EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 5.11.2020
COM(2020) 963 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění směrnice 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru

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

Směrnice 2008/48/ES – Zpráva spolunormotvůrcům (v souladu s čl. 27 odst. 2 směrnice o spotřebitelském úvěru)

1. Úvod

Směrnice 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru (směrnice o spotřebitelském úvěru, dále jen „směrnice“)[1] harmonizuje některé aspekty právních a správních předpisů členských států, které se týkají smluv o spotřebitelském úvěru. Sleduje dva hlavní cíle:

(i) zlepšit ochranu spotřebitele, a posílit tak důvěru spotřebitelů a
(ii) podpořit vznik dobře fungujícího vnitřního trhu spotřebitelských úvěrů nabízených přes hranice zajištěním rovných podmínek pro poskytovatele spotřebitelských úvěrů ve všech členských státech.

Cílem směrnice není povzbuzovat spotřebitele k tomu, aby si brali více úvěrů, nýbrž poskytnout jim všechny informace nezbytné k tomu, aby mohli zvážit a porovnat různé nabídky před zřízením úvěru, a poskytovat jim patřičná práva v případě, že změní názor. Vztahuje se na spotřebitelské úvěry v rozmezí 200 až 75 000 EUR, jako jsou úvěry poskytované pro osobní spotřebu, přečerpání a kreditní karty, jakož i nezajištěné úvěry ve výši nad 75 000 EUR, jejichž účelem je renovace obytné nemovitosti. Směrnice se nevztahuje na některé zvláštní typy spotřebitelských úvěrů (např. některé bezúročné úvěry či určité leasingové smlouvy).

Směrnice vstoupila v platnost v červnu 2008 a členské státy ji měly provést do 11. června 2010. V současnosti neběží žádná řízení o nesplnění povinnosti proti členským státům z důvodu neprovedení směrnice[2].

Směrnice spustila ve většině členských států podstatné reformy prostředí spotřebitelských úvěrů. Členské státy musely buď vytvořit a zavést zcela nový právní rámec použitelný na úvěrovém trhu, nebo změnit své stávající právní předpisy. Vzhledem k tomu, že směrnice zavádí harmonizovaná ustanovení, nemohou si členské státy ve svém vnitrostátním právu zachovávat ani zavádět ustanovení odchylná od ustanovení této směrnice. Mohou však díky flexibilitě uvážení využít specifické možnosti právní úpravy v rámci devíti nepovinných ustanovení[3]. Některá ustanovení směrnice navíc stanoví jasné cíle, ale neurčují jasně výsledek, kterého má být dosaženo. To členským státům poskytlo další prostor pro uvážení při provádění směrnice.

Ustanovení čl. 27 odst. 2 směrnice vyžaduje, aby Komise sledovala účinky možností právní úpravy zvolených členskými státy na vnitřní trh a na spotřebitele[4]. Komise kromě toho

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS (Úř. věst. L 133, 22.5.2008, s. 66).
[2] Po uplynutí lhůty pro provedení zahájila Komise řízení o nesplnění povinnosti proti 20 členským státům. Členské státy však nakonec přijaly a oznámily svá prováděcí opatření, a všechny případy byly tudíž brzy uzavřeny.
[3] Jsou uvedena v čl. 27 odst. 2 směrnice a dále se jimi zabývá část 3.
[4] Ustanovení čl. 27 odst. 2 směrnice dále vyžaduje, aby Komise prováděla pravidelný přezkum limitů a procentních hodnot stanovených právními předpisy a odpovídajícími přílohami. Další informace naleznete níže v části 4.

v akčním plánu finančních služeb pro spotřebitele z roku 2017[5] zdůraznila význam i) prohloubení a zvýšení bezpečnosti jednotného trhu spotřebitelských úvěrů[6] a ii) lepšího posuzování úvěruschopnosti[7]. Komise ve stanovisku platformy REFIT v roce 2019 doporučila posoudit relevantnost, účelnost a účinnost požadavků na to, aby byly standardní informace uváděny v reklamě.

V této souvislosti se Komise rozhodla provést plnohodnotné hodnocení směrnice, aby posoudila její účelnost, účinnost, soudržnost, relevantnost a přidanou hodnotu EU[8]. Hodnocení bylo provedeno v souladu se zásadami zlepšování právní úpravy, včetně otevřené veřejné konzultace v období od ledna do dubna 2019 a dalších konzultačních činností se zúčastněnými stranami.

Tato zpráva představuje klíčové výsledky hodnocení a poznatky z uplatňování směrnice za posledních 10 let, včetně úvah požadovaných podle čl. 27 odst. 2 směrnice[9]. Vychází z výsledků komplexního hodnotícího dokumentu připraveného útvary Komise[10], který je zveřejněn současně s touto zprávou.

