EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 11.5.2021.
COM(2021) 229 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o preispitivanju Direktive 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o preispitivanju Direktive 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine

SADRŽAJ

1. UVOD 3

2. PROCJENA PRIMJENE DIREKTIVE O HIPOTEKARNIM KREDITIMA 3

2.1. Učinak na zaštitu potrošača 4

Povjerenje i zadovoljstvo potrošača hipotekarnim kreditiranjem 4

Učinkovitost pravila o oglašavanju i informacijama prije sklapanja ugovora 4

Razdoblje razmatranja i/ili odustanka 5

Prakse objedinjavanja i vezanja usluga 5

Procjena kreditne sposobnosti 5

Znanje i stručnost osoblja 6

Krediti u stranoj valuti 6

Pravo na prijevremenu otplatu 7

Dospjele neplaćene obveze i ovršni postupak 7

Prijenos kredita na treću stranu 8

Nova prava nakon sklapanja ugovora o kreditu 8

Zaključak o aspektima zaštite potrošača 8

2.2. Učinak na jedinstveno tržište 9

Područje primjene Direktive 10

Pristup bazama podataka o kreditima 10

Mobilnost korisnika/zamjena davatelja kredita 11

Unijina putovnica za kreditne posrednike 12

Hipotekarni krediti nekreditnih institucija 12

Provedba 13

Zaključak o aspektima jedinstvenog tržišta 14

2.3. Učinak na financijsku stabilnost 14

Zaključak o aspektima financijske stabilnosti 15

3. NADZOR KREDITNIH REGISTARA 16

4. ZAKLJUČCI 16

KRATICE

EKS	Efektivna kamatna stopa
ESB	Europska središnja banka
EBA	Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo
ESIS	Europski standardizirani informativni obrazac
EU	Europska unija
NCA	Nacionalno nadležno tijelo
CCD	Direktiva o potrošačkim kreditima (Direktiva 2008/48/EZ)
CRA	Privatni kreditni uredi
GU FISMA	Glavna uprava za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala
FIN-NET	Mreža za rješavanje financijskih sporova
FinTech	Financijska tehnologija
GDPR	Opća uredba o zaštiti podataka (Uredba (EU) 2016/679)
GEGRFS	Vladina stručna skupina za financijske usluge građanima
DČ	Država članica
NPL	Neprihodonosni kredit

1. UVOD

Direktiva o hipotekarnim kreditima[1] donesena je 4. veljače 2014. godine u okviru Unijina rada na stvaranju jedinstvenog tržišta hipotekarnih kredita u okolnostima globalne financijske krize.

Države članice bile su dužne do 21. ožujka 2016. prenijeti odredbe Direktive o hipotekarnim kreditima u svoje nacionalno pravo. Međutim, samo je osam država članica na vrijeme prenijelo Direktivu u nacionalno pravo, a zadnja je to učinila u lipnju 2019.

Ovo je izvješće sastavljeno u skladu s člankom 44. Direktive o hipotekarnim kreditima, kojim je propisano da Komisija preispituje učinkovitost i primjerenost odredaba o potrošačima i unutarnjem tržištu, s naglaskom na iskustvu stečenom u primjeni Direktive. Studija o evaluaciji Direktive provedena na inicijativu Komisije [2] poslužila je kao osnova za ovo izvješće. Osim toga, u skladu s člankom 45. Direktive o hipotekarnim kreditima, u izvješću se razmatra potreba za nadzorom kreditnih registara. Komisija će ispuniti zahtjev iz članka 45. Direktive o hipotekarnim kreditima i naknadno će dostaviti detaljno izvješće o procjeni širih problema privatne prezaduženosti izravno povezane s kreditiranjem i pritom će posebno uzeti u obzir utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na potrošače.

Komisija je pri pripremi ovog izvješća naišla na brojne probleme povezane s prikupljanjem podataka, uglavnom zbog ograničenog razdoblja od početka primjene Direktive, otežanog pristupa nacionalnim registrima kreditnih posrednika i krize uzrokovane bolešću COVID-19, koja je nastupila istodobno s fazom prikupljanja podataka za potrebe studije o evaluaciji Direktive.

Ovo će izvješće biti osnova za sljedeću fazu u kojoj će Komisija na temelju dodatnih dokaza prikupljenih u posebnom javnom savjetovanju provesti evaluaciju i procjenu učinka, kako bi odlučila o sljedećim inicijativama (zakonodavnim ili nezakonodavnim) koje bi se odnosile na Direktivu.

2. PROCJENA PRIMJENE DIREKTIVE O HIPOTEKARNIM KREDITIMA

Direktivom o hipotekarnim kreditima nastojalo se stvoriti „učinkovito i konkurentno jedinstveno tržište za potrošače, vjerovnike i kreditne posrednike, s visokom razinom zaštite potrošača, jačanjem povjerenja potrošača, mobilnosti korisnika, prekograničnog poslovanja vjerovnika i kreditnih posrednika i jednakim uvjetima”[3]. Nastojalo se i „osigurati jednake uvjete među vjerovnicima i promicati financijsku stabilnost”[4].

Stoga se u sljedećem odjeljku razmatra kako je Direktiva o hipotekarnim kreditima pridonijela visokoj razini zaštite potrošača, razvoju jedinstvenog tržišta hipotekarnih kredita i promicanju financijske stabilnosti.

---

[1] Direktiva 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010, tekst značajan za EGP, SL L 60, 28.2.2014., str. 34.–85.

[2] Studija *Evaluation of the Mortgage Credit Directive* (Evaluacija Direktive o hipotekarnim kreditima) društva Risk & Policy Analysts (RPA), 2020., vidjeti na https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1.

[3] Točka 1. obrazloženja Komisijina prijedloga direktive o ugovorima o hipotekarnim kreditima.

[4] Vidjeti uvodnu izjavu 75. Direktive o hipotekarnim kreditima.

2.1. Učinak na zaštitu potrošača

Pri procjeni učinka na razinu zaštite potrošača[5] potrebno je razmotriti kako je Direktiva pridonijela povećanju povjerenja i zadovoljstva potrošača hipotekarnim kreditiranjem te jesu li učinkovita pravila o oglašavanju i informacijama prije sklapanja ugovora. U okviru procjene posebno su se razmatrali efektivna kamatna stopa (EKS), prakse vezanja i objedinjavanja usluga, procjena kreditne sposobnosti, znanje i stručnost osoblja, krediti u stranoj valuti, pravo na razmatranje/odustanak, prijevremena otplata, dospjele neplaćene obveze i ovršni postupak.

Povjerenje i zadovoljstvo potrošača hipotekarnim kreditiranjem

Rezultati izdanja pregleda potrošačkih tržišta EU-a za 2018.[6] („EU CMS") pokazuju da se od stupanja na snagu Direktive o hipotekarnim kreditima zadovoljstvo potrošača hipotekarnim kreditiranjem poboljšalo sa 6,6/10 koliko je iznosilo 2014. na 7,3/10 u 2018. Slično tome, povećalo se i povjerenje u tržište hipotekarnih kredita (sa 6/10 u 2014. na 6,8/10 u 2018.).

