COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 11.5.2021
COM(2021) 229 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

referitor la reexaminarea Directivei 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

referitor la reexaminarea Directivei 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale

CUPRINS

1. INTRODUCERE ... 3

2. EVALUAREA APLICĂRII DIRECTIVEI PRIVIND CREDITELE IPOTECARE ... 3

2.1 Impactul asupra protecției consumatorilor ... 4

Încrederea consumatorilor și satisfacția în ceea ce privește creditele ipotecare ... 4

Eficacitatea normelor privind publicitatea și informațiile precontractuale ... 4

Perioada de reflecție și/sau retragere ... 5

Practici de grupare și de legare ... 5

Evaluarea bonității ... 6

Cunoștințele și competența personalului ... 7

Împrumuturile în monedă străină ... 7

Dreptul la rambursare anticipată ... 7

Arierate și executare silită ... 8

Cesionarea creditelor către o parte terță ... 8

Noile drepturi postcontractuale ... 9

Concluzia privind aspectele în materie de protecție a consumatorilor ... 9

2.2 Impactul asupra pieței unice ... 9

Sfera de cuprindere a directivei ... 11

Accesul la bazele de date de credit ... 11

Mobilitatea clienților/schimbarea furnizorilor ... 12

Pașaportul UE pentru intermediarii de credite ... 13

Acordarea de credite ipotecare de către instituții financiare non-bancare ... 13

Asigurarea respectării dispozițiilor ... 14

Concluzie privind aspectele referitoare la piața unică ... 15

2.3 Impactul asupra stabilității financiare ... 15

Concluzie privind aspectele referitoare la stabilitatea financiară ... 17

3. SUPRAVEGHEREA REGISTRELOR DE CREDIT ... 17

4. CONCLUZII ... 18

ABREVIERI

DAE	Dobânda anuală efectivă
BCE	Banca Centrală Europeană
ABE	Autoritatea Bancară Europeană
FEIS	Fișa europeană de informații standardizate
UE	Uniunea Europeană
ANC	Autoritate națională competentă
DCC	Directiva privind creditul de consum (Directiva 2008/48/CE)
ARC	Agenții de rating de credit
DG FISMA	Direcția Generală Stabilitate Financiară, Servicii Financiare și Uniunea Piețelor de Capital
FIN-NET	Rețeaua de soluționare a disputelor financiare
FinTech	Tehnologie financiară
RGPD	Regulamentul general privind protecția datelor [Regulamentul (UE) 2016/679]
GEGRFS	Grupul de experți guvernamentali privind serviciile financiare cu amănuntul
SM	Stat membru
NPL	Credit neperformant

1. INTRODUCERE

Directiva privind creditele ipotecare[1] (MCD) a fost adoptată la 4 februarie 2014 ca parte a eforturilor UE de a crea o piață unică pentru creditele ipotecare și în contextul crizei financiare globale.

Statele membre aveau obligația de a transpune dispozițiile MCD în legislația națională până la 21 martie 2016. Cu toate acestea, doar opt state membre transpuseseră directiva la timp. Ultimul stat membru a transpus directiva în legislația națională în iunie 2019.

Prezentul raport a fost întocmit în temeiul articolului 44 din MCD, potrivit căruia Comisia are obligația de a efectua reexaminarea eficacității și a caracterului adecvat al dispozițiilor privind consumatorii și piața internă, cu accent pe experiența acumulată în aplicarea directivei. Un studiu lansat de Comisie privind evaluarea Directivei[2] („studiul RPA") a stat la baza prezentului raport. În plus și în conformitate cu articolul 45 din MCD, raportul reexaminează necesitatea de a supraveghea registrele de credite. Comisia va îndeplini obligația în temeiul articolului 45 din MCD de a prezenta un raport cuprinzător în care examinează problemele mai extinse ridicate de îndatorarea excesivă legată direct de activitatea de creditare într-un stadiu ulterior, ținând seama în special de impactul pandemiei de COVID-19 asupra consumatorilor.

La întocmirea prezentului raport, Comisia s-a confruntat cu o serie de provocări legate de colectarea datelor. Acestea se referă în principal la durata limitată de timp care a trecut de la aplicarea directivei, la dificultățile legate de accesarea registrelor naționale ale intermediarilor de credite și la criza provocată de pandemia de COVID-19, care a coincis cu stadiul de colectare a datelor din cadrul studiului RPA.

Prezentul raport va fi avut în vedere în etapele următoare, în care Comisia va efectua o evaluare bazată pe elemente de probă suplimentare, colectate printr-o consultare publică specială, și o evaluare a impactului în vederea luării unei decizii cu privire la inițiativele următoare (de natură legislativă sau nelegislativă) cu privire la directivă.

2. EVALUAREA APLICĂRII DIRECTIVEI PRIVIND CREDITELE IPOTECARE

MCD viza crearea „*unei piețe unice eficiente și competitive pentru consumatori, creditori și intermediarii de credite, care să ofere un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, promovând încrederea consumatorilor, mobilitatea clienților, activitatea transfrontalieră a creditorilor și a intermediarilor de credite, precum și condiții de concurență echitabile*"[3]. MCD avea, de asemenea, scopul de a „*asigura existența unor condiții de concurență echitabile între creditori și a promova stabilitatea financiară*"[4].

[1] Directiva 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 februarie 2014 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010, JO L 60, 28.2.2014, p. 34 (MCD).

[2] Studiu privind „Evaluation of the Mortgage Credit Directive" (Evaluarea Directivei privind creditele ipotecare), realizat de Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, disponibil la adresa https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1.

[3] Punctul 1 din expunerea de motive a propunerii Comisiei de directivă privind contractele de credit pentru proprietăți rezidențiale.

[4] A se vedea considerentul 75 din MCD.

În concluzie, secțiunea următoare evaluează modul în care MCD a contribuit la furnizarea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor, la dezvoltarea unei piețe unice pentru creditele ipotecare și la promovarea stabilității financiare.

2.1 Impactul asupra protecției consumatorilor

La evaluarea impactului directivei asupra nivelului de protecție a consumatorilor[5], este necesar să se analizeze modul în care aceasta a contribuit la creșterea încrederii consumatorilor și a satisfacției în ceea ce privește creditele ipotecare și eficacitatea normelor privind publicitatea și informațiile precontractuale. În special, evaluarea a analizat dobânda anuală efectivă (DAE), practicile de legare și de grupare, evaluarea bonității, cunoștințele și competența personalului, creditele în monedă străină, dreptul la reflecție/retragere, rambursarea anticipată, arieratele și executarea silită.

Încrederea consumatorilor și satisfacția în ceea ce privește creditele ipotecare

Rezultatele ediției din 2018 a tabloului de bord privind piața consumatorilor din UE[6] („CMS UE") arată că, de la intrarea în vigoare a MCD, satisfacția consumatorilor în ceea ce privește creditele ipotecare a crescut de la un punctaj de 6,6/10 în 2014 la 7,3/10 în 2018. În mod similar, a crescut și încrederea în piața creditelor ipotecare (de la un punctaj de 6/10 în 2014 la 6,8/10 în 2018).

