COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 5.11.2020
COM(2020) 963 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind punerea în aplicare a Directivei 2008/48/CE privind contractele de credit pentru consumatori

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

Directiva 2008/48/CE - Raport către colegiuitori [în conformitate cu articolul 27 alineatul (2) din Directiva privind creditul de consum]

1. Introducere

Directiva 2008/48/CE privind contractele de credit pentru consumatori (Directiva privind creditul de consum, denumită în continuare „directiva")[1] armonizează anumite aspecte ale actelor cu putere de lege și ale actelor administrative ale statelor membre în materie de contracte de credit pentru consumatori. Aceasta urmărește două obiective principale:

(i) îmbunătățirea protecției consumatorilor, sporind astfel încrederea acestora și

(ii) încurajarea apariției unei piețe interne funcționale pentru creditele de consum oferite la nivel transfrontalier, asigurând condiții de concurență echitabile pentru furnizorii de credite de consum din toate statele membre.

Directiva nu urmărește să încurajeze consumatorii să ia mai multe credite, ci mai degrabă să le ofere toate informațiile necesare pentru a reflecta și a compara ofertele înainte de a lua un credit și să le acorde drepturi în cazul în care se răzgândesc. Aceasta se aplică contractelor de credit de consum cu o valoare între 200 EUR și 75 000 EUR, precum împrumuturile acordate pentru consum personal, facilitățile de tip „descoperit de cont" și cărțile de credit, precum și contractelor de credit negarantate încheiate în scopul renovării de bunuri imobile rezidențiale, care implică o valoare totală a creditului de peste 75 000 EUR. Directiva nu se aplică anumitor tipuri specifice de credite de consum (de exemplu, anumite credite fără dobândă, anumite acorduri de leasing).

Directiva a intrat în vigoare în iunie 2008, iar statele membre au fost obligate să o transpună până la 11 iunie 2010. Până în prezent, nu există proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs împotriva statelor membre pentru netranspunerea directivei[2].

Directiva a declanșat reforme semnificative ale mediului creditelor de consum în majoritatea statelor membre. Statele membre au fost obligate fie să elaboreze și să instituie un cadru juridic complet nou aplicabil pieței de credit, fie să își modifice legislația existentă. În măsura în care directiva a stabilit dispoziții armonizate, statele membre nu au putut menține sau introduce în dreptul lor intern dispoziții diferite de cele prevăzute în directivă. Cu toate acestea, statelor membre li s-a acordat flexibilitate privind puterea de apreciere pentru a utiliza opțiuni normative specifice în nouă dispoziții opționale[3]. În plus, anumite dispoziții ale directivei stabilesc obiective clare, dar nu specifică în mod clar rezultatul care trebuie realizat. Acest lucru a oferit statelor membre o putere de apreciere suplimentară în ceea ce privește punerea în aplicare a directivei.

[1] Directiva 2008/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2008 privind contractele de credit pentru consumatori și de abrogare a Directivei 87/102/CEE a Consiliului, JO L 133, 22.5.2008, p. 66-92.

[2] La expirarea termenului de transpunere, Comisia a inițiat acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva a 20 de state membre. Cu toate acestea, statele membre adoptaseră și comunicaseră în cele din urmă măsurile lor de transpunere și, prin urmare, toate cazurile au fost închise la scurt timp.

[3] Specificate la articolul 27 alineatul (2) din directivă și abordate mai jos în secțiunea 3.

Articolul 27 alineatul (2) din directivă impune Comisiei să monitorizeze efectul existenței opțiunilor normative ale statelor membre asupra pieței interne și a consumatorilor[4]. Mai mult, Comisia a subliniat în „Planul de acțiune privind serviciile financiare de consum" din 2017[5] importanța (i) unei piețe unice mai active și mai sigure pentru creditele de consum[6] precum și a (ii) unei mai bune evaluări a bonității[7]. Opinia Platformei REFIT a Comisiei a recomandat în 2019 evaluarea relevanței, eficacității și eficienței cerințelor pentru ca informațiile standard să fie incluse în publicitate.

În acest context, Comisia a decis să efectueze o evaluare completă a directivei pentru a evalua eficacitatea, eficiența, coerența, relevanța și valoarea adăugată a UE[8]. Evaluarea a fost efectuată în conformitate cu principiile unei mai bune legiferări, inclusiv o consultare publică deschisă între ianuarie și aprilie 2019 și alte activități de consultare a părților interesate.

Prezentul raport prezintă rezultatele-cheie ale evaluării și lecțiile învățate din aplicarea directivei în ultimii 10 ani, inclusiv ale reexaminării obligatorii în temeiul articolului 27 alineatul (2) din directivă[9]. Acesta se bazează pe rezultatele unui document de evaluare cuprinzător întocmit de serviciile Comisiei[10] și publicat simultan cu prezentul raport.

