EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 11. 5. 2021
COM(2021) 229 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o preskúmaní smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/17/EÚ o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o preskúmaní smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/17/EÚ o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie

OBSAH

1. ÚVOD 3

2. POSÚDENIE UPLATŇOVANIA SMERNICE O HYPOTEKÁRNYCH ÚVEROCH 3

2.1. Vplyv na ochranu spotrebiteľa 4

Dôvera spotrebiteľov a ich spokojnosť s hypotekárnymi úvermi **4**

Účinnosť pravidiel týkajúcich sa reklamy a predzmluvných informácií **4**

Lehota na premyslenie a/alebo odstúpenie **5**

Spájanie produktov do balíkov a viazanie produktov **5**

Posúdenie úverovej bonity **5**

Znalosti a odborná spôsobilosť zamestnancov **6**

Úvery v cudzej mene **6**

Právo na predčasné splatenie úveru **7**

Omeškanie so splácaním dlhu a realizácia záložného práva **7**

Postúpenie úverov tretej strane **8**

Nové práva po uzavretí zmluvy **8**

Záver o aspektoch ochrany spotrebiteľa **8**

2.2. Vplyv na jednotný trh 9

Rozsah pôsobnosti smernice **10**

Prístup k úverovým databázam **10**

Mobilita zákazníkov/Výmena poskytovateľa **11**

Jednotný pas EÚ pre sprostredkovateľov úverov **12**

Poskytovanie hypotekárnych úverov neúverovými inštitúciami **13**

Presadzovanie **13**

Záver o aspektoch jednotného trhu **14**

2.3. Vplyv na finančnú stabilitu 14

Záver o aspektoch finančnej stability **16**

3. DOHĽAD NAD ÚVEROVÝMI REGISTRAMI 16

4. ZÁVERY 16

SKRATKY

RPMN	ročná percentuálna miera nákladov
ECB	Európska centrálna banka
EBA	Európsky orgán pre bankovníctvo
ESIS	Európsky štandardizovaný informačný formulár
EÚ	Európska únia
CCD	smernica o spotrebiteľských úveroch (smernica 2008/48/ES)
CRA	agentúry úverových referencií
GR FISMA	Generálne riaditeľstvo pre finančnú stabilitu, finančné služby a úniu kapitálových trhov
FIN-NET	Sieť na riešenie finančných sporov
FinTech	finančné technológie
GDPR	všeobecné nariadenie o ochrane údajov [nariadenie (EÚ) 2016/679]
GEGRFS	skupina vládnych expertov pre retailové finančné služby
ČŠ	členské štáty
NPL	nesplácaný úver

1. ÚVOD

Smernica o hypotekárnych úveroch[1] (ďalej len „smernica MCD“) bola prijatá 4. februára 2014 v rámci úsilia EÚ o vytvorenie jednotného trhu pre hypotéky a v kontexte celosvetovej finančnej krízy.

Členské štáty boli povinné transponovať ustanovenia smernice MCD do svojho vnútroštátneho práva do 21. marca 2016. Iba osem členských štátov to však urobilo v stanovenom termíne. Posledný členský štát transponoval smernicu do vnútroštátneho práva v júni 2019.

Táto správa bola vypracovaná podľa článku 44 smernice MCD, v ktorom sa od Komisie vyžaduje, aby preskúmala účinnosť a vhodnosť ustanovení týkajúcich sa spotrebiteľov a vnútorného trhu s dôrazom na skúsenosti získané pri uplatňovaní smernice. Základom tejto správy je štúdia o hodnotení smernice[2], ktorú iniciovala Komisia (ďalej len „štúdia RPA“). V správe sa okrem toho v súlade s článkom 45 smernice MCD skúma potreba dohľadu nad úverovými registrami. Požiadavku podľa článku 45 smernice MCD týkajúcu sa predloženia súhrnnej správy, v ktorej sa zo širšieho hľadiska posúdia výzvy nadmernej zadlženosti súkromných osôb, ktorá priamo súvisí s úverovou činnosťou, si Komisia splní neskôr, pričom bude osobitne zohľadňovať vplyv pandémie COVID-19 na spotrebiteľov.

Pri vypracúvaní tejto správy Komisia čelila niekoľkým výzvam týkajúcim sa zberu údajov. Súviseli najmä s obmedzeným obdobím, počas ktorého sa smernica uplatňuje, problémami s prístupom k vnútroštátnym registrom sprostredkovateľov úverov a krízou spôsobenou pandémiou COVID-19, ktorá sa časovo zhoduje s fázou zberu údajov v rámci štúdie RPA.

Táto správa bude slúžiť ako podklad pre ďalšie fázy, v rámci ktorých Komisia vykoná hodnotenie na základe dodatočných dôkazov získaných prostredníctvom špecializovanej verejnej konzultácie a posúdenia vplyvu s cieľom rozhodnúť o ďalších (legislatívnych alebo nelegislatívnych) iniciatívach týkajúcich sa smernice.

2. POSÚDENIE UPLATŇOVANIA SMERNICE O HYPOTEKÁRNYCH ÚVEROCH

Cieľom smernice MCD bolo vytvorenie „*efektívneho a konkurencieschopného jednotného trhu pre spotrebiteľov, veriteľov a sprostredkovateľov úveru s vysokou úrovňou ochrany tým, že sa podporí dôvera spotrebiteľov, mobilita klientov, cezhraničná činnosť veriteľov a sprostredkovateľov úveru, a rovnakých podmienok pre všetkých*“[3]. Zároveň bolo jej cieľom aj „*zabezpečiť rovnaké podmienky pre veriteľov a podporiť finančnú stabilitu*“[4].

V nasledujúcom oddiele sa teda hodnotí, ako smernica MCD prispela k poskytovaniu vysokej úrovne ochrany spotrebiteľov, rozvoju jednotného trhu s hypotekárnymi úvermi a podpore finančnej stability.

---

1 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/17/EÚ zo 4. februára 2014 o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie a o zmene smerníc 2008/48/ES a 2013/36/EÚ a nariadenia (EÚ) č. 1093/2010 (Text s významom pre EHP) (Ú. v. EÚ L 60, 28.2.2014, s. 34 – 85) (smernica MCD).

2 Štúdia spoločnosti Risk & Policy Analysts (RPA) s názvom *Evaluation of the Mortgage Credit Directive* (Hodnotenie smernice o hypotekárnych úveroch), 2020, pozri na adrese https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1.

3 Bod 1 dôvodovej správy k návrhu smernice o zmluvách o hypotekárnom úvere, ktorý predložila Komisia.

4 Pozri odôvodnenie 75 smernice MCD.

2.1. Vplyv na ochranu spotrebiteľa

Pri posudzovaní vplyvu smernice na úroveň ochrany spotrebiteľa[5] treba zohľadniť to, ako prispela k zvýšeniu dôvery spotrebiteľov a ich spokojnosti s hypotekárnymi úvermi, ako aj účinnosť pravidiel týkajúcich sa reklamy a predzmluvných informácií. Posúdenie bolo zamerané najmä na ročnú percentuálnu mieru nákladov (RPMN), viazanie a spájanie produktov do balíkov, posúdenie úverovej bonity, znalosti a odbornú spôsobilosť zamestnancov, úvery v cudzej mene, právo na premyslenie/odstúpenie, predčasné splatenie úveru, omeškanie so splácaním dlhu a realizáciu záložného práva.

Dôvera spotrebiteľov a ich spokojnosť s hypotekárnymi úvermi

Z výsledkov hodnotiacej tabuľky spotrebiteľských trhov EÚ z roku 2018[6] (ďalej len „CMS EÚ“) vyplýva, že spokojnosť spotrebiteľov s hypotekárnymi úvermi sa po nadobudnutí účinnosti smernice MCD zvýšila z hodnoty 6,6/10 v roku 2014 na 7,3/10 v roku 2018. Zvýšila sa aj dôvera k trhu s hypotekárnymi úvermi (z hodnoty 6/10 v roku 2014 na 6,8/10 v roku 2018).

