dobro funkcioniraju[14]. Smatra se da ona omogućuju visoku razinu zaštite potrošačima i pokazuju dobru razinu usklađenosti vjerovnika[15].

---

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

[14] Općenito, potrošači su dobro informirani o oba prava: 72 % potrošača zna da ima pravo na povlačenje, a 82 % potrošača zna da ima pravo na prijevremenu otplatu

[15] Relativno mali broj potrošača naišao je na probleme pri ostvarenju prava na povlačenje, a malo veći broj njih naišao je na probleme pri prijevremenoj otplati

Efektivna kamatna stopa

Efektivna kamatna stopa iskazuje ukupne troškove kredita koje će potrošač platiti kao godišnji postotak ukupnog iznosa kredita. Iako je odredba o efektivnoj kamatnoj stopi već postojala u prethodnom zakonodavstvu o potrošačkom kreditiranju, Direktivom je izračun efektivne kamatne stope potpuno usklađen zahvaljujući dosljednoj formuli za njezin izračun u svim državama članicama. Direktivom se stoga pruža zajednički i usporedivi alat koji je vrlo djelotvoran i ima dodanu vrijednost za potrošače[16].

Informacije prije sklapanja ugovora: obrazac Standardnih informacija o kreditu za potrošače u Europskoj uniji

Direktiva obvezuje vjerovnika na to da potrošaču pravodobno, prije nego što se potrošač obveže ugovorom o kreditu ili ponudom, dostavi informacije koje su mu potrebne za uspoređivanje različitih ponuda s ciljem donošenja informirane odluke o tome hoće li sklopiti ugovor o kreditu. Takve informacije dostavljaju se pomoću obrasca Standardnih informacija o kreditu za potrošače u Europskoj uniji koji uključuje važne pojedinosti, kao što su vrsta kredita, efektivna kamatna stopa, broj i učestalost uplata te ukupan iznos duga.

Općenito, dionici potvrđuju da je obrazac Standardnih informacija o kreditu za potrošače u Europskoj uniji imao pozitivan učinak na zaštitu potrošača zahvaljujući informacijama koje se dostavljaju u lako razumljivom i dobro strukturiranom formatu[17]. Osim toga, usklađenost s odredbom o informacijama prije sklapanja ugovora među davateljima kredita u pravilu je visoka.

2.4 Nedostaci Direktive

Evaluacija je istaknula niz izazova koji su se pojavili tijekom provedbe Direktive. Ti izazovi su posljedica nedostataka Direktive, kao i tendencija na tržištu kredita, te su imali djelomično negativan učinak na postizanje ciljeva Direktive:

Područje primjene

Izuzeci iz područja primjene Direktive utvrđenog u njezinu članku 2. značajni su i obuhvaćaju određene kredite koji su u širokoj primjeni i kredite za koje postoje dokazi da lako dovode do štete za potrošače u određenim okolnostima, kao što su beskamatni krediti, kratkoročni krediti, ugovori o leasingu bez obveze kupnje ili ugovori sa zalagaonicama.

Nadalje, Direktiva ne obuhvaća cijeli postupak davanja kredita i mnogi su aspekti tog postupka samo djelomično usklađeni ili uopće nisu usklađeni u cijelom EU-u (npr. sadržaj baza podataka o kreditima). To predstavlja značajnu prepreku stvaranju stvarnog unutarnjeg tržišta potrošačkih kredita.

[16] 90 % pojedinaca koji su odgovorili na otvoreno javno savjetovanje smatralo je da im je efektivna kamatna stopa djelomično ili vrlo važna za donošenje odluke.

[17] Gotovo dvije trećine organizacija koje su odgovorile na otvoreno javno savjetovanje smatralo je da je obrazac Standardnih informacija o kreditu za potrošače u Europskoj uniji djelotvoran. Većina javnih tijela (74 %) i udruga potrošača (65 %) koje su odgovorile jasno je izjavila da je obrazac Standardnih informacija o kreditu za potrošače u Europskoj uniji djelotvoran za zaštitu potrošača, ali samo se neznatno više od polovice predstavnika sektora (56 %) složilo s njima.

