EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.5.2021
COM(2021) 229 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o pregledu Direktive 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta o potrošniških kreditnih pogodbah za stanovanjske nepremičnine

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o pregledu Direktive 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta o potrošniških kreditnih pogodbah za stanovanjske nepremičnine

KAZALO

1. UVOD ... 3

2. OCENA UPORABE DIREKTIVE O HIPOTEKARNIH KREDITIH ... 3

2.1 Učinek na varstvo potrošnikov ... 4

Zaupanje potrošnikov in njihovo zadovoljstvo s hipotekami ... 4

Učinkovitost pravil o oglaševanju in predpogodbenih informacij ... 4

Obdobje za razmislek in/ali odstopni rok ... 5

Združevanje in vezanje ... 5

Ocena kreditne sposobnosti ... 5

Znanje in usposobljenost osebja ... 6

Posojila v tuji valuti ... 6

Pravica do predčasnega odplačila ... 7

Zaostala plačila in izvršba ... 7

Prenos kreditov na tretjo stranko ... 8

Nove popogodbene pravice ... 8

Sklepna ugotovitev o vidikih varstva potrošnikov ... 8

2.2 Učinek na enotni trg ... 9

Področje uporabe Direktive ... 10

Dostop do zbirk podatkov o kreditih ... 10

Mobilnost potrošnikov/zamenjava dajalca kredita ... 11

Potni list EU za kreditne posrednike ... 12

Hipotekarno posojanje s strani nekreditnih institucij ... 12

Izvajanje ... 13

Sklepna ugotovitev o vidikih enotnega trga ... 14

2.3 Učinek na finančno stabilnost ... 14

Sklepna ugotovitev o vidikih finančne stabilnosti ... 15

3. NADZOR KREDITNIH REGISTROV ... 16

4. SKLEPNE UGOTOVITVE ... 16

KRATICE

APRC	Efektivna obrestna mera
ECB	Evropska centralna banka
EBA	Evropski bančni organ
ESIS	Evropski standardni informativni list
EU	Evropska unija
NPO	Nacionalni pristojni organ
DPKP	Direktiva o potrošniških kreditnih pogodbah (Direktiva 2008/48/ES)
APBP	Agencije za poročanje o boniteti potrošnikov
GD FISMA	Generalni direktorat za finančno stabilnost, finančne storitve in unijo kapitalskih trgov
FIN-NET	Mreža za reševanje finančnih sporov
Finteh	Finančna tehnologija
GDPR	Splošna uredba o varstvu podatkov (Uredba (EU) 2016/679)
GEGRFS	Skupina vladnih strokovnjakov za maloprodajne finančne storitve
DČ	Države članice
NPL	Nedonosni kredit

1. UVOD

Direktiva o hipotekarnih kreditih[1] je bila sprejeta 4. februarja 2014 v okviru prizadevanj EU za oblikovanje enotnega trga za hipoteke in v razmerah globalne finančne krize.

Države članice so morale določbe direktive o hipotekarnih kreditih prenesti v nacionalno zakonodajo do 21. marca 2016. A le osem držav članic je Direktivo preneslo do roka. Zadnja država članica jo je v nacionalno zakonodajo prenesla junija 2019.

To poročilo je bilo pripravljeno v skladu s členom 44 direktive o hipotekarnih kreditih, ki Komisiji nalaga pregled učinkovitosti in primernosti določb za potrošnike in notranji trg, s poudarkom na izkušnjah, pridobljenih pri uporabi Direktive. Podlaga za to poročilo je bila študija, ki jo je Komisija začela o vrednotenju Direktive[2] (v nadaljnjem besedilu: študija RPA). Poleg tega in v skladu s členom 45 direktive o hipotekarnih kreditih se poročilo osredotoča tudi na potrebo po nadzoru kreditnih registrov. Komisija bo izpolnila zahtevo iz člena 45 direktive o hipotekarnih kreditih in pozneje predložila izčrpno poročilo, v katerem bo ocenila širše izzive prezadolženosti pri posameznikih, neposredno povezane s kreditno dejavnostjo, pri čemer bo upoštevala zlasti posledice pandemije COVID-19 za potrošnike.

Komisija se je pri pripravi tega poročila spopadala z vrsto izzivov, povezanih z zbiranjem podatkov. Izzivi se zlasti nanašajo na omejen čas uporabe Direktive, težave pri dostopu do nacionalnih registrov kreditnih posrednikov ter krizo COVID-19, ki je sovpadla z obdobjem, ko so se zbirali podatki za študijo RPA.

Pričujoče poročilo bo podlaga za naslednje faze, pri čemer bo Komisija opravila oceno na podlagi dodatnega materiala, zbranega v okviru namenskega javnega posvetovanja, in oceno učinka, da bi se odločila o naslednjih (zakonodajnih ali nezakonodajnih) pobudah v zvezi z Direktivo.

2. OCENA UPORABE DIREKTIVE O HIPOTEKARNIH KREDITIH

Cilj direktive o hipotekarnih kreditih je bil vzpostaviti „učinkovit in konkurenčen enotni trg za potrošnike, dajalce kreditov in kreditne posrednike, ki bi z okrepitvijo zaupanja potrošnikov, mobilnosti potrošnikov, čezmejnih dejavnosti dajalcev kreditov in kreditnih posrednikov ter z enakimi konkurenčnimi pogoji zagotovil visoko raven zaščite potrošnikov“.[3] Cilj je bil tudi zagotoviti enake konkurenčne pogoje med dajalci kreditov in spodbujati finančno stabilnost[4].

V nadaljevanju je navedena ocena, kako je direktiva o hipotekarnih kreditih prispevala k zagotavljanju visoke ravni zaščite potrošnikov, razvoju enotnega trga za hipoteke in spodbujanju finančne stabilnosti.

---

[1] Direktiva 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. februarja 2014 o potrošniških kreditnih pogodbah za stanovanjske nepremičnine in spremembi direktiv 2008/48/ES in 2013/36/EU ter Uredbe (EU) št. 1093/2010, besedilo velja za EGP, UL L 60, 28.2.2014, str. 34.

[2] Študija z naslovom „Evaluation of the Mortgage Credit Directive“ (Vrednotenje direktive o hipotekarnih kreditih), ki jo je opravilo podjetje Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, glej https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1.

[3] Točka 1 obrazložitvenega memoranduma predloga Komisije za direktivo o kreditnih pogodbah za stanovanjske nepremičnine.

[4] Glej uvodno izjavo 75 direktive o hipotekarnih kreditih.

2.1 Učinek na varstvo potrošnikov

Pri oceni učinka Direktive na raven varstva potrošnikov[5] je treba preveriti, kako je prispevala k povečanju zaupanja potrošnikov in njihovega zadovoljstva s hipotekami ter kakšna je učinkovitost pravil o oglaševanju in predpogodbenih informacij. Ocena je bila zlasti osredotočena na efektivno obrestno mero, vezanje in združevanje, oceno kreditne sposobnosti, znanje in usposobljenost osebja, posojila v tujih valutah, pravico do razmisleka/odstopa, predčasno odplačilo ter zaostala plačila in izvršbo.

Zaupanje potrošnikov in njihovo zadovoljstvo s hipotekami

Rezultati Pregleda stanja potrošniških trgov EU iz leta 2018[6] kažejo, da se je od začetka veljavnosti direktive o hipotekarnih kreditih zadovoljstvo potrošnikov s hipotekami izboljšalo s 6,6 točke od 10 leta 2014 na 7,3 točke od 10 leta 2018. Podobno se je povečalo zaupanje v trg hipotekarnih kreditov (s 6 točk od 10 leta 2014 na 6,8 točke od 10 leta 2018).