U izdanju EU CMS-a za 2018. navodi se da je provedba Direktive o hipotekarnim kreditima vjerojatno pridonijela poboljšanoj procjeni tržišta hipotekarnih kredita jer su potrošači dobili detaljne informacije o uvjetima odobravanja hipotekarnog kredita i mogućnost prijevremene otplate. Unatoč tome, budući da je u mnogim državama članicama Direktiva kasno prenesena, rezultati EU CMS-a za 2018. vjerojatno ne pokazuju sve njezine učinke. Nadalje, iz rezultata EU CMS-a nije moguće razlučiti koji su potrošači sklopili ugovor o hipotekarnom kreditu 2017.–2018., a koji su to učinili prije 2017.

Učinkovitost pravila o oglašavanju i informacijama prije sklapanja ugovora

Potrošači su često u nepovoljnijem položaju od pružatelja usluga u smislu pristupa relevantnim informacijama o proizvodima i uslugama, a dodatno ga pogoršavaju problemi u ponašanju, kao što su kognitivne predrasude o sistemskim pogreškama pri obradi i tumačenje informacija koje utječu na odluke potrošača. . To se Direktivom o hipotekarnim kreditima nastojalo riješiti tako da se osigura odgovarajuća informiranost potrošača, kako bi im se omogućilo da donose informirane odluke. Tome služe odredbe o oglašavanju i informacijama prije sklapanja ugovora.

Direktiva je u području oglašavanja pridonijela sprečavanju nepoštenih i zavaravajućih praksi oglašavanja, posebno člancima 10. i 11. Prema studiji o evaluaciji Direktive većina potrošača smatra da su oglasi za hipotekarne kredite pošteni, jasni i da nisu zavaravajući. Međutim, ima naznaka da zahtjevi za oglašavanje nisu dobro prilagođeni digitalnom svijetu, a vjerovnici navode poteškoće u ispunjavanju zahtjeva za informacije pri internetskom oglašavanju.

Direktivom (članak 14.) je propisano da se potrošačima prije sklapanja ugovora bez naknade stavljaju na raspolaganje personalizirane informacije, osobito putem europskog standardiziranog informativnog obrasca (ESIS), uključujući efektivnu kamatnu stopu (EKS). Evaluacija pokazuje da je to potrošačima bilo korisno, osobito detaljnije informacije prije

[5] Direktiva se primjenjuje samo na ugovore o hipotekarnim kreditima sklopljene od 21. ožujka 2016. (vidjeti članak 43. stavak 1.).
[6] Vidjeti https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_hr.

sklapanja ugovora u standardiziranom obliku[7], na ESIS-u i s izračunom efektivne kamatne stope. Utvrđeno je da su informacije o EKS-u potrošačima važne za usporedbu ponuda, iako dokazi pokazuju da malo potrošača u potpunosti razumije značenje EKS-a[8]. Osim toga, iako se smatra da su informacije navedene u ESIS-u potrošačima važne za donošenje informiranih odluka, potrošači se često doimaju preopterećeni informacijama koje ne čitaju ili ne razumiju, što im otežava usporedbu proizvoda. Stječe se dojam i da se ESIS ne dostavlja uvijek pravovremeno pa potrošači ne mogu razmotriti sve mogućnosti (npr. informacije dobiju tek uz konačnu ponudu) i da nije prikladan za elektroničke uređaje (npr. pametne telefone) i informiranje u digitalnom obliku. Studija o evaluaciji Direktive pokazuje i da informacije potrošačima prije sklapanja ugovora nisu uvijek bez naknade.

Razdoblje razmatranja i/ili odustanka

Nakon prenošenja Direktive, potrošači prema propisima države članice imaju pravo na razdoblje za razmatranje, odustanak ili oboje, što prije nije uvijek bio slučaj. Većina država članica odlučila je odobriti razdoblje za razmatranje, ali ne i za odustanak. Unatoč tome, smanjio se udio potrošača koji smatraju da im se daje dovoljno vremena za razmatranje (u usporedbi s udjelom prije provedbe Direktive).

S druge strane, udio potrošača kojima je odobreno pravo na odustanak koji smatraju da su dobili dovoljno vremena za odustanak od zahtjeva veći je u odnosu na broj ispitanika prije početka provedbe Direktive. Čini se da je Direktiva u tom smislu bila učinkovita, iako u praksi većina potrošača ne odustane od hipotekarnog kredita. Neki potrošači koji su pokušali odustati od ugovora o hipotekarnom kreditu naišli su na nekoliko poteškoća.

Prakse objedinjavanja i vezanja usluga

Iako prikupljeni dokazi pokazuju blago smanjenje udjela potrošača od kojih se traži da kupe dodatne vezane usluge, ta je praksa još prisutna, posebno među kreditnim posrednicima za proizvode osiguranja[9]. Upitno je u kojoj su mjeri prakse vezanja usluga usklađene s iznimkama iz članka 12.[10] U tom bi se kontekstu mogli primijeniti i propisi EU-a o tržišnom natjecanju.

Procjena kreditne sposobnosti

Čini se da su obveza vjerovnika da provode procjenu kreditne sposobnosti (članci 18. i 20. Direktive o hipotekarnim kreditima) i zahtjev da davatelj kredita potrošaču može odobriti kredit samo ako je rezultat procjene pozitivan[11] među najučinkovitijim odredbama u smislu zaštite potrošača jer se njima sprečava da davatelji kredita odobre kredit potrošačima koji ga ne mogu otplatiti[12]. Činjenica da se posljednjih godina smanjio broj dospjelih neplaćenih

[7] Izdanje EU CMS-a za 2018. pokazuje da se nakon stupanja Direktive o hipotekarnim kreditima na snagu poboljšala „usporedivost" na tržištu hipotekarnih kredita.

[8] Potrošači često ne znaju da pri usporedbi efektivne kamatne stope moraju uspoređivatihipotekarne kredite istog trajanja i vrste, vidjeti studiju o evaluaciji Direktive.

[9] Kao što je pokazala tajna kupnja provedenom u okviru studije o evaluaciji Direktive.

[10] Prva odluka Suda o Direktivi o hipotekarnim kreditima (predmet C-778/18 *Association française des usagers de banques*) odnosila se na nacionalno zakonodavstvo i pitanje praksi vezanja usluga.

[11] Vidjeti članak 18. stavak 5. točku (a) Direktive o hipotekarnim kreditima.