2. Hlavní výsledky hodnocení

2.1 Celkový výsledek

Celkovým zjištěním hodnocení je, že směrnice je při zajišťování vysokých standardů ochrany spotřebitele a podpoře rozvoje jednotného trhu s úvěry **částečně účinná** a že její **cíle jsou stále relevantní** v kontextu regulačního prostředí, které vykazuje značnou fragmentaci napříč EU.

Účelnost

Bylo částečně dosaženo vysoké úrovně ochrany spotřebitele i vzniku dobře fungujícího vnitřního trhu. Nejúčelnější ustanovení směrnice se týkají ustanovení o právu na odstoupení od smlouvy, předčasného splacení a ustanovení upravující roční procentní sazbu nákladů. Na druhou stranu ustanovení týkající se posouzení úvěruschopnosti a úvěrových databází nejsou plně účinná. Důvody, proč je směrnice pouze částečně účinná, vycházejí jednak ze samotné

[5] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Akční plán finančních služeb pro spotřebitele: lepší produkty a širší výběr, COM(2017) 139 final.

[6] Opatření č. 7 – Prohloubení jednotného trhu spotřebitelských úvěrů: Komise prozkoumá možnosti, jak usnadnit přístup k úvěrům z jiných členských států a současně zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů. V této souvislosti též zváží způsoby, jak efektivněji řešit nadměrné zadlužení spotřebitelů, jež souvisí s úvěrovými činnostmi.

[7] Opatření č. 9 – Lepší posuzování úvěruschopnosti: Komise bude usilovat o zavedení společných standardů pro posuzování úvěruschopnosti a zásad pro poskytování úvěrů spotřebitelům. Vypracuje minimální soubor údajů, jež si mají mezi sebou vyměňovat úvěrové registry pro účely posuzování úvěruschopnosti v jiném členském státě.

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

[9] Komise v souladu s čl. 27 odst. 2 směrnice sleduje účinky možností právní úpravy zvolených podle čl. 2 odst. 5 a 6, čl. 4 odst. 1, čl. 4 odst. 2 písm. c), čl. 6 odst. 2, čl. 10 odst. 1, čl. 10 odst. 5 písm. f), čl. 14 odst. 2 a čl. 16 odst. 4 směrnice.

[10] SWD(2020) 254.

směrnice (například nepřesné znění jednotlivých článků), jednak z vnějších faktorů, jako je praktické uplatňování a prosazování v členských státech[11], a také z aspektů trhu spotřebitelských úvěrů, na které se směrnice nevztahuje.

Účinnost

Vstup směrnice v platnost vedl k řadě počátečních a průběžných nákladů (například náklady na školení zaměstnanců a počáteční zřizovací náklady pro soukromé společnosti, náklady na sledování, dodržování a prosazování pro orgány veřejné správy). Hlavním zjištěním však je, že zásadní přínos směrnice, totiž omezení poškození spotřebitele, převažuje nad náklady.

Soudržnost

Směrnice je obecně v souladu s ostatními spotřebitelskými politikami a právními předpisy na úrovni EU a doplňuje je. Ačkoli neexistují žádné zásadní nesrovnalosti s ostatními příslušnými právními předpisy na úrovni EU, mohou další sladění nebo součinnost s těmito právními předpisy přispět ke zlepšení právní srozumitelnosti pro spotřebitele a věřitele. Jeden takový případ se týká posouzení úvěruschopnosti a možné potřeby, aby byla směrnice uvedena do souladu se směrnicí o hypotečních úvěrech a s obecným nařízením o ochraně osobních údajů.

Relevantnost

Dva hlavní cíle směrnice, tedy dosažení vyšších standardů ochrany spotřebitele a vznik přeshraničního trhu, jsou stále relevantní. Aby si však směrnice v krátkodobém a střednědobém horizontu udržela svou relevantnost, může být nezbytné, aby se vztahovala i na nově vznikající spotřebitelské návyky a trendy na trhu, které s sebou přináší digitalizace. To nevyžaduje změnu samotných cílů, ale spíše přizpůsobení některých ustanovení směrnice.

Přidaná hodnota EU

Přidaná hodnota směrnice spočívá v nastavení vysoké úrovně ochrany spotřebitelů v celé EU a ve snížení roztříštěnosti regulačního rámce EU zavedením určitých harmonizačních ustanovení (například standardizovaných formátů informací), čímž se zvyšuje ochrana spotřebitelů a snižují překážky poskytování přeshraničních úvěrů.

2.2 Klíčové události na úvěrovém trhu ovlivňující směrnici

Účelnost, účinnost, soudržnost, relevantnost a přidaná hodnota směrnice byly za posledních 10 let ovlivněny několika trendy na úvěrovém trhu:

Digitalizace

Digitalizace zásadním způsobem změnila rozhodovací proces a celkové návyky spotřebitelů. Ovlivňuje také úvěrový sektor, který se postupně digitalizuje, přičemž rostoucí počet smluv

[11] Popsáno níže v části 2.4.

o spotřebitelském úvěru je sjednáván a/nebo uzavírán online. Očekává se, že trend směrem k větší digitalizaci bude i nadále pokračovat[12].

