EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 5.11.2020.
COM(2020) 963 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par Direktīvas 2008/48/EK par patēriņa kredītlīgumiem īstenošanu

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

Direktīva 2008/48/EK — ziņojums likumdevējiem (saskaņā ar PKD 27. panta 2. punktu)

1. Ievads

Direktīva 2008/48/EK par patēriņa kredītlīgumiem (Patēriņa kredītu direktīva, turpmāk "direktīva")[1] saskaņo atsevišķus dalībvalstu normatīvo un administratīvo aktu aspektus, kas attiecas uz patēriņa kredītlīgumiem. Tai ir divi galvenie mērķi:

(i) uzlabot patērētāju tiesību aizsardzību, tādējādi stiprinot patērētāju pārliecību; un
(ii) sekmēt labi funkcionējoša iekšējā tirgus veidošanos pāri robežām piedāvātiem patēriņa kredītiem, nodrošinot vienlīdzīgus konkurences apstākļus patēriņa kredītu sniedzējiem visās dalībvalstīs.

Direktīvas mērķis nav mudināt patērētājus vairāk ņemt kredītus, bet gan nodrošināt tiem visu nepieciešamo informāciju, lai pirms kredīta ņemšanas pārdomātu un salīdzinātu piedāvājumus, kā arī sniegt tiem tiesības gadījumos, ja tie pārdomātu. Tā aptver no 200 EUR līdz 75 000 EUR lielus patēriņa kredītus, piemēram, aizdevumus personīgajam patēriņam, pārtēriņa kredītus un kredītkartes, kā arī nenodrošinātus aizdevumus, kuru summa pārsniedz 75 000 EUR un kuru mērķis ir mājokļa nekustamā īpašuma renovācija. Direktīva neattiecas uz atsevišķiem konkrētiem patēriņa kredītu veidiem (piemēram, noteiktiem bezprocentu kredītiem, noteiktiem līzinga līgumiem).

Direktīva stājās spēkā 2008. gada jūnijā, un dalībvalstīm tā bija jātransponē līdz 2010. gada 11. jūnijam. Patlaban nenotiek neviena pārkāpuma procedūra pret dalībvalstīm par direktīvas netransponēšanu[2].

Direktīva lielākajā daļā dalībvalstu izraisīja ievērojamas patēriņa kredītu vides reformas. Dalībvalstīm nācās vai nu izstrādāt un ieviest pavisam jaunu tiesisko regulējumu kredītu tirgum, vai grozīt esošos tiesību aktus. Ciktāl šajā direktīvā bija iekļauti saskaņoti noteikumi, dalībvalstis savos tiesību aktos nedrīkstēja saglabāt vai ieviest noteikumus, kas atšķiras no direktīvā paredzētajiem. Tomēr dalībvalstīm deviņos neobligātos noteikumos[3] tika atļauta elastīga rīcības brīvība izmantot konkrētas regulatīvās iespējas. Turklāt dažos direktīvas noteikumos ir paredzēti konkrēti mērķi, bet nav skaidri noteikts sasniedzamais rezultāts. Šādi dalībvalstīm tika dota zināma papildu rīcības brīvība direktīvas īstenošanā.

Ar direktīvas 27. panta 2. punktu Komisijai ir noteikts pienākums pārraudzīt regulatīvo iespēju ietekmi uz iekšējo tirgu un patērētājiem[4]. Turklāt Komisija 2017. gada "Rīcības plānā

[1] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2008/48/EK (2008. gada 23. aprīlis) par patēriņa kredītlīgumiem un ar ko atceļ Padomes Direktīvu 87/102/EEK, OV L 133, 22.5.2008., 66.–92. lpp.

[2] Pēc transponēšanas termiņa beigām Komisija uzsāka pārkāpumu procedūras pret 20 dalībvalstīm. Tomēr dalībvalstis ar laiku pieņēma transponēšanas pasākumus un informēja par tiem, tādēļ visas lietas neilgi pēc tam tika izbeigtas.

[3] Norādīti direktīvas 27. panta 2. punktā un sīkāk aplūkoti 3. iedaļā.

[4] Ar direktīvas 27. panta 2. punktu ir arī noteikts, ka Komisija regulāri pārskata tiesību aktos un attiecīgajos pielikumos paredzētos robežlielumus un procentuālo daļu. Sīkāku informāciju skatīt 4. iedaļā.

par patēriņa finanšu pakalpojumiem”[5] uzsvēra i) padziļināta un drošāka patēriņa kredītu vienotā tirgus[6] un ii) labākas kredītspējas novērtēšanas[7] svarīgumu. Komisijas *REFIT* platformas atzinumā 2019. gadā tika ieteikts novērtēt reklāmās iekļaujamās standartinformācijas prasību piemērotību, efektivitāti un lietderīgumu.

Šajā situācijā Komisija nolēma veikt pilnīgu direktīvas izvērtējumu, lai vērtētu tās efektivitāti, lietderīgumu, saskanību, piemērotību, kā arī ES pievienoto vērtību[8]. Izvērtējums tika veikts saskaņā ar labāka regulējuma principiem, ieskaitot atklātu sabiedrisko apspriešanu no 2019. gada janvāra līdz aprīlim, kā arī citas darbības, kas ietver apspriešanos ar ieinteresētajām personām.

Šajā ziņojumā ir izklāstīti svarīgākie izvērtējuma rezultāti un atziņas, kas gūtas, piemērojot direktīvu pēdējos desmit gadus, un aprakstīti ar direktīvas 27. panta 2. punktu noteiktie apsvērumi[9]. Tajā ir izmantoti Komisijas dienestu izstrādāta visaptveroša izvērtējuma dokumenta[10] rezultāti; to publicē vienlaikus ar šo ziņojumu.

2. Galvenie izvērtēšanas rezultāti

2.1 Kopējie rezultāti

Kopumā izvērtējumā ir atzīts, ka direktīva **daļēji efektīvi** ir nodrošinājusi augstus patērētāju tiesību aizsardzības standartus un sekmējusi kredītu vienotā tirgus izveidi, kā arī tās **mērķi joprojām ir nozīmīgi**, ņemot vērā, ka regulatīvā vide Eiropas Savienībā ir būtiski sadrumstalota.

