KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.5.2014 r.
COM(2014) 259 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące wdrażania dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki

SPIS TREŚCI

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące wdrażania dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki

1. Wprowadzenie 2
2. Transpozycja dyrektywy w państwach członkowskich 3
3. Korzystanie z możliwości wyboru opcji regulacyjnych i ich wpływ na podstawie art. 27 ust.2 4
4. Doprecyzowanie niektórych pojęć zawartych w dyrektywie 9
5. Istotność progów określonych w art. 2 ust.2 lit. c) oraz progów i wartości procentowych wykorzystywanych do obliczania rekompensaty należnej w przypadku przedterminowej spłaty w odniesieniu do rynków kredytów konsumenckich 13
6. Wpływ dyrektywy na rynki kredytów konsumenckich 13
7. Wpływ dyrektywy na ochronę konsumentów 17
8. Wnioski 22

1. WPROWADZENIE

Po ponad dwudziestu latach od przyjęcia w 1987 r. pierwszej dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego[1] przyjęto dyrektywę 2008/48/WE (dyrektywa w sprawie kredytu konsumenckiego)[2], której transpozycji państwa członkowskie musiały dokonać do dnia 11 czerwca 2010 r. Od tego czasu Komisja przyjęła dyrektywę 2011/90/UE[3] w celu zapewnienia, aby założenia do obliczania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania (RRSO) dokładniej odzwierciedlały produkty oferowane na rynku, a także opublikowała wytyczne w sprawie stosowania dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego w odniesieniu do kosztów i RRSO.

Głównym celem dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, a co za tym idzie – zwiększenie zaufania konsumentów, umożliwienie swobodnego przepływu transgranicznych ofert kredytowych oraz ograniczenie zakłóceń konkurencji wynikających z różnic w krajowych przepisach dotyczących kredytów konsumenckich. Jednocześnie należy podkreślić, że celem tej dyrektywy nie jest zachęcanie konsumentów do większego zadłużania się, lecz raczej zapewnienie im wszelkich niezbędnych informacji i praw, które powinni dokładnie rozważyć przed zaciągnięciem kredytu.

Należy jednak pamiętać, że następujące umowy o kredyt nie wchodzą w zakres stosowania przedmiotowej dyrektywy:

1. wszelkie umowy o kredyt, który jest zabezpieczony hipoteką lub innym porównywalnym zabezpieczeniem na nieruchomości powszechnie stosowanym w państwie członkowskim, lub który jest zabezpieczony prawem związanym z nieruchomością (art. 2 ust. 2 lit. a)); oraz
2. wszelkie umowy o kredyt przeznaczony na sfinansowanie nabycia lub utrzymania prawa własności nieruchomości gruntowej lub istniejącego lub planowanego budynku (art. 2 ust. 2 lit. b)).

Należy również zauważyć, że wszelkie umowy o kredyt, którego całkowita kwota jest niższa niż 200 EUR lub wyższa niż 75 000 EUR również pozostają poza zakresem stosowania dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego, chociaż państwa członkowskie mogą dobrowolnie rozszerzyć zakres stosowania przedmiotowej dyrektywy na umowy o kredyt nieobjęte tą dyrektywą.

W art. 27 ust. 2 dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego wymaga się, aby Komisja co pięć lat dokonywała przeglądu progów określonych w tej dyrektywie oraz wartości procentowych wykorzystywanych do obliczania rekompensaty płatnej w przypadku przedterminowej spłaty, a także aby monitorowała wpływ możliwości regulacyjnych państw członkowskich na rynek wewnętrzny i konsumentów. Ponadto Parlament Europejski w swojej rezolucji z dnia 20 listopada 2012 r. wezwał Komisję do przedstawienia sprawozdania dotyczącego wdrażania przedmiotowej dyrektywy oraz do dokonania pełnej oceny jej wpływu w zakresie ochrony konsumentów.

---

1 Dyrektywa Rady 87/102/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego (Dz.U. L 42 z 12.2.1987).

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki (Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66).

3 Dyrektywa Komisji 2011/90/UE z dnia 14 listopada zmieniająca część II załącznika I do dyrektywy 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, zawierająca dodatkowe założenia do obliczania rzeczywistej rocznej stropy oprocentowania.

W związku z powyższym Komisja przyjęła niniejsze sprawozdanie na podstawie wyników kontroli transpozycji, która nadal jest w toku, oraz materiałów zgromadzonych w ramach badania rynku kredytów konsumenckich[4], a także badania dotyczącego opcji regulacyjnych wybranych przez państwa członkowskie[5], przy czym te dwa ostatnie badania zostały przeprowadzone przez wykonawców zewnętrznych.

2. TRANSPOZYCJA DYREKTYWY W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

2.1. Termin transpozycji

Zgodnie z art. 27 ust. 1 państwa członkowskie miały obowiązek przyjąć i opublikować przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego do dnia 11 czerwca 2010 r., tj. w ciągu 24 miesięcy po jej wejściu w życie. Począwszy od tego dnia, państwa członkowskie miały również obowiązek rozpocząć stosowanie tych przepisów. Znaczna liczba państw członkowskich nie zgłosiła w odpowiednim terminie swoich krajowych środków wdrażających. Z tego względu, po upływie terminu transpozycji, Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom wobec 16 państw członkowskich. Ponadto cztery państwa członkowskie nie zapewniły terminowego wejścia w życie ani skutecznego stosowania tej dyrektywy i zwróciły się o przyznanie okresu przejściowego, który nie został przewidziany w przedmiotowej dyrektywie. W międzyczasie, ponieważ wszystkie państwa członkowskie przyjęły i zgłosiły swoje środki służące transpozycji, postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczęte w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia Komisji środków transpozycji, zostały zamknięte.

2.2. Działania następcze w związku z transpozycją

Dwadzieścia państw członkowskich transponowało dyrektywę w sprawie kredytu konsumenckiego poprzez przyjęcie nowych przepisów, podczas gdy pozostałe państwa wprowadziły zmiany do już obowiązujących przepisów. Dwa państwa członkowskie transponowały dyrektywę w sprawie kredytu konsumenckiego za pomocą prawa wtórnego, a jedno państwo transponowało ją w drodze zarządzenia w trybie pilnym, które następnie potwierdzono ustawą.

Zgodnie z oceną Komisji do tej pory nie zidentyfikowano żadnych braków systemowych w zakresie transpozycji przedmiotowej dyrektywy przez państwa członkowskie. Wydaje się jednak, że w szeregu państw członkowskich niektóre przepisy tej dyrektywy zostały pominięte lub nieprawidłowo albo nie w pełni transponowane. Takie ustalenia wynikają ze wstępnej analizy Komisji.

Służby Komisji najpierw nawiązały dialog z państwami członkowskimi w celu uzyskania dodatkowych informacji na temat sposobu, w jaki transponowały one przedmiotową dyrektywę, oraz aby otrzymać pewne wyjaśnienia lub potwierdzenie w zakresie istniejących informacji. Niektóre państwa członkowskie przyznały już na tym etapie, że w ich przepisach

---

4 „Badanie dotyczące funkcjonowania rynku kredytów konsumenckich w Europie" (*Study on the functioning of the consumer credit market in Europe*) przeprowadzone przez IPSOS i London Economics.

5 Badanie dotyczące wpływu opcji regulacyjnych wybranych przez państwa członkowskie i innych aspektów wdrażania dyrektywy 2008/48/WE na funkcjonowanie rynku kredytów konsumenckich w Unii Europejskiej, sprawozdanie końcowe – wrzesień 2013 r., sporządzone dla Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności przez Risk & Policy Analysts Limited. Badanie to zostało uwzględnione w sprawozdaniach dotyczących poszczególnych państw oraz w horyzontalnym sprawozdaniu końcowym obejmującym analizę sytuacji w całej Unii Europejskiej i opierającym się na informacjach i ocenach dotyczących poszczególnych państw.

transponujących występują braki, i obiecały zmianę tych przepisów w celu dostosowania ich do wymogów przedmiotowej dyrektywy. W przypadku innych państw członkowskich służby Komisji podjęły bardziej gruntowne dochodzenia, które mogą prowadzić do wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

3. KORZYSTANIE Z MOŻLIWOŚCI WYBORU OPCJI REGULACYJNYCH I ICH WPŁYW NA PODSTAWIE ART. 27 UST. 2[6]

Niektóre przepisy dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego mają charakter fakultatywny, w związku z czym państwa członkowskie mają możliwość samodzielnie decydować o ewentualnym wdrożeniu zawartych w nich wymogów (przepisy te są zwane dalej „opcjami regulacyjnymi"). Zgodnie z art. 27 ust. 2 dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego Komisja Europejska musi monitorować wpływ opcji regulacyjnych, o których mowa w art. 2 ust. 5 i 6, art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 lit. c), art. 6 ust. 2, art. 10 ust. 1, art. 10 ust. 5 lit. f), art. 14 ust. 2 oraz w art. 16 ust. 4, na rynek wewnętrzny i konsumentów. Przeprowadzone na zlecenie Komisji badanie, mimo że koncentrowało się na potencjalnych konsekwencjach opcji regulacyjnych wybranych przez państwa członkowskie pod względem wpływu na wewnętrzny rynek kredytowy i ochronę konsumentów w każdym państwie członkowskim z osobna i w całej Unii Europejskiej, wykazało złożoność takiej oceny. Do głównych czynników wpływających na ocenę jakościową takich skutków należą: stosunkowo krótki czas, jaki upłynął od transpozycji dyrektywy; duże zróżnicowanie krajowego kontekstu regulacyjnego i uwarunkowań krajowego rynku kredytowego w poszczególnych państwach, w szczególności w zakresie sytuacji panującej w poszczególnych państwach przed wejściem w życie dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego oraz faktycznego sposobu postępowania lub działań konsumentów i kredytodawców. Ponadto niektóre skutki mogły wynikać ze zmian na rynku, w szczególności kryzysu finansowego, a nie z wdrożenia dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego[7].

3.1. Zwolnienie dla organizacji utworzonych dla wzajemnych korzyści jej członków (art. 2 ust. 5)

Sześć państw członkowskich (Cypr, Irlandia, Litwa, Łotwa, Rumunia i Zjednoczone Królestwo (Anglia i Walia, Szkocja oraz Irlandia Północna)) skorzystało z przewidzianej w art. 2 ust. 5 możliwości stosowania jedynie określonych przepisów przedmiotowej dyrektywy do umów o kredyt zawieranych przez organizacje utworzone dla wzajemnych korzyści jej członków, jak określono w art. 2 ust. 5 lit. a)–e).