Definicije i nejasni pojmovi

Većina definicija iz Direktive i dalje je relevantna za trenutačnu situaciju na tržištu. Međutim, sve je više dvojbi o novim oblicima kreditiranja koji su se pojavili na internetu. U članku 2. stavku 2. Direktive takvi se novi oblici kreditiranja ne spominju izričito. Primjerice, nema upućivanja na *peer-to-peer* kreditiranje[18] među izuzecima iz područja primjene (članak 2. stavak 2.), što znači da bi Direktiva u načelu trebala obuhvaćati *peer-to-peer* kreditiranje. Međutim, u definiciji „vjerovnika" upotrijebljen je izraz „u okviru svojeg obrta, poslovanja ili profesije", što možda ne odgovara konceptu *peer-to-peer* kreditiranja.

Pravna nesigurnost proizlazi i iz nepreciznih formulacija nekih odredbi Direktive, kao što su odredbe o standardnim informacijama koje treba uključiti u oglašavanje, informacijama prije sklapanja ugovora i procjeni kreditne sposobnosti, u kojima se upotrebljavaju pojmovi kao što su „dostatne informacije" i „pravodobno" bez dodatnih objašnjenja.

Obveze povezane s informacijama i komunikacijski kanali

Iako nema sumnje oko toga da se čini da usklađeni obrazac Standardnih informacija o kreditu za potrošače u Europskoj uniji u obliku detaljne tablice opisane u Prilogu II. Direktivi dobro funkcionira u papirnatom obliku, format i duljina obrasca ne odgovaraju modernoj mobilnoj digitalnoj tehnologiji koju upotrebljavaju mnogi potrošači. Zbog toga cilj obrasca Standardnih informacija o kreditu za potrošače u Europskoj uniji, a to je navođenje korisnih informacija prije sklapanja ugovora, dovodi do obaveznog otkrivanja informacija koje su teško dostupne i teško razumljive potrošaču u mrežnom okruženju, čime se gubi izvorna svrha obrasca.

Drugi problem povezan s transparentnošću koji se pojavio tijekom prethodnog desetljeća odnosi se na reklame za potrošačke kredite koje se emitiraju na televiziji i radiju. Zbog odredbi članka 4. Direktive[19] važne se informacije prikazuju vrlo kratko vrijeme ili se izgovaraju vrlo brzo, tako da potrošači nemaju dovoljno vremena da razumiju i zapamte informacije. To ukazuje na praktične poteškoće u pogledu postizanja dosljedne djelotvornosti trenutačnog članka 4. Direktive za sve vrste medija.

Procjena kreditne sposobnosti i baze podataka o kreditima

U članku 8. Direktive predviđena je „obveza procjene kreditne sposobnosti potrošača prije davanja kredita potrošaču". U članku je navedeno da vjerovnik treba procijeniti „kreditnu sposobnost potrošača na temelju dostatnih informacija koje se, kada je to primjereno, dobivaju od potrošača i, kada je to potrebno, na temelju uvida u relevantnu bazu podataka", a pritom se ne definiraju precizne informacije koje je potrebno provjeriti ni uvjeti pod kojima vjerovnik može procijeniti da je potrošač kreditno sposoban. Informacije koje je potrebno provjeriti i proces donošenja odluke definiraju se na razini države članice, čime se državama

[18] *Peer-to-peer* kreditiranje sastoji se od upotrebe elektroničke platforme za povezivanje zajmodavaca/investitora sa zajmoprimcima/izdavateljima radi pružanja neosiguranih kredita, uključujući potrošačke kredite.

[19] U članku 4. zahtijeva se da se standardne informacije navode jasno, sažeto i uočljivo, a navodi se i niz obaveznih informacija, uključujući kamatnu stopu, ukupan iznos kredita i efektivnu kamatnu stopu.

članicama omogućava znatna sloboda odlučivanja u daljnjoj regulaciji pojedinosti procjene kreditne sposobnosti.

Većina država članica[20] uvela je dodatne odredbe o procjeni kreditne sposobnosti i pristupu bazama podataka, čime su dodatno definirale način na koji se procjena kreditne sposobnosti mora provoditi i nametnule druge obveze vjerovnicima. Većina država članica koje su uvele više od jednostavne obveze provjere solventnosti potencijalnog dužnika odredila je dokumente koje potrošači moraju dostaviti za procjenu njihove kreditne sposobnosti.[21]

Baze podataka o kreditima, koje postoje u državama članicama i u kojima su pohranjene informacije o postojećim kreditima potrošača i mogućim nepodmirenim obvezama, jedini su izvor podataka definiran Direktivom za procjenu kreditne sposobnosti. U članku 9. Direktive, u vezi s pristupom bazama podataka, svakoj se državi članici nameće obveza da osigura pristup vjerovnika iz drugih država članica bazama podataka koje se upotrebljavaju u toj državi članici. Međutim, u Direktivi nije navedeno kako se takav pristup treba omogućiti, zbog čega su pojedine države članice odredile različite zahtjeve za pristup. Nadalje, baze podataka o kreditima i informacije koje one sadržavaju razlikuju se među državama članicama: mogu biti javne ili privatne i sadržavati pozitivne podatke (odnosno podatke o svim kreditima koje je osoba uzela) ili negativne podatke (odnosno samo podatke o nepodmirenim kreditnim obvezama) ili obje vrste podataka.

