ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.11.2020 г.
COM(2020) 963 final

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

## за изпълнението на Директива 2008/48/ЕС относно договорите за потребителски кредити

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

**Директива 2008/48/ЕО — Доклад до съзаконодателите (в съответствие с член 27, параграф 2 от ДПК)**

## 1. Въведение

С Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити (Директива относно потребителските кредити — „директивата“)[1] се хармонизират определени законови, подзаконови и административни разпоредби на държавите членки относно договорите за потребителски кредити. Тя има две основни цели:

(i) да се подобри защитата на потребителите, с което да се повиши доверието на потребителите, и

(ii) да се насърчи изграждането на добре функциониращ вътрешен пазар на потребителски кредити, предлагани трансгранично, като се осигурят равни условия за доставчиците на потребителски кредити във всички държави членки.

С директивата не се цели насърчаването на потребителите да теглят повече кредити, а по-скоро да им се осигури цялата необходима информация, за да обмислят и сравнят предложенията, преди да изтеглят кредит, и да им се предоставят права, в случай че променят решението си. Тя обхваща потребителските кредити между 200 EUR и 75 000 EUR, като например кредити, предоставени за лично ползване, овърдрафти и кредитни карти, както и необезпечени кредити над 75 000 EUR, чиято цел е ремонт на жилищен недвижим имот. Директивата не се прилага за определени видове потребителски кредити (например определени безлихвени кредити, определени договори за лизинг).

Директивата влезе в сила през юни 2008 г. и държавите членки разполагаха със срок за транспонирането ѝ до 11 юни 2010 г. Понастоящем няма висящи процедури за нарушения срещу държави членки за нетранспониране на директивата[2].

Директивата предизвика значителни реформи на средата за потребителски кредити в повечето държави членки. Държавите членки трябваше или да разработят и въведат изцяло нова правна уредба, приложима за кредитния пазар, или да изменят съществуващото си законодателство. Доколкото директивата въведе хармонизирани разпоредби, държавите членки нямат право да запазят или въвеждат в националното си законодателство разпоредби, различни от предвидените в директивата. На държавите членки обаче беше предоставена известна свобода на преценка, за да използват определени регулаторни възможности, в девет незадължителни разпоредби[3]. В допълнение в някои разпоредби на директивата се определят ясни цели, но не се уточнява

[1] Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. относно договорите за потребителски кредити и за отмяна на Директива 87/102/ЕИО на Съвета, ОВ L 133, 22.5.2008 г., стр. 66–92.

[2] След изтичането на крайния срок за транспониране Комисията започна производства за установяване на нарушение срещу 20 държави членки. Държавите членки в крайна сметка обаче приеха и съобщиха своите мерки за транспониране и следователно всички производства бяха прекратени скоро след това.

[3] Посочени в член 27, параграф 2 от директивата и разгледани по-надолу в раздел 3.

конкретно резултатът, който трябва да бъде постигнат. Това предостави на държавите членки определена допълнителна свобода на преценка при прилагането на директивата.

Съгласно член 27, параграф 2 от директивата се изисква Комисията да следи начина, по който регулаторните възможности на държавите членки въздействат на вътрешния пазар и потребителите[4]. Освен това Комисията подчерта в Плана за действие в областта на финансовите услуги за потребители от 2017 г.[5] значението на i) по-задълбочен и сигурен единен пазар на потребителски кредити[6], както и на ii) по-добри оценки на кредитоспособността[7]. В становището на платформата REFIT на Комисията през 2019 г. се препоръчва да се оцени уместността, ефективността и ефикасността на изискванията за стандартна информация, която трябва да бъде включена в рекламите.

В този контекст Комисията реши да извърши цялостна оценка на директивата с цел да оцени нейната ефективност, ефикасност, съгласуваност, уместност и добавена стойност от ЕС[8]. Оценката беше извършена в съответствие с принципите за по-добро регулиране и включваше открита обществена консултация между януари и април 2019 г. и други дейности за консултиране със заинтересованите страни.

Настоящият доклад представя ключовите резултати от оценката и поуките, извлечени от прилагането на директивата през последните 10 години, включително съображенията, изисквани съгласно член 27, параграф 2 от директивата[9]. Той се основава на резултатите от изчерпателен документ за оценка, изготвен от службите на Комисията[10] и публикуван едновременно с доклада.