V Pregledu stanja potrošniških trgov EU iz leta 2018 je navedeno, da je izvajanje direktive o hipotekarnih kreditih verjetno prispevalo k boljši oceni trga hipotekarnih kreditov, saj je ta potrošnikom zagotovila podrobne informacije o pogojih odobrene hipoteke in možnosti predčasnega odplačila. Ker pa je veliko držav članic Direktivo v nacionalno zakonodajo preneslo pozno, rezultati Pregleda stanja potrošniških trgov EU iz leta 2018 njenega učinka morda ne odražajo v celoti. Poleg tega rezultati Pregleda stanja potrošniških trgov EU ne omogočajo razlikovanja med potrošniki, ki so hipotekarne kreditne pogodbe sklenili v letih 2017 in 2018, in tistimi, ki so hipotekarne kreditne pogodbe sklenili pred tem.

Učinkovitost pravil o oglaševanju in predpogodbenih informacij

Potrošniki so z vidika dostopa do ustreznih informacij o produktih in storitvah v slabšem položaju kot ponudniki storitev. To pogosto poslabšujejo še vedenjska vprašanja, kot je kognitivna pristranskost, povezana s sistematičnimi napakami pri obdelavi in tolmačenju podatkov, ki vplivajo na odločitve potrošnikov. Namen direktive o hipotekarnih kreditih je bil obravnavati to z zagotovitvijo, da potrošniki prejmejo ustrezne informacije, ki jim omogočijo sprejemanje informiranih odločitev. Določbe o oglaševanju in predpogodbenih informacijah so pri tem ključne.

V zvezi z oglaševanjem sta zlasti člena 10 in 11 Direktive prispevala k preprečevanju nepoštenega in zavajajočega oglaševanja. Po ugotovitvah študije RPA večina potrošnikov verjame, da so oglasi za hipoteke pošteni, jasni in nezavajajoči. Vendar obstajajo znaki, da zahteve za oglaševanje morda niso ustrezne za digitalni svet, saj dajalci kreditov v zvezi s spletnim oglaševanjem navajajo težave pri izpolnjevanju zahtev glede informacij.

Direktiva (člen 14) določa, da morajo potrošniki dobiti brezplačne, predpogodbene in prilagojene informacije, zlasti z evropskim standardnim informativnim listom, vključno z efektivno obrestno mero. Ocena kaže, da so imeli potrošniki od tega koristi, zlasti od prejema boljših predpogodbenih informacij v standardizirani obliki[7] z evropskim standardnim informativnim listom in izračunom efektivne obrestne mere. Informacije o efektivni obrestni

[5] Direktiva se uporablja le za hipotekarne kreditne pogodbe, sklenjene po 21. marcu 2016 (glej člen 43(1)).
[6] Glej https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.
[7] Pregled stanja potrošniških trgov EU iz leta 2018 kaže, da se je „primerljivost“ na hipotekarnem trgu po začetku veljavnosti direktive o hipotekarnih kreditih izboljšala.

meri so se izkazale za pomembne, saj so potrošniki lahko primerjali ponudbe, čeprav je iz dokazov razvidno, da le malo potrošnikov v celoti razume pomen efektivne obrestne mere[8]. Poleg tega informacije, zagotovljene v evropskem standardnem informativnem listu, sicer veljajo za pomembne za potrošnike, da ti lahko sprejemajo informirane odločitve, vendar se potrošniki pogosto zdijo preobremenjeni z informacijami, ki jih ne preberejo ali ne razumejo, zato je primerjava med produkti otežena. Zdi se tudi, da evropski standardni informativni list ni vedno predložen pravočasno, zato potrošniki ne morejo primerjati ponudb (npr. informacije prejmejo šele, ko prejmejo končno ponudbo), ter ni primeren za elektronske naprave (npr. pametne telefone) ali zagotavljanje informacij v digitalni obliki. Ugotovitve študije RPA tudi kažejo, da predpogodbene informacije potrošnikom niso vedno na voljo brezplačno.

Obdobje za razmislek in/ali odstopni rok

Po prenosu Direktive v nacionalno zakonodajo zakonodaja države članice potrošnikom zagotavlja obdobje za razmislek, odstopni rok ali oboje, pri čemer teh možnosti prej niso vedno imeli. Večina držav članic se je raje kot za odstopni rok odločila za obdobje za razmislek. Kljub temu je delež potrošnikov, ki so menili, da so imeli dovolj časa za razmislek, upadel (v primerjavi z obdobjem pred izvajanjem Direktive).

Nasprotno pa, v primerjavi z deležem potrošnikov, anketiranih pred izvajanjem Direktive, večji delež potrošnikov, ki so dobili pravico do odstopa, meni, da so imeli dovolj časa za odstop od vloge za kredit. Zdi se, da je bila Direktiva v zvezi s tem učinkovita, čeprav v praksi od hipoteke odstopi le malo potrošnikov. Nekateri potrošniki, ki so želeli odstopiti od hipoteke, so imeli več težav.

Združevanje in vezanje

Čeprav zbrani dokazi kažejo, da je delež potrošnikov, ki so morali kupiti dodatne vezane storitve, nekoliko upadel, se tovrstne prakse še vedno dogajajo, zlasti pri kreditnih posrednikih za zavarovalne produkte[9]. Ni jasno, koliko je vezanje skladno z izjemami iz člena 12[10]. V teh primerih se lahko uporablja tudi konkurenčno pravo EU.

Ocena kreditne sposobnosti

Obveznost dajalcev kreditov, da ocenijo kreditno sposobnost (člena 18 in 20 direktive o hipotekarnih kreditih), ter zahteva, da lahko ponudnik kredit potrošniku odobri le, če je rezultat ocene pozitiven[11], se zdita eni od najučinkovitejših določb z vidika varstva potrošnikov, saj ponudnikom preprečujeta odobritev kreditov potrošnikom, ki jih ne bi mogli poplačati[12]. Dejstvo, da se zdi, da se je v zadnjih letih delež zaostalih plačil v zvezi s hipotekami zmanjšal, lahko pomeni začetni dokaz, da imata navedeni določbi pozitiven učinek. Kljub temu pa je zaradi časovnega zamika med odobritvijo kredita in finančnimi

[8] Potrošniki pogosto ne vedo, da morajo pri primerjavi efektivne obrestne mere primerjati hipoteke enakega trajanja in vrste, glej študijo RPA.
[9] To je bilo ugotovljeno med prikritim nakupovanjem v okviru študije RPA.
[10] Prva sodba Sodišča v zvezi z direktivo o hipotekarnih kreditih (zadeva C-778/18, Association francaise des usagers de banques) se je nanašala na nacionalno zakonodajo in vprašanje vezanja.
[11] Glej člen 18(5)(a) direktive o hipotekarnih kreditih.
[12] Glej študijo RPA. Leta 2009 je imelo le deset držav članic zakonodajo, ki je prepovedovala odobritev kreditov potrošnikom, ki teh ne morejo odplačati. Glej študijo podjetja London Economics z naslovom „Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit“ (Študija o stroških in koristih različnih možnosti politike v zvezi s hipotekarnimi krediti).