S digitalizací se na trhu objevili také noví hráči nabízející úvěrové smlouvy v různých formách, jako jsou úvěry prostřednictvím platforem nebo přímé úvěrování (P2P). To vyvolalo debatu o tom, zda noví hráči na trhu spadají do oblasti působnosti směrnice a jestli by do ní spadat měli, a zda je současná definice „věřitele“ stanovená směrnicí dostačující. Digitalizace rovněž zpochybnila vhodnost současných ustanovení o předsmluvních informacích pro bezpapírové prostředí, ve kterém se používají digitální nástroje, jako jsou mobilní telefony a tablety.

Nové produkty

Na trhu spotřebitelských úvěrů se v důsledku inovací nebo adaptací ze sektoru podnikových financí objevily nové produkty, například krátkodobý vysokonákladový úvěr, revolvingový úvěr nebo přímé úvěrování.

Některé z těchto nových produktů v současnosti nespadají do oblasti působnosti směrnice. Některé z nich zároveň představují pro spotřebitele zvláštní riziko, neboť s nimi související poplatky mohou být buď od samého počátku velmi vysoké, nebo se mohou časem rychle zvyšovat, což s sebou nese riziko, že se spotřebitel dostane do dluhové pasti.

Preference spotřebitelů

Rozhodovací procesy spotřebitelů při přijímání úvěrů se za posledních deset let změnily nejen v důsledku digitalizace, ale také v důsledku přeměny spotřebitelských návyků. Veřejná konzultace provedená v roce 2019[13] ukázala, že spotřebitelé kladou větší důraz na snadnější a rychlejší proces získání úvěru než na umístění sídla nebo totožnost věřitele.

2.3 Oblasti, ve kterých měla směrnice obzvláště pozitivní dopad

Bez ohledu na výše uvedené výzvy hodnocení ukázalo, že směrnice zlepšila ochranu spotřebitele a integraci vnitřního trhu v řadě oblastí:

Právo na odstoupení od smlouvy a na předčasné splacení

Spotřebitel má k dispozici lhůtu čtrnácti kalendářních dnů, v níž může bez uvedení důvodu odstoupit od úvěrové smlouvy. Doložka o předčasném splacení navíc opravňuje spotřebitele k tomu, aby kdykoliv zcela nebo zčásti splatil dlužnou částku plynoucí ze smlouvy o úvěru.

Mezi spotřebiteli, spotřebitelskými organizacemi, úředníky členských států a věřiteli panuje shoda na tom, že právo na odstoupení od smlouvy je stejně jako právo na předčasné splacení

[12] Studie ukázala, že mezi 2. čtvrtletím roku 2016 a 2. čtvrtletím roku 2018 vzrostl objem úvěrů sjednaných prostřednictvím finančních technologií asi třikrát, zatímco podle zjištění další studie lze do roku 2022 očekávat růst trhu s finančními technologiemi o 13,3 %, přičemž v roce 2018 dosahovala převodní hodnota 682 miliard EUR.

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

účinné a že obě práva obecně fungují dobře[14]. Nahlíží se na ně jako na nástroje, které spotřebitelům nabízí vysokou úroveň ochrany, a zároveň je patrná dobrá úroveň dodržování ze strany věřitelů[15].

Roční procentní sazba nákladů

Roční procentní sazba nákladů vyjadřuje celkové náklady na splacení úvěru pro spotřebitele jako roční procento celkové výše úvěru. Ačkoli ustanovení o roční procentní sazbě nákladů existovalo již v předchozích právních předpisech o spotřebitelských úvěrech, směrnice zcela harmonizovala výpočet roční procentní sazby nákladů vytvořením uceleného vzorce pro její výpočet ve všech členských státech. Směrnice tedy poskytuje společný a srovnatelný nástroj s vysokou účelností a přidanou hodnotou pro spotřebitele[16].

Předsmluvní informace: formulář „standardní evropské informace o spotřebitelském úvěru"

Směrnice ukládá věřiteli, aby spotřebiteli s dostatečným předstihem před tím, než bude vázán úvěrovou smlouvou nebo nabídkou, poskytl informace potřebné k porovnání různých nabídek, aby mohl spotřebitel učinit informované rozhodnutí, zda úvěrovou smlouvu uzavře. Tyto informace jsou poskytovány prostřednictvím formuláře „standardní evropské informace o spotřebitelském úvěru", který zahrnuje klíčové informace, jako je druh úvěru, roční procentní sazba nákladů, počet a četnost plateb a celková dlužná částka.

