EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 5. 11. 2020
COM(2020) 963 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní smernice 2008/48/ES o zmluvách o spotrebiteľskom úvere

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

Smernica 2008/48/ES – správa spoluzákonodarcom (v súlade s článkom 27 ods. 2 smernice o spotrebiteľskom úvere)

1. Úvod

Smernica 2008/48/ES o zmluvách o spotrebiteľskom úvere (smernica o spotrebiteľskom úvere – ďalej len „smernica“)[1] harmonizuje určité aspekty zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré sa týkajú zmlúv o spotrebiteľskom úvere. Sleduje dva hlavné ciele:

i) zlepšovať ochranu spotrebiteľa a tým zvyšovať dôveru spotrebiteľa a
ii) podporovať vznik dobre fungujúceho vnútorného trhu so spotrebiteľskými úvermi ponúkanými cez hranice zaistením rovnakých podmienok pre poskytovateľov spotrebiteľských úverov vo všetkých členských štátoch.

Cieľom smernice nie je nabádať spotrebiteľov, aby si brali viac úverov, ale poskytnúť im všetky potrebné informácie na posúdenie a porovnanie ponúk predtým, ako si vezmú úver, a poskytnúť im práva v prípade, že zmenia názor. Vzťahuje sa na spotrebiteľské úvery vo výške od 200 EUR do 75 000 EUR, napríklad pôžičky poskytnuté na účel osobnej spotreby, kontokorentné úvery a kreditné karty, ako aj nezabezpečené pôžičky nad 75 000 EUR, ktorých účelom je rekonštrukcia nehnuteľnosti určenej na bývanie. Smernica sa nevzťahuje na určité osobitné druhy spotrebiteľských úverov (napr. niektoré bezúročné úvery, určité lízingové zmluvy).

Smernica nadobudla účinnosť v júni 2008 a členské štáty ju mali transponovať do 11. júna 2010. Zatiaľ sa nevykonávajú žiadne postupy v prípade nesplnenia povinnosti voči členským štátom za netransponovanie smernice[2].

Smernica spustila významné reformy v oblasti spotrebiteľských úverov vo väčšine členských štátov. Členské štáty museli vytvoriť a zaviesť úplne nový právny rámec uplatniteľný na trh s úvermi alebo zmeniť svoje existujúce právne predpisy. Keďže smernica zaviedla harmonizované ustanovenia, členské štáty nemohli zachovať ani zaviesť vo svojom vnútroštátnom práve ustanovenia, ktoré sa odchyľujú od ustanovení smernice. Členským štátom však bola poskytnutá diskrečná flexibilita, aby využili konkrétne regulačné možnosti v deviatich voliteľných ustanoveniach[3]. Okrem toho sa v niektorých ustanoveniach smernice stanovili jasné ciele, ale neurčil sa jasne výsledok, ktorý sa má dosiahnuť. Tým bol členským štátom poskytnutý ďalší priestor na uváženie pri vykonávaní smernice.

V článku 27 ods. 2 smernice sa požaduje, aby Komisia sledovala spôsob, akým regulačné možnosti členských štátov ovplyvňujú vnútorný trh a spotrebiteľov[4]. Komisia okrem toho

---

1 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/48/ES z 23. apríla 2008 o zmluvách o spotrebiteľskom úvere a o zrušení smernice Rady 87/102/EHS (Ú. v. EÚ L 133, 22.5.2008, s. 66 – 92).

2 Po uplynutí lehoty na transpozíciu začala Komisia konania o nesplnení povinnosti proti 20 členským štátom. Členské štáty však nakoniec prijali a oznámili svoje transpozičné opatrenia, a preto boli krátko potom všetky prípady uzavreté.

3 Uvedené v článku 27 ods. 2 smernice a riešené v oddiele 3.

4 V článku 27 ods. 2 smernice sa ďalej požaduje, aby Komisia pravidelne preskúmavala limity a percentá stanovené v právnych predpisoch a príslušných prílohách. Ďalšie informácie sú uvedené v oddiele 4.

v „Akčnom pláne pre spotrebiteľské finančné služby“ 2017[5] zdôraznila význam i) prehĺbenejšieho a bezpečnejšieho jednotného trhu so spotrebiteľskými úvermi[6], ako aj ii) lepšieho posúdenia úverovej bonity[7]. Komisia v stanovisku platformy REFIT v roku 2019 odporúčala posúdenie relevantnosti, účinnosti a efektívnosti požiadaviek na štandardné informácie, ktoré má obsahovať reklama.

Na základe toho sa Komisia rozhodla uskutočniť komplexné hodnotenie smernice na posúdenie jej účinnosti, efektívnosti, koherentnosti, relevantnosti a pridanej hodnoty EÚ[8]. Hodnotenie bolo vykonané v súlade so zásadami lepšej právnej regulácie vrátane otvorenej verejnej konzultácie, ktorá prebehla v období od januára do apríla 2019, a iných konzultačných činností so zainteresovanými stranami.

Správa uvádza kľúčové výsledky hodnotenia a poznatky získané z uplatňovania smernice za posledných desať rokov vrátane hľadísk, ktoré majú byť zvážené podľa článku 27 ods. 2 smernice[9]. Vychádza z výsledkov komplexného hodnotiaceho dokumentu vypracovaného útvarmi Komisie[10] a zverejneného zároveň s touto správou.