## 2. Ключови резултати от оценката

### 2.1 Общ резултат

Общата констатация от оценката е, че директивата е била **частично ефективна** в осигуряването на високи стандарти за защита на потребителите и насърчаване на развитието

[4] Освен това съгласно член 27, параграф 2 от директивата се изисква Комисията да преразглежда редовно праговете и процентите, определени в законодателството и съответните приложения. Вж. раздел 4 по-долу за повече информация.

[5] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за действие в областта на финансовите услуги за потребители: по-добри продукти, по-голям избор, COM/2017/0139 final.

[6] Действие 7 — По-задълбочен единен пазар на потребителски кредити: Комисията ще проучи начините за улесняване на трансграничния достъп до кредитиране при гарантиране на високо ниво на защита на потребителите. В тази връзка Комисията също ще разгледа начините за по-ефективно преодоляване на свръхзадлъжнялостта на потребителите, породена от вземането на кредити.

[7] Действие 9 — По-добри оценки на кредитоспособността: Комисията ще се стреми да въведе общи стандарти за оценка на кредитоспособността и принципи за кредитиране на потребителите и ще подготви минимален набор от данни, които да бъдат обменяни между кредитните регистри при трансгранични оценки на кредитоспособността.

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

[9] В член 27, параграф 2 от директивата се предвижда Комисията да следи последствията от наличието на регулаторните възможности, посочени в член 2, параграфи 5 и 6, член 4, параграф 1 и параграф 2, буква в), член 6, параграф 2, член 10, параграф 1 и параграф 5, буква е), член 14, параграф 2 и член 16, параграф 4 от директивата.

[10] SWD(2020)254.

на единен пазар на кредитите и че нейните **цели продължават да бъдат уместни** в контекста на регулаторната среда, която показва значителна разпокъсаност в целия ЕС.

*Ефективност*

Частично са постигнати високо равнище на защита на потребителите и изграждането на добре функциониращ вътрешен пазар. Най-ефективните разпоредби в директивата са свързани с разпоредбите относно правата на отказ и предсрочно погасяване и разпоредбата, която регламентира годишния процент на разходите. От друга страна, разпоредбите относно оценките на кредитоспособността и кредитните бази данни не са били изцяло ефективни. Причините директивата да бъде само частично ефективна произтичат както от самата директива (например неточни формулировки на определени членове), така и от външни фактори, като например практическото прилагане и изпълнение в държавите членки[11], и аспекти на пазара на потребителските кредити, които не попадат в обхвата на директивата.

*Ефикасност*

Влизането в сила на директивата е породило редица първоначални и текущи разходи (например разходи на частните дружества за обучение на персонал и за учредяване; разходи на публичните органи за мониторинг, привеждане в съответствие и изпълнение). Главната констатация обаче е, че основната полза от директивата, а именно намаляването на вредите за потребителите, надделява над разходите.

*Съгласуваност*

Директивата е като цяло съгласувана и допълва другата политика и законодателство за потребителите на равнище ЕС. Макар че не съществуват значими несъответствия с друго приложимо законодателство на равнище ЕС, допълнителното привеждане в съответствие или полезните взаимодействия с такова законодателство може да помогнат за подобряване на правната яснота за потребителите и кредиторите. Един такъв случай се отнася до оценката на кредитоспособността и възможната необходимост директивата да бъде по-добре съгласувана съответно с Директивата за ипотечните кредити и Общия регламент относно защитата на данните.

*Уместност*

Двете основни цели на директивата, а именно постигането на по-високи стандарти за защита на потребителите и създаването на трансграничен пазар, остават уместни. За да се поддържа нейната уместност обаче в краткосрочен и средносрочен план, може да е необходимо в обхвата на директивата да се включат нововъзникващите навици на потребителите и възникващите пазарни промени, предизвикани от цифровизацията. Това не изисква промяна на самите цели, а евентуална адаптация на някои от разпоредбите на директивата.

*Добавена стойност от ЕС*

Добавената стойност на директивата се състои в създаването на високо ниво на защита на потребителите в целия ЕС и намаляването на разпокъсаността на регулаторната

[11] Разгледани по-долу в раздел 2.4.

рамка на ЕС чрез въвеждането на определени разпоредби за хармонизация (например стандартизирани формати на информацията), с което да се подобри защитата на потребителите и да се намалят пречките за предоставянето на трансгранични кредити.

2.2 Ключови изменения на кредитния пазар, които засягат директивата

Ефективността, ефикасността, съгласуваността, уместността и добавената стойност от директивата са повлияни от няколко тенденции на кредитния пазар през последните 10 години:

*Цифровизация*

Цифровизацията промени коренно процеса на вземане на решения и цялостните навици на потребителите. Това въздейства и на сектора на кредитирането, който постепенно се цифровизира с увеличаващ се брой договори за потребителски кредити, договорени и/или сключени онлайн. Тенденцията към по-голяма цифровизация се очаква да продължи[12].