2. Rezultatele-cheie ale evaluării

2.1 Rezultat general

Constatarea generală în urma evaluării este că directiva a fost **parțial eficace** cu privire la asigurarea unor standarde ridicate de protecție a consumatorilor și încurajarea dezvoltării unei piețe unice a creditului și că **obiectivele sale sunt încă relevante** în contextul unui peisaj de reglementare care prezintă o fragmentare semnificativă la nivelul UE.

[4] În plus, articolul 27 alineatul (2) din directivă impune Comisiei să efectueze o reexaminare regulată a pragurilor și procentajelor stabilite în legislație și în anexele corespunzătoare. Pentru informații suplimentare, a se vedea secțiunea 4 de mai jos.

[5] Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, Plan de acțiune privind serviciile financiare de consum: produse mai bune, mai multe opțiuni, COM/2017/0139 final.

[6] Acțiunea 7 - O piață unică mai activă pentru creditele de consum: Comisia va analiza modalitățile de facilitare a accesului la credite transfrontaliere, asigurând în același timp un nivel ridicat de protecție a consumatorilor. În acest context, Comisia va analiza, de asemenea, mijloacele de abordare într-un mod mai eficient a cazurilor de îndatorare excesivă a consumatorilor în contextul activităților de credit.

[7] Acțiunea 9 - Îmbunătățirea evaluărilor bonității: Comisia va urmări să introducă standarde și principii comune de evaluare a bonității consumatorilor în domeniul acordării de împrumuturi pentru consumatori și va depune eforturi pentru a elabora un set de date minim care să fie schimbate între registrele de credit în cadrul evaluărilor transfrontaliere ale bonității.

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

[9] Articolul 27 alineatul (2) din directivă prevede obligația Comisiei de a monitoriza efectul existenței opțiunilor normative menționate la articolul 2 alineatele (5) și (6), articolul 4 alineatul (1), articolul 4 alineatul (2) litera (c), articolul 6 alineatul (2), articolul 10 alineatul (1), articolul 10 alineatul (5) litera (f), articolul 14 alineatul (2) și articolul 16 alineatul (4) din directivă.

[10] Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2020) 254.

Eficacitatea

Un nivel ridicat de protecție a consumatorilor și apariția unei piețe interne care funcționează bine au fost ambele parțial realizate. Cele mai eficace dispoziții din directivă sunt cele privind drepturile de retragere și rambursare anticipată și dispoziția care reglementează dobânda anuală efectivă. Pe de altă parte, dispozițiile privind evaluarea bonității și bazele de date de credit nu au fost pe deplin eficace. Motivele pentru care Directiva a fost doar parțial eficace sunt legate atât de directivă în sine (de exemplu, formularea imprecisă a anumitor articole), cât și de factori externi, precum aplicarea în practică și asigurarea aplicării în statele membre[11] și aspecte ale pieței creditului de consum care nu fac obiectul directivei.

Eficiență

Intrarea în vigoare a directivei a condus la o serie de cheltuieli inițiale și permanente (de exemplu, pregătirea personalului și costurile inițiale de înființare pentru societățile private; costuri de monitorizare, conformitate și punere în aplicare pentru autoritățile publice). Cu toate acestea, principala constatare este că principalul beneficiu al directivei, și anume reducerea prejudiciului creat consumatorului, este mai mare decât costurile.

Coerența

Directiva este, în general, coerentă și complementară cu alte politici și norme privind consumul la nivelul UE. Cu toate că nu există neconcordanțe majore cu alte norme relevante la nivelul UE, alinierea sau sinergiile suplimentare cu astfel de norme pot contribui la îmbunătățirea clarității juridice pentru consumatori și creditori. Un astfel de caz se referă la evaluarea bonității și la posibila necesitate ca directiva să se alinieze mai bine la Directiva privind creditele ipotecare și, respectiv, la Regulamentul general privind protecția datelor.

Relevanța

Cele două obiective principale ale directivei, și anume atingerea unor standarde mai ridicate de protecție a consumatorilor și apariția unei piețe transfrontaliere, rămân relevante. Cu toate acestea, pentru a-și menține relevanța pe termen scurt și mediu, directiva ar putea trebui să acopere noile obiceiuri de consum emergente și evoluțiile pieței emergente apărute ca urmare a digitalizării. Acest lucru nu necesită schimbarea obiectivelor în sine, ci eventual o adaptare a unora dintre dispozițiile directivei.

Valoare adăugată a UE

Valoarea adăugată a directivei constă în crearea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor în întreaga UE și în reducerea fragmentării cadrului de reglementare al UE prin introducerea anumitor articole de armonizare (de exemplu, formulare standardizate de informații), sporind astfel protecția consumatorilor și reducând obstacolele în calea furnizării de credite transfrontaliere.

[11] Discutate mai jos în secțiunea 2.4.

2.2 Evoluții cheie ale pieței de credit care afectează directiva

Eficacitatea, eficiența, coerența, relevanța și valoarea adăugată a directivei au fost afectate de mai multe tendințe de pe piața de credit în ultimii 10 ani:

Digitalizarea

Digitalizarea a schimbat profund procesul decizional și obiceiurile generale ale consumatorilor. Aceasta afectează, de asemenea, sectorul creditelor, care se digitalizează progresiv, existând un număr tot mai mare de contracte de credit de consum negociate și/sau încheiate online. Se preconizează că tendința de accentuare a digitalizării va continua[12].