2. Kľúčové výsledky hodnotenia

2.1 Celkový výsledok

Celkové zistenie hodnotenia je, že smernica bola **čiastočne účinná** v zaisťovaní vysokej úrovne ochrany spotrebiteľa a podporovaní rozvoja jednotného trhu s úvermi, a jej **ciele sú stále relevantné** v kontexte regulačného prostredia, ktoré vykazuje značné rozdrobenie v EÚ.

Účinnosť

Čiastočne bola dosiahnutá vysoká úroveň ochrany spotrebiteľa aj vznik dobre fungujúceho vnútorného trhu. Najúčinnejšie ustanovenia smernice súvisia s ustanoveniami o práve na odstúpenie od zmluvy a práve na predčasné splatenie úveru, ako aj s ustanovením upravujúcim ročnú percentuálnu mieru nákladov. Na druhej strane ustanovenia týkajúce sa posúdení úverovej bonity a úverových databáz neboli plne účinné. Dôvody, pre ktoré bola smernica účinná len čiastočne, vyplývajú zo samotnej smernice (napríklad nepresné znenie

---

5 Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Akčný plán pre spotrebiteľské finančné služby: lepšie produkty, väčší výber, COM/2017/0139 final.

6 Opatrenie 7 – prehĺbenejší jednotný trh so spotrebiteľskými úvermi: Komisia preskúma spôsoby, akými by bolo možné uľahčiť cezhraničný prístup k úverom a zároveň zabezpečiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa. V tejto súvislosti sa Komisia bude zaoberať aj spôsobmi efektívnejšieho riešenia nadmerného zadlženia spotrebiteľov spojeného s úverovou činnosťou.

7 Opatrenie 9 – lepšie posúdenia úverovej bonity: Komisia sa bude snažiť zaviesť spoločné normy posudzovania úverovej bonity a zásady poskytovania úverov spotrebiteľom a bude pracovať na stanovení minimálneho súboru údajov, ktoré by sa mali vymieňať medzi úverovými registrami pri cezhraničnom posudzovaní úverovej bonity.

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

9 V článku 27 ods. 2 smernice sa uvádza, že Komisia sleduje vplyv existencie regulačných možností uvedených v článku 2 ods. 5 a 6, článku 4 ods. 1, článku 4 ods. 2 písm. c), článku 6 ods. 2, článku 10 ods. 1, článku 10 ods. 5 písm. f), článku 14 ods. 2 a článku 16 ods. 4 smernice.

10 SWD(2020) 254.

konkrétnych článkov), z externých faktorov, napríklad praktického uplatňovania a presadzovania v členských štátoch[11], ako aj z aspektov trhu so spotrebiteľskými úvermi, na ktoré sa smernica nevzťahuje.

Efektívnosť

Nadobudnutie účinnosti smernice viedlo k rôznym počiatočným a priebežným nákladom (napríklad odborná príprava zamestnancov a úvodné zriaďovacie náklady súkromných spoločností; náklady subjektov verejného sektora na monitorovanie, dodržiavanie a presadzovanie predpisov). Hlavným zistením však je, že náklady sú vyvážené základným prínosom smernice, ktorým je zníženie poškodzovania spotrebiteľa.

Koherentnosť

Smernica je vo všeobecnosti koherentná s inými spotrebiteľskými politikami a právnymi predpismi na úrovni EÚ. Hoci sa nevyskytujú žiadne významné nezrovnalosti s ostatnými príslušnými právnymi predpismi na úrovni EÚ, ďalšie zosúladenie alebo synergie s takýmito právnymi predpismi môžu pomôcť zlepšiť právnu zrozumiteľnosť pre spotrebiteľov a veriteľov. Jedným z príkladov je posúdenie úverovej bonity a možná potreba lepšieho zosúladenia samotnej smernice so smernicou o hypotekárnych úveroch a všeobecným nariadením o ochrane údajov.

Relevantnosť

Dva hlavné ciele smernice, konkrétne dosiahnutie vyššej úrovne ochrany spotrebiteľa a vznik cezhraničného trhu, sú stále relevantné. Aby si však smernica zachovala relevantnosť v krátkodobom a dlhodobom horizonte, môže byť potrebné, aby sa zaoberala novými rozvíjajúcimi sa spotrebiteľskými zvykmi a udalosťami vznikajúcimi na trhoch v dôsledku digitalizácie. To si nevyžaduje zmenu cieľov ako takých, ale prípadné prispôsobenie niektorých ustanovení smernice.

Pridaná hodnota EÚ

Pridaná hodnota smernice spočíva vo vytvorení vysokej úrovne ochrany spotrebiteľa v celej EÚ a znížení rozdrobenosti regulačného rámca EÚ prostredníctvom zavedenia určitých harmonizačných článkov (napríklad štandardizované formáty informácií), čím sa zvýši ochrana spotrebiteľa a zmenšia prekážky poskytovania cezhraničných úverov.

2.2 Kľúčové udalosti na trhu s úvermi majúce vplyv na smernicu

Účinnosť, efektívnosť, koherentnosť, relevantnosť a pridaná hodnota smernice boli ovplyvnené viacerými trendmi na trhu s úvermi za posledných desať rokov:

Digitalizácia

Digitalizácia radikálne zmenila rozhodovací proces a celkové zvyky spotrebiteľov. To ovplyvňuje aj sektor poskytovania úverov, ktorý sa postupne digitalizuje s rastúcim počtom

[11] Uvedené v oddiele 2.4.

zmlúv o spotrebiteľskom úvere, ktoré boli dohodnuté a/alebo uzavreté online. Očakáva sa, že trend rastúcej digitalizácie bude pokračovať[12].

