ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.5.2014 г.
COM(2014) 259 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за изпълнението на Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити

СЪДЪРЖАНИЕ

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за изпълнението на Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити

1. Въведение 2
2. Транспониране на Директивата в държавите членки 3
3. Прилагане на регулаторните възможности и тяхното въздействие съгласно член 27, параграф 2 4
4. Уточняване на някои понятия, които се съдържат в Директивата 9
5. Уместност на праговете, предвидени в член 2, параграф 2, буква в), по отношение на пазарите на потребителски кредити и на праговете и процентите, използвани за изчисляване на дължимото обезщетение при предсрочно погасяване 12
6. Въздействие на Директивата върху пазарите на потребителски кредити 13
7. Въздействие на Директивата върху защитата на потребителите 17
8. Заключения 22

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива 2008/48/ЕО (Директива относно потребителските кредити — ДПК)[1] беше приета повече от двадесет години след приемането на първата Директива относно потребителския кредит през 1987 г.[2] Държавите членки бяха длъжни да я транспонират до 11 юни 2010 г. След това Комисията прие Директива 2011/90/ЕС[3], за да се гарантира, че допусканията за изчисляването на годишния процент на разходите (ГПР) по-точно отразяват продадените на пазара продукти. Комисията публикува също така насоки за прилагането на ДПК във връзка с разходите и ГПР.

С ДПК основно се цели предлагането на висока степен на защита на потребителите и по този начин да се повиши доверието на потребителите, да се даде възможност за свободно презгранично движение на предложения за предоставяне на кредити и да се отстранят нарушенията на конкуренцията, дължащи се на различията в националните закони за потребителски кредити. В същото време следва да се подчертае, че с Директивата не се цели насърчаване на потребителите да вземат повече кредити, а по-скоро предоставяне на цялата необходима информация и права за задълбочен анализ преди да вземат кредит.

Важно е обаче да се напомни, че следните договори за кредит са извън обхвата на Директивата:

1. всички договори за кредит, обезпечени или с ипотека, или с друго сравнимо обезпечение, използвано обичайно в дадена държава членка по отношение на недвижимо имущество, или обезпечени с право, свързано с недвижимо имущество (член 2, параграф 2, буква а)), както и

2. всички договори за кредит, чиято цел е придобиване или запазване на вещни права на собственост върху земя или сграда, която е построена или предстои да бъде построена (член 2, параграф 2, буква б)).

Следва да се отбележи също така, че всеки договор за кредит, чийто общ размер е на стойност, по-малка от 200 EUR или надвишаваща 75000 EUR, също попада извън обхвата на ДПК, макар че държавите членки могат доброволно да разширят приложението на ДПК, като включват договори за кредит извън нейния обхват.

В член 27, параграф 2 от ДПК се изисква на всеки пет години Комисията да преразглежда праговете, установени в разглежданата директива, и процентите, използвани за изчисляване на обезщетението в случай на предсрочно погасяване, и също така да следи начина, по който регулаторните възможности на държавите членки засягат вътрешния пазар и потребителите. Освен това в резолюцията си от 20 ноември 2012 г. Европейският парламент прикани Комисията да представи доклад за изпълнението на Директивата и да направи пълна оценка на нейното въздействие от гледна точка на защитата на потребителите.

---

1 Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. относно договорите за потребителски кредити (ОВ L 133/66, 22.5.2008 г.).

2 Директива 87/102/ЕИО на Съвета от 22 декември 1986 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно потребителския кредит (ОВ L 42, 12.2.1987 г.).

3 Директива 2011/90/ЕС на Комисията от 14 ноември 2011 г. 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.

В тази връзка Комисията прие въпросния доклад въз основа на проверката на транспонирането, която все още продължава, и на база на събраните доказателства от проучването на пазара на потребителските кредити[4], както и на проучването на регулаторните възможности на държавите членки[5]. Последните две проучвания са извършени от външни изпълнители.

2. ТРАНСПОНИРАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

2.1. Краен срок за транспониране

В съответствие с член 27, параграф 1 държавите членки трябваше да приемат и публикуват необходимите разпоредби преди 11 юни 2010 г., за да се съобразят с ДПК, т.е. 24 месеца след влизането в сила на Директивата. Те трябваше също така да прилагат тези разпоредби от същия ден. Голям брой държави членки не представиха навреме своите национални мерки за изпълнение. Поради тази причина при изтичането на крайния срок за транспониране Комисията откри производства за нарушения срещу 16 държави членки. Освен това четири държави членки не осигуриха навременното ѝ влизане в сила или ефективното ѝ прилагане, а поискаха преходен период, какъвто не е предвиден в Директивата. Тъй като междувременно всички държави членки приеха и представиха своите мерки за транспониране, производствата за нарушения на основание, че Комисията не е уведомена за мерките за транспониране, са закрити.

2.2. Проследяване на транспонирането

Двадесет държави членки транспонираха ДПК, като приеха ново законодателство, докато останалите въведоха изменения в съществуващото преди това законодателство. Две държави членки транспонираха ДПК посредством вторично законодателство, докато една я транспонира с извънредна наредба, която впоследствие е утвърдена със закон.

Според оценката на Комисията до момента не са установени системни недостатъци в транспонирането на Директивата от страна на държавите членки. В редица държави членки обаче се оказва, че някои разпоредби от Директивата не са транспонирани или са транспонирани погрешно или непълно. Това са констатации от предварителния анализ, направен от Комисията.

Службите на Комисията първо започнаха диалог с държавите членки, за да получат повече информация относно начина, по който те са транспонирали Директивата, както и да получат някои разяснения/потвърждение по наличната информация. На този етап някои държави членки вече признаха за недостатъци в техните разпоредби по транспонирането и обещаха да ги изменят, за да ги приведат в съответствие с Директивата. По отношение на други държави членки службите на Комисията откриха по-задълбочени разследвания, които биха могли да доведат до производства за нарушения.

---

4 Проучване на функционирането на пазара на потребителски кредити в Европа (Study on the functioning of the consumer credit market in Europe), осъществено от IPSOS и London Economics.

5 Проучване за въздействието на правните възможности на държавите членки и на други аспекти на изпълнението на Директива 2008/48/ЕО във връзка с функционирането на пазара на потребителски кредити в Европейския съюз (Study on the Impact of the Legal Choices of the Member States and other Aspects of Implementing the Directive 2008/48/EC on the Functioning of the Consumer Credit Market in the European Union), Окончателен доклад от месец септември 2013 г., за Изпълнителната агенция за потребителите, здравеопазването и храните, изготвен от Risk & Policy Analysts Limited. Проучването е включено в специфичните за всяка държава доклади и в хоризонталния окончателен доклад, включващ анализ на положението в Европейския съюз и базиран на специфичната за всяка държава информация и оценки.

3. ПРИЛАГАНЕ НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ И ТЯХНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ СЪГЛАСНО ЧЛЕН 27, ПАРАГРАФ 2[6]

Някои разпоредби на ДПК не са задължителни и в този смисъл държавите членки могат да избират дали да изпълнят техните изисквания или не (наричани по-долу „регулаторни възможности“). Според член 27, параграф 2 от ДПК Европейската комисия трябва да следи последствията, които регулаторните възможности, посочени в член 2, параграфи 5 и 6, член 4, параграф 1, член 4, параграф 2, буква в), член 6, параграф 2, член 10, параграф 1, член 10, параграф 5, буква е), член 14, параграф 2 и член 16, параграф 4, оказват върху вътрешния пазар и потребителите. Възложеното от Комисията проучване, освен че е съсредоточено върху евентуалните последици от приложените от държавите членки регулаторни възможности от гледна точка на въздействието върху вътрешния кредитен пазар и защитата на потребителите, както във всяка държава членка поотделно, така и в целия Европейски съюз, то демонстрира и сложността на такава една оценка. Сред основните фактори, засягащи качествената оценка на тези въздействия, се включват относително краткото време, което е изминало от транспонирането на Директивата, значително различаващите се национални условия от гледна точка на регулаторни механизми и кредитни пазари, по-специално по отношение на господстващата национална ситуация преди влизането в сила на ДПК, както и действителното поведение и/или действията на потребителите и на кредиторите. Накрая, възможно е някои въздействия да произтичат от пазарните изменения, по-специално финансовата криза, а не от изпълнението на ДПК[7].

3.1. Изключения за организации, учредени за взаимна полза на своите членове (член 2, параграф 5)

Шест държави членки (Кипър, Ирландия, Литва, Латвия, Румъния и Обединеното кралство (Англия и Уелс, Шотландия и Северна Ирландия)) са използвали предвидената в член 2, параграф 5 възможност да приложат само някои разпоредби от Директивата по отношение на договори за кредит, сключени от организации, учредени за взаимна полза на своите членове, както е описано в член 2, параграф 5, букви а) — д).