---

6 Niniejsza sekcja opiera się na ustaleniach pochodzących z badania dotyczącego wpływu możliwości prawnych państw członkowskich i innych aspektów wdrażania dyrektywy 2008/48/WE na funkcjonowanie rynku kredytów konsumenckich w Unii Europejskiej sporządzonego dla Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności przez Risk & Policy Analysts Limited.

7 Należy zaznaczyć, że metodyka przyjęta do celów powyższego badania, mianowicie ocena wpływu na podstawie przeglądu literatury przedmiotu i konsultacji z zainteresowanymi stronami (obejmujących ankietę internetową oraz wywiady telefoniczne z udziałem przedstawicieli organów publicznych, kredytodawców, przedstawicieli konsumentów, instytutów badawczych, stowarzyszeń branżowych i organów, do których konsumenci kierują skargi), zakres informacji zgromadzonych w ramach konsultacji oraz ustalenia wynikające z analizy wpływu możliwości regulacyjnych przewidzianych w dyrektywie w sprawie kredytu konsumenckiego determinują zakres i charakter informacji, o których mowa w niniejszym sprawozdaniu. Należy zauważyć, że w przypadkach, w których zidentyfikowano wpływ opcji regulacyjnych na wewnętrzny rynek kredytowy, podstawą takiego uznania – nawet jeżeli wpływ ten w niektórych przypadkach zidentyfikowano na rynku krajowym – jest prawdopodobieństwo wpływu na inne państwa UE, aspekty transgraniczne lub przynajmniej na wzajemne powiązania między rynkami krajowymi a rynkiem UE jako całością. Ponadto warto zauważyć, że charakter ustaleń wynikających z badania nie ułatwiał szczególnie analizy wpływu ilościowego.

Niektóre zainteresowane strony[8] twierdzą, że ta opcja prawna wywarła pozytywny wpływ na rynek wewnętrzny i ochronę konsumentów, ponieważ zmniejsza ona obciążenie administracyjne dla tych organizacji, które oferują mniej agresywną i tańszą alternatywę w porównaniu z niektórymi innymi rodzajami kredytodawców. Zwiększa ona również wybór konsumentów, pomaga ograniczać penetrację rynku przez droższe rodzaje kredytów (np. krótkoterminowe pożyczki w formie zaliczki na poczet przyszłych dochodów) i zwiększa włączenie społeczne pod względem finansowym. Potencjalnie negatywne aspekty korzystania przez niektóre państwa członkowskie ze wspomnianej możliwości regulacyjnej obejmują kwestie dotyczące równego i sprawiedliwego traktowania kredytodawców[9], maksymalnej harmonizacji jako zasady ustawodawczej, łatwości egzekwowania i przejrzystości prawnej dla konsumentów.

3.2. Umowy o kredyt przewidujące odroczenie płatności lub sposoby spłaty (art. 2 ust. 6)

Osiemnaście państw członkowskich (Belgia, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja) skorzystało z zawartej w art. 2 ust. 6 możliwości stosowania jedynie określonych przepisów dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego w odniesieniu do umów o kredyt przewidujących dokonanie między kredytodawcą a konsumentem uzgodnień dotyczących odroczenia płatności lub sposobów spłaty, w przypadku gdy konsument zalega już ze spłatą zadłużenia wynikającego z pierwotnej umowy o kredyt i w przypadku gdy spełnione są warunki określone w art. 2 ust. 6 lit. a) i b).

Celem tej opcji regulacyjnej jest zachęcenie kredytodawców do poszukiwania rozwiązania korzystniejszego dla obu stron, zgodnie z którym konsument może odroczyć płatność lub ustalić inne metody spłaty. Przypuszczalnie mogłoby to mieć pozytywny wpływ na ochronę konsumentów. Zainteresowane strony zazwyczaj nie są jednak świadome praktycznego zastosowania tej opcji regulacyjnej ani żadnego wpływu, który można byłoby jej bezpośrednio przypisać (co można wyjaśnić faktem, że w przypadku niektórych państw członkowskich krajowa transpozycja opcji regulacyjnej odzwierciedla standardową praktykę handlową, która istniała przed wdrożeniem dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego). Około 15 % respondentów ankiety internetowej wskazało, że korzystanie z opcji regulacyjnej na mocy art. 2 ust. 6 wywarło pozytywny wpływ na ochronę konsumentów, podczas gdy 5 % respondentów wskazało, że wpływ był negatywny; nie przedstawiono jednak uzasadnienia tych opinii[10].

---

8 Opinię tę wyraziły organy publiczne, organy ochrony konsumentów i spółdzielnie kredytowe w państwach, które skorzystały z tej opcji regulacyjnej.

9 Według kredytodawców, włączenie spółdzielni kredytowych do zakresu stosowania wszystkich przepisów dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego w Irlandii spowodowało powstanie nierównych warunków działania w porównaniu z podobnymi organizacjami w niektórych innych państwach, w których zastosowano wyjątek przewidziany w art. 2 ust. 5 dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego (np. w Zjednoczonym Królestwie).

10 Niektóre zainteresowane strony miały trudności z wyodrębnieniem lub rozróżnieniem wpływu danej opcji regulacyjnej i wpływu wynikającego z faktu, że art. 2 ust. 6 odnosi się do umów o kredyt, które przewidują dokonanie między kredytodawcą a konsumentem uzgodnień dotyczących odroczenia płatności lub sposobów spłaty. Niektóre zainteresowane strony zrozumiały, że istnienie tego rodzaju umowy w krajowym systemie prawnym wynika z opcji regulacyjnej, mimo że celem możliwości regulacyjnej przewidzianej w art. 2 ust. 6 jako takiej nie jest wprowadzenie takiego rodzaju umowy do krajowych systemów prawnych.

3.3. Przepisy krajowe wymagające podawania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania w reklamach, w których nie podaje się oprocentowania ani innych danych liczbowych dotyczących wszelkich kosztów kredytu ponoszonych przez konsumenta (art. 4 ust. 1)

Cztery państwa członkowskie (Cypr, Węgry, Szwecja i Zjednoczone Królestwo (wszystkie jurysdykcje)) skorzystały z wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 akapit drugi, tj. wymagają podawania RRSO w reklamach dotyczących umów o kredyt, w których nie podaje się stopy oprocentowania lub innych danych liczbowych dotyczących wszelkich kosztów kredytu ponoszonych przez konsumenta, ale nie wymagają „standardowych informacji" wyszczególnionych w art. 4 ust. 2.

Ogólnie zainteresowane strony, których opinii zasięgnięto we wspomnianych państwach członkowskich, nie były w stanie zidentyfikować szczególnego wpływu związanego z transpozycją tej opcji regulacyjnej. Za główną korzyść uznano fakt, że dzięki tej opcji reklamy są krótkie i zrozumiałe[11], a zarazem dostarczają konsumentom informacji na temat RRSO, co umożliwia im porównywanie różnych ofert. Wyrażono jednak obawy, że nie wszyscy konsumenci zdają sobie sprawę, że RRSO podane w reklamie może w niektórych przypadkach odnosić się, zgodnie z przepisami prawa krajowego, jedynie do „reprezentatywnego przykładu" oraz że reklamowana stopa może nie być tą stopą, którą faktycznie otrzymają.

3.4. Podawanie RRSO w reklamach, informacjach udzielanych przed zawarciem umowy oraz umowach o kredyt objętych zakresem art. 2 ust. 3 (kredyty w rachunku bieżącym podlegające spłacie na żądanie lub w terminie trzech miesięcy) (art. 4 ust. 2 lit. c), art. 6 ust. 2 i art. 10 ust. 5 lit. f)

Osiem państw członkowskich (Bułgaria, Dania, Irlandia, Hiszpania, Luksemburg, Malta, Polska i Zjednoczone Królestwo (Anglia i Walia, Szkocja oraz Irlandia Północna)) skorzystało z przewidzianej w art. 4 ust. 2 lit. c) opcji, dzięki której państwa członkowskie mogą podejmować decyzje o odstąpieniu od wymogu podawania RRSO w reklamach dotyczących umów o kredyt w rachunku bieżącym oraz w przypadku, gdy kredyt podlega spłacie na żądanie lub w terminie trzech miesięcy (umowy o kredyt, o których mowa w art. 2 ust. 3). Dziesięć państw członkowskich (Dania, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Chorwacja, Luksemburg, Malta, Polska, Słowacja i Zjednoczone Królestwo (Anglia i Walia, Szkocja oraz Irlandia Północna)) skorzystało z przewidzianej w art. 6 ust. 2 opcji, dzięki której państwa członkowskie mogą podejmować decyzje o odstąpieniu od wymogu podawania RRSO w informacjach udzielanych przed zawarciem umowy dotyczących umów o kredyt, o których mowa w art. 2 ust. 3. Jedenaście państw członkowskich (Republika Czeska, Dania, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Polska, Słowacja i Zjednoczone Królestwo (Anglia i Walia, Szkocja oraz Irlandia Północna)) skorzystało z przewidzianej w art. 10 ust. 5 lit. f) opcji, dzięki której państwa członkowskie mogą podejmować decyzje o odstąpieniu od wymogu podawania RRSO w umowach o kredyt objętych zakresem art. 2 ust. 3.

Wydaje się, że opinie wyrażone na temat konsekwencji tych opcji regulacyjnych zależą w znacznym stopniu od tego, czy informacje dotyczące RRSO są uznawane za przydatne (lub nie) dla konsumenta w odniesieniu do szczególnych umów o kredyt objętych zakresem art. 2

[11] Opinię taką wyraziły organy publiczne oraz kredytodawcy.

ust. 3[12]. Należy również zauważyć, że zainteresowane strony nie były świadome jakiegokolwiek wpływu wynikającego z zastosowania tych opcji regulacyjnych albo uważały, że wpływ na rynek wewnętrzny lub na konsumentów był ograniczony (o ile w ogóle występował). Wydaje się, że jest to spowodowane faktem, iż umowy o kredyt objęte zakresem art. 2 ust. 3 są w większości produktami niszowymi, z których korzystają jedynie specyficzni kredytodawcy lub konsumenci w niektórych państwach członkowskich[13]. Ponadto zasadniczo trudno jest ocenić wpływ niedostarczania informacji oraz odróżnić wpływ niedostarczana informacji na temat RRSO od wpływu innych czynników (takich jak sytuacja finansowa dłużnika, wiedza finansowa dłużnika, wpływ kryzysu finansowego na zaciąganie kredytów itp.).