V CMS EÚ z roku 2018 sa uvádza, že vykonávanie smernice MCD pravdepodobne prispelo k lepšiemu posúdeniu trhu s hypotekárnymi úvermi, pretože spotrebitelia vďaka nemu získali podrobné informácie o podmienkach poskytovaného hypotekárneho úveru a prístup k predčasnému splateniu úveru. Výsledky CMS EÚ z roku 2018 však nemusia úplne odrážať účinky smernice, keďže v mnohých členských štátoch bola smernica transponovaná neskoro. Výsledky CMS EÚ navyše neumožňujú rozlišovať medzi spotrebiteľmi, ktorí uzavreli zmluvu o hypotekárnom úvere v rokoch 2017 až 2018, a tými, ktorí uzavreli takú zmluvu už skôr.

Účinnosť pravidiel týkajúcich sa reklamy a predzmluvných informácií

Spotrebitelia sú často v nevýhode oproti poskytovateľom služieb, pokiaľ ide o prístup k relevantným informáciám o produktoch a službách. Často to ešte zhoršujú behaviorálne príčiny, ako napríklad kognitívne skreslenie v súvislosti so systematickými chybami pri spracúvaní a interpretácii informácií, ktoré majú vplyv na rozhodnutia spotrebiteľov. Cieľom smernice MCD bolo vyriešiť tento problém tak, že sa zaistí, aby spotrebitelia dostávali vhodné informácie, ktoré im umožnia prijímať kvalifikované rozhodnutia. Na dosiahnutie tohto cieľa slúžia ustanovenia o reklame a predzmluvných informáciách.

Pokiaľ ide o reklamu, smernica prispela k predchádzaniu nekalým a klamlivým reklamným postupom, a to najmä prostredníctvom článkov 10 a 11. Podľa štúdie RPA sa väčšina spotrebiteľov domnieva, že reklamy na hypotekárne úvery sú čestné, jasné a nie sú klamlivé. Existujú však náznaky, že požiadavky na reklamy pravdepodobne nie sú prispôsobené digitálnemu svetu, pričom veritelia uvádzajú problémy s dodržiavaním požiadaviek na informácie pri online reklame.

V smernici (článok 14) sa vyžaduje, aby sa spotrebiteľom poskytovali bezplatné, predzmluvné a individualizované informácie vrátane ročnej percentuálnej miery nákladov (RPMN), a to najmä prostredníctvom Európskeho štandardizovaného informačného formulára (ESIS). Z hodnotenia vyplýva, že to bolo pre spotrebiteľov prospešné najmä preto, že vďaka formuláru ESIS a výpočtu

---

5 Smernica sa vzťahuje iba na zmluvy o hypotekárnom úvere uzavreté od 21. marca 2016 (pozri článok 43 ods. 1).

6 Pozri https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

RPMN získali lepšie predzmluvné informácie v štandardizovanom formáte[7]. Zistilo sa, že informácie o RPMN sú dôležité, pretože umožňujú spotrebiteľom porovnávať ponuky napriek tomu, že iba málo spotrebiteľov úplne chápe význam RPMN[8]. Okrem toho sa zistilo, že hoci informácie poskytované vo formulári ESIS sa považujú sa dôležité pre spotrebiteľov, aby mohli prijať kvalifikované rozhodnutie, spotrebitelia sú zrejme často zahrnutí informáciami, ktoré nečítajú alebo nechápu, čo im komplikuje porovnávanie produktov. Takisto sa zdá, že formulár ESIS sa nie vždy poskytuje načas, takže spotrebitelia nemôžu vyhľadávať lepšie ponuky (napr. dostanú informácie až pri prijatí konečnej ponuky), a nie je vhodný pre elektronické zariadenia (napr. smartfóny) alebo na poskytovanie informácií v digitálnej forme. Zo štúdie RPA vyplýva aj to, že predzmluvné informácie sa pravdepodobne nie vždy poskytujú spotrebiteľom bezplatne.

Lehota na premyslenie a/alebo odstúpenie

Po transpozícii smernice dávajú právne predpisy členských štátov spotrebiteľom lehotu na premyslenie, odstúpenie alebo oboje, čo predtým nebolo vždy možné. Väčšina členských štátov sa rozhodla poskytnúť lehotu na premyslenie namiesto lehoty na odstúpenie. Napriek tomu klesol podiel spotrebiteľov, ktorí mali pocit, že dostali dosť času na premyslenie (v porovnaní s obdobím pred vykonávaním smernice).

Naopak, viac spotrebiteľov, ktorí majú právo na odstúpenie, je presvedčených, že dostali dosť času na odstúpenie od žiadosti v porovnaní s počtom zisteným pred vykonávaním smernice. Zdá sa, že smernica je v tomto ohľade účinná, hoci v praxi väčšina spotrebiteľov neodstúpi od zmluvy o hypotekárnom úvere. Niektorí spotrebitelia narazili pri pokuse o odstúpenie na niekoľko problémov.

Spájanie produktov do balíkov a viazanie produktov

Zo zhromaždených dôkazov vyplýva, že podiel spotrebiteľov, od ktorých sa vyžadovalo zakúpenie dodatočných viazaných služieb, mierne klesol, tieto postupy sa však stále vyskytujú, a to najmä medzi sprostredkovateľmi úverov, ktorí ponúkajú poistné produkty[9]. Nie je jasné, do akej miery je viazanie produktov v súlade s výnimkami článku 12[10]. V tejto súvislosti sa môžu uplatňovať aj právne predpisy EÚ v oblasti hospodárskej súťaže.

Posúdenie úverovej bonity

Povinnosť veriteľov vykonať posúdenie úverovej bonity (články 18 a 20 smernice MCD) a požiadavka, aby poskytovateľ poskytol úver spotrebiteľovi len vtedy, keď je výsledok posúdenia pozitívny[11], je zrejme jedným z najúčinnejších ustanovení v zmysle ochrany spotrebiteľa, pretože bráni poskytovateľom poskytnúť úver spotrebiteľom, ktorí ho nemôžu splatiť[12]. Prvým náznakom toho, že tieto ustanovenia pravdepodobne začínajú prinášať

---

7 Podľa CMS EÚ z roku 2018 sa po nadobudnutí účinnosti smernice MCD zlepšila „porovnateľnosť“ na trhu s hypotekárnymi úvermi.

8 Spotrebitelia si často neuvedomujú, že pri porovnávaní RPMN musia porovnávať hypotekárne úvery, ktoré majú rovnakú dĺžku trvania a sú rovnakého druhu, pozri štúdiu RPA.

9 Podľa výsledkov fiktívneho nakupovania vykonaného v rámci štúdie RPA.

10 Prvé rozhodnutie Súdneho dvora týkajúce sa smernice MCD (vec C-778/18 Association francaise des usagers de banques) sa zaoberalo vnútroštátnymi právnymi predpismi a otázkou viazania produktov.