Zúčastněné strany obecně uznávají, že formulář „standardní evropské informace o spotřebitelském úvěru" má na ochranu spotřebitele pozitivní dopad díky tomu, že jim poskytuje informace ve snadno srozumitelné a dobře strukturované podobě[17]. Míra dodržování ustanovení o předsmluvních informacích mezi poskytovateli úvěrů je navíc obecně vysoká.

2.4 Nedostatky směrnice

Hodnocení poukázalo na řadu výzev, které se objevily v průběhu uplatňování směrnice. Tyto problémy vyplývají z nedostatků směrnice i z trendů v úvěrovém prostředí a částečně brání dosažení jejích cílů:

Oblast působnosti

Výjimky z oblasti působnosti směrnice definované v jejím článku 2 jsou značné a zahrnují některé široce využívané úvěry, jakož i úvěry, o kterých je známo, že za určitých okolností mohou snáze vést k poškození spotřebitele, jako jsou úvěry s nulovým úrokem, rychlé úvěry

[14] Spotřebitelé jsou celkově o obou právech dobře informováni, přičemž 72 % spotřebitelů ví o právu na odstoupení od smlouvy a 82 % ví o právu na předčasné splacení.
[15] Poměrně malá část spotřebitelů měla potíže s uplatněním svého práva na odstoupení od smlouvy a o něco více se jich potýkalo s problémy s předčasným splacením.
[16] 90 % osob, které odpověděly v rámci otevřené veřejné konzultace, považovalo roční procentní sazbu nákladů za spíše nebo velmi důležitou při rozhodování.
[17] Téměř dvě třetiny organizací odpovídajících v rámci otevřené veřejné konzultace považovaly standardní evropské informace o spotřebitelském úvěru za účinné. Zatímco většina orgánů veřejné správy, které odpověděly, (74 %) a sdružení spotřebitelů, které odpověděly, (65 %) jasně uvedla, že formulář „standardní evropské informace o spotřebitelském úvěru" je při ochraně spotřebitelů účinný, mezi zástupci průmyslu to bylo jen něco málo přes polovinu (56 %).

(„půjčky do výplaty“), leasingové smlouvy, u kterých není stanovena povinnost odkupu, nebo smlouvy se zastavárnami.

Směrnice dále nepokrývá celý proces poskytování úvěrů, jehož mnohé aspekty jsou v celé EU harmonizovány pouze částečně nebo nejsou harmonizovány vůbec (např. obsah úvěrových databází). To představuje významnou překážku pro vytvoření skutečného vnitřního trhu se spotřebitelskými úvěry.

Definice a nejasné pojmy

Většina definic obsažených ve směrnici je pro současnou situaci na trhu stále relevantní. Roste však nejistota ohledně nových forem úvěrů, které se objevily online. Ustanovení čl. 2 odst. 2 směrnice takové nové formy úvěrů výslovně nezmiňuje. Mezi výjimkami z oblasti působnosti (čl. 2 odst. 2) například není žádný odkaz na přímé úvěrování[18], což znamená, že by se směrnice měla na přímé úvěrování v zásadě vztahovat. Definice „věřitele“ však používá slova „v rámci své živnosti, podnikání nebo povolání“, což nemusí odpovídat pojetí přímého úvěrování.

Nedostatek právní jistoty vyplývá také z nepřesného znění některých ustanovení směrnice, jako jsou ustanovení o standardních informacích uváděných v reklamě, o předsmluvních informacích a o posouzení úvěruschopnosti, která používají pojmy jako „dostatečné informace“ a „s dostatečným předstihem“ bez bližší specifikace.

Informační povinnosti a komunikační kanály

Ačkoli není pochyb o tom, že harmonizovaný formulář pro standardní evropské informace o spotřebitelském úvěru v podrobném tabulkovém formátu stanoveném v příloze II směrnice funguje v papírové formě dobře, podoba a délka formuláře nevyhovuje moderním mobilním digitálním technologiím, které používá mnoho spotřebitelů. Cíl formuláře „standardní evropské informace o spotřebitelském úvěru“ poskytovat užitečné předsmluvní informace tak vede k povinnému zveřejňování informací, které jsou pro spotřebitele v online prostředí obtížně přístupné a srozumitelné, čímž dochází k maření původního účelu.

Další problém související s transparentností, který se objevil v průběhu posledního desetiletí, se týká reklam na spotřebitelské úvěry vysílaných v televizi a rozhlase. Ustanovení článku 4 směrnice[19] vedou k tomu, že se důležité informace buď zobrazují po velmi krátkou dobu, nebo jsou sdělovány velmi rychle, což spotřebitelům nedává dostatek času na to, aby je zpracovali a byli si je schopni vybavit. To naznačuje praktické obtíže související se snahou o zajištění účinnosti současného článku 4 směrnice trvale a ve všech typech médií.