Цифровизацията също доведе със себе си нови пазарни участници, предлагащи договори за кредити под различни форми, като например кредити от платформи или кредитиране между физически лица. Това предизвика дискусии относно това дали новите пазарни участници попадат или следва да попадат в обхвата на директивата и дали текущото определение за „кредитор“, както е установено в директивата, е достатъчно. Цифровизацията също така постави под въпрос пригодността на съществуващите членове относно преддоговорната информация за една безкнижна среда, в която се борави с цифрови инструменти, като например мобилни телефони и таблети.

*Нови продукти*

На пазара на потребителските кредити са се появили нови продукти в резултат на иновации или чрез адаптиране от страна на сектора на корпоративните финанси — например краткосрочни кредити с високи разходи, револвиращи кредити или кредитиране между физически лица.

Някои от тези нови продукти понастоящем не попадат в обхвата на директивата. В същото време някои от тях пораждат особени рискове за потребителите, тъй като свързаните с тях разходи по кредита може да бъдат или много високи от самото начало, или да се увеличават бързо с времето, с което създават риска потребителят да задлъжнява все повече.

*Предпочитания на потребителите*

През последните десет години процесите на вземане на решения от страна на потребителите за теглене на кредит са се променили не само в резултат от

[12] Проучване показва, че между второто тримесечие на 2016 г. и второто тримесечие на 2018 г. обемът на кредитите, свързани с финансови технологии, почти се е утроил, а в друго се установява, че се очаква пазарът на финансови технологии да се разрасне с 13,3 % до 2022 г. спрямо договорна стойност от 682 милиарда евро през 2018 г.

цифровизацията, но и поради трансформирането на потребителските навици. Обществената консултация през 2019 г.[13] показа, че потребителите обръщат повече внимание на по-гладкия и по-бърз процес на получаване на кредит, отколкото на местоположението или самоличността на кредитора.

2.3 Области, в които директивата е имала особено положително въздействие

Независимо от гореспоменатите предизвикателства оценката показа, че директивата е довела до подобрение на защитата на потребителите и интеграцията на вътрешния пазар в редица области:

*Право на отказ и предсрочно погасяване*

Потребителят разполага със срок от 14 календарни дни, в който може да се откаже от договора за кредит, без да посочва основания за това. В допълнение клаузата за предсрочно погасяване дава право на потребителя да погаси изцяло или частично във всеки един момент неизплатеното задължение по договор за кредит.

Съществува консенсус между потребителите, потребителските организации, длъжностните лица на държавите членки и кредиторите, че правото на отказ и правото на предсрочно погасяване са ефективни и като цяло функционират добре[14]. Счита се, че предлагат високи нива на защита на потребителите и също така показват добри нива на съответствие от страна на кредиторите[15].

*Годишен процент на разходите*

Годишният процент на разходите означава общите разходи по кредита за потребителя като годишен процент от общия размер на кредита. Въпреки че разпоредбата относно годишния процент на разходите вече съществуваше в предишното законодателство за потребителските кредити, директивата изцяло хармонизира изчисляването на годишния процент на разходите, като предостави съгласувана формула за изчисляването му във всички държави членки. Следователно директивата предвижда общ и съпоставим инструмент с висока ефективност и добавена стойност за потребителите[16].

*Преддоговорна информация: Формуляр на „Стандартна европейска информация относно потребителски кредит“*

Директивата задължава кредитора, достатъчно време преди потребителят да бъде обвързан с договор или предложение за кредит, да предостави на потребителя информацията, необходима за сравняване на различните предложения и вземане на

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

[14] Като цяло потребителите са добре информирани и за двете права, като 72 % от потребителите са запознати с правото на отказ, а 82 % — с правото на предсрочно погасяване.

[15] Сравнително малък брой потребители са срещнали проблеми при упражняването на своето право на отказ, като малко повече са срещнали проблеми с предсрочното погасяване.

[16] 90 % от лицата, които са отговорили на откритата обществена консултация, считат годишния процент на разходите за донякъде важен или много важен за своето решение.

информирано решение за сключване на договор за кредит. Тази информация се предоставя посредством формуляра на „Стандартна европейска информация относно потребителски кредит“, който включва ключови данни като вида на кредита, годишния процент на разходите, броя и периодичността на погасителните вноски и общата дължима сума.

