ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 11.5.2021 г.
COM(2021) 229 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прегледа на Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прегледа на Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ ... 3

2. ОЦЕНКА НА ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВАТА ЗА ИПОТЕЧНИТЕ КРЕДИТИ ... 3

2.1 Въздействие върху защитата на потребителите ... 4

Доверие и удовлетвореност на потребителите от ипотечните кредити ... **4**

Ефективност на правилата за реклама и за преддоговорна информация ... **4**

Срок за размисъл и/или срок за отказ ... **5**

Пакетни и обвързани продажби ... **6**

Оценка на кредитоспособността ... **6**

Познания и компетентност на служителите ... **7**

Кредити в чуждестранна валута ... **7**

Право на предсрочно погасяване ... **8**

Просрочени задължения и реализиране на обезпечението ... **8**

Прехвърляне на кредити на трета страна ... **9**

Нови следдоговорни права ... **9**

Заключение относно аспектите на защитата на потребителите ... **10**

2.2 Въздействие върху единния пазар ... 10

Приложно поле на директивата ... **11**

Достъп до кредитни бази данни ... **12**

Мобилност на клиентите/смяна на доставчици ... **13**

Паспорт на ЕС за кредитни посредници ... **14**

Ипотечно кредитиране от некредитни институции ... **15**

Прилагане ... **16**

Заключение относно аспектите на единния пазар ... **16**

2.3 Въздействие върху финансовата стабилност ... 17

Заключение относно аспектите на финансовата стабилност ... **18**

3. НАДЗОР ВЪРХУ КРЕДИТНИТЕ РЕГИСТРИ ... 19

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ... 19

СЪКРАЩЕНИЯ

ГПР	Годишен процент на разходите
ЕЦБ	Европейска централна банка
ЕБО	Европейски банков орган
ЕСИФ	Европейски стандартизиран информационен формуляр
ЕС	Европейски съюз
НКО	Национален компетентен орган
ДПК	Директива за потребителските кредити (Директива 2008/48/ЕО)
АКИ	Агенции за кредитна информация
DG FISMA	Генерална дирекция „Финансова стабилност, финансови услуги и съюз на капиталовите пазари“
FIN-NET	Мрежа за решаване на финансови спорове
FinTech	Финансова технология
ОРЗД	Общ регламент относно защитата на данните (Регламент (ЕС) 2016/679)
ПЕГФУД	Правителствена експертна група за финансови услуги на дребно
ДЧ	Държави членки
НК	Необслужван кредит

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директивата за ипотечните кредити[1] бе приета на 4 февруари 2014 г. в контекста на световната финансова криза и като част от усилията на ЕС да създаде единен пазар на ипотечни кредити.

Държавите членки трябваше да транспонират разпоредбите на Директивата за ипотечните кредити в националното си законодателство до 21 март 2016 г. Директивата обаче беше транспонирана навреме само от осем държави членки. През юни 2019 г. и последната държава членка транспонира директивата в националното си законодателство.

Настоящият доклад е изготвен в съответствие с член 44 от Директивата за ипотечните кредити, по силата на който се изисква Комисията да прегледа ефективността и целесъобразността на разпоредбите по отношение на потребителите и вътрешния пазар, като се обърне специално внимание на опита, придобит при прилагането на директивата. В основата на настоящия доклад е инициираното от Комисията проучване за оценка на директивата[2] (проучване на RPA). Освен това и в съответствие с член 45 от Директивата за ипотечните кредити в доклада се разглежда необходимостта от надзор върху кредитните регистри. Комисията ще изпълни на по-късен етап изискването съгласно член 45 от Директивата за ипотечните кредити да представи всеобхватен доклад за оценка на по-общите предизвикателства, породени от свръхзадлъжнялостта на физическите лица и пряко свързани с кредитната дейност, като вземе предвид по-специално въздействието на пандемията от COVID-19 върху потребителите.

При изготвянето на настоящия доклад Комисията се сблъска с редица предизвикателства по отношение на събирането на данни. Те бяха свързани главно с ограничения период от време от началото на прилагането на директивата, трудностите при достъпа до регистрите на националните кредитни посредници и извънредното положение във връзка с COVID-19, съвпаднало с периода на събиране на данни за проучването на RPA.

Настоящият доклад ще бъде използвани на следващите етапи, при които Комисията ще извърши оценка въз основа на допълнителни доказателства, събрани чрез специална обществена консултация и оценка на въздействието с оглед на вземането на решение относно следващите инициативи (законодателни или не) във връзка с директивата.

2. ОЦЕНКА НА ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВАТА ЗА ИПОТЕЧНИТЕ КРЕДИТИ

С Директивата за ипотечните кредити се цели създаването на „*ефективен и конкурентен единен пазар за потребителите, кредиторите и кредитните посредници с високо равнище на защита чрез насърчаването на доверието на потребителите, мобилността на клиентите, международната дейност на кредиторите и*

[1] Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 г. относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 (текст от значение за ЕИП), ОВ L 60, 28.2.2014 г., стр. 34—85 (Директива за ипотечните кредити/Директивата).

[2] Проучване за „Оценка на Директивата за ипотечните кредити“, извършено от Risk & Policy Analysts (RPA), 2020 г., вж. на адрес https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1

кредитните посредници, както и чрез осигуряване на равнопоставеност“[3]. С нея също така се цели „*да се осигурят условия на равнопоставеност между кредиторите и да се стимулира финансовата стабилност*“[4].

Ето защо в следващия раздел се прави оценка на начина, по който Директивата за ипотечните кредити допринася за осигуряването на високо равнище на защита на потребителите, за разработването на единен пазар на ипотечни кредити и за насърчаването на финансовата стабилност.

2.1 Въздействие върху защитата на потребителите

При оценката на въздействието на директивата върху равнището на защита на потребителите[5] е необходимо да се разгледа как тя допринася за увеличаване на доверието на потребителите и тяхната удовлетвореност от ипотечните кредити, както и за ефективността на правилата за реклама и за преддоговорна информация. По-специално в рамките на оценката се разглеждат годишният процент на разходите (ГПР), обвързаните и пакетните продажби, оценката на кредитоспособността, познанията и компетентността на служителите, кредитите в чуждестранна валута, правото на размисъл/правото на отказ, предсрочното погасяване, просрочените задължения и реализирането на обезпечението.

Доверие и удовлетвореност на потребителите от ипотечните кредити

Резултатите от изданието за 2018 г. на индекса за развитие на пазарите на дребно в ЕС[6] (EU CMS) показват, че след влизането в сила на Директивата за ипотечните кредити удовлетвореността на потребителите от ипотечните кредити е нараснала от 6,6/10 през 2014 г. на 7,3/10 през 2018 г. По подобен начин се е повишило и доверието в пазара на ипотечни кредити (от 6/10 през 2014 г. на 6,8/10 през 2018 г.).