11 Pozri článok 18 ods. 5 písm. a) smernice MCD.

12 Pozri štúdiu RPA. V roku 2009 malo iba desať členských štátov právne predpisy zakazujúce poskytovanie úverov spotrebiteľom, ktorí ich nedokážu splatiť. Pozri London Economics: *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit* (Štúdia nákladov a prínosov rôznych možností politiky hypotekárnych úverov).

pozitívne účinky, je to, že v posledných rokoch sa zrejme znížila miera omeškania so splácaním hypotekárneho úveru. Ale vzhľadom na časový posun medzi poskytnutím úveru a tým, keď sa spotrebitelia dostanú do finančných ťažkostí, bude možné naplno posúdiť skutočnú účinnosť týchto ustanovení až neskôr. Existuje však určitý stupeň neistoty, pokiaľ ide o možnosť uplatniť ustanovenia na spotrebiteľov, ktorí sú spoločne a nerozdielne zodpovední za úver, keďže v smernici MCD sa uvádza iba posúdenie úverovej bonity jednotlivého spotrebiteľa. V poslednom čase trh s úvermi zažíva prechod na využívanie veľkých dát a strojového učenia na vytváranie individualizovaných služieb založených predovšetkým na zrýchlených posúdeniach úverovej bonity (najmä v súvislosti so spotrebiteľským úverom)[13]. Tieto technológie by mohli spotrebiteľom umožniť ľahšie a lacnejšie získanie hypotekárneho úveru a mohli by zlepšiť schopnosť veriteľov posudzovať riziká, napríklad prostredníctvom algoritmických analýz úverovej bonity. Zároveň vytvárajú aj nové riziká súvisiace s používanými údajmi (napr. údaje zo sociálnych médií), so spôsobom poskytovania informácií a tvorby ponuky (na urýchlenie nákupného rozhodnutia spotrebiteľov), ako aj so zacielením na spotrebiteľov a s personalizáciou (najmä transparentnosť rozhodnutí o algoritmickom posúdení úverovej bonity)[14]. Tieto záležitosti sú takisto predmetom nedávneho návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie (akt o umelej inteligencii), ktorý predložila Komisia.

V posledných rokoch sa dostal do popredia pojem „energeticky efektívne hypotéky“ ako reakcia na zmenu klímy a na podporu udržateľných postupov. V nedávnom výskume sa zistila možná korelácia medzi výkonnosťou úverov držiteľov hypotekárnych úverov a energetickou efektívnosťou ich nehnuteľností, ktorá naznačuje možné nižšie riziko nesplatenia pri týchto druhoch hypotekárnych úverov. Ďalší výskum na túto tému prebieha na viacerých úrovniach[15].

Znalosti a odborná spôsobilosť zamestnancov

Z výsledkov štúdie RPA vyplýva, že požiadavky smernice MCD týkajúce sa znalostí a odbornej spôsobilosti zamestnancov (článok 9 a príloha III) mohli viesť k zvýšeniu úrovne odbornej spôsobilosti zamestnancov veriteľov, čo následne prispelo k vyššej miere profesionality. Väčšina spotrebiteľov, ktorí sa zúčastnili na prieskume, sa domnieva, že zamestnanci veriteľov a sprostredkovateľov úverov majú dostatočnú úroveň znalostí a odbornej spôsobilosti. Zainteresované strany z odvetvia naznačili, že v dôsledku uplatňovania smernice došlo k zvýšeniu nákladov na odbornú prípravu. V tejto súvislosti sa zistilo, že veritelia sa čoraz viac spoliehajú na automatizované poradenstvo.

Úvery v cudzej mene

Podľa článku 23 smernice, ktorý sa týka úverov v cudzej mene, sú členské štáty povinné zabezpečiť, aby mali spotrebitelia za uvedených podmienok právo zmeniť menu zmluvy o úvere na alternatívnu menu alebo, ak sú zavedené ďalšie mechanizmy, obmedziť riziko výmenného kurzu, ktorému je spotrebiteľ vystavený. Cieľom týchto pravidiel je zabrániť

[13] Pozri štúdiu CML(2017): *Digital change and Mortgage Borrowers* (Digitálna zmena a hypotekárni dlžníci). Council of Mortgage Lenders, s. 9 – 10. Zistenia za Spojené kráľovstvo je možné vzťahovať na EÚ.

[14] Európska komisia (2019): Behaviorálna štúdia o digitalizácii marketingu a predaji retailových finančných služieb na diaľku, zatiaľ neuverejnená.

[15] Na úrovni Komisie prebieha v rámci pracovnej skupiny finančných inštitúcií pre energetickú efektívnosť, ktorá sa zaoberá posúdením rizika, a na úrovni odvetvia sa touto témou zaoberá iniciatíva EMF-ECBC pre energeticky efektívne hypotéky.

značnému poškodzovaniu spotrebiteľov, aké bolo v minulosti zaznamenané pri zhodnotení zahraničnej meny, v ktorej boli úvery poskytnuté[16].

Zo zhromaždených dôkazov vyplýva, že hoci boli pravidlá smernice MCD účinné pri predchádzaní vystaveniu spotrebiteľa riziku výmenného kurzu a nesplácaniu, v mnohých krajinách prestali veritelia v dôsledku zavedenia týchto pravidiel ponúkať úvery v cudzích menách. V ostatných krajinách bol zaznamenaný výrazný pokles úverov v cudzích menách.

Právo na predčasné splatenie úveru

V článku 25 smernice MCD sa spotrebiteľom priznáva právo na predčasné splatenie hypotekárneho úveru, pričom členské štáty môžu stanoviť podmienky predčasného splatenia, najmä spravodlivú a objektívnu náhradu.

Z dôkazov, ktoré Komisia zhromaždila, vyplýva, že toto ustanovenie účinne zabezpečuje vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa[17]. Aj keď majú spotrebitelia právo predčasne splatiť celý zostatok hypotekárneho úveru alebo jeho časť, toto právo zrejme od nadobudnutia účinnosti smernice využila iba malá časť spotrebiteľov. Celkový prínos tohto práva pravdepodobne znižuje nedostatočná informovanosť spotrebiteľov, ich neschopnosť posúdiť, koľko prostriedkov by mohli ušetriť, a poplatky, ktoré majú zaplatiť (pozri oddiel 2.2 o mobilite zákazníkov).

Zo štúdie[18], ktorú iniciovala Komisia v roku 2019 (ďalej len „štúdia ICF“), vyplýva, že spotrebiteľov môžu odrádzať podmienky predčasného splatenia úveru (výpovedná lehota alebo minimálna doba trvania zmluvy), ako aj možná výška náhrady, ktorú treba zaplatiť veriteľovi, najmä pri hypotekárnych úveroch s fixnou úrokovou sadzbou. Väčšina členských štátov (ale nie všetky) presne vymedzila náhradu, ktorá sa má zaplatiť (napríklad ako percentuálny podiel splatného úroku alebo zostatku istiny), vďaka čomu si dlžník môže vypočítať náklady vopred. Tým sa zrejme výrazne znížili rozdiely medzi výpočtom dlžnej sumy úverovými inštitúciami, čím sa zvýšila právna istota a celková transparentnosť.

Omeškanie so splácaním dlhu a realizácia záložného práva

Cieľom článku 28 smernice MCD o omeškaní so splácaním dlhu a realizácii záložného práva je nabádať veriteľov na to, aby vznikajúce úverové riziko riešili v počiatočnom štádiu a aby vynakladali primerané úsilie na vyriešenie situácie pred začatím konania vo veci realizácie záložného práva. Zainteresované strany, ktoré sa zúčastnili na konzultáciách pre štúdiu RPA, naznačili, že smernica MCD prispela k zníženiu nadmernej zadlženosti. Z výsledkov spotrebiteľského prieskumu vyplýva, že aj spotrebitelia sú spokojní so správaním veriteľov v tomto ohľade. Trinásť členských štátov využilo možnosť stanovenú v smernici, a to povoliť veriteľom, aby v prípade nesplácania ukladali spotrebiteľom dodatočné poplatky (pričom niektoré stanovili stropy), zatiaľ čo 12 členských štátov túto možnosť nevyužilo[19]. Z dôvodu obmedzeného množstva poskytnutých informácií a vzhľadom na krátke obdobie uplatňovania

[16] Pozri správu Európskeho parlamentu s názvom Hypotekárny úver – zavádzajúci predaj finančných produktov, jún 2018.

[17] Tento názor zastáva väčšina zainteresovaných strán v rozhovoroch a vo verejnej konzultácii, ktoré uskutočnila spoločnosť RPA.

[18] ICF: *Study on switching of financial services and products* (Štúdia o výmene finančných služieb a produktov), 2019, zatiaľ neuverejnená.

[19] Pozri štúdiu RPA, právne posúdenie.

smernice MCD, ako aj jej neskorú transpozíciu nie je možné s vysokou mierou istoty posúdiť, či tieto ustanovenia boli účinné pri znižovaní rizika realizácie záložného práva.