Като цяло заинтересованите страни потвърждават, че формулярът на „Стандартна европейска информация относно потребителски кредит“ е оказал положително въздействие върху защитата на потребителите, като чрез него им е била предоставена информация в лесен за разбиране и добре структуриран формат[17]. В допълнение съответствието сред доставчиците на кредити с разпоредбата относно преддоговорната информация като цяло е високо.

### 2.4 Недостатъци на директивата

Оценката показа редица предизвикателства, които са възникнали в хода на прилагането на директивата. Те произтичат от недостатъци на директивата и от тенденции в кредитната среда и частично са възпрепятствали постигането на нейните цели:

*Обхват*

Изключенията от обхвата на директивата, определени в член 2 от нея, са значителни и обхващат определени широко използвани кредити, както и кредити, за които е документирано, че водят по-лесно до ощетяване на потребителите при определени обстоятелства, като например кредити с нулева лихвена ставка, кредити до заплата, договори за лизинг, които не налагат задължение за закупуване, или договори със заложни къщи.

Освен това директивата не обхваща целия процес на отпускане на кредити, много от чиито аспекти са само частично хармонизирани или изобщо не са хармонизирани в целия ЕС (например съдържанието на кредитните бази данни). Това представлява значителна пречка за създаването на реален вътрешен пазар на потребителски кредити.

*Определения и неясни термини*

Повечето от определенията в директивата все още са актуални с оглед на текущата пазарна ситуация. Съществува обаче нарастващо ниво на несигурност относно новите форми на кредитиране, които са се появили онлайн. В член 2, параграф 2 от директивата такива нови форми на кредитиране не се посочват изрично — няма препратка например към кредитирането между физически лица[18] като част от

[17] Близо две трети от организациите, които отговориха на откритата обществена консултация, смятат формуляра на „Стандартна европейска информация относно потребителски кредит“ за ефективен. Макар че мнозинството от отговорилите публични органи (74 %) и асоциациите на потребителите (65 %) ясно са заявили, че формулярът на „Стандартна европейска информация относно потребителски кредит“ е бил ефективен за защитата на потребителите, само малко над половината от представителите на сектора са изразили същото мнение (56 %).

[18] Кредитирането между физически лица се състои от използването на електронна платформа, която съчетава заемодатели/инвеститори със заемополучатели/емитенти на ценни книжа с цел предоставяне на необезпечени кредити, включително потребителски кредити.

изключенията от обхвата (член 2, параграф 2), което означава, че директивата по принцип следва да обхваща кредитирането между физически лица. В определението за „кредитор“ обаче се използват думите „в рамките на своята търговска, стопанска или професионална дейност“, което може да не отговаря на концепцията за кредитиране между физически лица.

Правна неяснота възниква и от неточните формулировки на някои разпоредби на директивата, като например тези относно стандартната информация, която трябва да бъде включена в рекламите, относно преддоговорната информация и относно оценката на кредитоспособността, в които се използват термини като „достатъчна информация“ и „достатъчно време“ без по-нататъшно уточняване.

*Задължения за информиране и канали за комуникация*

Макар че няма съмнение, че хармонизираният формуляр на „Стандартна европейска информация относно потребителски кредит“ в подробния табличен формат, определен в приложение II към директивата, изглежда функционира добре в хартиена среда, форматът и дължината на формуляра не са подходящи за модерните мобилни цифрови технологии, използвани от много потребители. Следователно целта на формуляра на „Стандартна европейска информация относно потребителски кредит“ за предоставяне на полезна преддоговорна информация води до задължително оповестяване на информация, до която потребителят трудно може да получи достъп и трудно може да разбере в онлайн среда, което осуетява първоначалното ѝ предназначение.

Друг въпрос, свързан с прозрачността, който се е появил в хода на последното десетилетие, засяга рекламите за потребителски кредити, излъчвани по телевизията и радиото. Разпоредбите на член 4 от директивата[19] дават основание важна информация да бъде или показвана за много кратко време, или изговорена прекалено бързо, при което на потребителите не се предоставя достатъчно време да я обмислят или запомнят. Това показва практическата трудност, свързана с осигуряването на непрекъснатата ефективност на настоящия член 4 от директивата за всички видове медии.