Digitalizarea a adus, de asemenea, noi jucători pe piață care oferă contracte de credit în diferite forme, precum creditele acordate prin intermediul platformelor sau creditarea de la persoană la persoană. Aceasta a generat o dezbatere cu privire la faptul dacă noii jucători de pe piață fac sau nu obiectul domeniului de aplicare al directivei și dacă actuala definiție a termenului „creditor", astfel cum este prevăzută în directivă, este suficientă. Digitalizarea a pus, de asemenea, la îndoială caracterul adecvat al articolelor actuale privind informațiile precontractuale pentru un mediu informatizat gestionat prin instrumente digitale, precum telefoanele mobile și tabletele.

Produse noi

Au apărut noi produse pe piața creditelor de consum, ca rezultat al inovației sau prin adaptare din sectorul finanțelor corporatiste - de exemplu, creditul pe termen scurt cu cost ridicat, creditul reînnoibil sau creditarea de la persoană la persoană.

Unele dintre aceste noi produse noi nu se încadrează în prezent în domeniul de aplicare al directivei. În același timp, unele dintre acestea prezintă riscuri specifice pentru consumatori, deoarece taxele aferente acestora fie sunt foarte ridicate de la început, fie cresc rapid în timp, generând astfel riscul ca unii consumatori să cadă în capcana unei spirale a împrumuturilor.

Preferințele consumatorilor

În ultimii zece ani, procesele decizionale ale consumatorilor cu privire la contractarea unui credit s-au schimbat nu numai ca urmare a digitalizării, ci și datorită transformării obiceiurilor de consum. Consultarea publică din 2019[13] a arătat că, la nivelul consumatorilor, se pune mai mult accent pe un proces mai ușor și mai rapid de obținere a creditului decât pe amplasamentul sau pe identitatea creditorului.

[12] Un studiu a arătat că între al doilea trimestru din 2016 și al doilea trimestru din 2018 volumul creditelor contractate prin intermediul serviciilor fintech a crescut de aproximativ trei ori, iar un alt studiu a constatat că se preconizează că piața fintech va crește cu 13,3 % până în 2022, de la o valoare de tranzacție de 682 de miliarde EUR înregistrată în anul 2018.

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

2.3 Domenii în care directiva a avut un impact deosebit de pozitiv

În pofida provocărilor prezentate mai sus, evaluarea a arătat că directiva a îmbunătățit protecția consumatorilor și integrarea pieței interne în mai multe domenii:

Dreptul de retragere și rambursare anticipată

Consumatorul are la dispoziție un termen de 14 zile calendaristice în care se poate retrage din contractul de credit fără a invoca motive. În plus, clauza de rambursare anticipată dă dreptul consumatorului să ramburseze integral sau parțial, în orice moment, datoria neachitată în temeiul unui contract de credit.

Există un consens în rândul consumatorilor, al asociațiilor pentru protecția consumatorilor, al demnitarilor statelor membre și al creditorilor că dreptul de retragere și dreptul de rambursare anticipată sunt eficace și, în general, funcționează bine[14]. Acestea se consideră că oferă niveluri ridicate de protecție consumatorilor și, de asemenea, că prezintă un bun nivel de conformitate al creditorilor[15].

Dobânda anuală efectivă

Dobânda anuală efectivă exprimă costul total al creditului pentru consumator, exprimat ca procentaj anual din valoarea totală a creditului. Cu toate că dispoziția privind dobânda anuală efectivă exista deja în legislația anterioară privind creditul de consum, directiva a armonizat în întregime calculul dobânzii anuale efective, oferind o formulă coerentă pentru calculul acesteia în toate statele membre. Astfel, directiva prevede un instrument comun și comparabil de înaltă eficacitate și care furnizează valoare adăugată pentru consumatori[16].

Informații precontractuale: Formularul „Informații standard la nivel european privind creditul de consum”

Directiva obligă creditorul să pună la dispoziția consumatorului, cu o perioadă rezonabilă de timp înainte ca acesta să încheie un contract de credit sau să accepte o ofertă referitoare la un contract de credit, informațiile necesare care să îi permită consumatorului să compare mai multe oferte pentru a putea lua o decizie informată cu privire la eventuala încheiere a unui contract de credit. Astfel de informații sunt furnizate prin intermediul formularului „Informații standard la nivel european privind creditul de consum”, care include detalii cheie, precum tipul de credit, dobânda anuală efectivă, numărul și frecvența ratelor și valoarea totală datorată.

În ansamblu, părțile interesate recunosc faptul că formularul „Informații standard la nivel european privind creditul de consum” a avut un impact pozitiv asupra protecției consumatorilor prin punerea la dispoziția acestora informații într-un format ușor de înțeles și

[14] În general, consumatorii sunt bine informați cu privire la ambele drepturi, 72 % dintre consumatori fiind conștienți de dreptul de retragere și 82 % de dreptul de rambursare anticipată.