În CMS UE din 2018 se observă că este probabil ca punerea în aplicare a MCD să fi contribuit la o evaluare îmbunătățită a pieței creditelor ipotecare, deoarece le-a oferit consumatorilor informații detaliate cu privire la clauzele creditului ipotecar acordat și acces la rambursarea anticipată. Cu toate acestea, dat fiind că directiva a fost transpusă cu întârziere în multe state membre, este posibil ca rezultatele CMS UE din 2018 să nu reflecte în totalitate efectele acesteia. În plus, rezultatele CMS UE nu permit să se facă distincția între consumatorii care au încheiat un contract de credit ipotecar în anii 2017-2018 și cei care au încheiat contracte de credit ipotecar înainte de această perioadă.

Eficacitatea normelor privind publicitatea și informațiile precontractuale

Consumatorii sunt adesea într-o poziție mai vulnerabilă decât furnizorii de servicii în ceea ce privește accesul la informații relevante privind produsele și serviciile. Această situație este adesea exacerbată de chestiuni comportamentale precum distorsiunile cognitive legate de erori sistematice în prelucrarea și interpretarea informațiilor care afectează deciziile consumatorilor. . MCD a urmărit să abordeze această situație asigurându-se că la consumatori ajung informații adecvate, care le permit să ia decizii în cunoștință de cauză. Prevederile privind publicitatea și informațiile precontractuale sunt esențiale în realizarea acestui obiectiv.

În ceea ce privește publicitatea, directiva a contribuit la prevenirea practicilor incorecte și înșelătoare de publicitate, în special în temeiul articolelor 10 și 11. Potrivit studiului RPA, majoritatea consumatorilor consideră că reclamele la credite ipotecare sunt corecte, clare și nu induc în eroare. Cu toate acestea, există semnale potrivit cărora cerințele privind publicitatea

[5] Directiva se aplică doar contractelor de credit ipotecar încheiate începând cu 21 martie 2016 [a se vedea articolul 43 alineatul (1)].
[6] A se vedea la adresahttps://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

ar putea să nu fie adecvate pentru lumea digitală, creditorii citând dificultăți în ceea ce privește conformarea cu cerințele de informare atunci când fac publicitate online.

Directiva (articolul 14) prevede cerința furnizării de informații gratuite, precontractuale și personalizate consumatorilor, în special prin intermediul fișei europene de informații standardizate (FEIS), incluzând dobânda anuală efectivă (DAE). Potrivit evaluării, consumatorii au beneficiat de acest fapt, în special pentru că au primit informații precontractuale mai bune într-un format standardizat[7], odată cu FEIS și calculul DAE. S-a constatat că informațiile privind DAE erau importante pentru a le permite consumatorilor să compare ofertele, deși dovezile arată că puțini consumatori înțeleg pe deplin sensul DAE[8]. În plus, deși se consideră că informațiile furnizate în FEIS sunt importante pentru consumatori pentru a lua o decizie în cunoștință de cauză, consumatorii par deseori supraîncărcați cu informații pe care nu le citesc sau nu le înțeleg, ceea ce face mai dificilă compararea produselor. De asemenea, se pare că FEIS nu este întotdeauna furnizată la momentul oportun, prin urmare consumatorii nu mai pot să caute și alte oferte (de exemplu primesc informațiile doar atunci când primesc oferta finală), și că FEIS nu este bine adaptată pentru dispozitivele electronice (de exemplu telefoane inteligente) sau pentru furnizarea informațiilor în format digital. Studiul RPA mai arată că este posibil ca informațiile precontractuale să nu fie furnizate mereu consumatorilor cu titlu gratuit.

Perioada de reflecție și/sau retragere

În urma transpunerii directivei, legislația statelor membre oferă acum consumatorilor o perioadă de reflecție, de retragere sau ambele, opțiune care înainte nu era la îndemâna acestora. Majoritatea statelor membre au optat să acorde o perioadă de reflecție, și nu o perioadă de retragere. În pofida acestui fapt, proporția de consumatori care au considerat că li se acordă suficient timp pentru a reflecta a scăzut (în comparație cu perioada de dinaintea punerii în aplicare a directivei).

În schimb, o proporție mai mare de consumatori cărora li s-a acordat un drept de retragere consideră că li s-a acordat suficient timp pentru a-și retrage cererea decât numărul evaluat înainte de punerea în aplicare a directivei. Se pare că directiva a fost eficace în această privință, deși în practică majoritatea consumatorilor nu se retrag din contractele de credit ipotecar. Unii consumatori care au încercat să se retragă din contractul de credit ipotecar s-au confruntat cu o serie de dificultăți.

Practici de grupare și de legare

Deși potrivit dovezilor colectate a existat o ușoară scădere a proporției de consumatori obligați să achiziționeze servicii legate suplimentare, aceste situații încă se practică, în special în rândul intermediarilor de credite pentru produse de asigurare[9]. Nu se poate spune cu siguranță care este măsura în care practicile de legare se conformează excepțiilor de la

[7] Ediția din 2018 a CMS UE arată că, după intrarea în vigoare a MCD, s-a îmbunătățit „comparabilitatea” pe piața creditelor ipotecare.
[8] Adesea, consumatorii nu își dau seama că, atunci când compară DAE, trebuie să compare creditele ipotecare de aceeași durată și de același tip, a se vedea studiul RPA.
[9] Astfel cum a reieșit din acțiunea „clientul misterios” desfășurată în cadrul studiului RPA.

articolul 12[10]. În acest context, este posibil să se aplice și legislația UE în materie de concurență.

Evaluarea bonității

Obligația creditorilor de a efectua o evaluare a bonității (articolele 18 și 20 din MCD) și cerința ca furnizorul să pună creditul la dispoziția consumatorului numai în cazul în care rezultatul evaluării este pozitiv[11] pare să fie una dintre cele mai eficace prevederi în ceea ce privește protecția consumatorilor, deoarece împiedică furnizorii să acorde credit consumatorilor care nu au capacitatea de a rambursa creditul[12]. Faptul că, în ultimii ani, arieratele privind creditele ipotecare par să fi scăzut poate oferi un semnal inițial că aceste prevederi încep să aibă un efect pozitiv. Totuși, având în vedere intervalul de timp dintre emiterea creditului și apariția dificultăților financiare pentru consumatori, este posibil ca evaluarea deplină a adevăratei eficacități a acestor prevederi să nu poată fi realizată decât într-un stadiu ulterior. Cu toate acestea, există un grad de nesiguranță cu privire la posibilitatea de a aplica prevederile unor consumatori care sunt responsabili în solidar pentru împrumut, deoarece MCD se referă numai la evaluarea bonității unui consumator individual. Pe piața de credit a existat, de asemenea, o trecere recentă la utilizarea tehnologiilor de lucru cu volume mari de date și a învățării automate pentru a crea servicii personalizate, bazate în special pe evaluări accelerate ale bonității (în principal în contextul creditelor de consum)[13]. Aceste tehnologii ar putea face obținerea unui credit ipotecar mai ușoară și mai ieftină pentru consumatori și ar putea îmbunătăți capacitatea creditorilor de a evalua riscurile, de exemplu, prin intermediul analizei bonității pe bază de algoritmi. În același timp, ele sunt însoțite de riscuri noi privind datele folosite (de exemplu datele de pe platformele de comunicare socială), modul în care sunt furnizate informațiile și este concepută oferta (pentru a accelera decizia de achiziție a consumatorilor) și țintirea consumatorilor și personalizarea (în special transparența deciziilor de evaluare a bonității bazate pe algoritmi)[14]. Aceste aspecte sunt tratate și în recenta propunere a Comisiei de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme armonizate privind inteligența artificială (Actul legislativ privind inteligența artificială).