W przypadku opinii dotyczących pozytywnego wpływu[14] wspomnianych opcji regulacyjnych na ochronę konsumenta zakłada się, że konsumenci mogą mylnie rozumieć informacje na temat RRSO dotyczące kredytu w rachunku bieżącym (przykładowo ze względu na trudności w obliczaniu RRSO do celów reklamy określonego produktu). Ponadto omawiane przepisy umożliwiły państwom członkowskim znalezienie równowagi między zapewnieniem odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów a obciążeniem kredytodawców. Poza tym w trakcie konsultacji kredytodawcy i stowarzyszenia branżowe zauważyli, że gdyby nałożono na nich wymóg obliczania RRSO w odniesieniu do umów o kredyt objętych zakresem art. 2 ust. 3, ponieśliby oni dodatkowe koszty przy minimalnych korzyściach dodatkowych. W związku z tym opcje regulacyjne postrzegano jako wywierające pozytywny wpływ na wewnętrzny rynek kredytowy. Z drugiej strony zasugerowano, że niezależnie od wszelkich potencjalnych uchybień należy podawać RRSO w przypadku wszystkich rodzajów produktów kredytowych, tak aby promować przejrzystość i spójność oraz dostarczać konsumentowi wszelkich możliwych informacji[15]. Zakłada się bowiem, że RRSO może pomóc konsumentowi (o ile dysponuje on wystarczającymi kompetencjami finansowymi) w porównaniu różnych ofert i podjęciu świadomej decyzji. Patrząc z tej perspektywy, można twierdzić, że w państwach członkowskich, które korzystają ze wspomnianych opcji regulacyjnych, mogły wystąpić pewne negatywne skutki. Byłyby one jednak bardzo ograniczone, zważywszy niewielki odsetek umów o kredyt objętych zakresem art. 2 ust. 3 w całej Unii.

3.5. Przepisy krajowe dotyczące ważności umów o kredyt (art. 10 ust. 1)

Wszystkie 28 państw członkowskich utrzymało lub wprowadziło przepisy krajowe dotyczące ważności umów o kredyt zgodnie z art. 10 ust. 1. Wszystkie państwa członkowskie stwierdziły zgodnie z tą opcją regulacyjną, że podpisy elektroniczne zasadniczo powinny być ważne przy zawieraniu umów o kredyt. Podczas gdy użytkownicy wskazują na pewien pozytywny wpływ na dobro konsumentów (w szczególności w związku z wzrostem aktywności internetowej i online), w Niemczech uważa się, że stosowanie umów pisemnych jest istotne dla utrzymania wysokiego poziomu ochrony konsumentów (dają one konsumentom możliwość zastanowienia się nad umową i zrozumienia jej wagi). Jest to

12 Piętnaście państw członkowskich (Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Francja, Grecja, Litwa, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Szwecja, Węgry i Włochy) przewiduje, że w przypadku umów o kredyt objętych zakresem art. 2 ust. 3 należy podawać RRSO w reklamach, informacjach udzielanych przed zawarciem umowy oraz w treści faktycznej umowy o kredyt.

13 Wydaje się, że kredyt w rachunku bieżącym jest stosowany powszechnie w Niemczech, na Cyprze, w Słowenii i Niderlandach.

14 Opinię tę wyraziło wiele różnych zainteresowanych stron, w tym kredytodawcy, stowarzyszenia branżowe i organizacje konsumentów.

15 Opinię tę wyraziły w większości organizacje/przedstawiciele konsumentów, ale również stowarzyszenia branżowe, kredytodawcy i organy publiczne.

szczególnie istotne w świetle negatywnych doświadczeń związanych z udzielaniem kredytów drogą elektroniczną, takich jak kredyty przez SMS, które są powszechnie dostępne w krajach nordyckich. Obecnie większość umów o kredyt w Unii Europejskiej jest nadal sporządzana w formie papierowej.

3.6. Prawo do odstąpienia od umowy w przypadku umów o kredyt wiązany (art. 14 ust. 2)

Trzy państwa członkowskie (Francja, Rumunia i Słowenia) powołały się na istnienie wcześniejszych przepisów, aby skorzystać z wyjątku przewidzianego w art. 14 ust. 2 dotyczącego umów o kredyt wiązany, zdefiniowanych w art. 3 lit. n), zgodnie z którym, jeżeli przepisy sprzed wejścia w życie przedmiotowej dyrektywy przewidują już, że środki finansowe nie mogą zostać udostępnione konsumentowi przed upływem określonego okresu, państwa członkowskie mogą skrócić 14-dniowy okres odstąpienia do tego określonego okresu na wyraźne żądanie konsumenta.

Wspomniana opcja regulacyjna pozwala konsumentom na wcześniejsze otrzymanie nabytych towarów lub usług oraz ma pomóc w zapewnieniu spójności regulacyjnej z obowiązującymi przepisami krajowymi. Ponadto zapewnia ona kredytodawcom większą przejrzystość prawną. Wskazanie, że to konsument musi wystosować takie żądanie, służy zapewnieniu, aby konsument nie był przymuszany do skracania przysługującego mu okresu oczekiwania. Z drugiej strony konsumenci, którzy są pewni swojego zakupu, mają możliwość przyspieszenia tego procesu. Zainteresowane strony nie posiadały jednak informacji na temat praktycznego zastosowania omawianej opcji regulacyjnej ani jakiegokolwiek wpływu, który można byłoby jej bezpośrednio przypisać.

3.7. Prawo do przedterminowej spłaty i rekompensata przysługująca kredytodawcy (art. 16 ust. 4)

Siedemnaście państw członkowskich (Austria, Chorwacja, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Polska, Słowenia, Słowacja, Węgry, Włochy i Zjednoczone Królestwo (wszystkie jurysdykcje)) transponowało art. 16 ust. 4 lit. a) dotyczący prawa kredytodawcy do rekompensaty za przedterminową spłatę, pod warunkiem że spłacana przed terminem kwota przekracza próg określony w prawie krajowym.

Dziewięć państw członkowskich (Bułgaria, Dania, Cypr, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo (wyłącznie Gibraltar)) transponowało art. 16 ust. 4 lit. b) dotyczący prawa kredytodawcy, zgodnie z którym może on wyjątkowo dochodzić wyższej rekompensaty za przedterminową spłatę.

Pięć państw członkowskich (Cypr, Litwa, Luksemburg, Malta i Zjednoczone Królestwo (Gibraltar)) skorzystało z obu opcji.

Zainteresowane strony zazwyczaj nie są świadome jakiegokolwiek wpływu, który można byłoby bezpośrednio przypisać opcjom regulacyjnym przewidzianym w art. 16 ust. 4 lit. a) i b). Zasadniczo wpływ taki może być ograniczony, ponieważ zdecydowana większość umów o kredyt konsumencki w Europie opiewa na kwoty zbyt niskie, aby kredytodawcy mogli skorzystać z prawa do dochodzenia rekompensaty zgodnie z progiem stosowanym przez państwa członkowskie, niektórzy kredytodawcy rezygnują z możliwości dochodzenia rekompensaty finansowej za przedterminową spłatę (mimo że są do tego uprawnieni na mocy

przepisów prawa), a w niektórych państwach członkowskich przedterminowych spłat dokonuje się stosunkowo rzadko.

W większości państw członkowskich, które skorzystały z opcji regulacyjnej przewidzianej w art. 16 ust. 4 lit. a), uważa się jednak, że miało to pozytywny wpływ na ochronę konsumentów lub rynek wewnętrzny, w szczególności w odniesieniu do przejrzystości prawnej zarówno dla kredytodawców, jak i dla konsumentów. Opcja ta jest postrzegana jako korzystna zwłaszcza dla konsumentów w tych państwach, w których kredytodawcy muszą obecnie spełniać bardziej rygorystyczne wymogi, zanim będą mogli dochodzić jakiejkolwiek rekompensaty, jak również dla kredytodawców, w związku z tym że nie znajdą się oni w niekorzystnej sytuacji z powodu przedterminowej spłaty kredytów przez konsumentów.

4. DOPRECYZOWANIE NIEKTÓRYCH POJĘĆ ZAWARTYCH W DYREKTYWIE[16]

Przedmiotowa dyrektywa zawiera pewne otwarte sformułowania, aby umożliwić państwom członkowskim dostosowanie treści do własnej kultury prawnej i sytuacji rynkowej. Niniejszą sekcję opracowano na podstawie badania dotyczącego wpływu opcji regulacyjnych państw członkowskich i innych aspektów wdrażania dyrektywy 2008/48/WE na funkcjonowanie rynku kredytów konsumenckich w Unii Europejskiej.

4.1. Pojęcie „nieznacznych opłat” w odniesieniu do umów o kredyt zawartych na warunkach przewidujących spłatę kredytu w terminie trzech miesięcy (art. 2 ust. 2 lit. f))

W art. 2 ust. 2 lit. f) wyłącza się z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego umowy o kredyt zawarte na warunkach przewidujących spłatę kredytu w terminie trzech miesięcy oraz uiszczenie jedynie nieznacznych opłat. Dziewięć państw członkowskich (Belgia, Hiszpania, Cypr, Węgry, Niderlandy, Rumunia, Słowenia, Finlandia i Zjednoczone Królestwo) doprecyzowało lub wyjaśniło to pojęcie.

Zasadniczo uznaje się, że wyjaśnienie tego pojęcia miało pozytywny wpływ zarówno na wewnętrzny rynek kredytowy, jak i na ochronę konsumentów. Jak wynika z przekazanych informacji, pomogło to ochronić konsumentów przed pozbawionymi skrupułów kredytodawcami, usiłującymi obejść przepisy dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego; zainteresowane strony sądzą, że w dłuższej perspektywie możliwa jest poprawa ogólnych relacji między kredytodawcami a ich beneficjentami. W przypadku kredytodawców doprecyzowanie tego pojęcia zapewnia przejrzystość prawną. Umożliwia też skuteczniejsze wykonywanie i monitorowanie ich działań. W niektórych państwach członkowskich zainteresowane strony nie były w stanie zidentyfikować żadnego wpływu, który można byłoby przypisać wyjaśnieniu tego pojęcia, ponieważ pojęcie to było już sprecyzowane w przepisach obowiązujących przed wejściem w życie dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego albo ponieważ liczba umów o kredyt objętych zakresem jego stosowania jest stosunkowo niewielka.

[16] Sformułowanie „doprecyzowało lub wyjaśniło” stosowane w niniejszej sekcji sprawozdania odnosi się do objaśnień opracowanych w państwach członkowskich na podstawie odpowiednich przepisów prawa, uzasadnienia tych przepisów, projektów aktów prawnych, not wyjaśniających i podobnych dokumentów mających na celu wyjaśnienie znaczenia pojęć stosowanych w dyrektywie w sprawie kredytu konsumenckiego. Jeżeli chodzi o zidentyfikowane skutki wyjaśnienia terminów/pojęć, wszelkie skutki dotyczące rynku wewnętrznego w praktyce odnoszą się do krajowych rynków kredytowych.