[15] Un număr relativ mic de consumatori au întâmpinat probleme în exercitarea dreptului de retragere, în timp ce un număr puțin mai mare dintre aceștia au întâmpinat dificultăți cu privire la rambursarea anticipată.

[16] 90 % dintre persoanele fizice care au răspuns la consultarea publică deschisă au considerat că dobânda anuală efectivă este oarecum importantă sau foarte importantă în decizia lor.

bine structurat[17]. În plus, conformitatea furnizorilor de credite cu dispozițiile privind informațiile precontractuale este în general ridicată.

2.4 Deficiențele directivei

Evaluarea a evidențiat o serie de provocări care au apărut în cursul aplicării directivei. Acestea rezultă din deficiențele directivei, precum și din tendințele din mediul de credit și au împiedicat parțial realizarea obiectivelor acesteia:

Domeniul de aplicare

Excluderile din domeniul de aplicare al directivei definite la articolul 2 sunt semnificative și cuprind anumite împrumuturi utilizate pe scară largă, precum și împrumuturile cu privire la care există informații documentate că tind să conducă mai ușor la prejudicii create consumatorului în anumite circumstanțe, precum împrumuturile cu dobândă zero, împrumuturile până la plata salariului, acordurile de leasing care nu impun o obligație de cumpărare sau acordurile cu case de amanet.

În plus, directiva nu acoperă întregul proces de acordare a creditelor, din care multe aspecte sunt doar parțial armonizate sau nu sunt deloc armonizate în întreaga UE (de exemplu, conținutul bazelor de date de credit). Acesta este un obstacol important în calea creării unei piețe interne reale pentru creditul de consum.

Definiții și termeni neclari

Majoritatea definițiilor din directivă sunt încă relevante pentru situația actuală a pieței. Cu toate acestea, există un nivel tot mai mare de incertitudine cu privire la noile forme de creditare care au apărut în mediul online. Articolul 2 alineatul (2) din directivă nu menționează în mod explicit astfel de noi forme de creditare - nu există nicio trimitere, de exemplu, la creditarea de la persoană la persoană[18] printre excluderile pentru domeniul de aplicare [articolul 2 alineatul (2)], ceea ce înseamnă că directiva ar trebui, în principiu, să acopere creditarea de la persoană la persoană. Cu toate acestea, definiția termenului „creditor” utilizează cuvintele „în exercițiul activității sale comerciale sau profesionale”, care ar putea să nu se potrivească cu conceptul de creditare de la persoană la persoană.

Lipsa securității juridice rezultă, de asemenea, din formularea imprecisă a unor dispoziții ale directivei, precum cele referitoare la informațiile standard care trebuie incluse în publicitate, la informațiile precontractuale și la evaluarea bonității, care utilizează termeni precum „volum suficient de informații” și „cu o perioadă rezonabilă de timp înainte” fără alte specificații.

[17] Aproape două treimi din organizațiile care au răspuns la consultarea publică deschisă au considerat că formularul „Informații standard la nivel european privind creditul de consum” este eficace. În timp ce majoritatea autorităților publice (74 %) și a asociațiilor de consumatori (65 %) respondente au afirmat în mod clar că formularul „Informații standard la nivel european privind creditul de consum” a fost eficace cu privire la protecția consumatorilor, procentajul reprezentanților industriei care au dat acest răspuns a fost doar puțin peste jumătate (56 %).

[18] Creditarea de la persoană la persoană constă în utilizarea unei platforme electronice care pune în legătură creditorii/investitorii cu debitorii/emitenții pentru a oferi împrumuturi negarantate, inclusiv credite de consum.

Obligațiile de informare și canalele de comunicare

Cu toate că nu există nicio îndoială că formularul „Informații standard la nivel european privind creditul de consum" în formatul de tabel detaliat prevăzut în anexa II la directivă pare să funcționeze optim pe suport hârtie, formatul și lungimea formularului nu se potrivesc cu tehnologia digitală mobilă modernă utilizată de mulți consumatori. Astfel, scopul formularului „Informații standard la nivel european privind creditul de consum" de a furniza informații precontractuale utile conduce la prezentarea obligatorie a informațiilor dificil de accesat și de înțeles de către consumator într-un mediu online, ceea ce contravine scopului inițial.

O altă problemă legată de transparență care a apărut în decursul ultimului deceniu se referă la comunicările cu caracter publicitar pentru creditele de consum difuzate la televizor și la radio. Dispozițiile articolului 4 din directivă[19] conduc la afișarea unor informații importante pentru o perioadă de timp foarte limitată sau la comunicarea verbală foarte rapidă a acestora, fără a oferi consumatorilor suficient timp pentru a le prelucra și a și le reaminti. Acest lucru indică dificultatea practică implicată în realizarea eficacității consecvente a actualului articol 4 din directivă în cadrul tuturor mijloacelor de difuzare.

