ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 5.11.2020
COM(2020) 963 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2008/48/ΕΚ για τις συμβάσεις καταναλωτικής πίστης

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

Οδηγία 2008/48/ΕΚ — Έκθεση προς τους συννομοθέτες (σύμφωνα με το άρθρο 27 παράγραφος 2 της ΟΚΤ)

1. Εισαγωγή

Η οδηγία 2008/48/ΕΚ για τις συμβάσεις καταναλωτικής πίστης (οδηγία για την καταναλωτική πίστη — στο εξής: οδηγία)[1] εναρμονίζει ορισμένες πτυχές των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που διέπουν τις συμβάσεις καταναλωτικής πίστης. Επιδιώκει δύο κύριους στόχους:

(i) να βελτιώσει την προστασία των καταναλωτών, ενισχύοντας έτσι την εμπιστοσύνη των καταναλωτών, και

(ii) να προωθήσει τη δημιουργία μιας εύρυθμα λειτουργούσας εσωτερικής αγοράς για την καταναλωτική πίστη που παρέχεται διασυνοριακά, με την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τους παρόχους καταναλωτικής πίστης σε όλα τα κράτη μέλη.

Στόχος της οδηγίας δεν είναι να ενθαρρύνει τους καταναλωτές να λαμβάνουν περισσότερες πιστώσεις, αλλά να τους παρέχει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες ώστε να εξετάζουν και να συγκρίνουν προσφορές πριν από τη λήψη της πίστωσης και να τους παρέχει δικαιώματα σε περίπτωση που αλλάξουν γνώμη. Καλύπτει καταναλωτική πίστη μεταξύ 200 και 75 000 EUR, όπως δάνεια που χορηγούνται για προσωπική κατανάλωση, υπεραναλήψεις και πιστωτικές κάρτες, καθώς και μη εξασφαλισμένα δάνεια άνω των 75 000 EUR, σκοπός των οποίων είναι η ανακαίνιση ακινήτου κατοικίας Η οδηγία δεν εφαρμόζεται σε ορισμένα ειδικά είδη καταναλωτικής πίστης (π.χ. ορισμένες άτοκες πιστώσεις, ορισμένες συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης).

Η οδηγία τέθηκε σε ισχύ τον Ιούνιο του 2008 και τα κράτη μέλη είχαν προθεσμία έως τις 11 Ιουνίου 2010 για να τη μεταφέρουν στο εθνικό τους δίκαιο. Μέχρι σήμερα, δεν εκκρεμούν διαδικασίες επί παραβάσει κατά των κρατών μελών για μη μεταφορά της οδηγίας[2].

Η οδηγία αποτέλεσε το έναυσμα για ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις του περιβάλλοντος της καταναλωτικής πίστης στα περισσότερα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη όφειλαν είτε να αναπτύξουν και να θεσπίσουν ένα εντελώς νέο νομικό πλαίσιο για την πιστωτική αγορά είτε να τροποποιήσουν την ισχύουσα νομοθεσία τους. Καθόσον η οδηγία καθιερώνει εναρμονισμένες διατάξεις, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να διατηρούν ή να εισάγουν στο εθνικό τους δίκαιο διατάξεις που παρεκκλίνουν από αυτές που καθορίζονται στην οδηγία. Ωστόσο, δόθηκε διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη να κάνουν χρήση συγκεκριμένων κανονιστικών επιλογών σε εννέα προαιρετικές διατάξεις[3]. Επιπλέον, ορισμένες διατάξεις της οδηγίας θέτουν σαφείς στόχους, αλλά δεν προσδιορίζουν σαφώς το επιδιωκόμενο

[1] Οδηγία 2008/48/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2008, για τις συμβάσεις καταναλωτικής πίστης και την κατάργηση της οδηγίας 87/102/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 133 της 22.5.2008, σ. 66–92).

[2] Μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά 20 κρατών μελών. Ωστόσο, τα κράτη μέλη εξέδωσαν και κοινοποίησαν τελικά τα μέτρα μεταφοράς και, ως εκ τούτου, όλες οι υποθέσεις περατώθηκαν αμέσως μετά.

[3] Προσδιορίζεται στο άρθρο 27 παράγραφος 2 της οδηγίας και εξετάζεται περαιτέρω στο τμήμα 3 κατωτέρω.

αποτέλεσμα. Αυτό παρείχε στα κράτη μέλη πρόσθετη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας.

Το άρθρο 27 παράγραφος 2 της οδηγίας απαιτεί από την Επιτροπή να παρακολουθεί τον τρόπο με τον οποίο οι ρυθμιστικές επιλογές των κρατών μελών επηρεάζουν την εσωτερική αγορά και τους καταναλωτές[4]. Επιπλέον, η Επιτροπή, στο «Σχέδιο δράσης για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες προς τους καταναλωτές»[5] του 2017, υπογράμμισε τη σημασία i) της βαθύτερης και ασφαλέστερης ενιαίας αγοράς για την καταναλωτική πίστη[6], καθώς και ii) της καλύτερης αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας[7]. Η γνώμη της πλατφόρμας REFIT της Επιτροπής συνέστησε το 2019 να αξιολογηθεί η συνάφεια, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των απαιτήσεων για τις τυποποιημένες πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στη διαφήμιση.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή αποφάσισε να διενεργήσει πλήρη αξιολόγηση της οδηγίας για να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα, τη συνοχή, τη συνάφεια και την ενωσιακή προστιθέμενη αξία της[8]. Η αξιολόγηση διενεργήθηκε σύμφωνα με τις αρχές για τη βελτίωση της νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων ανοικτής δημόσιας διαβούλευσης μεταξύ Ιανουαρίου και Απριλίου 2019 και άλλων δραστηριοτήτων διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει τα βασικά αποτελέσματα της αξιολόγησης και τα διδάγματα που αντλήθηκαν από την εφαρμογή της οδηγίας κατά τα τελευταία 10 έτη, συμπεριλαμβανομένων των εκτιμήσεων που απαιτούνται βάσει του άρθρου 27 παράγραφος 2 της οδηγίας[9]. Βασίζεται στα αποτελέσματα ενός συνολικού εγγράφου αξιολόγησης που συνέταξαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής[10] και το οποίο δημοσιεύθηκε ταυτόχρονα με την παρούσα έκθεση.

2. Κύρια αποτελέσματα της αξιολόγησης

[4] Επιπλέον, το άρθρο 27 παράγραφος 2 της οδηγίας απαιτεί από την Επιτροπή να επανεξετάζει τακτικά τα κατώτατα όρια και τα ποσοστά που προβλέπονται στη νομοθεσία και στα αντίστοιχα παραρτήματα. Βλέπε τμήμα 4 κατωτέρω για περισσότερες πληροφορίες.

[5] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Σχέδιο Δράσης για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες προς τους καταναλωτές: Καλύτερα προϊόντα, περισσότερες δυνατότητες επιλογής, COM/2017/0139 final.

[6] Δράση 7 — Βαθύτερη ενιαία αγορά καταναλωτικής πίστης: η Επιτροπή θα διερευνήσει τρόπους διευκόλυνσης της διασυνοριακής πρόσβασης σε πιστώσεις, εξασφαλίζοντας παράλληλα υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης τρόπους για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της υπερχρέωσης των καταναλωτών που συνδέεται με πιστωτικές δραστηριότητες.