Efektivitāte

Gan augstu patērētāju aizsardzības līmeni, gan sekmīgi funkcionējoša iekšējā tirgus rašanos ir izdevies panākt daļēji. Visefektīvākie direktīvas noteikumi ir noteikumi, kas attiecas uz atteikuma tiesībām un pirmstermiņa atmaksu, kā arī noteikumi, ar ko reglamentē gada procentu likmi. Turpretī noteikumi par kredītspējas novērtēšanu un kredītu datubāzēm nav bijuši pilnīgi efektīvi. Iemesli, kādēļ direktīva ir bijusi tikai daļēji efektīva, izriet kā no pašas direktīvas (piemēram, dažu pantu neprecīziem formulējumiem), tā no ārējiem faktoriem,

[5] Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Centrālajai bankai, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai “Rīcības plāns par patēriņa finanšu pakalpojumiem: labāki produkti, lielāka izvēle”, COM(2017) 139 final.

[6] 7. pasākums — padziļināts vienotais tirgus patēriņa kredītu jomā: Komisija apzinās veidus, kā atvieglot aizdevumu pieejamību ārvalstīs, vienlaikus nodrošinot augstu līmeni patērētāju tiesību aizsardzības jomā. Šajā kontekstā Komisija arī apsvērs veidus, kā efektīvāk novērst patērētāju pārmērīgās parādsaistības, kas attiecas uz kredītiem.

[7] 9. pasākums — labāka kredītspējas novērtēšana: Komisija mēģinās ieviest kopīgus kredītspējas novērtēšanas standartus un principus aizdevumu izsniegšanā patērētājiem un strādās, lai noteiktu tādu datu minimālo kopumu, ar kuriem pārrobežu kredītspējas novērtēšanas nolūkā apmainās kredītreģistri.

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

[9] Direktīvas 27. panta 2. punktā ir paredzēts, ka Komisija pārrauga 2. panta 5. un 6. punktā, 4. panta 1. punktā, 4. panta 2. punkta c) apakšpunktā, 6. panta 2. punktā, 10. panta 1. punktā, 10. panta 5. punkta f) apakšpunktā, 14. panta 2. punktā un 16. panta 4. punktā minēto regulatīvo iespēju ietekmi.

[10] SWD(2020)254.

piemēram, praktiskās piemērošanas un izpildes dalībvalstīs[11] un ar direktīvu neaptvertajiem patēriņa kredītu tirgus aspektiem.

Lietderīgums

Direktīvas stāšanās spēkā ir radījusi vairāku veidu sākotnējās un pastāvīgās izmaksas (piemēram, privātiem uzņēmumiem — personāla apmācības un sākotnējās izveides izmaksas; publiskajām iestādēm — pārraudzības, atbilstības nodrošināšanas un izpildes panākšanas izmaksas). Tomēr galvenais konstatējums ir tāds, ka svarīgākais ieguvums no direktīvas, proti, mazāks kaitējums patērētājiem, atsver šīs izmaksas.

Saskanība

Direktīva kopumā ir saskaņota ar citiem ES līmeņa patērētāju tiesību politikas pasākumiem un tiesību aktiem, kā arī papildina tos. Lai gan nav būtisku nesakritību ar citiem attiecīgajiem ES līmeņa tiesību aktiem, tālāka saskaņošana vai sinerģija ar šiem tiesību aktiem varētu palīdzēt uzlabot juridisko skaidrību no patērētāju un kreditoru viedokļa. Viens no šādiem piemēriem attiecas uz kredītspējas novērtēšanu un iespējamo vajadzību labāk saskaņot direktīvu attiecīgi ar Hipotekāro kredītu direktīvu un Vispārīgo datu aizsardzības regulu.

Piemērotība

Abi galvenie direktīvas mērķi, proti, augstāku patērētāju tiesību aizsardzības standartu panākšana un pārrobežu tirgus radīšana, joprojām ir nozīmīgi. Tomēr, lai īstermiņā un vidējā termiņā saglabātu tās piemērotību, ar direktīvu var būt nepieciešams aptvert jaunos patērētāju paradumus un jaunākos notikumus tirgū, ko ir nesusi digitalizācija. Šim nolūkam nav nepieciešams mainīt mērķus kā tādus, taču, iespējams, varētu būt jāpielāgo daži direktīvas noteikumi.

ES pievienotā vērtība

Direktīvas pievienotā vērtība izpaužas tādējādi, ka ar to tika panākts augsts patērētāju tiesību aizsardzības līmenis ES un mazināta ES tiesiskā regulējuma sadrumstalotība, ieviešot konkrētus saskaņošanas pantus (piemēram, standartizētus informācijas sniegšanas formātus), tādējādi uzlabojot patērētāju tiesību aizsardzību un mazinot šķēršļus pārrobežu kredītu izsniegšanai.

2.2 Svarīgākās norises kredītu tirgū, kas ietekmējušas direktīvu

Direktīvas efektivitāti, lietderīgumu, saskanību, piemērotību un pievienoto vērtību pēdējos desmit gados ir ietekmējušas vairākas kredītu tirgus tendences.

Digitalizācija

Digitalizācija ir fundamentāli mainījusi patērētāju lēmumu pieņemšanas procesu un vispārējos paradumus. Tā arī ietekmē aizdevumu nozari, kas pakāpeniski tiek digitalizēta, un

[11] Sīkāk aplūkota 2.4. iedaļā.

arvien vairāk patēriņa kredītlīgumu tiek apspriesti un/vai noslēgti tiešsaistē. Paredzams, ka tendence lielākas digitalizācijas virzienā turpināsies[12].