[12] Vidjeti studiju o evaluaciji Direktive. Samo deset država članica imalo je 2009. na snazi propis kojim se zabranjuje odobravanje kredita potrošačima koji ga ne mogu otplatiti. Vidjeti London Economics, *Study on the*

obveza po hipotekarnim kreditima mogla bi biti inicijalni pokazatelj početnog pozitivnog učinka tih odredaba. Unatoč tome, imajući na umu vrijeme od odobravanja kredita do dolaska potrošača u financijske poteškoće, stvarna učinkovitost tih odredaba moći će se procijeniti tek u kasnijoj fazi. Međutim, neizvjesna je mogućnost primjene odredaba na potrošače koji su solidarno odgovorni za kredit jer se Direktiva o hipotekarnim kreditima odnosi samo na procjenu kreditne sposobnosti pojedinog potrošača. Nedavno se na tržištu kredita prešlo na korištenje „velike količine podataka" i strojnog učenja u svrhu izrade prilagođenih usluga, posebno na temelju ubrzanih procjena kreditne sposobnosti (uglavnom u kontekstu potrošačkih kredita)[13]. Zahvaljujući tim tehnologijama potrošači bi mogli jednostavnije i povoljnije dobiti hipotekarni kredit, a mogao bi se poboljšati i kapacitet zajmodavaca za procjenu rizika, primjerice analizom kreditne sposobnosti na temelju algoritama. No, one istovremeno donose i nove rizike povezane s podacima koji se koriste (npr. podaci s društvenih medija), načinom pružanja informacija i sastavljanja ponude (kako bi se ubrzalo donošenje odluke potrošača o kupnji) te usmjeravanjem na potrošače i personalizacijom (posebno transparentnost odluka o procjeni kreditne sposobnosti na temelju algoritma)[14]. Te su teme obuhvaćene i Komisijinim nedavnim Prijedlogom uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o usklađenim pravilima o umjetnoj inteligenciji (Uredba o umjetnoj inteligenciji).

Kao odgovor na klimatske promjene i radi promicanja održivih praksi, koncept „energetski učinkovitih hipotekarnih kredita" posljednjih je godina sve popularniji. U nedavnim istraživanjima utvrđena je potencijalna veza između otplate hipotekarnih kredita i energetske učinkovitosti nekretnina tih korisnika kredita, što je naznaka mogućeg manjeg rizika od neispunjavanja obveza za tu vrstu hipotekarnih kredita. U tijeku su daljnja istraživanja na tu temu na različitim razinama[15].

Znanje i stručnost osoblja

Rezultati studije o evaluaciji Direktive pokazuju da su zahtjevi iz Direktive o hipotekarnim kreditima koji se odnose na znanje i stručnost osoblja (članak 9. i Prilog III.) vjerojatno doveli do povećanja razine stručnosti osoblja vjerovnika, što je pridonijelo povećanju profesionalnosti. Većina ispitanih potrošača smatra da zaposlenici vjerovnika i kreditnih posrednika imaju odgovarajuću razinu znanja i stručnosti. Dionici iz sektora navode da je zbog provedbe Direktive došlo do povećanja troškova osposobljavanja. U tom je kontekstu istaknuto da se vjerovnici sve više oslanjaju na robotske savjetnike.

Krediti u stranoj valuti

Člankom 23. Direktive koji se odnosi na kredite u stranoj valuti propisano je da su države članice dužne osigurati da potrošači pod određenim uvjetima imaju pravo konvertirati ugovor o kreditu u drugu valutu ili, ako postoje druga rješenja, ograničiti tečajni rizik kojem je

---

costs and benefits of different policy options for mortgage credit (Studija o troškovima i prednostima različitih opcija politike za hipotekarni kredit).

[13] Vidjeti studiju CML-a (2017.): *Digital change and Mortgage Borrowers* (Digitalne promjene i korisnici hipotekarnih kredita). The Council of Mortgage Lenders, str. 9.–10. Rezultati za Ujedinjenu Kraljevinu mogu se prenijeti na EU.

[14] Europska komisija (2019.): *Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services* (Studija ponašanja o digitalizaciji marketinga i prodaji financijskih usluga građanima na daljinu), još nije objavljena.

[15] U Komisiji se time bavi radna skupina energetski učinkovitih financijskih institucija za procjenu rizika, a na razini sektora EMF-ECBC-ova Inicijativa za energetski učinkovite hipotekarne kredite.

potrošač izložen. Tim se pravilima nastoji spriječiti znatna šteta za potrošače, kao što se to u prošlosti događalo zbog aprecijacije strane valute u kojoj su krediti odobreni[16].

Prikupljeni dokazi pokazuju da su u mnogim zemljama zajmodavci zbog tih pravila prestali nuditi kredite u stranoj valuti, iako je pravilima iz Direktive o hipotekarnim kreditima spriječena izloženost potrošača tečajnom riziku i neispunjavanju obveza. U drugim je zemljama znatno smanjeno odobravanje kredita u stranoj valuti.

Pravo na prijevremenu otplatu

Prema članku 25. Direktive o hipotekarnim kreditima potrošači imaju pravo na prijevremenu otplatu kredita, pri čemu države članice mogu odrediti uvjete za prijevremenu otplatu, tj. pravednu i objektivnu kompenzaciju.

Dokazi koje je Komisija prikupila pokazuju da se tom odredbom osigurava visoka razina zaštite potrošača[17]. Iako potrošači imaju pravo u cijelosti ili djelomično prijevremeno otplatiti nepodmireni iznos kredita, čini se da je od stupanja Direktive na snagu samo manji dio potrošača iskoristio to pravo. Stječe se dojam da je puna korist od tog prava ograničena zbog neinformiranosti potrošača, njihove nemogućnosti da procijene koliko bi time mogli uštedjeti i zbog naknada koje treba platiti (vidjeti odjeljak 2.2. o mobilnosti korisnika).

Studija[18] koju je 2019. naručila Komisija („studija ICF-a”) pokazala je da uvjeti prijevremene otplate (otkazni rok ili minimalno razdoblje trajanja ugovora) i mogući iznos naknade zajmodavcu, posebno kod hipotekarnih kredita s fiksnom kamatnom stopom, mogu obeshrabriti potrošače. U većini država članica ta je naknada precizno definirana (npr. postotak dospjelih kamata ili nepodmirenog iznosa kredita), što dužniku omogućuje da unaprijed izračuna troškove. Čini se da se time među kreditnim institucijama znatno smanjuju razlike u izračunu dospjelih iznosa, što poboljšava pravnu sigurnost i ukupnu transparentnost.

Dospjele neplaćene obveze i ovršni postupak

Člankom 28. Direktive o hipotekarnim kreditima koji se odnosi na dospjele neplaćene obveze i ovršni postupak nastoji se vjerovnike potaknuti da u ranoj fazi riješe pitanje kreditnog rizika u nastajanju i da na odgovarajući način pokušaju pronaći izlaz iz te situacije prije pokretanja ovršnog postupka. Ispitanici u RPA-ovoj studiji o evaluaciji Direktive kazali su da je Direktiva o hipotekarnim kreditima pridonijela smanjenju prezaduženosti. Rezultati istraživanja potrošača upućuju na zaključak da su i potrošači zadovoljni ponašanjem zajmodavaca u tom pogledu. Trinaest država članica iskoristilo je opciju iz Direktive kojom se vjerovnicima omogućuje da potrošačima u slučaju neispunjavanja obveza obračunaju dodatne naknade (uz neka ograničenja), dok njih 12 to nije učinilo[19]. Zbog ograničenih informacija i kratkog razdoblja primjene Direktive o hipotekarnim kreditima i njezina kasnog prenošenja, nije moguće pouzdano procijeniti jesu li te odredbe pridonijele smanjenju rizika od ovršnog postupka.