Ca reacție la schimbările climatice și pentru a promova practici durabile, conceptul de „credite ipotecare eficiente din punct de vedere energetic” a câștigat teren în ultimii câțiva ani. Studii recente au identificat o posibilă corelare între performanța împrumuturilor deținătorilor de credite ipotecare și eficiența energetică a proprietăților acestora, indicând un risc de nerespectare a obligațiilor de plată posibil mai scăzut în cazul acestor tipuri de credite

[10] Prima decizie a Curții privind MCD (Cauza C-778/18 *Association francaise des usagers de banques*) se referea la legislația națională și la chestiunea practicilor de legare.
[11] A se vedea articolul 18 alineatul (5) litera (a) din MCD.
[12] A se vedea studiul RPA. În 2009, doar zece state membre aveau legislație care interzicea acordarea de credite consumatorilor lipsiți de capacitatea de a le rambursa. A se vedea studiul London Economics, „Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit” (Studiu privind costurile și beneficiile diferitelor opțiuni de politică pentru creditul ipotecar).
[13] A se vedea studiul CML (2017): „Digital change and Mortgage Borrowers” (Schimbarea digitală și debitorii ipotecari). The Council of Mortgage Lenders (Consiliul creditorilor ipotecari), paginile 9-10. Constatările pentru Regatul Unit se pot transfera la nivelul UE.
[14] Comisia Europeană (2019): „Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services” (Studiu comportamental privind digitalizarea marketingului și a vânzării la distanță a serviciilor financiare cu amănuntul), nu a fost încă publicat.

ipotecare. Cercetări mai aprofundate pe această temă sunt în curs de desfășurare la diferite niveluri[15].

Cunoștințele și competența personalului

Rezultatele studiului RPA arată că este posibil ca cerințele MCD privind cunoștințele și competența personalului (articolul 9 și anexa III) să fi dus la o creștere a nivelului de competență a personalului creditorilor, contribuind, la rândul său, la un nivel mai ridicat de profesionalism. Majoritatea consumatorilor care au participat la sondaj a considerat că personalul angajat de creditori și de intermediarii de credite are un nivel adecvat de cunoștințe și competență. Părțile interesate din sector au indicat că au crescut cheltuielile de formare profesională ca urmare a directivei. În acest context, s-a constatat că creditorii folosesc din ce în ce mai mult consilierea robotizată.

Împrumuturile în monedă străină

Articolul 23 din directivă privind împrumuturile în monedă străină le impune statelor membre să se asigure că consumatorii au dreptul de a converti contractul de credit într-o monedă alternativă, în condiții specificate, sau, dacă sunt în vigoare alte aranjamente, au dreptul de a limita riscul ratei de schimb valutar căruia i se expune consumatorul. Aceste norme vizează prevenirea prejudiciilor substanțiale cauzate consumatorilor, observate în trecut, atunci când moneda străină în care erau emise împrumuturile s-a apreciat[16].

Dovezile colectate arată că, deși normele MCD au fost eficace în prevenirea expunerii consumatorilor la riscul valutar și la riscul de nerespectare a obligațiilor de plată, în multe țări creditorii au încetat să ofere împrumuturi în monedă străină ca urmare a normelor. În alte țări, s-a înregistrat o reducere semnificativă a împrumuturilor în monedă străină.

Dreptul la rambursare anticipată

Articolul 25 din MCD le acordă consumatorilor dreptul la rambursarea anticipată a creditului ipotecar, sub rezerva posibilității ca statele membre să stabilească condiții pentru rambursarea anticipată, în special o compensație echitabilă și obiectivă.

Dovezile colectate de Comisie arată că această prevedere este eficace pentru a se asigura un nivel ridicat de protecție a consumatorilor[17]. Deși consumatorii au dreptul la rambursarea anticipată, integrală sau parțială, a soldului rămas de rambursat al creditului lor ipotecar, se pare că doar o minoritate de consumatori și-a exercitat acest drept de la intrarea în vigoare a directivei. Valorificarea integrală a acestui drept pare să fie limitată de faptul că nu este conștientizat de către consumatori, de faptul că aceștia nu sunt capabili să evalueze cât de mult ar putea economisi și de costurile care trebuie plătite (a se vedea secțiunea 2.2 privind mobilitatea clienților).

[15] La nivelul Comisiei, această activitate se desfășoară în cadrul grupului de lucru al instituțiilor financiare eficiente din punct de vedere energetic privind evaluarea riscurilor, iar la nivelul sectorului, în cadrul inițiativei EMF-ECBC privind creditele ipotecare eficiente din punct de vedere energetic.

[16] A se vedea raportul Parlamentului European "Mortgage Credit - Mis-selling of Financial Products" (Creditul ipotecar - vânzarea inadecvată a produselor financiare), iunie 2018.

[17] Majoritatea părților interesate din interviurile și consultarea publică realizate de RPA sunt de această părere.

Un studiu[18] comandat de către Comisie în 2019 („studiul ICF") a arătat că condițiile care pot fi asociate rambursării anticipate (perioada de notificare sau o perioadă minimă de la începerea contractului) și posibila compensație care trebuie plătită creditorului, în special în cazul creditelor ipotecare cu dobândă fixă, îi pot descuraja pe consumatori. Cele mai multe, dar nu toate statele membre au emis o definiție precisă a compensației de plătit (cum ar fi, spre exemplu, un procentaj din dobânda datorată sau din soldul rămas de rambursat), ceea ce îi permite creditorului să calculeze costurile în avans. Se pare că astfel se reduc în mod considerabil diferențele dintre calculele sumelor datorate efectuate de către instituțiile de credit, ceea ce îmbunătățește securitatea juridică și transparența globală.

Arierate și executare silită

Obiectivul articolului 28 din MCD privind arieratele și executarea silită este să încurajeze creditorii să facă față riscului de credit emergent într-un stadiu incipient și să facă încercări rezonabile de a rezolva situația înainte de inițierea procedurii de executare silită. Părțile interesate consultate pentru studiul RPA au arătat că MCD a contribuit la o reducere a supraîndatorării. Rezultatele sondajului realizat în rândul consumatorilor sugerează că și aceștia au fost satisfăcuți de comportamentul creditorilor în această privință. 13 state membre au utilizat opțiunea prevăzută în directivă de a le permite creditorilor să impună costuri suplimentare asupra consumatorilor în caz de nerespectare a obligației de plată (unele impunând plafoane), în timp ce 12 state membre nu au utilizat această opțiune[19]. Pe baza informațiilor limitate furnizate și dată fiind perioada scurtă de aplicare a MCD și transpunerea întârziată a acesteia, nu este posibil să se evalueze cu un grad ridicat de certitudine dacă aceste prevederi au fost eficace în sensul reducerii riscului de executare silită.

Impactul economic al pandemiei de COVID-19 creează un risc ca un număr din ce în ce mai mare de consumatori să nu își poată respecta angajamentele financiare și să devină supraîndatorați. O analiză mai detaliată se va efectua în contextul raportului viitor privind provocările mai extinse ale supraîndatorării private.