Evaluarea bonității și bazele de date de credit

Articolul 8 din directivă prevede o „obligație de a evalua bonitatea consumatorului înainte de a acorda un credit pentru consumator". Articolul obligă creditorul să evalueze „atunci când este cazul, bonitatea consumatorului pe baza unui volum suficient de informații obținute de la consumator și, dacă este necesar, pe baza consultării bazei de date relevante", fără a defini în mod specific informațiile care trebuie verificate sau condițiile în care creditorul poate considera consumatorul ca fiind solvabil. Informațiile care trebuie să fie verificate și procesul de luare a deciziilor sunt definite la nivel de stat membru, oferind o putere de apreciere considerabilă statelor membre de a reglementa în continuare detaliile privind evaluarea bonității.

Majoritatea statelor membre[20] au prevăzut dispoziții suplimentare privind evaluarea bonității și accesul la bazele de date, definind în continuare modul în care trebuie efectuată evaluarea bonității și impunând obligații suplimentare creditorilor. Majoritatea statelor membre care au mers mai departe de simpla obligație de verificare a solvabilității unui debitor au prevăzut documentele pe care consumatorii trebuie să le furnizeze pentru evaluarea bonității acestora[21].

Singura sursă de date pe care directiva o definește pentru evaluarea bonității sunt bazele de date de credit care există în statele membre și care stochează informații privind creditul existent al consumatorilor și eventualele cazuri de nerespectare a obligațiilor de plată. Articolul 9 din directivă, privind accesul la baza de date, impune fiecărui stat membru

[19] Articolul 4 prevede ca informațiile standard să fie furnizate într-un mod clar, concis și vizibil și enumeră o serie de elemente de informații necesare, inclusiv rata dobânzii, valoarea totală a creditului și dobânda anuală efectivă.
[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.

obligația de a asigura accesul creditorilor din alte state membre la bazele de date folosite în statul membru respectiv. Cu toate acestea, directiva nu conține nicio prevedere cu privire la modul în care este acordat accesul, aceasta având drept rezultat cerințe diferite privind accesul stabilite de fiecare stat membru. Mai mult, bazele de date de credit, precum și informațiile conținute în acestea, diferă de la un stat membru la altul, fiind fie publice, fie private și conținând date pozitive (și anume date referitoare la orice credit contractat de o persoană), date negative (și anume exclusiv date privind cazurile de nerespectare a obligațiilor de plată cu privire la creditele contractate) sau ambele.

Diferențele de conținut ale bazelor de date din fiecare stat membru îngreunează sarcina creditorului în operațiunile transfrontaliere.

În mod suplimentar față de diferențele privind modul în care statele membre au operaționalizat cerințele generice din articolele 8 și 9, anumite state membre[22] au impus creditorilor o serie de alte obligații în ceea ce privește evaluarea bonității, precum normele care interzic creditorilor să rezilieze contractul de credit sau să impună penalități și taxe pentru întârzierea plății în cazul în care evaluarea bonității nu a fost efectuată corect.

În consecință, dispozițiile actuale ale directivei au condus la o situație fragmentată în ceea ce privește normele de evaluare a bonității, precum și interoperabilitatea bazelor de date care împiedică o mai bună funcționare a pieței interne a creditului de consum.

Asigurarea respectării directivei

Articolul 23 din directivă prevede că statele membre stabilesc normele de sancționare aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor de drept intern adoptate în temeiul directivei și că aceste sancțiuni trebuie să fie eficiente, proporționale și cu efect de descurajare.

Procedând astfel, statele membre au prevăzut, în general, sancțiuni civile și administrative pentru încălcarea dispozițiilor de drept intern adoptate în temeiul directivei; cu toate acestea, anumite state membre prevăd, în mod suplimentar față de sancțiunile civile și administrative, posibilitatea de a impune sancțiuni penale. Rezultatul a fost existența unei disparități considerabile în ceea ce privește tipurile și nivelurile sancțiunilor utilizate de autoritățile naționale în ceea ce privește asigurarea respectării directivei. În afară de aceasta, în timp ce o mică majoritate a statelor membre au un singur organism de asigurare a respectării directivei, un număr mare de state membre au desemnat mai multe organisme pentru a asigura punerea în aplicare corectă a diferitelor aspecte ale directivei; în anumite state membre, autoritatea competentă depinde de tipul furnizorului de credit, și anume dacă acest creditor este o instituție bancară sau o instituție financiară nebancară[23]. Existența mai multor autorități

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

[23] De exemplu, cerințele de evaluare a bonității care decurg din directivă sunt în general puse în aplicare de către autoritatea pentru protecția consumatorilor (în cazul tuturor creditorilor din Belgia, Estonia, Grecia, Franța, Islanda, Letonia, Polonia; în cazul creditorilor care sunt instituții financiare nebancare din Danemarca, Suedia, Slovenia și autoritățile regionale din Spania), autoritatea de supraveghere financiară (în cazul tuturor creditorilor din Estonia, Franța, Țările de Jos, Polonia, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și în cazul creditorilor care sunt instituții bancare din Danemarca, Suedia) sau banca centrală națională (în cazul tuturor creditorilor din Cipru, Cehia, Spania, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Portugalia, România, Slovacia și în cazul creditorilor care sunt instituții bancare din Spania, Slovenia).

competente cu puteri de sancționare variate și autorități competente în funcție de tipul de operator a avut un impact asupra condițiilor de concurență echitabile dintre poziția concurențială a diferitelor categorii de furnizori și coerența aplicării.