Някои от заинтересованите страни[8] считат, че тази правна възможност е оказала положително въздействие върху вътрешния пазар и защитата на потребителите, тъй като с нея се облекчава административната тежест върху онези организации, които предлагат не толкова агресивна и по-евтина алтернатива на някои други видове кредитори. Изключенията разширяват също така възможностите на потребителите за

---

6 Настоящият раздел е основан на констатациите от Проучването на въздействието на правните възможности на държавите членки и други аспекти на изпълнението на Директива 2008/48/ЕО във връзка с функционирането на пазара на потребителски кредити в Европейския съюз, изготвено за Изпълнителна агенция за потребителите, здравеопазването и храните от Risk & Policy Analysts Limited.

7 Важно е да се отчете, че възприетата за горното проучване методика, а именно оценка на въздействията въз основа на преглед на литературата и консултация със заинтересованите страни (онлайн проучване и телефонни интервюта, включващи публични органи, кредитори, представители на потребителите, научноизследователски институти, професионални асоциации и органи за разглеждане на жалби), обема на получената от консултацията информация и констатациите от анализа на въздействията на предвидените в ДПК регулаторни възможности определят обема и естеството на посочената в настоящия доклад информация. Следва да се отбележи, че, когато са установени въздействия на регулаторните възможности върху вътрешния кредитен пазар, то е направено въз основа на факта, че — дори в някои случаи тези въздействия да са били установени на вътрешния пазар — има вероятност те да засегнат други държави от ЕС, трансгранични аспекти или най-малкото интерфейсите между националните пазари и пазара на ЕС като цяло. Накрая, струва си да се отбележи, че според характера на констатациите от проучването не може лесно да се направи анализ на количествените въздействия.

8 Това становище беше изразено от публичните органи, организациите за защита на потребителите и кредитните съюзи от различни държави, които са използвали тази регулаторна възможност.

извършване на избор, спомагат за ограничаване на проникването на пазара на по-скъпи видове кредити (например заеми до заплата) и подобряват финансовото приобщаване. Вероятните отрицателни аспекти, произтичащи от използването на тази регулаторна възможност от някои държави членки, включват въпроси, свързани с принципите на лоялност и справедливост между кредиторите[9], максималната хармонизация като законодателен принцип, облекчаване на прилагането и правната яснота за потребителите.

3.2. Договори за кредит за разсрочено плащане или други начини за погасяване (член 2, параграф 6)

Осемнадесет държави членки (Белгия, Хърватия, Кипър, Чешка република, Дания, Германия, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения и Испания) са се възползвали от предвидената в член 2, параграф 6 възможност за прилагане само на някои разпоредби от ДПК към договори за кредит, в които се предвижда постигането на споразумения между кредитора и потребителя за разсрочено плащане или други начини на погасяване, когато потребителят вече е в неизпълнение на първоначалния договор за кредит, и ако са изпълнени условията, предвидени в член 2, параграф 6, букви а) и б).

С тази регулаторна възможност се цели кредиторите да бъдат насърчавани да търсят решение с по-голяма взаимна полза, чрез което потребителят да може да разсрочва плащането или да урежда други начини за погасяване. Вероятно това би имало положително въздействие от гледна точка на защитата на потребителите. Заинтересованите страни обаче изглежда не са наясно с прилагането на практика на тази регулаторна възможност или с всички въздействия, които биха могли пряко да се свържат с нея (което може да се обясни с факта, че националното транспониране на регулаторната възможност за някои държави членки отразява стандартната бизнес практика, която е действала и преди ДПК). Около 15 % от респондентите в онлайн проучването са посочили, че упражняването на регулаторната възможност по член 2, параграф 6 е оказало положително въздействие върху защитата на потребителите, а 5 % от респондентите са посочили, че е оказало отрицателно въздействие. Тези мнения обаче не са обосновани[10].

3.3. Национални правила, изискващи ГПР да се посочва в рекламите, които не указват лихвен процент или други данни по разходи за потребителя, свързани с кредита (член 4, параграф 1)

Четири държави членки (Кипър, Унгария, Швеция и Обединеното кралство (всички юрисдикции)) са се възползвали от изключението, предвидено в член 4, параграф 1, втора алинея, т.е. те изискват в реклама на договори за кредит, когато тази реклама не указва лихвен процент или други данни по разходи за потребителя, свързани с кредита, да се посочва ГПР, а не „стандартната информация“, посочена в член 4, параграф 2.

---

9 Според кредиторите включването на кредитните съюзи в обхвата на приложение на всички разпоредби на ДПК в Ирландия е довело до неравнопоставеност в сравнение с подобни организации в някои други държави, в които е приложено изключението по член 2, параграф 5 от ДПК (например Обединеното кралство).

10 За някои заинтересовани страни е трудно да различат или да разграничат въздействията от регулаторната възможност и въздействията от факта, че член 2, параграф 6 се отнася до договори за кредит, в които се предвижда постигането на споразумения между кредитора и потребителя за разсрочено плащане или други начини на погасяване. Разбирането на някои заинтересовани страни е било, че наличието на такъв вид договор в националната правна система е следствие от регулаторната възможност, макар че целта на регулаторната възможност по член 2, параграф 6 сама по себе си не е да въведе такъв вид договор в националните правни системи.

Като цяло заинтересованите страни, които взеха участие в консултацията в съответните държави членки, не успяха да идентифицират конкретните въздействия, свързани с транспонирането на тази регулаторна възможност. Основната установена полза беше, че тя прави рекламите кратки и ясни[11], като в същото време предоставя на потребителите информация за ГПР, което им дава възможност да съпоставят различните оферти. Изразени бяха обаче опасения, че не всички потребители осъзнават, че указаният в рекламата ГПР — в съответствие с националното право и ако е приложимо — може да се отнася само до „представителен пример“ и че рекламираният процент може да не съвпада с процента, който действително ще получат.

3.4. ГПР в рекламите, в преддоговорната информация и в договори за кредит по член 2, параграф 3 (овърдрафти, които следва да бъдат погасени при поискване или в срок от три месеца) (член 4, параграф 2, буква в), член 6, параграф 2 и член 10, параграф 5, буква е))

Осем държави членки (България, Дания, Ирландия, Люксембург, Малта, Полша, Испания и Обединеното кралство (Англия и Уелс, Шотландия и Северна Ирландия)) са използвали възможността по член 4, параграф 2, буква в), според която държавите членки имат право да решат, че не е необходимо ГПР да се предоставя в реклами, касаещи договори за кредит под формата на овърдрафт и когато кредитът следва да бъде погасен при поискване или в срок от три месеца (договори за кредит по член 2, параграф 3). Десет държави членки (Хърватия, Дания, Германия, Ирландия, Люксембург, Малта, Полша, Словакия, Испания и Обединеното кралство (Англия и Уелс, Шотландия и Северна Ирландия)) са използвали възможността по член 6, параграф 2, с която на държавите членки се дава правото да решат, че не е необходимо ГПР да се дава в преддоговорната информация при договори за кредит по член 2, параграф 3. Единадесет държави членки (Чешка република, Германия, Дания, Люксембург, Испания, Ирландия, Малта, Нидерландия, Полша, Словакия и Обединеното кралство (Англия и Уелс, Шотландия и Северна Ирландия)) са използвали възможността по член 10, параграф 5, буква е), с която на държавите членки се дава правото да решат, че не е необходимо да се посочва ГПР в договорите за кредит по член 2, параграф 3.

Изразените становища относно последиците от тези регулаторни възможности явно в значителна степен зависят от това дали се споделя мнението, че информацията относно ГПР е полезна (или не) за потребителя за конкретните договори за кредит, обхванати от член 2, параграф 3[12]. Важно е също така да се отбележи, че заинтересованите страни или не са били информирани за каквото и да било въздействие в резултат на регулаторните възможности, или са вярвали, че въздействието върху вътрешния кредитен пазар или върху потребителите е било ограничено (ако изобщо е имало такова). Това е така, тъй като изглежда, че договорите за кредит по член 2, параграф 3 като цяло са продукти, заемащи определена пазарна ниша, и се използват само в някои държави членки[13] от определени кредитори и/или потребители. Освен това е изключително трудно да се разграничи въздействието от непредоставянето на информация относно ГПР от другите влияещи фактори (финансовото положение на

---

11 Това мнение беше изразено от публичните органи и кредиторите.