*Оценка на кредитоспособността и кредитни бази данни*

В член 8 от директивата се предвижда „задължение за оценка на кредитоспособността на потребителя“ преди отпускането на кредит на потребителя. В този член се посочва, че кредиторът трябва да оцени „кредитоспособността на потребителя въз основа на достатъчно информация, получена, когато е уместно, от потребителя, и ако е необходимо, въз основа на справка в съответната база данни“, без да се уточнява конкретно информацията, която трябва да се провери, или условията, при които кредиторът може да счете потребителя като кредитоспособен. Информацията, която трябва да се провери, и процесът на взимане на решения са определени на равнище държава членка, като на

[19] Съгласно член 4 се изисква стандартната информация да се предоставя по ясен, кратък и забележим начин и в него са изброени редица изисквани единици информация, включително лихвения процент, общия размер на кредита и годишния процент на разходите.

държавите членки се предоставя значително право на преценка да регулират допълнително подробностите на оценката на кредитоспособността.

По-голямата част от държавите членки[20] са установили допълнителни разпоредби относно оценката на кредитоспособността и достъпа до базите данни, в които допълнително се определя как трябва да се извършва оценката на кредитоспособността, и се налагат други задължения на кредиторите. Повечето държави членки, които са въвели разпоредби в допълнение на простото задължение за проверка на платежоспособността на заемополучателя, са определили документите, които потребителите трябва да предоставят за оценка на тяхната кредитоспособност.[21]

Единственият източник на данни, определен в директивата за оценка на кредитоспособността, са кредитните бази данни, които съществуват в държавите членки и в които се съхранява информация относно съществуващите кредити и евентуални неизпълнения на задълженията за плащане на потребителите. В член 9 от директивата относно достъпа до базите данни се налага задължението всяка държава членка да гарантира достъп на кредиторите от други държави членки до базите данни, използвани в съответната държава членка. В директивата обаче не е посочено как трябва да се предоставя такъв достъп, което води до различни изисквания за достъп, определени от отделните държави членки. Освен това кредитните бази данни и информацията, която съдържат, се различават в отделните държави членки — те са публични или частни и съдържат положителни данни (например данни за кредитите, взети от лицето) или отрицателни данни (например само данни за неизпълнения на задълженията за плащане по взети кредити), или и двете.

Разликите в съдържанието на всяка съответна база данни на държава членка правят по-трудна задачата на кредиторите при трансграничните операции.

В допълнение на различията в начина, по който държавите членки са привели в действие общите изисквания на членове 8 и 9, някои държави членки[22] са въвели набор от други задължения за кредиторите по отношение на оценката на кредитоспособността, като например правила, които забраняват на кредиторите да прекратяват договора за кредит или да налагат санкции и такси за просрочени плащания в случай на оценка на кредитоспособността, която не е била извършена правилно.

В резултат на това настоящите разпоредби на директивата са довели до разпокъсана ситуация по отношение на правилата за оценката на кредитоспособността, както и оперативната съвместимост на базите данни, която възпрепятства по-доброто функциониране на вътрешния пазар на потребителски кредити.

*Прилагане на директивата*

В член 23 от директивата се установява, че държавите членки трябва да въведат система от санкции за нарушаване на националните разпоредби за транспониране на

[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.

директивата и че тези санкции трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.

В този процес държавите членки като цяло са установили граждански и административни санкции за нарушаване на националните разпоредби за транспониране на директивата; някои държави членки обаче предвиждат в допълнение към гражданските и административните санкции възможността за налагане на наказателни санкции. Резултатът е, че съществува значително несъответствие между видовете и степените на санкциите, използвани от националните органи при прилагането на директивата. В допълнение, макар че малко повече от половината държави членки имат само един орган по прилагането, отговарящ за съответствието с директивата, значителен брой държави членки са определили няколко органа, които да гарантират правилното прилагане на различните аспекти на директивата; в някои държави членки компетентният орган зависи от вида на доставчика на кредит, а именно дали е банков, или небанков заемодател[23]. Съществуването на множество компетентни органи с различни правомощия за санкциониране и компетентни органи, зависещи от вида на оператора, е оказало въздействие върху равните условия между компетентната позиция на различни категории доставчици и съгласуваността в прилагането.

## 3. Използване от страна на държавите членки на регулаторните възможности, предвидени в директивата

Недостатъците на директивата, подчертани по-горе, са влошени допълнително от резултатите от регулаторните решения, взети от държавите членки, относно определени елементи на директивата. Макар че съгласно директивата се изисква разработването на определена хармонизирана правна рамка за защита на потребителите, която не съществуваше в множество държави членки по време на нейното въвеждане, на националните законодатели беше дадена гъвкавост да използват девет незадължителни разпоредби, предоставящи определени регулаторни възможности на държавите членки.