3. Utilizarea de către statele membre a opțiunilor normative prevăzute de directivă

Deficiențele directivei evidențiate mai sus au fost în continuare agravate de rezultatele opțiunilor normative ale statelor membre cu privire la anumite elemente ale directivei. În timp ce Directiva impunea elaborarea unui cadru juridic armonizat specific pentru protecția consumatorilor, care nu exista în numeroase state membre la momentul introducerii sale, legiuitorilor naționali le-a fost acordată flexibilitate cu privire la nouă dispoziții opționale, oferind statelor membre posibilitatea de a se prevala de opțiuni normative specifice.

Opțiunile normative menționate la articolul 27 alineatul (2) din directivă

În conformitate cu articolul 2 alineatul (5) din directivă, statele membre pot să decidă să aplice parțial directiva în cazul contractelor de credit încheiate de organizații constituite în avantajul reciproc al membrilor acestora[24]. Această flexibilitate a fost utilizată de anumite state membre[25].

În conformitate cu articolul 2 alineatul (6) din directivă, statele membre pot să decidă că se aplică numai anumite articole din directivă în cazul în care consumatorul și-a încălcat deja obligațiile cuprinse în contractul de credit inițial, iar creditorul și consumatorul se pun de acord asupra unor formalități cu privire la amânarea la plată sau la metodele de rambursare. Această posibilitate a fost utilizată de majoritatea[26] statelor membre.

În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) al doilea paragraf din directivă, legislația națională poate impune indicarea dobânzii anuale efective în cazul publicității privind contractele de credit în care nu se menționează rata dobânzii și nici alte cifre referitoare la orice cost al creditului pentru consumator. Numai un număr limitat de state membre[27] s-au prevalat de flexibilitatea prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din directivă.

În conformitate cu articolul 4 alineatul (2) litera (c) și, respectiv, articolul 10 alineatul (5) litera (f) din directivă, statele membre pot decide că nu este necesară specificarea dobânzii anuale efective în informațiile furnizate consumatorilor în *etapa de publicitate* și *etapa contractuală* în cazul contractelor de credit sub forma unei facilități de tip „descoperit de cont” în baza cărora creditul trebuie rambursat la cerere sau într-un interval de trei luni. Un număr semnificativ de state membre au exercitat posibilitatea prevăzută la articolul 10

[24] Lista completă a criteriilor de eligibilitate este prevăzută la articolul 2 alineatul (5) din directivă.
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.

alineatul (5) litera (f)[28], în timp ce un număr puțin mai redus de state membre s-au prevalat de opțiunea prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (c)[29].

Mai multe state membre au optat pentru flexibilitatea oferită de articolul 6 alineatul (2) din directivă care permite statelor membre să decidă nespecificarea dobânzii anuale efective în *informațiile precontractuale* în cazul contractelor de credit specifice care fac obiectul articolului 2 alineatul (3) (facilități de tip „descoperit de cont” în baza cărora creditul trebuie rambursat la cerere sau într-un interval de trei luni)[30].

În conformitate cu articolul 10 alineatul (1) al doilea paragraf din directivă, statele membre pot stabili norme privind valabilitatea încheierii de contracte de credit care respectă dreptul Uniunii. Toate statele membre au optat pentru includerea unor norme suplimentare cu privire la valabilitatea încheierii contractelor de credit.

Articolul 14 alineatul (2) din directivă se referă la dreptul de retragere din contractele de credit legate. Acesta prevede că în cazul în care legislația națională în vigoare la momentul intrării în vigoare a directivei prevede deja că fondurile nu pot fi puse la dispoziția consumatorului înainte de expirarea unui anumit termen, statele membre pot în mod excepțional să prevadă că perioada de 14 zile calendaristice prevăzută la articolul 14 alineatul (1) din directivă cu privire la dreptul de retragere poate fi redusă la respectivul termen, la cererea expresă a consumatorului. Articolul 14 alineatul (2) din directivă a fost rar utilizat de statele membre[31] deoarece aplicarea acestuia este destul de specifică.