В EU CMS от 2018 г. се отбелязва, че прилагането на Директивата за ипотечните кредити вероятно е допринесло за подобряване на оценката на пазара на ипотечни кредити, тъй като по силата на директивата потребителите получават подробна информация за условията на предоставения ипотечен кредит и за достъпа до предсрочно погасяване. Въпреки това, като се има предвид, че директивата е транспонирана късно в много държави членки, резултатите от EU CMS от 2018 г. може да не отразяват напълно нейното въздействие. Освен това резултатите от EU CMS не позволяват да се направи разграничение между потребители, които са сключили договори за ипотечни кредити през 2017—2018 г., и тези, които са сключили договори за ипотечни кредити преди това.

Ефективност на правилата за реклама и за преддоговорна информация

[3] Точка 1 от обяснителния меморандум на предложението на Комисията за Директива относно договорите за ипотечни кредити.
[4] Вж. съображение 75 от Директивата за ипотечните кредити.
[5] Директивата се прилага само за договори за ипотечни кредити, сключени след 21 март 2016 г. (вж. член 43, параграф 1).
[6] Вж. на адрес https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_bg

Потребителите често са в по-слаба позиция от доставчиците на услуги по отношение на достъпа до съответната информация за продукти и услуги. Това често се утежнява от поведенчески проблеми като когнитивни предубеждения, свързани със системни грешки при обработката и тълкуването на информация, които засягат решенията на потребителите. Чрез Директивата за ипотечните кредити се цели осигуряването на решение на този проблем, като се гарантира, че потребителите получават подходяща информация, която им дава възможност да вземат информирани решения. Разпоредбите относно рекламата и преддоговорната информация са от съществено значение за постигане на тази цел.

По отношение на рекламата директивата допринесе за предотвратяване на нечестни и заблуждаващи рекламни практики, по-специално съгласно членове 10 и 11. Според проучването на RPA повечето потребители вярват, че рекламните съобщения за ипотечните кредити са верни, ясни и незаблуждаващи. Налице са обаче признаци, че изискванията за реклама може да не са напълно подходящи за цифровия свят, като кредиторите посочват трудности при спазването на изискванията за предоставяне на информация, когато рекламират онлайн.

Съгласно директивата (член 14) на потребителите се предоставя безплатна, преддоговорна и персонализирана информация, по-специално чрез европейския стандартизиран информационен формуляр (ЕСИФ), включващ годишния процент на разходите (ГПР). От оценката става ясно, че потребителите извличат ползи от това, по-специално от получаването на по-ясна преддоговорна информация в стандартизиран формат[7] чрез ЕСИФ и изчисления ГПР. Установено е, че информацията относно ГПР е важна, за да могат потребителите да сравняват предложенията, макар данните да сочат, че малко потребители разбират напълно значението на ГПР[8]. Освен това, въпреки че предоставената в ЕСИФ информация се смята за важна за вземането на информирано решение от потребителите, те често са претоварени с информация, която не четат или не разбират, което затруднява сравняването на продуктите. Информацията в ЕСИФ също така невинаги се предоставя своевременно, т.е. възможността на потребителите за избор е ограничена (например те получават информацията единствено при получаването на окончателната оферта), не е добре адаптирана за електронни устройства (например смартфони) и за предоставяне на информацията в цифров вид. В проучването на RPA също така се посочва, че преддоговорната информация невинаги се предоставя безвъзмездно на потребителите.

Срок за размисъл и/или срок за отказ

След транспонирането на директивата законодателствата на държавите членки понастоящем гарантират срок за размисъл, срок за отказ или и двете — възможности, които невинаги са били на разположение на потребителите преди. Повечето държави членки предпочитат да предоставят срок за размисъл, а не срок за отказ. Въпреки това намалява делът на потребителите, които смятат, че са получили достатъчно време за размисъл (в сравнение със ситуацията преди прилагането на директивата).

[7] В изданието от 2018 г. на EU CMS се посочва, че след влизането в сила на Директивата за ипотечните кредити „сравнимостта“ на пазара на ипотечни кредити се е подобрила.

[8] Потребителите често не осъзнават, че когато сравняват ГПР, те трябва да разглеждат ипотечни кредити с еднакъв срок на действие и от един и същ вид, вж. проучването на RPA.

За разлика от това по-голям дял от потребителите, на които е предоставено право на отказ, смятат, че са получили достатъчно време да оттеглят искането си, в сравнение с броя на анкетираните преди изпълнението на директивата. Изглежда в това отношение директивата е постигнала своята цел, въпреки че на практика повечето потребители не са се отказвали от ипотечните кредити. Някои потребители, които са се опитали да се откажат от своите договори за ипотечни кредити, са срещнали известни трудности.

Пакетни и обвързани продажби

Въпреки че събраните данни сочат, че има известен спад в дела на потребителите, от които се изисква да закупят допълнителни обвързани услуги, тези практики все още съществуват особено сред кредитните посредници по отношение на застрахователни продукти[9]. Не е ясно до каква степен обвързаните продажби са в съответствие с изключенията в член 12[10]. В този контекст може да се прилага и конкурентното право на ЕС.

Оценка на кредитоспособността

Задължението за кредиторите да извършват оценка на кредитоспособността (член 18 и член 20 от Директивата за ипотечните кредити) и изискването доставчикът да може да предоставя кредит на потребителя само ако резултатът от оценката е положителен[11], изглежда са едни от най-ефективните разпоредби по отношение на защитата на потребителите, тъй като не позволяват на доставчиците да предоставят кредит на потребители, които няма да могат да го изплатят[12]. Фактът, че през последните години просрочените задължения по ипотечните кредити намаляват, показва като начало, че тези разпоредби започват да имат положително въздействие. Независимо от това, като се има предвид интервалът във времето между отпускането на кредита и изпадането на потребителя във финансово затруднение, пълна оценка на действителната ефективност на тези разпоредби е възможно да се направи едва на по-късен етап. Съществува обаче известна степен на несигурност по отношение на възможността разпоредбите да се прилагат за потребители, които са солидарно отговорни за кредита, тъй като Директивата за ипотечните кредити се отнася само до оценката на кредитоспособността на отделен потребител. Отскоро се наблюдава и промяна на кредитния пазар в посока използване на големи информационни масиви и машинно самообучение за създаване на индивидуализирани услуги, основаващи се по-специално на ускорени оценки на кредитоспособността (най-вече при потребителските кредити)[13]. Тези технологии биха могли да направят по-лесно и по-евтино получаването на ипотечен кредит за потребителите и биха могли да подобрят капацитета на кредиторите за оценка на

[9] Както става ясно от тайното пазаруване, проведено в рамките на проучването на RPA.