Digitalizácia priniesla nových účastníkov trhu, ktorí ponúkajú zmluvy o úvere v rôznych formách, napríklad úvery ponúkané platformami alebo poskytovanie úverov medzi partnermi. To podnietilo diskusiu, či noví účastníci trhu patria alebo by mali patriť do rozsahu pôsobnosti smernice a či je súčasné vymedzenie pojmu „veriteľ“, ako je uvedené v smernici, dostatočné. Digitalizácia spochybnila aj vhodnosť súčasných článkov o predzmluvných informáciách v „bezpapierovom“ prostredí riadenom digitálnymi nástrojmi ako mobilné telefóny a tablety.

Nové produkty

V dôsledku inovácií alebo prispôsobenia odvetvia podnikových financií sa na trhu so spotrebiteľskými úvermi objavili nové produkty – napr. krátkodobý úver s vysokým nákladom, revolvingový úver alebo poskytovanie úverov medzi partnermi.

Smernica sa v súčasnosti nevzťahuje na niektoré z týchto nových produktov. Niektoré z nich zároveň predstavujú osobitné riziká pre spotrebiteľov, pretože poplatky spojené s týmito novými produktmi môžu byť na začiatku veľmi vysoké alebo časom prudko rásť, čím hrozí, že zadlženie spotrebiteľa bude špirálovito rásť.

Preferencie spotrebiteľov

Za posledných desať rokov sa rozhodovacie procesy spotrebiteľov, pokiaľ ide o prijímanie úverov zmenili nielen v dôsledku digitalizácie, ale aj z dôvodu transformácie spotrebiteľských návykov. Z verejnej konzultácie v roku 2019[13] vyplynulo, že spotrebitelia kladú väčší dôraz na bezproblémovejší a rýchlejší proces získania úveru než na identitu veriteľa alebo miesto, kde sa nachádza.

2.3 Oblasti, na ktoré mala smernica mimoriadne pozitívny vplyv

Bez ohľadu na uvedené výzvy, z hodnotenia vyplynulo, že smernica zlepšila ochranu spotrebiteľa a integráciu vnútorného trhu vo viacerých oblastiach:

Právo na odstúpenie od zmluvy a právo na predčasné splatenie úveru

Spotrebiteľ môže od zmluvy o úvere odstúpiť bez uvedenia dôvodu do štrnástich kalendárnych dní. Okrem toho ustanovenie o predčasnom splatení úveru oprávňuje spotrebiteľa kedykoľvek splatiť celý nesplatený dlh alebo jeho časť v súlade so zmluvou o úvere.

---

[12] Z jednej štúdie vyplynulo, že v období od 2. štvrťroka 2016 do 2. štvrťroka 2018 sa objem úverov v odvetví finančných technológií približne strojnásobil a podľa inej štúdie sa do roku 2022 očakáva 13,3 % rast trhu s finančnými technológiami z transakčnej hodnoty 682 mld. EUR v roku 2018.

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

Spotrebitelia, spotrebiteľské organizácie, úradníci členských štátov a veritelia sa zhodujú, že právo na odstúpenie od zmluvy a právo na predčasné splatenie úveru sú účinné a vo všeobecnosti sa osvedčili[14]. Predpokladá sa, že poskytujú spotrebiteľom vysokú úroveň ochrany a zároveň sa preukazuje, že ich veritelia v dobrej miere dodržiavajú[15].

Ročná percentuálna miera nákladov

Ročná percentuálna miera nákladov vyjadruje celkové náklady spotrebiteľa spojené s úverom ako ročný percentuálny podiel z celkovej výšky úveru. Hoci ustanovenie o ročnej percentuálnej miere nákladov už existovalo v predchádzajúcich právnych predpisoch o spotrebiteľskom úvere, smernica úplne harmonizovala výpočet ročnej percentuálnej miery nákladov stanovením jednotného vzorca výpočtu pre všetky členské štáty. Smernica teda stanovuje spoločný a porovnateľný nástroj, ktorý je vysoko účinný a spotrebiteľom prináša pridanú hodnotu[16].

Predzmluvné informácie: Tlačivo pre štandardné európske informácie o spotrebiteľskom úvere

Smernica ukladá veriteľovi, aby v dostatočnom predstihu pred tým, ako sa spotrebiteľ zaviaže akoukoľvek zmluvou o úvere alebo ponukou, poskytol spotrebiteľovi informácie potrebné na porovnanie rôznych ponúk a tým mu umožnil urobiť informované rozhodnutie, či zmluvu o úvere uzavrie. Tieto informácie sú poskytované prostredníctvom tlačiva pre štandardné európske informácie o spotrebiteľskom úvere, ktoré uvádza hlavné podrobnosti ako typ úveru, ročnú percentuálnu mieru nákladov, počet a frekvenciu splátok, a celkovú dlžnú sumu.

Zainteresované strany vo všeobecnosti uznávajú, že tlačivo pre štandardné európske informácie o spotrebiteľskom úvere malo pozitívny vplyv na ochranu spotrebiteľa, pretože poskytuje spotrebiteľom informácie v ľahko zrozumiteľnej a dobre štruktúrovanej forme[17]. Okrem toho je úroveň dodržiavania ustanovenia o predzmluvných informáciách poskytovateľmi úverov vo všeobecnosti vysoká.