*Регулаторни възможности, посочени в член 27, параграф 2 от директивата*

Съгласно член 2, параграф 5 от директивата държавите членки може да решат да приложат частично директивата към договорите за кредити, сключени от организации, учредени за взаимна полза на своите членове[24]. Тази гъвкавост е използвана от някои държави членки[25].

Съгласно член 2, параграф 6 от директивата държавите членки може да решат да приложат определени членове от директивата в ситуация, при която потребителят вече

[23] Например изискванията за оценката на кредитоспособността, произтичащи от директивата, като цяло се прилагат от органа за потребителите (за всички кредитори в BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL; за небанкови заемодатели в DK, SE, SI и регионалните органи в ES), органа за финансов надзор (за всички кредитори в EE, FR, NL, PL, UK и за банковите заемодатели в DK, SE) или националната централна банка (за всички заемодатели в CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK и за банковите заемодатели в ES, SI).
[24] В член 2, параграф 5 от директивата е предоставен пълен списък на приложимите критерии.
[25] CY, IE, LT, LV, RO, UK.

е в неизпълнение на първоначалния договор за кредит и кредиторът и потребителят постигат споразумение за разсрочено плащане или други начини на погасяване. Тази възможност е използвана от мнозинството[26] от държави членки.

Съгласно член 4, параграф 1, втора алинея от директивата националното законодателство може да определи, че годишният процент на разходите трябва да бъде включен в рекламите за договори за кредити, в които не се указва лихвен процент или други цифри, които са свързани със стойността на кредита за потребителя. Само ограничен брой държави членки[27] са се възползвали от гъвкавостта, определена в член 4, параграф 1 от директивата.

Съгласно член 4, параграф 2, буква в) и член 10, параграф 5, буква е) съответно от директивата държавите членки може да установят, че не е необходимо годишният процент на разходите да се включва в предоставяната на потребителите информация на *рекламния етап* и на *договорния етап* за договори за кредити под формата на овърдрафт, при които кредитът следва да бъде погасен при поискване или в срок от три месеца. Значителен брой държави членки са използвали възможността, предвидена в член 10, параграф 5, буква е)[28], докато малко по-малък брой държави членки са използвали варианта, предвиден в член 4, параграф 2, буква в)[29].

Гъвкавостта, предоставена в член 6, параграф 2 от директивата, която позволява на държавите членки да изключат годишния процент на разходите от *преддоговорната информация* в случая на конкретни договори за кредити, попадащи в обхвата на член 2, параграф 3 (овърдрафт, при който кредитът следва да бъде погасен при поискване или в срок от три месеца), е била използвана от редица[30] държави членки.

Съгласно член 10, параграф 1, втора алинея от директивата държавите членки може да установят правила, отнасящи се до действителността на сключването на договорите за кредит, които са в съответствие с правото на Европейския съюз. Всички държави членки са избрали да включат допълнителни правила, отнасящи се до действителността на сключването на договорите за кредит.

Член 14, параграф 2 от директивата се отнася до правото на отказ при свързани договори за кредит. В него се установява, че в ситуация, при която националното законодателство към момента на влизане в сила на директивата вече предвижда, че на потребителя не могат да бъдат отпускани финансови средства преди изтичането на определен срок, държавите членки могат по изключение да предвидят, че срокът от 14 календарни дни, предвиден в член 14, параграф 1 от директивата, за правото на отказ може да бъде намален до времетраенето на същия определен срок по изрично

[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] Държавите членки, които са избрали да не включват годишния процент на разходите на договорния етап, са: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK.
[29] Държавите членки, които са избрали да не включват годишния процент на разходите на рекламния етап, са: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK.
[30] DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK.

искане на потребителя. Член 14, параграф 2 от директивата почти не е бил използван от държавите членки[31], тъй като прилагането му е доста специфично.

Член 16 от директивата се отнася до предсрочното погасяване от страна потребителя на неговите задължения по договора за кредит и възможността кредиторът да получи обезщетение. Член 16, параграф 4 от директивата установява, че държавите членки може да предвидят, че кредиторите имат право на обезщетение за предсрочно погасяване само ако размерът на предсрочното погасяване надхвърля праг, определен в националното законодателство (този праг не надхвърля 10 000 EUR в рамките на всеки период от 12 месеца (член 16, параграф 4, буква а)) и че те може по изключение да търсят по-голямо обезщетение, ако могат да докажат, че претърпяната загуба е по-голяма от обикновеното обезщетение (член 16, параграф 4, буква б)). Голям брой държави членки[32] всъщност са установили праг, над който кредиторът може да търси обезщетение (член 16, параграф 4, буква а)). По отношение на член 16, параграф 4, буква б) от директивата редица държави членки[33] са избрали да въведат съответно законодателство за случаите, при които кредиторът може да докаже, че е претърпял загуба поради предсрочното погасяване, която надвишава прага, определен в член 16, параграф 2 от директивата[34].