Posouzení úvěruschopnosti a úvěrové databáze

Článek 8 směrnice stanoví „povinnost posoudit úvěruschopnost spotřebitele“ před poskytnutím úvěru tomuto spotřebiteli. Článek stanoví, že věřitel musí posoudit

[18] Přímé úvěrování (P2P) spočívá v použití elektronické platformy pro spárování věřitelů/investorů a dlužníků/emitentů za účelem poskytování nezajištěných půjček, včetně spotřebitelských úvěrů.

[19] Článek 4 vyžaduje, aby byly standardní informace poskytovány jasným, výstižným a zřetelným způsobem a aby uváděly řadu nezbytných informací včetně výpůjční úrokové sazby, celkové výše úvěru a roční procentní sazby nákladů.

„úvěruschopnost spotřebitele na základě dostatečných informací získaných případně od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, na základě vyhledávání v příslušné databázi“, aniž by konkrétně definoval informace, které mají být kontrolovány, nebo podmínky, za nichž může věřitel považovat spotřebitele za úvěruschopného. Informace, které mají být kontrolovány, jsou spolu s rozhodovacím procesem definovány na úrovni členských států, což členským státům ponechává značnou volnost při další regulaci podrobností posouzení úvěruschopnosti.

Většina členských států[20] přijala další ustanovení týkající se posuzování úvěruschopnosti a přístupu k databázím a dále definuje, jak má být hodnocení úvěruschopnosti prováděno, a ukládá věřitelům další povinnosti. Většina členských států, které překročily rámec prosté povinnosti kontroly solventnosti dlužníka, stanovila dokumenty, které musí spotřebitelé poskytnout k posouzení své úvěruschopnosti.[21]

Jediným zdrojem údajů, který směrnice určuje pro posouzení úvěruschopnosti, jsou úvěrové databáze existující v členských státech, které uchovávají informace o stávajících úvěrech spotřebitelů a o možných selháních plnění. Článek 9 směrnice, jenž se týká přístupu k databázím, ukládá každému členskému státu povinnost zajistit přístup k databázím používaným v tomto členském státě věřitelům z jiných členských států. Směrnice však nezmiňuje, jak má být takový přístup poskytnut, což má za následek odlišné požadavky na přístup stanovené jednotlivými členskými státy. Kromě toho se úvěrové databáze – a informace v nich obsažené – v jednotlivých členských státech liší, jsou veřejné nebo soukromé a obsahují pozitivní údaje (tj. údaje o osobou přijatém úvěru), negativní údaje (tj. pouze údaje o selhání při splácení přijatých úvěrů) nebo obojí.

Rozdíly v obsahu příslušných databází jednotlivých členských států ztěžují činnost věřitele v rámci přeshraničních operací.

Kromě rozdílů ve způsobu, jakým členské státy zavedly plnění obecných požadavků článků 8 a 9, uložily některé členské státy[22] věřitelům řadu dalších povinností, pokud jde o posuzování úvěruschopnosti, například pravidla, která věřitelům zakazují vypovědět úvěrovou smlouvu nebo ukládat pokuty a poplatky za opožděné platby v případě, že posouzení úvěruschopnosti nebylo provedeno správně.

Stávající ustanovení směrnice ve výsledku vedla k roztříštěnosti, pokud jde o pravidla pro posuzování úvěruschopnosti a interoperabilitu databází, což brání lepšímu fungování vnitřního trhu se spotřebitelskými úvěry.

Prosazování směrnice

Podle článku 23 členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních předpisů provádějících směrnici, přičemž tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.

V souladu s tím členské státy obecně zavedly občanskoprávní a správní sankce za porušení vnitrostátních předpisů provádějících směrnici, některé členské státy však kromě občanskoprávních a správních sankcí zakotvily také možnost trestních sankcí. V důsledku

[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.

toho existují značné rozdíly v typech a úrovních sankcí používaných vnitrostátními orgány při prosazování směrnice. Navíc, zatímco malá většina členských států má pouze jeden donucovací orgán odpovědný za dodržování souladu se směrnicí, velký počet členských států jmenoval několik orgánů, které mají zajistit správné provádění různých aspektů směrnice. V některých členských státech závisí příslušný orgán na typu poskytovatele úvěru, konkrétně na tom, zda se jedná o bankovní nebo nebankovní věřitele [23]. Skutečnost, že existuje více příslušných orgánů s rozličnými pravomocemi v oblasti sankcí a více různých příslušných orgánů v závislosti na typu poskytovatele, má dopad na rovné podmínky v rámci konkurenčního postavení různých kategorií poskytovatelů a důslednost prosazování.