[10] Първото решение на Съда относно Директивата за ипотечните кредити (Дело C-778/18 *Association francaise des usagers de banques*) се отнася до националното законодателство и въпроса за обвързаните продажби.

[11] Вж. член 18, параграф 5, буква а) от Директивата за ипотечните кредити.

[12] Вж. проучването на RPA. През 2009 г. само десет държави членки разполагаха със законодателство, забраняващо предоставянето на кредит на потребители, които не са в състояние да го изплатят. Вж. London Economics, *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit* (Проучване на разходите и ползите при различните варианти на политиката по отношение на ипотечните кредити).

[13] Вж. проучване на CML (2017 г.): *Digital change and Mortgage Borrowers* (Цифрова промяна и кредитополучатели на ипотечни кредити). The Council of Mortgage Lenders, стр. 9—10. Констатациите за Обединеното кралство могат да се пренесат за ЕС.

рисковете, например чрез основан на алгоритми анализ на кредитоспособността. Същевременно те крият и нови рискове по отношение на използваните данни (например данни от социалните мрежи), начина, по който се предоставя информацията и се разработва офертата (за ускоряване на решението за покупка на потребителите), както и подбора и персонализирането на потребителите (по-специално прозрачността на решенията за оценка на кредитоспособността чрез алгоритми)[14]. Тези въпроси са обхванати и от неотдавнашното предложение на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на хармонизирани правила за изкуствения интелект.

В отговор на изменението на климата и с цел насърчаване на устойчиви практики концепцията за „енергийноефективни ипотечни кредити“ набира скорост през последните няколко години. В последните проучвания се установява евентуална връзка между обслужването на кредитите за титулярите на ипотечни кредити и енергийната ефективност на техните имоти, като се посочва възможен по-нисък риск от неизпълнение на този вид ипотечни кредити. По-нататъшните проучвания по тази тема продължават на различни равнища[15].

Познания и компетентност на служителите

Резултатите от проучването на RPA показват, че изискванията на Директивата за ипотечните кредити по отношение на познанията и компетентността на служителите (член 9 и приложение III) може да са довели до увеличаване на тяхната компетентност, което, от своя страна, допринася за по-високото ниво на професионализъм на служителите на кредитните институции. Повечето анкетирани потребители смятат, че служителите, назначени от кредитните институции и посредници, разполагат с подходящо ниво на познания и компетентност. Заинтересованите страни в сектора посочват, че в резултат на директивата са се увеличили разходите за обучение. В този контекст се отбелязва, че кредиторите все повече разчитат на компютърни системи за консултиране.

Кредити в чуждестранна валута

Съгласно член 23 от директивата по отношение на кредитите в чуждестранна валута от държавите членки се изисква да гарантират, че потребителите имат право при определени условия да променят валутата на договора за кредит с алтернативна валута, или ако са въведени други механизми, да ограничат валутния риск, на който е изложен потребителят. Чрез тези правила се цели да се предотврати значително вредата за потребителите, каквато се наблюдаваше в миналото при поскъпване на чуждестранната валута, в която са отпуснати кредитите[16].

[14] Европейска комисия (2019 г.): *Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services* (Проучване на поведението във връзка с цифровизацията на маркетинга и продажбите от разстояние на финансови услуги за граждани) (все още не е публикувано).

[15] На равнището на Комисията тази дейност се извършва от работната група за оценка на риска на финансовите институции за енергийна ефективност, а на отраслово равнище — от инициативата на Европейската ипотечна федерация и на Съвета за европейски обезпечени облигации за енергийноефективни ипотечни кредити.

[16] Вж. доклад на Европейския парламент *Mortgage Credit - Mis-selling of Financial Products* (Ипотечни кредити — неправомерни продажби на финансови продукти), юни 2018 г.

Събраните данни показват, че макар правилата на Директивата за ипотечните кредити да са довели до намаляване на валутния риск и риска от неизпълнение на задълженията за потребителите, в резултат на правилата кредиторите в много държави са престанали да предлагат кредити в чуждестранна валута. В други държави се наблюдава значително намаляване на дела на кредитите в чуждестранна валута.

Право на предсрочно погасяване

Съгласно член 25 от Директивата за ипотечните кредити на потребителите е предоставено правото на предсрочно погасяване на ипотечния кредит, при условие че държавите членки могат да определят условия за предсрочно погасяване, по-специално справедливо и обективно обезщетение.

Събраните от Комисията данни показват, че чрез тази разпоредба се осигурява ефективно високо равнище на защита на потребителите[17]. Въпреки че потребителите имат правото да изплатят предсрочно изцяло или частично неизплатеното салдо по ипотечния си кредит, само малка част от тях са упражнили това право след влизането в сила на директивата. Извличането на максимална полза от това право се ограничава от липсата на информираност на потребителите, от неспособността им да преценят колко могат да спестят, както и от таксите, които трябва да бъдат платени (вж. раздел 2.2 относно мобилността на клиентите).

Проучване[18], възложено от Комисията през 2019 г. („проучването на ICF“), показва, че условията, които може да бъдат приложени към предсрочното погасяване (срок на предизвестие или изтичане на минимален срок по договора), и възможният размер на обезщетението, което трябва да бъде изплатено на кредитора, особено при ипотечните кредити с фиксиран лихвен процент, може да обезкуражат потребителите. Повечето – но не всички – държави членки въведоха точно определение на обезщетението, което трябва да бъде платено (например процент от дължимата лихва или от неизплатеното салдо). Това позволява на кредитополучателя да изчисли предварително разходите. Изглежда така значително се намаляват разликите между изчисляването на дължимите суми от кредитните институции, с което се подобрява правната сигурност и прозрачността като цяло.

Просрочени задължения и реализиране на обезпечението

Целта на член 28 от Директивата за ипотечните кредити относно просрочените задължения и реализирането на обезпечението е да се насърчат кредиторите да предприемат своевременни действия по отношение на възникващите кредитни рискове и да направят подходящи опити за решаване на проблема, преди да пристъпят към процедура по реализиране на обезпечението. Заинтересованите страни, с които е проведена консултация във връзка с проучването на RPA, посочиха, че Директивата за ипотечните кредити допринесе за намаляване на свръхзадлъжнялостта. Резултатите от проучването сред потребителите показват, че те също са доволни от поведението на кредиторите в това отношение. Тринадесет държави членки позволиха на кредиторите

[17] В проведените от RPA интервюта и обществени консултации повечето заинтересовани страни са на това мнение.

[18] ICF, *Study on switching of financial services and products* (Проучване относно промяна на условията на финансовите услуги и продукти), 2019 г. (все още не е публикувано).