[7] Δράση 9 — Βελτίωση των αξιολογήσεων της πιστοληπτικής ικανότητας: η Επιτροπή θα επιδιώξει να θεσπίσει κοινά πρότυπα και αρχές αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας για τον δανεισμό στους καταναλωτές και θα εργαστεί για την ανάπτυξη ενός ελάχιστου συνόλου δεδομένων προς ανταλλαγή μεταξύ των μητρώων πιστώσεων στις διασυνοριακές αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας.

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

[9] Το άρθρο 27 παράγραφος 2 της οδηγίας προβλέπει ότι η Επιτροπή παρακολουθεί τις επιπτώσεις της ύπαρξης των ρυθμιστικών επιλογών που αναφέρονται στο άρθρο 2 παράγραφοι 5 και 6, στο άρθρο 4 παράγραφος 1 και στο άρθρο 4 παράγραφος 2 στοιχείο γ), στο άρθρο 6 παράγραφος 2, στο άρθρο 10 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10 παράγραφος 5 στοιχείο στ), στο άρθρο 14 παράγραφος 2 και στο άρθρο 16 παράγραφος 4 της οδηγίας.

[10] SWD(2020)254.

2.1 Συνολικό Αποτέλεσμα

Το γενικό πόρισμα της αξιολόγησης είναι ότι η οδηγία υπήρξε **μερικώς αποτελεσματική** όσον αφορά τη διασφάλιση υψηλών προτύπων προστασίας των καταναλωτών και την προώθηση της ανάπτυξης μιας ενιαίας αγοράς πιστώσεων, καθώς και ότι **οι στόχοι της εξακολουθούν να είναι συναφείς** στο πλαίσιο ενός ρυθμιστικού τοπίου που χαρακτηρίζεται από σημαντικό κατακερματισμό σε ολόκληρη την ΕΕ.

Αποτελεσματικότητα

Έχουν επιτευχθεί εν μέρει υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και η δημιουργία μιας εύρυθμα λειτουργούσας εσωτερικής αγοράς. Οι πιο αποτελεσματικές διατάξεις της οδηγίας είναι αυτές που τα δικαιώματα υπαναχώρησης και πρόωρης εξόφλησης, καθώς και η διάταξη που ρυθμίζει το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο. Από την άλλη πλευρά, οι διατάξεις σχετικά με τις αξιολογήσεις της πιστοληπτικής ικανότητας και τις βάσεις πιστωτικών δεδομένων δεν ήταν πλήρως αποτελεσματικές. Οι λόγοι για τους οποίους η οδηγία ήταν μόνο εν μέρει αποτελεσματική απορρέουν τόσο από την ίδια την οδηγία (για παράδειγμα, ασαφής διατύπωση συγκεκριμένων άρθρων) όσο και από εξωτερικούς παράγοντες, όπως η πρακτική εφαρμογή και επιβολή στα κράτη μέλη[11], καθώς και από πτυχές της αγοράς καταναλωτικής πίστης που δεν καλύπτονται από την οδηγία.

Αποδοτικότητα

Η έναρξη ισχύος της οδηγίας οδήγησε σε ορισμένες αρχικές και τρέχουσες δαπάνες (για παράδειγμα, κατάρτιση του προσωπικού και αρχικό κόστος εξοπλισμού για ιδιωτικές εταιρείες· κόστος παρακολούθησης, συμμόρφωσης και επιβολής για τις δημόσιες αρχές). Ωστόσο, το κύριο πόρισμα είναι ότι το κύριο όφελος της οδηγίας, δηλαδή η μείωση της ζημίας των καταναλωτών, υπερισχύει του κόστους.

Συνοχή

Η οδηγία είναι εν γένει συνεκτική και συμπληρωματική προς άλλες πολιτικές και νομοθεσίες για τους καταναλωτές σε επίπεδο ΕΕ. Μολονότι δεν υπάρχουν σημαντικές ανακολουθίες με άλλες σχετικές νομοθετικές πράξεις σε επίπεδο ΕΕ, η περαιτέρω ευθυγράμμιση ή οι συνέργειες με την εν λόγω νομοθεσία μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της νομικής σαφήνειας για τους καταναλωτές και τους πιστωτές. Ένα τέτοιο παράδειγμα αφορά την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας και την ενδεχόμενη ανάγκη καλύτερης ευθυγράμμισης της οδηγίας με την οδηγία για την ενυπόθηκη πίστη και τον γενικό κανονισμό για την προστασία δεδομένων αντίστοιχα.

Συνάφεια

Οι δύο κύριοι στόχοι της οδηγίας, δηλαδή η επίτευξη υψηλότερων προτύπων προστασίας των καταναλωτών και η δημιουργία διασυνοριακής αγοράς, εξακολουθούν να ισχύουν. Ωστόσο, προκειμένου να διατηρηθεί η συνάφειά της σε βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, η οδηγία ενδέχεται να χρειαστεί να καλύψει τις νέες αναδυόμενες καταναλωτικές συνήθειες και τις αναδυόμενες εξελίξεις της αγοράς που επιφέρει η ψηφιοποίηση. Αυτό δεν

[11] Εξετάζεται στο τμήμα 2.4. κατωτέρω

απαιτεί αλλαγή των ίδιων των στόχων, αλλά ενδεχομένως προσαρμογή ορισμένων διατάξεων της οδηγίας.

Ενωσιακή προστιθέμενη αξία

Η προστιθέμενη αξία της οδηγίας έγκειται στη δημιουργία υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών σε ολόκληρη την ΕΕ και στη μείωση του κατακερματισμού του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ μέσω της εισαγωγής ορισμένων άρθρων εναρμόνισης (για παράδειγμα, τυποποιημένων μορφότυπων πληροφοριών), αυξάνοντας έτσι την προστασία των καταναλωτών και μειώνοντας τα εμπόδια στην παροχή διασυνοριακών πιστώσεων.

2.2 Βασικές εξελίξεις της πιστωτικής αγοράς που επηρεάζουν την οδηγία

Η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η συνοχή, η συνάφεια και η προστιθέμενη αξία της οδηγίας επηρεάστηκαν από διάφορες τάσεις στην πιστωτική αγορά κατά τα τελευταία 10 έτη:

Ψηφιοποίηση

Η ψηφιοποίηση έχει αλλάξει ριζικά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τις γενικές συνήθειες των καταναλωτών. Αυτό επηρεάζει επίσης τον τομέα της δανειοδότησης, ο οποίος σταδιακά ψηφιοποιείται με αυξανόμενο αριθμό συμβάσεων καταναλωτικής πίστης που αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης και/ή σύναψης μέσω διαδικτύου. Η τάση προς περισσότερη ψηφιοποίηση αναμένεται να συνεχιστεί[12].