[16] Vidjeti izvješće Europskog parlamenta *Mortgage Credit - Mis-selling of Financial Products* (Hipotekarni kredit – zlouporaba pri prodaji financijskih proizvoda), lipanj 2018.
[17] Istog je mišljenja većina sudionika u intervjuima i javnim savjetovanjima koje je provelo društvo RPA.
[18] ICF, *Study on switching of financial services and products* (Studija o zamjeni financijskih usluga i proizvoda), 2019., još nije objavljena.
[19] Vidjeti studiju o evaluaciji Direktive, pravna procjena.

Zbog gospodarskih posljedica pandemije bolesti COVID-19 moguće je da sve više potrošača neće moći ispuniti svoje financijske obveze i da će se prezadužiti. Detaljnija analiza slijedi u kontekstu predstojećeg izvješća o problemima osobne prezaduženosti.

Prijenos kredita na treću stranu

Općom uredbom o zaštiti podataka propisano je da novi vjerovnik/voditelj obrade potrošaču/ispitaniku dostavlja, među ostalim, svoje identifikacijske i kontaktne podatke[20]. Međutim, za razliku od Direktive o potrošačkim kreditima, Direktivom o hipotekarnim kreditima nisu izričito propisana jamstva potrošačima u slučaju prijenosa ugovora o kreditu na treću stranu. Da prijenos kredita ne bi utjecao na razinu zaštite potrošača, Komisija je u Prijedlog direktive o pružateljima usluge servisiranja kredita, kupcima kredita i naplati kolaterala („Prijedlog direktive o neprihodonosnim kreditima")[21] uključila izmjenu Direktive o hipotekarnim kreditima kojom se osigurava da potrošač u takvim slučajevima ima pravo pozvati se na sva prava na obranu u odnosu na kupca kredita koja su mu bila dostupna i u odnosu na izvornog davatelja kredita[22]. Predlaže se i da kupci potrošačkih kredita koji nemaju poslovni nastan u Uniji imenuju kreditnu instituciju ili pružatelja usluge servisiranja kredita koji ima odobrenje za rad u Uniji za servisiranje ugovora o kreditu[23]. Prijedlog je još u zakonodavnom postupku.

Nova prava nakon sklapanja ugovora o kreditu

Izmjene ugovora o kreditu mogu biti štetne za potrošače zbog njihova podređenog položaja, čime se smanjuje njihova pregovaračka moć u odnosu na davatelja kredita. Stoga je Komisija u prijedlog Direktive o hipotekarnim kreditima uvrstila novu odredbu[24] kojom se osigurava da potrošači u slučaju izmjene ugovora imaju pravo na jasan i sveobuhvatan opis predloženih izmjena, rokova za njihovu provedbu i pravnih sredstava koja su im na raspolaganju.

Zaključak o aspektima zaštite potrošača

Ima naznaka da je Direktiva o hipotekarnim kreditima općenito pridonijela zaštiti potrošača u Uniji, osobito uvođenjem minimalne razine zaštite potrošača u svim državama članicama, kao i povjerenju potrošača u tržište hipotekarnih kredita. Međutim, stječe se dojam da punu učinkovitost pravila narušavaju neka ograničenja koja se odnose na činjenicu da potrošači nemaju uvijek dovoljno kapaciteta za obradu složenih i opsežnih informacija i neadekvatnost određenih zahtjeva za objavu informacija u digitalnom obliku. Obveza davatelja kredita da procijeni kreditnu sposobnost potrošača prije sklapanja ugovora vjerojatno je dovela do smanjenja broja potrošača koji imaju poteškoće s otplatom kredita. Pravo na prijevremenu otplatu imalo je pozitivne učinke, no čini se da uvjeti prijevremene otplate i iznos naknade odvraćaju potrošače od ostvarivanja tog prava i zamjene ugovora radi uštede. Ima naznaka da su odredbe o dospjelim neplaćenim obvezama po kreditima i ovršnom postupku učinkovite u smanjenju rizika od ovršnog postupka, no vjerojatno će više doći do izražaja u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. Očekuje se da će se izmjenom Direktive o hipotekarnim

[20] Vidjeti članak 14. GDPR-a.
[21] Prijedlog direktive o pružateljima usluge servisiranja kredita, kupcima kredita i naplati kolaterala {SWD(2018) 75 final}.
[22] Vidjeti članak 38. Prijedloga direktive o neprihodonosnim kreditima.
[23] Vidjeti članak 15. stavak 1. Prijedloga direktive o neprihodonosnim kreditima.
[24] Vidjeti članak 34. Komisijina Prijedloga Direktive o neprihodonosnim kreditima.

kreditima i novim zaštitnim mjerama potrošača koje je Komisija predložila podići razina zaštite potrošača u slučaju prijenosa kredita na treću stranu.

2.2. Učinak na jedinstveno tržište

Cilj je Direktive o hipotekarnim kreditima promicati prekogranično hipotekarno kreditiranje, a time i jedinstveno tržište, uvođenjem određenog stupnja usklađenosti zahtjeva za hipotekarno kreditiranje (osobito onih koji se odnose na poslovanje, nadzor kreditnih posrednika i aktivnosti nekreditnih institucija). Prekogranično hipotekarno kreditiranje je od 2016., s tek oko 1 % odobrenih hipotekarnih kredita[25], ostalo vrlo ograničeno (u vrijednosti od 52 milijarde EUR (< 1 %))[26].

Nedostatno prekogranično hipotekarno kreditiranje posljedica je znatnih prepreka koje još postoje, uključujući razlike u nacionalnim propisima u područjima koja su izvan područja primjene Direktive, kao što su porezni sustav, upis nekretnina i zemljišta u zemljišne knjige, ugovorno pravo koje uređuje valjanost ugovora o kreditu i pitanja nakon sklapanja ugovora o kreditu, kao što su pravila o ovršnom postupku. Kao što je studija o evaluaciji Direktive pokazala, vjerovnici se pribojavaju da bi ih obveza provedbe stranog zakona na pravno siguran način izložila pravnim rizicima i problemima koji bi mogli ugroziti isplativost prekograničnih transakcija.

Prekogranično je poslovanje nedostatno i zbog drugih razloga, kao što su naklonjenost potrošača domaćim vjerovnicima i jezik. Prema studiji o evaluaciji Direktive potrošači su kao razloge zbog kojih nisu zatražili kredit u drugoj državi članici Unije najčešće navodili da im to nije bilo potrebno ili da o tome nisu ni razmišljali, kao i nepoznavanje davatelja kredita, nepovjerenje, jezične prepreke i neinformiranost o dostupnim proizvodima.

Prepreke su povećale i države članice prekomjernom regulacijom zahtjeva na temelju Direktive i uvođenjem regulatornih opcija (npr. oglašavanje, prakse vezanja usluga, razdoblje razmatranja/odustanka) kojima se nameću dodatne obveze i s time povezani troškovi koji se ne mogu pripisati Direktivi.

Unatoč tim preprekama, Direktiva o hipotekarnim kreditima utjecala je na funkcioniranje jedinstvenog tržišta izjednačavanjem uvjeta (npr. utvrđivanjem zajedničkih zahtjeva i odredaba za vjerovnike i proširenjem opsega obveza za kreditnih posrednika i nekreditnih institucija). To je u izvjesnoj mjeri potrošačima omogućilo širi izbor i bolju kvalitetu. Digitalizacija i povećanje broja digitalno i financijski pismenih potrošača mogli bi smanjiti potrebu za osobnim kontaktima i u budućnosti pridonijeti povećanju prekograničnog hipotekarnog kreditiranja.