težavami potrošnikov dejansko učinkovitost določb mogoče v celoti oceniti šele pozneje. Vendar obstaja nekaj negotovosti v zvezi z možnostjo uporabe določb pri potrošnikih, ki so solidarno odgovorni za posojilo, saj se direktiva o hipotekarnih kreditih nanaša le na oceno kreditne sposobnosti posameznega potrošnika. V zadnjem času je na kreditnem trgu prišlo tudi do premika ter uporabe „masovnih podatkov“ in strojnega učenja za ustvarjanje prilagojenih storitev, predvsem na podlagi hitrih ocen kreditne sposobnosti (zlasti v okviru potrošniških kreditov)[13]. S temi tehnologijami bi lahko potrošniki lažje in ceneje dobili hipoteko, izboljšale pa bi lahko tudi zmožnost posojilodajalcev za ocenjevanje tveganj, npr. z analizo kreditne sposobnosti, ki temelji na algoritmih. Hkrati pa tehnologije pomenijo nova tveganja v zvezi z uporabljenimi podatki (npr. podatki z družbenih medijev), načinom zagotavljanja informacij in oblikovanjem ponudbe (da bi se pospešila odločitev potrošnikov) ter ciljanjem potrošnikov in individualno prilagoditvijo zanje (zlasti preglednost odločitev glede ocen kreditne sposobnosti, ki temeljijo na algoritmu)[14]. Ta vprašanja zajema tudi nedavni predlog Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi usklajenih pravil o umetni inteligenci (akt o umetni inteligenci).

V zadnjih letih je kot odziv na podnebne spremembe in za spodbujanje trajnostnih praks postal pomemben koncept „energijsko učinkovitih hipotek“. V nedavni raziskavi je bil ugotovljena morebitna povezava med uspešnostjo posojil imetnikov hipotek in energijsko učinkovitostjo njihovih nepremičnin, kar nakazuje možno manjše tveganje neizpolnjevanja plačilnih obveznosti tovrstnih hipotek. Nadaljnje raziskave v zvezi s tem potekajo na različnih ravneh[15].

Znanje in usposobljenost osebja

Rezultati študije RPA kažejo, da so zahteve direktive o hipotekarnih kreditih glede znanja in usposobljenosti osebja (člen 9 in Priloga III) morda privedle do višje ravni usposobljenosti osebja dajalcev kreditov, kar je prispevalo k višji ravni strokovnosti. Večina anketiranih potrošnikov je menila, da ima osebje dajalcev kreditov in kreditnih posrednikov ustrezno raven znanja in usposobljenosti. Deležniki iz panoge so navedli, da imajo zaradi Direktive višje stroške usposabljanja. V zvezi s tem je bilo ugotovljeno, da se dajalci kreditov vse bolj poslužujejo robotskih svetovalcev.

Posojila v tuji valuti

V skladu s členom 23 Direktive o posojilih v tuji valuti morajo države članice zagotoviti, da imajo potrošniki pod določenimi pogoji pravico do pretvorbe kreditne pogodbe v drugo valuto ali, če obstajajo druge ureditve, da se omeji tveganje menjalnega tečaja, ki mu je potrošnik

[13] Glej študijo združenja CML (2017): Digital change and Mortgage Borrowers (Digitalna sprememba in hipotekarni posojilojemalci). The Council of Mortgage Lenders, strani 9 in 10. Ugotovitve za Združeno kraljestvo so prenosljive na EU.

[14] Evropska komisija (2019): Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services (Vedenjska študija v zvezi z digitalizacijo trženja in prodajo maloprodajnih finančnih storitev na daljavo), še ni objavljena.

[15] Na ravni Komisije to delo poteka 'v delovni skupini za oceno tveganja v okviru skupine finančnih institucij za energijsko učinkovitost, na ravni industrije pa v okviru pobude Evropske hipotekarne zveze – Evropskega sveta za krite obveznice EMF-ECBC za energijsko učinkovite hipoteke,

izpostavljen. Namen teh pravil je preprečiti znatno škodo za potrošnike, ki se je pojavljala v preteklosti, kadar se je vrednost tuje valute, v kateri so bila posojila odobrena, zvišala[16].

Zbrani dokazi kažejo, da čeprav so bila pravila direktive o hipotekarnih kreditih učinkovita pri preprečevanju izpostavljenosti potrošnikov tveganju menjalnega tečaja in neizpolnjevanju plačilnih obveznosti, so posojilodajalci v veliko državah zaradi pravil prenehali ponujati posojila v tuji valuti. V drugih državah se je delež posojil v tuji valuti močno zmanjšal.

Pravica do predčasnega odplačila

Člen 25 direktive o hipotekarnih kreditih potrošnikom daje pravico do predčasnega odplačila hipoteke pod pogojem, da obstaja možnost, da države članice določijo pogoje za predčasno odplačilo, predvsem pa pošteno in objektivno nadomestilo.

Dokazi, ki jih je zbrala Komisija, kažejo, da je ta določba učinkovita pri zagotavljanju visoke ravni varstva potrošnikov[17]. Čeprav imajo potrošniki pravico do predčasnega odplačila celotne neodplačane hipoteke ali dela neodplačane hipoteke, je od začetka veljavnosti Direktive le malo potrošnikov uveljavilo to pravico. Zdi se, da potrošniki te pravice ne uveljavljajo v celoti zato, ker z njo niso dovolj dobro seznanjeni, ker niso zmožni oceniti, koliko bi lahko prihranili, in zaradi stroškov, ki spremljajo predčasno odplačilo (glej oddelek 2.2 o mobilnosti potrošnikov).

Študija[18], ki jo je naročila Komisija leta 2019 (v nadaljevanju: študija podjetja ICF) je pokazala, da so lahko pogoji, ki so lahko povezani s predčasnim odplačilom (odpovedni rok ali minimalno trajanje pogodbe), in možen znesek nadomestila, ki ga je treba plačati posojilodajalcu, zlasti v primeru hipotekarnega posojila s fiksno obrestno mero, za potrošnike odvračilni. Večina držav članic, a ne vse, je izdala natančno opredelitev nadomestila, ki ga je treba plačati (kot je odstotek dolgovanih obresti ali neporavnanega zneska), tako da lahko posojilojemalec že vnaprej izračuna stroške. Zdi se, da je to močno zmanjšalo razlike med izračunom dolgovanih zneskov, ki jih izvedejo kreditne institucije, kar izboljšuje pravno varnost in splošno preglednost.

Zaostala plačila in izvršba

Cilj člena 28 direktive o hipotekarnih kreditih o zaostalih plačilih in izvršbi je spodbuditi dajalce kreditov, naj se nastajajočega kreditnega tveganja lotevajo že v zgodnji fazi in si razumno prizadevajo za rešitev še pred začetkom postopka izvršbe. Deležniki, s katerim je potekalo posvetovanje za študijo RPA, so navedli, da je direktiva o hipotekarnih kreditih prispevala k zmanjšanju prezadolženosti. Rezultati potrošniške raziskave kažejo, da so potrošniki v zvezi s tem prav tako zadovoljni z ravnanjem posojilodajalcev. Trinajst držav članic je uporabilo možnost iz Direktive in omogočilo dajalcem kreditov, da so potrošnikom v primeru neizpolnjevanja plačilnih obveznosti naložili dodatne stroške (pri čemer so nekatere te stroške omejile navzgor), 12 držav pa te možnosti ni uporabilo[19]. Ker so bile zagotovljene

[16] Glej poročilo Evropskega parlamenta z naslovom „Mortgage Credit – Mis-selling of Financial Products“ (Hipotekarni kredit – zavajajoča prodaja finančnih produktov), junij 2018.
[17] Tako meni večina deležnikov v pogovorih in javnem posvetovanju, ki jih je izvedlo podjetje Risk & Policy Analysts.
[18] Študija podjetja ICF z naslovom „Study on switching of financial services and products“ (Študija o zamenjavi finančnih storitev in produktov), 2019, še ni objavljena.
[19] Glej študijo RPA, pravno oceno.

omejene informacije ter glede na kratko trajanje uporabe direktive o hipotekarnih kreditih in njen pozni prenos v nacionalne zakonodaje, ni mogoče z gotovostjo oceniti, ali so te določbe učinkovito zmanjšale tveganje izvršbe.