Η ψηφιοποίηση έφερε επίσης νέους παράγοντες της αγοράς που προσφέρουν συμβάσεις πίστωσης με διάφορες μορφές, όπως πιστώσεις από πλατφόρμες ή δανεισμό μεταξύ ομοτίμων. Το γεγονός αυτό έχει προκαλέσει συζήτηση σχετικά με το κατά πόσον οι νέοι παράγοντες της αγοράς ενεργούν και θα πρέπει να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και κατά πόσον είναι επαρκής ο ισχύων ορισμός του «πιστωτή», όπως ορίζεται στην οδηγία. Η ψηφιοποίηση έχει επίσης θέσει υπό αμφισβήτηση την καταλληλότητα των υφιστάμενων άρθρων σχετικά με τις πληροφορίες πριν από τη σύναψη της σύμβασης για ένα περιβάλλον χωρίς χαρτί που περιβάλλεται από ψηφιακά εργαλεία, όπως κινητά τηλέφωνα και ταμπλέτες.

Νέα προϊόντα

Νέα προϊόντα εμφανίστηκαν στην αγορά καταναλωτικής πίστης, ως αποτέλεσμα της καινοτομίας ή της προσαρμογής από τον τομέα της εταιρικής χρηματοδότησης — π.χ. βραχυπρόθεσμη πίστωση υψηλού κόστους, ανακυκλούμενη πίστωση ή δανεισμός μεταξύ ομοτίμων.

Ορισμένα από αυτά τα νέα προϊόντα δεν εμπίπτουν επί του παρόντος στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Ταυτόχρονα, ορισμένα από αυτά ενέχουν ιδιαίτερους κινδύνους για τους καταναλωτές, δεδομένου ότι τα τέλη που συνδέονται με τα προϊόντα αυτά μπορεί είτε να

[12] Μία μελέτη έδειξε ότι μεταξύ του δεύτερου τριμήνου του 2016 και του δεύτερου τριμήνου του 2018 ο όγκος των πιστώσεων χρηματοοικονομικής τεχνολογίας τριπλασιάστηκε, ενώ άλλη μελέτη έδειξε ότι η αγορά χρηματοοικονομικής τεχνολογίας αναμένεται να αυξηθεί κατά 13,3 % έως το 2022, από μια συναλλακτική αξία 682 δισ. ευρώ το 2018.

είναι εξαρχής πολύ υψηλά είτε να αυξάνονται με ταχύ ρυθμό με την πάροδο του χρόνου, γεγονός που συνεπάγεται τον κίνδυνο να εμπλοκής του καταναλωτή σε φαύλο κύκλο χρέους.

Οι προτιμήσεις των καταναλωτών

Κατά την τελευταία δεκαετία, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων των καταναλωτών για την ανάληψη πίστωσης έχουν αλλάξει όχι μόνο ως αποτέλεσμα της ψηφιοποίησης αλλά και λόγω της αλλαγής των καταναλωτικών συνηθειών. Η δημόσια διαβούλευση του 2019[13] έδειξε ότι οι καταναλωτές δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην ομαλότερη και ταχύτερη διαδικασία λήψης της πίστωσης και όχι στον τόπο εγκατάστασης ή την ταυτότητα του πιστωτικού φορέα.

2.3 Τομείς στους οποίους η οδηγία είχε ιδιαίτερα θετικό αντίκτυπο

Παρά τις ανωτέρω προκλήσεις, η αξιολόγηση έδειξε ότι η οδηγία έχει βελτιώσει την προστασία των καταναλωτών και την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς σε διάφορους τομείς:

Δικαίωμα υπαναχώρησης και πρόωρης εξόφλησης

Ο καταναλωτής διαθέτει προθεσμία δεκατεσσάρων ημερολογιακών ημερών για να υπαναχωρήσει από τη σύμβαση πίστωσης χωρίς να αναφέρει τους λόγους. Επιπλέον, η ρήτρα πρόωρης εξόφλησης παρέχει στον καταναλωτή το δικαίωμα πλήρους ή μερικής αποπληρωμής, ανά πάσα στιγμή, του ανεξόφλητου χρέους βάσει σύμβασης πίστωσης.

Οι καταναλωτές, οι οργανώσεις καταναλωτών, οι αξιωματούχοι των κρατών μελών και οι πιστωτικοί φορείς συμφωνούν ότι το δικαίωμα υπαναχώρησης και το δικαίωμα πρόωρης εξόφλησης είναι αποτελεσματικά και γενικά λειτουργούν ικανοποιητικά[14]. Θεωρείται ότι προσφέρουν υψηλά επίπεδα προστασίας στους καταναλωτές και επίσης παρουσιάζουν ικανοποιητικά επίπεδα συμμόρφωσης από τους πιστωτές[15].

Συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο

Το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο εκφράζει το συνολικό κόστος της πίστωσης για τον καταναλωτή, ως ετήσιο ποσοστό του συνολικού ποσού της πίστωσης Μολονότι η διάταξη σχετικά με το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο υπήρχε ήδη στην προηγούμενη νομοθεσία για την καταναλωτική πίστη, η οδηγία εναρμόνισε πλήρως τον υπολογισμό του συνολικού ετήσιου πραγματικού επιτοκίου, παρέχοντας έναν συνεκτικό τύπο για τον υπολογισμό του σε όλα τα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, η οδηγία προβλέπει ένα κοινό και συγκρίσιμο εργαλείο υψηλής αποτελεσματικότητας και προστιθέμενης αξίας για τους καταναλωτές[16].

---

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

[14] Συνολικά, οι καταναλωτές είναι καλά ενημερωμένοι για αμφότερα τα δικαιώματα, με το 72 % των καταναλωτών να γνωρίζουν το δικαίωμα υπαναχώρησης και το 82 % το δικαίωμα πρόωρης εξόφλησης

[15] Σχετικά λίγοι καταναλωτές αντιμετώπισαν προβλήματα κατά την άσκηση του δικαιώματος υπαναχώρησης, ενώ κάπως περισσότεροι αντιμετωπίζουν προβλήματα πρόωρης εξόφλησης

[16] Το 90 % των ατόμων που απάντησαν στην ανοικτή δημόσια διαβούλευση θεώρησαν ότι το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο ήταν κάπως ή πολύ σημαντικό για την απόφασή τους.

Πληροφορίες πριν από τη σύναψη της σύμβασης: Το τυποποιημένο ευρωπαϊκό έντυπο πληροφοριών καταναλωτικής πίστης

Η οδηγία υποχρεώνει τον πιστωτικό φορέα να παρέχει στον καταναλωτή, εγκαίρως πριν δεσμευθεί από οποιαδήποτε σύμβαση πίστωσης ή προσφορά πίστωσης, τις πληροφορίες που απαιτούνται για τη σύγκριση των διαφόρων προσφορών και τη λήψη τεκμηριωμένης απόφασης σχετικά με τη σύναψη σύμβασης πίστωσης. Οι πληροφορίες αυτές παρέχονται μέσω του τυποποιημένου ευρωπαϊκού εντύπου πληροφοριών καταναλωτικής πίστης, το οποίο περιλαμβάνει βασικά στοιχεία όπως το είδος της πίστωσης, το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο, τον αριθμό και τη συχνότητα των πληρωμών και το συνολικό οφειλόμενο ποσό.