Razlike u sadržaju pojedinih baza podataka država članica otežavaju zadaće vjerovnika pri prekograničnom poslovanju.

Osim razlika u načinu na koji su države članice provele općenite zahtjeve iz članka 8. i 9., neke države članice[22] nametnule su vjerovnicima niz drugih obveza povezanih s procjenom kreditne sposobnosti, kao što su pravila kojima se vjerovnicima zabranjuje raskidanje ugovora o kreditu ili nametanje kazni i troškova za kasne uplate ako procjena kreditne sposobnosti nije provedena na ispravan način.

Stoga su trenutačne odredbe Direktive dovele do fragmentirane situacije povezane s pravilima procjene kreditne sposobnosti i interoperabilnosti baza podataka, što otežava bolje djelovanje unutarnjeg tržišta potrošačkog kreditiranja.

Provedba direktive

U članku 23. Direktive određeno je da države članice utvrđuju pravila o sankcijama koje se primjenjuju na povrede nacionalnih odredaba kojima se Direktiva prenosi i da takve sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.

Time su države članice u pravilu uspostavile građanskopravne i administrativne sankcije za povrede nacionalnih odredaba kojima se Direktiva prenosi. Međutim, u nekim državama članicama osim građanskopravnih i administrativnih sankcija postoji i mogućnost izricanja kaznenih sankcija. Posljedica je toga znatno nepodudaranje vrsta i razina sankcija koje nacionalna tijela upotrebljavaju pri provedbi Direktive. Osim toga, iako u manjoj većini

[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.

država članica postoji samo jedno provedbeno tijelo odgovorno za usklađivanje s Direktivom, u velikom broju država članica imenovano je više tijela za osiguranje ispravne provedbe različitih aspekata Direktive; u nekim državama članicama nadležno tijelo ovisi o vrsti davatelja kredita, odnosno radi li se o banci ili ne [23]. Postojanje više nadležnih tijela koja imaju različite ovlasti sankcioniranja i nadležnih tijela za određene vrste operatera imalo je učinak na ravnopravnost uvjeta tržišnog natjecanja među konkurentskim položajem različitih kategorija davatelja i na dosljednost provedbe.

3. Upotreba regulatornih mogućnosti iz Direktive u državama članicama

Prethodno istaknuti nedostaci Direktive dodatno su produbljeni rezultatima regulatornih mogućnosti koje su države članice odabrale u vezi s određenim elementima Direktive. Iako je Direktiva zahtijevala razvoj određenog usklađenog pravnog okvira za zaštitu potrošača, koji u vrijeme uvođenja Direktive nije postojao u brojnim državama članicama, nacionalnim zakonodavcima omogućena je fleksibilnost u devet neobaveznih odredbi, čime se državama članicama omogućila upotreba određenih regulatornih mogućnosti.

Regulatorne mogućnosti iz članka 27. stavka 2. Direktive

U skladu s člankom 2. stavkom 5. Direktive, države članice mogu odlučiti djelomično primijeniti Direktivu na ugovore o kreditu sklopljene s organizacijom koja je osnovana za uzajamnu korist njezinih članova[24]. Neke države članice iskoristile su tu fleksibilnost[25].

U skladu s člankom 2. stavkom 6. Direktive države članice mogu odlučiti primijeniti samo određene članke Direktive u situaciji kada potrošač već ne ispunjava obvezu plaćanja inicijalnog ugovora o kreditu i kada se vjerovnik i potrošač slažu u pogledu odgođenog plaćanja ili metode otplate. Tu mogućnost iskoristila je većina[26] država članica.

U skladu s drugim odlomkom članka 4. stavka 1. Direktive nacionalnim zakonodavstvom može se uvjetovati da efektivna kamatna stopa mora biti uključena u oglase za ugovore o kreditu u kojima se ne navodi kamatna stopa ni druge brojke koje se odnose na troškove kredita za potrošača. Ograničeni broj država članica[27] iskoristio je fleksibilnost pruženu u članku 4- stavku 1. Direktive.

U skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (c) i člankom 10. stavkom 5. točkom (f) Direktive države članice mogu utvrditi da se efektivna kamatna stopa ne mora uključiti u informacije koje se šalju potrošačima *tijekom oglašavanja* i *tijekom sklapanja ugovora* za ugovore o kreditu u obliku prekoračenja po računu kada se kredit mora otplatiti na zahtjev ili unutar tri mjeseca. Znatan broj država članica iskoristio je mogućnost iz članka 10. stavka 5.

[23] Na primjer, zahtjeve za procjenu kreditne sposobnosti koji proizlaze iz Direktive obično provodi tijelo za zaštitu potrošača (za sve vjerovnike u BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL; za davatelje kredita koji nisu banka u DK, SE, SI i regionalna tijela u ES), financijsko nadzorno tijelo (za sve vjerovnike u EE, FR, NL, PL, UK i za banke u DK, SE) ili nacionalna središnja banka (za sve davatelje kredita u CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK i za banke u ES, SI).

[24] Cjelokupan popis primjenjivih kriterija naveden je u članku 2. stavku 5. Direktive.

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

točke (f) [28], a nešto manji broj država članica iskoristio je mogućnost iz članka 4. stavka 2. točke (c) [29].

Fleksibilnost iz članka 6. stavka 2. Direktive kojom se državama članicama omogućava da izuzmu efektivnu kamatnu stopu iz *informacija prije sklapanja ugovora* u slučaju određenih ugovora o kreditu obuhvaćenih člankom 2. stavkom 3. (prekoračenja po računu kada se kredit mora otplatiti na zahtjev ili unutar tri mjeseca) iskoristilo je više[30] država članica.

U skladu s drugim odlomkom članka 10. stavka 1. Direktive, države članice mogu utvrditi pravila u vezi s valjanosti sklapanja ugovora o kreditu koji su u skladu s pravom Europske unije. Sve države članice odlučile su uvrstiti dodatna pravila o valjanosti sklapanja ugovora o kreditu.

Članak 14. stavak 2. Direktive odnosi se na pravo na povlačenje iz povezanih ugovora o kreditu. Njime je utvrđeno da u situaciji u kojoj je nacionalnim zakonodavstvom u vrijeme stupanja na snagu Direktive već bilo predviđeno da se sredstva ne mogu staviti na raspolaganje potrošačima prije isteka određenog roka, države članice mogle su iznimno predvidjeti da se na izričit zahtjev potrošača razdoblje od četrnaest kalendarskih dana predviđeno člankom 14. stavkom 1. Direktive za pravo na povlačenje moglo skratiti na taj određeni rok. Države članice[31] rijetko su upotrebljavale članak 14. stavak 2. Direktive jer se on primjenjuje na vrlo specifične situacije.

Članak 16. Direktive odnosi se na potrošačevu prijevremenu otplatu vlastitih obveza u sklopu ugovora o kreditu i mogućnost kompenzacije za vjerovnika. U članku 16. stavku 4. Direktive utvrđeno je da države članice mogu predvidjeti da vjerovnici imaju pravo na kompenzaciju za prijevremenu otplatu samo ako iznos prijevremene otplate premašuje prag definiran nacionalnim pravom (koji ne može premašiti 10 000 EUR unutar razdoblja od 12 mjeseci (članak 16. stavak 4. točka (a)) i da mogu iznimno tražiti višu kompenzaciju ako mogu dokazati da gubitak koji trpe premašuje iznos uobičajene kompenzacije (članak 16. stavak 4. točka (b))). Veliki broj država članica[32] uspostavio je prag iznad kojeg vjerovnik može ostvariti kompenzaciju (članak 16. stavak 4. točka (a)). S obzirom na članak 16. stavak 4. točku (b) Direktive, niz država članica[33] odlučio je primijeniti vlastito zakonodavstvo i u okolnosti u kojoj vjerovnik može dokazati da je pretrpio gubitak zbog prijevremene otplate koji premašuje pragove utvrđene u članku 16. stavku 2. Direktive[34].