да налагат допълнителни такси на потребителите в случай на неизпълнение (като някои определиха горни граници), докато 12 не се възползваха от тази предвидена в директивата възможност[19]. Въз основа на ограничената предоставена информация и предвид краткия период на прилагане на Директивата за ипотечните кредити, както и нейното късно транспониране не е възможно да се направи оценка с висока степен на сигурност дали тези разпоредби са ефективни по отношение на намаляването на риска от реализиране на обезпечението.

Икономическото въздействие на пандемията от COVID-19 създава риск все по-голям брой потребители да не могат да изпълнят своите финансови задължения и да изпаднат в свръхзадлъжнялост. По-подробен анализ ще бъде извършен в контекста на предстоящия доклад относно по-общите предизвикателства, породени от свръхзадлъжнялостта на физическите лица.

Прехвърляне на кредити на трета страна

В ОРЗД се изисква новият кредитор/администратор на данни да информира потребителя/субекта на данни, наред с другото, за своята самоличност и данни за контакт[20]. За разлика от ДПК обаче Директивата за ипотечните кредити не осигурява изрично никакви гаранции на потребителите, в случай че договорът за кредит бъде прехвърлен на трета страна. За да се гарантира, че равнището на защита на потребителите не е засегнато в случай на прехвърляне на кредит, Комисията включи в своето предложение за Директива относно лицата, обслужващи кредити, купувачите на кредити и събирането на обезпечения („предложението за Директива относно НК“)[21] изменение на Директивата за ипотечните кредити, за да се гарантира, че в тези случаи потребителят запазва спрямо купувача на кредита всички права на защита, с които е разполагал спрямо първоначалния доставчик[22]. В предложението се изисква също така купувачите на потребителски кредити, които не са установени в ЕС, да определят лицензирана да обслужва договори за кредити в ЕС кредитна институция или лице, обслужващо кредити[23]. Законодателната процедура по това предложение все още продължава.

Нови следдоговорни права

Измененията в договора за кредит могат да навредят на потребителите предвид зависимостта, в която попадат, като по този начин ще се намали тяхната възможност за договаряне спрямо доставчика. Поради това Комисията включи нова разпоредба в предложението за Директива относно НК[24], в която се предвижда, че ако условията на договора бъдат променени, потребителите имат право да получат ясно и изчерпателно описание на предложените промени, график за тяхното изпълнение и наличните основания за обжалване.

[19] Вж. проучването на RPA, правна оценка.
[20] Вж. член 14 от ОРЗД.
[21] Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно лицата, обслужващи кредити, купувачите на кредити и събирането на обезпечения {SWD(2018) 75 final}.
[22] Вж. член 38 от предложението за Директива относно НК.
[23] Вж. член 15, параграф 1 от предложението за Директива относно НК.
[24] Вж. член 34 от предложението на Комисията за Директива относно НК.

Заключение относно аспектите на защитата на потребителите

В заключение данни сочат, че Директивата за ипотечните кредити допринесе за повишаване на общото равнище на защита на потребителите в ЕС, по-специално чрез установяване на минимално равнище на защита във всички държави членки. Изглежда също, че Директивата за ипотечните кредити има принос към повишаването на нивото на доверие на потребителите на пазара на ипотечни кредити. Въпреки това някои ограничения, свързани със способността на потребителите да обработват сложна и обширна информация и с някои неподходящи изисквания за оповестяване на информация чрез цифрови технологии, изглежда възпрепятстват разгръщането на пълния потенциал на правилата. Задължението на доставчика да направи оценка на кредитоспособността на потребителя преди финализирането на договора може да е довело до намаляване на броя на потребителите, изпитващи затруднения при изплащането на кредитите си. Правото на предсрочно погасяване има положително въздействие, но условията, които може да бъдат приложени към него, и размерът на обезщетението, което трябва да бъде заплатено, изглежда обезсърчават потребителите да упражняват това право и да променят условията по договорите, за да реализират икономии. Първоначалните данни по отношение на разпоредбите, уреждащи просрочените задължения и реализирането на обезпечението, показват, че разпоредбите са ефективни по отношение на намаляване на риска от реализиране на обезпечението. Тези разпоредби обаче вероятно ще бъдат по-обстойно изпитани в контекста на пандемията от COVID-19. Очаква се предлаганите от Комисията изменения на Директивата за ипотечните кредити и нови защитни механизми за потребителите да повишат равнището на защита на потребителите в случаите, когато кредитът се прехвърля на трета страна.

2.2 Въздействие върху единния пазар

Чрез Директивата за ипотечните кредити се цели да се насърчи трансграничната търговия с ипотечни кредити, а оттам и единният пазар, като се въведе определена степен на хармонизация в изискванията за предоставяне на ипотечни кредити (обхващаща по-специално извършването на стопанска дейност, надзора на кредитните посредници и дейността на некредитните институции). Започвайки от много ниско равнище — около 1 % от ипотечните кредити, отпуснати през 2016 г.[25], трансграничното предоставяне на ипотечни кредити остана твърде ограничено в размер на 52 милиарда евро (< 1 %)[26].

Липсата на трансгранична дейност по отношение на ипотечните кредити се дължи на факта, че остават значителни пречки, включително различия в националното законодателство, в области, които са извън приложното поле на директивата, като

[25] Данните от специалното издание на Евробарометър за 2016 г. показват, че в ЕС-28 само 1 % от потребителите, живеещи в Белгия, Кипър и Нидерландия, са получили ипотечен кредит в друга държава членка (тази цифра е малко по-висока за Люксембург (3 %) и за Ирландия (2 %).

[26] Вж. данните на ЕЦБ за 2019 г. за непогасени позиции по трансгранични кредити на домакинства, предоставени от парично-финансови институции. Данните включват ипотечни кредити и други видове потребителски кредити, като кредити на домакинства, овърдрафти и кредитни карти. Данните показват, че трансграничните ипотечни кредити в рамките на еврозоната възлизат на 52 милиарда евро, т.е.< 1 % от непогасените кредити на стойност 5,882 трилиона евро. Данните обхващат само директното трансгранично кредитиране, като се изключват дейностите на клоновете на чуждестранни банки, предоставящи ипотечни кредити.

например данъчните системи, регистрацията на имоти и земя, договорното право, уреждащо валидността на договорите за кредит и следдоговорните въпроси, като например правилата за реализиране на обезпечението. Както се вижда от проучването на RPA, кредиторите се опасяват, че задължението за прилагане на чуждестранно право по законоустановен начин ще ги изложи на правни рискове и предизвикателства, които могат да влошат рентабилността на трансграничните сделки.