Συνολικά, τα ενδιαφερόμενα μέρη αναγνωρίζουν ότι το τυποποιημένο ευρωπαϊκό έντυπο πληροφοριών καταναλωτικής πίστης είχε θετικό αντίκτυπο στην προστασία των καταναλωτών, παρέχοντάς τους πληροφορίες σε εύληπτο και καλά δομημένο μορφότυπο[17]. Επιπλέον, η συμμόρφωση των παρόχων πιστώσεων με τη διάταξη για την παροχή πληροφοριών πριν από τη σύναψη της σύμβασης είναι γενικά υψηλή.

2.4 Αδυναμίες της οδηγίας

Η αξιολόγηση επισήμανε ορισμένες προκλήσεις που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή της οδηγίας. Οφείλονται σε ελλείψεις της οδηγίας, καθώς και στις τάσεις του πιστωτικού περιβάλλοντος, και έχουν εν μέρει παρεμποδίσει την επίτευξη των στόχων της:

Πεδίο εφαρμογής

Οι εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας που ορίζονται στο άρθρο 2 της οδηγίας είναι σημαντικές και περιλαμβάνουν ορισμένα ευρέως χρησιμοποιούμενα δάνεια, καθώς και δάνεια που έχει τεκμηριωθεί ότι οδηγούν ευκολότερα σε ζημία των καταναλωτών υπό ορισμένες περιστάσεις, όπως δάνεια με μηδενικό επιτόκιο, δάνεια επί πληρωμή, συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης που δεν επιβάλλουν υποχρέωση αγοράς, ή συμφωνίες με ενεχυροδανειστήρια.

Επιπλέον, η οδηγία δεν καλύπτει ολόκληρη τη διαδικασία χορήγησης πιστώσεων, πολλές πτυχές της οποίας είναι μόνο εν μέρει εναρμονισμένες ή καθόλου εναρμονισμένες σε ολόκληρη την ΕΕ (π.χ. το περιεχόμενο των βάσεων πιστωτικών δεδομένων). Αυτό αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για τη δημιουργία μιας πραγματικής εσωτερικής αγοράς για την καταναλωτική πίστη.

Ορισμοί και ασαφείς όροι

Οι περισσότεροι ορισμοί της οδηγίας εξακολουθούν να είναι συναφείς με την τρέχουσα κατάσταση της αγοράς. Ωστόσο, υπάρχει αυξανόμενο επίπεδο αβεβαιότητας σχετικά με τις

[17] Σχεδόν τα δύο τρίτα των οργανώσεων που απάντησαν στην ανοικτή δημόσια διαβούλευση έκριναν αποτελεσματικό το τυποποιημένο ευρωπαϊκό έντυπο πληροφοριών καταναλωτικής πίστης. Ενώ η πλειονότητα των δημόσιων αρχών που απάντησαν (74 %) και των ενώσεων καταναλωτών (65 %) δήλωσαν σαφώς ότι το τυποποιημένο ευρωπαϊκό έντυπο πληροφοριών καταναλωτικής πίστης ήταν αποτελεσματικό όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών, για τους εκπροσώπους του κλάδου το ποσοστό αυτό ήταν λίγο πάνω από το ήμισυ (56 %).

νέες μορφές δανεισμού που έχουν εμφανιστεί στο διαδίκτυο. Το άρθρο 2 παράγραφος 2 της οδηγίας δεν αναφέρει ρητά αυτές τις νέες μορφές δανεισμού — δεν υπάρχει, για παράδειγμα, αναφορά στη δανειοδότηση μεταξύ ομοτίμων[18] στις εξαιρέσεις του πεδίου εφαρμογής (άρθρο 2 παράγραφος 2), πράγμα που σημαίνει ότι η οδηγία θα πρέπει κατ' αρχάς να καλύπτει τη δανειοδότηση μεταξύ ομοτίμων. Ωστόσο, ο ορισμός του «πιστωτή» χρησιμοποιεί τη διατύπωση «στο πλαίσιο της εμπορικής, επιχειρηματικής ή επαγγελματικής του δραστηριότητας», η οποία ενδέχεται να μην ανταποκρίνεται στην έννοια του δανεισμού μεταξύ ομοτίμων.

Η ανασφάλεια δικαίου προκύπτει επίσης από την ασαφή διατύπωση ορισμένων διατάξεων της οδηγίας, όπως εκείνων που αφορούν τις τυποποιημένες πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στη διαφήμιση, τις πληροφορίες πριν από τη σύναψη σύμβασης και την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας, οι οποίες χρησιμοποιούν όρους όπως «επαρκείς πληροφορίες» και «εγκαίρως» χωρίς περαιτέρω διευκρινίσεις.

Υποχρεώσεις πληροφόρησης και δίαυλοι επικοινωνίας

Μολονότι δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το εναρμονισμένο τυποποιημένων ευρωπαϊκό έντυπο πληροφοριών καταναλωτικής πίστης, στον αναλυτικό μορφότυπο πίνακα που παρατίθεται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας, φαίνεται να λειτουργεί ικανοποιητικά σε έντυπη μορφή, η μορφή και το μήκος του εντύπου δεν ταιριάζουν στη σύγχρονη κινητή ψηφιακή τεχνολογία που χρησιμοποιείται από πολλούς καταναλωτές. Έτσι, ο σκοπός του τυποποιημένου ευρωπαϊκού εντύπου πληροφοριών καταναλωτικής πίστης, που συνίσταται στην παροχή χρήσιμων πληροφοριών πριν από τη σύναψη της σύμβασης, οδηγεί σε υποχρεωτική γνωστοποίηση πληροφοριών που είναι δύσκολο για τον καταναλωτή να έχει πρόσβαση και να κατανοεί σε επιγραμμικό περιβάλλον, με αποτέλεσμα να ματαιώνεται ο αρχικός σκοπός του.

Ένα άλλο ζήτημα που σχετίζεται με τη διαφάνεια και έχει ανακύψει κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας αφορά τις διαφημίσεις για καταναλωτική πίστη που μεταδίδονται στην τηλεόραση και το ραδιόφωνο. Οι διατάξεις του άρθρου 4 της οδηγίας[19] έχουν ως αποτέλεσμα σημαντικές πληροφορίες είτε να επιδεικνύονται για πολύ περιορισμένο χρονικό διάστημα είτε να εκφωνούνται πολύ γρήγορα, χωρίς να παρέχεται επαρκής χρόνος στους καταναλωτές για να τις επεξεργάζονται και να τις ανακαλέσουν. Αυτό δείχνει την πρακτική δυσκολία που συνεπάγεται η συνεπής εφαρμογή του ισχύοντος άρθρου 4 της οδηγίας σε όλους τους τύπους μέσων ενημέρωσης.

Αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας και βάσεις πιστωτικών δεδομένων

Το άρθρο 8 της οδηγίας προβλέπει «υποχρέωση αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας του καταναλωτή πριν από τη χορήγηση πίστωσης στον καταναλωτή». Το άρθρο ορίζει ότι ο

[18] Η δανειοδότηση μεταξύ ομοτίμων συνίσταται στη χρήση ηλεκτρονικής πλατφόρμας για την αντιστοίχιση δανειστών/επενδυτών με δανειολήπτες/εκδότες για την παροχή μη εξασφαλισμένων δανείων, συμπεριλαμβανομένης της καταναλωτικής πίστης.