*Други регулаторни решения на държавите членки, по-специално относно обхвата*

Някои държави членки са надхвърлили изискванията на директивата в области, които не попадат в обхвата ѝ, и за случаи, за които не се прилага правилото за пълно хармонизиране на директивата. Ограниченията на обхвата на директивата са подтикнали държавите членки да разширят обхвата на съответното законодателство с цел да обхванат повече видове договори за кредит. С изключение на две държави членки[35], всички държави членки са приели мерки, които надхвърлят изискванията на директивата. Някои разширяват обхвата на прилагане на директивата (или определени нейни разпоредби) до потребителски кредити, които не попадат въобще или не попадат изцяло в обхвата на директивата — под 200 EUR[36], над 75 000 EUR[37] или за договори за лизинг[38], овърдрафт[39], револвиращи кредити[40], ипотеки[41], кредити с нулева лихвена ставка[42] и споразумения със заложни къщи[43].

[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] Вж. таблица 3 на страница 38 от проучването за оценка, което предоставя общ преглед на прилагането на директивата: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en.
[35] CY, EL.
[36] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.
[37] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.
[38] AT, EE, HU, IT, FI, FR, PT, UK.
[39] AT, BE, FI, PT, FR.
[40] FI, NL, FR, IT.
[41] BG, CZ, HR, HU, RO, SI, SK.
[42] BE, UK.
[43] BE.

Освен това, макар че някои разпоредби на директивата определят ясни цели, в тях не се посочва конкретният резултат, който трябва да бъде постигнат, като така остават донякъде неоднозначни (например членът относно оценката на кредитоспособността, разгледан по-горе).

*Въздействия от регулаторните възможности*

Съчетаните въздействия от регулаторните възможности в областите, установени от директивата или наложени поради липсата на уточняване в директивата, са довели до разпокъсана правна рамка от гледна точка на редица аспекти на потребителските кредити. Това води до различен обхват на защитата на потребителите и също така въздейства на целостта на вътрешния пазар на потребителски кредити, доколкото те създават пречки за трансграничните операции на кредиторите.

## 4. Прагове и проценти

Съгласно член 27, параграф 2 от директивата Комисията се задължава да преразглежда на всеки пет години праговете, установени в законодателството, и процента, използван за изчисляване на обезщетение в случай на предсрочно погасяване.

*Прагове, установени в настоящата директива и нейните приложения*

Както е споменато по-горе, съгласно член 2, параграф 2, буква в) от директивата договорите за кредит на стойност, по-малка от 200 EUR или по-голяма от 75 000 EUR[44], не попадат в обхвата ѝ. Изглежда има всеобщо съгласие[45], че тези прагове въздействат на ефективността и уместността на директивата. Високорисковите договори за кредит, които често причиняват ощетяване на потребителите, често са на стойност, по-малка от 200 EUR, и следователно не попадат в обхвата на директивата. С цел коригиране на това голям брой държави членки[46] са решили при транспонирането на директивата да разширят обхвата до договорите за кредит на стойност, по-малка от 200 EUR.

Макар че горният праг от 75 000 EUR изглежда представлява по-нисък риск от гледна точка на защитата на потребителите или на вътрешния пазар, редица държави членки[47] са разширили обхвата на директивата (или някои от разпоредбите ѝ) и до договорите за кредити над 75 000 EUR.

Праговете бяха фиксирани по време на приемането на директивата, тоест през 2008 г. Следователно те отразяват икономическите обстоятелства по онова време. Ако бъдат изчислени при настоящите равнища на цените с помощта на стандартния дефлатор на

[44] Директивата се прилага също за договори за необезпечени кредити над 75 000 EUR, чиято цел е ремонт на жилищен недвижим имот.
[45] Съгласно консултации със заинтересованите страни, проведени през 2019 г., над 90 % от асоциациите на потребителите са заявили, че настоящите прагове вече не са адекватни, като 80 % от органите на държавите членки са били съгласни с това. Сред доставчиците на кредити 30 % са сметнали обхвата за неподходящ, като долната граница е била цитирана като конкретен проблем.
[46] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.
[47] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.