Articolul 16 din directivă se referă la rambursarea anticipată de către consumator a obligațiilor sale în temeiul unui contract de credit și posibilitatea creditorului de a fi despăgubit. Articolul 16 alineatul (4) din directivă stabilește că statele membre pot prevedea că o astfel de compensație poate fi solicitată de creditor numai cu condiția ca suma rambursată anticipat să depășească pragul definit de legislația națională care nu poate depăși suma de 10 000 EUR pe orice perioadă de douăsprezece luni [articolul 16 alineatul (4) litera (a)] și că creditorul poate pretinde în mod excepțional o compensație mai mare dacă poate dovedi că prejudiciul suferit ca urmare a rambursării anticipate depășește compensația normală [articolul 16 alineatul (4) litera (b)]. Un mare număr de state membre[32] au stabilit, în fapt, un prag dincolo de care creditorul poate pretinde compensație [articolul 16 alineatul (4) litera (a)]. În ceea ce privește articolul 16 alineatul (4) litera (b) din directivă, un număr de state membre[33] au optat pentru stabilirea de norme și în situația în care creditorul poate

[28] Statele membre care au optat pentru neincluderea dobânzii anuale efective în etapa contractuală sunt: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK.
[29] Statele membre care au optat pentru neincluderea dobânzii anuale efective în etapa de publicitate sunt: 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.

dovedi că a suferit un prejudiciu ca urmare a rambursării anticipate care depășește pragurile stabilite la articolul 16 alineatul (2) din directivă[34].

Alte opțiuni normative ale statelor membre, în special în ceea ce privește domeniul de aplicare

Anumite state membre au depășit domeniul de aplicare a directivei în domeniile care nu fac obiectul acesteia și în care norma privind armonizarea completă a directivei nu se aplică. Limitarea domeniului de aplicare al directivei a determinat statele membre să extindă domeniul de aplicare al legislației lor respective pentru a putea stabili prevederi cu privire la mai multe tipuri de contracte de credit. Cu excepția a două state membre[35], toate statele membre au adoptat măsuri care depășesc cerințele directivei. Anumite state membre extind domeniul de aplicare al directivei (sau anumite dispoziții ale acesteia) la creditele de consum care nu fac obiectul sau nu fac în totalitate obiectul directivei, având fie o valoare mai mică de 200 EUR[36], fie o valoare mai mare de 75 000 EUR[37] sau la acordurile de leasing[38], facilitățile de tip „descoperit de cont”[39], creditele reînnoibile[40], împrumuturile ipotecare[41], creditele cu dobândă zero[42] și acordurile cu casele de amanet[43].

Mai mult, anumite dispoziții ale directivei, cu toate că au stabilit obiective clare, nu au specificat rezultatul exact care trebuie realizat, rămânând oarecum ambigue (de exemplu, articolul privind evaluarea bonității, discutat mai sus).

Efectele opțiunilor normative

Efectul combinat al opțiunilor normative în domeniile stabilite de directivă sau în cazurile în care acestea sunt necesare din cauza lipsei de specificații din directivă, a dus la un cadru de reglementare fragmentat cu privire la o serie de aspecte ale creditului de consum. Acest lucru conduce la un domeniu de aplicare diferit cu privire la protecția consumatorilor și afectează, de asemenea, integritatea pieței interne a creditului de consum în măsura în care acestea impun limite pentru operațiunile transfrontaliere ale creditorilor.

4. Praguri și rate procentuale

Articolul 27 alineatul (2) din directivă impune Comisiei să efectueze, o dată la cinci ani, o reexaminare a pragurilor stabilite în cadrul legislației și a procentajelor utilizate pentru calculul compensației datorate în caz de rambursare anticipată.

[34] A se vedea tabelul 3 de la pagina 38 din Studiul de evaluare, care oferă o imagine de ansamblu asupra punerii în aplicare a directivei: 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.

Praguri stabilite în prezenta directivă și în anexele acesteia

După cum s-a menționat mai sus, articolul 2 alineatul (2) litera (c) din directivă prevede că domeniul de aplicare al directivei nu include contractele de credit care implică o sumă totală a creditului mai mică de 200 EUR sau mai mare de 75 000 EUR[44]. Se pare că există un consens general[45] potrivit căruia aceste praguri afectează eficacitatea și relevanța directivei. Contractele de credit cu risc ridicat, care deseori creează prejudicii consumatorilor, au adesea o valoare mai mică de 200 EUR și, prin urmare, nu fac obiectul directivei. Pentru a remedia acest lucru, un număr mare de state membre[46] au decis, în cadrul transpunerii directivei, extinderea domeniului de aplicare la contractele de credit cu o valoare mai mică de 200 EUR.

În timp ce pragul superior de 75 000 EUR pare să prezinte un risc mai mic din perspectiva protecției consumatorilor sau din perspectiva pieței interne, o serie de state membre[47] au extins domeniul de aplicare al directivei (sau al unora dintre dispozițiile acesteia) și la contractele de credit cu o valoare mai mare de 75 000 EUR.

Pragurile au fost stabilite la momentul adoptării directivei, așadar în anul 2008. Prin urmare, acestea reflectă circumstanțele economice din acea perioadă. Dacă sunt luate în considerare la nivelurile prețurilor actuale, utilizând deflatorul standard pentru PIB, valorile corespunzătoare limitelor inferioare și superioare ar fi de aproximativ 235 EUR, respectiv 87 380 EUR[48].

Având în vedere cele de mai sus, revizuirea planificată a directivei ar putea examina dacă ar fi justificată ajustarea sau eliminarea pragurilor[49].