[19] Το άρθρο 4 απαιτεί οι τυποποιημένες πληροφορίες να παρέχονται με σαφή, συνοπτικό και ευδιάκριτο τρόπο και να απαριθμούν ορισμένα απαιτούμενα πληροφοριακά στοιχεία, μεταξύ των οποίων το χρεωστικό επιτόκιο, το συνολικό ποσό της πίστωσης και το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο.

πιστωτικός φορέας εκτιμά «την πιστοληπτική ικανότητα του καταναλωτή, βάσει επαρκών στοιχείων που λαμβάνονται κατά περίπτωση από τον καταναλωτή και, εν ανάγκη, κατόπιν έρευνας στην κατάλληλη βάση δεδομένων», χωρίς να προσδιορίζει συγκεκριμένα τις πληροφορίες που πρέπει να ελεγχθούν ή τους όρους υπό τους οποίους ο πιστωτικός φορέας μπορεί να θεωρήσει τον καταναλωτή αξιόπιστο. Οι πληροφορίες που πρέπει να ελέγχονται και η διαδικασία λήψης αποφάσεων καθορίζονται σε επίπεδο κράτους μέλους, παρέχοντας σημαντική διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη να ρυθμίζουν περαιτέρω τις λεπτομέρειες της αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας.

Η πλειονότητα των κρατών μελών[20] έχει θεσπίσει περαιτέρω διατάξεις σχετικά με την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας και την πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων, καθορίζοντας περαιτέρω τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να διενεργείται η αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας και επιβάλλοντας άλλες υποχρεώσεις στους πιστωτικούς φορείς. Τα περισσότερα κράτη μέλη που υπερέβησαν την απλή υποχρέωση ελέγχου της φερεγγυότητας ενός δανειολήπτη έχουν καθορίσει τα έγγραφα που πρέπει να παρέχουν οι καταναλωτές για την αξιολόγηση της πιστοληπτικής τους ικανότητας[21].

Η μόνη πηγή δεδομένων που ορίζει η οδηγία για την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας είναι οι βάσεις πιστωτικών δεδομένων που υπάρχουν στα κράτη μέλη και αποθηκεύουν πληροφορίες σχετικά με υφιστάμενες καταναλωτικές πιστώσεις και πιθανές αθετήσεις υποχρεώσεων. Το άρθρο 9 της οδηγίας, σχετικά με την πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων, επιβάλλει σε κάθε κράτος μέλος την υποχρέωση να διασφαλίζει την πρόσβαση των πιστωτών από άλλα κράτη μέλη στις βάσεις δεδομένων που χρησιμοποιούνται στο εν λόγω κράτος μέλος. Ωστόσο, η οδηγία σιωπά σχετικά με τον τρόπο χορήγησης της εν λόγω πρόσβασης, με αποτέλεσμα τα επιμέρους κράτη μέλη να καθορίζουν διαφορετικές απαιτήσεις πρόσβασης. Επιπλέον, οι βάσεις πιστωτικών δεδομένων — και οι πληροφορίες που περιέχονται σε αυτές — διαφέρουν σε κάθε κράτος μέλος, είτε είναι δημόσιες είτε ιδιωτικές και περιέχουν θετικά δεδομένα (δηλαδή δεδομένα για τυχόν πιστώσεις που λαμβάνει ένα πρόσωπο) ή αρνητικά δεδομένα (δηλαδή αποκλειστικά δεδομένα σχετικά με αθετήσεις υποχρεώσεων σε σχέση με ληφθείσες πιστώσεις) ή και τα δύο.

Οι διαφορές στο περιεχόμενο της βάσης δεδομένων κάθε κράτους μέλους δυσχεραίνουν το έργο του πιστωτή στις διασυνοριακές συναλλαγές.

Εκτός από τις διαφορές στον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη ενεργοποίησαν τις γενικές απαιτήσεις των άρθρων 8 και 9, ορισμένα κράτη μέλη[22] επέβαλαν μια σειρά άλλων υποχρεώσεων στους πιστωτικούς φορείς όσον αφορά την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας, όπως κανόνες που απαγορεύουν στους πιστωτικούς φορείς να καταγγείλουν τη σύμβαση πίστωσης ή να επιβάλουν κυρώσεις και επιβαρύνσεις για καθυστερημένες πληρωμές σε περίπτωση που η αξιολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας δεν πραγματοποιήθηκε σωστά.

[20] BE, CZ, DK, ES, FI, HU, IT, LV, LT, NL, PL, RO, SI, SK, SE, UK.
[21] BE, DK, ES, FI, LV, PL, SK, UK.
[22] HU, IT, LT, NL, SI.

Ως εκ τούτου, οι ισχύουσες διατάξεις της οδηγίας έχουν δημιουργήσει μια κατακερματισμένη κατάσταση όσον αφορά τους κανόνες αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας, καθώς και στη διαλειτουργικότητα των βάσεων δεδομένων, γεγονός που εμποδίζει την καλύτερη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς καταναλωτικής πίστης.

Επιβολή της οδηγίας

Το άρθρο 23 της οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη θεσπίζουν κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παράβασης των εθνικών διατάξεων μεταφοράς της οδηγίας και ότι οι κυρώσεις αυτές πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.

Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη έχουν γενικά θεσπίσει αστικές και διοικητικές κυρώσεις για παραβάσεις των εθνικών διατάξεων μεταφοράς της οδηγίας· ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη παρέχουν, εκτός από τις αστικές και διοικητικές κυρώσεις, τη δυνατότητα επιβολής ποινικών κυρώσεων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να υπάρχουν σημαντικές διαφορές ως προς τα είδη και τα επίπεδα των κυρώσεων που εφαρμόζουν οι εθνικές αρχές κατά την επιβολή της οδηγίας. Επιπλέον, ενώ η μικρή πλειονότητα των κρατών μελών διαθέτει μόνο έναν φορέα επιβολής που είναι αρμόδιος για τη συμμόρφωση με την οδηγία, πολλά κράτη μέλη έχουν ορίσει διάφορους φορείς για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των διαφόρων πτυχών της οδηγίας· σε ορισμένα κράτη μέλη, η αρμόδια αρχή εξαρτάται από το είδος του πιστωτικού φορέα, δηλαδή από το αν πρόκειται για τράπεζα ή για μη τραπεζικό δανειοδότη [23]. Η ύπαρξη πολλαπλών αρμόδιων αρχών με διαφορετικές εξουσίες επιβολής κυρώσεων και αρμόδιων αρχών ανάλογα με το είδος του φορέα είχε αντίκτυπο στους ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ της ανταγωνιστικής θέσης των διαφόρων κατηγοριών παρόχων και της συνέπειας της επιβολής.