Digitalizācijas rezultātā tirgū ir arī ienākuši jauni tirgus dalībnieki, kas piedāvā kredītlīgumus dažādās formās, piemēram, platformu kredītus vai vienādranga aizdevumus. Minētais ir radījis diskusijas par to, vai uz jauniem tirgus dalībniekiem attiecas un būtu attiecināma direktīvas darbības joma un vai direktīvā paredzētā pašreizējā "kreditora" definīcija ir pietiekama. Digitalizācija ir arī likusi apšaubīt, vai pašreizējie panti par informāciju, kas sniedzama pirms līguma noslēgšanas, ir piemēroti bezpapīra videi, kurā tiek izmantoti digitāli rīki, piemēram, mobilie tālruņi un planšetdatori.

Jauni produkti

Patēriņa kredītu tirgū, pateicoties inovācijai vai pielāgotiem aizguvumiem no korporatīvo finanšu nozares, ir parādījušies jauni produkti, piemēram, īstermiņa kredīts ar augstām izmaksām, atjaunojams kredīts vai vienādranga aizdevums.

Daži no šiem jaunajiem produktiem patlaban neietilpst direktīvas darbības jomā. Vienlaikus daži no tiem rada īpašu risku patērētājiem, jo ar tiem saistītie maksājumi var būt vai nu jau sākotnēji ļoti augsti, vai ar laiku strauji pieaugt, radot risku, ka patērētāja parāds nekontrolējami pieaugs.

Patērētāju izvēle

Pēdējo desmit gadu laikā patērētāju lēmumu pieņemšanas procesu saistībā ar kredītu ņemšanu ir mainījusi ne tikai digitalizācija, bet arī patēriņa paradumu izmaiņas. 2019. gada sabiedriskā apspriešana[13] ir parādījusi, ka vieglāks un ātrāks kredīta saņemšanas process patērētājiem šķiet svarīgāks par kreditora atrašanās vietu vai identitāti.

2.3 Jomas, kuras direktīva ietekmējusi sevišķi pozitīvi

Neraugoties uz minētajām problēmām, izvērtējumā ir apstiprinājies, ka ir vairākas jomas, kurās direktīva ir uzlabojusi patērētāju tiesību aizsardzību un iekšējā tirgus integrāciju.

Atteikuma tiesības un pirmstermiņa atmaksa

Patērētājam ir dots 14 kalendāro dienu termiņš, kurā tas var atteikties no kredītlīguma, nenorādot nekādu pamatojumu. Turklāt pirmstermiņa atmaksas noteikums ļauj patērētājam pilnīgi vai daļēji jebkurā laikā atmaksāt vēl nesamaksāto parādu, kas izriet no kredītlīguma.

Patērētāju, patērētāju organizāciju, dalībvalstu amatpersonu un kreditoru vidū valda vienprātība, ka atteikuma tiesības un tiesības uz pirmstermiņa atmaksu ir efektīvas un

[12] Kādā pētījumā tika atklāts, ka laikā no 2016. gada 2. ceturkšņa līdz 2018. gada 2. ceturksnim finanšu tehnoloģiju kredītu apjoms aptuveni trīskāršojās, savukārt citā konstatēts, ka finanšu tehnoloģiju tirgum līdz 2022. gadam tiek prognozēts pieaugums par 13,3 %, salīdzinot ar 682 miljardu EUR darījumu vērtību 2018. gadā.

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

kopumā funkcionē labi[14]. Tiek uzskatīts, ka tās nodrošina augstu patērētāju aizsardzības līmeni, kā arī ir vērojams, ka kreditori tās ievēro labi[15].

Gada procentu likme

Gada procentu likme ir kredīta kopējās izmaksas patērētājam, kas ir izteiktas gada procentos no kredīta kopsummas. Lai gan iepriekšējos tiesību aktos, kas attiecās uz patēriņa kredītiem, jau pastāvēja noteikums par gada procentu likmi, ar direktīvu tika pavisam harmonizēta gada procentu likmes aprēķināšana, sniedzot saskaņotu formulu tās aprēķināšanai visās dalībvalstīs. Tādēļ ar direktīvu ir nodrošināts kopīgs un salīdzināms rīks, kas ir ļoti efektīvs un sniedz patērētājiem augstu pievienoto vērtību[16].

Informācija, kas sniedzama pirms līguma noslēgšanas: Eiropas patēriņa kredīta standartinformācijas veidlapa

Ar direktīvu kreditoram ir noteikts pienākums laikus, pirms patērētājs ir uzņēmies kredītlīguma vai piedāvājuma saistības, sniegt informāciju, kas nepieciešama, lai salīdzinātu dažādus piedāvājumus un pieņemtu uz informāciju balstītu lēmumu, vai noslēgt kredītlīgumu. Šo informāciju sniedz, izmantojot Eiropas patēriņa kredīta standartinformācijas veidlapu, kurā ir iekļauta svarīgākā informācija, piemēram, kredīta veids, gada procentu likme, maksājumu skaits un biežums, kā arī kopējā atmaksas summa.

Ieinteresētās personas kopumā atzīst, ka Eiropas patēriņa kredīta standartinformācijas veidlapa ir pozitīvi ietekmējusi patērētāju tiesību aizsardzību, sniedzot tiem informāciju viegli saprotamā un labi strukturētā formātā[17]. Turklāt kredītu sniedzēji kopumā labi ievēro noteikumu par informāciju, kas sniedzama pirms līguma noslēgšanas.

2.4 Direktīvas nepilnības

Izvērtējumā ir atklātas vairākas problēmas, kas izkristalizējušās direktīvas piemērošanas gaitā. Problēmu cēlonis ir direktīvas nepilnības, kā arī kreditēšanas vidē valdošās tendences, un tās ir daļēji apgrūtinājušas direktīvas mērķu sasniegšanu.

Darbības joma

Direktīvas 2. pantā noteiktie izņēmumi no tās darbības jomas ir ievērojami un aptver dažus plaši izmantotus aizdevumus, kā arī aizdevumus, attiecībā uz kuriem ir dokumentāri pierādīts, ka tie noteiktos gadījumos biežāk rada kaitējumu patērētājiem, piemēram, bezprocentu aizdevumus, ātros aizdevumus, līzinga līgumus bez pienākuma veikt pirkumu vai līgumus ar lombardiem.

[14] Patērētāji kopumā ir labi informēti par abām tiesībām — 72 % patērētāju ir zināmas atteikuma tiesības, bet 82 % — tiesības uz pirmstermiņa atmaksu.