12 Що се отнася до договори за кредит по член 2, параграф 3, петнадесет държави членки (Австрия, Белгия, Кипър, Естония, Гърция, Финландия, Франция, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Португалия, Румъния, Швеция и Словения) посочват, че ГПР следва да бъде представен в рекламите, преддоговорната информация и в действителния договор за кредит.

13 Дълговете по овърдрафти явно са обичайни в Германия, Кипър, Словения и Нидерландия.

длъжника, финансовите познания на длъжника, въздействието на финансовата криза върху кредитирането и т.н.).

При твърденията за положително въздействие[14] на тези регулаторни възможности се допуска, от гледна точка на защита на потребителите, че потребителите биха могли да разберат погрешно информацията относно ГПР за овърдрафти (например поради трудности при изчисляването на ГПР за целите на рекламирането на дадения продукт). Освен това въпросните разпоредби са дали възможност на държавите членки да намерят баланса между това да се гарантира адекватно ниво на защита на потребителите и да се натоварят кредиторите. Всъщност в хода на консултацията кредиторите и професионалните асоциации отбелязаха, че, ако е трябвало те да изчисляват ГПР за договори за кредит по член 2, параграф 3, те би трябвало да направят допълнителни разходи срещу минимална допълнителна полза. В това отношение регулаторните възможности са разглеждани като такива с положително въздействие върху вътрешния кредитен пазар. От друга страна беше предложено, независимо от всички възможни недостатъци, че ГПР трябва да се представя за всички видове кредитни продукти, за да се насърчи прозрачността и последователността и на потребителя да се предостави цялата възможна информация[15]. Това предполага, че ГПР може да помага на потребителя (ако достатъчно добре познава финансовата материя) да съпоставя различни оферти и да взема информирано решение. От тази гледна точка би могло да се твърди, че в държавите членки, които са упражнили тези регулаторни възможности, може да са настъпили и някои отрицателни въздействия. Те обаче биха били силно ограничени, предвид малкия дял на договорите за кредит по член 2, параграф 3 в целия Съюз.

3.5. Национални правила, отнасящи се до действителността на сключването на договорите за кредит (член 10, параграф 1)

Всичките 28 държави членки са запазили или въвели национални правила, отнасящи се до действителността на сключването на договорите за кредит, в съответствие с член 10, параграф 1. По отношение на тази регулаторна възможност всички държави членки са решили, че като цяло електронните подписи ще се считат за действителни при сключването на договори за кредит. Макар че ползвателите са отбелязали известно положително въздействие върху благосъстоянието на потребителите (особено със засилване ролята на Интернет и онлайн активността), в Германия използването на писмени договори се счита за важно за поддържането на високо ниво на защита на потребителите (тъй като дава възможност на потребителите да помислят и да осъзнаят важността на договора). Това е особено важно с оглед на отрицателния опит, свързан с електронното предоставяне на кредити, като кредити с SMS, широко предлагано в скандинавските държави. Понастоящем на практика повечето договори за кредит в целия Съюз все още се изготвят на хартиен носител.

3.6. Право на отказ в случай на свързани договори за кредит (член 14, параграф 2)

Три държави членки (Франция, Румъния и Словения) са се позовали на наличието на съществуващо законодателство, за да се възползват от предвиденото в член 14,

[14] Това мнение беше изразено от много различни кръгове заинтересовани страни, включително кредитори, професионални асоциации и организации за защита на потребителите.

[15] Такова мнение изразиха главно организациите за защита на потребителите/представителите на потребителите, но също така професионални асоциации, кредитори и публични органи.

параграф 2 изключение по отношение на свързани договори за кредит, както са определени в член 3, буква н), според което, ако по законодателството отпреди влизането в сила на Директивата вече е предвидено, че на потребителя не могат да бъдат отпускани финансови средства преди изтичането на определен срок, държавите членки могат да намалят 14-дневния срок за отказ до времетраенето на същия определен срок по изричното искане на потребителя.

Тази регулаторна възможност позволява на потребителите да получават рано стоките или услугите, които закупуват, и се предполага, че спомага да се гарантира регулаторната съгласуваност със съществуващото законодателство. Освен това тя осигурява по-голяма правна яснота за кредиторите. Като се посочва, че това искане трябва да бъде направено от потребителя, чрез регулаторната възможност се цели да се гарантира, че върху потребителя не се оказва натиск да намали своя срок на изчакване. В същото време се дава възможност на потребителите, които са сигурни в своите покупки, да ускорят процеса. Заинтересованите страни обаче не са били запознати с прилагането на практика на тази регулаторна възможност или с всяко въздействие, което би могло да се отдаде пряко на нея.

3.7. Право на предсрочно погасяване и обезщетяване на кредитора (член 16, параграф 4)

Седемнадесет държави членки (Австрия, Хърватия, Кипър, Финландия, Франция, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Полша, Словакия, Словения и Обединеното кралство (всички юрисдикции)) са транспонирали член 16, параграф 4, буква а) по отношение на правото на обезщетение за кредитора при предсрочно погасяване, при условие че размерът на предсрочното погасяване надхвърля прага, определен от националното законодателство.

Девет държави членки (България, Кипър, Дания, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Испания и Обединеното кралство (само Гибралтар)) са транспонирали член 16, параграф 4, буква б) по отношение на правото на кредитора по изключение да търси по-голямо обезщетение при предсрочно погасяване.

Пет държави членки (Кипър, Литва, Люксембург, Малта и Обединеното кралство (Гибралтар)) са се възползвали и от двете възможности.

По-често заинтересованите страни не са информирани за каквото и да било въздействие, което би могло да се свърже пряко с регулаторните възможности, предвидени в член 16, параграф 4, букви а) и б). Като цяло по-вероятно е тези въздействия да са ограничени, тъй като по-голямата част от договорите за кредит на потребителите в Европа не са с достатъчно висока стойност, за да могат кредиторите да се възползват от правото си да търсят обезщетение в съответствие с прилагания от държавите членки праг, а някои кредитори се отказват от възможността да търсят финансово обезщетение при предсрочно погасяване (макар че по закон имат право на това) и в някои държави членки предсрочното погасяване е относително рядко срещано.

Все пак в по-голямата част от държавите членки, които са избрали регулаторната възможност по член 16, параграф 4, буква а), се счита, че тя е оказала положително въздействие върху защитата на потребителите и/или вътрешния пазар, по-специално по отношение на правната яснота, която се осигурява както за кредиторите, така и за потребителите. Тази регулаторна възможност се счита, че е от полза по-специално за потребителите в държави, в които кредиторите вече са задължени да изпълняват по-

рестриктивни условия преди да могат да търсят каквото и да било обезщетение, но също така е от полза и за кредиторите, тъй като те не са поставени в неравностойно положение в резултат на предсрочното погасяване на заеми от страна на потребителите.

4. УТОЧНЯВАНЕ НА НЯКОИ ПОНЯТИЯ, КОИТО СЕ СЪДЪРЖАТ В ДИРЕКТИВАТА[16]

В Директивата се съдържат някои по-широки формулировки, които дават възможност на държавите членки да ги приспособят към своята правна култура и пазарна ситуация. Настоящият раздел е изготвен въз основа на Проучване на въздействието на правните възможности на държавите членки и други аспекти на изпълнението на Директива 2008/48/ЕО във връзка с функционирането на пазара на потребителски кредити в Европейския съюз.

4.1. Понятието „незначителни по размер разходи“ по отношение на договори за кредит, по които кредитът следва да бъде погасен в срок до три месеца (член 2, параграф 2, буква е))

С член 2, параграф 2, буква е) от обхвата на ДПК се изключват договори за кредит, по чиито условия кредитът следва да бъде погасен в срок до три месеца и за които се дължат незначителни по размер разходи. Девет държави членки (Белгия, Унгария, Кипър, Финландия, Нидерландия, Румъния, Словения, Испания и Обединеното кралство) са уточнили или разяснили този срок.

Като цяло се счита, че поясняването на това понятие е оказало положително въздействие както върху вътрешния кредитен пазар, така и върху защитата на потребителите. Според постъпващата информация то е помогнало да бъдат защитени потребителите от безскрупулни кредитори, опитващи се да избягнат разпоредбите на ДПК. Заинтересованите страни вярват, че в крайна сметка това би могло да подобри цялостното взаимоотношение между кредиторите и техните бенефициери. За кредиторите уточняването на това понятие гарантира правна яснота. То дава възможност за по-ефективно прилагане и мониторинг на техните дейности. В някои държави членки заинтересованите страни не са могли да установят никакво въздействие, което да може да се свърже с разясняването на понятието, или защото понятието е било уточнено в съществуващото законодателство преди ДПК, или защото броят на обхванатите договори за кредит е относително малък.