3. Χρήση από τα κράτη μέλη των ρυθμιστικών επιλογών που προβλέπονται από την οδηγία

Οι αδυναμίες της οδηγίας που επισημάνθηκαν ανωτέρω επιδεινώθηκαν περαιτέρω από τα αποτελέσματα των ρυθμιστικών επιλογών των κρατών μελών όσον αφορά ορισμένα στοιχεία της οδηγίας. Ενώ η οδηγία απαιτούσε την ανάπτυξη ειδικού εναρμονισμένου νομικού πλαισίου για την προστασία των καταναλωτών, το οποίο δεν υπήρχε σε πολλά κράτη μέλη κατά την έκδοσή της, δόθηκε ευελιξία στους εθνικούς νομοθέτες για εννέα προαιρετικές διατάξεις, παρέχοντας τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να κάνουν χρήση συγκεκριμένων ρυθμιστικών επιλογών.

Ρυθμιστικές επιλογές που αναφέρονται στο άρθρο 27 παράγραφος 2 της οδηγίας

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 5 της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να εφαρμόσουν εν μέρει την οδηγία στις συμβάσεις πίστωσης που συνάπτονται από

[23] Για παράδειγμα, οι απαιτήσεις αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας που απορρέουν από την οδηγία επιβάλλονται γενικά από την αρχή προστασίας των καταναλωτών (για όλους τους πιστωτικούς φορείς στις BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL· για μη τραπεζικούς δανειοδότες στις DK, SE, SI και περιφερειακές αρχές στην ES), την αρχή χρηματοπιστωτικής εποπτείας (για όλους τους πιστωτές στις EE, FR, NL, PL, UK και για τους τραπεζικούς δανειστές στις DK, SE) ή την εθνική κεντρική τράπεζα (για όλους τους δανειστές στις CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK και για τους τραπεζικούς δανειστές στις ES, SI).

οργανισμούς που έχουν συσταθεί προς αμοιβαίο όφελος των μελών τους[24]. Η ευελιξία αυτή χρησιμοποιήθηκε από ορισμένα κράτη μέλη[25].

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 6 της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να εφαρμόσουν μόνο ορισμένα άρθρα της οδηγίας σε περίπτωση που ο καταναλωτής βρίσκεται ήδη σε αθέτηση υποχρεώσεων έναντι της αρχικής σύμβασης πίστωσης και ο πιστωτικός φορέας και ο καταναλωτής συμφωνούν αμφότεροι όσον αφορά τη μέθοδο της προθεσμιακής πληρωμής ή της εξόφλησης. Η δυνατότητα αυτή χρησιμοποιήθηκε από την πλειονότητα[26] των κρατών μελών.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο της οδηγίας, η εθνική νομοθεσία μπορεί να ορίζει ότι το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο πρέπει να περιλαμβάνεται στις διαφημίσεις συμβάσεων πιστώσεως που δεν αναφέρουν επιτόκιο ή αριθμητικά στοιχεία σχετικά με το κόστος της πιστώσεως για τον καταναλωτή. Μόνο ένας περιορισμένος αριθμός κρατών μελών[27] έχει κάνει χρήση της ευελιξίας που προβλέπεται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 της οδηγίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 2 στοιχείο γ) και το άρθρο 10 παράγραφος 5 στοιχείο στ) της οδηγίας, αντίστοιχα, τα κράτη μέλη μπορούν να ορίζουν ότι το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο δεν χρειάζεται να περιλαμβάνεται στις πληροφορίες που παρέχονται στους καταναλωτές κατά το *στάδιο της διαφήμισης* και *της σύναψης της σύμβασης* για συμβάσεις πίστωσης με τη μορφή δυνατοτήτων υπερανάληψης, όταν η πίστωση πρέπει να εξοφληθεί σε πρώτη ζήτηση ή εντός τριών μηνών. Αρκετά κράτη μέλη έχουν κάνει χρήση της δυνατότητας που προβλέπεται στο άρθρο 10 παράγραφος 5 στοιχείο στ)[28], ενώ ένας ελαφρώς μικρότερος αριθμός κρατών μελών έκανε χρήση της δυνατότητας που προβλέπεται στο άρθρο 4 παράγραφος 2 στοιχείο γ)[29].

Η ευελιξία που παρέχει το άρθρο 6 παράγραφος 2 της οδηγίας, η οποία επιτρέπει στα κράτη μέλη να εξαιρούν το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο από τις *πληροφορίες πριν από τη σύναψη της σύμβασης* σε περίπτωση ειδικών συμβάσεων πίστωσης που καλύπτονται από το άρθρο 2 παράγραφος 3 (δυνατότητες υπερανάληψης όταν η πίστωση πρόκειται να εξοφληθεί σε πρώτη ζήτηση ή εντός τριών μηνών) , επιλέχθηκε από ορισμένα[30] κράτη μέλη.

Σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν κανόνες σχετικά με το κύρος της σύναψης πιστωτικών συμβάσεων σύμφωνους προς το δίκαιο της Ένωσης. Όλα τα κράτη μέλη επέλεξαν να συμπεριλάβουν πρόσθετους κανόνες σχετικά με την εγκυρότητα της σύναψης πιστωτικών συμβάσεων.

---

[24] Πλήρης κατάλογος των κριτηρίων επιλεξιμότητας παρατίθεται στο άρθρο 2 παράγραφος 5 της οδηγίας.
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
[28] Τα κράτη μέλη που επέλεξαν να μην συμπεριλάβουν το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο στο στάδιο σύναψης της σύμβασης: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK
[29] Τα κράτη μέλη που επέλεξαν να μην συμπεριλάβουν το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο στο στάδιο της διαφήμισης: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK
[30] DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK

Το άρθρο 14 παράγραφος 2 της οδηγίας αφορά το δικαίωμα υπαναχώρησης σε συνδεδεμένες συμβάσεις πίστωσης. Ορίζει ότι, σε περίπτωση που η εθνική νομοθεσία, κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος της οδηγίας, προέβλεπε ήδη ότι τα χρηματικά ποσά δεν μπορούν να διατεθούν στους καταναλωτές πριν από τη λήξη συγκεκριμένης περιόδου, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν, κατ' εξαίρεση, να προβλέψουν ότι η περίοδος των 14 ημερολογιακών ημερών που προβλέπεται στο άρθρο 14 παράγραφος 1 της οδηγίας για το δικαίωμα υπαναχώρησης μπορεί να μειωθεί σε αυτή τη συγκεκριμένη περίοδο κατόπιν ρητού αιτήματος του καταναλωτή. Το άρθρο 14 παράγραφος 2 της οδηγίας έχει χρησιμοποιηθεί ελάχιστα από τα κράτη μέλη[31], δεδομένου ότι οι εφαρμογές του είναι αρκετά συγκεκριμένες.