За липсата на трансгранична дейност съществуват и други причини, като например национални предпочитания на потребителите и езикови бариери. Според проучването на RPA като причини за несключването на договори за ипотечни кредити с кредитор от друга държава от ЕС потребителите най-често посочват, че не е имало такава необходимост или защото никога не им е хрумвало да го направят. Непознаването на доставчиците и липсата на доверие в тях, езиковата бариера и липсата на информираност за наличните продукти също са сред често посочваните проблеми.

Тези пречки се засилват от това, че държавите членки тълкуват твърде строго изискванията на директивата и прилагат регулаторни варианти (например по отношение на рекламата, обвързаните продажби, срока за размисъл/срока за отказ), които налагат допълнителни задължения и водят до допълнителни разходи, които не могат да бъдат отдадени на директивата.

Въпреки тези пречки Директивата за ипотечните кредити оказа влияние върху функционирането на единния пазар чрез уеднаквяване на условията на конкуренция (например определяне на общи изисквания и разпоредби за кредиторите и разширяване на обхвата на задълженията към кредитните посредници и некредитните институции). В резултат директивата допринесе до известна степен за това потребителите да получат по-голям избор и по-добро качество. Цифровизацията и увеличаването на броя на цифрово и финансово грамотните потребители могат да намалят необходимостта от контакти лице в лице и да спомогнат за увеличаване на предоставянето на трансгранични ипотечни кредити в бъдеще.

Изграждането на единен пазар на ипотечни кредити зависи от ефективността на правилата на Директивата за ипотечните кредити за насърчаване на трансграничната дейност, за увеличаване на мобилността на клиентите, за безпрепятствен достъп до базите данни (за целите на оценката на кредитоспособността), за гарантиране на отговорно отпускане на кредити от доставчици на кредити, посредници и некредитни институции, както и за ефективно прилагане. Тъй като единният пазар непрекъснато се развива, необходимо е да се гарантира, че правилата са в крак с последните промени, като например онлайн платформите за кредитиране между физически лица.

Приложно поле на директивата

Събраните данни показват, че като цяло приложното поле на Директивата за ипотечните кредити остава подходящо за постигане на нейните цели, въпреки че е необходимо да се направят някои корекции.

Схемите за финансиране срещу собственост, известни също така като обратни ипотечни кредити, понастоящем са изключени от приложното поле на Директивата за ипотечните кредити съгласно член 3, параграф 2, буква а). Проучването на RPA

установи, че настоящото ниво на регулиране на тези схеми може да е недостатъчно и може да представлява риск по отношение на защитата на потребителите[27].

По силата на член 46 от Директивата за ипотечните кредити се разширява приложното поле на ДПК, като се включват кредити за ремонт на недвижим жилищен имот, които надхвърлят сумата от 75 000 EUR. ДПК понастоящем е в процес на преразглеждане и се прави оценка на нейното приложно поле.

Появата на онлайн платформи за кредитиране между физически лица, които свързват потребителите както като кредитори, така и като кредитополучатели, могат да окажат влияние върху пазара на ипотечни кредити в бъдеще[28]. Въпреки че обемът на кредитирането между физически лица и на колективното финансиране на недвижими жилищни имоти продължава да бъде малък и вероятно ще остане такъв поне в близко бъдеще, развитието на този пазар трябва да се следи. Държавите членки възприеха различни подходи, като засега повечето избраха да не налагат мерки за регулиране. В някои случаи националните законодатели изискват такива платформи да се регистрират като кредитен посредник. Съществува и правна несигурност дали уебсайтовете за сравняване на продукти отговарят на изискванията за кредитен посредник.

Единствено Финландия съобщи, че използва възможността, предвидена в член 3, параграф 3, буква а), за изключване от обхвата на приложното поле на някои договори за кредит срещу обезпечение.

Само Обединеното кралство е използвало възможността за изключване от директивата на договори за кредит, които са „договори за покупка с цел отдаване под наем“ (член 3, параграф 3, буква б).

Достъп до кредитни бази данни

Съгласно член 21 от Директивата за ипотечните кредити се изисква държавите членки да предоставят недискриминационен достъп до кредитни бази данни на кредитори, установени в други държави, с цел извършване на оценка на кредитоспособността на потребителите. Трудностите, свързани с достъпа до кредитните бази данни, може да бъдат пречка за трансграничното предоставяне на ипотечни кредити.

С проучването на RPA се установи, че условията за недискриминационен достъп до кредитните бази данни като цяло са ясни и няма доказателства за дискриминация. От проучването обаче става ясно също, че за да получат в действителност достъп до базата данни, от доставчиците се иска да предоставят в базата данни съответстващи данни (принцип на взаимност[29]). Доставчиците в държавите членки, които позволяват да се обработват само „отрицателни“ данни (данни за неизпълнение на задължения за плащания) за целите на оценката на кредитоспособността, може да не предоставят бази данни в други държави членки с „положителни“ данни (например за текущи финансови ангажименти) и следователно са в неизгодно положение спрямо конкурентите, които обработват както отрицателни, така и положителни данни. Допълнителни усложнения

[27] Вж. резултатите от проведената от RPA консултация със заинтересовани страни.
[28] Вж. например Ziegler et al. (2019 г.)[28] *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry* (Разширяване на хоризонта: Трето годишно проучване на европейския сектор на алтернативното финансиране).
[29] Вж. също така ICF, Оценка на ДПК, 2020 г.; Европейска комисия, Доклад на експертната група по кредитно минало, 2009 г.

произтичат от разликите в съдържанието на кредитните бази данни и от липсата на обща терминология, като например определение за „неизпълнение на задължението за плащане“[30].

Мобилност на клиентите/смяна на доставчици

Разпоредбите на Директивата за ипотечните кредити относно преддоговорната информация, забраната за обвързани продажби, срока за размисъл/срока за отказ, и по-специално правото за предсрочно погасяване на кредита, улесняват потребителите при смяна на доставчиците. Мобилността на клиентите е много важна, за да се насърчи конкуренцията и да се гарантира, че потребителите могат да се възползват от най-добрите оферти, предлагани на пазара.

Потребителите не сменят често доставчиците. Съгласно проучване, проведено за Комисията[31], съвкупните спестявания при смяна на доставчиците за потребителите във всички 14 държави членки, включени в извадката, могат да достигнат до 1,7 милиарда евро на месец, или над 20 милиарда евро годишно. Извършеното за целите на това проучване допитване до потребители на ипотечни кредити показва, че между държавите членки съществуват значителни разлики по отношение на процента потребители, изплащащи понастоящем ипотечен кредит, които биха се възползвали от възможността да сменят предоставилия кредита доставчик (например 22 % в Швеция спрямо 78 % в Португалия)[32].