Hospodársky vplyv pandémie COVID-19 vytvára riziko vyššieho počtu spotrebiteľov, ktorí nebudú schopní splniť svoje finančné záväzky a môžu sa nadmerne zadlžiť. Podrobnejšia analýza bude vypracovaná v kontexte plánovanej správy o širších výzvach nadmernej zadlženosti súkromných osôb.

Postúpenie úverov tretej strane

Podľa všeobecného nariadenia o ochrane údajov má nový veriteľ/prevádzkovateľ povinnosť oznámiť spotrebiteľovi/dotknutej osobe svoju totožnosť a kontaktné údaje, ako aj ďalšie podrobnosti[20]. Smernica MCD však na rozdiel od smernice CCD výslovne neposkytuje spotrebiteľom žiadne záruky v prípade, ak je zmluva o úvere postúpená tretej strane. Komisia na zabezpečenie nezmenenej úrovne ochrany spotrebiteľa v prípade postúpenia úveru zahrnula do svojho návrhu smernice o správcoch úverov, nákupcoch úverov a vymáhaní kolaterálu (ďalej len „návrh smernice o NPL“)[21] zmenu smernice MCD s cieľom zaistiť, aby mal spotrebiteľ v takýchto prípadoch právo uplatniť voči nákupcovi úveru akékoľvek námietky, ktoré mal proti pôvodnému poskytovateľovi[22]. Návrh obsahuje aj požiadavku, aby nákupcovia spotrebiteľských úverov, ktorí nie sú usadení v EÚ, vymenovali úverovú inštitúciu alebo správcu úveru, ktorý má v EÚ povolenie na spravovanie zmluvy o úvere[23]. Legislatívny postup týkajúci sa tohto návrhu stále prebieha.

Nové práva po uzavretí zmluvy

Zmeny zmluvy o úvere môžu poškodiť spotrebiteľov, pretože sa ocitajú v situácii závislosti, čo zhoršuje ich vyjednávaciu pozíciu voči poskytovateľovi. Komisia preto do návrhu smernice o NPL zahrnula nové ustanovenie[24], ktorým sa zabezpečí, aby v prípade zmeny podmienok zmluvy mali spotrebitelia nárok na poskytnutie jasného a komplexného opisu navrhovaných zmien, časového rámca vykonávania a dôvodov na podanie sťažnosti, ktoré má spotrebiteľ k dispozícii.

Záver o aspektoch ochrany spotrebiteľa

Na záver možno zhrnúť, že smernica MCD podľa zistených údajov prispela k zvýšeniu celkovej úrovne ochrany spotrebiteľa v EÚ, a to najmä stanovením minimálnej úrovne ochrany vo všetkých členských štátoch. Smernica zrejme prispela aj k zvýšeniu dôvery spotrebiteľov, pokiaľ ide o trh s hypotekárnymi úvermi. Dosiahnutiu úplnej účinnosti pravidiel však zrejme bránia niektoré obmedzenia, ktoré súvisia so schopnosťou spotrebiteľov spracúvať komplexné a rozsiahle informácie a s nevhodnosťou určitých požiadaviek zverejňovania informácií pre ich poskytovanie v digitálnej forme. Povinnosť poskytovateľa posúdiť úverovú bonitu spotrebiteľa pred uzavretím zmluvy mohla viesť k zníženiu počtu spotrebiteľov, ktorí majú problémy so splácaním svojich úverov. Právo na predčasné splatenie

[20] Pozri článok 14 všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

[21] Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o správcoch úverov, nákupcoch úverov a vymáhaní kolaterálu {SWD(2018) 75 final}.

[22] Pozri článok 38 návrhu smernice o NPL.

[23] Pozri článok 15 ods. 1 návrhu smernice o NPL.

[24] Pozri článok 34 návrhu smernice o NPL, ktorý predložila Komisia.

úveru malo pozitívne účinky, ale spotrebiteľov od uplatňovania tohto práva a výmeny zmlúv s cieľom ušetriť zrejme odrádzajú podmienky, ktoré s tým môžu byť spojené, ako aj suma náhrady, ktorú je potrebné zaplatiť. Z predbežných údajov týkajúcich sa ustanovení o omeškaní so splácaním dlhu a realizácii záložného práva vyplýva, že tieto ustanovenia účinne znižujú riziko realizácie záložného práva. V súvislosti s pandémiou COVID-19 však budú pravdepodobne vystavené veľkej skúške. Očakáva sa, že zmeny smernice MCD a nové záruky pre spotrebiteľov, ktoré navrhla Komisia, zvýšia úroveň ochrany spotrebiteľa v prípadoch, keď je úver postúpený tretej strane.

2.2. Vplyv na jednotný trh

Cieľom smernice MCD je podporovať cezhraničný obchod s hypotekárnymi úvermi, a tým aj jednotný trh, zavedením určitého stupňa harmonizácie požiadaviek na poskytovanie hypotekárnych úverov (ktoré sa týkajú najmä vykonávania podnikateľských činností, dohľadu nad sprostredkovateľmi úverov a činnosti neúverových inštitúcií). Cezhraničné poskytovanie hypotekárnych úverov, na začiatku na veľmi nízkej úrovni približne 1 % z hypotekárnych úverov poskytnutých v roku 2016[25], je stále veľmi obmedzené [v hodnote 52 miliárd EUR (< 1 %)][26].

Nedostatočnú cezhraničnú aktivitu v oblasti hypotekárnych úverov spôsobujú výrazné pretrvávajúce obmedzenia vrátane odlišných vnútroštátnych právnych predpisov v oblastiach mimo rozsahu pôsobnosti smernice, ako sú napríklad daňové systémy, zápisy nehnuteľností a pozemkov do katastrov nehnuteľností, zmluvné právo upravujúce platnosť zmlúv o úvere a záležitosti po podpise zmluvy, ako sú pravidlá realizácie záložného práva. Podľa štúdie RPA sa veritelia obávajú, že právne bezpečným uplatňovaním zahraničných právnych predpisov by sa vystavili právnym rizikám a problémom, ktoré by obmedzili ziskovosť cezhraničných transakcií.

Nedostatočnú cezhraničnú činnosť spôsobujú aj iné dôvody, napríklad uprednostňovanie domáceho trhu spotrebiteľa a jazyková bariéra. Podľa štúdie RPA spotrebitelia ako najčastejšie príčiny, pre ktoré si neberú hypotekárne úvery u veriteľov z inej krajiny EÚ, uvádzali, že to nepotrebujú alebo im to nikdy nenapadlo. Často uvádzali aj to, že poskytovateľov nepoznajú alebo im nedôverujú, neovládajú cudzí jazyk alebo nie sú oboznámení s dostupnými produktmi.

Členské štáty ešte posilňujú tieto bariéry tým, že rozširujú požiadavky smernice (tzv. gold-plating) a zavádzajú regulačné možnosti (napr. reklama, viazanie produktov, lehota na premyslenie/odstúpenie), a tým ukladajú dodatočné povinnosti a príslušné náklady, ktoré sa nedajú pripisovať smernici.

Smernica MCD napriek týmto prekážkam ovplyvnila fungovanie jednotného trhu vytvorením rovnakých podmienok (napr. stanovením spoločných požiadaviek a ustanovení pre veriteľov a rozšírením rozsahu povinností pre sprostredkovateľov úverov a neúverové inštitúcie). V dôsledku toho do istej miery prispela k tomu, aby spotrebitelia dostali širší výber a vyššiu

[25] Z údajov osobitného prieskumu Eurobarometra z roku 2016 vyplýva, že v EÚ28 iba 1 % spotrebiteľov žijúcich v Belgicku, na Cypre a v Holandsku získalo hypotekárny úver v inom členskom štáte [o niečo vyšší bol tento údaj pre Luxembursko (3 %) a Írsko (2 %)].