Directiva conține un alt prag, stabilit în anexa I partea II (*Ipotezele suplimentare necesare pentru calculul dobânzii anuale efective*). Partea II litera (h) din anexă prevede că, în cazul în care plafonul creditului nu a fost convenit de părțile la contractul de credit, plafonul pentru calcularea dobânzii anuale efective este considerat a fi de 1 500 EUR. Anexa I a făcut obiectul unei modificări legislative[50] care a vizat modernizarea ipotezelor utilizate pentru calculul dobânzii anuale efective. Cu toate acestea, plafonul nu a fost modificat și, din analizele efectuate în timpul evaluării directivei din 2019, nu au fost identificate dovezi relevante care să impună modificarea acestuia.

---

[44] Directiva se aplică de asemenea contractelor de credit negarantate încheiate în scopul renovării de bunuri imobile rezidențiale, care implică o valoare totală a creditului de peste 75 000 EUR.

[45] Potrivit consultărilor cu părțile interesate efectuate în 2019, peste 90 % din asociațiile de consumatori au susținut că pragurile actuale nu mai sunt adecvate, 80 % dintre autoritățile statelor membre fiind de acord. Dintre furnizorii de credite, 30 % au considerat că domeniul de aplicare este inadecvat, limita inferioară fiind citată ca o problemă specială.

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

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

[48] Utilizând deflatorul pentru PIB disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, suma de 200 EUR în contextul economic din 2008 corespunde aproximativ sumei de 235 EUR în contextul economic din 2020. În mod similar, suma de 75 000 EUR în 2008 corespunde unei sume de aproximativ 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] Directiva 2011/90/UE a Comisiei din 14 noiembrie 2011 de modificare a anexei I partea II la Directiva 2008/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului care prezintă ipotezele suplimentare pentru calculul dobânzii anuale efective.

Procentajele utilizate pentru calculul compensației datorate în caz de rambursare anticipată

Directiva stabilește, de asemenea, praguri la articolul 16; acestea vizează compensația la care au dreptul creditorii în cazul rambursării anticipate. Pragul prevăzut este de 1 % din suma rambursată anticipat, care se reduce la 0,5 % în cazul în care perioada de timp dintre rambursarea anticipată și încetarea contractului de credit, astfel cum a fost convenită, nu depășește un an. Nici raportul din 2014 privind directiva[51] și nici studiul recent nu au identificat nicio problemă cu privire la acest prag și, ca atare, este încă considerat relevant pentru nevoile pieței creditului de consum.

5. Concluzii și căi de urmat

Principala constatare a evaluării directivei este că cele două obiective ale acesteia, și anume asigurarea unor standarde ridicate de protecție a consumatorilor și încurajarea dezvoltării unei piețe unice a creditului au fost parțial realizate și rămân relevante. Drepturile de retragere și rambursare anticipată și introducerea formularelor de informații standardizate au contribuit la asigurarea unui nivel standard de protecție a consumatorilor la nivelul UE, reducând astfel prejudiciul consumatorilor, sporind protecția acestora și oferind condiții de concurență echitabile între furnizori la nivelul UE.

Pe de altă parte, digitalizarea rapidă și inovarea produselor, precum și schimbările survenite în preferințele consumatorilor în ultimul deceniu reprezintă provocări pentru cadrul juridic pentru creditul de consum, întemeiat pe directivă. Cu toate că prescripțiile rigide privind formatele pentru prezentarea de informații asigurau, în urmă cu zece ani, o transparență îmbunătățită în etapele precontractuale, care la vremea respectivă erau realizate pe suport hârtie, acestea nu maximizează neapărat beneficiile consumatorilor în prezent, într-un mediu din ce în ce mai digitalizat și în situațiile în care consumatorii preferă un proces de acordare a creditelor rapid și simplu. Mediul din ce în ce mai digitalizat a motivat la rândul său dezvoltarea de noi produse, dintre care unele pot prezenta noi riscuri cu privire la care directiva nu oferă o protecție eficientă.

Aceste fapte indică posibila necesitate a revizuirii anumitor dispoziții ale directivei, în special cu privire la domeniul de aplicare și la procesul de acordare a creditelor (inclusiv informațiile precontractuale și evaluarea bonității). O astfel de revizuire ar putea fi, de asemenea, o oportunitate adecvată pentru a examina posibilele remedii pentru alte deficiențe, precum îmbunătățirea definițiilor.

În cele din urmă, cu toate că majoritatea pragurilor și procentelor din directivă nu par să necesite modificări, se pare că există un consens larg între părțile interesate potrivit căruia pragul de 200 EUR - 75 000 EUR legat de domeniul de aplicare al directivei ar putea fi revizuit.

[51] Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind punerea în aplicare a Directivei 2008/48/CE privind contractele de credit pentru consumatori, Bruxelles, 14.5.2014. COM(2014) 259 final.

Comisia va include aceste considerații în revizuirea directivei, care a fost deja anunțată pentru al doilea trimestru al anului 2021 în programul anual de lucru al Comisiei pentru 2020 revizuit, adoptat la 28 mai 2020[52].

[52]Disponibil la adresa: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=PDF.