EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 5.11.2020
COM(2020) 963 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

tarbijakrediidilepinguid käsitleva direktiivi 2008/48/EÜ rakendamise kohta

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

Direktiiv 2008/48/EÜ – aruanne kaasseadusandjatele (vastavalt tarbijakrediidi direktiivi artikli 27 lõikele 2)

1. Sissejuhatus

Tarbijakrediidilepinguid käsitleva direktiiviga 2008/48/EÜ (tarbijakrediidi direktiiv, edaspidi „direktiiv“)[1] ühtlustatakse liikmesriikide tarbijakrediidialaste õigus- ja haldusnormide teatavaid aspekte. Direktiivil on kaks peamist eesmärki:

(i) parandada tarbijakaitset, suurendades sellega tarbijate kindlustunnet, ja

(ii) soodustada piiriülese tarbijakrediidi hästitoimiva siseturu väljakujunemist, tagades võrdsed tingimused tarbijakrediidi andjatele kõikides liikmesriikides.

Direktiivi eesmärk ei ole ergutada tarbijaid rohkem laenama, vaid tagada neile kogu vajalik teave pakkumiste kaalumiseks ja võrdlemiseks enne laenu võtmist ning õigused juhuks, kui nad ümber otsustavad. Direktiivi kohaldatakse tarbijakrediidi suhtes, mille kogusumma on 200–75 000 eurot, näiteks isikliku tarbimise otstarbel antavad laenud, arvelduskrediit ja krediitkaardid, samuti tagamata krediidi suhtes, mille kogusumma on suurem kui 75 000 eurot ja mille eesmärk on elamukinnisvara renoveerimine. Direktiivi ei kohaldata teatavate konkreetsete tarbijakrediidi liikide suhtes (nt teatavad intressivaba krediidi lepingud, teatavad liisingulepingud).

Direktiiv jõustus 2008. aasta juunis ja liikmesriikidel oli selle ülevõtmiseks aega kuni 11. juunini 2010. Praegu ei ole ühegi liikmesriigi suhtes pooleli rikkumismenetlust seoses direktiivi ülevõtmata jätmisega[2].

Direktiiv tõi enamikus liikmesriikides kaasa tarbijakrediidi valdkonna olulised reformid. Liikmesriikidel tuli kas välja töötada ja kehtestada täiesti uus krediidituru suhtes kohaldatav õigusraamistik või kehtivaid õigusakte muuta. Kuna direktiiviga kehtestati ühtlustatud sätted, ei võinud liikmesriigid oma siseriiklikus õiguses säilitada või vastu võtta direktiivis sätestatust erinevaid sätteid. Liikmesriikidele anti aga kaalutlusõigus kasutada teatavaid õiguslikke võimalusi üheksa vabatahtliku sätte kujul[3]. Lisaks sätestati direktiivi mõnes sättes selged eesmärgid, ent jäeti täpsustamata saavutatav tulemus. Sellega anti liikmesriikidele direktiivi rakendamisel täiendav kaalutluslõigus.

Direktiivi artikli 27 lõike 2 kohaselt peab komisjon kontrollima liikmesriikide valitud õiguslike võimaluste mõju siseturule ja tarbijatele[4]. Lisaks rõhutas komisjon tarbijatele suunatud finantsteenuste tegevuskava käsitlevas 2017. aasta teatises[5] i) integreerituma ja

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta direktiiv 2008/48/EÜ, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ (ELT L 133, 22.5.2008, lk 66–92).

[2] Pärast ülevõtmistähtaja lõppu algatas komisjon rikkumismenetluse 20 liikmesriigi vastu. Liikmesriigid võtsid aga oma ülevõtmismeetmed viimaks vastu ja teatasid neist ning seega lõpetati peagi kõik menetlused.

[3] Loetletud direktiivi artikli 27 lõikes 2 ja käsitletud allpool punktis 3.

[4] Lisaks peab komisjon direktiivi artikli 27 lõike 2 kohaselt korrapäraselt läbi vaatama õigusaktis ja selle lisades kehtestatud künnised ja protsendimäärad. Vt lisateave allpool punktis 4.

[5] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Keskpangale, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Tarbijatele suunatud finantsteenuste tegevuskava: paremad tooted ja laiem valik“, COM(2017) 139 final.

turvalisema ühtse tarbijakrediidituru[6] ning samuti ii) krediidivõimelisuse parema hindamise[7] tähtsust. Komisjoni hallatava REFITi platvormi arvamuses esitati soovitus, et 2019. aastal hinnataks reklaamis sisalduvat standardteavet käsitlevate nõuete asjakohasust, tulemuslikkust ja tõhusust.

Seda arvestades otsustas komisjon korraldada direktiivi täiemahulise hindamise, et hinnata selle tulemuslikkust, tõhusust, sidusust, asjakohasust ja ELi lisaväärtust[8]. Hindamine toimus kooskõlas parema õigusloome põhimõtetega ning hõlmas avalikku konsultatsiooni 2019. aasta jaanuarist kuni aprillini ja muus vormis konsulteerimist sidusrühmadega.

Käesolevas aruandes kirjeldatakse hindamise peamisi tulemusi ja viimase kümne aasta jooksul direktiivi kohaldamisel saadud kogemusi, sealhulgas direktiivi artikli 27 lõike 2 kohaselt nõutavaid kaalutlusi[9]. See põhineb komisjoni talituste koostatud ja käesoleva aruandega samal ajal avaldatava põhjaliku hindamisdokumendi[10] tulemustel.