Cesionarea creditelor către o parte terță

RGPD impune noului creditor/operator de date să informeze consumatorul/persoana vizată cu privire la identitatea sa și informațiile sale de contact, printre alte date[20]. Cu toate acestea, spre deosebire de directiva privind creditul de consum, MCD nu prevede în mod explicit nicio garanție pentru consumatori în cazul în care contractul de credit este cesionat unei părți terțe. Pentru a se asigura că nivelul de protecție a consumatorilor nu este afectat în cazul unui credit cesionat, Comisia a inclus în propunerea sa de directivă privind administratorii de credite, cumpărătorii de credite și recuperarea garanțiilor reale („propunerea de directivă privind creditele neperformante")[21] o modificare a MCD pentru a se asigura că în astfel de situații consumatorul are dreptul să invoce în fața cumpărătorului de credite orice apărare disponibilă în fața furnizorului inițial[22]. De asemenea, propunerea impune cumpărătorilor de credite de

[18] ICF „Study on switching of financial services and products" (Studiu privind schimbarea serviciilor și a produselor financiare), 2019, nu este încă publicat.
[19] A se vedea studiul RPA, evaluarea juridică.
[20] A se vedea articolul 14 din RGPD.
[21] Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind administratorii de credite, cumpărătorii de credite și recuperarea garanțiilor reale [SWD(2018) 75 final].
[22] A se vedea articolul 38 din propunerea de directivă privind creditele neperformante.

consum care nu sunt stabiliți în UE să numească o instituție de credit sau un administrator de credite autorizat în UE pentru administrarea contractului de credit[23]. Procedura legislativă privind această propunere este încă în curs de desfășurare.

Noile drepturi postcontractuale

Modificările contractului de credit pot prejudicia consumatorii dată fiind situația de dependență în care se află aceștia, fiindu-le astfel redusă puterea de negociere în relația cu furnizorul. Prin urmare, Comisia a inclus, în propunerea de directivă privind creditele neperformante[24], o nouă dispoziție potrivit căreia, în cazul în care se modifică clauzele contractului, consumatorii au dreptul să primească o descriere clară și cuprinzătoare a modificărilor propuse, un calendar pentru punerea în aplicare și motivele disponibile pe care le pot invoca pentru a depune o plângere.

Concluzia privind aspectele în materie de protecție a consumatorilor

În concluzie, există semnale că MCD a contribuit la creșterea nivelului general de protecție a consumatorilor în UE, în special prin stabilirea unui nivel minim de protecție în toate statele membre. Se pare că MCD a contribuit și la o creștere a nivelului de încredere a consumatorilor în piața creditelor ipotecare. Cu toate acestea, unele limitări privind capacitatea consumatorilor de a procesa informații complexe și extinse și inadecvarea anumitor cerințe de publicare a informațiilor pentru furnizarea digitală par să creeze obstacole pentru eficacitatea deplină a acestor norme. Este posibil ca obligația furnizorilor de a evalua bonitatea consumatorilor înainte de finalizarea contractului să fi dus la reducerea numărului de consumatori care se confruntă cu dificultăți în ceea ce privește rambursarea creditului lor. Dreptul la rambursare anticipată a avut efecte pozitive, însă condițiile care îl pot însoți și valoarea compensației care trebuie plătită par să descurajeze consumatorii să își exercite dreptul și să schimbe contractele pentru a face economii. Primele indicii privind dispozițiile aplicabile arieratelor și executării silite semnalează că acestea sunt eficace pentru reducerea riscului de executare silită. Totuși, aceste prevederi vor fi probabil testate mai pe larg în contextul pandemiei de COVID-19. Se preconizează că modificarea adusă MCD și noile măsuri de protecție a consumatorilor propuse de către Comisie vor crește nivelul de protecție a consumatorilor în cazurile în care creditul este cesionat unei părți terțe.

2.2 Impactul asupra pieței unice

MCD vizează promovarea comerțului transfrontalier de credite ipotecare și, prin urmare, o piață unică, prin prevederea unui grad de armonizare a cerințelor aplicabile acordării de credite ipotecare (în special referitoare la comportamentul întreprinderilor, supravegherea intermediarilor de credite și activitatea instituțiilor financiare non-bancare). Furnizarea transfrontalieră a creditelor ipotecare, care a început de la un nivel foarte scăzut, de

[23] A se vedea articolul 15 alineatul (1) din propunerea de directivă privind creditele neperformante.
[24] A se vedea articolul 34 din propunerea Comisiei de directivă privind creditele neperformante.

aproximativ 1 % din creditele ipotecare acordate în 2016[25], a continuat să fie foarte limitată [la o valoare de 52 de miliarde EUR (<1 %)][26].

Lipsa activității de creditare ipotecară transfrontalieră este cauzată de faptul că subzistă bariere semnificative, inclusiv diferențe între legislațiile naționale în domenii din afara sferei de cuprindere a directivei, precum fiscalitatea, bunurile imobiliare și înregistrarea în cadastru, dreptul contractelor aplicabil valabilității contractelor de credit și aspecte postcontractuale precum normele privind executarea silită. Potrivit studiului RPA, creditorii se tem că, dacă trebuie să pună în aplicare legislația străină într-un mod sigur din punct de vedere juridic, ar fi expuși unor riscuri și provocări juridice care ar putea submina profitabilitatea tranzacțiilor transfrontaliere.

Lipsa de activitate transfrontalieră este cauzată și de alte motive, precum prejudecățile consumatorilor legate de locuință și limba. Potrivit studiului RPA, motivele raportate cel mai frecvent de către consumatori pentru care aceștia nu iau un credit ipotecar de la un creditor dintr-un alt stat UE sunt că nu a fost nevoie sau nici măcar nu le-a venit această idee. Lipsa de familiarizare și de încredere în furnizori, barierele lingvistice și lipsa de conștientizare cu privire la produsele disponibile au fost, de asemenea, chestiuni raportate frecvent.

Aceste bariere au fost intensificate de „suprareglementarea” de către statele membre a cerințelor directivei și de punerea în aplicare a unor opțiuni de reglementare (de exemplu publicitatea, practicile de legare, perioada de reflecție/retragere) care impun obligații suplimentare și costuri asociate care nu se pot atribui directivei.

În pofida acestor obstacole, MCD a avut impact asupra funcționării pieței unice prin asigurarea unor condiții echitabile de concurență (de exemplu, stabilirea unor cerințe și dispoziții comune pentru creditori și extinderea sferei de cuprindere a obligațiilor pentru intermediarii de credite și instituțiile financiare non-bancare). În consecință, a contribuit într-o anumită măsură la acordarea unei palete mai extinse de opțiuni pentru consumatori și la o calitate mai bună. Digitalizarea și creșterea numărului de consumatori alfabetizați atât digital, cât și financiar, ar putea reduce necesitatea contactelor fizice și ar putea contribui la stimularea furnizării de împrumuturi ipotecare la nivel transfrontalier în viitor.