Проведеното по искане на Комисията проучване на поведението[33] показва, че потребителите не сменят доставчиците на ипотечни кредити поради комбинация от причини, в т.ч. удовлетвореност от настоящия доставчик, състояние на пазара (например ниски лихвени проценти), неосведоменост относно възможността за смяна на доставчика или за потенциалните ползи. Сред останалите важни фактори са други приоритети, твърде много информация за обработване и начинът, по който е представена, чувство на страх от грешен избор, както и време, разходи и неудобство при търсене на по-добра оферта. Както е посочено в раздел 2.1, притесненията по отношение на условията, които може да засегнат правото на предсрочно погасяване, може също да обезкуражат потребителите да сменят доставчика на ипотечни кредити[34].

И двете горепосочени проучвания относно смяната на доставчика разкриват също така евентуалната неефективност на пазара, свързана с редица практики от страна на доставчиците, които обезкуражават смяната. По-специално проучването на ICF показа, че смяната на доставчика на ипотечни кредити може да се възпрепятства от липсата на

[30] ICF, Оценка на ДПК, 2020 г.; Европейска комисия, Доклад на експертната група по кредитно минало, 2009 г.

[31] Вж. *Study on switching of financial services and products elaborated by ICF* (Проучване относно промяна на условията на финансовите услуги и продукти, разработено от ICF), 2019 г. (все още не е публикувано).

[32] Тези оценки касаят промяна на условията в рамките на съществуващ кредитор („вътрешна промяна“) и смяна с нов кредитор („външна промяна“) и са направени въз основа на извадка от 14 държави членки.

[33] *Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products* (Използване на информация относно поведението с цел насърчаване на потребителите да сменят доставчиците на финансови продукти) от G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020 г. (все още не е публикувано).

[34] Тези условия следва да бъдат в съответствие с принципите на конкурентното право на ЕС.

специфична правна уредба в тази област[35], тъй като кредитните институции могат да се възползват от законодателните пропуски, за да възприемат различни търговски практики, които затрудняват или въобще не позволяват на потребителите да сменят доставчика на финансови продукти. Такива търговски практики може да бъдат предмет на проверка по силата на конкурентното право на ЕС.

Паспорт на ЕС за кредитни посредници

Една от основните промени, въведени чрез директивата, е създаването на паспорт на ЕС за кредитните посредници и регулирането на тяхната дейност наравно с тази на кредитните институции. Това позволява на кредитните посредници да предлагат услугите си в други държави членки, като същевременно потребителите се възползват от по-лесна процедура за получаване на ипотечен кредит, по-специално когато търсят ипотечни кредити в други държави членки.

Съгласно Директивата за ипотечните кредити държавите членки трябва да изготвят регистър на лицензираните кредитни посредници. Регистрите обаче невинаги са леснодостъпни[36], като съществуват различия между тях по отношение на достъпната информация. Поради тази причина общият брой на кредитните посредници, действащи в момента в целия ЕС, е неизвестен.

Като цяло делът на кредитните посредници от ипотечното кредитиране е несъществен (вж. приложението). В значителен брой държави членки обаче нивото на тяхната дейност е умерено (а в Ирландия[37] дори високо)[38]. Според резултатите от проучването сред потребителите, проведено от RPA, преди директивата да влезе в сила по-малко от една четвърт от потребителите (24 %) са използвали кредитен посредник. За ипотечни кредити, сключени между 2016 г. и 2019 г., този процент нараства до 36 %. Тази промяна обаче не може да бъде вследствие единствено на директивата, тъй като използването на кредитни посредници изглежда е свързано и с други фактори като национални практики и култура на поведение, които се различават значително в отделните държави членки. Изглежда, че продължават да съществуват някои различия в начина, по който определението за кредитен посредник се тълкува от държавите членки. Например в някои държави членки уебсайтовете за сравняване и онлайн платформите, които помагат на потребителите да изберат ипотечен кредит, се смятат за посредници, а в други — не.

Малко кредитни посредници предлагат своите услуги през граница и наличните ограничени данни сочат, че директивата оказва слабо въздействие върху този аспект. Една от възможните причини е много ограниченото търсене на кредитни посредници, предлагащи трансгранични услуги, както се отбелязва от някои заинтересовани страни, включително представители на сектора и публични органи, до които се допита RPA.

От друга страна, едно от основните предимства на Директивата за ипотечните кредити е, че с нея се въведоха нови минимални нормативни изисквания за кредитните

[35] Правна уредба за смяна на доставчика съществува само в Италия и Испания. В Ирландия, Португалия и Дания има само няколко разпоредби, които улесняват смяната на доставчика на ипотечни кредити, вж. проучването на ICF.
[36] ЕБО предоставя връзка към достъпните национални регистри.
[37] 452 регистрирани кредитни посредници.
[38] Австрия, Белгия, Чехия, Германия, Франция, Унгария, Италия, Литва, Нидерландия, Полша и Португалия.

посредници в целия ЕС. Това спомогна за уеднаквяване на условията на конкуренция между кредитори и кредитни посредници, като вдигна летвата по отношение на защитата на потребителите чрез установяване на стандарти за качество за разпределение и предоставяне на ипотечни кредити.

Ипотечно кредитиране от некредитни институции

Съгласно директивата държавите членки трябва да гарантират, че за некредитните институции се прилагат надлежни процедури за даване на разрешение за извършване на дейност, включително процедури за вписване на некредитните институции в регистър, и механизми за надзор от страна на компетентния орган. Според директивата некредитни институции са само *тези кредитори, които не са кредитни институции*. Това може да включва застрахователни дружества и други финансови институции като инвестиционни фондове за недвижими имоти, финансови спомагателни организации като брокери на ценни книжа и финансов лизинг.

Наличните данни (вж. приложението) показват, че делът на ипотечните кредити, отпуснати от некредитни институции, остава малък. Резултатите от проучването на RPA сред потребителите сочат, че делът на потребителите в целия ЕС, които са получили своя ипотечен кредит от небанкова институция, не се е променил след влизането в сила на директивата. В Нидерландия обаче през 2017 г. около 35 % от новите ипотечни кредити са предоставени от пенсионни фондове, застрахователи или ипотечни фондове, което представлява увеличение от 2016 г. насам. В Австрия и Белгия равнищата на тази дейност също са значителни, като изглежда, че в Белгия то се покачва (над 10 % понастоящем).

Мнението на мнозинството от заинтересованите страни, анкетирани в проучването на RPA, е, че директивата е подходяща за целите на надзора на некредитните институции. Заинтересованите страни посочват най-вече, че същите правила следва да се прилагат за всички доставчици на пазара на ипотечни кредити и че Директивата за ипотечните кредити спомага за уеднаквяването на условията на конкуренция в тази област.