2. Hindamise peamised tulemused

2.1 Üldtulemused

Hindamise üldine järeldus on see, et direktiiv on olnud kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamisel ja ühtse krediidituru arengu toetamisel **osaliselt tulemuslik** ning et selle **eesmärgid on endiselt asjakohased**, arvestades ELi õigusmaastiku märkimisväärset killustatust.

Tulemuslikkus

Nii kõrgetasemelise tarbijakaitse kui ka hästitoimiva siseturu eesmärk on saavutatud osaliselt. Kõige tulemuslikumad on direktiivi need sätted, mis käsitlevad taganemisõigust ja krediidi ennetähtaegse tagastamise õigust, ning säte, millega reguleeritakse krediidikulukuse määra. Teisest küljest ei ole täielikult tulemuslikuks osutunud krediidivõimelisuse hindamist ja krediidiandmebaase käsitlevad sätted. Põhjused, miks direktiiv on olnud kõigest osaliselt tulemuslik, on seotud nii otseselt direktiiviga (näiteks teatavate artiklite ebatäpne sõnastus) kui ka väliste teguritega, nagu praktiline kohaldamine ja täitmise tagamine liikmesriikides,[11] samuti tarbijakrediidituru selliste aspektidega, mis ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse.

Tõhusus

---

[6] Meede 7. Integreeritum tarbijakrediidi ühtne turg. Komisjon uurib võimalusi, kuidas muuta piiriülene laenamine kättesaadavamaks, tagades samas kõrgetasemelise tarbijakaitse. Sellega seoses kaalub komisjon ka võimalusi, kuidas lahendada tõhusamalt laenamisest tulenevat tarbijate ülemäärase võlgnevuse probleemi.

[7] Meede 9. Parem krediidivõimelisuse hindamine. Komisjon püüab kehtestada ühtsed tarbijate krediidivõimelisuse hindamise standardid ja tarbijatele laenu andmise põhimõtted ning töötada välja miinimumteabe, mida krediidiregistrid peavad piiriüleselt krediidivõimelisust hinnates vahetama.

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

[9] Direktiivi artikli 27 lõikes 2 on sätestatud, et komisjon kontrollib artikli 2 lõigetes 5 ja 6, artikli 4 lõikes 1, artikli 4 lõike 2 punktis c, artikli 6 lõikes 2, artikli 10 lõikes 1, artikli 10 lõike 5 punktis f, artikli 14 lõikes 2 ja artikli 16 lõikes 4 sätestatud õiguslike võimaluste mõju.

[10] SWD(2020) 254.

[11] Käsitletud allpool punktis 2.4.

Direktiivi jõustumisega on kaasnenud hulk esmaseid ja püsikulusid (näiteks eraettevõtjatel töötajate koolitamise kulud ja esmased käivitamiskulud; avaliku sektori asutustel järelevalve, vastavus- ja täitmise tagamise kulud). Peamine järeldus on siiski see, et põhiline direktiivist saadav kasu – st tarbijakahju vähenemine – kaalub üles kulud.

Sidusus

Direktiiv on üldiselt kooskõlas ELi tasandi muu tarbijapoliitika ja tarbijakaitsealaste õigusaktidega ning täiendab neid. Kuigi suuremad vasturääkivused muude asjaomaste ELi tasandi õigusaktidega puuduvad, võib edasine vastavusse viimine või sünergia selliste õigusaktidega aidata suurendada õigusselgust tarbijate ja krediidiandjate jaoks. Üks selline näide on seotud krediidivõimelisuse hindamisega ja võimaliku vajadusega viia direktiiv paremini vastavusse ühelt poolt elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute direktiiviga ja teisalt isikuandmete kaitse üldmäärusega.

Asjakohasus

Direktiivi kaks peamist eesmärki, nimelt kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamine ja piiriülese turu väljakujunemine, on jätkuvalt asjakohased. Direktiivi asjakohasuse säilitamiseks lühikeses ja keskpikas perspektiivis võib aga olla vaja võtta direktiivis arvesse uusi, kujunemisjärgus tarbimisharjumusi ja digiüleminekust tulenevaid esilekerkivaid turusuundumusi. Selleks ei ole vaja muuta direktiivi eesmärke, kuid direktiivi mõni säte võib vajada kohandamist.

ELi lisaväärtus

Direktiiv annab lisaväärtust kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamisega kogu ELis ja ELi õigusraamistiku killustatuse vähendamisega teatavate ühtlustavate artiklite lisamise teel (näiteks teabe esitamise standardvormid); sellega omakorda parandatakse tarbijakaitset ja vähendatakse piiriülese laenuandmise takistusi.

2.2 Peamised direktiivi mõjutavad suundumused krediiditurul

Direktiivi tulemuslikkust, tõhusust, sidusust, asjakohasust ja lisaväärtust on mõjutanud mitu krediiditurul viimase kümne aasta jooksul täheldatud suundumust.

Digiüleminek

Digiüleminek on põhjalikult muutnud otsustamisprotsessi ja üldisi tarbimisharjumusi. See on mõjutanud ka laenusektorit, kus minnakse järjest enam üle digitehnoloogiale, pidades silmas, et üha suurem arv tarbijakrediidilepinguid räägitakse läbi ja/või sõlmitakse veebis. Digiülemineku suundumus eelduste kohaselt jätkub[12].