2.4 Nedostatky smernice

Hodnotenie poukázalo na viaceré problémy, ktoré sa vyskytli počas uplatňovania smernice. Vyplývajú z nedostatkov smernice, ako aj z trendov v prostredí poskytovania úverov, a čiastočne zabránili dosiahnutiu cieľov smernice:

---

[14] Celkovo sú spotrebitelia dobre informovaní o oboch právach, pričom 72 % spotrebiteľov si je vedomých práva na odstúpenie od zmluvy a 82 % práva na predčasné splatenie úveru.

[15] Relatívne málo spotrebiteľov sa stretlo s problémami pri uplatňovaní práva na odstúpenie od zmluvy a len o niečo viac spotrebiteľov malo problémy s uplatnením práva na predčasné splatenie úveru.

[16] 90 % jednotlivcov, ktorí odpovedali na otvorenú verejnú konzultáciu, považuje ročnú percentuálnu mieru nákladov za potenciálne alebo veľmi dôležitú pri svojom rozhodovaní.

[17] Takmer dve tretiny organizácií, ktoré odpovedali na otvorenú verejnú konzultáciu, považuje tlačivo pre štandardné európske informácie o spotrebiteľskom úvere za účinné. Kým väčšina odpovedajúcich subjektov verejného sektora (74 %) a spotrebiteľských organizácií (65 %) jasne uviedla, že tlačivo pre štandardné európske informácie o spotrebiteľskom úvere je účinné pri ochrane spotrebiteľa, len niečo viac ako polovica zástupcov odvetvia (56 %) má rovnaký názor.

Rozsah pôsobnosti

Výnimky z rozsahu pôsobnosti smernice definované v článku 2 sú významné a zahŕňajú niektoré bežne používané úvery, ako aj úvery, u ktorých je zdokumentované, že ľahšie viedli k poškodzovaniu spotrebiteľa za určitých okolností, napríklad úvery s nulovým úrokom, rýchle pôžičky, lízingové zmluvy bez povinnosti kúpy alebo zmluvy so záložňami.

Smernica sa takisto nevzťahuje na celý proces poskytovania úveru, ktorého mnohé aspekty sú v rámci EÚ harmonizované len čiastočne alebo vôbec (napr. obsah úverových databáz). To významným spôsobom bráni vytvoreniu skutočne vnútorného trhu so spotrebiteľskými úvermi.

Vymedzenie pojmov a nejasné podmienky

Väčšina pojmov vymedzených v smernici je stále relevantná pre súčasnú situáciu na trhu. Rastie však miera neistoty, pokiaľ ide o nové formy poskytovania úverov, ktoré sa objavili v online prostrední. V článku 2 ods. 2 smernice sa výslovne neuvádzajú tieto nové formy poskytovania úverov – vo vylúčeniach z rozsahu pôsobnosti (článok 2 ods. 2) nie je uvedený odkaz napríklad na poskytovanie úverov medzi partnermi[18], čo znamená, že smernica by sa v zásade mala vzťahovať na poskytovanie úverov medzi partnermi. Vo vymedzení pojmu „veriteľ“ sa však používajú slová „v rámci svojej obchodnej, podnikateľskej alebo profesijnej činnosti“, čo by nemuselo vyhovovať konceptu poskytovania úverov medzi partnermi.

Právna neistota vyplýva aj z nepresného znenia niektorých ustanovení smernice, napríklad ustanovenia o štandardných informáciách, ktoré má obsahovať reklama, predzmluvných informáciách a posúdení úverovej bonity, v ktorých sú použité výrazy ako „dostatočné informácie“ a „v dostatočnom predstihu“ bez ďalšej špecifikácie.

Informačné povinnosti a komunikačné kanály

Hoci niet pochýb, že harmonizované tlačivo pre štandardné európske informácie o spotrebiteľskom úvere s podrobným tabuľkovým formátom uvedeným v prílohe II k smernici funguje zdanlivo dobre v papierovej forme, formát a rozsah tlačiva nie sú vhodné pre moderné mobilné digitálne technológie, ktoré mnohí spotrebitelia používajú. Preto účel tlačiva pre štandardné európske informácie o spotrebiteľskom úvere, ktorým je poskytovať užitočné predzmluvné informácie, vedie k povinnému poskytovaniu informácií, ktoré sú pre spotrebiteľa ťažko dostupné a nezrozumiteľné v online prostredí, čím stráca svoj pôvodný účel.

Ďalší problém spojený s transparentnosťou, ktorý sa objavil v uplynulom desaťročí, sa týka televíznych a rozhlasových reklám na spotrebiteľské úvery. Ustanovenia článku 4 smernice[19] vedú k tomu, že dôležité informácie sú zobrazované len veľmi krátky čas alebo poskytované

[18] Poskytovanie úverov medzi partnermi spočíva v používaní elektronickej platformy na priraďovanie veriteľov/investorov k dlžníkom/emitentom s cieľom poskytovať nezabezpečené pôžičky vrátane spotrebiteľských úverov.

[19] V článku 4 sa vyžaduje, aby štandardné informácie boli poskytované zrozumiteľne, stručne a zreteľne, pričom sa uvádza zoznam niekoľkých príkladov potrebných informácií vrátane úrokovej sadzby úveru, celkovej výšku úveru a ročnej percentuálnej miery nákladov.

veľmi rýchlo a spotrebitelia nemajú dostatočný čas na ich spracovanie a zapamätanie. To poukazuje na praktické ťažkosti spojené so zaistením konzistentnej účinnosti súčasného článku 4 smernice vo všetkých typoch médií.