[26] Pozri údaje ECB z roku 2019 o zostávajúcich pozíciách cezhraničných úverov poskytnutých domácnostiam peňažnými finančnými inštitúciami. Do týchto údajov sú započítané hypotekárne úvery a ďalšie druhy spotrebiteľských úverov, ako sú úvery pre domácnosti, povolené prečerpania a kreditné karty. Z údajov vyplýva, že z nesplatených súm vo výške 5 882 miliárd EUR pripadá 52 miliárd EUR (< 1 %) na cezhraničné hypotekárne úvery v rámci eurozóny. Do údajov boli započítané iba priame cezhraničné úvery bez činností pobočiek zahraničných bánk poskytujúcich hypotekárne úvery.

kvalitu. Digitalizácia a nárast počtu digitálne a finančne gramotných spotrebiteľov by v budúcnosti mohli znížiť potrebu osobných kontaktov a pomôcť zvýšiť cezhraničné poskytovanie hypotekárnych úverov.

Rozvoj jednotného trhu s hypotekárnymi úvermi závisí od účinnosti pravidiel smernice MCD pri podpore cezhraničnej činnosti, zvyšovaní mobility zákazníkov, bezproblémového prístupu k databázam (na účely posúdenia úverovej bonity), zaručenia zodpovedného poskytovania úverov zo strany poskytovateľov úverov, sprostredkovateľov a neúverových inštitúcií, ako aj od účinného presadzovania. Keďže sa jednotný trh neustále vyvíja, je potrebné zabezpečiť, aby pravidlá držali krok s novými trendmi, ako sú napríklad online partnerské platformy.

Rozsah pôsobnosti smernice

Zo zhromaždených údajov vyplýva, že z celkového pohľadu je rozsah pôsobnosti smernice MCD stále vhodný na plnenie jej cieľov, aj keď existuje priestor na niektoré úpravy.

V súčasnosti sú podľa článku 3 ods. 2 písm. a) z rozsahu pôsobnosti smernice MCD vylúčené schémy týkajúce sa prenechania nehnuteľnosti za odplatu spojeného s jej doživotným užívaním, známe aj ako reverzné hypotéky. Štúdia RPA obsahuje zistenie, že súčasná úroveň regulácie týchto schém nemusí postačovať a môže predstavovať riziko v zmysle ochrany spotrebiteľa[27].

Článkom 46 smernice MCD sa rozšírila pôsobnosť smernice CCD tak, aby sa uplatňovala aj na úvery, ktorých účelom je rekonštrukcia nehnuteľnosti určenej na bývanie a ktorých výška presahuje 75 000 EUR. V súčasnosti prebieha revízia smernice CCD a posudzuje sa rozsah jej uplatňovania.

V budúcnosti môže byť trh s hypotekárnymi úvermi ovplyvnený vznikom online partnerských platforiem, ktoré prepájajú spotrebiteľov v úlohách veriteľov aj dlžníkov[28]. Aj keď je trh s partnerskými úvermi na nehnuteľnosti určené na bývanie a kolektívnym financovaním takýchto nehnuteľností zatiaľ malý a minimálne v blízkej budúcnosti sa to pravdepodobne nezmení, tento vývoj je potrebné sledovať. Členské štáty zvolili rôzne prístupy, pričom väčšina sa rozhodla zatiaľ tieto aktivity ponechať bez regulácie. V niektorých prípadoch vnútroštátni zákonodarcovia vyžadujú, aby sa tieto platformy zaregistrovali ako sprostredkovatelia úverov. Právna neistota existuje aj v tom, či sa za sprostredkovateľov úverov považujú aj porovnávacie webové lokality.

Iba Fínsko uviedlo, že využilo možnosť podľa článku 3 ods. 3 písm. a) neuplatňovať ustanovenia smernice na niektoré zabezpečené zmluvy o úvere.

Iba Spojené kráľovstvo využilo možnosť vylúčiť z uplatňovania smernice zmluvy o úvere na nehnuteľnosti kúpené na účely prenájmu [článok 3 ods. 3 písm. b)].

Prístup k úverovým databázam

Podľa článku 21 smernice MCD majú členské štáty povinnosť poskytnúť veriteľom z iných krajín nediskriminačný prístup k úverovým databázam na účely posúdenia úverovej bonity spotrebiteľov. Ťažkosti pri prístupe k úverovým databázam môžu brániť cezhraničnému poskytovaniu hypotekárnych úverov.

[27] Pozri výsledky konzultácie, ktorú uskutočnila spoločnosť RPA so zainteresovanými stranami.

[28] Pozri napríklad Ziegler et al. (2019)[28]: *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry* (Rozširovanie obzorov: tretie európske alternatívne finančné odvetvie).

Zo zistení štúdie RPA vyplýva, že podmienky nediskriminačného prístupu k úverovým databázam sú vo všeobecnosti jasné a neexistuje dôkaz o diskriminácii. Zo štúdie však vyplýva aj to, že ak chcú poskytovatelia získať reálny prístup k databáze, vyžaduje sa od nich, aby do databázy poskytli zodpovedajúce údaje (zásada reciprocity[29]). Ale poskytovatelia v tých členských štátoch, ktoré umožňujú na účely posúdenia úverovej bonity spracúvať iba „negatívne“ údaje (údaje o nesplácaní), nemôžu poskytovať do databáz v iných členských štátoch „pozitívne“ údaje (napr. o trvajúcich finančných záväzkoch), a preto sú v nevýhode voči konkurenčným subjektom, ktoré spracúvajú negatívne aj pozitívne údaje. Ďalšie komplikácie vznikajú na základe rozdielov v obsahu úverových databáz a nedostatku spoločnej terminológie, napríklad pokiaľ ide o vymedzenie pojmu „nesplácanie“[30].

Mobilita zákazníkov/Výmena poskytovateľa

Ustanovenia smernice MCD o predzmluvných informáciách, zákaze viazania produktov, lehote na premyslenie/odstúpenie, a najmä o práve na predčasné splatenie úveru uľahčujú spotrebiteľom výmenu poskytovateľa úveru. Mobilita zákazníkov je veľmi dôležitá, pretože podporuje hospodársku súťaž a umožňuje spotrebiteľom využívať najlepšie ponuky dostupné na trhu.

Spotrebitelia nevymieňajú poskytovateľov často. Podľa štúdie vypracovanej pre Komisiu[31] by súhrnné úspory spotrebiteľov z výmeny zmluvy mohli za celú vzorku 14 členských štátov dosiahnuť 1,7 miliardy EUR mesačne, prípadne 20 miliárd EUR ročne. Podľa prieskumu medzi držiteľmi hypotekárnych úverov, ktorý bol realizovaný pre túto štúdiu, sa percentuálny podiel všetkých spotrebiteľov, ktorí v súčasnosti majú hypotekárny úver a mali by prospech z výmeny zmluvy, výrazne líši medzi jednotlivými členskými štátmi (napr. 22 % vo Švédsku v porovnaní so 78 % v Portugalsku)[32].

Z behaviorálnej štúdie, ktorá bola vypracovaná pre Komisiu[33], vyplýva, že neexistuje jeden dôvod, pre ktorý spotrebitelia nevymenia hypotekárny úver, ale ide o kombináciu dôvodov, akými sú napríklad spokojnosť so súčasným poskytovateľom, situácia na trhu (napr. nízke úrokové sadzby), neinformovanosť o príležitosti na výmenu alebo o možných prínosoch. Ďalšími významnými faktormi sú iné priority, príliš veľa informácií, ktoré treba spracovať, a spôsob ich prezentácie, obavy zo zlého výberu, ako aj čas, náklady a námaha vynaložené pri vyhľadávaní lepšej ponuky. Ako je uvedené v oddiele 2.1, spotrebiteľov môže od výmeny hypotekárneho úveru odrádzať aj obava z podmienok, ktoré môžu mať vplyv na právo na predčasné splatenie úveru[34].