Digiüleminek on turule toonud ka selliseid uusi turuosalisi, kes pakuvad krediidilepinguid teistsugustes vormides, nagu laenuplatvormid või vastastikune laenuandmine. See on

[12] Ühe uuringu kohaselt suurenes finantstehnoloogia abil antud laenude osakaal ajavahemikul 2016. aasta 2. kvartalist kuni 2018. aasta 2. kvartalini ligi kolm korda, teises uuringus aga leiti, et finantstehnoloogia abil antud laenude osakaal kasvab 2022. aastaks eeldatavalt 13,3 %, võrreldes 2018. aasta 682 miljardi euro suuruse tehingumahuga.

käivitanud arutelu selle üle, kas uued turuosalised kuuluvad või peaksid kuuluma direktiivi kohaldamisalasse ja kas direktiivis sätestatud kehtiv krediidiandja mõiste määratlus on piisav. Digiüleminek on tõstatanud küsimuse ka selle kohta, kas kehtivad lepingueelset teavet käsitlevad artiklid sobivad paberivaba keskkonna puhul, mida kasutatakse digivahenditega, nagu mobiiltelefonid ja tahvelarvutid.

Uued tooted

Tarbijakrediidi turule on innovatsiooni tulemusena või ettevõtterahanduse sektorist kohandatuna ilmunud uued tooted, näiteks lühiajalised kõrge intressimääraga laenud (kiirlaenud), vaba tagasimaksega krediit või vastastikune laenuandmine.

Osa neist uutest toodetest ei kuulu praegu direktiivi kohaldamisalasse. Samal ajal on mõned neist tarbijate jaoks erilise riskiga, sest nendega seotud tasud on kas kohe alguses väga suured või kasvavad aja möödudes kiiresti, mistõttu võib tarbija sattuda võlakeerisesse.

Tarbijate eelistused

Viimase kümne aastaga on tarbijate laenuvõtmise üle otsustamise protsessid muutunud mitte ainult digiülemineku, vaid ka tarbimisharjumuste muutumise mõjul. 2019. aasta avaliku konsultatsiooni[13] tulemusena selgus, et tarbijad panevad krediidiandja asukoha või nime asemel suuremat rõhku sujuvamale ja kiiremale laenusaamisprotsessile.

2.3 Valdkonnad, kus direktiivil on olnud eriti soodne mõju

Hindamine on näidanud, et eespool kirjeldatud probleemidele vaatamata on direktiiv parandanud mitmes valdkonnas tarbijakaitset ja siseturu integratsiooni.

Taganemisõigus ja krediidi ennetähtaegse tagastamise õigus

Tarbijal on õigus krediidilepingust taganeda neljateistkümne kalendripäeva jooksul põhjust esitamata. Lisaks annab ennetähtaegse tagastamise klausel tarbijale õiguse igal ajal oma krediidilepingust tulenev laenujääk osaliselt või täielikult tagasi maksta.

Tarbijad, tarbijaorganisatsioonid, liikmesriikide ametnikud ja krediidiandjad on ühel nõul, et taganemisõigus ja ennetähtaegse tagastamise õigus on tulemuslikud ja toimivad üldjuhul hästi[14]. Leitakse, et need pakuvad tarbijale kõrgel tasemel kaitset ja et krediidiandjad järgivad neid suurel määral[15].

Krediidikulukuse määr

Krediidikulukuse määr näitab kogukulu tarbijale, mis on väljendatud aastase protsendimäärana krediidi kogusummast. Kuigi krediidikulukuse määra sätteid sisaldas juba eelmine tarbijakrediidialane õigusakt, ühtlustas direktiiv krediidikulukuse määra arvutamise

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

[14] Kokkuvõttes on tarbijad hästi informeeritud mõlemast õigusest: 72 % tarbijatest teab, et neil on taganemisõigus, ja 82 % teab, et neil on õigus laen enne tähtaega tagasi maksta.

[15] Suhteliselt vähesed tarbijad olid kogenud probleeme taganemisõiguse kasutamisel; ennetähtaegse tagastamisega oli probleeme olnud rohkematel tarbijatel.

täielikult, sätestades kõikide liikmesriikide jaoks ühtse arvutusvalemi. Seega on direktiiviga ette nähtud ühine võrreldav vahend, mis tagab tarbijatele suure tulemuslikkuse ja lisaväärtuse[16].

Lepingueelne teave: Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabeleht

Direktiivi kohaselt peab krediidiandja mõistliku aja jooksul enne tarbija sidumist krediidilepingu või mis tahes muu krediidilepingut puudutava pakkumisega esitama tarbijale vajaliku teabe, et tarbija saaks erinevaid pakkumisi võrrelda ning teha krediidilepingu sõlmimise otsuse kõiki asjaolusid arvesse võttes. Kõnealune teave edastatakse Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehel, mis sisaldab selliseid põhiandmeid nagu krediidi liik, krediidikulukuse määr, maksete arv ja sagedus ning krediidi kogusumma.

Üldiselt leiavad sidusrühmad, et tarbijakrediidi standardinfo teabelehel on olnud positiivne mõju tarbijakaitsele, sest sellega antakse tarbijatele hõlpsasti mõistetavat ja hästi liigendatud teavet[17]. Lisaks võib täheldada, et krediidiandjad järgivad lepingueelse teabe sätet üldiselt hästi.

2.4 Direktiivi peamised puudused

Hindamisel on välja selgitatud mitu direktiivi kohaldamisel ilmnenud probleemi. Need tulenevad nii puudustest direktiivis kui ka krediidivaldkonna suundumustest ning on osaliselt takistanud direktiivi eesmärkide saavutamist.