Το άρθρο 16 της οδηγίας αφορά την πρόωρη εξόφληση από τον καταναλωτή των υποχρεώσεών του που απορρέουν από σύμβαση πίστωσης και τη δυνατότητα αποζημίωσης του πιστωτικού φορέα. Το άρθρο 16 παράγραφος 4 της οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι οι πιστωτές δικαιούνται αποζημίωση για πρόωρη εξόφληση μόνον εάν το ποσό της πρόωρης αποπληρωμής υπερβαίνει ένα όριο που ορίζεται στο εθνικό δίκαιο (το οποίο δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 10 000 EUR εντός περιόδου 12 μηνών [άρθρο 16 παράγραφος 4 στοιχείο α)] και ότι μπορούν να ζητήσουν υψηλότερη αποζημίωση, κατ' εξαίρεση, εφόσον μπορούν να αποδείξουν ότι η ζημία που υπέστησαν είναι μεγαλύτερη από το ποσό της κανονικής αποζημίωσης [άρθρο 16 παράγραφος 4 στοιχείο β)]. Πολλά κράτη μέλη[32] έχουν πράγματι θεσπίσει ένα όριο, πέραν του οποίου ο πιστωτής μπορεί να αξιώσει αποζημίωση [άρθρο 16 παράγραφος 4 στοιχείο α)]. Όσον αφορά το άρθρο 16 παράγραφος 4 στοιχείο β) της οδηγίας, ορισμένα κράτη μέλη[33] επέλεξαν να νομοθετήσουν και στην περίπτωση που ο πιστωτικός φορέας μπορεί να αποδείξει ότι υπέστη ζημία λόγω της πρόωρης εξόφλησης η οποία υπερβαίνει τα κατώτατα όρια που καθορίζονται στο άρθρο 16 παράγραφος 2 της οδηγίας[34].

Άλλες ρυθμιστικές επιλογές των κρατών μελών, ιδίως όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής

Ορισμένα κράτη μέλη υπερέβησαν την οδηγία σε τομείς που δεν καλύπτονται από αυτήν και στους οποίους δεν εφαρμόζεται ο κανόνας πλήρους εναρμόνισης της οδηγίας. Ο περιορισμός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας ώθησε τα κράτη μέλη να διευρύνουν το πεδίο εφαρμογής της αντίστοιχης νομοθεσίας τους, ώστε να καλύπτει περισσότερα είδη συμβάσεων πίστωσης. Με εξαίρεση δύο κράτη μέλη[35], όλα τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει μέτρα που υπερβαίνουν τις απαιτήσεις της οδηγίας. Ορισμένα κράτη μέλη διεύρυναν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (ή ορισμένων διατάξεών της) σε καταναλωτικές πιστώσεις που δεν καλύπτονται, ή δεν καλύπτονται πλήρως, από την οδηγία, είτε κάτω των 200 ευρώ[36] είτε άνω των 75 000 ευρώ[37], ή σε συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης[38], δυνατότητες υπερανάληψης[39], ανακυκλούμενες

[31] FR, RO, SI
[32] AT, CY, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, PL, SI, SK, UK
[33] BG, CY, DK, ES, LT, LU, MT, NL, UK
[34] Βλ. πίνακα 3 στη σελίδα 38 της μελέτης αξιολόγησης που παρέχει επισκόπηση της εφαρμογής της οδηγίας: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.

πιστώσεις[40], ενυπόθηκα δάνεια[41], άτοκες πιστώσεις[42] και συμφωνίες με ενεχυροδανειστήρια[43].

Επιπλέον, ορισμένες διατάξεις της οδηγίας, μολονότι καθορίζουν σαφείς στόχους, δεν προσδιορίζουν το ακριβές επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, παραμένοντας κάπως ασαφείς (για παράδειγμα, το άρθρο σχετικά με την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας, που αναλύθηκε ανωτέρω).

Επιπτώσεις των ρυθμιστικών επιλογών

Το συνδυασμένο αποτέλεσμα των ρυθμιστικών επιλογών σε τομείς που καθορίζονται από την οδηγία ή όπου κρίθηκε αναγκαίο λόγω της έλλειψης προδιαγραφών στην οδηγία, έχει οδηγήσει σε κατακερματισμένο κανονιστικό πλαίσιο σε ορισμένες πτυχές της καταναλωτικής πίστης. Αυτό οδηγεί σε διαφορετικό πεδίο προστασίας των καταναλωτών και επηρεάζει επίσης την ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς καταναλωτικής πίστης, στον βαθμό που θέτει όρια στις διασυνοριακές πράξεις των πιστωτικών φορέων.

4. Κατώτατα όρια και ποσοστά

Το άρθρο 27 παράγραφος 2, της οδηγίας υποχρεώνει την Επιτροπή, ανά πενταετία, να αναθεωρεί τα κατώτατα όρια που προβλέπονται από τη νομοθεσία και τα ποσοστά που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό της αποζημίωσης σε περίπτωση πρόωρης πληρωμής.

Όρια που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία και στα παραρτήματά της

Όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 2 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της οδηγίας προβλέπει ότι οι συμβάσεις πίστωσης κάτω των 200 EUR ή άνω των 75 000 EUR[44] δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της. Φαίνεται ότι υπάρχει γενική συμφωνία[45] ότι τα εν λόγω όρια επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα και τη συνάφεια της οδηγίας. Οι συμβάσεις πίστωσης υψηλού κινδύνου, οι οποίες συχνά προκαλούν ζημία στους καταναλωτές, είναι συχνά χαμηλότερες από 200 EUR και, ως εκ τούτου, δεν καλύπτονται από την οδηγία. Για να αντιμετωπιστεί αυτό, πολλά κράτη μέλη[46] αποφάσισαν, κατά τη μεταφορά της οδηγίας, να επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής σε συμβάσεις πίστωσης κάτω των 200 EUR.

Ενώ το ανώτατο όριο των 75 000 EUR φαίνεται να ενέχει μικρότερο κίνδυνο από την άποψη της προστασίας των καταναλωτών ή της εσωτερικής αγοράς, ορισμένα κράτη μέλη[47] έχουν

[39] AT, BE, FI, PT, FR.
[40] FI, NL, FR, IT.
[41] BG, CZ, HR, HU, RO, SI, SK.
[42] BE, UK.
[43] BE.
[44] Η οδηγία εφαρμόζεται επίσης σε μη εξασφαλισμένες συμβάσεις πίστωσης άνω των 75 000 EUR, σκοπός των οποίων είναι η ανακαίνιση ακινήτου κατοικίας.
[45] Σύμφωνα με τις διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη που πραγματοποιήθηκαν το 2019, πάνω από το 90 % των ενώσεων καταναλωτών υποστήριξε ότι τα ισχύοντα κατώτατα όρια δεν είναι πλέον επαρκή, με το 80 % των αρχών των κρατών μελών να συμφωνούν. Μεταξύ των παρόχων πιστώσεων, το 30 % έκρινε ότι το πεδίο εφαρμογής είναι ανεπαρκές, με το χαμηλότερο όριο να αναφέρεται ως ιδιαίτερο πρόβλημα.
[46] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.
[47] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO

επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (ή ορισμένων από τις διατάξεις της) και στις συμβάσεις πίστωσης άνω των 75 000 EUR.

Τα όρια καθορίστηκαν κατά τον χρόνο έκδοσης της οδηγίας, δηλαδή το 2008. Ως εκ τούτου, αντικατοπτρίζουν τις οικονομικές συνθήκες της περιόδου αυτής. Εάν ληφθούν υπόψη τα σημερινά επίπεδα τιμών, χρησιμοποιώντας τον τυπικό αποπληθωριστή ΑΕΠ, οι αντίστοιχες τιμές για το κατώτατο και το ανώτατο όριο θα είναι περίπου 235 EUR και 87 380 EUR αντίστοιχα[48].