[15] Ar atteikuma tiesību izmantošanas problēmām saskārās samērā maz patērētāju, kamēr nedaudz izplatītākas bija ar pirmstermiņa atmaksu saistītas problēmas.

[16] 90 % privātpersonu, kas sniedza atbildes atklātajā sabiedriskajā apspriešanā, uzskatīja, ka, pieņemot lēmumu, gada procentu likme tām šķiet visai svarīga vai ļoti svarīga.

[17] Gandrīz divas trešdaļas organizāciju, kas sniedza atbildes atklātajā sabiedriskajā apspriešanā, uzskatīja Eiropas patēriņa kredīta standartinformācijas veidlapu par efektīvu. Lai gan respondentu vidū vairums publisko iestāžu (74 %) un patērētāju organizāciju (65 %) nepārprotami norādīja, ka Eiropas patēriņa kredīta standartinformācijas veidlapa efektīvi aizsargā patērētājus, šādi uzskatīja tikai nedaudz vairāk par pusi nozares pārstāvju (56 %).

Turklāt direktīva neaptver visu kredīta piešķiršanas procesu, kura daudzi aspekti Eiropas Savienībā ir tikai daļēji saskaņoti vai vispār nav saskaņoti (piemēram, kredītu datubāzu saturs). Tas ir būtisks šķērslis īsta patēriņa kredītu iekšējā tirgus izveidei.

Definīcijas un neskaidri termini

Lielākā daļa direktīvas definīciju joprojām ir atbilstošas pašreizējai tirgus situācijai. Tomēr pieaug neskaidrības par jauniem aizdevumu veidiem, kas ir parādījušies tiešsaistes vidē. Direktīvas 2. panta 2. punktā šīs jaunās aizdevumu formas nav tieši minētas — piemēram, starp darbības jomas izņēmumiem (2. panta 2. punktā) nav minēti vienādranga aizdevumi[18], kas nozīmē, ka direktīvai principā būtu jāattiecas uz vienādranga aizdevumiem. Tomēr "kreditora" definīcijā ir lietots formulējums "saskaņā ar savu amatu, nodarbošanos vai profesiju", kas varētu neatbilst vienādranga aizdevumu jēdzienam.

Juridisko nenoteiktību rada arī dažu direktīvas noteikumu neprecīzais formulējums, piemēram, attiecībā uz reklāmās iekļaujamo standartinformāciju, informāciju, kas sniedzama pirms līguma noslēgšanas, un kredītspējas novērtēšanu, kuros ir lietoti tādi jēdzieni kā "pietiekama informācija" un "laikus", tos neizklāstot sīkāk.

Informācijas sniegšanas pienākumi un saziņas kanāli

Lai gan nav šaubu, ka saskaņotā Eiropas patēriņa kredīta standartinformācijas veidlapa, kas detalizēti tabulas veidā ir izklāstīta direktīvas II pielikumā, papīra formā funkcionē labi, veidlapas formāts un garums nav piemērots modernajām mobilajām digitālajām tehnoloģijām, ko izmanto daudzi patērētāji. Saskaņā ar Eiropas patēriņa kredīta standartinformācijas veidlapas mērķi — sniegt noderīgu informāciju pirms līguma noslēgšanas — obligātā kārtā tiek atklāta informācija, kura patērētājiem ir grūti pieejama un izprotama tiešsaistē, un tādējādi rodas pretruna ar veidlapas sākotnējo mērķi.

Cita ar pārredzamību saistīta problēma, kas ir parādījusies pēdējās desmitgades laikā, attiecas uz televīzijā un radio pārraidītajām patēriņa kredītu reklāmām. Direktīvas 4. panta noteikumu[19] dēļ svarīga informācija tiek vai nu parādīta ļoti īsu laiku, vai izrunāta ļoti ātri, nedodot patērētājiem pietiekamu laiku, lai to aptvertu un iegaumētu. Minētais liecina par praktiskajām grūtībām panākt, lai pašreizējais direktīvas 4. pants būtu vienlīdz lietderīgs visu veidu plašsaziņas līdzekļos.

Kredītspējas novērtēšana un kredītu datubāzes

Direktīvas 8. pantā ir paredzēts pienākums novērtēt patērētāja kredītspēju pirms kredīta piešķiršanas patērētājam. Pantā ir noteikts kreditora pienākums novērtēt "patērētāja kredītspēju, pamatojoties uz pietiekamu informāciju, kas attiecīgā gadījumā iegūta no patērētāja, un, ja nepieciešams, uz ziņām, kas iegūtas no attiecīgās datubāzes", konkrētāk nenosakot pārbaudāmo informāciju vai nosacījumus, ar kādiem kreditors var atzīt patērētāju par kredītspējīgu. Pārbaudāmo informāciju un lēmumu pieņemšanas procesu nosaka

[18]Vienādranga aizdevumi ietver elektroniskas platformas izmantošanu, kas ļauj aizdevējiem/ieguldītājiem atrast piemērotus aizņēmējus/emitentus, lai sniegtu nenodrošinātus aizdevumus, tostarp patēriņa kredītus.

[19] 4. pants paredz, ka standartinformācija ir jāsniedz skaidrā, lakoniskā un viegli uztveramā veidā, kā arī tajā jāiekļauj vairākas obligātas informācijas vienības, ieskaitot aizņēmuma likmi, kredīta kopējo summu un gada procentu likmi.

dalībvalstu līmenī, un kredītspējas novērtēšanas nianšu tālākā regulēšanā dalībvalstīm ir atstāta ievērojama rīcības brīvība.

Vairums dalībvalstu[20] ir paredzējušas papildu noteikumus par kredītspējas novērtēšanu un piekļuvi datubāzēm, sīkāk nosakot, kā jāveic kredītspējas novērtēšana, kā arī nosakot kreditoriem papildu pienākumus. Lielākā daļa dalībvalstu, kas paredzēja ko vairāk par vienkāršu pienākumu pārbaudīt aizņēmēja maksātspēju, ir paredzējušas dokumentus, kas patērētājiem jāiesniedz to kredītspējas novērtēšanai[21].