Razvoj jedinstvenog tržišta hipotekarnih kredita ovisi o tome koliko su pravila iz Direktive o hipotekarnim kreditima učinkovita za promicanje prekograničnog poslovanja i povećanje

[25] Podaci posebnog Eurobarometra za 2016. pokazuju da je u 28 država članica samo 1 % potrošača koji žive u Belgiji, Cipru i Nizozemskoj dobilo hipotekarni kredit u drugoj državi članici (ta je brojka nešto veća za Luksemburg (3 %) i Irsku (2 %)).

[26] Vidjeti podatke ESB-a iz 2019. o preostalim pozicijama prekograničnih kredita kućanstvima koje su odobrile monetarne financijske institucije. Podaci uključuju hipotekarne i druge vrste potrošačkih kredita, kao što su krediti kućanstvima, prekoračenja po tekućim računima i kreditne kartice. Podaci pokazuju da se od 5 882 milijarde EUR nepodmirenih iznosa 52 milijarde EUR (< 1 %) odnose na prekogranične hipotekarne kredite u europodručju. Podaci se odnose samo na izravno prekogranično kreditiranje, isključene su aktivnosti podružnica stranih banaka koje odobravaju hipotekarne kredite.

mobilnosti korisnika, neometan pristup bazama podataka (za potrebe procjene kreditne sposobnosti) i jamstvo odgovornog poslovanja davatelja kredita, posrednika i nekreditnih institucija te o tome koliko je učinkovita njihova provedba. Budući da se jedinstveno tržište neprestano razvija, potrebno je osigurati da pravila prate novosti, kao što su internetske platforme za uzajamno kreditiranje.

Područje primjene Direktive

Iz prikupljenih se podataka može zaključiti da je područje primjene Direktive o hipotekarnim kreditima općenito i dalje primjereno za postizanje ciljeva Direktive, iako ima argumenata za neke prilagodbe.

U skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a), iz područja primjene Direktive o hipotekarnim kreditima isključeni su ugovori o kreditu uz otplatu kredita iz vrijednosti založene nekretnine. Studija o evaluaciji Direktive pokazala je da je trenutačna razina regulacije tih ugovora vjerojatno nedostatna i da je to mogući rizik za zaštitu potrošača[27].

Člankom 46. Direktive o hipotekarnim kreditima područje primjene Direktive o potrošačkim kreditima prošireno je na kredite u iznosu većem od 75 000 EUR za renoviranje stambene nekretnine. Direktiva o potrošačkim kreditima trenutačno se preispituje i procjenjuje se njezino područje primjene.

Pojava internetskih platformi za uzajamno kreditiranje koje spajaju potrošače, kao zajmodavce i kao dužnike, mogla bi u budućnosti utjecati na tržište hipotekarnih kredita[28]. Iako je tržište uzajamnog kreditiranja i skupnog financiranja stambenih nekretnina i dalje malo i takvo će vjerojatno i ostati barem u bliskoj budućnosti, treba pratiti razvoj događaja. Države članice različito tome pristupaju i većina ih to zasad ne regulira. U nekim slučajevima nacionalni zakonodavci traže da se takve platforme registriraju kao kreditni posrednici. I pravno je nejasno smatraju li se internetske stranice za usporedbu kreditnim posrednicima.

Samo je Finska prijavila da je iskoristila opciju iz članka 3. stavka 3. točke (a) da iz područja primjene izuzme određene osigurane ugovore o kreditu.

Samo je Ujedinjena Kraljevina iskoristila opciju da iz primjene Direktive (članak 3. stavak 3. točka (b)) izuzme ugovore o kreditu za kupnju nekretnine namijenjene za iznajmljivanje.

Pristup bazama podataka o kreditima

Člankom 21. Direktive o hipotekarnim kreditima propisano je da su država članica dužne omogućiti nediskriminirajući pristup bazama podataka o vjerovnicima u drugim zemljama u svrhu procjene kreditne sposobnosti potrošača. Otežano pristupanje bazama podataka o kreditima može biti prepreka prekograničnom hipotekarnom kreditiranju.

Studija o evaluaciji Direktive pokazala je da su uvjeti za nediskriminirajući pristup bazama podataka o kreditima općenito jasni i da nema dokaza o diskriminaciji. Međutim, studija je pokazala i da se za stvarni pristup bazi podataka od davatelja kredita traži da dostave

[27] Vidjeti rezultate savjetovanja koje je društvo RPA provelo s dionicima.
[28] Vidjeti na primjer Ziegler et al. (2019)[28] *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry* (Ziegler i suradnici, (2019.) Širenje vidika: 3. europski sektor alternativnih oblika financiranja).

odgovarajuće podatke u bazu podataka (načelo uzajamnosti[29]). Ipak, davatelji kredita u državama članicama koje omogućuju obradu samo „negativnih" podataka (podataka o neispunjavanja obveza) u svrhu procjene kreditne sposobnosti ne mogu u baze podataka u drugim državama članicama dostaviti „pozitivne" podatke (npr. tekuće financijske obveze) i zato su u nepovoljnom položaju u odnosu na konkurente koji obrađuju i negativne i pozitivne podatke. Dodatne komplikacije proizlaze iz razlika u sadržaju baza podataka o kreditima i nedostatka zajedničke terminologije, kao što je definicija „neispunjavanja obveza"[30].

Mobilnost korisnika/zamjena davatelja kredita

Odredbe Direktive o hipotekarnim kreditima koje se odnose na informiranje prije sklapanja ugovora, zabranu praksi vezanja usluga, razdoblje razmatranja/odustanka, a posebno na pravo na prijevremenu otplatu kredita, potrošačima olakšavaju zamjenu davatelja kredita. Mobilnost korisnika vrlo je važan poticaj konkurenciji i potrošačima omogućuje da iskoriste najbolje ponude dostupne na tržištu.

Potrošači ne zamjenjuju često davatelje kredita. Studija provedena za Komisiju[31] pokazuje da bi se zamjenom davatelja kredita na cijelom uzorku od 14 država članica mogla ostvariti ukupna ušteda za potrošače od oko 1,7 milijardi EUR mjesečno odnosno više od 20 milijardi EUR godišnje. Prema istraživanju korisnika hipotekarnih kredita provedenom za potrebe te studije, postotak svih potrošača koji trenutačno imaju hipotekarni kredit, a koji bi imali koristi od zamjene hipotekarnog kredita, znatno se razlikuje među državama članicama (npr. 22 % u Švedskoj u odnosu na 78 % u Portugalu)[32].

Studija o ponašanju provedena za Komisiju[33] pokazala je da ne postoji samo jedan razlog zbog kojeg potrošači ne zamjenjuju hipotekarne kredite, već da je riječ o kombinaciji razloga, kao što su zadovoljstvo aktualnim davateljem kredita, situacija na tržištu (npr. niske kamatne stope) ili neinformiranost o mogućnosti promjene ili potencijalnim prednostima. Ostali značajni čimbenici su drugi prioriteti, previše informacija za obradu i način njihova predstavljanja, strah od pogrešne odluke te vrijeme, troškovi i zahtjevna potraga za boljom ponudom. Kako je navedeno u odjeljku 2.1., i uvjeti koji mogu utjecati na pravo na prijevremenu otplatu mogu odvratiti potrošače od zamjene hipotekarnih kredita[34].