---

29 Pozri aj ICF, 2020: *Evaluation of the CCD* (Hodnotenie smernice CCD); Európska komisia, 2009, správa expertnej skupiny pre úverovú minulosť.

30 ICF, 2020: *Evaluation of the CCD* (Hodnotenie smernice CCD); Európska komisia, 2009, správa expertnej skupiny pre úverovú minulosť.

31 Pozri štúdiu *Study on switching of financial services and products* (Štúdia o výmene finančných služieb a produktov), ktorú vypracovala spoločnosť ICF (2019), zatiaľ neuverejnená.

32 Tieto odhady sa týkajú výmeny zmluvy u toho istého veriteľa (tzv. interná výmena) a výmeny veriteľa (tzv. externá výmena) a sú založené na vzorke 14 členských štátov.

33 G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel: *Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products* (Aplikovanie behavioránych poznatkov na povzbudenie spotrebiteľov k výmene finančných produktov), 2020, zatiaľ neuverejnené.

34 Tieto podmienky musia byť v súlade so zásadami právnych predpisov EÚ v oblasti hospodárskej súťaže.

Obdive uvedené štúdie o výmene produktov naznačujú aj možné zlyhanie trhu súvisiace s množstvom praktík, ktorými poskytovatelia odrádzajú od výmeny. Najmä zo štúdie spoločnosti ICF vyplýva, že prekážkou brániacou výmene môže byť chýbajúci konkrétny právny rámec pre výmenu hypotekárnych úverov[35], pretože úverové inštitúcie môžu využiť medzery v právnych predpisoch a používať rôzne obchodné praktiky, ktoré spotrebiteľom sťažujú alebo úplne znemožňujú výmenu finančných produktov. Takéto obchodné praktiky môžu byť predmetom kontroly týkajúcej sa právnych predpisov EÚ v oblasti hospodárskej súťaže.

Jednotný pas EÚ pre sprostredkovateľov úverov

Jednou z veľkých zmien, ktoré priniesla smernica, bolo vytvorenie jednotného pasu EÚ pre sprostredkovateľov úverov a regulovanie ich činnosti rovnako ako činnosti veriteľov. Sprostredkovateľom úverov to umožňuje ponúkať služby v iných členských štátoch a spotrebitelia tak dostali výhodu ľahšieho procesu získania hypotekárneho úveru, najmä ak ho vybavujú v iných členských štátoch.

Podľa smernice MCD majú členské štáty povinnosť zostaviť register oprávnených sprostredkovateľov úverov. Tieto registre však nie sú vždy ľahko prístupné[36] a dostupné informácie sa medzi jednotlivými registrami líšia. Preto nie je známy celkový počet sprostredkovateľov úverov, ktorí v súčasnosti pôsobia v rámci EÚ.

Z celkového pohľadu tvoria sprostredkovatelia úverov iba malú časť trhu s hypotekárnymi úvermi (pozri prílohu). Vo významnom počte členských štátov však vykazujú strednú (a v Írsku[37] dokonca vysokú) mieru aktivity[38]. Podľa výsledkov spotrebiteľského prieskumu, ktorý uskutočnila spoločnosť RPA, pred nadobudnutím účinnosti smernice využívala služby sprostredkovateľa úverov menej ako štvrtina spotrebiteľov (24 %). V prípade hypotekárnych úverov poskytnutých medzi rokmi 2016 a 2019 sa tento podiel zvýšil na 36 %. Túto zmenu však nemožno pripísať iba smernici. Využívanie služieb sprostredkovateľov úverov je zrejme spojené aj s inými okolnosťami, ako sú vnútroštátne postupy a kultúra, ktoré sa medzi jednotlivými členskými štátmi výrazne líšia. Určité rozdiely medzi nimi zrejme pretrvávajú aj v spôsobe interpretácie pojmu sprostredkovateľ úverov. Napríklad v niektorých členských štátoch sa za sprostredkovateľov úverov považujú aj porovnávacie webové lokality a online platformy, ktoré pomáhajú spotrebiteľom vybrať si hypotekárny úver, kým v iných členských štátoch nimi nie sú.

Iba niekoľko sprostredkovateľov úverov ponúka svoje služby cez hranice a z mála dostupných dôkazov vyplýva, že smernica má v tomto smere malý vplyv. Niektoré zainteresované strany vrátane zástupcov odvetvia a verejných orgánov v rámci konzultácie so spoločnosťou RPA uviedli, že jednou z možných príčin je veľmi obmedzený dopyt po sprostredkovateľoch úverov ponúkajúcich cezhraničné služby.

Naopak, jednou z hlavných výhod smernice MCD je to, že sa prostredníctvom nej zaviedli nové celoúnijné minimálne regulačné požiadavky pre sprostredkovateľov úverov. Pomohlo to vytvoriť rovnaké podmienky pre veriteľov aj sprostredkovateľov úverov a zvýšilo tlak na kvalitu v zmysle ochrany spotrebiteľa zavedením noriem kvality pre distribúciu a poskytovanie hypotekárnych úverov.

35 Právny rámec pre výmenu existuje iba v Taliansku a Španielsku. Írsko, Portugalsko a Dánsko majú iba niekoľko ustanovení na uľahčenie výmeny hypotekárneho úveru, pozri štúdiu ICF.

36 EBA poskytuje odkaz na dostupné národné registre.

37 452 registrovaných sprostredkovateľov úverov.

38 Belgicko, Česko, Francúzsko, Holandsko, Litva, Maďarsko, Nemecko, Poľsko a Portugalsko, Rakúsko, Taliansko.

Poskytovanie hypotekárnych úverov neúverovými inštitúciami

Podľa smernice majú členské štáty povinnosť zabezpečiť, aby neúverové inštitúcie podliehali primeranému postupu udelenia oprávnenia na činnosť vrátane zápisu neúverovej inštitúcie do registra, ako aj mechanizmu dohľadu zo strany príslušného orgánu. Neúverové inštitúcie sa v smernici vymedzujú iba *ako tí veritelia, ktorí nie sú úverovou inštitúciou*. Môžu medzi ne patriť poisťovne a ďalšie finančné inštitúcie, napríklad investičné fondy nehnuteľností, finančné pomocné inštitúcie, ako sú makléri s cennými papiermi a finančné lízingové spoločnosti.

Z dostupných údajov (pozri prílohu) vyplýva, že podiel hypotekárnych úverov poskytnutých neúverovými inštitúciami je naďalej obmedzený. Na základe výsledkov spotrebiteľského prieskumu spoločnosti RPA sa zdá, že podiel spotrebiteľov, ktorí v rámci EÚ získali hypotekárny úver od nebankovej inštitúcie, sa od nadobudnutia účinnosti smernice nezmenil. V Holandsku však v roku 2017 poskytli približne 35 % nových hypotekárnych úverov dôchodkové fondy, poisťovne alebo hypotekárne fondy, čo predstavuje nárast oproti roku 2016. Nezanedbateľné úrovne aktivity vykazuje aj Belgicko a Rakúsko, pričom v Belgicku táto aktivita zrejme rastie (v súčasnosti predstavuje viac ako 10 %).

Stanovisko väčšiny zainteresovaných strán, ktoré sa zúčastnili na prieskume v rámci štúdie RPA, znelo, že smernica je vhodná na účel dohľadu nad neúverovými inštitúciami. Zainteresované strany predovšetkým uvádzali, že rovnaké pravidlá by sa mali uplatňovať na všetkých poskytovateľov na trhu s hypotekárnymi úvermi a že smernica o hypotekárnych úveroch pomohla vytvoriť rovnaké podmienky v tejto oblasti.