4.2. Pojęcie „w stosownym czasie” w odniesieniu do dostarczania informacji udzielanych przed zawarciem umowy (art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1)

W art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 wymaga się, aby kredytodawca lub pośrednik kredytowy dostarczał konsumentowi w stosownym czasie informacje udzielane przed związaniem się konsumenta jakąkolwiek umową o kredyt lub ofertą dotyczącą umowy o kredyt. Sześć państw członkowskich (Francja, Litwa, Niderlandy, Rumunia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo) doprecyzowało lub wyjaśniło znaczenie pojęcia „w stosownym czasie”. Przepisy transponujące niektórych państw członkowskich odnoszą się wyłącznie do dostarczania informacji „przed” związaniem się umową lub zawarciem takiej umowy.

Zasadniczo uznaje się, że wyjaśnienie tego pojęcia miało niewielki, ale pozytywny wpływ na ochronę konsumentów. Przykładowo szwedzcy konsumenci mają obecnie wystarczająco dużo czasu na zapoznanie się z informacjami i rozważenie ich (na etapie prac przygotowawczych zauważono, że czas potrzebny na zapoznanie się z warunkami umowy może być różny dla różnych konsumentów). Z drugiej strony niektóre zainteresowane strony kwestionują zakres, w jakim kredytodawcy udzielający kredytów online są w stanie spełniać ten wymóg i faktycznie go spełniają.

4.3. Pojęcie „odpowiednich wyjaśnień” oraz udzielanie pomocy konsumentowi przez kredytodawców i pośredników kredytowych (art. 5 ust. 6)

W art. 5 ust. 6 wymaga się, by kredytodawcy i pośrednicy kredytowi udzielali konsumentowi odpowiednich wyjaśnień, tak aby konsument mógł ocenić, czy proponowana umowa o kredyt jest dostosowana do jego potrzeb i sytuacji finansowej. Państwa członkowskie mogą ustalić tryb i zakres udzielania takiej pomocy oraz określić podmiot, który ma udzielać pomocy. Osiem państw członkowskich (Włochy, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Słowenia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo) doprecyzowało lub wyjaśniło znaczenie pojęcia „odpowiednich wyjaśnień”.

Jeżeli chodzi o pozytywny wpływ, zainteresowane strony na Węgrzech wskazały, że doprecyzowanie tego pojęcia ułatwiło władzom monitorowanie i weryfikowanie przestrzegania uregulowań (tj. nastąpiła poprawa w zakresie egzekwowania przepisów). We Włoszech zainteresowane strony uważają, że w wyniku doprecyzowania tego pojęcia informacje udzielane przed zawarciem umowy są bardziej kompletne i przejrzyste. Dodatkowo uważa się, że warunki umów o kredyt konsumenckie są bardziej przejrzyste, a informacje bardziej jednolite i zrozumiałe. Jeżeli chodzi o negatywny wpływ, kredytodawcy zwrócili uwagę na wzrost obciążenia administracyjnego dla nich oraz dużą ilość informacji, jakie konsumenci muszą przeanalizować przed podjęciem decyzji. W przypadku niektórych zainteresowanych stron konieczna jest poprawa w zakresie egzekwowania przepisów, ponieważ wyjaśnienia niektórych kredytodawców są nadal niejednoznaczne.

Komisja jest świadoma, że konsumenci często zawierają umowy, które nie są dostosowane do ich potrzeb- wskazują na to skargi i orzeczenia w trybie prejudycjalnym[17]. Dlatego też właściwe egzekwowanie wymogów dotyczących informacji udzielanych przed zawarciem umowy oraz w szczególności przedmiotowy przepis stanowią bardzo istotny środek zapobiegawczy.

[17] Zob. na przykład sprawę C-76/10 Pohotovost' s.r.o. / Iveta Korčkovská, w szczególności pkt 23–25.

4.4. Dostarczanie informacji przed zawarciem niektórych umów o kredyt przy użyciu europejskiego arkusza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego określonego w załączniku III (art. 6 ust. 1)

W art. 6 ust. 1 wymaga się, aby kredytodawca dostarczał konsumentowi informacji niezbędnych do porównania różnych ofert w celu podjęcia świadomej decyzji w sprawie zawarcia umowy o kredyt w postaci kredytu w rachunku bieżącym oraz w odniesieniu do innych określonych szczególnych umów o kredyt. Informacje takie można przekazywać przy użyciu europejskiego arkusza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego określonego w załączniku III do dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego[18]. Dziesięć państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Irlandia, Chorwacja, Litwa, Luksemburg, Węgry, Portugalia, Słowenia i Słowacja) wprowadziło obowiązek korzystania z europejskiego arkusza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego w przypadku wspomnianych szczególnych umów o kredyt.

Przeważająca większość zainteresowanych stron zgadza się w ogólności, że zastosowanie europejskiego arkusza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego wywarło pozytywny wpływ na ochronę konsumentów i pozwoliło osiągnąć zamierzony cel, jakim jest umożliwienie konsumentom porównywania różnych cen i ofert. Jak wynika z przekazanych informacji, obowiązkowe korzystanie z europejskiego arkusza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego ograniczyło ryzyko kredytowe lub ryzyko braku spłaty, uprościło procedurę zaciągania kredytów online oraz zwiększyło przejrzystość i konkurencję na wewnętrznym rynku kredytowym. Niektórzy uważają jednak, że korzyści płynące z zastosowania europejskiego arkusza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego zmniejszył fakt, iż wielu konsumentów nie dysponuje wystarczającymi kompetencjami finansowymi, aby w pełni zrozumieć informacje przedstawione w arkuszu. W Belgii i Irlandii uważa się, że europejski arkusz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego jest bardziej skomplikowany niż informacje, które wcześniej dostarczano konsumentom, oraz sam w sobie postrzegany był nawet jako wywierający pewien niewielki negatywny wpływ na ochronę konsumentów. Kredytodawcy zasadniczo wskazują na koszty administracyjne i operacyjne, które w niektórych państwach nie wiążą się z żadnymi korzyściami. W każdym razie wydaje się oczywiste, że skuteczność europejskiego arkusza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego wzrośnie, jeżeli będą mu towarzyszyć środki mające na celu zwiększenie wiedzy finansowej konsumentów oraz lepsze przestrzeganie art. 5 ust. 6.

4.5. Pojęcie „wystarczających informacji” w odniesieniu do obowiązku przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej konsumenta (art. 8 ust. 1)

W art. 8 ust. 1 wymaga się, aby kredytodawca przeprowadzał ocenę zdolności kredytowej konsumenta na podstawie wystarczających informacji przekazanych mu, w stosownych przypadkach, przez konsumenta oraz, w razie konieczności, na podstawie informacji uzyskanych z odpowiedniej bazy danych. Dwa państwa członkowskie (Belgia i Zjednoczone Królestwo) doprecyzowały lub wyjaśniły znaczenie pojęcia „wystarczających informacji”.

Wyjaśnienie tego pojęcia wywarło pozytywny wpływ; na przykład zainteresowane strony w Belgii twierdzą, że spoczywający na kredytodawcach obowiązek rejestrowania określonych produktów finansowych i zachowywania wyników konsultacji w sprawie zdolności kredytowej konsumentów przyniósł korzyści konsumentom, nawet jeśli „kompletne i zgodne

[18] Zgodnie z art. 5 ust. 1 takie informacje przekazuje się przy użyciu europejskiego arkusza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego w odniesieniu do innych rodzajów kredytów.

z prawdą" informacje były już wymagane i otrzymano je od konsumentów przed dokonaniem transpozycji przedmiotowej dyrektywy. Istnieją jednak obawy co do egzekwowania przedmiotowego przepisu (niektóre zainteresowane strony twierdzą, że kredytodawcy oferujący umowy w punkcie sprzedaży nie zawsze uzyskują wystarczające informacje ze względu na konflikt interesów między sprzedażą towaru/usługi a wywiązaniem się ze zobowiązań prawnych). W rezultacie zdolność kredytowa konsumentów nie zawsze jest oceniana w sposób wystarczająco szczegółowy.

4.6. Pojęcie „znaczącej podwyżki" w odniesieniu do obowiązku przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej konsumenta (art. 8 ust. 2)

W art. 8 ust. 2 wymaga się, aby kredytodawca przeprowadzał ocenę zdolności kredytowej konsumenta przed każdą znaczącą podwyżką całkowitej kwoty kredytu. Trzy państwa członkowskie (Bułgaria, Słowenia i Szwecja) wyjaśniły znaczenie pojęcia „znaczącej podwyżki", przyjmując określony próg, którego przekroczenie oznacza dla kredytodawcy obowiązek przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej konsumenta.

Jeżeli chodzi o pozytywny wpływ, zainteresowane strony w Słowenii są zdania, że doprecyzowanie tego pojęcia ograniczyło poziom ryzyka dla wszystkich stron umowy o kredyt i zapewnia równe traktowanie wszystkich konsumentów. W Bułgarii zainteresowane strony zauważyły, że w praktyce ocenę zdolności kredytowej przeprowadza się niezależnie od wartości procentowej określonej w przepisach oraz że samo takie wyjaśnienie niekoniecznie zmieniło stan obecny. W Szwecji zainteresowane strony były zasadniczo nieświadome faktu wyjaśnienia pojęcia „znaczącej podwyżki", w związku z czym nie były w stanie przedstawić informacji na temat jego wpływu.

4.7. Pojęcie „znacznego przekroczenia" (art. 18 ust. 2)

W art. 18 ust. 2 wymaga się od kredytodawców, aby w przypadku „znacznego przekroczenia" trwającego dłużej niż jeden miesiąc niezwłocznie przekazywali konsumentom określone informacje w formie papierowej lub na innym trwałym nośniku. Trzy państwa członkowskie (Belgia, Rumunia i Zjednoczone Królestwo) doprecyzowały znaczenie pojęcia „znacznego przekroczenia" (w przypadku Belgii i Rumunii poprzez przyjęcie określonych progów).