Vpliv COVID-19 na gospodarstvo ustvarja tveganje, da vse več potrošnikov ne bo moglo izpolniti finančnih obveznosti in da bodo morda postali prezadolženi. Podrobnejša analiza bo izvedena v okviru prihodnjega poročila o širših izzivih prezadolženosti pri posameznikih.

Prenos kreditov na tretjo stranko

Splošna uredba o varstvu podatkov od novega dajalca kredita/upravljavca zahteva, da mora potrošnika/posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, med drugim obvestiti o svoji istovetnosti in kontaktnih podatkih[20]. Vendar pa direktiva o hipotekarnih kreditih za razliko od direktive o potrošniških kreditnih pogodbah potrošnikom izrecno ne zagotavlja jamstev, če je kreditna pogodba prenesena na tretjo stranko. Da bi Komisija zagotovila, da v primeru prenesenega kredita raven varstva potrošnikov ni manjša, je v svoj predlog direktive o skrbnikih kreditov, kupcih kreditov in poplačilu iz naslova zavarovanja s premoženjem („predlog direktive o nedonosnih kreditih“)[21] vključila spremembo direktive o hipotekarnih kreditih, ki zagotavlja, da ima v takih primerih potrošnik pravico, da proti kupcu kreditov uveljavlja ugovore, ki jih je imel na voljo zoper prvotnega dajalca kredita[22]. Predlog od kupcev potrošniških kreditov, ki nimajo sedeža v EU, zahteva tudi, da imenujejo kreditno institucijo ali skrbnika kreditov z dovoljenjem v Uniji za servisiranje kreditne pogodbe[23]. Zakonodajni postopek v zvezi s tem predlogom še vedno poteka.

Nove popogodbene pravice

Spremembe kreditne pogodbe so lahko za potrošnike škodljive, glede na položaj odvisnosti, v katerem se znajdejo, zato je njihova pogajalska moč v razmerju do dajalca kredita manjša. Komisija je zato v predlog direktive o nedonosnih kreditih vključila novo določbo[24], ki zagotavlja, da imajo potrošniki v primeru sprememb pogojev pogodbe pravico do jasnega in izčrpnega opisa predlaganih sprememb, informacij o času uvedbe teh sprememb in informacij o podlagi, ki je na voljo za pritožbo.

Sklepna ugotovitev o vidikih varstva potrošnikov

Skleniti je torej mogoče, da je direktiva o hipotekarnih kreditih prispevala k izboljšanju splošnega varstva potrošnikov v EU, zlasti z vzpostavitvijo minimalne ravni varstva v vseh državah članicah. Zdi se tudi, da je direktiva o hipotekarnih kreditih prispevala k višji ravni zaupanja potrošnikov v hipotekarni trg. Zdi pa se tudi, da določene omejitve, povezane z zmožnostjo potrošnikov, da predelajo kompleksne in številne informacije, ter neustreznost nekaterih zahtev glede razkritja informacij za njihovo digitalno zagotavljanje ovirajo polno učinkovitost pravil. Zaradi obveznosti dajalca kredita, da pred sklenitvijo pogodbe oceni kreditno sposobnost potrošnika, se je morda zmanjšalo število potrošnikov, ki imajo težave

[20] Glej člen 14 Splošne uredbe o varstvu podatkov.
[21] Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skrbnikih kreditov, kupcih kreditov in poplačilu iz naslova zavarovanja s premoženjem {SWD(2018) 75 final}.
[22] Glej člen 38 predloga direktive o nedonosnih kreditih.
[23] Glej člen 15(1) predloga direktive o nedonosnih kreditih.
[24] Glej člen 34 predloga Komisije za direktivo o nedonosnih kreditih.

pri odplačilu kredita. Pravica do predčasnega odplačila je imela pozitivne učinke, a zdi se, da pogoji, ki so lahko povezani z njo, in znesek nadomestila, ki ga je treba plačati, potrošnike odvračajo od uveljavljanja pravice in od zamenjave pogodbe, da bi prihranili. Zgodnji indici v zvezi z določbami, ki urejajo zaostala plačila in izvršbo, nakazujejo, da določbe učinkovito zmanjšajo tveganje izvršbe. Vendar pa bodo te določbe verjetno precej bolj na preizkušnji v kontekstu pandemije COVID-19. Pričakuje se, da bodo sprememba direktive o hipotekarnih kreditih in novi zaščitni ukrepi za potrošnike, ki jih je predlagala Komisija, izboljšali raven varstva potrošnikov v primerih prenosa kredita na tretjo stranko.

2.2 Učinek na enotni trg

Namen direktive o hipotekarnih kreditih je spodbujati čezmejno trgovino s hipotekarnimi krediti in s tem enotni trg, in sicer z uvedbo ravni harmonizacije v zahteve za zagotavljanje hipotek (predvsem tako, da zajema poslovanje podjetij, nadzor kreditnih posrednikov in dejavnost nekreditnih institucij). Leta 2016[25] je bilo odobrenih zelo malo hipotek, približno 1 %, in čezmejna ponudba je še vedno zelo omejena (v vrednosti 52 milijard EUR (< 1 %))[26].

Pomanjkanje čezmejnih hipotek je posledica dejstva, da ostajajo precejšnje ovire, vključno z razlikami v nacionalnih zakonodajah na področjih, ki ne spadajo na področje uporabe Direktive, kot so davčni sistemi, registracija nepremičnin in vpis v zemljiško knjigo, pogodbeno pravo, ki ureja veljavnost kreditnih pogodb, in vprašanja, ki nastopijo po izteku pogodbe, kot so pravila o izvršbi. Kot je pokazala študija RPA, se dajalci kreditov bojijo, da bi bili zaradi pravno varnega izvajanja tujega zakona izpostavljeni pravnim tveganjem in izzivom, ki bi lahko zmanjšali dobičkonosnost čezmejnih transakcij.

Za pomanjkanje čezmejne dejavnosti obstajajo tudi drugi razlogi, kot sta pristranskost potrošnikov v korist domačega trga in jezik. Po ugotovitvah študije RPA potrošniki kot razloge, zakaj hipoteke niso vzeli pri posojilodajalcu iz druge države članice EU, najpogosteje navajajo, da ni bilo potrebe ali pa na to sploh niso pomislili. Pogosto navedeni razlogi so bili tudi nepoznavanje ponudnikov in nezaupanje vanje, jezikovne ovire in nepoznavanje razpoložljivih produktov.

Te ovire so države članice še povečale s čezmernim prenosom zahtev Direktive v nacionalno zakonodajo in izvajanjem regulativnih možnosti (npr. oglaševanje, vezanje, obdobje za razmislek/odstopni rok), ki nalagajo dodatne obveznosti in s tem povezane stroške, ki jih ni mogoče pripisati Direktivi.