Vienīgais direktīvā noteiktais kredītspējas novērtēšanas datu avots ir dalībvalstīs pastāvošās kredītu datubāzes, kurās tiek glabāta informācija par patērētāju esošajiem kredītiem un iespējamo saistību neizpildi. Direktīvas 9. pantā, kas attiecas uz pieeju datubāzei, katrai dalībvalstij ir noteikts pienākums nodrošināt citu dalībvalstu kreditoriem pieeju attiecīgajā dalībvalstī izmantotajām datubāzēm. Tomēr direktīvā nekas nav teikts par šādas pieejas nodrošināšanas kārtību, kā rezultātā atsevišķas dalībvalstis ir noteikušas dažādas pieejas prasības. Turklāt kredītu datubāzes un tajās iekļautā informācija dažādās dalībvalstīs atšķiras — tās var būt publiskas vai privātas, kā arī saturēt pozitīvus datus (proti, datus par visiem personas saņemtajiem kredītiem) vai negatīvus datus (proti, tikai datus par saņemto kredītu saistību neizpildi), vai abu veidu datus.

Katras dalībvalsts datubāzu atšķirības apgrūtina kreditora uzdevumu izpildi pārrobežu darbībā.

Papildus dalībvalstu atšķirīgajai 8. un 9. panta vispārējo prasību ieviešanai praksē, dažas dalībvalstis[22] ieviesa kreditoriem dažādas citas prasības attiecībā uz kredītspējas novērtēšanu, piemēram, noteikumus, kas aizliedz kreditoriem izbeigt kredītlīgumu vai piemērot sankcijas un maksājumus par kavētiem maksājumiem, ja kredītspējas novērtēšana nav notikusi pareizi.

Tādēļ pašreizējie direktīvas noteikumi kredītspējas novērtēšanas noteikumu un datubāzu savietojamības jomā ir radījuši sadrumstalotu situāciju, kas apgrūtina patēriņa kredītu iekšējā tirgus labāku darbību.

Direktīvas izpildes panākšana

Direktīvas 23. pants nosaka, ka dalībvalstīm ir jāpieņem noteikumi par sankcijām, kas piemērojamas par valsts noteikumu, kuri pieņemti saskaņā ar direktīvu, pārkāpumiem, un ka šīm sankcijām ir jābūt efektīvām, samērīgām un preventīvām.

Šādi rīkojoties, dalībvalstis kopumā par valsts noteikumu, ar kuriem transponē direktīvu, pārkāpumiem ir paredzējušas civiltiesiskus un administratīvus sodus, taču dažas dalībvalstis papildus civiltiesiskiem un administratīviem sodiem ir paredzējušas iespēju piemērot krimināls odus. Tā rezultātā ir izveidojušās nozīmīgas atšķirības starp to sankciju veidiem un apmēru, ko valstu iestādes izmanto direktīvas piemērošanā. Turklāt, lai gan nelielā dalībvalstu vairākumā pastāv tikai viena izpildstruktūra, kas atbild par direktīvas ievērošanu,

[20] Beļģija, Čehijas Republika, Dānija, Spānija, Somija, Ungārija, Itālija, Latvija, Lietuva, Nīderlande, Polija, Rumānija, Slovēnija, Slovākija, Zviedrija, Apvienotā Karaliste.
[21] Beļģija, Dānija, Spānija, Somija, Latvija, Polija, Slovākija, Apvienotā Karaliste.
[22] Ungārija, Itālija, Lietuva, Nīderlande, Slovēnija.

daudzas dalībvalstis direktīvas dažādo aspektu pareizas īstenošanas nodrošināšanai ir iecēlušas vairākas struktūras; dažās dalībvalstīs kompetentā iestāde ir atkarīga no kredīta sniedzēja veida, proti, no tā, vai kredīta sniedzējs ir banka vai nebanku aizdevējs[23]. Tas, ka pastāv vairākas kompetentās iestādes ar atšķirīgām tiesībām piemērot sankcijas, kā arī dažādas kompetentās iestādes dažādu veidu operatoriem, ir ietekmējis dažādu pakalpojumu sniedzēju kategoriju konkurences pozīcijas un piemērošanas vienveidīgumu.

3. Direktīvā paredzēto regulatīvo iespēju izmantošana dalībvalstīs

Iepriekš uzsvērtās direktīvas nepilnības vēl vairāk ir pastiprinājuši ar dažiem direktīvas elementiem saistīto dalībvalstu regulatīvo iespēju rezultāti. Lai gan ar direktīvu tika noteikts pienākums izstrādāt īpašu saskaņotu tiesisko regulējumu patērētāju aizsardzībai, kas tās ieviešanas laikā daudzās dalībvalstīs nepastāvēja, valstu likumdevējiem tika ļauts elastīgi īstenot deviņus neobligātus noteikumus, piedāvājot dalībvalstīm iespēju izmantot atsevišķas regulatīvās iespējas.

Direktīvas 27. panta 2. punktā minētās regulatīvās iespējas

Saskaņā ar direktīvas 2. panta 5. punktu dalībvalstis var nolemt direktīvu daļēji piemērot kredītlīgumiem, ko noslēgušas organizācijas, kas ir izveidotas to biedru savstarpējam labumam[24]. Šādu elastīgumu ir izmantojušas dažas dalībvalstis[25].

Saskaņā ar direktīvas 2. panta 6. punktu dalībvalstis var izvēlēties piemērot tikai dažus direktīvas pantus situācijās, kad patērētājs jau nav izpildījis sākotnējā kredītlīguma saistības, ja kreditors un patērētājs vienojas par atliktiem maksājumiem vai atmaksas metodi. Lielākā daļa dalībvalstu[26] ir izmantojušas šo iespēju.

Saskaņā ar direktīvas 4. panta 1. punkta otro daļu ar valsts tiesību aktiem var noteikt, ka reklāmās par kredītlīgumiem, kurā nav norādījumu par procentu likmi vai jebkādiem skaitļiem, kas ir saistīti ar kredīta izmaksām patērētājam, ir jānorāda gada procentu likme. Tikai dažas dalībvalstis[27] ir izmantojušas direktīvas 4. panta 1. punktā paredzēto elastību.