4.2. Понятието „достатъчно време“ по отношение на предоставянето на преддоговорна информация (член 5, параграф 1 и член 6, параграф 1)

Според член 5, параграф 1 и член 6, параграф 1 се изисква кредиторът или кредитният посредник да предоставят на потребителя преддоговорна информация достатъчно време преди той или тя да бъде обвързан(а) с договор или предложение за кредит. Шест държави членки (Франция, Литва, Нидерландия, Румъния, Швеция и Обединеното кралство) са уточнили или разяснили какво означава „достатъчно време“. В законодателството за транспониране в някои държави членки се споменава само предоставянето на информация „преди“ да се обвърже с договор или да сключи договор.

[16] Изразът „са уточнили или разяснили“, използван в настоящия раздел на доклада, се отнася до уточняването, изготвено в държавите членки съгласно съответното право, обяснителен меморандум към закона, правната подготвителна работа, обяснителни бележи и подобни документи, в които се обяснява значението на понятията, използвани в ДПК. Що се отнася до установените въздействия от разясняването на термини/понятия, всички въздействия, които са свързани с вътрешния пазар, всъщност се отнасят до националните кредитни пазари.

Като цяло се твърди, че разясняването на понятието е оказало известни положителни въздействия върху защитата на потребителите. Например шведските потребители вече разполагат с достатъчно време, за да се запознаят с информацията и да я обмислят (по отношение на подготвителната работа се упоменава, че различните потребители може да се нуждаят от различно време, за да се запознаят с условията по споразумението). От друга страна някои заинтересовани страни поставят под въпрос степента, в която доставчиците на онлайн кредити могат и действително спазват това изискване.

4.3. Понятието „подходящи пояснения“ и предоставянето на помощ на потребителя от страна на кредиторите или кредитните посредници (член 5, параграф 6)

С член 5, параграф 6 се изисква кредиторите и кредитните посредници да дават подходящи пояснения на потребителя, за да бъде потребителят в състояние да оцени дали предлаганият договор за кредит е адаптиран към нуждите му и финансовото му състояние. Държавите членки могат да адаптират начина, по който такава помощ се предоставя, както и това от кого се предоставя тази помощ. Осем държави членки (Австрия, Унгария, Италия, Нидерландия, Полша, Словения и Обединеното кралство) са уточнили или разяснили какво означава понятието „подходящи пояснения“.

Що се отнася до положителните въздействия, заинтересованите страни в Унгария са посочили, че уточняването на това понятие е улеснило извършването от страна на органите на мониторинг и проверка на спазването на нормативната уредба (т.е. прилагането се е подобрило). В Италия заинтересованите страни чувстват, че преддоговорната информация, която се предоставя на потребителите, е станала по-изчерпателна и ясна в резултат на уточняването на това понятие. Освен това се твърди, че условията на потребителските договори за кредит са станали по-прозрачни, а информацията — по-еднообразна и проста. Що се касае до отрицателните въздействия, кредиторите са изтъкнали увеличаването на административната тежест за кредиторите и големия обем от информация, с която потребителите трябва да се запознаят преди да вземат решение. За някои заинтересовани страни е необходимо подобряване на прилагането, тъй като поясненията на някои кредитори все още са неясни.

Въз основа на жалби и съдебни актове по преюдициални запитвания[17] Комисията е наясно, че нерядко потребителите подписват договори, които не са съобразени с техните нужди. Следователно надлежното прилагане на изискванията за преддоговорна информация като цяло и по-специално тази разпоредба е изключително важна като превантивна мярка.

4.4. Предоставяне на преддоговорна информация за някои договори за кредит посредством формуляра за Европейска информация за потребителски кредити (SECCI), посочен в приложение III (член 6, параграф 1)

С член 6, параграф 1 се изисква от кредитора да предостави на потребителя информацията, необходима за сравняване на различните предложения с цел вземане на информирано решение относно това дали да сключи или не договор за кредит под формата на овърдрафт и за някои други специфични договори за кредит. Тази информация може да бъде предоставена посредством формуляра за Европейска

[17] Например вж. дело C-76/10 Pohotovost' s..r.o./Iveta Korčkovská, по-специално точки 23—25.

информация за потребителски кредити (SECCI), посочен в приложение III към ДПК[18]. Десет държави членки (Белгия, България, Хърватия, Унгария, Ирландия, Литва, Люксембург, Португалия, Словения и Словакия) са приели за задължително използването на формуляра SECCI за тези конкретни договори за кредит.

По-голямата част от заинтересованите страни са съгласни, че като цяло формулярът SECCI е оказал положително въздействие върху защитата на потребителите и е постигнал своето предназначение да даде възможност на потребителите да сравняват различните цени и предложения. Твърди се, че задължителното използване на формуляра SECCI е намалило риска от просрочване или неплащане, улеснило е процеса на предоставяне на кредити онлайн и е увеличило прозрачността и конкуренцията на вътрешния кредитен пазар. Все пак някои вярват, че ползите от формуляра SECCI са били намалени от факта, че много потребители не познават достатъчно добре финансовата материя, за да могат напълно да разберат информацията, която се предоставя във формуляра. В Белгия и Ирландия формулярът SECCI се смята за по-сложен от информацията, която е предоставяна на потребителите преди, и, предвид това, дори се счита, че води до слабо отрицателно въздействие от гледна точка на защитата на потребителите. Като цяло кредиторите изтъкват административните и оперативните разходи, а в някои страни съответната полза липсва. При всички случаи изглежда ясно, че формулярът SECCI ще бъде по-ефективен, ако бъде придружен от мерки, целящи подобряване на финансовата осведоменост на потребителите и постигане на съответствие с член 5, параграф 6.

4.5. Понятието „достатъчно информация“ по отношение на задължението за оценка на кредитоспособността на потребителя (член 8, параграф 1)

С член 8, параграф 1 се изисква кредиторът 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. Две държави членки (Белгия и Обединеното кралство) са уточнили или разяснили какво означава „достатъчно информация“.

Разясняването на това понятие е оказало положително въздействие. Например заинтересованите страни в Белгия посочват, че задължението на кредиторите да регистрират някои финансови продукти и да съхраняват резултатите от справките относно кредитоспособността на потребителите е било от полза за потребителите. Това важи и когато от потребителите вече е изискана и получена „изчерпателна и точна“ информация преди транспонирането на Директивата. Съществуват обаче опасения по отношение на прилагането на тази разпоредба (някои заинтересовани страни вярват, че кредиторите, които предлагат сключване на договори на място, не винаги получават достатъчно информация поради конфликта на интереси между продажбата на стока/услуга и спазването на нормативните задължения). В резултат на това не винаги кредитоспособността на потребителите се оценява достатъчно подробно.

4.6. Понятието „значително увеличение“ по отношение на задължението за оценка на кредитоспособността на потребителя (член 8, параграф 2)

Според член 8, параграф 2 се изисква кредиторът да оценява кредитоспособността на потребителя преди всяко значително увеличаване на общия размер на кредита. Три

[18] Такава информация следва да бъде предоставяна посредством формуляра SECCI за други видове кредити в съответствие с член 5, параграф 1.

държави членки (България, Словения и Швеция) са разяснили какво означава „значително увеличаване“, като са приели конкретен праг, при който се прилага задължението на кредитора да оценява кредитоспособността на потребителя.

Що се отнася до положителните въздействия, заинтересованите страни в Словения са на мнение, че уточняването на това понятие е намалило риска за всички страни по договора за кредит и гарантира равнопоставеното третиране на всички потребители. В България заинтересованите страни са отбелязали, че на практика кредитоспособността се оценява, независимо от посочения в законодателството процент, и следователно това разяснение естествено не е променило статуквото. В Швеция заинтересованите страни като цяло не са били запознати с разяснението на „значително увеличение“ и по тази причина не са могли да дадат информация за неговото въздействие.

4.7. Терминът „значителен свръховърдрафт“ (член 18, параграф 2)

С член 18, параграф 2 се изисква кредиторите незабавно да предоставят на потребителите определена информация на хартиен или друг траен носител, в случай на „значителен свръховърдрафт“, който продължава повече от месец. Три държави членки (Белгия, Румъния и Обединеното кралство) са уточнили какво представлява „значителен свръховърдрафт“ (в Белгия и Румъния са приети конкретни прагове).