Kljub tem oviram je direktiva o hipotekarnih kreditih vplivala na delovanje enotnega trga, saj je zagotovila enake konkurenčne pogoje (npr. določila skupne zahteve in določbe za dajalce kreditov in razširila obseg obveznosti na kreditne posrednike in nekreditne institucije). Tako je v določeni meri prispevala k temu, da imajo potrošniki na voljo širšo izbiro in boljšo kakovost. Digitalizacija ter večji delež digitalno in finančno pismenih potrošnikov bi lahko

[25] Podatki posebne raziskave Eurobarometra iz leta 2016 kažejo, da je v EU-28 le 1 % potrošnikov iz Belgije, s Cipra in z Nizozemske hipoteko najelo v drugi državi članici (podatek je nekoliko višji za Luksemburg (3 %) in Irsko (2 %)).

[26] Glej podatke ECB iz leta 2019 o neporavnanih postavkah čezmejnih posojil za gospodinjstva, ki so jih odobrile denarne finančne institucije. Podatki zajemajo hipoteke in druge vrste potrošniških kreditov, kot so posojila gospodinjstvom, prekoračitve sredstev na bančnem računu in kreditne kartice. Podatki kažejo, da se od 5 882 milijard EUR neporavnanih zneskov 52 milijard EUR (< 1 %) nanaša na čezmejne hipoteke znotraj euroobmočja. Podatki zajemajo le neposredna čezmejna posojila, brez dejavnosti podružnic tujih bank, ki ponujajo hipoteke.

zmanjšala potrebo po osebnih stikih ter v prihodnje pomagala spodbuditi zagotavljanje čezmejnih hipotekarnih posojil.

Razvoj enotnega trga za hipoteke je odvisen od učinkovitosti pravil direktive o hipotekarnih kreditih v zvezi s spodbujanjem čezmejne dejavnosti, povečanjem mobilnosti potrošnikov, neoviranim dostopom do zbirk podatkov (za namene ocene kreditne sposobnosti), jamstvom za odgovorno dajanje posojil s strani dajalcev kreditov, posrednikov in nekreditnih institucij ter učinkovitim izvajanjem. Ker se enotni trg nenehno razvija, obstaja potreba po zagotovitvi, da pravila sledijo novemu razvoju, kot so spletne platforme za medsebojno financiranje.

Področje uporabe Direktive

Zbrani podatki kažejo, da na splošno področje uporabe direktive o hipotekarnih kreditih ostaja ustrezno za izpolnjevanje ciljev Direktive, čeprav ostaja prostor za prilagoditve.

Sheme poplačila kredita iz naslova vrednosti zastavljene nepremičnine, znane tudi kot obratne hipoteke, so zdaj v skladu s členom 3(2)(a) direktive o hipotekarnih kreditih izključene s področja njene uporabe. S študijo RPA je bilo ugotovljeno, da je sedanja raven regulacije teh shem morda nezadostna in lahko pomeni tveganje z vidika varstva potrošnikov[27].

Področje uporabe direktive o potrošniških kreditnih pogodbah je bilo s členom 46 direktive o hipotekarnih kreditih razširjeno, tako da vključuje kredite za obnovo stanovanjske nepremičnine v skupnem znesku nad 75 000 EUR. Direktiva o potrošniških kreditnih pogodbah je v postopku pregleda in ocenjevanja njenega področja uporabe.

Pojav spletnih platform za medsebojno financiranje, ki potrošnike povezuje kot posojilodajalce in posojilojemalce, bi lahko v prihodnje imel posledice za hipotekarni trg[28]. Čeprav trg za medsebojno posojanje in množično financiranje za stanovanjske nepremičnine ostaja majhen in bo majhen verjetno ostal tudi v bližnji prihodnosti, razvoj dogodkov terja spremljanje. Države članice so sprejele različne pristope, pri čemer se je večina odločila, da tega področja za zdaj ne bo regulirala. V nekaterih primerih nacionalni zakonodajalci zahtevajo, da se morajo take platforme registrirati kot kreditni posrednik. Obstaja tudi pravna negotovost v zvezi s tem, ali je mogoče primerjalna spletna mesta uvrstiti med kreditne posrednike.

Le Finska je poročala o uporabi možnosti iz člena 3(3)(a) v zvezi z izključitvijo nekaterih zavarovanih kreditnih pogodb s področja uporabe.

Le Združeno kraljestvo je uporabilo možnost izključitve kreditnih pogodb o nakupu z namenom oddaje iz Direktive (člen 3(3)(b)).

Dostop do zbirk podatkov o kreditih

V členu 21 direktive o hipotekarnih kreditih je določeno, da morajo države članice vsem dajalcem kreditov iz drugih držav zagotoviti nediskriminatoren dostop do zbirk podatkov o kreditih, da lahko ocenijo kreditno sposobnost potrošnikov. Težave, povezane z dostopom do zbirk podatkov o kreditih, so lahko ovira za čezmejno zagotavljanje hipotek.

[27] Glej rezultate posvetovanja, ki ga je podjetje Risk & Policy Analysts opravilo z deležniki.
[28] Glej na primer Ziegler in drugi (2019)[28], Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry (Razširitev obzorij: tretja alternativna finančna industrija).

V študiji RPA je bilo ugotovljeno, da so pogoji za nediskriminatoren dostop do zbirk podatkov o kreditih načeloma jasni in da ni dokazov o diskriminaciji. Vendar je bilo v študiji tudi ugotovljeno, da morajo ponudniki za dostop do zbirke podatkov za zbirko zagotoviti ustrezne podatke (načelo vzajemnosti[29]). A ponudniki v državah članicah, ki za oceno kreditne sposobnosti dovolijo obdelavo le „negativnih“ podatkov (podatkov o neizpolnjevanju plačilnih obveznosti), zbirkam podatkov v drugih državah članicah morda ne zagotavljajo „pozitivnih“ podatkov (npr. o tekočih finančnih obveznostih) in so tako v slabšem položaju v primerjavi s konkurenti, ki obdelujejo tako negativne kot tudi pozitivne podatke. Nadaljnji zapleti so posledica razlik glede zbirk podatkov o kreditih in neobstoja skupne terminologije, kot je opredelitev izraza „neizpolnjevanje plačilnih obveznosti“[30].

Mobilnost potrošnikov/zamenjava dajalca kredita

Določbe direktive o hipotekarnih kreditih o predpogodbenih informacijah, prepovedi vezanja, obdobju za razmislek/odpovednem roku in zlasti o pravici do predčasnega odplačila kredita potrošnikom olajšujejo zamenjavo dajalca kredita. Mobilnost potrošnikov je zelo pomembna za spodbujanje konkurence in zagotavljanje, da lahko potrošniki koristijo najboljše ponudbe na trgu.

Potrošniki le redko zamenjajo dajalce kreditov. Po ugotovitvah študije, ki je bila izvedena za Komisijo[31], bi lahko skupni prihranki za potrošnike iz naslova zamenjave v celotnem vzorcu 14 držav članic znašali do 1,7 milijarde EUR na mesec oziroma več kot 20 milijard EUR na leto. Po ugotovitvah ankete med potrošniki s hipotekami, ki je bila izvedena za to študijo, se delež vseh potrošnikov, ki imajo zdaj hipotekarno posojilo in ki bi imeli koristi od zamenjave hipoteke, med državami članicami močno razlikuje (npr. 22 % na Švedskem v primerjavi z 78 % na Portugalskem)[32].