Kohaldamisala

Direktiivi artiklis 2 on selle kohaldamisalast välja jäetud arvukalt krediidilepinguid, sealhulgas teatavad laialdaselt kasutatavad laenud ja ka laenud, mis teadaolevalt tekitavad teatavatel tingimustel hõlpsamini tarbijakahju, nagu nullintressimääraga laenud, kiirlaenud, liisingulepingud, millega ei kaasne väljaostukohustust, või lepingud pandimajadega.

Lisaks ei hõlma direktiiv kogu krediidiandmise protsessi, mille paljud aspektid ei ole ELis ühtlustatud või on ühtlustatud vaid osaliselt (nt krediidiandmebaaside sisu). See kujutab endast olulist takistust tõelise siseturu loomisele tarbijakrediidi valdkonnas.

Mõisted ja ebaselged terminid

Enamik direktiivi mõistete määratlusi on asjakohased ka praeguses turuolukorras. Üha rohkem ebakindlust tekitavad aga uued veebipõhised laenuandmisvormid. Direktiivi artikli 2 lõikes 2 ei ole selliseid uusi laenuandmisvorme sõnaselgelt nimetatud – näiteks ei sisalda kohaldamisalast välja jäetud krediidilepingute loetelu (artikli 2 lõige 2) vastastikust laenuandmist,[18] mis tähendab, et vastastikune laenuandmine kuulub põhimõtteliselt direktiivi

[16] 90 % avaliku konsultatsiooni raames vastanud üksikisikutest pidas krediidikulukuse määra oma otsuse tegemisel küllalt või väga oluliseks.

[17] Peaaegu kaks kolmandikku avaliku konsultatsiooni raames vastanud organisatsioonidest pidas tarbijakrediidi standardinfo teabelehte tulemuslikuks. Enamik vastanud avaliku sektori asutustest (74 %) ja tarbijaühendustest (65 %) märkis selgelt, et tarbijakrediidi standardinfo teabeleht on tarbijate kaitsmisel tulemuslik, kuid valdkonna ettevõtjatest oli samal meelel vaid veidi üle poole (56 %).

[18] Vastastikune laenuandmine seisneb elektroonilise platvormi abil laenuandjate/investorite ning laenuvõtjate/emitentide kokkuviimises selleks, et anda tagatiseta laenu, sealhulgas tarbijakrediiti.

kohaldamisalasse. Krediidiandja mõiste määratluses on aga kasutatud sõnu „oma kaubandus-, äri- või kutsetegevuse raames“, mis ei pruugi vastastikuse laenuandmise mõistega sobida.

Õiguskindlusetust põhjustab ka ebatäpne sõnastus teatavates direktiivi sätetes, näiteks reklaamis sisalduvat standardteavet, lepingueelset teavet ja krediidivõimelisuse hindamist käsitlevates sätetes, mis sisaldavad selliseid täpsemalt määratlemata fraase nagu „piisav teave“ ja „mõistliku aja jooksul“.

Teabe andmise kohustus ja teabekanalid

Kuigi ei ole kahtlust, et direktiivi II lisas üksikasjaliku tabeli kujul esitatud Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabeleht tundub hästi toimivat paberkandjal, ei sobi selle vorm ja pikkus tänapäevase digitaalse tehnoloogiaga, mida kasutavad paljud tarbijad. Seega toob Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehe eesmärk pakkuda kasulikku lepingueelset teavet hoopis kaasa teabe kohustusliku avaldamise kujul, mis on tarbijale veebikeskkonnas raskesti kättesaadav ja mõistetav, kahjustades seega selle algset eesmärki.

Teine läbipaistvusega seotud probleem, mis on viimase kümnendiga esile kerkinud, puudutab tarbijakrediidi reklaami televisioonis ja raadios. Direktiivi artikli 4[19] sätete kohaldamise mõjul on tekkinud olukord, kus olulist teavet näidatakse väga lühikest aega või loetakse ette väga kiiresti, mistõttu ei jää tarbijatele piisavalt aega teabega tutvuda ja see meelde jätta. See osutab asjaolule, et direktiivi praegu kehtivat artiklit 4 on keeruline muuta kõigi meedialiikide jaoks ühtviisi tulemuslikuks.

Krediidivõimelisuse hindamine ja krediidiandmebaasid

Direktiivi artiklis 8 on sätestatud kohustus hinnata enne krediidilepingu sõlmimist tarbija krediidivõimelisust. Artikli kohaselt peab krediidiandja hindama „tarbija krediidivõimelisust vajaduse korral tarbijalt saadud piisava teabe alusel ja kasutades vajadusel asjakohaseid andmebaase“, kuid seejuures ei ole artiklis konkreetselt kindlaks määratud, mis teavet tuleb kontrollida või mis asjaoludel võib krediidiandja otsustada, et tarbija on krediidivõimeline. Kontrollitav teave ja otsustusprotsess määratakse kindlaks liikmesriigi tasandil, mistõttu on liikmesriikidel krediidivõimelisuse hindamise täpsemal reguleerimisel märkimisväärne kaalutlusõigus.

Enamik liikmesriike[20] on kehtestanud täpsemad krediidivõimelisuse hindamist ja andmebaasidele juurdepääsu käsitlevad sätted, millega määratakse täiendavalt kindlaks, kuidas tuleb krediidivõimelisust hinnata, ja kehtestatakse krediidiandjatele muid kohustusi. Enamik liikmesriike, kes ei ole piirdunud ainuüksi laenuvõtja maksevõime kontrolli kohustusega, on sätestanud dokumendid, mille tarbijad peavad krediidivõimelisuse hindamiseks esitama[21].

[19] Artiklis 4 nõutakse standardteabe esitamist selgel, kokkuvõtlikul ja selgelt eristuval viisil ja loetletakse hulk kohustuslikke teabeelemente, sealhulgas laenuintress, krediidi kogusumma ja krediidikulukuse määr.