Uważa się, że doprecyzowanie tego pojęcia wywarło pozytywny wpływ na ochronę konsumentów w Belgii (ze względu na przejrzystość prawną zarówno w odniesieniu do kredytodawcy, jak i konsumenta, co ułatwia przestrzeganie uregulowań, a także ze względu na barierę psychologiczną stworzoną przez określoną maksymalną kwotę, którą może osiągnąć przekroczenie) oraz w Rumunii (ze względu na prostotę i przejrzystość prawną związaną z wartością liczbową wskazaną w prawie krajowym, co jest szczególnie korzystne dla konsumentów dysponujących mniejszymi kompetencjami finansowymi).

5. ISTOTNOŚĆ PROGÓW OKREŚLONYCH W ART. 2 UST. 2 LIT. C) ORAZ PROGÓW I WARTOŚCI PROCENTOWYCH WYKORZYSTYWANYCH DO OBLICZANIA REKOMPENSATY NALEŻNEJ W PRZYPADKU PRZEDTERMINOWEJ SPŁATY W ODNIESIENIU DO RYNKÓW KREDYTÓW KONSUMENCKICH[19]

W art. 2 ust. 2 lit. c) ogranicza się zakres stosowania przedmiotowej dyrektywy do umów o kredyt, którego całkowita kwota jest wyższa niż 200 EUR i niższa niż 75 000 EUR[20]. Wyniki badania przeprowadzonego wśród zainteresowanych stron nie wskazują jednoznacznie na istotność wspomnianych progów.

Chociaż z odpowiedzi udzielanych przez krajowe stowarzyszenia kredytodawców wynika, że dolny próg jest istotny, ponieważ pozwala kredytodawcom udzielać małych kredytów przy niewielkich kosztach, większość organów ochrony konsumentów popiera likwidację progów. Organy ochrony konsumentów, które nie popierają likwidacji progów, w większości pochodzą z państw członkowskich stosujących dyrektywę w sprawie kredytu konsumenckiego do kredytów konsumenckich niezależnie od ich wartości. Z drugiej strony z badania przeprowadzonego wśród kredytodawców wynika, że niektórzy kredytodawcy opowiadają się za podniesieniem dolnego progu i obniżeniem górnego progu. Dwóch kredytodawców popiera jednak podniesienie górnego progu.

W odniesieniu do progów mających zastosowanie do rekompensaty należnej w przypadku przedterminowej spłaty nieliczne zainteresowane strony, które udzieliły odpowiedzi, nie wspomniały o żadnym wpływie na rynek kredytowy w poszczególnych państwach. Jeżeli chodzi o wartości procentowe mające zastosowanie do rekompensaty, nie otrzymano żadnych uwag.

6. WPŁYW DYREKTYWY NA RYNKI KREDYTÓW KONSUMENCKICH[21]

6.1. Wielkość rynku kredytu konsumenckiego

W następstwie kryzysu finansowego gospodarstwa domowe zmniejszały swoje zadłużenie z tytułu kredytów konsumenckich, zaś kredytodawcy zaostrzyli swoje kryteria udzielania kredytów, w związku z czym niespłacone zadłużenie z tytułu kredytów konsumenckich spadło z 9,1 % PKB w 2009 r. do 8,2 % pod koniec 2011 r. Za tym uogólnionym obrazem[22] kryje się znaczne zróżnicowanie w zakresie kredytu konsumenckiego w UE – średnia kwota pozostająca do spłaty pod koniec 2011 r. wahała się w przeliczeniu na mieszkańca od 212 EUR na Litwie do 4 111 EUR na Cyprze. Na Cyprze odnotowano również najwyższy odsetek kredytów konsumenckich w stosunku do PKB (19 %), a kolejne pozycje zajmują: Grecja (15 %), Węgry (14 %), Zjednoczone Królestwo (14 %), Bułgaria (12 %), Rumunia (11 %), Irlandia (11 %) i Polska (10 %). Najniższy odsetek występuje na Litwie, w Luksemburgu, Estonii i Łotwie, gdzie jest mniej niż 5 % takich kredytów.

---

19 Niniejszą sekcję opracowano na podstawie „Badania dotyczącego funkcjonowania rynku kredytów konsumenckich w Europie" przeprowadzonego przez IPSOS i London Economics.

20 W przyszłości umowy o kredyt przeznaczony na remont nieruchomości mieszkalnej, którego całkowita kwota jest wyższa niż 75 000 EUR, zostaną objęte zakresem stosowania dyrektywy 2008/48/WE zmienionej dyrektywą w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi (Dz.U. L 60 z 28.2.2014).

21 Niniejszą sekcję opracowano na podstawie „Badania dotyczącego funkcjonowania rynku kredytów konsumenckich w Europie" przeprowadzonego przez IPSOS i London Economics.

22 Dane pochodzą z bazy danych ECRI, która w wielu państwa nie uwzględnia kredytodawców innych niż monetarne instytucje finansowe (banki przyjmujące depozyty). Faktyczna wielkość rynku kredytów konsumenckich jest zatem niedoszacowana.

Pomimo znacznych różnic między państwami istnieją również dowody, że w latach 2000–2011 poziom niespłaconych kredytów konsumenckich w przeliczeniu na mieszkańca ulegał zmianom, aczkolwiek w wolnym tempie. Oznacza to, że wysokość kredytu konsumenckiego na mieszkańca rośnie szybciej w tych państwach członkowskich, w których wcześniej poziomy kredytu konsumenckiego były niskie, niż w państwach członkowskich, w których poziomy kredytu konsumenckiego już wcześniej były wysokie.

Kredyt konsumencki denominowany w walucie obcej oznacza dodatkowe ryzyko dla konsumentów i jest powszechnie stosowany w niektórych państwach członkowskich, zwykle spoza strefy euro. Na przykład na Litwie odnotowano stały wzrost stosunku wartości kredytów konsumenckich denominowanych w walucie obcej do łącznej wartości kredytów konsumenckich z jedynie 3 % na początku 2004 r. do 45 % pod koniec lipca 2012 r. Austria jest jedynym państwem członkowskim strefy euro, które zgłasza jakiekolwiek przypadki udzielenia kredytu konsumenckiego w walucie obcej. Duży odsetek kredytów w walucie obcej stanowią jednak kredyty hipoteczne, tj. kredyty konsumpcyjne zabezpieczone hipoteką, które są powszechne w wielu państwach członkowskich w Europie Środkowej i Wschodniej, lub kredyty mieszkaniowe. Proporcje te również ulegają wahaniom ze względu na zmiany kursów walutowych.

W ostatnich latach, w czasie kryzysu finansowego, następował spadek łącznej wartości kredytu konsumenckiego w szeregu państw członkowskich. Mimo że zbiegło się to z datami przyjęcia i wdrożenia dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego, wyraźna większość respondentów badania przeprowadzonego wśród kredytodawców[23] wskazała, że ich zdaniem przyjęcie i transpozycja dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego nie wpływa na wolumen udzielonych przez nich nowych kredytów. Szereg kredytodawców wskazało jednak, że dyrektywa w sprawie kredytu konsumenckiego wywarła wpływ na nowe kredyty udzielone w walucie krajowej. Wśród respondentów, którzy dostrzegli wpływ dyrektywy, część postrzegała go pozytywnie, opinie innych natomiast były negatywne.

6.2. Struktura rynku kredytów konsumenckich i zakres produktów kredytowych dostępnych na rynkach krajowych

W badaniach przeprowadzonych wśród organów regulacyjnych i krajowych organizacji kredytodawców poproszono o podanie wykazu największych podmiotów udzielających kredyty konsumenckie niezabezpieczone nieruchomością w podziale na instytucje kredytowe i wyspecjalizowanych kredytodawców. Informacje zgromadzone w ramach tych badań są niekompletne, w związku z czym braku informacji na temat działalności wyspecjalizowanych kredytodawców nie należy intepretować jako sygnału niewielkiej aktywności tej grupy kredytodawców. Względne znaczenie instytucji kredytowych (tj. banków) w stosunku do wyspecjalizowanych kredytodawców w zakresie udzielania kredytów konsumenckich różni się w całej UE. Wyniki badania konsumenckiego[24] sugerują, że aktywność wyspecjalizowanych kredytodawców jest najwyższa w takich państwach jak Szwecja, Włochy i Zjednoczone Królestwo.

W chwili obecnej nie są dostępne żadne wiarygodne dane na temat koncentracji na rynku kredytów konsumenckich, a odpowiedzi organów regulacyjnych i krajowych stowarzyszeń kredytodawców nie zapewniają żadnych dodatkowych informacji na ten temat. Z danych

[23] Przeprowadzone przez IPSOS i London Economics w ramach „Badania dotyczącego funkcjonowania rynku kredytów konsumenckich w Europie".

[24] Przeprowadzone przez Ipsos i London Economics.

Europejskiego Banku Centralnego (EBC)[25] wynika, że poziom koncentracji na rynku w Estonii, Finlandii i Niderlandach można uznać za wysoki. Wydaje się, że brakuje jednolitej tendencji w zakresie koncentracji na rynku: w Estonii koncentracja na rynku spadła, w Finlandii i Niderlandach natomiast wzrosła. Podobnie we wszystkich pozostałych państwach członkowskich wydaje się, że nie występuje wspólna tendencje, jeżeli chodzi o koncentrację na rynku, a ogólny średni wskaźnik unijny nieznacznie wzrósł, choć nadal wskazuje na konkurencyjność tego rynku.

Wszystkie organy regulacyjne, które udostępniły zakres produktów kredytowych dostępnych na rynku krajowym (10 spośród 20)[26], twierdzą, że kredyty w rachunku bieżącym są powszechne albo bardzo powszechne w ich państwie oraz że udziela się ich głównie na terytorium państwa i w walucie krajowej. Dotyczy to również kart kredytowych i pożyczek osobistych. Należy jednak zauważyć, że definicja karty kredytowej i obciążeniowej niekoniecznie jest taka sama we wszystkich państwach. Na przykład we Francji karty obciążeniowe określa się często mianem kart kredytowych.

Jeżeli chodzi o liczbę produktów kredytowych dostępnych na poszczególnych rynkach krajowych, słowacki organ regulacyjny wymienia 19 (spośród 20) produktów kredytowych jako powszechne lub bardzo powszechne, zaś organ regulacyjny ze Zjednoczonego Królestwa wymienia 16 produktów jako powszechne lub bardzo powszechne. Najmniejszą liczbę oferowanych produktów wskazano w Niemczech i Luksemburgu, gdzie organy regulacyjne zgłaszają odpowiednio jedynie siedem i osiem rodzajów kredytu jako powszechne lub bardzo powszechne.