Ostale regulatorne mogućnosti država članica, posebno u vezi s područjem primjene

[28] Države članice koje su odlučile ne uključiti efektivnu kamatnu stopu tijekom sklapanja ugovora: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK
[29] Države članice koje su odlučile ne uključiti efektivnu kamatnu stopu tijekom oglašavanja: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK
[30] DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK
[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] Vidjeti tablicu 3. na stranici 38. Evaluacijske studije s pregledom provedbe Direktive:https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en

Neke države članice izašle su izvan okvira Direktiva u područjima koja ona ne obuhvaća i na koja se ne primjenjuje pravilo potpunog usklađivanja s Direktivom. Ograničenje područja primjene Direktive potaknulo je države članice na proširenje područja primjene vlastitog zakonodavstva radi obuhvaćanja više vrsta ugovora o kreditu. Izuzevši dvije države članice[35], sve države članice donijele su mjere šire od zahtjeva Direktive. Nekim se mjerama proširuje područje primjene Direktive (ili određenih odredbi Direktive) na potrošačke kredite koji nisu obuhvaćeni ili nisu u potpunosti obuhvaćeni Direktivom, koji su manji od 200 EUR[36] ili veći od 75 000 EUR[37] ili na ugovore o leasingu,[38] prekoračenja po računu,[39] revolving kredite,[40] hipoteke,[41] beskamatne kredite[42] i ugovore sa zalagaonicama.[43]

Nadalje, u nekim odredbama Direktive, unatoč jasno postavljenim ciljevima, nisu određeni točni rezultati koje je potrebno postići, zbog čega su te odredbe ostale djelomično nejasne (primjerice, članak o procjeni kreditne sposobnosti, kako je prethodno obrazloženo).

Učinci regulatornih mogućnosti

Zajednički je učinak regulatornih mogućnosti u područjima utvrđenim Direktivom ili gdje je to bilo potrebno jer nije precizno navedeno u Direktivi, fragmentirani regulatorni sustav u nizu aspekata potrošačkog kreditiranja. To dovodi do različitog područja primjene zaštite potrošača i utječe na integritet unutarnjeg tržišta potrošačkih kredita u mjeri u kojoj ti učinci ograničavaju prekogranično poslovanje vjerovnika.

4. Pragovi i postotci

Članak 27. stavak 2. Direktive obvezuje Komisiju na to da svakih pet godina preispita pragove utvrđene u zakonodavstvu i postotke koji se primjenjuju u izračunu kompenzacije koja se plaća u slučaju prijevremene otplate.

Pragovi utvrđeni u ovoj Direktivi i njezinim prilozima

Kako je prethodno navedeno, u članku 2. stavku 2. točki (c) Direktive navedeno je da ugovori o kreditu manji od 200 EUR ili veći od 75 000 EUR[44] ne spadaju o područje primjene Direktive. Čini se da postoji konsenzus[45] o tome da ti pragovi utječu na djelotvornost i relevantnost Direktive. Visokorizični ugovori o kreditu, koji su obično štetni za potrošače, često su manji od 200 EUR i stoga nisu obuhvaćeni Direktivom. Radi rješavanja tog pitanja,

[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.
[44] Direktiva se primjenjuje i na neosigurane ugovore o kreditu veće od 75 000 EUR za renoviranje stambenih nekretnina.
[45] Prema savjetovanjima s dionicima provedenima 2019., više od 90 % udruga potrošača smatralo je da trenutačni pragovi više nisu prikladni, a s njima se složilo 80 % tijela država članica. Među davateljima kredita, 30 % smatralo je da je područje primjene prikladno, a donja granica istaknuta je kao poseban problem.

veliki broj država članica[46] odlučio je proširiti područje primjene pri prijenosu Direktive na ugovore o kreditu manje od 200 EUR.

Iako se čini da gornji prag od 75 000 EUR predstavlja manji rizik iz perspektive zaštite potrošača ili unutarnjeg tržišta, niz država članica[47] proširilo je područje primjene Direktive (ili nekih njezinih odredbi) i na ugovore o kreditu veće od 75 000 EUR.

Pragovi su utvrđeni u vrijeme kada je Direktiva donesena, odnosno 2008. Stoga odražavaju gospodarske okolnosti iz tog vremena. Ako se ti pragovi razmotre za sadašnje razine cijena, pomoću standardnog deflatora BDP-a, odgovarajuća vrijednost donje granice bila bi 235 EUR, a odgovarajuća vrijednost gornje granice bila bi 87 380 EUR[48].

S obzirom na navedeno, u planiranoj reviziji Direktive moglo bi se razmotriti bi li prilagodba ili ukidanje pragova bile opravdane promjene[49].