Obje navedene studije o zamjeni pokazuju i da se potencijalni tržišni nedostatak odnosi na brojne prakse davatelja kredita kojima se potrošači odvraćaju od zamjene proizvoda. Osobito je studija ICF-a pokazala da nedostatak konkretnog pravnog okvira za zamjenu hipotekarnog kredita[35] može biti prepreka zamjeni proizvoda jer kreditne institucije mogu iskoristiti

[29] Vidjeti i ICF, 2020., Evaluacija Direktive o potrošačkim kreditima; Europska komisija, 2009., *Report of the Expert Group on Credit Histories* (Izvješće Stručne skupine o kreditnoj povijesti).
[30] ICF, 2020., Evaluacija Direktive o potrošačkim kreditima; Europska komisija, 2009., *Report of the Expert Group on Credit Histories* (Izvješće Stručne skupine o kreditnoj povijesti).
[31] Vidjeti *Study on switching of financial services and products elaborated by ICF (2019)* (Studija o zamjeni financijskih usluga i proizvoda koju je razradio ICF (2019.)), još nije objavljena.
[32] Te se procjene odnose na zamjenu kod postojećeg zajmodavca („unutarnja zamjena") i prelazak novom zajmodavcu („vanjska zamjena"), a temelje se na uzorku od 14 država članica.
[33] *Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products* (Uvid u ponašanje kao poticaj potrošačima na zamjenu financijskih proizvoda), G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavela, 2020., još nije objavljeno.
[34] Takvi bi uvjeti trebali biti u skladu s Unijinim načelima prava tržišnog natjecanja.
[35] Pravni okvir za zamjenu proizvoda postoji samo u Italiji i Španjolskoj. Irska, Portugal i Danska imaju samo nekoliko odredaba kojima se olakšava zamjena hipotekarnog kredita, vidjeti studiju ICF-a.

praznine u propisima i različitim poslovnim praksama potrošačima otežati ili čak onemogućiti zamjenu financijskih proizvoda. Takve poslovne prakse mogu se pomno pratiti u okviru Unijina prava tržišnog natjecanja.

Unijina putovnica za kreditne posrednike

Unijina putovnica za kreditne posrednike i reguliranje njihova poslovanja ravnopravno s vjerovnicima dvije su od glavnih promjena uvedenih Direktivom. To kreditnim posrednicima omogućuje da svoje usluge nude u drugim državama članicama, a potrošačima omogućuje jednostavniji postupak odobravanja hipotekarnog kredita, osobito u drugim državama članicama.

U skladu s Direktivom o hipotekarnim kreditima, države članice dužne su izraditi registar licenciranih kreditnih posrednika, no ti registri nisu uvijek lako dostupni[36], a i dostupni se podaci međusobno razlikuju. Zato se ne zna koliko kreditnih posrednika trenutačno posluje u Uniji.

Kreditni posrednici uglavnom imaju manju ulogu u hipotekarnom kreditiranju (vidjeti Prilog). Međutim je razina njihove aktivnosti u priličnom broju država članica umjerena (a u Irskoj[37] čak i velika)[38]. Prema rezultatima RPA-ova istraživanja potrošača, prije nego što je Direktiva stupila na snagu manje od četvrtine potrošača (24 %) koristilo je usluge kreditnog posrednika, a za hipotekarne kredite podignute od 2016. do 2019. njih 36 %. No, ta se promjena ne može pripisati isključivo Direktivi jer je uključivanje kreditnih posrednika po svemu sudeći povezano i s drugim čimbenicima, kao što su nacionalne prakse i kultura, koje se među državama članicama znatno razlikuju. Čini se da države članice još uvijek različito tumače definiciju kreditnog posrednika. Na primjer, internetske stranice za usporedbu i internetske platforme koje potrošačima pomažu pri odabiru hipotekarnog kredita samo se u nekim državama članicama smatraju posrednicima.

Malobrojni kreditni posrednici nude svoje usluge prekogranično, a ograničeni dostupni dokazi upućuju na zaključak da je Direktiva na to neznatno utjecala. Neki RPA-ovi ispitanici, uključujući predstavnike sektora i tijela javne vlasti, smatraju da je jedan od mogućih razloga vrlo ograničena potražnja za kreditnim posrednicima koji nude prekogranične usluge.

No, jedna od najvažnijih prednosti Direktive o hipotekarnim kreditima činjenica je da su njome na razini Unije uvedeni novi minimalni regulatorni zahtjevi za kreditne posrednike, što je pridonijelo ujednačavanju uvjeta između vjerovnika i kreditnih posrednika i podiglo razinu zaštite potrošača jer je utvrđen standard kvalitete za distribuciju i odobravanje hipotekarnih kredita.

Hipotekarni krediti nekreditnih institucija

U skladu s Direktivom, države članice dužne su se pobrinuti da se na nekreditne institucije primjenjuje odgovarajući postupak ovlašćivanja koji uključuje upis nekreditne institucije u registar i nadzorne aranžmane nadležnog tijela. U Direktivi su nekreditne institucije definirane samo kao „vjerovnici koji nisu kreditna institucija”, što bi moglo značiti da su uključena osiguravajuća društva i druge financijske institucije, kao što su fondovi za ulaganja

[36] Na EBA-inim stranicama je poveznica na dostupne nacionalne registre.
[37] Ukupno 452 registrirana kreditna posrednika.
[38] Austrija, Belgija, Češka, Njemačka, Francuska, Mađarska, Italija, Litva, Nizozemska, Poljska i Portugal.

u nekretnine, te pomoćne financijske institucije, kao što su brokeri vrijednosnih papira i društva za financijski *leasing*.

Dostupni podaci (vidjeti Prilog) upućuju na zaključak da je i dalje ograničen udio hipotekarnih kredita koje odobravaju nekreditne institucije. Rezultati RPA-ova istraživanja potrošača pokazuju da se od stupanja Direktive na snagu nije promijenio udio potrošača u Uniji koji su hipotekarni kredit dobili od nebankarske institucije. Međutim, u Nizozemskoj su u 2017. oko 35 % novih hipotekarnih kredita odobrili mirovinski fondovi, društva za osiguranje ili fondovi za ulaganja u nekretnine, što je povećanje u odnosu na 2016. I u Austriji i Belgiji je razina aktivnosti zanemariva, dok ima naznaka da u Belgiji raste (trenutačno je iznad 10 %).

Većina ispitanika u RPA-ovoj studiji o evaluaciji Direktive smatra da je Direktiva primjerena svrsi nadzora nekreditnih institucija. Dionici uglavnom navode da bi se ista pravila trebala primjenjivati na sve davatelje kredita na tržištu hipotekarnih kredita te da je Direktiva o hipotekarnim kreditima pridonijela izjednačavanju uvjeta u tom području.