Уточняването на този термин е оказало положително въздействие върху защитата на потребителите в Белгия (поради правната яснота както за кредитора, така и за потребителя, което улеснява спазването на нормативните разпоредби, и също така поради психологическата бариера, поставена от уточнения размер, до който може да достигне свръховърдрафтът), както и в Румъния (поради простотата и правната яснота, които се свързват с предвидената в националното законодателство конкретна цифра, което е от особено голяма полза за потребителите, по-слабо познаващи финансовата материя).

5. УМЕСТНОСТ НА ПРАГОВЕТЕ, ПРЕДВИДЕНИ В ЧЛЕН 2, ПАРАГРАФ 2, БУКВА В), ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПАЗАРИТЕ НА ПОТРЕБИТЕЛСКИ КРЕДИТИ И НА ПРАГОВЕТЕ И ПРОЦЕНТИТЕ, ИЗПОЛЗВАНИ ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ДЪЛЖИМОТО ОБЕЗЩЕТЕНИЕ ПРИ ПРЕДСРОЧНО ПОГАСЯВАНЕ[19]

С член 2, параграф 2, буква в) обхватът на Директивата се ограничава до договори за кредит с общ размер на кредита на стойност, надвишаваща 200 EUR и по-малка от 75 000 EUR[20]. В проучването сред заинтересованите страни не се дава ясен отговор относно уместността на тези прагове.

Макар отговорите на националните асоциации на кредиторите да предполагат, че долният праг е важен, за да могат кредиторите да предоставят евтини малки заеми, все пак по-голямата част от организациите за защита на потребителите са за премахването на праговете. Организациите за защита на потребителите, които не подкрепят премахването на праговете, са главно от държави членки, в които ДПК се прилага за потребителски кредити, независимо от техния размер. От друга страна проучването сред кредиторите предполага, че някои от тях биха желали долният праг да бъде

[19] Настоящият раздел е съставен въз основа на „Проучване на функционирането на пазара на потребителски кредити в Европа“, осъществено от IPSOS и London Economics.

[20] В бъдеще договорите за кредит, предназначени за ремонт на жилищни недвижими имоти, с общ размер на кредита на стойност, надвишаваща 75 000 EUR, ще попадат в обхвата на Директива 2008/48/ЕО, изменена от Директивата относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти (ОВ L60, 28.2.2014 г.).

повишен, а горният — намален. Има и двама кредитори обаче, които подкрепят повишаването на горния праг.

Що се отнася до праговете за обезщетението при предсрочно погасяване, малкото на брой заинтересовани страни, които са отговорили, не са посочили никакво въздействие върху съответните им кредитни пазари. Не е получена обратна връзка по отношение на процентите на обезщетението.

6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДИРЕКТИВАТА ВЪРХУ ПАЗАРИТЕ НА ПОТРЕБИТЕЛСКИ КРЕДИТИ[21]

6.1. Големина на пазара на потребителски кредити

Като следствие от финансовата криза домакинствата са намалили своите задължения по потребителски кредити, а кредиторите са формулирали по-строги критерии за отпускане на кредити, в резултат на което неизплатените задължения по потребителски кредити са намалели от 9,1 % от БВП през 2009 г. на 8,2 % в края на 2011 г. В рамките на тази обобщена картина[22] обаче има големи различия в размера на потребителските кредити в ЕС, като средната неизплатена сума на глава от населението в края на 2011 г. е била в диапазона от 212 EUR в Литва до 4 111 EUR в Кипър. В Кипър е отчетен също така най-висок дял на потребителските кредити спрямо БВП (19 %), следван от Гърция (15 %), Унгария (14 %), Обединеното кралство (14 %), България (12 %), Румъния (11 %), Ирландия (11 %) и Полша (10 %). Най-малък дял се наблюдава в Литва, Люксембург, Естония и Латвия, където процентът е под 5 %.

Въпреки големите различия между отделните държави има също така доказателства, че през периода 2000—2011 г. е налице сближаване на равнищата на неизплатените потребителски кредити на глава от населението, макар и с бавни темпове. Това ще рече, че потребителските кредити на глава от населението се увеличават по-бързо в държавите членки, в които нивата на потребителските кредити преди това са били ниски, отколкото в държавите членки с нива на потребителските кредити, които вече са високи.

Деноминираните в чуждестранна валута потребителски кредити представляват допълнителен риск за потребителите, който се среща често в някои държави членки, обикновено извън еврозоната. Например съотношението между деноминираните в чуждестранна валута потребителски кредити и общия размер на потребителските кредити непрекъснато се увеличава в Литва — от едва 3 % в началото на 2004 г. до 45 % в края на месец юли 2012 г. Австрия е единствената държава членка от еврозоната, която отчита някои потребителски кредити в чуждестранна валута. Голяма част от кредитите в чуждестранна валута обаче представляват кредити със залог на домашно имущество, т.е. потребителски кредити, които са обезпечени с ипотеки, популярни в много източно- и централноевропейски държави, или с жилищни кредити. Съотношенията варират така също вследствие на промени в обменните курсове.

Вследствие на финансовата криза през последните години общата стойност на потребителските кредити в няколко държави членки е намаляла. Макар това положение

---

21 Настоящият раздел е съставен въз основа на „Проучване на функционирането на пазара на потребителски кредити в Европа“, осъществено от IPSOS и London Economics.

22 Използвани са данни от базата данни на Института за изследване на икономическите цикли (ECRI). В тези данни в много държави не са включени кредиторите, които не представляват парични финансови институции (банки, които приемат депозити). Следователно пазарът на потребителски кредити в действителност е по-голям.

да съвпада с периода на приемане и изпълнение на ДПК, по-голямата част от респондентите в проучването сред кредиторите[23] посочват, че не смятат, че приемането и транспонирането на ДПК е оказало въздействие върху обема на новите кредити, които са отпуснали. Все пак има няколко кредитора, които посочват, че ДПК е повлияла върху новите кредити, които са отпуснали под формата на кредити в национална валута. Някои от онези, които считат, че има въздействие, го смятат за положително, а други са на обратното мнение.

6.2. Структура на пазара на потребителски кредити и наличната гама от кредитни продукти на националните пазари

В рамките на проучванията сред регулаторните органи и националните асоциации на кредиторите беше поискан списък на най-големите кредитори, предлагащи потребителски кредити, които не са обезпечени с недвижимо имущество, с разбивка по кредитни институции и специализирани кредитори. Събраната информация в хода на тези проучвания е непълна и следователно липсата на информация за специализирана кредитна активност не следва да се разглежда като знак за слаба активност на специализираните кредитори. Относителната важност на кредитните институции (т.е. банки) и специализираните кредитори при предоставянето на потребителски кредити се различава в рамките на ЕС. Резултатите от проучването сред потребителите[24] предполагат, че специализираната кредитна активност е най-голяма в Италия, Швеция и Обединеното кралство.

Към настоящия момент няма надеждни данни за пазарната концентрация на пазара на потребителски кредити, а отговорите на регулаторните органи и националните асоциации на кредиторите не хвърлят допълнителна светлина по този въпрос. По данни на Европейската централна банка (ЕЦБ)[25] нивата на пазарна концентрация в Естония, Финландия и Нидерландия могат да се считат за високи. Пазарната концентрация явно не се развива еднообразно с течение на времето: в Естония пазарната концентрация е намаляла, а във Финландия и Нидерландия се е увеличила. Аналогично във всички други държави членки изглежда няма обща тенденция по отношение на пазарната концентрация, а общият за ЕС среден индекс слабо се е увеличил, но все още остава в конкурентните граници.

Всички регулаторни органи, посочили диапазона на местните кредитни продукти — предоставяни на техните национални пазари (10 от общо 20)[26], казват, че овърдрафтите са или често или много често срещани в съответните държави и главно се предоставят на вътрешния пазар в национална валута. Същото важи за кредитните карти и кредитите за физически лица. Следва да се отбележи обаче, че определенията на различните кредитни и платежни карти не винаги са едни и същи във всички държави. Например във Франция дебитните карти за разсрочено плащане често се наричат кредитни карти.

Що се отнася до броя на кредитните продукти, които се предлагат на всеки вътрешен пазар, словашкият регулаторен орган посочва 19 (от общо 20) кредитни продукта, които са или често срещани, или много често срещани, а регулаторният орган от

---

23 Осъществено от Ipsos и London Economics в тяхното „Проучване на функционирането на пазара на потребителски кредити в Европа“.

24 Осъществено от Ipsos и London Economics.

25 Концентрацията е измерена чрез индекса на Херфиндал-Хиршман на база на общите активи на банките.