Dezvoltarea unei piețe unice pentru credite ipotecare depinde de eficacitatea normelor MCD în ceea ce privește promovarea activității transfrontaliere, creșterea mobilității clienților, accesul neîngrădit la baze de date (în scopuri de evaluare a bonității), de garantarea unei creditări responsabile de către furnizorii de credite, intermediari și instituțiile financiare non-bancare și de asigurarea respectării efective. Deoarece piața unică evoluează constant, există nevoia de a se asigura că normele țin pasul cu noile evoluții, precum platformele online de la persoană la persoană.

[25] Potrivit datelor din Eurobarometrul special din 2016, în UE-28, doar 1 % dintre consumatorii care locuiesc în Belgia, Cipru și Țările de Jos cumpăraseră o ipotecă într-un alt stat membru [această cifră a fost puțin mai mare pentru Luxemburg (3 %) și pentru Irlanda (2 %)].

[26] A se vedea datele BCE din 2019 privind pozițiile deschise ale creditelor transfrontaliere acordate gospodăriilor de către instituțiile financiare monetare. Datele includ creditele ipotecare și alte tipuri de credite de consum, precum împrumuturile pentru gospodării, descoperitul de cont și cărțile de credit. Potrivit datelor, din cele 5 882 de miliarde EUR datorate, 52 de miliarde EUR (<1 %) sunt pentru credite ipotecare transfrontaliere în interiorul zonei euro. Datele acoperă doar creditele transfrontaliere directe, excluzând activitățile sucursalelor băncilor străine care oferă credite ipotecare.

Sfera de cuprindere a directivei

Potrivit datelor colectate, în general, sfera de cuprindere a MCD continuă să fie adecvată pentru a îndeplini obiectivele directivei, deși există argumente în favoarea unor ajustări.

Sistemele de tip *equity release*, cunoscute și sub denumirea de ipoteci inversate, sunt excluse în prezent din sfera de cuprindere a MCD în temeiul articolului 3 alineatul (2) litera (a). Studiul RPA a constatat că nivelul actual de reglementare a acestor scheme poate fi insuficient și poate reprezenta un risc în ceea ce privește protecția consumatorilor[27].

Articolul 46 din MCD a extins sfera de cuprindere a Directivei privind creditul de consum pentru a include credite pentru renovarea unei proprietăți imobiliare de tip rezidențial în valoare de peste 75 000 EUR. Directiva privind creditul de consum este în prezent în curs de reexaminare și sfera de cuprindere a acesteia este în curs de evaluare.

Apariția platformelor online de la persoană la persoană care pun în legătură consumatorii, atât în calitate de debitori, cât și în calitate de creditori, ar putea avea implicații asupra pieței creditelor ipotecare în viitor[28]. Deși piața pentru creditarea de la persoană la persoană și finanțarea participativă pentru proprietățile imobiliare de tip rezidențial rămâne mică și este probabil că va rămâne astfel cel puțin în viitorul apropiat, evoluțiile justifică monitorizarea. Statele membre au avut abordări diferite, majoritatea alegând să nu reglementeze acest aspect pentru moment. În unele cazuri, legiuitorii naționali impun acestor platforme obligația de a se înregistra ca intermediari de credite. De asemenea, există o lipsă de securitate juridică în legătură cu întrebarea dacă site-urile de comparare se califică sau nu drept intermediari de credite.

Doar Finlanda a raportat că a utilizat opțiunea prevăzută la articolul 3 alineatul (3) litera (a) pentru a exclude din sfera de cuprindere a aplicării anumite contracte de credit garantate.

Doar Regatul Unit a utilizat opțiunea de a exclude contractele privind cumpărarea de bunuri în vederea închirierii (*buy-to-let*) din domeniul de aplicare al directivei [articolul 3 alineatul (3) litera (b)].

Accesul la bazele de date de credit

Articolul 21 din MCD impune statelor membre să asigure accesul nediscriminatoriu la baze de date de credit pentru creditorii situați în alte țări în scopul evaluării bonității consumatorilor. Dificultățile legate de accesul la bazele de date de credit pot fi un impediment pentru furnizarea transfrontalieră a creditelor ipotecare.

Studiul RPA a constatat că, în general, condițiile pentru accesul nediscriminatoriu la bazele de date de credit sunt clare și nu există dovezi privind discriminarea. Cu toate acestea, studiul arată, de asemenea, că pentru a avea acces efectiv la baza de date, furnizorilor li se solicită să furnizeze datele corespunzătoare către baza de date (principiul reciprocității[29]). Cu toate acestea, furnizorii din statele membre care nu permit decât prelucrarea datelor „negative”

[27] A se vedea rezultatele consultării desfășurate de RPA cu părțile interesate.
[28] A se vedea, de exemplu Ziegler et al. (2019)[28] *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry* (Extinderea orizonturilor: cea de al treilea raport privind sectorul european al finanțării alternative).
[29] A se vedea, de asemenea, ICF, 2020, *Evaluation of the CCD* (Evaluarea directivei privind creditul de consum); Comisia Europeană, 2009, *Report of the Expert Group on Credit Histories* (Raportul grupului de experți privind istoricul de creditare).

(datele privind nerespectarea obligației de plată) pentru scopuri de evaluare a bonității nu pot să furnizeze bazelor de date din alte state membre date „pozitive” (de exemplu privind angajamentele financiare în curs) și, astfel, acești furnizori sunt dezavantajați în comparație cu concurenții care prelucrează atât date negative, cât și date pozitive. Complicații suplimentare apar ca urmare a diferențelor privind conținutul bazelor de date de credit și a lipsei unei terminologii comune, cum ar fi o definiție a „nerespectării obligațiilor de plată”[30].

Mobilitatea clienților/schimbarea furnizorilor

Dispozițiile MCD privind informațiile precontractuale, interzicerea practicilor de legare, perioada de reflecție/retragere și, în special, dreptul la rambursare anticipată a creditului facilitează schimbarea furnizorilor de către consumatori. Mobilitatea clienților este foarte importantă pentru a stimula concurența și pentru a asigura că consumatorii pot beneficia de cele mai bune contracte disponibile pe piață.

Consumatorii nu schimbă des furnizorii. Potrivit unui studiu realizat pentru Comisie[31], economiile cumulate pentru consumatori din schimbarea furnizorilor la nivelul întregului eșantion de 14 state membre ar putea ajunge până la 1,7 miliarde EUR pe lună, sau la peste 20 de miliarde EUR pe an. Potrivit unui sondaj realizat în rândul consumatorilor de credite ipotecare pentru acest studiu, dintre toți consumatorii care au în prezent un împrumut ipotecar, proporția celor care ar beneficia de pe urma schimbării ipotecii variază semnificativ între statele membre (de exemplu 22 % în Suedia, în comparație cu 78 % în Portugalia)[32].

Un studiu comportamental realizat pentru Comisie[33] a arătat că nu există un singur motiv pentru care consumatorii nu schimbă contractul de credit ipotecar, ci o combinație de motive, precum satisfacția legată de furnizorul actual, situația de pe piață (de exemplu, rate scăzute ale dobânzii), lipsa de conștientizare a posibilității de schimb sau a beneficiilor potențiale. Alți factori semnificativi sunt existența altor priorități, volumul prea mare de informații de prelucrat și modul în care acestea sunt prezentate, sentimentul fricii de a lua decizia greșită și timpul, costul și deranjul de a căuta o ofertă mai bună. Astfel cum s-a menționat la secțiunea 2.1, preocuparea legată de condițiile care pot afecta dreptul la rambursare anticipată poate descuraja, de asemenea, consumatorii să schimbe contractele de credit ipotecar[34].