Posúdenie úverovej bonity a úverové databázy

V článku 8 smernice sa uvádza „povinnosť posúdiť úverovú bonitu spotrebiteľa pred poskytnutím úveru spotrebiteľovi“. V článku sa uvádza, že veriteľ má posúdiť „úverovú bonitu spotrebiteľa na základe dostatočných informácií získaných, ak je to vhodné, od spotrebiteľa a v prípade potreby na základe nahliadnutia do príslušnej databázy“, bez toho, aby boli konkrétne vymedzené informácie, ktoré sa majú skontrolovať, alebo podmienky, za ktorých veriteľ môže považovať spotrebiteľa za úveruschopného. Informácie, ktoré majú byť skontrolované, a rozhodovací proces sú vymedzené na úrovni členského štátu, čím je členským štátom prenechaná značná voľnosť, aby ďalej upravili podrobnosti posúdenia úverovej bonity.

Väčšina členských štátov[20] stanovila ďalšie ustanovenia o posúdení úverovej bonity a prístupe k databázam, ktorými ďalej definovala, ako má byť posúdenie úverovej bonity vykonávané, a uložila veriteľom ďalšie povinnosti. Väčšina členských štátov, ktoré išli nad rámec obyčajnej povinnosti skontrolovať úverovú bonitu dlžníka, stanovila dokumenty, ktoré musia spotrebitelia predložiť na účely posúdenia ich úverovej bonity.[21]

Jediným zdrojom údajov, ktorý je definovaný v smernici na účely posúdenia úverovej bonity, sú úverové databázy, ktoré existujú v členských štátoch a uchovávajú informácie o existujúcich úveroch a prípadných omeškaniach spotrebiteľov so splnením peňažného záväzku. V článku 9 smernice, ktorý sa týka prístupu k databáze, sa ukladá povinnosť každého členského štátu zabezpečiť veriteľom z iných členských štátov prístup k databázam používaným v tomto členskom štáte. V smernici sa však neuvádza, ako má byť tento prístup poskytovaný, v dôsledku čoho jednotlivé členské štáty stanovili odlišné požiadavky na prístup. Okrem toho, úverové databázy – a informácie v nich uvedené – sa v jednotlivých členských štátoch líšia, sú buď verejné alebo súkromné a obsahujú pozitívne údaje (t. j. údaje o všetkých úveroch prijatých jednou osobou) alebo negatívne údaje (t. j. výlučne údaje o omeškaniach so splácaním prijatého úveru), alebo oboje.

Rozdielny obsah databáz každého príslušného členského štátu sťažuje úlohu veriteľa pri cezhraničných operáciách.

Okrem rozdielov v spôsobe, akým členské štáty prakticky vykonávajú všeobecné požiadavky uvedené v článkoch 8 a 9 smernice, niektoré členské štáty[22] uložili veriteľom súbor ďalších povinností, pokiaľ ide o posúdenie úverovej bonity, napríklad pravidlá, ktoré zakazujú veriteľom ukončiť zmluvu o úvere alebo uložiť sankcie a poplatky za oneskorené platby v prípade, že posúdenie úverovej bonity nebolo vykonané správne.

[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.

V dôsledku toho viedli súčasné ustanovenia smernice k nejednotnej situácii, pokiaľ ide o pravidlá posúdenia úverovej bonity, ako aj interoperabilitu databáz, čím bránia v lepšom fungovaní vnútorného trhu so spotrebiteľskými úvermi.

Presadzovanie smernice

V článku 23 smernice sa uvádza, že členské štáty ustanovia pravidlá o sankciách uplatniteľných v prípade porušenia vnútroštátnych ustanovení, ktorými sa transponuje smernica, a tieto sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce.

Členské štáty preto všeobecne ustanovili občianskoprávne a správne sankcie za porušenie vnútroštátnych ustanovení, ktorými sa transponuje smernica; niektoré členské štáty však navyše k občianskoprávnym a správnym sankciám stanovili možnosť vydať trestnoprávne sankcie. To vyústilo do veľkých rozdielov, pokiaľ ide o typy a úrovne sankcií uplatňovaných vnútroštátnymi orgánmi pri presadzovaní smernice. Okrem toho, kým tesná väčšina členských štátov má len jeden orgán presadzovania smernice zodpovedný za dodržiavanie predpisov stanovených smernicou, veľký počet členských štátov vymenoval viaceré orgány na zaistenie správneho vykonávania rôznych aspektov smernice; v niektorých členských štátoch závisí príslušný orgán od typu poskytovateľa úverov, konkrétne či je to banka alebo nebankový veriteľ [23]. Existencia viacerých príslušných orgánov s rôznymi sankčnými právomocami a príslušných orgánov v závislosti od typu prevádzkovateľa mala vplyv na rovnaké podmienky pre konkurenčné postavenie rôznych kategórií poskytovateľov a jednotnosť presadzovania.