[20] Belgia, Tšehhi Vabariik, Taani, Hispaania, Soome, Ungari, Itaalia, Läti, Leedu, Madalmaad, Poola, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia, Rootsi, Ühendkuningriik.

[21] Belgia, Taani, Hispaania, Soome, Läti, Poola, Slovakkia, Ühendkuningriik.

Krediidivõimelisuse hindamisel kasutatava andmeallikana on direktiivis nimetatud üksnes liikmesriikides loodud krediidiandmebaase, milles talletatakse teavet tarbijate olemasolevate laenukohustuste ja võimalike makseviivituste kohta. Direktiivi artiklis 9, milles käsitletakse juurdepääsu andmebaasidele, on igale liikmesriigile kehtestatud kohustus tagada teiste liikmesriikide krediidiandjatele juurdepääs selles liikmesriigis kasutatavatele andmebaasidele. Seejuures ei ole direktiivis sätestatud juurdepääsu andmise tingimusi ning seetõttu on eri liikmesriigid kehtestanud erinevaid juurdepääsunõudeid. Lisaks on krediidiandmebaasid ise ja nendes sisalduv teave liikmesriigiti erinevad: need võivad olla kas avalikud või eraandmebaasid ja sisaldada positiivseid andmeid (st andmed kõigi isiku võetud laenude kohta) või negatiivseid andmeid (st üksnes makseviivituste andmed) või mõlemaid.

Erinevused liikmesriikide andmebaaside sisus raskendavad piiriüleste tehingute puhul krediidiandjate tööd.

Lisaks erinevustele selles, kuidas liikmesriigid on rakendanud artiklite 8 ja 9 kohaseid üldnõudeid, on teatavad liikmesriigid[22] kehtestanud krediidiandjatele krediidivõimelisuse hindamisel mitmesuguseid muid kohustusi, nagu eeskirjad, millega keelatakse krediidiandjatel krediidilepingut lõpetada või määrata trahve ja viiviseid juhul, kui krediidivõimelisust ei ole hinnatud nõuetekohaselt.

Seetõttu on direktiivi kehtivad sätted toonud kaasa krediidivõimelisuse hindamise eeskirjade ebaühtluse ja andmebaaside koostalitlusvõime puudumise, mis takistab tarbijakrediidi siseturu paremat toimimist.

Direktiivi täitmise tagamine

Direktiivi artiklis 23 on sätestatud, et liikmesriigid kehtestavad eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse direktiivi alusel vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, ning et kehtestatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Nende nõuete täitmisel on liikmesriigid direktiivi ülevõtmiseks vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise eest üldiselt ette näinud tsiviil- ja halduskaristused; mõnes liikmesriigis on tsiviil- ja halduskaristuste kõrval siiski sätestatud kriminaalkaristuse määramise võimalus. Selle tagajärjel on liikmesriikide ametiasutuste tasandil direktiivi täitmise tagamiseks kasutatavate karistuste liigid ja tase väga erinevad. Lisaks on pisut üle poole liikmesriikidest direktiivi täitmise tagamiseks määranud ainult ühe asutuse, kuid samas on suur hulk liikmesriike määranud mitu asutust, et tagada direktiivi eri aspektide nõuetekohane rakendamine; mõnes liikmesriigis oleneb pädev asutus krediidiandja liigist ehk sellest, kas tegemist on panga või pangandusvälise laenuandjaga[23]. Asjaolu, et riigis on mitu pädevat asutust, kellel on erinevad karistuste määramise volitused, ning et pädev asutus

[22] Ungari, Itaalia, Leedu, Madalmaad, Sloveenia.

[23] Näiteks vastutab direktiivist tulenevate krediidivõimelisuse hindamise nõuete täitmise tagamise eest üldjuhul tarbijakaitseamet (kõikide krediidiandjate puhul Belgias, Eestis, Kreekas, Prantsusmaal, Islandil, Lätis, Poolas; pangandusväliste laenuandjate puhul Taanis, Rootsis ja Sloveenias; Hispaanias piirkondlikud asutused), finantsjärelevalveasutus (kõikide krediidiandjate puhul Eestis, Prantsusmaal, Madalmaades, Poolas, Ühendkuningriigis ning pankade puhul Taanis ja Rootsis) või riigi keskpank (kõikide laenuandjate puhul Küprosel, Tšehhi Vabariigis, Hispaanias, Ungaris, Iirimaal, Itaalias, Leedus, Portugalis, Rumeenias, Slovakkias ning pankade puhul Hispaanias ja Sloveenias).

sõltub ettevõtja liigist, on kahjustanud eri liiki krediidiandjatele võrdse konkurentsipositsiooni tagamist ning nõuete täitmise tagamise järjekindlust.

3. Direktiivis sätestatud õiguslike võimaluste kasutamine liikmesriikides

Eespool kirjeldatud puudusi direktiivis on veelgi süvendanud liikmesriikide valitud õiguslikud võimalused seoses direktiivi teatavate elementidega. Direktiiviga on kehtestatud kohustus töötada tarbijate kaitseks välja spetsiaalne ühtne õigusraamistik, mis direktiivi kehtestamise ajal mitmes liikmesriigis puudus, kuid seejuures on riikide seadusandjatele võimaldatud paindlikkust üheksa vabatahtliku sättega, mis annavad liikmesriikidele võimaluse kasutada teatavaid õiguslikke valikuvõimalusi.