Ambele studii de mai sus privind schimbarea indică și un eșec potențial al pieței în legătură cu o serie de practici ale furnizorilor care descurajează schimbarea. În special, studiul ICF a arătat că lipsa unui cadru juridic specific pentru schimbarea contractelor de credit ipotecar[35] ar putea constitui un obstacol în calea schimbării, deoarece instituțiile de credit pot profita de lacunele legislative pentru a adopta diferite practici comerciale care îngreunează sau

[30] ICF, 2020, *Evaluation of the CCD* (Evaluarea directivei privind creditul de consum); Comisia Europeană, 2009, *Report of the Expert Group on Credit Histories* (Raportul grupului de experți privind istoricul de creditare).

[31] A se vedea „Study on switching of financial services and products” (Studiu privind schimbarea serviciilor și a produselor financiare), elaborat de ICF (2019), nu este încă publicat.

[32] Aceste estimări se referă la schimbarea contractului cu același creditor („schimbare internă”) și la schimbarea cu un creditor nou („schimbare externă”) și se bazează pe un eșantion de 14 state membre.

[33] „Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products” (Aplicarea unei perspective comportamentale pentru a încuraja schimbarea de către consumatori a produselor financiare) de G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020, nu este încă publicat.

[34] Astfel de condiții ar trebui să fie în conformitate cu principiile legislației concurenței din UE.

[35] Un cadru juridic pentru schimbare există doar în Italia și Spania. Irlanda, Portugalia și Danemarca au doar câteva dispoziții pentru facilitarea schimbării contractelor de credit ipotecar, a se vedea studiul ICF.

împiedică cu totul consumatorii să schimbe unele produse financiare cu altele. Astfel de practici comerciale pot face obiectul controlului prevăzut în legislația concurenței din UE.

Pașaportul UE pentru intermediarii de credite

Una dintre principalele modificări în urma directivei a fost crearea unui pașaport UE pentru intermediarii de credite și reglementarea activității acestora în aceleași condiții cu cea a creditorilor. Acest fapt permite intermediarilor de credite să își ofere serviciile în alte state membre, în timp ce consumatorii beneficiază de un proces mai facil de obținere a unui credit ipotecar, în special atunci când caută un contract de credit ipotecar în alte state membre.

În temeiul MCD, statele membre trebuie să întocmească un registru al intermediarilor de credite autorizați. Cu toate acestea, registrele nu sunt întotdeauna accesibile ușor[36], iar informațiile disponibile diferă de la un registru la altul. Din acest motiv, nu se cunoaște numărul total de intermediari de credite care operează în prezent la nivelul UE.

În general, intermediarii de credite joacă un rol minor în creditarea ipotecară (a se vedea anexa). Cu toate acestea, un număr semnificativ de state membre au un nivel moderat (și în Irlanda[37], chiar un nivel ridicat) de activitate[38]. Potrivit rezultatelor unui sondaj realizat în rândul consumatorilor de către RPA, înainte de intrarea în vigoare a directivei, mai puțin de un sfert dintre consumatori (24 %) au folosit un intermediar de credite. Pentru creditele ipotecare contractate între 2016 și 2019, acest procentaj a crescut la 36 %. Cu toate acestea, modificarea respectivă nu se poate atribui exclusiv directivei, deoarece utilizarea intermediarilor de credite pare a fi asociată și altor factori, precum practicile și cultura naționale, care variază foarte mult între statele membre. Par să subziste unele diferențe în modul în care se interpretează definiția intermediarului de credite de către statele membre. De exemplu, site-urile de comparare și platformele online care ajută consumatorii să aleagă un credit ipotecar sunt considerate intermediari în unele state membre, în timp ce în altele nu.

Puțini intermediari de credite își oferă serviciile la nivel transfrontalier, iar dovezile limitate disponibile sugerează că directiva a avut un impact scăzut asupra acestui aspect. Unul dintre motivele posibile, astfel cum observă unele părți interesate, inclusiv reprezentanții sectorului și autoritățile publice consultate de către RPA, este cererea foarte limitată de intermediari de credite care oferă servicii transfrontaliere.

În schimb, unul dintre avantajele esențiale ale MCD este că a prevăzut cerințe minime de reglementare noi la nivelul UE pentru intermediarii de credite. Acest fapt a contribuit la crearea de condiții de concurență echitabile pentru creditorii și intermediarii de credite și a ridicat ștacheta în ceea ce privește protecția consumatorilor, prin stabilirea unor standarde de calitate pentru distribuirea și furnizarea de credite ipotecare.

Acordarea de credite ipotecare de către instituții financiare non-bancare

Potrivit directivei, statele membre trebuie să se asigure că instituțiile non-bancare fac obiectul unui proces de admitere corespunzător, care include introducerea instituției non-bancare într-un registru, precum și mecanisme de supraveghere de către o autoritate competentă. Directiva definește instituțiile non-bancare drept *orice creditori care nu sunt instituții de*

[36] Autoritatea Bancară Europeană oferă un link către registrele naționale disponibile.
[37] 452 de intermediari de credite înregistrați.
[38] Austria, Belgia, Cehia, Franța, Germania, Italia, Lituania, Polonia, Portugalia, Țările de Jos și Ungaria.

credit. Această definiție ar putea include întreprinderile de asigurări și alte instituții financiare precum fondurile de investiții imobiliare, auxiliari financiari precum brokerii de valori mobiliare și leasing financiar.

Datele disponibile (a se vedea anexa) sugerează că proporția de credite ipotecare acordate de instituții financiare non-bancare rămâne limitată. Rezultatele sondajului realizat în rândul consumatorilor de către RPA arată că proporția consumatorilor din întreaga UE care și-au obținut creditul ipotecar de la o instituție financiară non-bancară nu s-a modificat de la intrarea în vigoare a directivei. Cu toate acestea, în Țările de Jos, în 2017, aproximativ 35 % dintre creditele ipotecare noi erau furnizate de fonduri de pensii, asigurători sau fonduri ipotecare, reprezentând o creștere față de 2016. Austria și Belgia au, de asemenea, niveluri de activitate deloc de neglijat și se pare că această activitate este în creștere în Belgia (este în prezent de peste 10 %).

Opinia majoritară a părților interesate care au participat la sondaj în studiul RPA a fost că directiva este adecvată scopului de supraveghere a instituțiilor financiare non-bancare. Părțile interesate au indicat în principal că aceleași norme ar trebui să se aplice tuturor furnizorilor de pe piața creditelor ipotecare și că Directiva privind creditele ipotecare a contribuit la crearea de condiții de concurență echitabile în acest domeniu.

În raportul său din 2017[39], BCE a sugerat că rolul din ce în ce mai mare al instituțiilor financiare non-bancare pe piața creditelor ipotecare prezenta o serie de provocări în ceea ce privește stabilitatea financiară. Conform explicațiilor din raportul BCE, cota de piață ascendentă a furnizorilor nebancari poate limita eficacitatea unor măsuri macroprudențiale care li se aplică doar băncilor. De exemplu, o creștere a ponderii de risc aplicate expunerilor la împrumuturi ipotecare pentru calculul ratelor de adecvare a capitalului, care a urmărit să abordeze o consolidare a vulnerabilităților pe piața creditelor ipotecare, ar putea conduce la o creștere a împrumuturilor ipotecare acordate de întreprinderile de asigurări și de fondurile de pensii[40].