3. Využitie regulačných možností, ktoré sú stanovené v smernici, členskými štátmi

Vyššie uvedené nedostatky smernice boli ešte viac prehĺbené výsledkami regulačných možností, pre ktoré sa členské štáty rozhodli v súvislosti s určitými prvkami smernice. Hoci v smernici sa požaduje vytvorenie osobitného harmonizovaného právneho rámca na ochranu spotrebiteľov, ktorý vo viacerých členských štátoch neexistoval v čase zavedenia smernice, národní zákonodarcovia mali poskytnutú flexibilitu, pokiaľ ide o deväť voliteľných ustanovení, čím sa členským štátom ponúkla možnosť využiť konkrétne regulačné možnosti.

Regulačné možnosti uvedené v článku 27 ods. 2 smernice

Podľa článku 2 ods. 5 smernice sa členské štáty môžu rozhodnúť, že budú smernicu čiastočne uplatňovať na zmluvy o úvere uzavreté organizáciami, ktoré sú zriadené na vzájomný prospech svojich členov[24]. Niektoré členské štáty túto flexibilitu využili[25].

Podľa článku 2 ods. 6 smernice sa členské štáty môžu rozhodnúť, že budú uplatňovať len niektoré články smernice v situácii, keď si spotrebiteľ neplní svoje záväzky vyplývajúce

[23] Napríklad požiadavky na posúdenie úverovej bonity, ktoré vychádzajú zo smernice, sú všeobecne presadzované úradom na ochranu spotrebiteľa (voči všetkým veriteľom v BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL; voči nebankovým veriteľom v DK, SE, SI a regionálnym úradom v ES), úradom pre finančný dohľad (voči všetkým veriteľom v EE, FR, NL, PL, UK a voči nebankovým veriteľom v DK, SE) alebo národnou centrálnou bankou (voči všetkým veriteľom v CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK a voči bankovým veriteľom v ES, SI).

[24] Celý zoznam kvalifikačných kritérií je uvedený v článku 2 ods. 5 smernice.

[25] CY, IE, LT, LV, RO, UK.

z pôvodnej zmluvy o úvere a veriteľ sa dohodne so spotrebiteľom na odložení platby alebo spôsobe splácania. Túto možnosť využila väčšina[26] členských štátov.

Podľa článku 4 ods. 1 druhého pododseku smernice, vnútroštátne právne predpisy môžu stanoviť povinnosť uvedenia ročnej percentuálnej miery nákladov v reklame týkajúcej sa zmlúv o úvere, v ktorej sa neuvádza úroková sadzba ani žiadne číselné údaje súvisiace s nákladmi spotrebiteľa spojenými s úverom. Len niektoré členské štáty[27] využili flexibilitu stanovenú v článku 4 ods. 1 smernice.

Podľa článku 4 ods. 2 písm. c) a článku 10 ods. 5 písm. f) smernice môžu členské štáty stanoviť, že ročná percentuálna miera nákladov nemusí byť uvedená v informáciách poskytovaných spotrebiteľom vo *fáze reklamy* a v *zmluvnej fáze* zmlúv o úvere vo forme povoleného prečerpania, podľa ktorých sa úver musí splatiť na požiadanie alebo do troch mesiacov. Značný počet členských štátov uplatnil možnosť uvedenú v článku 10 ods. 5 písm. f) [28], zatiaľ čo o niečo menší počet členských štátov využil možnosť uvedenú v článku 4 ods. 2 písm. c) [29].

Pre flexibilitu podľa článku 6 ods. 2 smernice, ktorá umožňuje členským štátom vylúčiť ročnú percentuálnu mieru nákladov z *predzmluvných informácií* v prípade konkrétnych zmlúv o úvere uvedených v článku 2 ods. 3 (povolené prečerpania, pri ktorých sa úver musí splatiť na požiadanie alebo do troch mesiacov), sa rozhodlo niekoľko[30] členských štátov.

Podľa článku 10 ods. 1 druhého pododseku smernice môžu členské štáty stanoviť pravidlá týkajúce sa platnosti uzavretia zmlúv o úvere, ktoré sú v súlade s právom Európskej únie. Všetky členské štáty sa rozhodli zahrnúť dodatočné pravidlá týkajúce sa platnosti uzavretia zmlúv o úvere.

Článok 14 ods. 2 smernice sa týka práva na odstúpenie od zmlúv o viazanom úvere. Uvádza, že ak vnútroštátne právne predpisy v čase nadobudnutia účinnosti smernice už stanovujú, že finančné prostriedky nemožno spotrebiteľovi poskytnúť pred uplynutím osobitnej lehoty, členské štáty môžu vo výnimočných prípadoch určiť, že lehotu 14 kalendárnych dní uvedenú v článku 14 ods. 1 smernice na uplatnenie práva na odstúpenie od zmluvy možno skrátiť na rovnakú dĺžku, akú má táto osobitná lehota, a to na výslovnú žiadosť spotrebiteľa. Členské štáty[31] len zriedka využili článok 14 ods. 2 smernice, pretože jeho uplatnenie je dosť špecifické.

Článok 16 smernice sa týka predčasného splatenia povinností spotrebiteľa podľa zmluvy o úvere a možnosti kompenzácie veriteľa. V článku 16 ods. 4 smernice sa uvádza, že veritelia

---

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 Členské štáty, ktoré sa rozhodli nezahrnúť ročnú percentuálnu mieru nákladov do zmluvnej fázy, sú: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK.

29 Členské štáty, ktoré sa rozhodli nezahrnúť ročnú percentuálnu mieru nákladov do fázy reklamy, sú: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK.