3. Využívání možností právní úpravy stanovených směrnicí členskými státy

Výše uvedené nedostatky směrnice byly dále zdůrazněny výsledky regulačních rozhodnutí, které členské státy učinily s ohledem na některé prvky směrnice. I když směrnice vyžadovala vytvoření specifického harmonizovaného právního rámce na ochranu spotřebitelů, který v době jejího zavedení v mnoha členských státech neexistoval, vnitrostátním zákonodárcům byla poskytnuta flexibilita v rámci devíti nepovinných ustanovení, která členským státům poskytla možnost využít specifické možnosti právní úpravy.

Možností právní úpravy uvedené v čl. 27 odst. 2 směrnice

Podle čl. 2 odst. 5 směrnice mohou členské státy rozhodnout o částečném použití směrnice na úvěrové smlouvy uzavřené organizacemi založenými pro vzájemný prospěch svých členů[24]. Některé členské státy této možnosti využily[25].

Podle čl. 2 odst. 6 směrnice se členské státy mohou rozhodnout použít pouze některé články směrnice v situaci, kdy je spotřebitel již v prodlení podle původní úvěrové smlouvy a věřitel i spotřebitel se shodnou na odložení platby nebo metodě splácení. Této možnosti využila většina[26] členských států.

Podle čl. 4 odst. 1 druhého pododstavce směrnice mohou vnitrostátní právní předpisy stanovit, že roční procentní sazba nákladů musí být uváděna v reklamách na úvěrové smlouvy, které neuvádějí úrokovou sazbu ani jakékoli údaje o nákladech úvěru pro spotřebitele. Pouze omezený počet členských států[27] využil možnosti stanovené v čl. 4 odst. 1 směrnice.

Podle čl. 4 odst. 2 písm. c) a čl. 10 odst. 5 písm. f) směrnice mohou členské státy stanovit, že roční procentní sazba nákladů nemusí být zahrnuta do informací poskytovaných spotřebitelům v rámci *reklamní* či *smluvní fáze* v případě úvěrových smluv ve formě

[23] Například požadavky na posouzení úvěruschopnosti vyplývající ze směrnice jsou obecně prosazovány orgánem na ochranu spotřebitele (pro všechny věřitele v BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL; pro nebankovní věřitele v DK, SE, SI a regionální orgány v ES), orgánem finančního dohledu (pro všechny věřitele v EE, FR, NL, PL, UK a pro bankovní věřitele v DK, SE) nebo národní centrální bankou (pro všechny věřitele v CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK a pro bankovní věřitele v ES, SI).

[24] Úplný seznam kvalifikačních kritérií je uveden v čl. 2 odst. 5 směrnice.

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.

možnosti přečerpání, kde úvěr musí být splacen na požádání nebo do tří měsíců. Možnosti stanovené v čl. 10 odst. 5 písm. f) využil značný počet členských států[28], zatímco možnosti stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. c) využil o něco nižší počet členských států[29].

Flexibility stanovené čl. 6 odst. 2 směrnice, jež členským státům umožňuje vyloučit roční procentní sazbu nákladů z *předsmluvních informací* v případě určitých úvěrových smluv, na které se vztahuje čl. 2 odst. 3 (možnost přečerpání, kde úvěr musí být splacen na požádání nebo do tří měsíců), využila řada[30] členských států.

Podle čl. 10 odst. 1 druhého pododstavce směrnice mohou členské státy stanovit pravidla ohledně platnosti uzavírání úvěrových smluv, jež jsou v souladu s právem Evropské unie. Všechny členské státy se rozhodly zahrnout další pravidla týkající se platnosti uzavírání úvěrových smluv.

Ustanovení čl. 14 odst. 2 směrnice se týká práva na odstoupení od smlouvy o vázaném úvěru. Stanoví, že pokud vnitrostátní právní předpisy ke dni vstupu této směrnice v platnost již stanovily, že spotřebiteli nelze zpřístupnit finanční prostředky před uplynutím zvláštní doby, mohou členské státy výjimečně stanovit, že lhůta čtrnácti kalendářních dnů na odstoupení od smlouvy stanovená v čl. 14 odst. 1 směrnice může být na výslovnou žádost spotřebitele zkrácena tak, aby odpovídala této zvláštní době. Ustanovení čl. 14 odst. 2 směrnice je členskými státy využíváno velmi málo[31], neboť je jeho použití velmi specifické.

Článek 16 směrnice se týká předčasného splacení závazků ze smlouvy o úvěru spotřebitelem a možnosti věřitele získat odškodnění. Podle čl. 16 odst. 4 směrnice mohou členské státy stanovit, že věřitelé mají nárok na odškodnění za předčasné splacení pouze tehdy, pokud předčasně splacená částka přesáhne hranici stanovenou vnitrostátním právem (tato hranice nepřesáhne 10 000 EUR za období dvanácti měsíců (čl. 16 odst. 4 písm. a)) a že výjimečně mohou uplatňovat vyšší odškodnění, pokud prokážou, že utrpěná ztráta přesahuje částku běžného odškodnění (čl. 16 odst. 4 písm. b)). Velký počet členských států[32] ve skutečnosti stanovil hranici, při jejímž překročení může věřitel požadovat odškodnění (čl. 16 odst. 4 písm. a)). Pokud jde o čl. 16 odst. 4 písm. b) směrnice, řada členských států[33] se rozhodla přijmout právní předpisy vztahující se také na situace, kdy věřitel může prokázat, že v důsledku předčasného splacení utrpěl ztrátu přesahující hranice stanovené v čl. 16 odst. 2 směrnice[34].