В своя доклад от 2017 г.[39] ЕЦБ посочва, че нарастващата роля на некредитните институции на пазара на ипотечни кредити създава някои предизвикателства по отношение на финансовата стабилност. В доклада на ЕЦБ се разяснява, че нарастващият пазарен дял на небанковите доставчици може да ограничи ефективността на някои макропруденциални мерки, които се прилагат само за банките. Например по-високото рисково тегло, прилагано по отношение на експозициите по ипотечните кредити за изчисляване на коефициентите на капиталова адекватност на банките, чиято цел е да се предприемат мерки срещу натрупването на уязвимости на пазара на ипотечните кредите, може да доведе до увеличаване на ипотечното кредитиране от застрахователни дружества и пенсионни фондове[40].

Според преобладаващото мнение на заинтересованите страни, до които се допита RPA (професионални сдружения и компетентни органи), правилата на Директивата за ипотечните кредити спомагат за уеднаквяване на условията на конкуренция в тази област.

[39] Вж. на адрес https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Пак там

Прилагане

От държавите членки се изисква да определят правила относно санкциите, приложими при нарушения на националните разпоредби за прилагане (член 38), и да предвидят извънсъдебно уреждане на потребителски спорове с кредитори и кредитни посредници (член 39).

Повечето заинтересовани страни в сектора и членове на FIN-NET[41], анкетирани в проучването на RPA, смятат, че нивото на съответствие с Директивата за ипотечните кредити е високо. В съответствие с тази констатация получените от Комисията жалби се отнасят главно до ипотечни кредити, отпуснати преди влизането в сила на директивата. Спазването на директивата доведе до повишаване на защитата на потребителите, докато ползите за сектора бяха най-вече по отношение на равнопоставените условия на конкуренция, подобряване на правната яснота и намаляване на съдебните разходи. Публичните органи посочват основно, че условията за публикуването на санкциите (член 38, параграф 2) в тяхната държава осигуряват достатъчна прозрачност. Освен това новата Директива относно представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите ще повиши още повече защитата на потребителите.

От друга страна, някои потребителски организации посочват, че правоприлагащите органи следва да бъдат по-активни. Те смятат, че непълното прилагане на директивата е пречка за „развитието на трансграничното предлагане“ и за единния пазар на ипотечни кредити.

Заключение относно аспектите на единния пазар

В заключение, определяйки минимални изисквания за кредитните доставчици и кредитните посредници в целия ЕС, директивата доведе до по-равностойни условия на конкуренция в държавите членки.

Единният пазар на ипотечни кредити обаче не разшири своя мащаб нито за доставчиците на ипотечни кредити, нито за кредитните посредници. Продължават да съществуват сериозни пречки пред трансграничното предоставяне на ипотечни кредити, предимно свързани с разликите в националното законодателство в области, които са извън обхвата на директивата. Твърде строгото тълкуване на разпоредбите на Директивата за ипотечните кредити от държавите членки също създава пречки пред трансграничната търговия. Въпреки оскъдните данни относно кредитирането от некредитни институции неговият дял на пазара за ипотечни кредити изглежда остава ограничен, макар че леко се повишава в някои държави членки (например в Нидерландия и Белгия). Достъпът до кредитни бази данни от кредитори не е дискриминационен, но е възпрепятстван от принципа на взаимност и от различното съдържание на кредитните бази данни.

Засиленото ползване от страна на потребителите на правото да сменят доставчика на ипотечни кредити може да генерира значителни икономии за потребителите и по този начин да увеличи конкуренцията в областта на предлагането на ипотечни кредити.

[41] Мрежата за разрешаване на финансови спорове е мрежа от национални организации, която отговаря за извънсъдебното уреждане на жалби на потребители, свързани с финансови услуги..

Що се отнася до обхвата на директивата, някои аспекти може да са вече излишни. В бъдеще може да възникнат предизвикателства вследствие на нарастващата цифровизация. Налице е потенциал за растеж на кредитирането между физически лица (макар в момента да не е обичайно за ипотечните кредити), което ще наложи допълнителна оценка на съответните приложими правила. Изглежда, че има възможност за подобряване на прилагането на Директивата за ипотечните кредити от страна на националните компетентни органи, по-специално по отношение на трансграничните аспекти.

2.3 Въздействие върху финансовата стабилност

Неподходящите решения при отпускане/вземане на кредити, водещи до неизпълнение на задълженията за плащане от страна на потребителите и свръхзадлъжнялост, могат да имат тежки последици както за самите физически лица, така и за стабилността на финансовата система като цяло. В доклад на ЕССР, публикуван през 2019 г., се подчертава значението за финансовата стабилност на пазарите за жилищна недвижима собственост и на ипотечните кредити[42]. Сривовете на пазарите за жилищна недвижима собственост са обичайна причина за банкови кризи и се случват сравнително често.

Законодателните органи на Съюза въведоха множество разпоредби в Директивата за ипотечните кредити, с които се цели гарантиране на отговорното отпускане и вземане на кредити и повишаване на финансовата стабилност. Тези разпоредби включват:

- задължителна оценка на кредитоспособността, основана предимно на способността на изплащане вместо на стойността на ипотечния кредит спрямо стойността на жилищната недвижима собственост или на допускането, че цените на недвижимата собственост ще се повишат (член 18, параграф 3), заедно с изискването да не се допуска предоставянето на кредити на потребители, които може да се окажат неспособни да изплатят кредита (член 18, параграф 5, буква а) (вж. раздел 2.1);
- изискване за използване на надеждни стандарти, регулиращи оценката на имота (член 19);
- изисквания относно кредитите в чуждестранна валута (член 23), за да се гарантира, че потребителите са наясно с риска, който поемат (предупреждения), и че потребителите имат възможност да ограничат излагането си на валутен риск по време на целия срок на ипотечния кредит;
- изискване, което да гарантира, че всички индекси или референтни лихвени проценти, използвани за изчисление на вноските по ипотечни кредити с променлив лихвен процент, са ясни, достъпни, обективни и подлежащи на проверка (член 24) и че потребителите са информирани за наименованията на бенчмарковете и на техните администратори, както за и възможните последици за потребителя (член 13, параграф 1, втора алинея)[43];
- нови разпоредби, които да гарантират, че кредиторите предоставят разумни отсрочки и правят разумни опити за решаване на проблема чрез други средства,

ECCP (2019 г.): *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries* (Уязвимости в сектора на жилищната недвижима собственост в държавите от ЕИП), https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html

[43] Изменен с член 58 от Регламент (ЕС) 2016/1011 относно индекси, използвани като бенчмаркове за целите на финансови инструменти и финансови договори или за измерване на резултатите на инвестиционни фондове.

преди да открият процедура по реализиране на обезпечението (член 28) (вж. раздел 2.1).