Vedenjska študija, izvedena za Komisijo[33], je pokazala, da ni enotnega razloga, zakaj potrošniki ne zamenjajo hipoteke, temveč gre za kombinacijo razlogov, kot so zadovoljstvo z obstoječim ponudnikom, razmere na trgu (npr. nizke obrestne mere) ter nepoznavanje možnosti za zamenjavo ali možnih koristi. Drugi pomembni dejavniki so druge prioritete, preveč informacij, ki jih je treba predelati, in način njihovega podajanja, občutek strahu pred napačno odločitvijo ter čas, stroški in neprijetnosti, povezani z iskanjem boljše ponudbe. Kot je navedeno v oddelku 2.1, lahko potrošnike od zamenjave hipotek odvrača tudi pomislek glede pogojev, ki lahko vplivajo na pravico do predčasnega odplačila.[34]

Obe omenjeni študiji o zamenjavi nakazujeta tudi morebitno nedelovanje trga, povezano s številnimi praksami ponudnikov, ki potrošnike odvračajo od zamenjave. Študija podjetja ICF

[29] Glej tudi ICF, 2020, Evaluation of the CCD (Ocena direktive o potrošniških kreditnih pogodbah); Evropska komisija, 2009, Poročilo skupine strokovnjakov za kreditno zgodovino.
[30] ICF, 2020, Evaluation of the CCD (Ocena direktive o potrošniških kreditnih pogodbah); Evropska komisija, 2009, Poročilo skupine strokovnjakov za kreditno zgodovino.
[31] Glej „Study on switching of financial services and products“ (Študija o zamenjavi finančnih storitev in produktov), ki jo je izvedlo podjetje ICF, (2019), še ni objavljena.
[32] Te ocene se nanašajo na zamenjavo znotraj obstoječega posojilodajalca („notranja zamenjava“) in izbiro novega posojilodajalca („zunanja zamenjava“) ter temeljijo na vzorcu 14 držav članic
[33] „Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products“ (Uporaba spoznanj o vedenju za spodbujanje potrošnikov k zamenjavi finančnih produktov), avtorji G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020, še ni objavljeno.
[34] Taki pogoji bi morali biti skladni z načeli konkurenčnega prava EU.

je zlasti pokazala, da lahko neobstoj posebnega pravnega okvira za zamenjavo hipotek[35] ovira zamenjavo, saj lahko kreditne institucije izkoristijo zakonodajne vrzeli in sprejmejo različne poslovne prakse, ki potrošnikom otežijo ali celo onemogočijo zamenjavo finančnih produktov. Take poslovne prakse so lahko predmet nadzora z vidika konkurenčnega prava EU.

Potni list EU za kreditne posrednike

Med glavnimi spremembami, uvedenimi z Direktivo, sta uvedba potnega lista EU za kreditne posrednike in regulacija njihovih dejavnosti, enakovredna regulaciji dejavnosti dajalcev kreditov. To kreditnim posrednikom omogoča, da svoje storitve ponujajo v drugih državah članicah, potrošniki pa imajo koristi od lažjega postopka pridobivanja hipoteke, zlasti kadar v drugih državah iščejo najboljšo ponudbo za hipoteko.

Države članice morajo v skladu z direktivo o hipotekarnih kreditih pripraviti register kreditnih posrednikov z dovoljenjem. Vendar registri niso vedno lahko dostopni[36], razpoložljive informacije pa se med njimi razlikujejo. Zato skupno število kreditnih posrednikov, ki zdaj delujejo po EU, ni znano.

Na splošno imajo kreditni posredniki v hipotekarnem posojanju le manjšo vlogo (glej prilogo). Vendar je raven dejavnosti v številnih državah članicah zmerna (na Irskem[37] celo visoka)[38]. Glede na rezultate potrošniške raziskave, ki jo je izvedlo podjetje Risk & Policy Analysts, je pred začetkom veljavnosti Direktive manj kot četrtina potrošnikov (24 %) uporabljala storitve kreditnega posrednika. Za hipoteke, najete med letoma 2016 in 2019, se je ta delež zvišal na 36 %. Vendar te spremembe ni mogoče pripisati le Direktivi, saj se zdi, da je uporaba storitev kreditnih posrednikov povezana tudi z drugimi dejavniki, kot so nacionalne prakse in kultura, ki se med državami članicami precej razlikujejo. Zdi se, da nekatere razlike vztrajajo v načinu, kako države članice razlagajo pojem kreditnega posrednika. Na primer, primerjalna spletna mesta in spletne platforme, ki potrošnikom pomagajo pri izbiri hipoteke, v nekaterih državah članicah veljajo za posrednike, v drugih pa ne.

Le malo kreditnih posrednikov svoje storitve ponuja čezmejno, razpoložljivi omejeni dokazi pa nakazujejo, da je imela Direktiva v zvezi s tem majhen učinek. Eden od možnih razlogov, ki so ga navedli nekateri deležniki, tudi predstavniki panoge in javni organi, s katerimi se je podjetje Risk & Policy Analysts posvetovalo, je zelo omejeno povpraševanje po kreditnih posrednikih, ki ponujajo čezmejne storitve.

Nasprotno pa je ena ključnih koristi direktive o hipotekarnih kreditih ta, da so bile z njo uvedene nove minimalne regulativne zahteve za kreditne posrednike za vso EU. To je izenačilo konkurenčne pogoje med dajalci kreditov in kreditnimi posredniki ter zvišalo merila za varstvo potrošnikov z določitvijo standardov kakovosti za trženje in zagotavljanje hipotek.

[35] Pravni okvir za zamenjavo imata le Italija in Španija. Irska, Portugalska in Danska imajo le nekaj določb za spodbujanje zamenjave hipotek, glej študijo podjetja ICF.
[36] Evropski bančni organ zagotavlja povezavo do nacionalnih registrov, ki so na voljo.
[37] 452 registriranih kreditnih posrednikov.
[38] Avstrija, Belgija, Češka, Nemčija, Francija, Madžarska, Italija, Litva, Nizozemska, Poljska in Portugalska.

Hipotekarno posojanje s strani nekreditnih institucij

V skladu z Direktivo morajo države članice zagotoviti, da za nekreditne institucije velja ustrezen sprejemni postopek, kar vključuje vpis nekreditne institucije v register ter ureditve nadzora, ki ga izvaja pristojni organ. V Direktivi so nekreditne institucije opredeljene kot *dajalci kreditov, ki niso kreditne institucije*. To bi lahko vključevalo zavarovalnice in druge finančne institucije, kot so nepremičninski investicijski skladi, izvajalci pomožnih finančnih dejavnosti, kot so borzni posredniki za vrednostne papirje, in finančni zakup.

Razpoložljivi podatki (glej prilogo) kažejo, da delež hipotek, ki jih odobrijo nekreditne institucije, ostaja omejen. Rezultati potrošniške raziskave podjetja Risk & Policy Analysts nakazujejo, da se delež potrošnikov v EU, ki so hipoteko najeli pri nebančni instituciji, od začetka veljavnosti Direktive ni spremenil. Vendar so na Nizozemskem leta 2017 približno 35 % novih hipotek odobrili pokojninski skladi, zavarovalnice ali hipotekarni skladi, kar pomeni povečanje v primerjavi z letom 2016. Avstrija in Belgija imata prav tako nezanemarljive ravni dejavnosti, poleg tega pa se zdi, da raven dejavnosti v Belgiji narašča (trenutno znaša več kot 10 %).

Večinsko mnenje deležnikov, anketiranih v okviru študije RPA, je bilo, da Direktiva ustreza namenu nadzora nekreditnih institucij. Deležniki so zlasti navedli, da bi enaka pravila morala veljati za vse ponudnike na hipotekarnem trgu ter da je direktiva o hipotekarnih kreditih pomagala izenačiti konkurenčne pogoje na tem področju.