30 DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK.

31 FR, RO, SI.

majú právo na kompenzáciu za predčasné splatenie, len ak výška predčasného splatenia úveru presahuje limit určený vnútroštátnym právom {ktorý nesmie presiahnuť 10 000 EUR počas obdobia dvanástich mesiacov [článok 16 ods. 4 písm. a)]}, a môžu výnimočne požadovať vyššiu kompenzáciu, ak vedia preukázať, že strata, ktorú v dôsledku predčasného splatenia utrpeli, presahuje čiastku obvyklej kompenzácie [článok 16 ods. 4 písm. b)]. Veľký počet členských štátov[32] skutočne stanovil limit, od ktorého môže veriteľ žiadať kompenzáciu [článok 16 ods. 4 písm. a)]. Pokiaľ ide o článok 16 ods. 4 písm. b) smernice, niekoľko členských štátov[33] sa rozhodlo prijať právne predpisy aj pre prípad, keď veriteľ vie preukázať, že utrpel stratu v dôsledku predčasného splatenia, ktorá presahuje limity stanovené v článku 16 ods. 2 smernice[34].

Iné regulačné možnosti, pre ktoré sa členské štáty rozhodli, najmä pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti

Niektoré členské štáty išli nad rámec smernice v oblastiach, na ktoré sa smernica nevzťahuje a v ktorých sa neuplatňuje pravidlo plnej harmonizácie smernice. Obmedzenie rozsahu pôsobnosti smernice viedlo členské štáty k rozšíreniu rozsahu pôsobnosti ich príslušných právnych predpisov, aby zahŕňali viacero typov zmlúv o úvere. S výnimkou dvoch členských štátov[35], všetky členské štáty prijali opatrenia nad rámec požiadaviek smernice. Niektoré členské štáty rozšírili rozsah uplatňovania smernice (alebo niektorých z jej ustanovení) na spotrebiteľské úvery, na ktoré sa smernica nevzťahuje vôbec alebo len čiastočne, a to buď na spotrebiteľské úvery nepresahujúce 200 EUR,[36] presahujúce 75 000 EUR[37] alebo na lízingové zmluvy,[38] povolené prečerpania,[39] revolvingové úvery,[40] hypotekárne úvery,[41] úvery s nulovým úrokom[42] a zmluvy so záložňami.[43]

Okrem toho, niektoré ustanovenia smernice síce stanovujú jasné ciele, ale nestanovujú presný výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, čím sú do určitej miery nejednoznačné (napríklad uvedený článok o posúdení úverovej bonity).

Vplyvy regulačných možností

Výsledkom kombinovaného vplyvu regulačných možností v oblastiach, ktoré boli stanovené smernicou alebo vynútené nedostatočným vymedzením v smernici, je nejednotný regulačný rámec, pokiaľ ide o viaceré aspekty spotrebiteľských úverov. To vedie k odlišnému rozsahu ochrany spotrebiteľa a ovplyvňuje to aj integritu vnútorného trhu so spotrebiteľskými úvermi v rozsahu, v akom sú tým obmedzené cezhraničné operácie veriteľov.

---

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 Pozri tabuľku č. 3 na strane 38 hodnotiacej štúdie, ktorá uvádza prehľad o vykonávaní smernice: 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, UK.

4. Limity a percentuálne miery

V článku 27 ods. 2 smernice sa Komisii ukladá, aby každých päť rokov preskúmala limity ustanovené v právnych predpisoch a percentá použité na výpočet kompenzácie splatnej v prípade predčasného splatenia úveru.

Limity stanovené v smernici a jej prílohách

Ako sa uvádza vyššie, v článku 2 ods. 2 písm. c) smernice sa stanovuje, že zmluvy o úvere nižšie ako 200 EUR alebo vyššie ako 75 000 EUR[44] nepatria do rozsahu pôsobnosti smernice. Zdá sa, že existuje všeobecný konsenzus[45], že tieto limity ovplyvňujú účinnosť a relevantnosť smernice. Vysoko rizikové zmluvy o úvere, ktoré mnohokrát spôsobujú poškodzovanie spotrebiteľa, sú často nižšie ako 200 EUR, a preto sa na ne smernica nevzťahuje. S cieľom napraviť túto situáciu sa veľký počet členských štátov[46] rozhodol pri transpozícii smernice rozšíriť rozsah pôsobnosti na zmluvy o úvere nižšie ako 200 EUR.

Hoci sa zdá, že horný limit vo výške 75 000 EUR predstavuje menšie riziko z hľadiska ochrany spotrebiteľa alebo vnútorného trhu, niekoľko členských štátov[47] rozšírilo rozsah pôsobnosti smernice (alebo niektorých z jej ustanovení) aj na zmluvy o úvere nad 75 000 EUR.

Tieto limity boli stanovené v čase prijatia smernice, teda v roku 2008. Sú odrazom hospodárskych podmienok, ktoré existovali v tom čase. Ak by boli posudzované vzhľadom na súčasné cenové úrovne, pri použití deflátora HDP by príslušné hodnoty nižšieho a vyššieho limitu boli 235 EUR a 87 380 EUR[48].

Vzhľadom na uvedené skutočnosti by v rámci plánovanej revízie smernice mohla byť zvážená opodstatnenosť úpravy alebo zrušenia týchto limitov[49].