БВП, съответните стойности за долната и горната граница ще бъдат приблизително съответно 235 EUR и 87 380 EUR[48].

В контекста на гореизложеното в планираното преразглеждане на директивата може да се прецени дали би било обосновано да се коригират или премахнат праговете[49].

Директивата съдържа още един праг, определен в част II (*Допълнителни допускания за изчисляването на годишния процент на разходите*) от приложение I. В част II, буква з) от приложението се предвижда, ако страните по договора за кредит не са се договорили относно горната му граница, като горна граница за изчислението на годишния процент на разходите да се приеме 1500 EUR. Приложение I беше подложено на законодателно изменение[50], което имаше за цел модернизиране на допусканията, използвани за изчислението на годишния процент на разходите. Горната граница обаче не беше изменена, а при анализите, извършени по време на оценката на директивата през 2019 г., не бяха открити относими доказателства, изискващи изменението ѝ.

*Процент, използван за изчисляване на обезщетението в случай на предсрочно погасяване*

Прагове са определени и в член 16 от директивата; те засягат обезщетението, което кредиторите имат право да получат в случай на предсрочно погасяване. Предвиденият праг е 1 % от предсрочно погасената сума, като той се намалява на 0,5 %, ако периодът между предсрочното погасяване и договореното прекратяване на договора за кредит не надхвърля една година. Нито в доклада относно директивата от 2014 г.[51], нито в скорошното проучване са установени някакви проблеми относно този праг и следователно той все още се счита за уместен по отношение на нуждите на пазара на потребителски кредити.

## 5. Заключения и следващи стъпки

Основната констатация от оценката на директивата е, че двете ѝ цели, а именно осигуряването на високи стандарти за защита на потребителите и насърчаване на развитието на единен пазар на кредитите, са били частично постигнати и остават уместни. Правата на отказ и на предсрочно погасяване и въвеждането на стандартизирани формати на информацията са допринесли за осигуряването на стандартно ниво на защита на потребителите в целия ЕС, с което са довели до

[48] Ако се използва наличният дефлатор на БВП от https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, 200 EUR в икономиката през 2008 г. отговарят на приблизително 235 EUR в икономиката през 2020 г. По същия начин 75 000 EUR през 2008 г. отговарят на приблизително 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] Директива 2011/90/ЕС на Комисията от 14 ноември 2011 година за изменение на част II на приложение I към Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, в която са предвидени допълнителни допускания за изчисляването на годишния процент на разходите.

[51] Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за изпълнението на Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити, Брюксел, 14.5.2014 г. COM(2014) 259 final.

намаляване на ощетяването на потребителите, подобряване на защитата на потребителите и осигуряването на равни условия за доставчиците в целия ЕС.

От друга страна, бързата цифровизация и иновациите на продуктите, както и промените в потребителските предпочитания през последното десетилетие представят предизвикателства за основаната на директивата правна уредба за потребителските кредити. Макар че строгите предписания за форматите за оповестяване на информация гарантираха преди десет години по-голяма прозрачност на преддоговорните етапи, които тогава се извършваха в хартиен формат, не е сигурно, че те водят до максимални ползи за потребителите днес в една среда с нарастваща цифровизация и в ситуации, в които потребителите предпочитат бърз и гладък процес на отпускане на кредити. Средата с нарастваща цифровизация, от своя страна, насърчи развитието на нови продукти, някои от които създават нови рискове, за които директивата не предлага ефективна защита.

Тези факти сочат към вероятната необходимост от преразглеждане на определени разпоредби на директивата, по-специално относно обхвата и процеса на отпускане на кредити (включително преддоговорната информация и оценката на кредитоспособността). Такова преразглеждане може да бъде подходяща възможност и за обмислянето на коригиращи мерки за други недостатъци, като например подобряване на определенията.

Накрая, макар че изглежда не е необходимо изменение на повечето прагове и проценти в директивата, става ясно, че има широко съгласие между заинтересованите страни, че прагът 200 EUR—75 000 EUR, свързан с обхвата на прилагане на директивата, може да бъде преразгледан.

Комисията ще включи тези съображения в преразглеждането на директивата, което вече беше обявено за второто тримесечие на 2021 г. в актуализираната работна програма на Комисията за 2020 г., приета на 28 май 2020 г.[52]

[52] Достъпна на адрес: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_2&format=PDF.