Evropska centralna banka je v svojem poročilu iz leta 2017[39] opozorila, da vse večja vloga nekreditnih institucij na hipotekarnem trgu pomeni določene izzive z vidika finančne stabilnosti. V poročilu Evropske centralne banke je pojasnjeno, da lahko vse večji tržni delež nebančnih ponudnikov omeji učinkovitost nekaterih makrobonitetnih ukrepov, ki veljajo le za banke. Na primer, povečanje v tehtanju tveganja, ki se uporablja za izpostavljenosti hipotekarnih kreditov za izračun kapitalskih količnikov bank, katerega namen je bil obravnavati kopičenje ranljivosti na hipotekarnem trgu, bi lahko privedlo do povečanja hipotekarnega posojanja s strani zavarovalnic in pokojninskih skladov[40].

Prevladujoče mnenje deležnikov, s katerimi se je posvetovalo podjetje Risk & Policy Analysts (panožna združenja in pristojni organi), je, da so pravila direktive o hipotekarnih kreditih pomagala izenačiti konkurenčne pogoje na tem področju.

Izvajanje

Države članice morajo določiti pravila o sankcijah za kršitve nacionalnih izvedbenih določb (člen 38) ter zagotoviti izvensodno reševanje potrošniških sporov z dajalci kreditov in kreditnimi posredniki (člen 39).

Večina deležnikov iz panoge in članov FIN-NET[41], anketiranih v okviru študije RPA, je menila, da je raven skladnosti z direktivo o hipotekarnih kreditih visoka. Skladno s to ugotovitvijo so se pritožbe, ki jih je prejela Komisija, nanašale zlasti na hipoteke, odobrene

[39] Glej https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Prav tako.
[41] Mreža za reševanje finančnih sporov je mreža nacionalnih organizacij, pristojnih za izvensodno reševanje pritožb potrošnikov v zvezi s finančnimi storitvami.

pred začetkom veljavnosti Direktive. Zaradi skladnosti se je izboljšalo varstvo potrošnikov, panoga pa je imela koristi predvsem od izboljšanja konkurenčnih pogojev, večje pravne jasnosti in nižjih stroškov pravdnega postopka. Javni organi so večinoma navedli, da ureditve za razkrivanje sankcij javnosti (člen 38(2)) v njihovi državi zagotavljajo zadostno preglednost. Poleg tega bo nova direktiva o zastopniških tožbah za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov še bolj okrepila varstvo potrošnikov.

Nasprotno je nekaj potrošniških organizacij navedlo, da bi morali biti izvršilni organi bolj proaktivni. Zanje je pomanjkanje temeljitega izvajanja Direktive ovira za „razvoj čezmejnih ponudb“ in za enotni trg hipotek.

Sklepna ugotovitev o vidikih enotnega trga

Skleniti je mogoče, da je Direktiva z minimalnimi zahtevami za dajalce kreditov in kreditne posrednike v EU bolj izenačila konkurenčne pogoje v državah članicah.

Vendar se enotni trg za hipoteke ni širše razvil, ne za ponudnike hipotek ne za kreditne posrednike. Pomembne ovire ostajajo za čezmejno ponudbo hipotek, predvsem zaradi razlik v nacionalni zakonodaji na področjih, ki so zunaj področja uporabe Direktive. Ker so države članice čezmerno prenesle določbe direktive o hipotekarnih kreditih v nacionalno zakonodajo, so nastale tudi ovire za čezmejno trgovino. Čeprav je podatkov o posojilni dejavnosti nekreditnih institucij malo, se zdi, da je njihov delež na hipotekarnem trgu ostal omejen, čeprav se je v nekaterih državah članicah nekoliko povečal (npr. na Nizozemskem in v Belgiji). Dostop posojilodajalcev do zbirk podatkov o kreditih ni diskriminatoren, ampak oviran zaradi načela vzajemnosti in razlik v vsebini zbirk podatkov o kreditih.

Če bi potrošniki bolj izkoristili pravico do zamenjave hipoteke, bi lahko znatno prihranili, hkrati pa bi se povečala konkurenca na področju hipotek.

V zvezi s področjem uporabe Direktive so nekateri vidiki morda postali odveč. V prihodnosti bi lahko izzive pomenila vse večja digitalizacija. Medsebojno posojanje (čeprav so zdaj za hipoteke neznačilna) imajo potencial za rast, pravila, ki veljajo zanje, pa bo treba podrobneje proučiti. Zdi se, da obstajajo možnosti za izboljšanje izvajanja direktive o hipotekarnih kreditih s strani nacionalnih pristojnih organov, zlasti glede čezmejnih vidikov.

2.3 Učinek na finančno stabilnost

Slabe odločitve glede dajanja/najemanja posojil ter posledično potrošnikovo neizpolnjevanje plačilnih obveznosti in prezadolženost imajo lahko resne posledice za take posameznike in za stabilnost celotnega finančnega sistema. V poročilu Evropskega odbora za sistemska tveganja, objavljenem leta 2019, je izpostavljen pomen trgov stanovanjskih nepremičnin in hipotekarnih kreditov za finančno stabilnost[42]. Zlomi na trgih stanovanjskih nepremičnin so pogost vzrok bančnih kriz in se pojavljajo precej pogosto.

Zakonodajalca EU sta z direktivo o hipotekarnih kreditih uvedla več določb, katerih namen je zagotoviti odgovorno dajanje in najemanje posojil ter prispevati k finančni stabilnosti. Te določbe zajemajo:

[42] ESRB (2019): Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries (Ranljivosti v sektorjih stanovanjskih nepremičnin v državah EGP, https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html.

- obvezno oceno kreditne sposobnosti, ki temelji zlasti na zmožnosti odplačevanja in ne na vrednosti hipoteke glede na vrednost nepremičnine ali na predpostavki, da bo vrednost stanovanjske nepremičnine narasla (člen 18(3)), skupaj z zahtevo, da ponudniki ne odobrijo posojil potrošnikom, ki jih morda ne bodo mogli odplačati (člen 18(5)(a)) (glej oddelek 2.1);
- zahtevo, da se uporabijo zanesljivi standardi, ki urejajo cenitev nepremičnin (člen 19);
- zahteve v zvezi s posojili v tuji valuti (člen 23), da se zagotovi, da se potrošniki zavedajo tveganj, ki jih prevzamejo (opozorila), in da imajo možnost omejitve izpostavljenosti tveganju menjalnega tečaja med trajanjem hipoteke;
- zahtevo po zagotovitvi, da so indeksi ali referenčne obrestne mere, ki se uporabljajo za izračun hipotek s spremenljivo obrestno mero, jasni, dostopni, objektivni in preverljivi (člen 24) ter da so potrošniki obveščeni o imenih referenčnih vrednosti in njihovih upraviteljev ter morebitnih posledicah za potrošnika (drugi pododstavek člena 13(1))[43];
- nove določbe za zagotovitev, da dajalci kreditov pokažejo razumno potrpežljivost ter si drugače razumno prizadevajo za ustrezno rešitev še pred začetkom postopka izvršbe (člen 28) (glej oddelek 2.1).

Deležniki, s katerim je potekalo posvetovanje za študijo RPA, so na vprašanje, koliko je direktiva o hipotekarnih kreditih prispevala k finančni stabilnosti, podali različne odgovore. Prevladujoče mnenje je bilo, da je primarni cilj Direktive varstvo potrošnikov in ne finančna stabilnost ter da obstaja druga zakonodaja, ki je ustreznejša za urejanje stabilnosti trga (zlasti uredba o kapitalskih zahtevah in direktiva o kapitalskih zahtevah). Poudarjeno je bilo tudi, da je bila direktiva o hipotekarnih kreditih namenjena le krepitvi obstoječe zakonodaje v državah članicah.