Με βάση τα ανωτέρω, η προγραμματισμένη αναθεώρηση της οδηγίας θα μπορούσε να εξετάσει κατά πόσον θα ήταν δικαιολογημένο να προσαρμοστούν ή να καταργηθούν τα όρια[49].

Η οδηγία περιλαμβάνει ένα άλλο όριο, το οποίο ορίζεται στο μέρος ΙΙ (*Πρόσθετα κριτήρια για τον υπολογισμό του συνολικού ετήσιου πραγματικού επιτοκίου*) του παραρτήματος Ι. Στο στοιχείο η) του μέρους ΙΙ του ίδιου παραρτήματος προβλέπεται ότι, σε περίπτωση που τα συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης πίστωσης δεν έχουν συμφωνήσει σχετικά με το ανώτατο όριό της, το τεκμαιρόμενο ανώτατο όριο για τον υπολογισμό του συνολικού ετήσιου πραγματικού επιτοκίου ορίζεται σε 1 500 EUR. Το παράρτημα Ι αποτέλεσε αντικείμενο νομοθετικής τροποποίησης[50] με στόχο τον εκσυγχρονισμό των κριτηρίων που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό του συνολικού ετήσιου πραγματικού επιτοκίου. Ωστόσο, το ανώτατο όριο δεν τροποποιήθηκε και από τις αναλύσεις που πραγματοποιήθηκαν κατά την αξιολόγηση της οδηγίας το 2019 δεν εντοπίστηκαν σχετικά αποδεικτικά στοιχεία που να δικαιολογούν την τροποποίησή του.

Ποσοστά που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό της αποζημίωσης σε περίπτωση πρόωρης εξόφλησης

Η οδηγία καθορίζει επίσης όρια στο άρθρο 16· αυτά αφορούν την αποζημίωση την οποία δικαιούνται οι πιστωτές σε περίπτωση πρόωρης εξόφλησης. Το προβλεπόμενο όριο ανέρχεται στο 1 % του ποσού που αποπληρώθηκε πρόωρα, το οποίο μειώνεται στο 0,5 % εάν το χρονικό διάστημα μεταξύ της πρόωρης αποπληρωμής και της συμφωνηθείσας λήξης της σύμβασης πίστωσης δεν υπερβαίνει το ένα έτος. Ούτε η έκθεση οδηγίας του 2014[51] ούτε η πρόσφατη μελέτη έχουν εντοπίσει ζητήματα σχετικά με αυτό το όριο και, ως εκ τούτου, εξακολουθεί να θεωρείται συναφές με τις ανάγκες της αγοράς καταναλωτικής πίστης.

5. Συμπεράσματα και περαιτέρω πορεία

[48] Με βάση τον αποπληθωριστή ΑΕΠ από τον δικτυακό τόποhttps://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, τα 200 EUR με οικονομικούς όρους του 2008 αντιστοιχούν σε περίπου 235 EUR με οικονομικούς όρους του 2020. Ομοίως, τα 75 000 EUR του 2008 αντιστοιχούν σε περίπου 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] Οδηγία 2011/90/ΕΕ της Επιτροπής, της 14ης Νοεμβρίου 2011, για την τροποποίηση του μέρους ΙΙ του παραρτήματος Ι της οδηγίας 2008/48/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με το οποίο προβλέπονται πρόσθετα κριτήρια για τον υπολογισμό του συνολικού ετήσιου πραγματικού επιτοκίου.

[51] Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2008/48/ΕΚ για τις συμβάσεις καταναλωτικής πίστης, Βρυξέλλες 14.5.2014. COM(2014) 259 final

Το κύριο πόρισμα της αξιολόγησης της οδηγίας είναι ότι οι δύο στόχοι της, δηλαδή η εξασφάλιση υψηλών προτύπων προστασίας των καταναλωτών και η προώθηση της ανάπτυξης μιας ενιαίας αγοράς πιστώσεων, έχουν επιτευχθεί εν μέρει και εξακολουθούν να ισχύουν. Τα δικαιώματα υπαναχώρησης και πρόωρης εξόφλησης και η εισαγωγή τυποποιημένων μορφότυπων πληροφόρησης συνέβαλαν στην παροχή ενός τυποποιημένου επιπέδου προστασίας των καταναλωτών σε επίπεδο ΕΕ, μειώνοντας έτσι τη ζημία των καταναλωτών, αυξάνοντας την προστασία των καταναλωτών και εξασφαλίζοντας ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των παρόχων σε ολόκληρη την ΕΕ.

Από την άλλη πλευρά, η ταχεία ψηφιοποίηση και η καινοτομία των προϊόντων, καθώς και οι αλλαγές στις προτιμήσεις των καταναλωτών κατά την τελευταία δεκαετία θέτουν προκλήσεις για το νομικό πλαίσιο για την καταναλωτική πίστη βάσει της οδηγίας. Ενώ οι άκαμπτες προδιαγραφές μορφοτύπων για τη δημοσιοποίηση πληροφοριών εξασφάλιζαν πριν από δέκα χρόνια βελτιωμένη διαφάνεια κατά τα προσυμβατικά στάδια, οι οποίες στη συνέχεια πραγματοποιούνται σε έντυπη μορφή, δεν μεγιστοποιούν κατ' ανάγκη τα οφέλη για τους καταναλωτές σήμερα, σε ένα αυξανόμενο ψηφιακό περιβάλλον, και σε περιπτώσεις όπου οι καταναλωτές προτιμούν μια ταχεία και ομαλή διαδικασία χορήγησης πιστώσεων. Το αυξανόμενο ψηφιακό περιβάλλον έχει με τη σειρά του ενθαρρύνει την ανάπτυξη νέων προϊόντων, ορισμένα εκ των οποίων ενδέχεται να ενέχουν νέους κινδύνους για τους οποίους η οδηγία δεν παρέχει αποτελεσματική προστασία.

Τα γεγονότα αυτά καταδεικνύουν την ενδεχόμενη ανάγκη επανεξέτασης ορισμένων διατάξεων της οδηγίας, ιδίως όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής και τη διαδικασία χορήγησης πιστώσεων (συμπεριλαμβανομένων της πληροφόρησης πριν από τη σύναψη σύμβασης και της αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας). Μια τέτοια επανεξέταση θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει κατάλληλη ευκαιρία για την εξέταση διορθωτικών μέτρων για άλλες αδυναμίες, όπως η βελτίωση των ορισμών.

Τέλος, ενώ τα περισσότερα όρια και ποσοστά στην οδηγία δεν φαίνεται να απαιτούν τροποποιήσεις, φαίνεται ότι υπάρχει ευρεία συμφωνία μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών ότι το όριο των 200-75 000 EUR που σχετίζεται με το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας θα μπορούσε να επανεξεταστεί.

Η Επιτροπή θα συμπεριλάβει τις εκτιμήσεις αυτές στην αναθεώρηση της οδηγίας που είχε ήδη ανακοινωθεί για το δεύτερο τρίμηνο του 2021 στο αναθεωρημένο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2020, το οποίο εγκρίθηκε στις 28 Μαΐου 2020[52].

[52] Διαθέσιμο στη διεύθυνση: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-adjusted-annexes_en.pdf