26 Това са Чешката република, Белгия, Естония, Германия, Люксембург, Литва, Португалия, Словакия, Швеция и Обединеното кралство.

Обединеното кралство посочва 16 продукта като често или много често срещани. Най-малък брой продукти се предлагат в Германия и Люксембург, където регулаторният орган отбелязва едва седем и съответно осем вида кредити като често или много често срещани.

Кредитите от специализирани кредитори (като цяло) се посочват като често или много често срещани само от асоциациите на кредиторите от Обединеното кралство. Аналогично заемите до заплата от специализирани кредитори са често или много често срещани в Обединеното кралство. Една унгарска асоциация на кредиторите посочва също така, че в Унгария често се срещат заеми до заплата, деноминирани в чуждестранна валута и предоставяни от чуждестранни институции.

6.3. Доколко се разчита на потребителски кредити в ЕС

Доколко се разчита на кредити за финансирането на ежедневните нужди на потребителите може да се измери чрез съотношението на кредитния поток към разходите на домакинствата. Това съотношение показва каква част от годишните разходи се финансира с кредит. Ако сумата на погасените кредити от потребителите е по-голяма от тази, която вземат под формата на нови кредити, това съотношение може също така да е отрицателно, което показва, че потребителите са намалили неизплатените си задължения. Степента, в която се разчита на потребителски кредити значително се различава в различните държави членки.

Преди началото на финансовата криза във всички държави членки, с изключение на Германия, потребителските кредити се повишаваха спрямо разходите на домакинствата. След 2007 г. потребителите в няколко държави членки започнаха да разчитат в по-малка степен на кредити, най-вече в Ирландия (-1,4 %), Испания (-1,3 %) и Обединеното кралство (-1,2 %). Германия и Словакия са единствените две държави членки, в които на потребителски кредити се разчита в по-висока степен след 2007 г., отколкото преди.

6.4. Презграничнo кредитиране

Едва 11 от 20-те отговорили регулаторни органа са предоставили общи данни за отпуснатите кредити в техните държави и, което е важно, делът на презграничното кредитиране е посочен само от трима респонденти. Респондентите в проучването са посочили, че презграничното кредитиране не е от значение в тяхната държава или че обемът на презграничното кредитиране е незначителен. Само шест от общо 50 кредитора, които са предоставили отговори в рамките на проучването, са заявили, че участват в презгранично кредитиране. Трима от тези респонденти посочват, че осъществяват презграничното кредитиране чрез клонове, двама — чрез дъщерни предприятия и един — чрез директно отпускане на кредити. Средният процент на презграничното кредитиране в рамките на общия обем на кредитите е 1,43 % сред тези, които са предоставили данни.

Според проучването сред потребителите презграничното вземане на кредити е относително рядко срещано сред потребителите, но все пак значително по-често в сравнение с резултатите от предходни проучвания (приблизително 5 %). По отношение на презграничното кредитиране се наблюдават големи различия между държавите членки. Докато в Австрия то е почти нулево (0,2 %), в Словакия институции от други държави членки са отпуснали на кредитополучателите почти един от всеки четири

(23 %) от най-новите кредитни продукти[27]. Лицата с по-високи доходи по-често вземат кредити от кредитор от друга държава членка.

Що се отнася до евентуалните пречки пред презграничното отпускане и вземане на кредити, повечето кредитори не са посочили вида на бариерите, които са попречили на достъпа им до друг пазар на потребителски кредити в ЕС, макар някои от тях да са отбелязали, че отсъствието на достъп до кредитна информация с добро качество е било пречка за навлизането или че техният продукт не е бил подходящ за презгранично предлагане. Други респонденти са добавили „ликвидността“, „съответствието в случай на завеждане на съдебни дела, ако е необходимо“, „разходите за финансиране на различията между отделните държави“, „неизплатените суми, които трудно се възстановяват по съдебен път“, както и „културните и езикови бариери“.

6.5. Разлика в цената на сравними кредитни продукти в рамките на държавата и между отделните държави

По данни на ЕЦБ през периода 2009—2013 г. ГПР е намалял във всички държави членки с изключение на седем (Словакия, Унгария, Естония, Латвия, Литва, Чешката република и България), като най-големият спад (3,2 процентни пункта) е в Румъния. За съжаление не е възможно да се прецени дали Директивата е оказала някакво въздействие върху начислявания ГПР, тъй като транспонирането ѝ съвпада с финансовата криза.

Разходите за потребителските кредити се различават значително в отделните държави. Например ГПР варира от 6 % или по-малко в редица държави от еврозоната до над 35 % в много държави членки от Централна Европа. Финансовата криза обаче е довела до рязко намаляване на лихвените проценти на централните банки в рамките на целия ЕС. През периода 2003—2012 г. се наблюдава сближаване с умерена скорост на потребителските лихвени проценти (без процентите на централните банки) между държавите от ЕС.

Анализът на разликите в ГПР на съпоставими предложения за кредит между държавите и в самите държави се базира на рекламите на хартиен носител, събрани от тайни купувачи, и на онлайн реклами, събрани от London Economics. ГПР е бил посочен в общо 80 % от всички събрани реклами.

Най-скъпите предложения са били тези за кредити за физически лица, рекламирани от специализирани кредитори — среден ГПР от 80 %. Това не е изненадващо с оглед на факта, че специализираните кредитори често предоставят кредити за съвсем кратък срок, при които лихвеният процент е висок. Констатирано беше, че предложенията, които се рекламират с по-пълно представяне на информацията, са по-евтини.

ГПР включва всички разходи, свързани с кредита, в това число лихвения процент, а също и всички други такси и комисионни. Следователно разликата между ГПР и лихвения процент е мярка за размера на допълнителните такси, които потребителят трябва да плати. Ирландия и Обединеното кралство изпъкват като държавите с най-голяма разлика между ГПР и лихвения процент, докато всички анализирани реклами в Исландия и Люксембург представят лихвени проценти, които съвпадат с посочените ГПР. Що се отнася до целия ЕС, като цяло при кредитите за физически лица се

[27] Възможно е обаче някои респонденти да са разбрали погрешно понятието за презгранично кредитиране и да са класифицирали като такова заеми, отпуснати от банки, които са регистрирани в тяхната държава, но имат чуждестранно име, или кредити, отпуснати в чуждестранна валута.

наблюдава най-голяма разлика (почти 7 процентни пункта) между ГПР и лихвения процент, а при кредитите за закупуване на автомобил и сметките с отложено плащане — най-малката разлика съответно от 2,5 и 3,8 процентни пункта.

7. Въздействие на Директивата върху защитата на потребителите[28]

Преди да се разгледа доколко кредиторите изпълняват задълженията, които са им наложени по Директивата, е важно да се отбележи, че, според участвалите в проучването регулаторни органи, всички или поне по-голямата част от кредиторите са запознати с общите си задължения. Половината регулаторни органи посочват също така, че не са предприели никакви правоприлагащи действия за неизпълнение на задължения от страна на кредитори. През периода 2010—2011 г. това се е наложило само на 20 % от участвалите в проучването регулаторни органи. Следва да се отбележи обаче, че само 70 % от регулаторните органи са правили проверка дали кредиторите действително изпълняват задълженията си към своите клиенти.

7.1. Изпълнение на изискванията за предоставяне на информация на етапа на рекламирането

Според член 4 в рекламите на потребителски кредитни продукти трябва да се посочва цялата съответна информация под формата на представителен пример. Това изискване не важи за реклами, в които не се посочва никаква информация за разходи, и, в някои държави членки, за реклами, в които се представя само ГПР. Поради тази причина в анализа по-долу са взети предвид само онези реклами, в които се посочват всякакви други разходи по заема, различни от ГПР. Тъй като има различни изисквания за предоставяне на информация за различните видове потребителски кредити, нивото на спазване трябва да бъде анализирано поотделно за всеки вид кредит. В рамките на анализираната извадка само 22 % от рекламите, в които е представена някаква финансова информация, са изпълнили всички изисквания за предоставяне на информация. Докато в някои държави всички реклами за определени продукти са отговаряли на изискванията за предоставяне на информация, в други държави случаят не е такъв. Ако се съпоставят различните видове реклами, ще се бъде установено, че тези за кредитни карти далеч изпреварват останалите като най-лоши от гледна точка на изчерпателност на информацията, а рекламите за кредити за закупуване на автомобили се открояват като най-добрите.