Smernica uvádza ďalší limit, ktorý je stanovený v časti II (*Dodatočné predpoklady na výpočet ročnej percentuálnej miery nákladov*) prílohy I. V odseku h tejto časti sa uvádza, že ak sa zmluvné strany zmluvy o úvere nedohodli na jeho maximálnej výške, predpokladaná maximálna výška pre výpočet ročnej percentuálnej miery nákladov bude stanovená na 1 500 EUR. Príloha I bola predmetom legislatívnej zmeny[50], ktorej cieľom bola modernizácia predpokladov použitých na výpočet ročnej percentuálnej miery nákladov. Maximálna výška

---

44 Smernica sa uplatňuje aj na nezabezpečené zmluvy o úvere nad 75 000 EUR, ktorých účelom je rekonštrukcia nehnuteľnosti určenej na bývanie.

45 Z konzultácií so zainteresovanými stranami, ktoré sa uskutočnili v roku 2019, vyplynulo, že viac než 90 % spotrebiteľských organizácií tvrdí, že súčasné limity už nie sú primerané, a 80 % orgánov členských štátov sa s týmto názorom stotožňuje. 30 % poskytovateľov úverov sa domnieva, že rozsah pôsobnosti je neadekvátny, pričom za osobitný problém považujú dolný limit.

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

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

48 S použitím deflátora HDP, ktorý je k dispozícii na webovom sídle https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, 200 EUR v ekonomike roku 2008 zodpovedá približne 235 EUR v ekonomike roku 2020. Obdobne, 75 000 EUR v roku 2008 zodpovedá približne 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 Smernica Komisie 2011/90/EÚ zo 14. novembra 2011, ktorou sa mení a dopĺňa časť II prílohy I k smernici Európskeho parlamentu a Rady 2008/48/ES stanovujúca dodatočné predpoklady na výpočet ročnej percentuálnej miery nákladov.

však nebola zmenená a z analýz uskutočnených počas hodnotenia smernice v roku 2019 nebol identifikovaný žiaden relevantný dôkaz, ktorý by vyžadoval jej zmenu.

Percentá použité na výpočet kompenzácie splatnej v prípade predčasného splatenia úveru

Smernica stanovuje limity aj v článku 16; týkajú sa kompenzácie, na ktorú majú veritelia nárok v prípade predčasného splatenia úveru. Predpokladaný limit je 1 % z predčasne splatenej sumy a je znížený na 0,5 %, ak obdobie medzi predčasným splatením úveru a dohodnutým ukončením zmluvy o úvere nepresahuje jeden rok. Ani správa o smernici z roku 2014[51], ani nedávna štúdia neidentifikovali žiadne problémy, pokiaľ ide o tento limit a ako taký sa stále považuje za relevantný vzhľadom na potreby trhu so spotrebiteľský úvermi.

5. Závery a ďalšie kroky

Z hodnotenia smernice vyplynulo hlavné zistenie, že dva ciele smernice, ktorými sú zaistenie vysokej úrovne ochrany spotrebiteľa a podporovanie rozvoja jednotného trhu s úvermi, boli čiastočne dosiahnuté a sú naďalej relevantné. Právo na odstúpenie od zmluvy, právo na predčasné splatenie úveru a zavedenie štandardizovaných formátov informácií prispeli k zabezpečeniu štandardnej úrovne ochrany spotrebiteľa v celej EÚ, čím sa znížila miera poškodzovania spotrebiteľa, zvýšila sa ochrana spotrebiteľa a zaistili sa rovnaké podmienky pre poskytovateľov v celej EÚ.

Naproti tomu rýchla digitalizácia a inovácie produktov, ako aj zmeny spotrebiteľských preferencií v poslednom desaťročí, sú výzvami pre právny rámec pre spotrebiteľské úvery, ktorý vychádza zo smernice. Hoci prísne predpisy, pokiaľ ide o formáty zverejňovania informácií, zaistili zvýšenú transparentnosť počas predzmluvných fáz pred desiatimi rokmi, keď boli realizované v papierovej forme, dnes, v čoraz viac digitalizovanom prostredí a v situáciách, keď spotrebitelia uprednostňujú rýchly a bezproblémový proces poskytovania úverov, nemusia nevyhnutne maximalizovať výhody pre spotrebiteľa. Čoraz viac digitalizované prostredie bolo naopak motiváciou k vývoju nových produktov, z ktorých niektoré môžu byť spojené s novými rizikami, pre ktoré smernica neponúka účinnú ochranu.

Tieto skutočnosti poukazujú na možnú potrebu revízie niektorých ustanovení smernice, najmä ustanovení o rozsahu pôsobnosti a procese poskytovania úverov (vrátane predzmluvných informácií a posúdenia úverovej bonity). Takáto revízia by zároveň mohla byť vhodnou príležitosťou na zváženie nápravy ďalších nedostatkov, napríklad na zlepšenie vymedzenia pojmov.

Hoci pravdepodobne nie je potrebné meniť väčšinu limitov a percent uvedených v smernici, zdá sa, že medzi zainteresovanými stranami existuje všeobecná zhoda, že by mohol byť opätovne preskúmaný limit 200 EUR – 75 000 EUR súvisiaci s rozsahom uplatňovania smernice.

Komisia zahrnie tieto aspekty do revízie smernice, ktorej realizácia v druhom štvrťroku 2021 už bola oznámená v revidovanom pracovnom programe Komisie na rok 2020 prijatom 28. mája 2020[52].

---

[51] Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní smernice 2008/48/ES o zmluvách o spotrebiteľskom úvere, Brusel, 14. 5. 2014. COM(2014) 259 final.

[52] K dispozícii tu: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-adjusted-annexes_en.pdf.