Opinia predominantă a părților interesate consultate de către RPA (asociațiile din sector și autoritățile competente) a fost că normele MDC au contribuit la crearea de condiții de concurență echitabile în acest domeniu.

Asigurarea respectării dispozițiilor

Statele membre trebuie să stabilească regimul sancțiunilor aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor naționale de punere în aplicare (articolul 38) și să prevadă soluționarea extrajudiciară a disputelor consumatorilor cu creditorii și intermediarii de credite (articolul 39).

Majoritatea părților interesate din sector și membrii FIN-NET[41] care au participat la sondaj în studiul RPA au considerat că nivelul de conformitate cu MCD este ridicat. În conformitate cu această constatare, plângerile primite de către Comisie s-au referit în principal la creditele ipotecare acordate înainte de intrarea în vigoare a directivei. Conformitatea a condus la o creștere a protecției consumatorilor, în timp ce sectorul a beneficiat în principal de pe urma

[39] A se vedea la adresa https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Idem.
[41] Rețeaua de soluționare a disputelor financiare este o rețea de organizații naționale responsabile pentru soluționarea extrajudiciară a plângerilor consumatorilor în legătură cu serviciile financiare.

unei îmbunătățiri a condițiilor de concurență, de o claritate juridică îmbunătățită și de cheltuieli de judecată mai scăzute. Autoritățile publice au indicat în principal că modalitățile de publicare a sancțiunilor [articolul 38 alineatul (2)] în țările lor oferă suficientă transparență. În plus, noua directivă privind acțiunile de reprezentare pentru protecția intereselor colective ale consumatorilor va îmbunătăți și mai mult protecția consumatorilor.

În schimb, unele organizații ale consumatorilor au sugerat că autoritățile însărcinate cu asigurarea respectării legislației ar trebui să fie mai proactive. Aceste organizații au considerat că lipsa de asigurare temeinică a aplicării directivei este o barieră în calea „dezvoltării ofertelor transfrontaliere” și a unei piețe unice pentru creditele ipotecare.

Concluzie privind aspectele referitoare la piața unică

În concluzie, directiva a creat condiții de concurență mai echitabile la nivelul statelor membre prin stabilirea de cerințe minime pentru furnizorii de credite și intermediarii de credite la nivelul UE.

Cu toate acestea, nu s-a dezvoltat încă o piață unică pentru credite ipotecare la o scară mai mare, nici pentru furnizorii de credite ipotecare, nici pentru intermediarii de credite. Continuă să existe bariere majore în calea furnizării transfrontaliere de credite ipotecare, în principal legate de diferențele dintre legislațiile naționale din domenii aflate în afara sferei de cuprindere a directivei. Suprareglementarea dispozițiilor MCD de către statele membre a creat, de asemenea, obstacole în calea comerțului transfrontalier. Deși există puține date privind creditele acordate de instituții financiare non-bancare, cota acestora pe piața creditelor ipotecare pare să fi rămas limitată, deși a crescut ușor în unele state membre (de exemplu, în Țările de Jos și în Belgia). Accesul creditorilor la bazele de date de credit nu este discriminatoriu, însă este îngreunat de principiul reciprocității și de diferențele existente la nivelul conținutului bazelor de date de credit.

O creștere a asimilării de către consumatori a dreptului de a schimba creditele ipotecare ar putea genera economii substanțiale pentru consumatori și, în același timp, ar crește concurența pentru credite ipotecare.

În ceea ce privește sfera de cuprindere a directivei, este posibil ca unele aspecte să fi devenit redundante. În viitor, creșterea digitalizării ar putea atrage după sine provocări. Creditarea de la persoană la persoană (deși în prezent neobișnuită în cazul creditelor ipotecare) are potențial de creștere și va necesita o evaluare suplimentară a normelor aplicabile. Se pare că există posibilitatea de îmbunătățire a asigurării respectării MCD de către autoritățile competente naționale, în special privind aspectele transfrontaliere.

2.3 Impactul asupra stabilității financiare

Deciziile inadecvate de creditare/îndatorare, și, în consecință, nerespectarea obligațiilor de plată de către consumatori și supraîndatorarea pot avea consecințe grave asupra acestor persoane și asupra stabilității sistemului financiar per ansamblu. Un raport al CERS publicat în 2019 subliniază importanța pieței proprietăților imobiliare de tip rezidențial și a creditelor

ipotecare pentru stabilitatea financiară[42]. Contracțiile piețelor proprietăților imobiliare de tip rezidențial sunt o cauză comună a crizelor bancare și apar relativ frecvent.

Legiuitorii UE au introdus mai multe dispoziții în MCD care vizează să asigure creditarea și îndatorarea responsabile și să contribuie la stabilitatea financiară. Aceste dispoziții includ:

- o evaluare obligatorie a bonității bazată predominant pe capacitatea de rambursare, și nu pe valoarea ipotecii în comparație cu valoarea proprietății imobiliare de tip rezidențial sau pe presupunerea că prețurile proprietăților vor crește [articolul 18 alineatul (3)], în combinație cu cerința de a împiedica furnizorii să ofere credite consumatorilor care pot deveni incapabili să ramburseze împrumutul [articolul 18 alineatul (5) litera (a)] (a se vedea secțiunea 2.1);
- o cerință de a folosi standarde fiabile care reglementează evaluarea bunurilor (articolul 19);
- cerințe privind împrumuturile în monedă străină (articolul 23) pentru a se asigura că consumatorii sunt conștienți de riscul pe care și-l asumă (avertizări) și că au posibilitatea de a-și limita expunerea la riscul valutar pe durata de viață a ipotecii;
- o cerință care să asigure că orice indici sau rate ale dobânzii de referință folosite la calculele pentru creditele ipotecare cu dobândă variabilă sunt clare, accesibile, obiective și verificabile (articolul 24) și că consumatorii sunt informați cu privire la denumirile indicilor de referință și la administratorii acestora, precum și cu privire la implicațiile posibile asupra consumatorilor [articolul 13 alineatul (1) al doilea paragraf][43];
- noi prevederi pentru a se asigura că creditorii exercită o indulgență rezonabilă și fac încercări rezonabile pentru a soluționa situația prin intermediul altor mijloace înainte de inițierea procedurii de executare silită (articolul 28) (a se vedea secțiunea 2.1).

Părțile interesate consultate pentru studiul RPA au avut puncte de vedere diferite cu privire la măsura în care MCD a contribuit la stabilitatea financiară. Opinia predominantă a fost că principalul obiectiv al directivei este legat de protecția consumatorilor, și nu de stabilitatea financiară, și că alte documente legislative sunt mai adecvate pentru reglementarea stabilității pieței (în special Regulamentul privind cerințele de capital și Directiva privind cerințele de capital). S-a mai susținut, de asemenea, că MCD a contribuit doar la consolidarea legislației existente în statele membre.