ESB je u izvješću za 2017.[39] naveo da rastuća uloga nekreditnih institucija na tržištu hipotekarnih kredita donosi određene probleme za financijsku stabilnost. U izvješću ESB-a objašnjeno je da sve veći tržišni udio nebankovnih davatelja kredita može ograničiti učinkovitost nekih makrobonitetnih mjera koje se odnose samo na banke. Primjerice, povećanje ponderiranja rizikom koje se primjenjuje na izloženosti u obliku hipotekarnih kredita za izračun stope kapitala banke, čime se nastojao riješiti problem rastućih slabosti na tržištu hipotekarnih kredita, moglo bi dovesti do povećanja hipotekarnih kredita koje odobravaju društva za osiguranje i mirovinski fondovi[40].

Prevladavajuće je stajalište RPA-ovih ispitanika (sektorska udruženja i nadležna tijela) da su pravila Direktive o hipotekarnim kreditima pridonijela izjednačavanju uvjeta u tom području.

Provedba

Propisano je da su države članice dužne utvrditi pravila o sankcijama primjenjivima na povrede nacionalnih odredaba (članak 38.) i omogućiti izvansudsko rješavanje sporova između potrošača i vjerovnika i kreditnih posrednika (članak 39.).

Većina ispitanika iz sektora i članova FIN-NET-a[41] u RPA-ovoj studiji o evaluaciji Direktive smatra da je visoka razina usklađenosti s Direktivom o hipotekarnim kreditima. Zato su se pritužbe upućene Komisiji uglavnom odnosile na hipotekarne kredite odobrene prije nego što je Direktiva stupila na snagu. Usklađenost je rezultirala povećanjem zaštite potrošača, dok je sektor najviše koristi uglavnom imao od poboljšanja jednakih uvjeta i pravne jasnoće te nižih troškova sudskih postupaka. Tijela javne vlasti uglavnom navode da rješenja za objavu sankcija (članak 38. stavak 2.) u njihovoj zemlji osiguravaju dovoljnu transparentnost. Osim toga, nova Direktiva o udružnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača dodatno će povećati zaštitu potrošača.

[39] Vidjeti na https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Isto
[41] Mreža za rješavanje financijskih sporova je mreža nacionalnih organizacija odgovornih za izvansudsko rješavanje pritužbi potrošača koje se odnose na financijske usluge.

Međutim, neke potrošačke organizacije predlažu proaktivnije postupanje provedbenih tijela. Nedostatak temeljite provedbe Direktive smatraju preprekom „razvoju prekograničnih ponuda" i jedinstvenom tržištu hipotekarnih kredita.

Zaključak o aspektima jedinstvenog tržišta

Direktivom su se stvorili ujednačeniji uvjeti u državama članicama postavljanjem minimalnih zahtjeva za davatelje kredita i kreditne posrednike u Uniji.

Međutim je izostao razvoj jedinstvenog tržišta hipotekarnih kredita širih razmjera, za davatelje hipotekarnih kredita i kreditne posrednike. I dalje su prisutne velike prepreke prekograničnom hipotekarnom kreditiranju, koje se uglavnom odnose na razlike u nacionalnim propisima u područjima koja su izvan područja primjene Direktive. Prepreke prekograničnoj trgovini stvorene su i prekomjernom regulacijom u državama članicama na temelju Direktive o hipotekarnim kreditima. Iako su podaci o kreditima koje odobravaju nekreditne institucije nedostatni, čini se da je njihov udio na tržištu hipotekarnih kredita i dalje ograničen, premda je u nekim državama članicama u blagom porastu (npr. Nizozemska i Belgija). Pristup zajmodavaca bazama podataka o kreditima nije diskriminirajući, ali je otežan načelom uzajamnosti i razlikama u sadržaju baza podataka o kreditima.

Ostvarivanja prava potrošača na zamjenu hipotekarnog kredita u većem opsegu moglo bi potrošačima donijeti znatne uštede i istodobno povećati konkurenciju u području hipotekarnih kredita.

S obzirom na područje primjene Direktive, moguće je da su neki njezini aspekti postali suvišni. U budućnosti su mogući problemi zbog sve veće digitalizacije. Uzajamno kreditiranje (iako zasad neuobičajeno za hipotekarne kredite) ima potencijala za rast pa će pravila koja se primjenjuju na tu vrstu kreditiranja trebati dodatno procijeniti. Ima prostora za poboljšanje provedbe Direktive o hipotekarnim kreditima na razini nacionalnih nadležnih tijela, osobito njezinih prekograničnih aspekata.

2.3. Učinak na financijsku stabilnost

Loše odluke o kreditiranju/zaduživanju te s time povezano neispunjavanje obveza i prezaduženost potrošača mogu imati ozbiljne posljedice za te potrošače i stabilnost financijskog sustava u cjelini. U izvješću ESRB-a objavljenom 2019. naglašava se važnost tržišta stambenih nekretnina i hipotekarnih kredita za financijsku stabilnost[42]. Razmjerno česti padovi na tržištu stambenih nekretnina često uzrokuju krizu u bankarskom sektoru.

Zakonodavci Unije uvrstili su nekoliko odredaba u Direktivu o hipotekarnim kreditima s ciljem da se osigura odgovorno kreditiranje i zaduživanje te pridonese financijskoj stabilnosti. Te odredbe uključuju:

- obveznu procjenu kreditne sposobnosti koja se pretežito temelji na sposobnosti za otplatu, umjesto na vrijednosti kredita u odnosu na vrijednost stambene nekretnine ili na pretpostavljenom rastu cijena nekretnina (članak 18. stavak 3.), uz zahtjev kojim se sprečava da davatelji kredita odobravaju kredite potrošačima koji ih možda neće moći otplatiti (članak 18. stavak 5. točka (a)) (vidjeti odjeljak 2.1.),

[42] ESRB (2019): *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries* (ESRB (2019.) Slabosti u sektoru stambenih nekretnina u zemljama EGP-a), https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html.

- zahtjev da se za vrednovanje imovine primjenjuju pouzdani standardi (članak 19.),
- zahtjeve koji se odnose na kredite u stranoj valuti (članak 23.) kako bi se osiguralo da potrošači budu svjesni rizika koji preuzimaju (upozorenja) te da im se omogući da ograniče svoju izloženost tečajnom riziku za trajanja hipotekarnog kredita,
- zahtjev da se osigura da svi indeksi ili referentne stope koji se koriste za izračun primjenjive kamatne stope za hipotekarne kredite budu jasni, dostupni, objektivni te da se mogu provjeriti (članak 24.) i da potrošači budu informirani o nazivima referentnih vrijednosti i njihovih administratora te o mogućim implikacijama za potrošača (članak 13. stavak 1. drugi podstavak)[43],
- nove odredbe kojima se osigurava da vjerovnici pokažu razuman stupanj strpljenja i poduzmu razumne mjere da se situacija riješi na druge načine prije pokretanja ovršnog postupka (članak 28.) (vidjeti odjeljak 2.1.).