ECB vo svojej správe z roku 2017[39] naznačila, že rastúca úloha neúverových inštitúcií na trhu s hypotekárnymi úvermi predstavuje určité výzvy v zmysle finančnej stability. V správe ECB sa vysvetľuje, že čoraz väčší trhový podiel nebankových poskytovateľov môže obmedziť účinnosť niektorých makroprudenciálnych opatrení, ktoré sa vzťahujú iba na banky. Napríklad zvýšenie rizikových váh uplatňovaných na expozície, ktoré sa týkajú hypotekárnych úverov, používané na výpočet kapitálových požiadaviek pre banky, ktorých cieľom bolo riešiť vytváranie zraniteľných miest na trhu s hypotekárnymi úvermi, by mohlo viesť k tomu, že čoraz viac hypotekárnych úverov by poskytovali poisťovne a dôchodkové fondy[40].

Medzi zainteresovanými stranami, ktoré sa zúčastnili na konzultácii spoločnosti RPA (odvetvové združenia a príslušné orgány), prevláda názor, že pravidlá smernice MCD pomohli vytvoriť rovnaké podmienky v tejto oblasti.

Presadzovanie

Členské štáty majú povinnosť stanoviť pravidlá týkajúce sa sankcií uplatniteľných v prípade porušenia vnútroštátnych vykonávacích ustanovení (článok 38) a postupy mimosúdneho urovnania spotrebiteľských sporov s veriteľmi a sprostredkovateľmi úverov (článok 39).

Väčšina zainteresovaných strán z odvetvia a členov siete FIN-NET[41], ktorí sa zúčastnili na prieskume v rámci štúdie RPA, si myslí, že úroveň súladu so smernicou MCD je vysoká. Tomuto zisteniu zodpovedá fakt, že sťažnosti doručené Komisii sa týkali najmä

[39] Pozri https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.

[40] Tamže.

[41] Sieť na riešenie finančných sporov je sieť vnútroštátnych organizácií zodpovedných za mimosúdne urovnávanie spotrebiteľských sťažností týkajúcich sa finančných služieb.

hypotekárnych úverov poskytnutých pred nadobudnutím účinnosti smernice. Dôsledkom súladu je vyššia ochrana spotrebiteľa, pričom odvetviu prospelo hlavne zlepšenie rovnosti podmienok, právnej zrozumiteľnosti a zníženie súdnych trov. Verejné orgány často uvádzali, že úprava uverejňovania sankcií (článok 38 ods. 2) poskytuje v ich krajine dostatočnú transparentnosť. Okrem toho ochranu spotrebiteľa ešte zvýši nová smernica o žalobách v zastúpení na ochranu kolektívnych záujmov spotrebiteľov.

Naopak, niektoré spotrebiteľské organizácie navrhovali, že orgány presadzovania práva by mali byť aktívnejšie. Nedostatok dôkladného presadzovania smernice vnímajú ako prekážku pre „rozvoj cezhraničných ponúk“ a jednotného trhu s hypotekárnymi úvermi.

Záver o aspektoch jednotného trhu

Na záver možno zhrnúť, že smernica vytvára vyrovnanejšie podmienky pre členské štáty stanovením minimálnych požiadaviek pre poskytovateľov a sprostredkovateľov úverov v celej EÚ.

Jednotný trh s hypotekárnymi úvermi sa však v širšom meradle nevytvára ani pre poskytovateľov hypotekárnych úverov, ani pre sprostredkovateľov úverov. Najväčšie prekážky pretrvávajú v cezhraničnom poskytovaní hypotekárnych úverov a súvisia predovšetkým s rozdielmi vo vnútroštátnych právnych predpisoch v oblastiach, ktoré sú mimo rozsahu pôsobnosti smernice. Prekážky pre cezhraničný obchod vytvorilo aj rozširovanie ustanovení smernice MCD (tzv. gold-plating) zo strany členských štátov. Napriek tomu, že údajov o poskytovaní úverov neúverovými inštitúciami je málo, ich podiel na trhu s hypotekárnymi úvermi je zrejme naďalej obmedzený, hoci v niektorých členských štátoch (napr. v Holandsku a Belgicku) sa mierne zvýšil. Prístup k úverovým databázam je pre veriteľov nediskriminačný, ale je obmedzený z dôvodu zásady reciprocity a rozdielov v obsahu úverových databáz.

Väčšie využívanie práva na výmenu hypotekárneho úveru zo strany spotrebiteľov by mohlo viesť k výrazným úsporám pre spotrebiteľov a rovnako aj k zintenzívneniu hospodárskej súťaže pre hypotekárne úvery.

Vzhľadom na rozsah pôsobnosti smernice môžu byť niektoré aspekty nadbytočné. Problémy v budúcnosti môže spôsobovať čoraz väčšia digitalizácia. Poskytovanie partnerských úverov (hoci v súčasnosti neobvyklé pre hypotekárne úvery) môže rásť a bude vyžadovať ďalšie posúdenie pravidiel, ktoré sa naň vzťahujú. Zdá sa, že zlepšiť presadzovanie smernice MCD by mohli príslušné vnútroštátne orgány, a to najmä v aspektoch cezhraničného poskytovania úverov.

2.3. Vplyv na finančnú stabilitu

Zlé rozhodnutia o poskytnutí/prijatí úveru a následné nesplácanie a nadmerné zadlženie spotrebiteľa môžu mať závažné následky pre týchto ľudí, ako aj pre stabilitu celého finančného systému. V správe ESRB uverejnenej v roku 2019 sa zdôrazňuje význam, ktorý majú trhy s nehnuteľnosťami určenými na bývanie a hypotekárne úvery pre finančnú stabilitu[42]. Poklesy na trhoch s nehnuteľnosťami určenými na bývanie sú bežne príčinou bankových kríz a vyskytujú sa relatívne často.

[42] ESRB (2019): Zraniteľné miesta v sektoroch nehnuteľností určených na bývanie v krajinách EHP, https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html.

Zákonodarcovia EÚ zapracovali do smernice MCD viacero ustanovení, ktorých cieľom je zabezpečiť zodpovedné poskytovanie a prijímanie úverov a prispieť k finančnej stabilite. Tieto ustanovenia zahŕňajú:

- povinné posúdenie úverovej bonity predovšetkým na základe schopnosti splácať namiesto toho, aby sa zakladalo na hodnote hypotekárneho úveru v porovnaní s hodnotou nehnuteľnosti určenej na bývanie alebo na predpokladanom raste cien nehnuteľností (článok 18 ods. 3) spolu s požiadavkou zabrániť poskytovaniu úverov spotrebiteľom, ktorí pravdepodobne nie sú schopní úver splácať [článok 18 ods. 5 písm. a)] (pozri oddiel 2.1),
- požiadavku používať spoľahlivé pravidlá oceňovania nehnuteľností (článok 19),
- požiadavky týkajúce sa úverov v cudzej mene (článok 23), ktorých cieľom je zabezpečiť, aby spotrebitelia boli informovaní o riziku, ktoré podstupujú (upozornenie), a aby mali možnosť obmedziť svoju expozíciu voči riziku výmenného kurzu počas doby trvania hypotekárneho úveru,
- požiadavku zabezpečiť, aby boli všetky indexy alebo referenčné sadzby použité na výpočet hypotekárnych úverov s variabilnou úrokovou sadzbou jasné, dostupné, objektívne a overiteľné (článok 24) a aby boli spotrebitelia informovaní o názvoch referenčných hodnôt a ich správcov a prípadných dôsledkoch pre spotrebiteľa (článok 13 ods. 1 druhý pododsek)[43],
- nové ustanovenia na zabezpečenie toho, aby veritelia boli primerane ústretoví a primerane sa pokúšali vyriešiť situáciu inými spôsobmi predtým, než začnú konať vo veci realizácie záložného práva (článok 28) (pozri oddiel 2.1).

Zainteresované strany, ktoré sa zúčastnili na konzultácii pre štúdiu RPA, mali zmiešané názory na to, do akej miery prispela smernica MCD k finančnej stabilite. Prevládal názor, že smernica sa zameriava predovšetkým na ochranu spotrebiteľa, a nie na finančnú stabilitu, a že na reguláciu stability trhu sú vhodnejšie iné právne predpisy (najmä nariadenie o kapitálových požiadavkách a smernica o kapitálových požiadavkách). Uvádzal sa aj argument, že smernica MCD iba posilňuje existujúce právne predpisy v členských štátoch.