Kredyty udzielane przez wyspecjalizowanych kredytodawców (ogółem) są wymieniane jako powszechne lub bardzo powszechne jedynie przez organizacje kredytodawców ze Zjednoczonego Królestwa. Podobnie krótkoterminowe pożyczki w formie zaliczki na poczet przyszłych dochodów udzielane przez wyspecjalizowanych kredytodawców są powszechne lub bardzo powszechne w Zjednoczonym Królestwie. Węgierska organizacja kredytodawców również twierdzi, że krótkoterminowe pożyczki w formie zaliczki na poczet przyszłych dochodów denominowane w walucie obcej, udzielane przez instytucje zagraniczne, są powszechne na Węgrzech.

6.3. Zależność od kredytu konsumenckiego w UE

Zależność od kredytu w finansowaniu bieżących potrzeb konsumentów można zmierzyć poprzez stosunek przepływów kredytowych do wydatków gospodarstw domowych. Stosunek taki wskazuje, jaka część rocznych wydatków jest finansowana z kredytu. Jeżeli wartość spłaty kredytów przez konsumentów przewyższa wartość nowych zaciąganych kredytów, stosunek ten również może być ujemny, co oznacza, że konsumenci zmniejszyli wysokość swojego niespłaconego długu. Zależność od kredytu konsumenckiego znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich.

Z wyjątkiem Niemiec wszystkie państwa członkowskie odnotowały wzrost wartości kredytów konsumenckich w stosunku do wydatków gospodarstw domowych przed wybuchem kryzysu finansowego. Po 2007 r. konsumenci w kilku państwach członkowskich zmniejszyli swoją zależność od kredytów, zwłaszcza w Irlandii (-1,4 %), Hiszpanii (-1,3 %) i Zjednoczonym

[25] Koncentracja mierzona wskaźnikiem Herfindahla-Hirschmana na podstawie całkowitej sumy bilansowej banków.

[26] Są to: Belgia, Estonia, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Republika Czeska, Słowacja, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

Królestwie (-1,2 %). Niemcy i Słowacja to jedyne dwa państwa członkowskie, w których zależność od kredytu konsumenckiego była wyższa po 2007 r. niż wcześniej.

6.4. Udzielanie kredytów transgranicznych

Jedynie 11 spośród 20 organów regulacyjnych uczestniczących w badaniu przedstawiło ogólne dane na temat kredytów udzielonych w ich państwach, z czego – co istotne – jedynie trzech respondentów uwzględniło udział kredytów transgranicznych. Respondenci uczestniczący w badaniu stwierdzili, że kredyty transgraniczne nie mają znaczenia w ich państwach lub że wolumen udzielonych kredytów transgranicznych jest nieznaczny. Jedynie sześciu spośród 50 kredytodawców, którzy udzielili odpowiedzi na badanie, stwierdziło, że udzielają oni kredytów transgranicznych. Trzech spośród tych respondentów informuje, że kredytów transgranicznych udzielają ich oddziały, w przypadku dwóch są to spółki zależne, zaś jeden respondent udziela ich w ramach kredytów bezpośrednich. Średni odsetek kredytów transgranicznych w stosunku do całkowitego wolumenu kredytów wynosi 1,43 % u tych respondentów, którzy przekazali dane.

Zgodnie z badaniem konsumenckim zaciąganie kredytów transgranicznych jest stosunkowo rzadkie wśród konsumentów, jednak znacznie bardziej powszechne niż wskazywały poprzednie badania (około 5 %). Istnieje duża rozbieżność w zakresie zaciągania kredytów transgranicznych w poszczególnych państwach członkowskich. Podczas gdy w Austrii odsetek ten jest bliski zeru (0,2 %), na Słowacji instytucje z innych państw członkowskich udzieliły w przybliżeniu co czwartego (23 %) z najnowszych produktów kredytowych będących w posiadaniu kredytobiorców[27]. Osoby o wyższych dochodach są bardziej skłonne do zaciągania kredytów u kredytodawcy z innego państwa członkowskiego.

Jeżeli chodzi o możliwe utrudnienia związane z udzielaniem i zaciąganiem kredytów transgranicznych, większość kredytodawców nie wskazała, jakiego rodzaju przeszkody utrudniły im dostęp do rynku kredytów konsumenckich w innym państwie UE, chociaż niektórzy z nich wskazali, że brak dostępu do wysokiej jakości informacji kredytowych stanowił przeszkodę w wejściu na rynek lub że ich produkt jest nieodpowiedni, aby można go było włączyć do oferty transgranicznej. Wśród innych odpowiedzi pojawiły się takie przyczyny, jak „płynność", „zgodność w zakresie podejmowania kroków prawnych, jeśli zajdzie taka potrzeba", „różnice w kosztach finansowania między poszczególnymi państwami", „trudności w odzyskiwaniu pozostającej kwoty należności na drodze sądowej" oraz „bariery kulturowe i językowe".

6.5. Różnica w cenie porównywalnych produktów kredytowych w obrębie państw i pomiędzy nimi

Według danych EBC rzeczywista roczna stopa oprocentowania (RRSO) zmniejszyła się w latach 2009–2013 we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem siedmiu (Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry i Słowacja), a największy spadek (3,2 punktu procentowego) odnotowano w Rumunii. Niestety, nie jest możliwa ocena, czy dyrektywa miała jakikolwiek wpływ na naliczone RRSO, ponieważ transpozycja dyrektywy zbiegła się z kryzysem finansowym.

[27] Istnieje jednak możliwość, że niektórzy respondenci źle zrozumieli pojęcie kredytu transgranicznego, klasyfikując go jako kredyty udzielane przez banki zarejestrowane w ich państwie, ale pod zagraniczną nazwą, lub jako kredyt udzielony w walucie obcej.

Koszt kredytu konsumenckiego różni się znacznie w poszczególnych państwach. Na przykład RRSO waha się od 6 % lub mniej w wielu państwach strefy euro do ponad 35 % w wielu państwach członkowskich z Europy Środkowej. Kryzys finansowy spowodował jednak gwałtowny spadek stóp procentowych banków centralnych w całej UE. Wydaje się, że w latach 2003–2012 stosunkowo szybko następowała konwergencja stóp procentowych dla konsumentów (wartość netto stóp banków centralnych) w państwach UE.

Analiza różnic RRSO w zakresie porównywalnych ofert kredytowych pomiędzy państwami i w obrębie danego państwa opiera się na reklamach drukowanych zebranych przez tzw. „tajemniczych" klientów oraz na reklamach internetowych zgromadzonych przez London Economics. Ogólnie rzecz biorąc, na 80 % wszystkich zebranych reklam podano RRSO.

Za najdroższe oferty uznano pożyczki osobiste reklamowane przez wyspecjalizowanych kredytodawców z RRSO wynoszącym średnio 80 %. Nie jest to zaskakujące, zważywszy że wyspecjalizowani kredytodawcy często udzielają pożyczek na bardzo krótkie terminy o wysokiej stopie oprocentowania. Ustalono, że oferty, w przypadku których reklamy zawierały pełniejsze informacje, są tańsze.

RRSO obejmuje wszystkie koszty związane z kredytem, w tym stopę oprocentowania kredytu, ale również wszystkie inne opłaty i należności. Różnica między RRSO a stopą oprocentowania kredytu stanowi zatem miarę tego, ile konsument musi zapłacić w postaci dodatkowych opłat. Irlandia i Zjednoczone Królestwo wyróżniają się jako państwa posiadające największą różnicę między RRSO a stopą oprocentowania kredytu, podczas gdy w Islandii i Luksemburgu wszystkie przeanalizowane reklamy zawierały stopy oprocentowania kredytu pokrywające się z RRSO. W całej UE pożyczki osobiste zasadniczo charakteryzują się największą różnicą (niemal 7 punktów procentowych) między RRSO a stopą oprocentowania kredytu, najmniejszą różnicę obserwuje się natomiast w przypadku kredytów na samochód i odroczenia płatności, która wynosi odpowiednio 2,5 i 3,8 punktu procentowego.

7. WPŁYW DYREKTYWY NA OCHRONĘ KONSUMENTÓW[28]

Przed przystąpieniem do analizy sposobu, w jaki kredytodawcy wypełniają obowiązki nałożone na mocy dyrektywy, należy zauważyć, że zdaniem organów regulacyjnych objętych badaniem wszyscy kredytodawcy lub przynajmniej większość kredytodawców ma świadomość swoich ogólnych obowiązków. Połowa organów regulacyjnych wskazała także, że nie podjęły one żadnych działań w zakresie egzekwowania prawa w związku z niewypełnianiem przez kredytodawców spoczywających na nich obowiązków. Zaledwie 20 % organów regulacyjnych objętych badaniem musiało podjąć takie działania w latach 2010 i 2011. Należy jednak zauważyć, że jedynie 70 % organów regulacyjnych sprawdzało, czy kredytodawcy faktycznie wywiązują się ze swoich obowiązków w stosunku do klientów.

7.1. Spełnianie wymogów informacyjnych na etapie reklamowania produktu

Zgodnie z art. 4 reklamy produktów z kategorii kredytu konsumenckiego muszą przedstawiać wszystkie istotne informacje w postaci reprezentatywnego przykładu. Wspomniany wymóg nie ma zastosowania w odniesieniu do reklam, które pomijają wszystkie informacje o kosztach oraz – w niektórych państwach członkowskich – do reklam, które prezentują tylko

[28] Niniejszą sekcję opracowano na podstawie „Badania dotyczącego funkcjonowania rynku kredytów konsumenckich w Europie" przeprowadzonego przez IPSOS i London Economics.

RRSO. Z tego powodu w poniższej analizie uwzględniono tylko te reklamy, które informują o jakimkolwiek innym koszcie kredytu poza RRSO; ponieważ istnieją różne wymogi informacyjne w odniesieniu do różnych rodzajów kredytów konsumenckich, poziom zgodności należy analizować oddzielnie dla każdego rodzaju kredytu. W próbie objętej analizą jedynie 22 % reklam podających pewnego rodzaju informacje finansowe spełniało wszystkie wymogi informacyjne. O ile w niektórych państwach wszystkie reklamy określonych produktów spełniały wymogi informacyjne, o tyle w innych państwach sytuacja przedstawiała się inaczej. Jeżeli porównać różne rodzaje reklamy, okazuje się, że reklamy kart kredytowych zawierały zdecydowanie najmniej kompletne informacje, wyróżniały się natomiast pod tym względem reklamy kredytów na samochód.