Ispitanici u RPA-ovoj studiji o evaluaciji Direktive podijeljenog su mišljenja o doprinosu Direktive o hipotekarnim kreditima financijskoj stabilnosti. Prevladava stajalište da je primarni fokus Direktive na zaštiti potrošača, a ne na financijskoj stabilnosti, te da su drugi zakonodavni akti prikladniji za regulaciju stabilnosti tržišta (posebno Uredba o kapitalnim zahtjevima i Direktiva o kapitalnim zahtjevima). Smatra se i da je Direktiva o hipotekarnim kreditima poslužila samo za jačanje postojećih propisa u državama članicama.

Bez obzira na to, dionici smatraju da je Direktiva pridonijela financijskoj stabilnosti jer se potrošače sprečava da preuzmu kredit koji neće moći otplatiti i jer su usklađeni zahtjevi koji se odnose na razne kategorije zajmodavaca. Dionici smatraju i da je Direktiva pridonijela povećanju zaštite financijskih interesa potrošača time što je regulirana djelatnost kreditnih posrednika.

Istaknuto je i da je opcija prijevremene otplate hipotekarnog kredita motivirala potrošače da smanje svoju zaduženost, što posljedično utječe na stabilnost tržišta.

Prema informacijama prikupljenima od država članica[44] i drugih dionika, zahvaljujući Direktivi o hipotekarnim kreditima zajmodavci su u većini zemalja prestali nuditi kredite u stranoj valuti. Takvi su krediti prije donošenja Direktive o hipotekarnim kreditima potrošačima uzrokovali znatne štete (vidjeti odjeljak 2.1.). Međutim, kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 može se pokazati važnim testom za učinak Direktive na financijsku stabilnost, posebno u mjeri u kojoj pomaže u izbjegavanju ovršnih postupaka velikih razmjera s negativnim učincima na tržište nekretnina i financijski sektor.

Zaključak o aspektima financijske stabilnosti

Dostupni dokazi upućuju na zaključak da dionici ne smatraju financijsku stabilnost jednim od glavnih ciljeva Direktive, no pomogla je da se potrošači spriječe u preuzimanju kredita koje neće moći otplatiti, omogućila im je da smanje svoju razinu zaduženosti i ograničila je tečajni rizik za potrošače koji proizlazi iz kredita u stranoj valuti, a svi bi ti čimbenici trebali pridonijeti promicanju financijske stabilnosti. Međutim, kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 može predstavljati dodatni test za učinak Direktive na financijsku stabilnost.

[43] Kako je izmijenjen člankom 58. Uredbe (EU) 2016/1011 o indeksima koji se upotrebljavaju kao referentne vrijednosti u financijskim instrumentima i financijskim ugovorima ili za mjerenje uspješnosti investicijskih fondova.
[44] Savjetovanje Komisijine Vladine stručne skupine za maloprodajne financijske usluge (GEGRFS).

3. NADZOR KREDITNIH REGISTARA

Sve države članice imaju baze podataka o kreditima/kreditne registre, koje davatelji hipotekarnih kredita obično koriste za procjenu kreditne sposobnosti potrošača.

Te baze podataka o kreditima mogu biti javne ili privatne, ovisno o državi članici. U nekim državama članicama kreditni registri u privatnom vlasništvu prikupljaju financijske podatke iz bankarskog sektora, ali i podatke drugih organizacija u gospodarstvu koje daju kredite (npr. poduzeća za komunalne usluge, telekomunikacijska društva). U drugima javni kreditni registri, smješteni u središnjoj banci ili agenciji za nadzor banaka, prikupljaju vrlo detaljne podatke o kreditima koje potrošači uzimaju, uglavnom za statističke analize i gospodarski nadzor. Neki javni kreditni registri omogućuju bankama uvid u svoje baze podataka o kreditima.

Poslovanje s tim bazama podataka ili poslovanje privatnih kreditnih ureda mora biti u skladu s (višestrukim) nacionalnim pravnim zahtjevima. Budući da je obrada osobnih podataka dio njihove osnovne djelatnosti i zbog glavnog rizika koji iz toga proizlazi, sve baze podataka o kreditima podliježu nadzoru nacionalnih tijela za zaštitu podataka u svim pitanjima koja se donose na usklađenost s GDPR-om i povezanim nacionalnim propisima[45]. To znači da su ti subjekti pod strogim nadzorom tijela za zaštitu podataka u pitanjima provedbe prava ispitanika i načela odgovornosti, uključujući obveznu procjenu učinka na zaštitu podataka, prijavu povrede podataka, poštovanja načela tehničke i integrirane zaštite podataka te imenovanja službenika za zaštitu podataka.

Tijela za zaštitu podataka i Europski odbor za zaštitu podataka u svim državama članicama i na razini Unije već nadziru poslove privatnih kreditnih ureda koji se odnose na obradu osobnih podataka u skladu s Direktivom o hipotekarnim kreditima. Zasad nema potrebe za proširenjem tog nadzora.

4. ZAKLJUČCI

Na temelju dostupnih podataka, zaključak preispitivanja je da je Direktiva bila učinkovita u podizanju standarda zaštite potrošača i da je pridonijela usklađenju praksi hipotekarnog kreditiranja u državama članicama. Ipak, razina zaštite i dalje se razlikuje jer se Direktivom državama članicama nude mnoge opcije. Potrebno je osigurati i da pravila zaštite potrošača ostanu svrsishodna jer se tržište razvija i nastaju novi izazovi, osobito zbog digitalizacije. Vjerojatno će i postupak procjene kreditne sposobnosti trebati prilagoditi u skladu s napretkom u primjeni umjetne inteligencije, što će ovisiti i o razvoju događaja u vezi s nedavnim Komisijinim prijedlogom uredbe o umjetnoj inteligenciji, te ciljevima klimatske i okolišne politike.

Direktiva je imala ograničen učinak na stvaranje jedinstvenog tržišta hipotekarnih kredita, uglavnom zbog razloga izvan područja primjene Direktive o hipotekarnim kreditima. Međutim, i prekomjerna regulacija u državama članicama na temelju Direktive o hipotekarnim kreditima može ometati postizanje tog cilja. Digitalizaciju financijskih usluga prati mogućnost povećanja prekogranične aktivnosti u bliskoj budućnosti. Potencijal za rast ima i uzajamno hipotekarno kreditiranje, zbog čega treba osigurati svrsishodnost postojećih pravila. Ima prostora za povećanje stope prijenosa kredita na drugog davatelja kredita, što bi

[45] Vidjeti članak 51. stavak 1. OUZP-a.

potrošačima moglo donijeti znatne koristi, a istovremeno povećati konkurenciju i inovacije na tržištu.

Iako dionici ne smatraju da je financijska stabilnost glavni cilj Direktive, omogućila je da se potrošačima odobravaju krediti koji su u skladu s njihovim financijskim mogućnostima i koji mogu pridonijeti smanjenju njihove razine zaduženosti. Međutim, kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 mogla bi biti izvor dodatnih informacija o doprinosu Direktive financijskoj stabilnosti.

Preispitivanje je pokazalo da nacionalna tijela za zaštitu podataka i Europski odbor za zaštitu podataka već na odgovarajući način nadziru aktivnost privatnih kreditnih ureda koja se odnosi na obradu osobnih podataka na temelju Direktive o hipotekarnim kreditima.