Direktiivi artikli 27 lõikes 2 nimetatud õiguslikud võimalused

Direktiivi artikli 2 lõike 5 kohaselt võivad liikmesriigid otsustada direktiivi osaliselt kohaldada krediidilepingute suhtes, mille sõlmivad liikmete vastastikuse kasu eesmärgil loodud organisatsioonid[24]. Osa liikmesriike on seda võimalust kasutanud[25].

Direktiivi artikli 2 lõike 6 kohaselt võivad liikmesriigid otsustada kohaldada üksnes teatavaid direktiivi artikleid olukorras, kus krediidiandja ja tarbija lepivad kokku tarbija poolt esialgse krediidilepingu rikkumisel tekkinud võlgade ajatamise või tagamismaksmise meetodid. Seda võimalust on kasutanud enamik[26] liikmesriike.

Vastavalt direktiivi artikli 4 lõike 1 teisele lõigule võib siseriiklikes õigusaktides olla sätestatud, et krediidilepingutega seotud reklaamides tuleb välja tuua krediidikulukuse määr, kui reklaam ei sisalda intressimäära või mis tahes muid arve, mis on seotud tarbija krediidikuludega. Direktiivi artikli 4 lõikes 1 sätestatud võimalust on kasutanud ainult mõni liikmesriik[27].

Direktiivi artikli 4 lõike 2 punkti c ja artikli 10 lõike 5 punkti f kohaselt võivad liikmesriigid otsustada, et tarbijale vastavalt *reklaamietapis* ja *lepingu sõlmimise etapis* esitatavas teabes ei ole vaja välja tuua krediidikulukuse määra arvelduskrediidi vormis krediidilepingute korral, mille puhul tuleb krediit nõudmisel või kolme kuu jooksul tagasi maksta. Artikli 10 lõike 5 punktis f sätestatud võimalust on kasutanud üsna palju liikmesriike,[28] artikli 4 lõike 2 punktis c sätestatud võimalust on kasutatud pisut vähem[29].

Direktiivi artikli 6 lõikega 2 ette nähtud võimalust, mille kohaselt liikmesriikidel on lubatud otsustada, et krediidikulukuse määra ei ole konkreetsete artikli 2 lõikes 3 osutatud krediidilepingute puhul (arvelduskrediidi lepingud, mille puhul tuleb krediit nõudmisel või

[24] Sobivuskriteeriumide täielik loetelu on esitatud direktiivi artikli 2 lõikes 5.

[25] Küpros, Iirimaa, Leedu, Läti, Rumeenia, Ühendkuningriik.

[26] Belgia, Küpros, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Taani, Kreeka, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Läti, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia.

[27] Küpros, Ungari, Rootsi, Ühendkuningriik.

[28] Liikmesriigid, kes on otsustanud, et krediidikulukuse määra ei ole vaja lepingu sõlmimise etapis välja tuua: Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Taani, Hispaania, Iirimaa, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Poola, Slovakkia, Ühendkuningriik.

[29] Liikmesriigid, kes on otsustanud, et krediidikulukuse määra ei ole vaja reklaamietapis välja tuua: Bulgaaria, Taani, Hispaania, Iirimaa, Luksemburg, Malta, Poola, Ühendkuningriik.

kolme kuu jooksul tagasi maksta) *lepingueelses teabes* vaja välja tuua, on kasutanud hulk[30] liikmesriike.

Vastavalt direktiivi artikli 10 lõike 1 teisele lõigule võivad liikmesriigid kehtestada krediidilepingu sõlmimise õiguspärasust käsitlevad õigusnormid, kui need on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Kõik liikmesriigid on otsustanud kehtestada krediidilepingu sõlmimise õiguspärasust käsitlevad täiendavad õigusnormid.

Direktiivi artikli 14 lõikes 2 käsitletakse seotud krediidilepingutest taganemise õigust. Sellega on ette nähtud, et kui siseriiklikes õigusaktides on juba direktiivi jõustumise ajal sätestatud, et vahendeid ei tohi tarbijale kättesaadavaks teha enne teatud tähtpäeva möödumist, võivad liikmesriigid erandlikult sätestada, et direktiivi artikli 14 lõikes 1 osutatud 14 kalendripäeva pikkust taganemisõiguse kasutamise tähtaega võib tarbija selgesõnalisel taotlusel lühendada selle konkreetse tähtpäevani. Liikmesriigid on direktiivi artikli 14 lõikele 2 tuginenud vähe,[31] sest selle kohaldamisala on küllaltki spetsiifiline.

Direktiivi artiklis 16 käsitletakse tarbija õigust täita oma krediidilepingust tulenevad kohustused enne tähtaega ja krediidiandja võimalust saada hüvitist. Direktiivi artikli 16 lõike 4 kohaselt võivad liikmesriigid sätestada, et krediidiandja võib ennetähtaegse tagastamise eest hüvitist nõuda ainult tingimusel, et ennetähtaegselt tagastatud krediidi kogusumma ületab siseriikliku õigusega kehtestatud künnise (mis ei tohi ületada kaheteistkümne kuu jooksul 10 000 eurot (artikli 16 lõike 4 punkt a)), ning et krediidiandja võib erandkorras nõuda suuremat hüvitist, kui ta suudab tõendada, et tema poolt kantud kahju ületab tavapärase hüvitise summat (artikli 16 lõike 4 punkt b). Künnise, mille ületamisel võib krediidiandja hüvitist nõuda (artikli 16 lõike 4 punkt a), on õigupoolest kehtestanud paljud liikmesriigid[32]. Seoses direktiivi artikli 16 lõike 4 punktiga b on hulk liikmesriike[33] otsustanud kehtestada õigusnormi ka sellise olukorra puhuks, kui krediidiandja suudab tõendada, et ta on ennetähtaegse tagastamise tõttu kandnud kahju, mis ületab direktiivi artikli 16 lõikes 2 määratud künnise[34].