Direktiva sadržava još jedan prag, utvrđen u dijelu II. (*Dodatne pretpostavke za izračun efektivne kamatne stope*) Priloga I. U dijelu II. točki (h) Priloga I. navedeno je da se u slučaju da se stranke ugovora o kreditu nisu dogovorile o gornjoj granici pretpostavlja da će gornja granica za izračun efektivne kamatne stope biti 1 500 EUR. Prilog I. bio je predmet zakonodavne izmjene[50] s ciljem modernizacije pretpostavki koje se upotrebljavaju za izračun efektivne kamatne stope. Međutim, nije izmijenjena gornja granica, a analize provedene tijekom evaluacije Direktive u 2019. nisu proizvele relevantne dokaze da ju je potrebno izmijeniti.

Postotci koji se primjenjuju u izračunu kompenzacije koja se plaća u slučaju prijevremene otplate

U Direktivi su utvrđeni i pragovi u članku 16.; ti se pragovi odnose na kompenzaciju na koju vjerovnici imaju pravo u slučaju prijevremene otplate. Predviđeni prag iznosi 1 % prijevremeno otplaćenog iznosa, a smanjuje se na 0,5 % ako razdoblje između prijevremene otplate i dogovorenog prestanka ugovora o kreditu ne premašuje godinu dana. Ni u Izvješću o Direktivi iz 2014.[51] ni u nedavnoj studiji nisu prepoznata pitanja o tom pragom te se stoga prag i dalje smatra relevantnim za potrebe tržišta potrošačkog kreditiranja.

5. Zaključci i daljnji koraci

Glavni je nalaz evaluacije Direktive činjenica da su dva cilja Direktive, osiguranje visokih standarda zaštite potrošača i poticanje razvoja jedinstvenog tržišta kreditiranja, djelomično

[46] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.
[47] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO
[48] Upotrebom deflatora BDP dostupnog u obliku deflatora BDP-a na internetskoj stranici https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, 200 EUR u gospodarstvu 2008. odgovara približno 235 EUR u gospodarstvu 2020. Isto tako, 75 000 EUR u 2008. odgovara približno 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] Direktiva Komisije 2011/90/EU od 14. studenoga 2011. o izmjeni dijela II. Priloga I. Direktivi 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća koji predviđa dodatne pretpostavke za izračun efektivne kamatne stope
[51] Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Direktive 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkim kreditima, Bruxelles, 14.5.2014. COM(2014) 259 final

postignuta i još uvijek relevantna. Pravo na povlačenje i pravo na prijevremenu otplatu te uvođenje standardiziranih formata informacija doprinijeli su osiguranju standardne zaštite potrošača u cijelom EU-u, čime se smanjila šteta za potrošače, poboljšala zaštita potrošača i osiguralo ravnopravne uvjete tržišnog natjecanja među davateljima na razini EU-a.

S druge strane, brza digitalizacija i inovacije proizvoda, kao i promjene u preferencijama potrošača tijekom prethodnog desetljeća izazovi su za pravni okvir potrošačkog kreditiranja na temelju Direktive. Iako su strogo propisani formati za otkrivanje informacija koji su zajamčeni prije deset godina poboljšali transparentnost prije sklapanja ugovora, zbog papirnatog oblika nužno nisu najkorisniji potrošačima današnjice u sve digitalnijem okruženju i u situacijama u kojima potrošači traže brz i jednostavan postupak dobivanja kredita. Sve digitalnijim okruženjem potaknut je i razvoj novih proizvoda, a neki od njih mogu predstavljati nove rizike za koje se Direktivom ne osigurava djelotvorna zaštita.

Te činjenice ukazuju na moguću potrebu revizije određenih odredbi Direktive, posebno o području primjene i postupku davanja kredita (uključujući informacije prije sklapanja ugovora i procjenu kreditne sposobnosti). Takva revizija mogla bi biti i dobra prilika za razmatranje rješenja drugih nedostataka, kao što je poboljšanje definicija.

Naposljetku, iako se čini da nije potrebno izmijeniti većinu pragova i postotaka u Direktivi, čini se da postoji konsenzus među dionicima o tome da bi se prag od 200 EUR – 75 000 EUR povezan s područjem primjene Direktive trebao preispitati.

Komisija će uključiti ta pitanja u reviziju Direktive koja je već najavljena za drugi kvartal 2021. u revidiranom Programu rada Komisije za 2020., koji je donesen 28. svibnja 2020[52].

[52] Dostupno ovdje: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-adjusted-annexes_en.pdf