С член 4 се изисква също така стандартната информация да се оповестява по „ясен, кратък и забележим“ начин. От гледна точка на яснотата анализът на рекламите показва големи различия между държавите членки и между отделните потребителски кредитни продукти. Ако се направи класация на рекламите, ще се забележи, че Нидерландия е в челната петица на държавите във всеки един от критериите за стандартната информация. По отношение и на четирите вида потребителски кредити средният резултат е 5,5 от общо 8. При кредитите за закупуване на автомобили диапазонът е най-голям, като естонските реклами са най-неясни със среден резултат от едва една от общо осем точки. Толкова нисък резултат се наблюдава така също само при разсрочените плащания в България. Отново рекламите от Нидерландия постигат последователни добри резултати — най-високи както за кредитните карти, така и за кредитите за

[28] Настоящият раздел е съставен въз основа на „Проучване на функционирането на пазара на потребителски кредити в Европа“, осъществено от IPSOS и London Economics.

физически лица. Нито една държава членка обаче не е постигнала перфектния резултат от осем от общо осем точки.

Като цяло, независимо от вида на кредитора, вида на кредита или начина на контакт с потребителите, има много реклами, които не отговарят на няколко изисквания на Директивата и това ненужно усложнява съпоставянето на предложенията от страна на потребителите. Тази ситуация говори за нужда от подобряване на прилагането в тази връзка.

7.2. Изпълнение на изискванията за предоставяне на информация по отношение на ГПР и представителния пример

Общо едва 73 % от всички реклами, показващи разходите по заема, са включили представителен пример. В това отношение рекламите на кредитни карти са особено лоши. В много от тях е посочена годишната такса за картата, но не е включен представителен пример. Тъй като годишните такси са само един компонент от разходите по заема, дължими от потребителите, които използват кредитна карта, в тези реклами е трябвало да бъде включен представителен пример.

Има и няколко държави членки с отлични резултати — при 100 % от рекламите в определена категория е включен представителен пример. За целите на извършването на оценка на база на рекламите, които са включили представителен пример, както и на цялата необходима информация, беше използван симулаторът, който е на разположение на уебсайта на Комисията[29], за съпоставяне на резултатите с посочения ГПР в представителния пример. При малко по-малко от половината от всички реклами, предоставили достатъчно информация за изчисляване на ГПР, полученият с помощта на симулатора ГПР не съвпадна с посочения в рекламата ГПР. Средната разлика между посочения и симулирания ГПР беше 0,35 процентни пункта. В Австрия, Ирландия, Люксембург и Нидерландия всички анализирани ГПР съвпаднаха с изчислените със симулатора, а цялата изисквана информация за точното изчисляване на ГПР беше предоставена в представителния пример.

7.3. Изпълнение на изискванията за предоставяне на информация на преддоговорния етап

- *Изчерпателна и точна ли е информацията?*

В член 5 е очертан видът на преддоговорната информация, която кредиторът трябва да предостави на потребителя достатъчно време преди потребителят да бъде обвързан с договор или предложение за кредит. Тази информация е предназначена да помогне на потребителя да вземе добре информирано решение, като му се даде възможност лесно да сравни няколко предложения за кредит. Според член 5 всички изисквания за преддоговорна информация са удовлетворени, ако потребителят получи формуляр SECCI.

Достъпът до предложения беше основната установена трудност по време на експеримента с тайното пазаруване. В редица страни тайните купувачи бяха приканени да преминат кредитни проверки преди да могат действително да получат подробна информация относно кредита, за който са питали. Това е затруднило подбора на тайните купувачи особено в Германия, Латвия, Нидерландия, Швеция, Обединеното кралство и Дания. Така също в редица случаи на купувачите не е предоставено никакво

[29] http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm.

предложение, защото такива са били на разположение само за действителните клиенти на даден кредитор.

По-голямата част от тайните купувачи не са били информирани от кредиторите относно техните права като потребители, по-специално за правото на отказ в рамките на първите 14 дни (средно около 11 % са били информирани за техните права) и за правото да бъдат уведомявани незабавно, ако заявлението за кредит бъде отхвърлено след справка в дадена база данни (по-малко от 30 % са били информирани за правата им). В 80 % от случаите купувачите не са получили обяснение как е изчислен ГПР. Като цяло резултатите от експеримента с тайното пазаруване показват, че изискванията на ДПК за преддоговорна информация много често не се спазват, макар че, погледнато от положителната страна, само на 15 % от тайните купувачи не е било казано какъв е лихвеният процент и едва 16 % не са получили информация дали лихвеният процент е фиксиран или плаващ. Накрая, дори след напомняне едва около половината купувачи са получили формуляр SECCI („Стандартна европейска информация относно потребителския кредит“) .

Германия и Словения заемат челните места от гледна точка на предоставянето на подходяща преддоговорна информация за кредити за закупуването на автомобили, Полша и Португалия — за кредитни карти и отново Словения и Португалия — за кредити за физически лица. При кредитите за закупуване на автомобил държавите в дъното на класацията са Естония и Люксембург. При кредитните карти Люксембург е с най-нисък резултат, следван от Дания. Що се отнася до кредитите за физически лица, отново Дания е държавата с най-лош резултат. Като цяло Естония, Швеция, Люксембург, Австрия и Дания са в дъното на класацията. Има също така ясно изразени различия между отделните кредитни продукти, като най-лоши резултати са получени при кредитните карти.

- *Обяснения: склонни ли са кредиторите да обясняват на кредитополучателите условията по кредитите?*

Предоставената информация не се счита за достатъчна, ако не е в ясна и разбираема форма и ако кредиторът не е склонен и не може да обясни термините ясно. Според член 5, параграф 6 кредиторите и, когато е приложимо, кредитните посредници следва да дават подходящи пояснения на потребителя. В експеримента с тайното пазаруване участващите субекти са били запитани дали кредиторите им са се уверили, че те разполагат с цялата информация, която им е необходима, за да вземат решение относно кредита или кредитната карта. По-голямата част от кредиторите са преминали теста за всички видове кредити (53—61 %). Случаят обаче не е такъв в повече от половината от разглежданите държави. Резултатите на Малта са особено лоши, като само 24 % от тайните купувачи посочват да са почувствали, че разполагат с цялата информация, която им е необходима, за да вземат решение. Кипър, Италия и Германия са държавите членки с най-добри резултати (съответно 79 %, 77 % и 71 %).

Експериментът „таен клиент“ не предоставя ясни доказателства, че кредиторите съобразяват обясненията си с нуждите на кредитополучателите или със степента на образованието им. Голяма част от кредиторите обаче (за всички видове кредити) искат информация относно трудовата заетост на потенциалния кредитополучател, неговия доход и собствеността му върху недвижимо имущество.

Около 60 % от респондентите в проучването сред потребителите са поискали информация само от един кредитор, обикновено тяхната банка. Почти 9 от всеки 10 потребители са изразили мнението, че кредиторите, към които са се обърнали, са били

отзивчиви и лоялни и че информацията, която им е била предоставена от кредиторите, е била изчерпателна и ясна. Това мнение, което противоречи на констатацията на тайните клиенти, че не им е била предоставена цялата информация, явно доказва, че обикновеният кредитополучател не е напълно запознат с информацията, която той или тя би трябвало да получи.

Проучването показва, че някои демографски характеристики значително повишават вероятността за предоставяне на потребителите на обясненията, за които помолят. При жените има много по-голяма вероятност да получат обяснения, както и възрастните хора и тези с по-високи доходи.

7.4. Обективна оценка на разбирането от страна на потребителите на оповестената информация[30]

В рамките на проучването на пазара на потребителски кредити е разгледан така също въпросът доколко потребителите познават финансовата материя. Необходима е надеждна и обективна мярка, за да се направи оценка доколко потребителите познават финансовата материя. За разлика от другите форми на грамотност, понастоящем няма стандартизиран и общоприет тест за оценяване на нивото на познаване на финансовата материя.

С цел да се направи оценка доколко познават финансовата материя, респондентите в проучването сред потребителите бяха приканени да преценят кое от две предложения за кредити е по-евтино въз основа на информация за лихвения процент и ГПР, за да се провери дали са запознати с определението на ГПР и с неговата връзка с лихвения процент. По-малко от 40 % от респондентите дадоха верен отговор, което обективно предполага, че много потребители не разбират предоставяната им информация за ГПР (и връзката му с лихвения процент). Този резултат показва, че по същество 60 % от потребителите не разбират какво представлява ГПР и как да го използват, и показва, че тяхната степен на познаване на финансовата материя е доста ниска.