Další možnosti právní úpravy přijaté členskými státy, zejména pokud jde o oblast působnosti

[28] Mezi členské státy, které se rozhodly nezahrnout roční procentní sazbu nákladů do smluvní fáze, patří: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK.
[29] Mezi členské státy, které se rozhodly nezahrnout roční procentní sazbu nákladů do reklamní fáze, patří: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK.
[30] DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK.
[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] Viz tabulka 3 na straně 38 hodnotící studie, která poskytuje přehled o provádění směrnice: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en

Některé členské státy rozšířily působnost nad rámec směrnice na oblasti, na které se nevztahuje a na které se neuplatňuje její pravidlo úplné harmonizace. Omezená oblast působnosti směrnice přiměla členské státy, aby rozšířily oblast působnosti svých příslušných právních předpisů s cílem zahrnout více druhů úvěrových smluv. S výjimkou dvou členských států[35] přijaly všechny členské státy opatření, která jdou nad rámec požadavků směrnice. Některé rozšiřují oblast působnosti směrnice (nebo některých jejích ustanovení) na spotřebitelské úvěry, na které se směrnice nevztahuje nebo na které se nevztahuje úplně, a to buď na úvěry v hodnotě pod 200 EUR[36] a nad 75 000 EUR[37], nebo na leasingové smlouvy[38], možnost přečerpání zůstatku[39], revolvingové úvěry[40], hypoteční smlouvy[41], úvěry s nulovou úrokovou sazbou[42] či smlouvy se zastavárnami[43].

Některá ustanovení směrnice navíc vymezila jasné cíle, ale nevymezila přesný výsledek, kterého má být dosaženo, a zůstala tak poněkud nejednoznačná (například výše uvedený článek týkající se posouzení úvěruschopnosti).

Účinky možností právní úpravy

Kombinovaný účinek možností právní úpravy v oblastech stanovených směrnicí nebo v oblastech, kde to bylo nezbytné z důvodu nedostatečné specifikace ve směrnici, vyústil v roztříštěný regulační rámec v řadě aspektů spotřebitelského úvěru. Tato roztříštěnost vede k rozdílnému rozsahu ochrany spotřebitele a ovlivňuje také integritu vnitřního trhu se spotřebitelskými úvěry, neboť omezuje přeshraniční operace věřitelů.

4. Limity a procentní sazby

Ustanovení čl. 27 odst. 2 směrnice ukládá Komisi povinnost každých pět let přezkoumat limity stanovené právními předpisy a procentní hodnoty používané k výpočtu výše odškodnění v případě předčasného splacení.

Limity stanovené v této směrnici a jejích přílohách

Jak je uvedeno výše, čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice stanoví, že smlouvy o úvěru nižším než 200 EUR nebo vyšším než 75 000 EUR[44] nespadají do její působnosti. Zdá se, že existuje obecná shoda[45] na tom, že tyto limity ovlivňují účelnost a relevantnost směrnice. Vysoce rizikové úvěrové smlouvy, které často způsobují újmu spotřebitelům, jsou často nižší než

[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.
[44] Směrnice se vztahuje také na nezajištěné úvěrové smlouvy nad 75 000 EUR, jejichž účelem je obnova nemovitosti určené k bydlení.
[45] Podle konzultací se zúčastněnými stranami provedených v roce 2019 více než 90 % sdružení spotřebitelů tvrdilo, že stávající limity již nejsou vhodné, přičemž 80 % orgánů členských států s nimi souhlasilo. Z poskytovatelů úvěrů jich 30 % považovalo oblast působnosti za nedostatečnou, přičemž jako zvláštní problém byla uvedena spodní hranice.

200 EUR, a směrnice se na ně tedy nevztahuje. Za účelem nápravy tohoto stavu se velký počet členských států[46] při provádění směrnice rozhodl rozšířit oblast působnosti na smlouvy o úvěru nižším než 200 EUR.

Ačkoli se zdá, že horní hranice 75 000 EUR představuje menší riziko z hlediska ochrany spotřebitele nebo z hlediska vnitřního trhu, řada členských států[47] rozšířila oblast působnosti směrnice (nebo některých jejích ustanovení) také na smlouvy o úvěru nad 75 000 EUR.