W art. 4 znajduje się także wymóg ujawniania standardowych informacji w sposób jasny, zwięzły i widoczny. Analiza reklam pokazała ogromne różnice pod względem jasności pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy produktami z kategorii kredytu konsumenckiego. Z porównania reklam wynika, że Niderlandy znajdują się wśród pięciu państw osiągających najlepsze wyniki pod względem każdego z kryteriów dotyczących standardowych informacji. Średni wynik dla wszystkich czterech rodzajów kredytów konsumenckich wyniósł 5,5 na 8 punktów. Największe rozbieżności występują w przypadku kredytów na samochód, przy czym najbardziej niejasne są reklamy estońskie i uzyskują średnio jeden punkt na osiem. Równie niski wynik obserwuje się tylko w przypadku odroczenia płatności w Bułgarii. Po raz kolejny reklamy z Niderlandów osiągają spójnie dobre wyniki i plasują się na najwyższych miejscach w przypadku kart kredytowych oraz pożyczek osobistych. Żadne państwo członkowskie nie uzyskało jednak najwyższego możliwego wyniku, tj. osiem punktów na osiem.

Ogólnie rzecz biorąc, niezależnie od rodzaju kredytodawcy, rodzaju kredytu lub sposobu docierania do konsumentów, wiele reklam nie spełnia szeregu wymogów dyrektywy, co niepotrzebnie utrudnia konsumentom porównywanie ofert. Sytuacja ta pokazuje, że konieczna jest w tym względzie poprawa w zakresie egzekwowania przepisów.

7.2. Spełnianie wymogów informacyjnych dotyczących RRSO i reprezentatywnego przykładu

Ogólnie rzecz biorąc, jedynie 73 % wszystkich reklam, które informują o kosztach kredytu, zawierało reprezentatywny przykład. Szczególnie niekorzystnie wypadają pod tym względem reklamy kart kredytowych. Wiele z nich podaje roczną opłatę za kartę, lecz nie zawiera reprezentatywnego przykładu. Ponieważ opłaty roczne są elementem kosztów kredytu dla konsumentów korzystających z karty kredytowej, reklamy takich kart powinny zawierać reprezentatywny przykład.

Kilka państw członkowskich uzyskuje jednak doskonały wynik, tj. 100 % reklam w określonej kategorii zawiera reprezentatywny przykład. Do celów oceny tych reklam, które zawierały reprezentatywny przykład, jak również wszystkie niezbędne informacje, zastosowano symulator dostępny na stronach internetowych Komisji[29], aby porównać wyniki z RRSO podanym w reprezentatywnym przykładzie. W przypadku prawie połowy wszystkich reklam, które zawierały informacje wystarczające do obliczenia RRSO, RRSO uzyskane przy użyciu symulatora nie odpowiadało RRSO podanemu w reklamie. Średnia różnica między podaną i symulowaną wartością RRSO wyniosła 0,35 punktu procentowego. W Austrii,

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

Irlandii, Luksemburgu i Niderlandach i wszystkie RRSO objęte analizą odpowiadały tym obliczonym przy użyciu symulatora i wszystkie informacje wymagane do odtworzenia RRSO zostały podane w reprezentatywnym przykładzie.

7.3. Spełnianie wymogów informacyjnych na etapie poprzedzającym zawarcie umowy

Czy podane informacje są pełne i prawidłowe?

W art. 5 określono, jakiego rodzaju informacji kredytodawca musi udzielić konsumentowi przed zawarciem umowy w stosownym czasie przed związaniem się konsumenta umową o kredyt lub ofertą. Informacje takie mają pomóc konsumentowi w świadomym podjęciu decyzji, dzięki możliwości łatwego porównania kilku ofert kredytowych. Zgodnie z art. 5 wszystkie wymogi w zakresie udzielenia informacji przed zawarciem umowy są spełnione, jeżeli konsument otrzyma standardowy europejski arkusz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego.

Uzyskanie dostępu do ofert stanowiło największą trudność napotykaną podczas badania z udziałem tajemniczych klientów. W szeregu państw tajemniczy klienci musieli się poddać analizie zdolności kredytowej zanim mogli uzyskać szczegółowe informacje na temat kredytu, o który wnioskowali. W związku z tym wybór tajemniczych klientów stał się większym wyzwaniem, w szczególności w Niemczech, na Łotwie, w Niderlandach, Szwecji, Zjednoczonym Królestwie oraz w Danii. Ponadto w wielu przypadkach tajemniczym klientom nie zaproponowano żadnej oferty, ponieważ była ona dostępna wyłącznie dla faktycznych klientów danego kredytodawcy.

Kredytodawcy nie poinformowali większości tajemniczych klientów o ich prawach konsumenckich, szczególności jeżeli chodzi o prawo do odstąpienia od umowy w ciągu pierwszych 14 dni (średnio około 11 % klientów zostało poinformowanych o ich prawach) oraz prawo do natychmiastowego otrzymania informacji w przypadku odrzucenia wniosku kredytowego na podstawie sprawdzenia bazy danych (mniej niż 30 % klientów zostało poinformowanych o ich prawach). W 80 % przypadków klienci nie uzyskali wyjaśnienia, w jaki sposób obliczono RRSO. Ogólnie rzecz biorąc, wyniki badania z udziałem tajemniczych klientów pokazują, że wymogi w zakresie udzielenia informacji przed zawarciem umowy wynikające z dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego bardzo często nie są spełniane, chociaż pozytywny jest fakt, że zaledwie 15 % tajemniczych klientów nie poinformowano o wysokości stopy oprocentowania, a tylko 16 % spośród nich nie poinformowano, czy oprocentowanie jest stałe czy zmienne. Ponadto jedynie mniej więcej połowa klientów, nawet po upomnieniu się o niego, otrzymała standardowy europejski arkusz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego.

Niemcy i Słowenia zajmują najwyższe pozycje pod względem udzielania odpowiednich informacji przed zawarciem umowy w zakresie kredytów na samochód, Polska i Portugalia w przypadku kart kredytowych oraz ponownie Słowenia i Portugalia w przypadku kredytów indywidualnych. Państwami osiągającymi najsłabsze wyniki w zakresie kredytów na samochód są Estonia i Luksemburg. W przypadku kart kredytowych najniższej w rankingu uplasowały się Luksemburg i Dania. W przypadku pożyczek indywidualnych po raz kolejny Dania uzyskuje najgorsze wyniki. Ogólnie rzecz biorąc, dolne pozycje w rankingu zajmują Estonia, Szwecja, Luksemburg, Austria i Dania. Wyraźne różnice występują także pomiędzy różnymi produktami kredytowymi, przy czym najgorsze wyniki dotyczą kart kredytowych.

Wyjaśnienia: czy kredytodawcy chętnie wyjaśniają kredytobiorcom warunki kredytu?

Udzielone informacje nie są wystarczające, jeżeli nie przedstawiono ich w czytelnej i zrozumiałej formie oraz jeżeli kredytodawca nie jest skłonny i nie jest w stanie wyjaśnić warunków kredytu w jasny sposób. Zgodnie z art. 5 ust. 6 kredytodawcy i, w stosownych przypadkach, pośrednicy kredytowi, udzielają konsumentowi odpowiednich wyjaśnień. Podczas badania z udziałem tajemniczych klientów uczestników pytano, czy kredytodawcy zapewnili im dostęp do wszystkich informacji niezbędnych do podjęcia decyzji w sprawie kredytu lub karty kredytowej. Większość kredytodawców uzyskała pozytywny wynik w odniesieniu do wszystkich rodzajów kredytu (53–61 %). Sytuacja wygląda jednak odmiennie w przypadku ponad połowy uwzględnionych państw. Szczególnie niekorzystnie wypada Malta, gdzie tylko 24 % tajemniczych klientów twierdzi, że mają poczucie, że otrzymali wszystkie informacje niezbędne do podjęcia decyzji. Najlepsze wyniki osiągnęły Cypr, Włochy i Niemcy (odpowiednio 79 %, 77 % i 71 %).

Badanie z udziałem tajemniczych klientów nie dostarcza wyraźnych dowodów potwierdzających, że kredytodawcy dostosowują swoje wyjaśnienia do potrzeb lub poziomu wykształcenia kredytobiorców. Znaczny odsetek kredytodawców (w przypadku wszystkich rodzajów kredytów) żąda jednak informacji na temat zatrudnienia potencjalnego kredytobiorcy, jego dochodu i posiadanych przez niego nieruchomości.

Około 60 % respondentów badania konsumenckiego zasięgnęło informacji zaledwie u jednego kredytodawcy, zazwyczaj we własnym banku. Niemalże 9 na 10 respondentów było zdania, że kredytodawcy, z którymi się skontaktowali, byli otwarci i uczciwi oraz że udzielone przez nich informacje były kompleksowe i jasne. Wydaje się, że ta opinia, sprzeczna z ustaleniami tajemniczych klientów, którym nie udzielono wszystkich informacji, dowodzi, iż zwykły kredytobiorca nie jest w pełni świadomy, jakie informacje powinien otrzymać.

Badanie pokazuje, że niektóre cechy demograficzne znacznie zwiększają prawdopodobieństwo uzyskania przez konsumentów wyjaśnień, o które proszą. Dużo większe prawdopodobieństwo otrzymania wyjaśnień mają kobiety, jak również osoby starsze i osoby uzyskujące wyższe dochody.

7.4. Obiektywna ocena rozumienia ujawnianych informacji przez konsumentów[30]

W ramach badania rynku kredytów konsumenckich przeanalizowano także kwestię kompetencji finansowych konsumentów. Do przeprowadzenia oceny kompetencji finansowych konsumentów potrzebna jest wiarygodna i obiektywna miara. W odróżnieniu od innych form kompetencji w chwili obecnej nie ma żadnego standardowego i powszechnie akceptowanego testu służącego ocenie poziomu kompetencji finansowych.

Aby ocenić poziom kompetencji finansowych, respondentów badania konsumenckiego poproszono o ocenę, która z dwóch ofert kredytowych jest tańsza na podstawie stopy oprocentowania i RRSO; celem testu było sprawdzenie, czy respondenci znają definicję RRSO i jego związek ze stopą oprocentowania. Mniej niż 40 % respondentów udzieliło poprawnej odpowiedzi, co obiektywnie sugeruje, że wielu konsumentów nie rozumie ujawnianych im informacji dotyczących RRSO (i jego związku ze stopą oprocentowania).

30 Na podstawie ankiety przeprowadzonej w ramach badania rynku kredytów konsumenckich.

Wynik ten pokazuje, że 60 % konsumentów zasadniczo nie rozumie, czym jest RRSO i w jaki sposób je stosować, co sugeruje, że ich poziom kompetencji finansowych jest raczej niski.