Bez ohľadu na to zainteresované strany poznamenali, že smernica pomáha zaistiť finančnú stabilitu, keďže bráni spotrebiteľom zobrať si úver, ktorý nebudú schopní splácať, a harmonizuje požiadavky pre rôzne typy veriteľov. Zainteresované strany poznamenali aj to, že smernica posilňuje ochranu finančných záujmov spotrebiteľov tým, že reguluje činnosť sprostredkovateľov úverov.

Objavil sa aj názor, že možnosť predčasného splatenia hypotekárneho úveru motivuje spotrebiteľov k znižovaniu zadlženosti a to má dodatočný vplyv na stabilitu trhu.

Podľa informácií zhromaždených z členských štátov[44] a od ďalších zainteresovaných strán veritelia vo väčšine krajín v dôsledku uplatňovania smernice MCD prestali ponúkať úvery v cudzej mene. Takéto úvery viedli pred prijatím smernice MCD k výraznému poškodzovaniu spotrebiteľov (pozri oddiel 2.1). Kríza, ktorú spustila pandémia COVID-19, však môže predstavovať dôležitú skúšku vplyvu smernice na finančnú stabilitu, najmä v zmysle miery, do akej pomáha zabrániť rozsiahlej realizácii záložného práva, ktoré by narušilo trhy s nehnuteľnosťami na bývanie a finančný sektor.

[43] Zmenený článkom 58 nariadenia (EÚ) 2016/1011 o indexoch používaných ako referenčné hodnoty vo finančných nástrojoch a finančných zmluvách alebo na meranie výkonnosti investičných fondov.

[44] Konzultácia skupiny vládnych expertov Komisie pre retailové finančné služby (GEGRFS).

Záver o aspektoch finančnej stability

Na záver možno zhrnúť, že zainteresované strany podľa dostupných dôkazov zrejme nepovažujú finančnú stabilitu za jeden z hlavných cieľov smernice. Pomáha však zabrániť tomu, aby si spotrebitelia brali úvery, ktoré nie sú schopní splácať, poskytuje spotrebiteľom možnosť znížiť si úroveň zadlženosti a znižuje pre nich riziko výmenného kurzu pri prístupe k úverom v cudzej mene – a to všetko sú faktory, ktoré by mali pomáhať pri posilňovaní finančnej stability. Vplyv smernice na finančnú stabilitu však môže ešte preveriť kríza spôsobená pandémiou COVID-19.

3. DOHĽAD NAD ÚVEROVÝMI REGISTRAMI

Všetky členské štáty majú úverové databázy/registre, z ktorých zvyčajne čerpajú informácie poskytovatelia hypotekárnych úverov pri posudzovaní úverovej bonity spotrebiteľa.

Tieto úverové databázy môžu byť v jednotlivých členských štátoch verejné alebo súkromné. V niektorých členských štátoch zhromažďujú úverové registre, ktoré vlastní a prevádzkuje súkromný subjekt, finančné informácie z bankového sektora, ale aj informácie od ďalších organizácií v hospodárstve, ktoré poskytujú úvery (napr. spoločnosti poskytujúce verejnoprospešné alebo telekomunikačné služby). V iných členských štátoch zhromažďujú veľmi podrobné informácie o úveroch, ktoré si berú spotrebitelia, verejné úverové registre, ktoré uchováva centrálna banka alebo agentúra bankového dohľadu, pričom tieto údaje slúžia najmä na účely štatistickej analýzy a ekonomického dohľadu. Niektoré verejné úverové registre umožňujú bankám získať informácie z ich úverovej databázy.

Činnosť týchto databáz alebo agentúr úverových referencií musí byť v súlade s (viacerými) vnútroštátnymi právnymi požiadavkami. Vzhľadom na to, že súčasťou hlavnej činnosti a hlavným súvisiacim rizikom je spracúvanie osobných údajov, všetky úverové databázy podliehajú dohľadu vnútroštátnych orgánov pre ochranu osobných údajov v súvislosti so všetkými záležitosťami týkajúcimi sa súladu so všeobecným nariadením o ochrane údajov a vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré ho bližšie špecifikujú[45]. To znamená, že tieto subjekty sú pod prísnym dohľadom vnútroštátnych orgánov pre ochranu osobných údajov v súvislosti so záležitosťami týkajúcimi sa presadzovania práv dotknutých osôb a zásady zodpovednosti vrátanie povinností vykonávať posúdenia vplyvu na ochranu údajov, oznamovať porušenia ochrany údajov, dodržiavať zásadu špecificky navrhnutej a štandardnej ochrany údajov a určiť zodpovednú osobu.

Agentúry úverových referencií sú teda už predmetom dohľadu vo všetkých členských štátoch a na úrovni EÚ zo strany vnútroštátnych orgánov pre ochranu osobných údajov a Európskeho výboru pre ochranu údajov, pokiaľ ide o výkon ich činnosti pri spracúvaní osobných údajov podľa smernice MCD. Zdá sa, že v súčasnosti nie je potrebné rozširovať tento dohľad.

4. ZÁVERY

Z preskúmania na základe dostupných údajov vyplýva, že smernica účinne zvyšuje úroveň ochrany spotrebiteľa a pomáha harmonizovať postupy poskytovania hypotekárnych úverov vo všetkých členských štátoch. Úroveň ochrany sa však napriek tomu stále líši, pretože smernica poskytuje členským štátom veľa možností. Existuje aj potreba zabezpečiť, aby pravidlá

[45] Pozri článok 51 ods. 1 všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

ochrany spotrebiteľa boli aj naďalej vhodné na daný účel, keďže trh sa vyvíja a objavujú sa nové výzvy, najmä v súvislosti s digitalizáciou. V záujme udržania kroku s napredovaním vo využívaní umelej inteligencie bude možno treba upraviť aj proces posudzovania úverovej bonity, a to aj v závislosti od vývoja v súvislosti s nedávnym návrhom Komisie týkajúcim sa umelej inteligencie a cieľmi politiky v oblasti klímy a životného prostredia.

Smernica má malý vplyv na vytvorenie jednotného trhu s hypotekárnymi úvermi najmä z dôvodov, ktoré sú mimo rozsahu pôsobnosti smernice MCD. Dosiahnutiu tohto cieľa však môže brániť aj rozširovanie ustanovení smernice MCD (tzv. gold-plating) zo strany členských štátov. S digitalizáciou finančných služieb prichádza možnosť zvýšenia cezhraničnej aktivity v blízkej budúcnosti. Potenciál na rast má aj poskytovanie partnerských hypotekárnych úverov, ktoré so sebou prináša potrebu zabezpečiť, aby boli súčasné pravidlá aj naďalej vhodné na tento účel. Existuje aj priestor na zvýšenie miery výmeny hypotekárnych úverov zo strany spotrebiteľov, čo by im mohlo priniesť veľké výhody a súčasne zintenzívniť hospodársku súťaž a zvýšiť inovácie na trhu.

Hoci zainteresované strany nemusia považovať finančnú stabilitu za hlavný cieľ smernice, výsledkom jej uplatňovania je to, že spotrebitelia získavajú úvery, ktoré sú v súlade s ich finančnou spôsobilosťou a môžu pomôcť znížiť ich úroveň zadlženia. Kríza spôsobená pandémiou COVID-19 však môže poskytnúť ďalšie informácie, pokiaľ ide o prínos smernice k finančnej stabilite.

Z tohto preskúmania vyplynulo, že agentúry úverových referencií už sú predmetom primeraného stupňa dohľadu zo strany vnútroštátnych orgánov pre ochranu osobných údajov a Európskeho výboru pre ochranu údajov, pokiaľ ide o výkon ich činnosti pri spracúvaní osobných údajov podľa smernice MCD.