Kljub temu so deležniki navedli, da je Direktiva pripomogla k zagotavljanju finančne stabilnosti, ker preprečuje, da bi potrošniki najemali kredite, ki jih ne bi mogli odplačati, in ker usklajuje zahteve za različne vrste posojilodajalcev. Navedli so tudi, da je Direktiva z urejanjem dejavnosti kreditnih posrednikov izboljšala zaščito finančnih interesov potrošnikov.

Navedeno je bilo tudi, da je možnost predčasnega odplačila hipoteke potrošnike spodbudila k zmanjšanju zadolženosti, to pa ima posredni učinek na stabilnost trga.

Glede na informacije, pridobljene od držav članic[44] in drugih deležnikov, v večini držav posojilodajalci zaradi direktive o hipotekarnih kreditih ne ponujajo več posojil v tuji valuti. Taka posojila so pred sprejetjem direktive o stanovanjskih kreditih potrošnikom povzročila veliko škode (glej oddelek 2.1). Vendar se lahko kriza zaradi pandemije COVID-19 izkaže za pomemben preizkus učinka Direktive na finančno stabilnost, zlasti v zvezi s tem, v kolikšni meri bo pomagala pri preprečitvi množičnih izvršb z negativnimi učinki na trge stanovanjskih nepremičnin in finančni sektor.

Sklepna ugotovitev o vidikih finančne stabilnosti

Skleniti je mogoče, da razpoložljivi dokazi kažejo, da po mnenju deležnikov finančna stabilnost ni eden od glavnih ciljev Direktive. Vendar zaradi Direktive potrošniki ne najemajo

[43] Kakor je bil spremenjen s členom 58 Uredbe (EU) 2016/1011 o indeksih, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in finančnih pogodbah ali za merjenje uspešnosti investicijskih skladov.
[44] Posvetovanje Komisijine skupine vladnih strokovnjakov za maloprodajne finančne storitve (GEGRFS).

kreditov, ki jih ne bi mogli odplačati, z njo so dobili možnost za zmanjšanje zadolženosti, prav tako pa je omejila njihovo tveganje menjalnega tečaja pri dostopu do posojil v tuji valuti – vsi ti dejavniki bi morali pomagati pri spodbujanju finančne stabilnosti. Vendar pa bo kriza zaradi pandemije COVID-19 morda pomenila nadaljnji preizkus učinka Direktive na finančno stabilnost.

3. NADZOR KREDITNIH REGISTROV

Vse države članice imajo zbirke podatkov o kreditih/kreditne registre, v katerih ponudniki hipotek iščejo informacije za oceno kreditne sposobnosti potrošnika.

Take zbirke podatkov o kreditih so javne ali zasebne, odvisno od države članice. V nekaterih državah članicah se v kreditnih registrih, ki so v zasebni lasti in upravljanju, zbirajo finančne informacije iz bančnega sektorja ter tudi informacije iz drugih organizacij v gospodarstvu, ki ponujajo kredite (npr. javne službe, telekomunikacijska podjetja). V drugih državah članicah se v javnih kreditnih registrih, ki jih vodi centralna banka ali agencija na nadzor bank, zbirajo zelo podrobne informacije o posojilih, ki jih najamejo potrošniki, zlasti za statistično analizo in ekonomski nadzor. Nekateri javni kreditni registri bankam dovoljujejo dostop do svojih zbirk podatkov o kreditih.

Dejavnost takih zbirk podatkov o kreditih ali agencij za poročanje o boniteti potrošnikov morajo biti skladne z (več) nacionalnimi zakonskimi zahtevami. Glede na to, da je obdelava osebnih podatkov del njihove glavne dejavnosti, in glede na vključeno glavno tveganje za vse zbirke podatkov o kreditih velja nadzor nacionalnih organov za varstvo podatkov za vse zadeve, povezane s skladnostjo s Splošno uredbo o varstvu podatkov in nacionalno zakonodajo, ki jo podrobneje določa[45]. To pomeni, da so taki subjekti pod strogim nadzorom organov za varstvo podatkov v zvezi z vprašanji, povezanimi z uveljavljanjem pravic posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, in načelom odgovornosti, vključno z obveznostjo izvedbe ocen učinka v zvezi z varstvom podatkov, obveščanja o kršitvi varstva osebnih podatkov, skladnosti z načelom vgrajenega in privzetega varstva podatkov ter imenovanja pooblaščene osebe za varstvo podatkov.

Tako so agencije za poročanje o boniteti potrošnikov že pod nadzorom v vseh državah članicah in na ravni EU, ki ga izvajajo organi za varstvo podatkov in Evropski odbor za varstvo podatkov v zvezi z izvajanjem dejavnosti pri obdelavi osebnih podatkov v skladu z direktivo o hipotekarnih kreditih. Trenutno se ne zdi potrebno, da bi se ta nadzor razširil.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Pregled na podlagi razpoložljivih podatkov nakazuje, da je bila Direktiva učinkovita pri izboljšanju standarda varstva potrošnikov ter da je pomagala uskladiti prakse hipotekarnega posojanja v državah članicah. Kljub temu se raven varstva še vedno razlikuje, saj Direktiva državam članicam omogoča več možnosti. Treba je tudi zagotoviti, da pravila o varstvu potrošnikov glede na razvoj trga in nove izzive, zlasti zaradi digitalizacije, še naprej ustrezajo svojemu namenu. Morda bo treba prilagoditi tudi postopek ocene kreditne sposobnosti, da se ohrani korak z napredkom pri uporabi umetne inteligence, kar bo odvisno tudi od dogajanja v zvezi z nedavnim predlogom Komisije o umetni inteligenci, in na področju ciljev politike, povezanih s podnebjem in okoljem.

[45] Glej člen 51(1) Splošne uredbe o varstvu podatkov.

Direktiva je imela omejen učinek na vzpostavitev enotnega trga za hipoteke, zlasti ker to ne spada na področje uporabe direktive o hipotekarnih kreditih. Vendar lahko doseganje tega cilja ovira tudi čezmerni prenos direktive o hipotekarnih kreditih s strani držav članic. Z digitalizacijo finančnih storitev se ponuja tudi možnost povečanja čezmejne dejavnosti v bližnji prihodnosti. Tudi medsebojno hipotekarno posojanje ima potencial za rast, zaradi česar je treba zagotoviti, da sedanja pravila še naprej ustrezajo temu namenu. Obstaja tudi možnost povečanja deleža zamenjave hipotek s strani potrošnikov, kar bi lahko potrošnikom omogočilo velike koristi, hkrati pa povečalo konkurenčnost in inovacije na trgu.

Deležniki sicer ne menijo, da je glavni cilj Direktive finančna stabilnost, a zaradi nje potrošniki dobivajo posojila, ki ustrezajo njihovim finančnim zmožnostim in ki lahko zmanjšajo njihovo raven zadolženosti. Vendar pa bo kriza zaradi pandemije COVID-19 morda zagotovila dodatne informacije o prispevku Direktive k finančni stabilnosti.

S tem pregledom je bilo ugotovljeno, da so agencije za poročanje o boniteti potrošnikov že pod ustreznim nadzorom, ki ga izvajajo nacionalni organi za varstvo podatkov in Evropski odbor za varstvo podatkov v zvezi z izvajanjem dejavnosti pri obdelavi osebnih podatkov v skladu z direktivo o hipotekarnih kreditih.