Istnienie praw umożliwiających konsumentom dokonanie przedterminowej spłaty i odstąpienie od umowy w ciągu pierwszych 14 dni od jej podpisania jest istotne, niemniej konsumenci także muszą być świadomi tych praw, aby mogły one przynieść pożądany skutek. Jeżeli konsumenci nie wiedzą o tych prawach, mogą błędnie zakładać, że nie mają żadnej możliwości odstąpienia od umowy od momentu jej podpisania do wskazanej w niej daty zakończenia obowiązywania umowy. Taka sytuacja może znacznie podważać uprawnienia konsumentów, ochronę konsumentów i konkurencję na rynku. Świadomość prawa do przedterminowej spłaty i prawa do odstąpienia od umowy jest zróżnicowana w zależności od cech społeczno-demograficznych. Zgodnie z oczekiwaniami ci respondenci, którzy mają lepsze kompetencje finansowe, zwykle częściej są świadomi jednego z tych praw. Respondenci zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy również częściej wiedzieli o przysługującym im prawie do przedterminowej spłaty, lecz nie o prawie do odstąpienia od umowy.

Znajomość finansowych szczegółów własnych umów o kredyt wśród konsumentów jest nierówna. Spośród kredytobiorców objętych badaniem 64 % wiedziało, czy w ich umowie podano RRSO, 84 % znało rodzaj oprocentowania (tj. czy było stałe czy zmienne), a 74 % wiedziało, czy przedterminowa spłata może wiązać się z karą. Jeżeli chodzi o świadomość prawa do przedterminowej spłaty i prawa do odstąpienia od umowy w ciągu pierwszych 14 dni od jej podpisania, odpowiednio 73 % i 71 % uczestników badania konsumenckiego wiedziało, że kredytodawcy muszą udzielić informacji na temat tych praw przed zawarciem umowy, chociaż poziom wiedzy różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich.

7.5. Prawo do odstąpienia od umowy i prawo do dokonania przedterminowej spłaty

Jak często konsumenci odstępują od umów o kredyt w prawnie wyznaczonym terminie?

Artykuł 14 stanowi, że konsumentom przysługuje prawo do odstąpienia od umowy o kredyt bez podania przyczyny w terminie 14 dni kalendarzowych. W szczególności w świetle agresywnych strategii marketingu i sprzedaży wspomniany okres do namysłu zapewnia konsumentom istotną ochronę. Ponadto pomaga on poprawić konkurencję na rynku, ponieważ w ciągu pierwszych 14 dni od podpisania umowy o kredyt konsumenci w dalszym ciągu mogą zdecydować się na bardziej konkurencyjną ofertę.

Zgodnie z badaniem konsumenckim tylko niewielka liczba kredytobiorców – około 1 % – próbuje odstąpić od umowy w terminie 14 dni od jej podpisania. W przypadku 42,2 % z nich próba taka zakończyła się niepowodzeniem. Należy pamiętać, że niektórzy respondenci mogli podpisać umowy przed wprowadzeniem dyrektywy.

Jak często konsumenci dokonują przedterminowej spłaty i jaki wpływ ma zastosowanie rekompensaty na gotowość do dokonania przedterminowej spłaty?

Artykuł 16 stanowi, że konsument ma prawo „spłacić w całości lub w części swoje zobowiązania wynikające z umowy o kredyt”. Korzyści płynące z tego prawa są ponownie dwojakie. Po pierwsze prawo to zapewnia konsumentom mocniejszą pozycję i większą ochronę, dając im większą swobodę w zarządzaniu własnymi finansami. Po drugie jest ono

ważnym elementem konkurencyjnego rynku kredytowego, zapewniając konsumentom możliwość zmiany umowy, jeżeli pojawi się gdzieś lepsza oferta kredytowa.

Dowody na to, jak często konsumenci dokonują przedterminowej spłaty swoich umów o kredyt, nie są jednoznaczne. Chociaż kredytodawcy i organizacje konsumenckie twierdzą, że zdarza się to niezbyt często, badanie konsumenckie pokazało, że blisko jedna czwarta wszystkich respondentów podjęła próbę przedterminowej spłaty, z czego 86 % prób zakończyło się powodzeniem. Te zbiorcze liczby pokazują jednak dużą rozbieżność w zależności od państwa członkowskiego i rodzaju kredytu konsumenckiego. Z badania konsumenckiego wyraźnie wynika również, że w przypadku respondentów, którzy mają lepsze kompetencje finansowe, oraz w przypadku młodszych osób istnieje większe prawdopodobieństwo dokonania przedterminowej spłaty.

7.6. Zadowolenie, problemy i skargi

Zgodnie z badaniem konsumenckim 9 % wszystkich konsumentów napotkało w ciągu ostatnich pięciu lat problemy związane z umową o kredyt lub z kredytodawcą. Wyniki sugerują jednak, że istnieją duże różnice między państwami. Jeżeli chodzi o cechy społeczno-demograficzne, stwierdzono znacznie mniejsze prawdopodobieństwo napotkania jakichkolwiek problemów związanych z umowami o kredyt przez starszych respondentów. Ogólnie wydaje się, że większość skarg dotyczy opłat, prawa do odstąpienia od umowy i prawa do dokonania przedterminowej spłaty.

Zaledwie jedna trzecia konsumentów, którzy napotkali problemy, wskazała jednak, że złożyła skargę. Istnieje szereg procedur rozwiązywania problemów konsumenckich; można to robić za pośrednictwem osób trzecich, takich jak organy ochrony konsumentów i rzecznicy praw obywatelskich, albo bezpośrednio przez kredytodawcę. Średnio rozwiązano 41 % problemów zgłoszonych kredytodawcom w porównaniu z 28 % problemów zgłoszonych osobom trzecim. Spośród 20 konsumentów, których problem rozwiązano tylko częściowo, zaledwie 8 podjęło dalsze działania.

Ogólnie rzecz biorąc, istnieją dowody wskazujące, że zadowolenie konsumentów z otrzymywanych informacji oraz z prawa do przedterminowej spłaty i prawa do odstąpienia od umowy wzrasta. Wzrost zadowolenia zauważają w szczególności kredytodawcy, organy ochrony konsumentów i rzecznicy praw obywatelskich. Organizacje konsumenckie twierdzą, że nie odnotowały żadnej poprawy zadowolenia konsumentów, z wyjątkiem jednej organizacji, która zauważyła poprawę w zakresie prawa do odstąpienia od umowy. Kredytodawcy i stowarzyszenia kredytodawców zgadzają się, że zadowolenie wzrosło. Badanie pokazało stosunkowo duże zadowolenie konsumentów z jakości obsługi zapewnionej w związku z ich bieżącymi kredytami (73 % w pełni zadowolonych respondentów) oraz z zakresu bezpośredniego kontaktu z podmiotem udzielającym kredyt (66 %), lecz znacznie niższy poziom zadowolenia z opłat (36 %) i z wyboru ofert (48 %). Pozytywne rozpatrywanie skarg ma istotny wpływ na zadowolenie konsumentów z obsługi zapewnianej przez kredytodawców.

8. WNIOSKI

Należy pamiętać, że niektóre państwa członkowskie wdrożyły dyrektywę w sprawie kredytu konsumenckiego po wyznaczonym terminie, a niektóre z nich wdrożyły ją pod koniec 2011 r. W związku z tym wierzyciele i konsumenci mieli niewiele czasu, aby dostosować swoje

zachowanie i w pełni czerpać korzyści płynące z tej dyrektywy. To wyjaśnia trudności z określeniem wpływu opcji regulacyjnych wybranych przez państwa członkowskie.

Ponadto wdrożenie dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego zbiegło się z kryzysem finansowym, który wpłynął na rynek kredytów konsumenckich. Kredytodawcy zachowują większą ostrożność przy udzielaniu kredytów, a kredytobiorcy wolą spłacać istniejące kredyty niż zaciągać nowe. Zrozumiała reakcja na te zewnętrzne okoliczności ograniczyła potencjalny wpływ dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego na udzielanie kredytów transgranicznych, a tym samym na dalszą integrację jednolitego rynku w odniesieniu do kredytów.

Badanie z udziałem tajemniczych klientów pokazało, że kredytodawcy nie przestrzegają szeregu przepisów przewidzianych w dyrektywie w sprawie kredytu konsumenckiego. Dotyczy to reklam i informacji udzielanych przed zawarciem umowy oraz wywiązania się z obowiązku informowania konsumentów o ich prawach (w szczególności w odniesieniu do prawa do odstąpienia od umowy w ciągu pierwszych 14 dni i prawa do przedterminowej spłaty). Badanie z udziałem tajemniczych klientów potwierdziło wyniki akcji kontrolnej UE przeprowadzonej we wrześniu 2011 r.[31]. Badanie konsumenckie pokazało, że konsumenci napotykają problemy podczas korzystania z tych praw. Wiedza finansowa konsumentów w dalszym ciągu jest niewystarczająca. Ponadto posiadają oni ograniczoną wiedzę na temat przysługujących im praw oraz postanowień zawartych w umowach. W związku z tym istotne jest, aby zapewnić dostosowanie wyjaśnień udzielanych przez kredytodawców do potrzeb lub poziomu wykształcenia kredytobiorców.

Na tym etapie wydaje się, że nie ma potrzeby modyfikowania zakresu opcji regulacyjnych ani progów i wartości procentowych stosowanych zgodnie z dyrektywą w sprawie kredytu konsumenckiego. Badanie ujawniło pewne potencjalne niejasności co do zakresu opcji, które państwa członkowskie mogą wybrać przy stosowaniu dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w celu wyjaśnienia tej kwestii.

Aby gwarancje ustanowione w dyrektywie w sprawie kredytu konsumenckiego były skuteczne, konieczne jest jednak ich właściwe egzekwowanie. W świetle art. 22, na mocy którego państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, aby przepisy krajowe wykonujące dyrektywę w sprawie kredytu konsumenckiego nie mogły być obchodzone, należy również zwrócić uwagę na praktyki i konstrukcje prawne służące do obchodzenia przepisów krajowych wykonujących dyrektywę w sprawie kredytu konsumenckiego i prawa konsumenckiego ogółem.

Podsumowując, istnieje potrzeba dalszego monitorowania wykonania dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego w państwach członkowskich, którego pierwszym etapem będzie ocena praktyk nadzorczych stosowanych przez państwa członkowskie. Komisja zamierza przeprowadzić taką ocenę w 2014 r. Ponadto w oparciu o wyniki oceny kampanii informacyjnej dotyczącej dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego przeprowadzonej w niektórych państwach członkowskich oraz na podstawie innych materiałów, w tym dotyczących zachowania konsumentów, Komisja może rozważyć podjęcie dalszych działań w obszarze kompetencji finansowych.

---

[31] Więcej szczegółowych informacji na temat wyników można znaleźć pod adresem http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-6_en.htm