Saskaņā attiecīgi ar direktīvas 4. panta 2. punkta c) apakšpunktu un 10. panta 5. punkta f) apakšpunktu dalībvalstis var noteikt, ka gada procentu likme nav jāiekļauj informācijā, ko patērētājiem sniedz tādu kredītlīgumu *reklāmas stadijā* un *līguma stadijā*, kuri izpaužas kā konta pārtēriņa pakalpojumi un kredīts ir jāatmaksā pēc pieprasījuma vai trīs mēnešu laikā.

[23]Piemēram, no direktīvas izrietošās kredītspējas novērtēšanas prasības parasti piemēro patērētāju tiesību iestāde (Beļģijā, Igaunijā, Grieķijā, Francijā, Islandē, Latvijā, Polijā — attiecībā uz visiem kreditoriem, Dānijā, Zviedrijā, Slovēnijā, kā arī Spānijas reģionālās iestādes — nebanku aizdevējiem), finanšu uzraudzības iestāde (Igaunijā, Francijā, Nīderlandē, Polijā, Apvienotajā Karalistē — attiecībā uz visiem kreditoriem, Dānijā un Zviedrijā — banku aizdevējiem) vai valsts centrālā banka (Kiprā, Čehijas Republikā, Spānijā, Ungārijā, Īrijā, Itālijā, Lietuvā, Portugālē, Rumānijā un Slovākijā — attiecībā uz visiem aizdevējiem, Spānijā un Slovēnijā — banku aizdevējiem).

[24] Pilns atbilstības kritēriju saraksts ir sniegts direktīvas 2. panta 5. punktā.

25 Kipra, Īrija, Lietuva, Latvija, Rumānija, Apvienotā Karaliste.

26 Beļģija, Kipra, Čehijas Republika, Vācija, Dānija, Grieķija, Spānija, Horvātija, Itālija, Lietuva, Luksemburga, Latvija, Malta, Polija, Portugāle, Rumānija, Slovēnija, Slovākija.

27 Kipra, Ungārija, Zviedrija, Apvienotā Karaliste.

Daudzas dalībvalstis ir izmantojušas 10. panta 5. punkta f) apakšpunktā paredzēto iespēju[28], savukārt 4. panta 2. punkta c) apakšpunktā paredzēto iespēju ir izmantojis nedaudz mazāks skaits dalībvalstu[29].

Vairākas dalībvalstis[30] izvēlējās izmantot direktīvas 6. panta 2. punktā paredzēto elastīgumu, kas ļauj dalībvalstīm neiekļaut gada procentu likmi *informācijā, kas sniedzama pirms līguma noslēgšanas*, 2. panta 3. punktā minēto īpašo kredītlīgumu (pārtēriņa iespējas, kad kredīts jāatmaksā pēc pieprasījuma vai trīs mēnešu laikā) gadījumā.

Saskaņā ar direktīvas 10. panta 1. punkta otro daļu dalībvalstis var paredzēt noteikumus attiecībā uz kredītlīgumu noslēgšanas spēkā esību, kas atbilst Eiropas Savienības tiesību aktiem. Visas dalībvalstis ir izvēlējušās iekļaut papildu noteikumus attiecībā uz kredītlīgumu noslēgšanas spēkā esību.

Direktīvas 14. panta 2. punkts ir saistīts ar atteikuma tiesībām saistītos kredītlīgumos. Tajā ir noteikts, ka situācijā, kad direktīvas spēkā stāšanās laikā valsts tiesību aktos jau noteikts, ka līdzekļus nevar izsniegt patērētājam, pirms nav pagājis noteikts termiņš, dalībvalstis var izņēmuma kārtā noteikt, ka direktīvas 14. panta 1. punktā minēto 14 kalendāro dienu termiņu pēc patērētāja nepārprotami izteikta pieprasījuma var saīsināt līdz attiecīgajam noteiktajam termiņam. Dalībvalstis direktīvas 14. panta 2. punktu ir izmantojušas reti[31], jo tā piemērošana ir visai specifiska.

Direktīvas 16. pants attiecas uz patērētāja kredītlīgumā paredzēto saistību pirmstermiņa atmaksu un kreditora iespējām saņemt kompensāciju. Ar direktīvas 16. panta 4. punktu ir noteikts, ka dalībvalstis var noteikt, ka kreditoriem ir tiesības uz kompensāciju par pirmstermiņa atmaksu vienīgi ar nosacījumu, ka pirms termiņa atmaksātā summa pārsniedz valsts tiesību aktos noteikto robežlielumu (kas nedrīkst pārsniegt 10 000 EUR 12 mēnešu periodā (16. panta 4. punkta a) apakšpunkts)), un ka tie izņēmuma kārtā var pieprasīt lielāku kompensāciju, ja tie var pierādīt, ka ciestie zaudējumi pārsniedz parasto kompensācijas summu (16. panta 4. punkta b) apakšpunkts). Daudzas dalībvalstis[32] faktiski ir paredzējušas robežvērtību, no kuras kreditors var pieprasīt kompensāciju (16. panta 4. punkta a) apakšpunkts). Saistībā ar direktīvas 16. panta 4. punkta b) apakšpunktu vairākas dalībvalstis[33] ir izvēlējušās pieņemt tiesību aktus arī attiecībā uz situācijām, kad kreditors var

[28] Dalībvalstis, kas izvēlējušās gada procentu likmi nenorādīt līguma stadijā, ir Čehijas Republika, Vācija, Dānija, Spānija, Īrija, Luksemburga, Malta, Nīderlande, Polija, Slovākija un Apvienotā Karaliste.

[29] Dalībvalstis, kas izvēlējušās gada procentu likmi nenorādīt reklāmas stadijā, ir Bulgārija, Dānija, Spānija, Īrija, Luksemburga, Malta, Polija un Apvienotā Karaliste.

[30] Vācija, Dānija, Spānija, Horvātija, Īrija, Luksemburga, Malta, Polija, Slovākija, Apvienotā Karaliste.