Liikmesriikide muud õiguslikud võimalused, eelkõige seoses kohaldamisalaga

Valdkondades, mis ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse ja mille puhul direktiivist tulenev täieliku ühtlustamise nõue ei kehti, on teatavad liikmesriigid läinud direktiiviga ettenähtust kaugemale. Direktiivi kohaldamisala piiratus on ajendanud liikmesriike laiendama oma asjakohaste õigusaktide kohaldamisala, et hõlmata rohkem krediidilepingute liike. Kõik liikmesriigid peale kahe[35] on vastu võtnud direktiivi nõuetest põhjalikumad meetmed. Osa

---

30 Saksamaa, Taani, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Luksemburg, Malta, Poola, Slovakkia, Ühendkuningriik.

31 Prantsusmaa, Rumeenia, Sloveenia.

32 Austria, Küpros, Kreeka, Soome, Prantsusmaa, Horvaatia, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Sloveenia, Slovakkia, Ühendkuningriik.

33 Bulgaaria, Küpros, Taani, Hispaania, Leedu, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Ühendkuningriik.

34 Vt direktiivi rakendamist käsitleva hindamisuuringu tabel 3 (lk 38):https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en

35 Küpros, Kreeka.

liikmesriike on laiendanud direktiivi (või selle teatavate sätete) kohaldamisala tarbijakrediidile, mida direktiiviga ei reguleerita või reguleeritakse vaid osaliselt ning mille summa on väiksem kui 200 eurot[36] või suurem kui 75 000 eurot,[37] või liisingulepingutele,[38] arvelduskrediidi lepingutele,[39] vaba tagasimaksega krediidile,[40] hüpoteeklaenudele,[41] nullintressimääraga krediidile[42] ja lepingutele pandimajadega[43].

Lisaks ei ole direktiivi teatavates sätetes täpselt kindlaks määratud saavutatavat tulemust, ehkki neis on seatud selged eesmärgid (näiteks eespool käsitletud krediidivõimelisuse hindamist käsitlev artikkel).

Õiguslike võimaluste mõju

Õiguslikud võimalused direktiivis kindlaks määratud valdkondades ja valdkondades, kus nende järele on tekkinud vajadus seetõttu, et direktiivis puuduvad konkreetsed sätted, on koosmõjus põhjustanud mitmes tarbijakrediidiga seotud aspektis õigusraamistiku killustatuse. Selle tagajärg on tarbijakaitse erinev ulatus ja see kahjustab ka tarbijakrediidi siseturu terviklikkust, arvestades, et erinevused takistavad krediidiandjate piiriülest tegevust.

4. Künnised ja protsendimäärad

Direktiivi artikli 27 lõikega 2 kohustatakse komisjoni vaatama iga viie aasta tagant läbi õigusaktiga kehtestatud künnised ning krediidi ennetähtaegse tagastamisega seotud hüvitise määra arvutamiseks kasutatavad protsendimäärad.

Direktiivis ja selle lisades sätestatud künnised

Nagu eespool märgitud, on direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis c sätestatud, et direktiivi ei kohaldata krediidilepingute suhtes, mille krediidi kogusumma on väiksem kui 200 eurot või suurem kui 75 000 eurot[44]. Üldiselt leitakse,[45] et need künnised kahjustavad direktiivi tulemuslikkust ja asjakohasust. Suure riskiga krediidilepingute puhul, mis sageli tekitavad tarbijatele kahju, on krediidisumma sageli alla 200 euro ja seega direktiivi nende suhtes ei kohaldata. Selle puuduse kõrvaldamiseks on paljud liikmesriigid[46] direktiivi ülevõtmisel otsustanud laiendada kohaldamisala krediidilepingutele krediidisummaga alla 200 euro.

---

36 Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Taani, Eesti, Soome, Ungari, Itaalia, Läti, Portugal, Slovakkia.

37 Saksamaa, Taani, Tšehhi Vabariik, Eesti, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Portugal, Rumeenia.

38 Austria, Eesti, Ungari, Itaalia, Soome, Prantsusmaa, Portugal, Ühendkuningriik.

39 Austria, Belgia, Soome, Portugal, Prantsusmaa.

40 Soome, Madalmaad, Prantsusmaa, Itaalia.

41 Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Horvaatia, Ungari, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia.

42 Belgia, Ühendkuningriik.

43 Belgia.

44 Direktiivi kohaldatakse ka tagamata krediidilepingute suhtes, mille krediidisumma on üle 75 000 euro ja mille eesmärk on elamukinnisvara renoveerimine.

45 Vastavalt sidusrühmadega konsulteerimise (2019) tulemustele väitis üle 90 % tarbijaühendustest, et praegused künnised ei ole enam asjakohased, ja samal nõul oli 80 % liikmesriikide ametiasutustest. Krediidiandjatest pidas 30 % kohaldamisala ebasobivaks, nimetades konkreetse probleemina alumist künnist.

46 Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Taani, Eesti, Soome, Ungari, Itaalia, Läti, Portugal, Slovakkia.

Kuigi ülemine, 75 000 euro suurune künnis tundub olevat tarbijakaitse või siseturu vaatenurgast väiksema riskiga, on mitu liikmesriiki[47] laiendanud direktiivi (või mõne selle sätte) kohaldamisala ka krediidilepingutele krediidisummaga üle 75 000 euro.