Limity byly stanoveny v době přijetí směrnice, tedy v roce 2008. Odrážejí tedy ekonomické okolnosti dané doby. Pokud by se uvažovalo na současných cenových úrovních, za použití standardního deflátoru HDP by odpovídající hodnoty pro spodní a horní limit byly přibližně 235 EUR, respektive 87 380 EUR[48].

S ohledem na výše uvedené by plánovaný přezkum směrnice mohl zvážit, zda by bylo limity odůvodněné upravit nebo zrušit[49].

Směrnice obsahuje další limity stanovené v části II (*Dodatečné předpoklady pro výpočet roční procentní sazby nákladů*) přílohy I. Písmeno h) této části přílohy I stanoví, že pokud stranami úvěrové smlouvy nebyla dohodnuta horní hranice úvěru, předpokládá se horní hranice pro výpočet roční procentní sazby nákladů ve výši 1 500 EUR. Příloha I byla předmětem legislativní změny[50], jejímž cílem bylo modernizovat předpoklady používané pro výpočet roční procentní sazby nákladů. Horní hranice však změněna nebyla a z analýz provedených během hodnocení směrnice v roce 2019 nebyly zjištěny žádné relevantní důkazy vyžadující její změnu.

Procentní hodnoty používané k výpočtu výše odškodnění v případě předčasného splacení

Směrnice stanoví limity také v článku 16. Týkají se odškodnění, na které mají věřitelé nárok v případě předčasného splacení. Předpokládaný limit je 1 % předčasně splacené výše úvěru, případně 0,5 %, pokud doba mezi předčasným splacením a sjednaným koncem úvěrové smlouvy nepřesáhne jeden rok. Ani zpráva o směrnici z roku 2014[51], ani nedávná studie nezjistily žádné problémy týkající se tohoto limitu, a ten je tedy stále považován za relevantní pro potřeby trhu se spotřebitelskými úvěry.

5. Závěry a další postup

[46] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.
[47] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.
[48] Při použití deflátoru HDP, jak je k dispozici na https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, 200 EUR v ekonomice roku 2008 odpovídalo přibližně 235 EUR v ekonomice roku 2020. Obdobně, 75 000 EUR v roce 2008 odpovídá přibližně 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] Směrnice Komise 2011/90/EU ze dne 14. listopadu 2011, kterou se mění část II přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES, kterou se stanoví dodatečné předpoklady pro výpočet roční procentní sazby nákladů
[51] Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru, Brusel, 14.5.2014. COM(2014) 259 final.

Hlavním zjištěním hodnocení směrnice je, že jejích dvou cílů, a to zajištění vysokých standardů ochrany spotřebitele a podpora rozvoje jednotného trhu s úvěry, bylo částečně dosaženo a že zůstávají relevantní. Právo na odstoupení od smlouvy a na předčasné splacení a zavedení standardizovaných informačních formátů přispěly k zajištění standardní úrovně ochrany spotřebitele v celé EU, čímž se omezilo poškozování spotřebitele, zvýšila se ochrana spotřebitele a zajistily se rovné podmínky mezi poskytovateli v rámci celé EU.

Na druhou stranu, rychlá digitalizace a inovace produktů, jakož i změny spotřebitelských preferencí za poslední desetiletí, představují pro právní rámec spotřebitelských úvěrů založený na směrnici jisté výzvy. Zatímco přísné předpisy týkající se formátů pro zpřístupnění informací zajistily před deseti lety lepší transparentnost během předsmluvních fází, které probíhaly v papírové podobě, v současnosti nemusí nutně maximalizovat přínos pro spotřebitele v prostředí, které se stále více digitalizuje, a v situacích, kdy spotřebitelé dávají přednost rychlému a plynulému procesu poskytování úvěrů. Stále více digitalizované prostředí pak dále motivovalo vývoj nových produktů, z nichž některé mohou představovat nová rizika, před kterými směrnice nenabízí účinnou ochranu.

Tyto skutečnosti poukazují na možnou potřebu přezkumu určitých ustanovení směrnice, zejména pokud jde o oblast působnosti a postup poskytování úvěrů (včetně předsmluvních informací a posouzení úvěruschopnosti). Takový přezkum by také mohl být vhodnou příležitostí ke zvážení nápravy dalších nedostatků, například ke zdokonalení definic.

A konečně, ačkoli se zdá, že většina limitů a procentních hodnot ve směrnici nevyžaduje změny, mezi zúčastněnými stranami panuje široká shoda v tom, že limit 200 – 75 000 EUR vztahující se k oblasti působnosti této směrnice by mohl být přehodnocen.

Komise tyto úvahy zahrne do revize směrnice, která byla již oznámena na druhé čtvrtletí roku 2021 v revidovaném pracovním programu Komise na rok 2020, přijatém dne 28. května 2020[52].

[52] Dostupný zde: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-adjusted-annexes_en.pdf