[31] To izmantojušas Francija, Rumānija un Slovēnija.

[32] Austrija, Kipra, Grieķija, Somija, Francija, Horvātija, Īrija, Itālija, Lietuva, Luksemburga, Malta, Polija, Slovēnija, Slovākija, Apvienotā Karaliste.

[33] Bulgārija, Kipra, Dānija, Spānija, Lietuva, Luksemburga, Malta, Nīderlande, Apvienotā Karaliste.

pierādīt, ka pirmstermiņa atmaksas dēļ ir cietis zaudējumus, kas pārsniedz ar direktīvas 16. panta 2. punktu noteiktās robežvērtības[34].

Citas dalībvalstu regulatīvās izvēles, jo īpaši attiecībā uz darbības jomu

Dažas dalībvalstis ir noteikušas plašākas prasības nekā direktīvā paredzētās; tās ir prasības jomās, uz kurām direktīva neattiecas un kurās netiek piemērots direktīvā paredzētais pilnīgas saskaņošanas noteikums. Direktīvas darbības jomas ierobežojumi ir pamudinājuši dalībvalstis paplašināt savu attiecīgo tiesību aktu darbības jomu, lai aptvertu vairāk kredītlīgumu veidu. Visas dalībvalstis, izņemot divas[35], ir pieņēmušas pasākumus, kuri pārsniedz direktīvā noteiktās prasības. Dažas no tām attiecina direktīvas (vai konkrētu tās noteikumu) piemērošanas jomu uz patēriņa kredītiem, ko direktīva neaptver vai aptver daļēji, proti, patēriņa kredītiem par summu, kas nesasniedz 200 EUR[36] vai pārsniedz 75 000 EUR[37], vai līzinga līgumiem[38], konta pārtēriņa pakalpojumiem[39], atjaunojamiem kredītiem[40], hipotekārajiem kredītiem[41], bezprocentu kredītiem[42] un līgumiem ar lombardiem[43].

Turklāt dažos direktīvas noteikumos, lai gan ar tiem tika paredzēti skaidri mērķi, netika noteikts konkrēti sasniedzamais rezultāts, kas saglabājās visnotaļ neskaidrs (piemēram, iepriekš iztirzātais pants par kredītspējas novērtēšanu).

Regulatīvo iespēju ietekme

Regulatīvās iespējas direktīvas noteiktajās jomās, kā arī jomās, kurās tās ir bijušas nepieciešamas direktīvas nekonkrētības dēļ, kopīgi ir radījušas sadrumstalotu tiesisko regulējumu vairākos patēriņa kredītu aspektos. Tas rada patērētāju tiesību aizsardzības atšķirīgu tvērumu, kā arī ietekmē patēriņa kredītu iekšējā tirgus integritāti, radot šķēršļus kreditoru pārrobežu darbībai.

4. Robežvērtības un procentuālās daļas

Ar direktīvas 27. panta 2. punktu Komisijai ir noteikts pienākums ik pēc pieciem gadiem pārskatīt tiesību aktos paredzētos robežlielumus un procentuālo daļu, ko izmanto, lai aprēķinātu izmaksājamo kompensāciju pirmstermiņa atmaksas gadījumā.

Direktīvā un tās pielikumos paredzētie robežlielumi

[34] Sk. Novērtējošā pētījuma, kurā sniegts pārskats par direktīvas īstenošanu, 3. tabulu 38. lpp.: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en

[35] Kipra, Grieķija.

[36] Beļģija, Bulgārija, Čehijas Republika, Dānija, Igaunija, Somija, Ungārija, Itālija, Latvija, Portugāle, Slovākija.

[37] Vācija, Dānija, Čehijas Republika, Igaunija, Spānija, Somija, Francija, Ungārija, Portugāle, Rumānija.

[38] Austrija, Igaunija, Ungārija, Itālija, Somija, Francija, Portugāle, Apvienotā Karaliste.

[39] Austrija, Beļģija, Somija, Portugāle, Francija.

[40] Somija, Nīderlande, Francija, Itālija.

[41] Beļģija, Čehijas Republika, Horvātija, Ungārija, Rumānija, Slovēnija, Slovākija.

[42] Beļģija, Apvienotā Karaliste.

[43] Beļģija.

Kā minēts iepriekš, direktīvas 2. panta 2. punkta c) apakšpunkts paredz, ka tās darbības jomā neietilpst kredītlīgumi, kuru summa ir mazāka par 200 EUR vai lielāka par 75 000 EUR[44]. Pastāv vispārēja vienprātība[45], ka šīs robežvērtības ietekmē direktīvas efektivitāti un piemērotību. Augsta riska kredītlīgumi, kas bieži rada kaitējumu patērētājiem, nereti pēc vērtības ir mazāki par 200 EUR, tādēļ direktīva uz tiem neattiecas. Lai to novērstu, daudzas dalībvalstis[46] ir nolēmušas, transponējot direktīvu, paplašināt tās darbības jomu uz kredītlīgumiem, kuru vērtība ir mazāka par 200 EUR.

Lai gan augšējā robežvērtība 75 000 EUR, šķiet, rada mazāk riska no patērētāju tiesību aizsardzības vai iekšējā tirgus viedokļa, vairākas dalībvalstis[47] ir attiecinājušas direktīvas (vai dažu tās noteikumu) darbības jomu arī uz kredītlīgumiem, kuru summa pārsniedz 75 000 EUR.

Šīs robežvērtības tika noteiktas direktīvas pieņemšanas laikā, proti, 2008. gadā. Tādējādi tās atspoguļo tālaika ekonomisko situāciju. Izsakot pašreizējā cenu līmenī, izmantojot standarta IKP deflatoru, atbilstīgās apakšējās un augšējās robežvērtības būtu attiecīgi aptuveni 235 EUR un 87 380 EUR[48].

Ņemot vērā iepriekš minēto, plānotajā direktīvas pārskatīšanā varētu apsvērt, vai nebūtu pamatoti koriģēt vai atcelt robežvērtības[49].