Наличието на правата, даващи възможност на потребителите за предсрочно погасяване и за отказ от договора в рамките на първите 14 дни от подписването на договора е важно, но все пак потребителите трябва да са наясно с тези права, за да могат да окажат желания ефект. Ако потребителите не са запознати с тези права, те погрешно могат да допуснат, че са неотменно обвързани с договора от момента на подписването му до посочената крайна дата. Това значително би ограничило правомощията на потребителите, защитата на потребителите и конкуренцията на пазара. Осведомеността по отношение на правата за предсрочно погасяване и отказ се различава според социално-демографските характеристики. Както може да се очаква, вероятността за познаване на всяко от правата също е по-голяма при респондентите, които по-добре познават финансовата материя. Респондентите, които работят на пълен работен ден, по-скоро са запознати с правото си на предсрочно погасяване, но не и с правото си на отказ.

Наблюдават се различия и в осведомеността на потребителите относно финансовите детайли по собствените им кредитни договори — 64 % от участвалите в проучването кредитополучатели знаят дали в договорите им е посочен ГПР, докато 84 % са запознати с вида на лихвения процент (т.е. фиксиран или променлив), а 74 % знаят дали може да се наложи неустойка при предсрочно погасяване. Що се отнася до

[30] Въз основа на проучване, извършено в рамките на проучването на пазара на потребителските кредити.

осведомеността относно правата за предсрочно погасяване и отказа от подписването на договора в рамките на първите 14 дни, съответно 73 % и 71 % от участниците в проучването сред потребителите са знаели, че кредиторите трябва да предоставят преддоговорна информация за тези права, макар че в различните държави членки степента на осведоменост значително се различава.

7.5. Право на отказ и право на предсрочно погасяване

- *Колко често потребителите се отказват от кредитните договори в рамките на законоустановения срок?*

В член 14 е предвидено, че потребителите следва да разполагат със срок от 14 календарни дни, в който да могат да се откажат от договора за кредит без да посочват основания за това. По-специално с оглед на агресивните маркетингови и търговски действия, този период на размисъл осигурява важна защита на потребителите. Освен това той допринася за подобряване на пазарната конкуренция, тъй като през първите 14 дни от подписването на договора за кредит потребителите все още могат да изберат дадено по-конкурентно предложение.

Според проучването сред потребителите само малка част от кредитополучателите — около 1 % — правят опити за отказ в рамките на 14-дневния период след подписването. От тях 42,2 % са били неуспешни. Важно е да се има предвид, че някои респонденти може да са подписали договорите си преди въвеждането на Директивата.

- *Колко често потребителите погасяват предсрочно кредитите си и какво е въздействието от прилагането на обезщетение върху желанието за предсрочно погасяване?*

Член 16 гласи, че потребителят има право „да погаси изцяло или частично своите задължения по договора за кредит“. Ползите от това право отново са двупосочни. Първо, то предлага по-големи правомощия и защита на потребителите, като им дава по-голяма свобода в управлението на техните финанси. Второ, то е важен компонент от конкурентния кредитен пазар, тъй като позволява на потребителите да сменят кредиторите, ако другаде се появи по-добро предложение за кредит.

Съществуват смесени доказателства относно това колко често потребителите погасяват предсрочно своите договори за кредит. Макар асоциациите и на кредиторите и на кредитополучателите да докладват, че това става доста рядко, проучването сред потребителите показва, че почти една четвърт от всички респонденти са се опитали да погасят предсрочно кредитите си, като 86 % от тях са успели. Тези общи проценти обаче прикриват големи различия между държавите членки и видовете потребителски кредити. Проучването сред потребителите предоставя също така сериозни доказателства, че по-голяма вероятност от предсрочно погасяване има при респондентите, които познават по-добре финансовата материя и са по-млади.

7.6. Удовлетвореност, проблеми и жалби

Според проучването сред потребителите 9 % от всички потребители са се сблъсквали с проблеми по договор за кредит или с даден кредитор през последните пет години. Резултатите обаче предполагат значителни разлики в рамките на държавите. От гледна точка на социално-демографските характеристики е установено, че при по-възрастните респонденти има значително по-малка вероятност да се сблъскат с някакви проблеми във връзка с техните договори за кредит. Като цяло изглежда, че по-голямата част от жалбите касаят такси, правото на отказ и правото на предсрочно погасяване.

Само една трета от потребителите, които са се сблъскали с проблеми, обаче са посочили, че са подали жалба. Съществуват няколко процедури за разрешаване на потребителски проблеми: чрез трети страни, като организации за защита на потребителите и омбудсманите, или направо чрез кредитора. Средно 41% от проблемите, които са били повдигнати пред кредиторите, са били разрешени, докато по проблемите, повдигнати пред трети страни, решение е намерено в 28%. От всеки 20 потребителя, чийто проблем е бил само частично разрешен, само 8 са предприели по-нататъшни действия.

Като цяло, съществуват известни доказателства, че удовлетвореността на потребителите от предоставената информация и от правата на предсрочно погасяване и на отказ се е повишила. По-специално подобрение в удовлетвореността се забелязва от кредиторите, организациите за защита на потребителите и омбудсманите. Асоциациите на потребителите посочват, че не са отчели каквито и да било подобрения в удовлетвореността на потребителите, с изключение на една асоциация, която е отбелязала подобрение във връзка с правото на отказ. Кредиторите и асоциациите на кредиторите са единни, че удовлетвореността се е повишила. Проучването констатира относително високо ниво на удовлетвореност на потребителите от получените услуги във връзка с техните текущи кредити (73% напълно удовлетворени) и от възможността за пряк контакт с кредитора (66%), но и много по-ниско ниво на удовлетвореност от таксите (36%) и от избора на предложения (48%). Положителното разрешаване на жалбите оказва съществено въздействие върху удовлетвореността на потребителите от обслужването от страна на кредиторите.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Следва да се има предвид, че някои държави членки са приложили ДПК след изтичането на законоустановения срок, а някои от тях са я приложили едва в края на 2011 г. Следователно кредиторите и потребителите не са имали много време, за да приспособят поведението си и да реализират всички ползи от ДПК. Това обяснява защо се е оказало трудно да се установи въздействието на упражнените от държавите членки регулаторни възможности.

Освен това изпълнението на ДПК съвпада с финансовата криза, което оказва въздействие върху пазара на потребителски кредити. Кредиторите са по-внимателни при отпускането на кредити, а кредитополучателите предпочитат да изплащат съществуващите си кредити, вместо да теглят нови. Разбираемата реакция на тези външни обстоятелства е ограничила потенциалното въздействие, което ДПК би могла да окаже върху презграничното кредитиране и следователно върху по-нататъшното интегриране на единния пазар на кредити.

Експериментът с тайния клиент показва, че кредиторите не спазват някои от разпоредбите на ДПК. Това важи за рекламите и за преддоговорната информация, както и за изпълнението на задължението за информиране на потребителите относно техните права (по-специално във връзка с правото на отказ от договора в рамките на първите 14 дни и с предсрочното погасяване). Експериментът с тайното пазаруване потвърждава резултатите от извършената през месец септември 2011 г. едновременна проверка[31]. Проучването сред потребителите показва, че потребителите се сблъскват с проблеми при упражняването на тези права. Финансовата осведоменост на

[31] За повече подробности относно резултатите вж.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-6_en.htm.

потребителите продължава да е недостатъчна. Освен това те познават само в ограничена степен своите права и разпоредбите, които се съдържат в договорите. В това отношение е важно да се осигури съобразяването на обясненията на кредиторите с потребностите и степента на образование на кредитополучателите.

На този етап изглежда, че няма нужда от изменение нито на обхвата на регулаторните възможности, нито на прилаганите в съответствие с ДПК прагове и проценти. Изследванията показват някои възможни недоразумения по отношение на това доколко държавите членки имат възможност за избор при прилагането ДПК. Комисията ще работи съвместно с държавите членки за изясняването на въпроса.

Нужно е обаче правилно прилагане на ДПК, за да се прояви ефективността на предвидените в нея гаранции. С оглед на член 22, който задължава държавите членки да гарантират, че националните разпоредби за изпълнение на ДПК не могат да бъдат заобиколени, трябва да се обърне внимание също така на някои практики и правни тълкувания, целящи заобикалянето на националните разпоредби за изпълнение на ДПК и на законодателството за защита на потребителите като цяло.

В заключение може да се каже, че е необходимо да продължи мониторингът на прилагането на ДПК в държавите членки, като се започне с оценка на използваните от държавите членки надзорни практики. Комисията възнамерява да направи такава оценка през 2014 г. Освен това, въз основа на резултатите от оценката на проведената в някои държави членки информационна кампания за ДПК и други доказателства, включително поведението на потребителите, Комисията може да разгледа осъществяването на допълнителни дейности в сферата на финансовата осведоменост.