Заинтересованите страни, с които е проведена консултация във връзка с проучването на RPA, изразиха смесени становища, когато бяха попитани до каква степен Директивата за ипотечните кредити допринася за финансовата стабилност. Преобладаващото мнение е, че основният фокус на директивата е върху защитата на потребителите, а не върху финансовата стабилност, и че други законодателни актове са по-подходящи за регулиране на стабилността на пазара (по-специално Регламентът за капиталовите изисквания и Директивата за капиталовите изисквания). Също така беше заявено, че Директивата за ипотечните кредити служи единствено за укрепване на съществуващото законодателство в държавите членки.

Независимо от това заинтересованите страни отбелязаха, че директивата спомага за осигуряване на финансова стабилност, като не позволява на потребителите да вземат кредит, който няма да могат да изплатят, и като хармонизира изискванията за различните видове кредитори. Заинтересованите страни също така отбелязаха, че директивата увеличава защитата на финансовите интереси на потребителите чрез регулиране на дейността на кредитните посредници.

Беше отбелязано също така, че възможността потребителите да изплатят ипотечния си кредит по-рано ги мотивира да намалят своята задлъжнялост, а това оказва косвено въздействие върху стабилността на пазара.

Според информация, събрана от държавите членки[44] и други заинтересовани страни, в резултат на Директивата за ипотечните кредити кредиторите в повечето държави са преустановили предлагането на кредити в чуждестранна валута. Такива кредити доведоха до значителни вреди за потребителите преди приемането на Директивата за ипотечните кредити (вж. раздел 2.1). Кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19, обаче може да се окаже важен тест за въздействието на директивата върху финансовата стабилност, по-специално степента, до която тя спомага да се избегне масовото реализиране на обезпечения, имащо разрушителен ефект върху жилищните пазари и върху финансовия сектор.

Заключение относно аспектите на финансовата стабилност

В заключение наличните данни сочат, че заинтересованите страни не смятат финансовата стабилност за една от основните цели на директивата. Благодарение на нея обаче потребителите по-трудно могат да вземат кредит, който няма да могат да изплатят, като предоставя възможност на потребителите да намалят своята задлъжнялост и ограничава валутния риск за потребителите, свързан с достъпа до кредити в чуждестранна валута — всичко това са фактори, които следва да помогнат за насърчаване на финансовата стабилност. Въпреки това кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19, може допълнително да постави на изпитание въздействието на директивата върху финансовата стабилност.

[44] Консултация, проведена от правителствената експертна група за финансови услуги на дребно (ПЕГФУД) към Комисията.

3. НАДЗОР ВЪРХУ КРЕДИТНИТЕ РЕГИСТРИ

Всички държави членки разполагат с кредитни бази данни/регистри, в които доставчиците на ипотечни кредити обикновено правят справка, за да направят оценка на кредитоспособността на потребителя.

В зависимост от държавата членка тези кредитни бази данни могат да бъдат публични или частни. В някои държави членки частни кредитни регистри събират финансова информация от банковия сектор, но също така и информация от други стопански организации, които предоставят кредити (например дружества за комунално-битови услуги, телекомуникационни дружества). В други държави членки публични кредитни регистри, намиращи се в централната банка или агенцията за банков надзор, събират много подробна информация за кредитите, които потребителите взимат, главно за целите на статистическия анализ и икономическия надзор. Някои публични кредитни регистри позволяват на банките да правят справка в тяхната кредитна база данни.

Дейността на тези бази данни или агенции за кредитна информация трябва да отговаря на (множество) национални правни изисквания. Като се има предвид, че обработването на лични данни е част от основната им дейност и свързания с това основен риск, всички кредитни бази данни са обект на надзор от националните органи за защита на данните (ОЗД) по всички въпроси, свързани със спазването на ОРЗД и на националното законодателство, което допълнително го уточнява.[45]. Това означава, че тези субекти са под строг надзор от ОЗД по въпроси, свързани с прилагането на правата на субектите на данни и принципа на отчетност, включително задълженията за извършване на оценки на въздействието върху защитата на данните, за уведомяване за нарушения на сигурността на данните, за спазване на принципа на защита на данните на етапа на проектирането и по подразбиране, както и за определяне на длъжностни лица по защита на данните.

По този начин агенциите за кредитна информация вече са обект на надзор във всички държави членки и на равнището на ЕС от ОЗД и от Европейския комитет по защита на данните по отношение на осъществяването на тяхната дейност по обработване на лични данни съгласно Директивата за ипотечните кредити. Понастоящем не е необходимо да се разширява обхватът на този надзор.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Въз основа на наличните данни по време на прегледа беше установено, че директивата е била ефективна по отношение на повишаването на стандарта за защита на потребителите и е спомогнала за хармонизирането на практиките за ипотечно кредитиране в държавите членки. Въпреки това нивото на защита все още е различно, тъй като директивата предоставя много възможности за избор на държавите членки. Необходимо е също така да се гарантира, че правилата за защита на потребителите ще продължават да изпълняват предназначението си, тъй като пазарът се развива и възникват нови предизвикателства, особено в резултат на цифровизацията. Също може да се наложи процесът на оценка на кредитоспособността да бъде коригиран, за да се върви в крак с напредъка в използването на изкуствения интелект (в зависимост и от

[45] Вж. член 51, параграф 1 от ОРЗД.

събитията, свързани с неотдавнашното предложение на Комисията относно изкуствения интелект) и с целите на политиката за климата и околната среда.

Директивата оказва ограничено въздействие върху създаването на единен пазар на ипотечни кредити най-вече по причини, попадащи извън обхвата на Директивата за ипотечните кредити. Постигането на тази цел може обаче да бъде възпрепятствано и от твърде строгото тълкуване на разпоредбите на Директивата за ипотечните кредити от държавите членки. С цифровизацията на финансовите услуги възниква възможност за увеличаване на трансграничната дейност в близко бъдеще. Ипотечното кредитиране между физически лица също има потенциал за растеж, което налага да се гарантира запазването на целесъобразността на настоящите правила. Съществува също така възможност да се увеличи делът на потребителите, които сменят своите доставчици на ипотечни кредити, което евентуално може да доведе до огромни ползи за потребителите, като същевременно увеличи конкуренцията и иновациите на пазара.

Въпреки че заинтересованите страни не възприемат финансовата стабилност като основната цел на директивата, благодарение на нея потребителите получават кредити, които отговарят на финансовите им възможности, като това може да помогне за намаляване на нивото на тяхната задлъжнялост. Предизвиканата от пандемията от COVID-19 криза може обаче да осигури допълнителна информация относно въздействието на директивата върху финансовата стабилност.

В прегледа се посочва, че агенциите за кредитна информация вече са обект на подходяща степен на надзор от националните органи за защита на данните и от Европейския комитет по защита на данните по отношение на осъществяването на тяхната дейност по обработване на лични данни съгласно Директивата за ипотечните кредити.