Künnised määrati kindlaks direktiivi vastuvõtmise ajal, seega 2008. aastal. Seetõttu kajastavad need tolleaegseid majandusolusid. Kasutades SKP deflaatorit, oleks praeguse hinnataseme juures alumise künnise väärtus ligikaudu 235 eurot ja ülemise künnise väärtus ligikaudu 87 380 eurot[48].

Arvestades eespool kirjeldatut, võiks direktiivi kavandatava läbivaatamise käigus kaaluda künniste kohandamise või kaotamise põhjendatust[49].

Direktiiv sisaldab teistki künnist, mis on sätestatud I lisa II osas (lisaeeldused krediidikulukuse määra arvutamiseks). I lisa II osa punktis h on märgitud, et kui krediidilepingu pooled ei ole ülemmäära suhtes veel kokku leppinud, eeldatakse krediidikulukuse määra arvutamiseks, et ülemmäär on 1 500 eurot. I lisa muudeti,[50] et ajakohastada krediidikulukuse määra arvutamise eeldusi. Künnist ei ole siiski muudetud ja direktiivi 2019. aasta hindamise käigus tehtud analüüsides ei leitud asjakohaseid tõendeid, mis põhjendaks selle muutmist.

Protsendimäärad, mida kasutatakse hüvitise arvutamiseks krediidi ennetähtaegse tagastamise korral

Direktiivis on künnised sätestatud ka artiklis 16; need on seotud hüvitisega, millele krediidiandjal on õigus krediidi ennetähtaegse tagastamise korral. Ettenähtud künnis on 1 % ennetähtaegselt tagastatud krediidi summast ja 0,5 % juhul, kui krediidi ennetähtaegse tagastamise ja kokkulepitud krediidilepingu lõpetamise vaheline periood ei ületa ühte aastat. Ei 2014. aasta aruandes direktiivi rakendamise kohta[51] ega hiljutises uuringus ei tehtud selle künnise puhul kindlaks probleeme ja seega loetakse seda tarbijakrediidi turu jaoks endiselt asjakohaseks.

5. Järeldused ja edasised sammud

Direktiivi rakendamise hindamise peamine järeldus on see, et selle kaks eesmärki – kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamine ja ühtse krediidituru arengu toetamine – on saavutatud osaliselt ning et need on endiselt asjakohased. Taganemisõigus, krediidi ennetähtaegse tagastamise õigus ning teabe esitamise standardvormide kehtestamine on aidanud kaasa

[47] Saksamaa, Taani, Tšehhi Vabariik, Eesti, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Portugal, Rumeenia.

[48] Kasutades SKP deflaatorit, mis on kättesaadav veebisaidil https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, vastab 2008. aasta majanduse hinnataseme 200 eurole 2020. aasta majanduses ligikaudu 235 eurot. Samuti vastab 2008. aasta 75 000 eurole praegu ligikaudu 87 380 eurot.

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

[50] Komisjoni 14. novembri 2011. aasta direktiiv 2011/90/EL, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/48/EÜ I lisa II osa, milles sätestatakse lisaeeldused krediidi kulukuse aastamäära arvutamiseks.

[51] Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule tarbijakrediidilepinguid käsitleva direktiivi 2008/48/EÜ rakendamise kohta, Brüssel, 14.5.2014. COM(2014) 259 final.

tarbijakaitse ühetaolise taseme tagamisele kogu ELis, vähendades sellega tarbijakahju, parandades tarbijakaitset ja tagades teenuseosutajatele kogu ELis võrdsed tingimused.

Teisest küljest on tarbijakrediidi direktiivil põhineva õigusraamistiku kohaldamisel probleeme tekitanud kiire digiüleminek ja tooteuuendus ning tarbijate eelistuste muutumine viimasel kümnendil. Kui kümme aastat tagasi aitas rangelt ettekirjutatud teabevorm lepingueelsetes etappides tagada parema läbipaistvuse, siis nüüd ei ole teabe paberkandjal avaldamine tarbijatele enam kõige kasulikum, arvestades, et üha enam kasutatakse digikeskkonda ning eelistatakse kiiret ja sujuvat laenusaamisprotsessi. Üha enam digitaalseks muutuv keskkond on omakorda ajendanud töötama välja uusi tooteid, kusjuures osa neist võib kaasa tuua riske, mille vastu direktiiv ei paku tulemuslikku kaitset.

Need asjaolud osutavad võimalikule vajadusele vaadata läbi teatavad direktiivi sätted, eelkõige need, milles käsitletakse kohaldamisala ja krediidi andmise protsessi (sealhulgas lepingueelset teavet ja krediidivõimelisuse hindamist). Kõnealune läbivaatamine oleks ühtlasi sobiv võimalus arutada lahendusi muude puuduste kõrvaldamiseks, näiteks mõistete parem määratlemine.

Lõpuks tasub märkida, et kuigi enamik direktiivis sätestatud künniseid ja protsendimäärasid ei paista muutmist vajavat, on sidusrühmad ühel meelel, et direktiivi kohaldamisalaga seotud 200 ja 75 000 euro suurune künnis vajavad läbivaatamist.

Komisjon võtab neid kaalutlusi arvesse direktiivi läbivaatamisel, mis on juba välja kuulutatud 2021. aasta teiseks kvartaliks ja kantud komisjoni 2020. aasta kohandatud tööprogrammi,[52] mis võeti vastu 28. mail 2020.

[52] Programmiga saab tutvuda siin: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-adjusted-annexes_en.pdf