Cu toate acestea, părțile interesate au observat că directiva a contribuit la asigurarea stabilității financiare prin faptul că a împiedicat consumatorii să obțină un credit pe care nu vor fi capabili să îl ramburseze și prin faptul că a armonizat cerințele aplicabile diferitelor tipuri de creditori. Părțile interesate au mai observat că directiva a sporit protecția intereselor financiare ale consumatorilor prin reglementarea activității intermediarilor de credite.

De asemenea, s-a mai observat că opțiunea consumatorilor de a-și rambursa anticipat creditul ipotecar i-a motivat pe aceștia să își reducă gradul de îndatorare și că acest fapt a avut un impact în lanț asupra stabilității pieței.

[42] CERS (2019): „Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries" (Vulnerabilități ale sectoarelor proprietăților imobiliare de tip rezidențial din țările SEE), https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html.

[43] Astfel cum a fost modificat prin articolul 58 din Regulamentul (UE) 2016/1011 privind indicii utilizați ca indici de referință în cadrul instrumentelor financiare și al contractelor financiare sau pentru a măsura performanțele fondurilor de investiții.

Potrivit informațiilor colectate de la statele membre[44] și alte părți interesate, în majoritatea țărilor, creditorii au încetat să ofere împrumuturi în monedă străină ca urmare a MCD. Aceste împrumuturi creaseră prejudicii considerabile la adresa consumatorilor înainte de adoptarea MCD (a se vedea secțiunea 2.1). Cu toate acestea, criza provocată de pandemia de COVID-19 se poate dovedi un test important pentru impactul directivei asupra stabilității financiare, în special în ceea ce privește măsura în care contribuie la evitarea unor executări silite la scară largă, cu efecte perturbatoare asupra piețelor locuințelor și asupra sectorului financiar.

Concluzie privind aspectele referitoare la stabilitatea financiară

În concluzie, dovezile disponibile sugerează că părțile interesate nu consideră că stabilitatea financiară este unul dintre principalele obiective ale directivei. Cu toate acestea, directiva a contribuit la împiedicarea consumatorilor să obțină credite pe care vor fi incapabili să le ramburseze, a oferit consumatorilor oportunitatea de a-și reduce gradul de îndatorare și a limitat riscul valutar pentru consumatori în legătură cu accesul la împrumuturi în monedă străină - toți aceștia fiind factori care ar trebui să contribuie la promovarea stabilității financiare. Cu toate acestea, este posibil ca impactul directivei asupra stabilității financiare să continue să fie pus la încercare de criza provocată de pandemia de COVID-19.

3. SUPRAVEGHEREA REGISTRELOR DE CREDIT

Toate statele membre au baze de date/registre de credit, care sunt consultate, în general, de furnizorii de credite ipotecare pentru a evalua bonitatea consumatorilor.

Aceste baze de date de credit pot fi publice sau private, în funcție de statul membru. În unele state membre, registre de credit aflate în proprietate privată și operate de sectorul privat culeg informații financiare de la sectorul bancar, dar și informații de la alte organizații din economie care oferă credite (de exemplu: întreprinderi de utilități, de telecomunicații). În alte state membre, registre publice de credit, găzduite de banca centrală sau de agenția de supraveghere bancară, culeg informații foarte detaliate referitoare la împrumuturile pe care le contractează consumatorii, în special în scopuri de analiză statistică și supraveghere economică. Unele registre publice de credit le permit băncilor să consulte baza lor de date de credit.

Activitatea acestor baze de date sau agenții de informații privind creditele trebuie să respecte anumite cerințe juridice naționale (multiple). Dat fiind că prelucrarea datelor cu caracter personal face parte din activitatea esențială a acestora și dat fiind riscul esențial implicat, toate bazele de date de credit fac obiectul supravegherii de către autoritățile naționale pentru protecția datelor (APD) pentru toate aspectele legate de conformitatea cu RGPD și cu legislația națională care detaliază prevederile acestuia[45]. Aceasta înseamnă că respectivele entități se află sub stricta supraveghere a ADP pentru chestiuni legate de asigurarea respectării drepturilor persoanelor vizate și de principiul asumării răspunderii, inclusiv obligațiile de a efectua evaluări ale impactului asupra protecției datelor, de a notifica încălcările securității datelor, de a respecta principiul protecției datelor din faza de proiectare și în mod implicit, precum și de a desemna responsabili cu protecția datelor cu caracter personal.

Prin urmare, agențiile de rating de credit sunt deja supravegheate în toate statele membre și la nivelul UE de către ADP și Comitetul european pentru protecția datelor în ceea ce privește

[44] Consultarea Grupului de experți guvernamentali privind serviciile financiare cu amănuntul al Comisiei (GEGRFS).
[45] A se vedea articolul 51 alineatul (1) din RGPD.

desfășurarea activităților acestora de prelucrare a datelor cu caracter personal în temeiul MCD. În prezent nu pare să fie necesară extinderea acestei supravegheri.

4. CONCLUZII

Pe baza datelor disponibile, reexaminarea arată că directiva a fost eficace pentru creșterea standardului de protecție a consumatorilor și că a contribuit la armonizarea practicilor de acordare a creditelor ipotecare la nivelul statelor membre. Cu toate acestea, nivelul de protecție continuă să fie diferit, deoarece directiva le oferă statelor membre mai multe opțiuni. Există, de asemenea, nevoia de a se asigura că normele de protecție a consumatorilor continuă să fie adecvate scopului, deoarece piața se dezvoltă și apar noi provocări, în special ca urmare a digitalizării. Este posibil să fie necesar, de asemenea, ca procesul de evaluare a bonității să fie ajustat pentru a ține pasul cu progresele în ceea ce privește utilizarea inteligenței artificiale, în funcție și de evoluțiile legate de recenta propunere a Comisiei privind inteligența artificială, precum și de obiectivele de politică privind clima și mediul.

Directiva a avut un impact limitat asupra creării unei piețe unice pentru credite ipotecare, în principal din rațiuni care depășesc sfera de cuprindere a MCD. Cu toate acestea, suprareglementarea MCD de către statele membre poate împiedica, de asemenea, realizarea acestui obiectiv. Odată cu digitalizarea serviciilor financiare apare și posibilitatea ca activitatea transfrontalieră să crească în viitorul apropiat. Creditarea ipotecară de la persoană la persoană are, la rândul său, potențial de creștere, atrăgând necesitatea de a se asigura că normele actuale se mențin adecvate în acest scop. Există, de asemenea, posibilitatea de a spori nivelul de schimbare a creditului ipotecar de către consumatori, ceea ce ar putea genera avantaje enorme pentru consumatori, intensificând în același timp concurența și inovarea de pe piață.

Deși este posibil ca părțile interesate să nu perceapă că obiectivul principal al directivei este stabilitatea financiară, rezultatul directivei a fost că creditele le sunt acordate consumatorilor în funcție de capacitatea financiară a acestora, ceea ce poate contribui la reducerea nivelului lor de îndatorare. Cu toate acestea, criza provocată de pandemia de COVID-19 ar putea să ofere noi informații privind contribuția directivei la stabilitatea financiară.

Prezenta reexaminare a indicat că agențiile de informații privind creditele fac deja obiectul unui grad adecvat de supraveghere realizată de către autoritățile naționale pentru protecția datelor cu caracter personal și Comitetul european pentru protecția datelor în ceea ce privește desfășurarea activităților acestora de prelucrare a datelor cu caracter personal în temeiul MCD.