Direktīvā ir iekļauta vēl viena robežvērtība, kas ir paredzēta I pielikuma II daļā (*Papildu pieņēmumi gada procentu likmes aprēķināšanai*). I pielikuma II daļas h) punktā ir paredzēts, ka, ja kredītlīguma puses nav vienojušās par maksimālo summu, par maksimālo summu gada procentu likmes aprēķina vajadzībām uzskata 1500 EUR. I pielikums ir ticis grozīts ar tiesību akta grozījumu[50], kura mērķis bija modernizēt gada procentu likmes aprēķinu pamatā esošos pieņēmumus. Tomēr augšējā robežvērtība nav tikusi grozīta, un 2019. gada direktīvas izvērtējuma laikā veiktajā analīzē nav atklājušies attiecīgi pierādījumi, kas mudinātu to grozīt.

Pirmstermiņa atmaksas gadījumā maksājamās kompensācijas aprēķinos izmantotās procentuālās daļas

Direktīvas 16. pantā arī ir paredzētas robežvērtības; tās attiecas uz kompensāciju, kuru kreditoriem ir tiesības saņemt pirmstermiņa atmaksas gadījumā. Paredzētā robežvērtība ir

[44] Direktīvu piemēro arī nenodrošinātiem kredītlīgumiem par summu virs 75 000 EUR, kuru mērķis ir mājokļa nekustamā īpašuma renovācija.

[45] Kā liecina 2019. gadā veikta apspriešanās ar ieinteresētajām personām, vairāk nekā 90 % patērētāju organizāciju apgalvoja, ka līdzšinējās robežvērtības vairs nav piemērotas; tam piekrita 80 % dalībvalstu iestāžu. 30 % no kredītu sniedzējiem uzskatīja darbības jomu par nepiemērotu, kā īpaši problemātisku minot apakšējo robežvērtību.

[46] Beļģija, Bulgārija, Čehijas Republika, Dānija, Igaunija, Somija, Ungārija, Itālija, Latvija, Portugāle, Slovākija.

[47] Vācija, Dānija, Čehijas Republika, Igaunija, Spānija, Somija, Francija, Ungārija, Portugāle, Rumānija.

[48] Izmantojot IKP deflatoru, kas pieejams vietnē https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, 2008. gada ekonomikas 200 EUR atbilst aptuveni 235 EUR 2020. gada ekonomikā. Tāpat 2008. gada 75 000 EUR atbilst aptuveni 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] Komisijas Direktīva 2011/90/ES (2011. gada 14. novembris), ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/48/EK I pielikuma II daļu, nosakot papildu pieņēmumus gada procentu likmes aprēķināšanai.

1 % no pirms termiņa atmaksātās summas, un to samazina līdz 0,5 %, ja laikposms starp pirmstermiņa atmaksu un nolīgto kredītlīguma izbeigšanas dienu nepārsniedz gadu. Ne 2014. gada ziņojumā par direktīvu[51], ne nesenajā pētījumā nav identificētas nekādas problēmas, kas būtu saistītas ar šo robežvērtību, tādēļ tā joprojām tiek uzskatīta par patēriņa kredītu tirgus vajadzībām piemērotu.

5. Secinājumi un turpmākā virzība

Galvenie direktīvas izvērtējuma konstatējumi ir tādi, ka abi tās mērķi, proti, augsta patērētāju tiesību aizsardzības standarta nodrošināšana un kredītu vienotā tirgus attīstības sekmēšana, ir sasniegti daļēji un joprojām ir nozīmīgi. Atteikuma tiesības un pirmstermiņa atmaksa, kā arī standartizētu informācijas formātu ieviešana ir sekmējusi standartizēta patērētāju tiesību aizsardzības līmeņa nodrošināšanu ES mērogā, tādējādi mazinot kaitējumu patērētājiem, uzlabojot patērētāju aizsardzību un nodrošinot vienlīdzīgus konkurences apstākļus pakalpojumu sniedzējiem visā ES.

Taču pēdējās desmitgades straujā digitalizācija un inovācija produktu jomā, kā arī patērētāju paradumu maiņa rada problēmas saistībā ar patēriņa kredītu tiesisko regulējumu, kas balstīts uz direktīvu. Lai gan pirms desmit gadiem panāktie stingrie noteikumi par informācijas atklāšanas formātu uzlaboja pārredzamību pirmslīguma stadijā, kam tolaik izmantoja papīra formātu, tie mūsdienās, iespējams, vairs nenodrošina maksimālu ieguvumu patērētājiem arvien digitalizētākajā vidē, kā arī situācijās, kad patērētāji dod priekšroku ātram un vieglam kredīta piešķiršanas procesam. Arvien digitalizētākā vide savukārt ir motivējusi jaunu produktu izstrādi, un daži no tiem varētu radīt jaunus riskus, pret kuriem direktīva efektīvi neaizsargā.

Šie fakti liecina, ka varētu būt nepieciešams pārskatīt atsevišķus direktīvas noteikumus, jo īpaši par tās darbības jomu un kredīta piešķiršanas procesu (ieskaitot informāciju, kas sniedzama pirms līguma noslēgšanas, un kredītspējas novērtēšanu). Šāda pārskatīšana varētu būt arī piemērota iespēja apsvērt veidus, kā novērst citas nepilnības, piemēram, uzlabot definīcijas.

Visbeidzot, lai arī lielāko daļu direktīvā noteikto robežvērtību un procentuālo daļu, šķiet, nebūtu nepieciešams grozīt, ieinteresēto personu vidū pastāv plaša vienprātība, ka varētu pārskatīt direktīvas piemērošanas darbības jomas 200 EUR līdz 75 000 EUR robežvērtību.

Komisija šos apsvērumus ņems vērā direktīvas pārskatīšanā, ko 2020. gada 28. maijā pieņemtajā Komisijas 2020. gada darba programmā[52] jau ir ieplānots veikt 2021. gada otrajā ceturksnī.

[51] Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei par Direktīvas 2008/48/EK par patēriņa kredītlīgumiem īstenošanu, Brisele, 14.5.2014., COM(2014) 259 final.
[52] Pieejama šeit: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-adjusted-annexes_en.pdf.