KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.5.2021 r.
COM(2021) 229 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące przeglądu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące przeglądu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE ... 3

2. OCENA STOSOWANIA DYREKTYWY W SPRAWIE KREDYTÓW HIPOTECZNYCH ... 3

2.1 Wpływ na ochronę konsumentów ... 4

Zaufanie konsumentów i ich zadowolenie z kredytów hipotecznych ... **4**

Skuteczność przepisów dotyczących reklamy i informacji przedumownych ... **4**

Okres na zastanowienie lub odstąpienie ... **5**

Praktyki sprzedaży łączonej i wiązanej ... **5**

Ocena zdolności kredytowej ... **6**

Wiedza i kompetencje personelu ... **7**

Kredyty w walucie obcej ... **7**

Prawo do przedterminowej spłaty ... **7**

Zaległości w spłacie i egzekucja z nieruchomości ... **8**

Przeniesienie umowy o kredyt na stronę trzecią ... **8**

Nowe prawa po zawarciu umowy ... **9**

Aspekty związane z ochroną konsumentów – wnioski ... **9**

2.2 Wpływ na jednolity rynek ... 10

Zakres stosowania dyrektywy ... **11**

Dostęp do baz danych zawierających informacje kredytowe ... **11**

Mobilność klientów/zmiana kredytodawcy ... **12**

Paszport UE dla pośredników kredytowych ... **13**

Udzielanie kredytów hipotecznych przez instytucje niekredytowe ... **14**

Egzekwowanie przepisów ... **15**

Aspekty związane z jednolitym rynkiem – wnioski ... **15**

2.3 Wpływ na stabilność finansową ... 16

Aspekty związane ze stabilnością finansową – wnioski ... **17**

3. NADZÓR NAD REJESTRAMI KREDYTÓW ... 18

4. WNIOSKI ... 18

SKRÓTY

RRSO	rzeczywista roczna stopa oprocentowania
EBC	Europejski Bank Centralny
EUNB	Europejski Urząd Nadzoru Bankowego
ESIS	europejski znormalizowany arkusz informacyjny
UE	Unia Europejska
NCA	właściwy organ krajowy
CCD	dyrektywa w sprawie kredytów konsumenckich (dyrektywa 2008/48/WE)
CRA	biura informacji kredytowej
DG FISMA	Dyrekcja Generalna ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych
FIN-NET	sieć rozstrzygania sporów finansowych
FinTech	technologia finansowa
RODO	ogólne rozporządzenie o ochronie danych (rozporządzenie (UE) 2016/679)
GEGRFS	grupa ekspertów rządowych ds. detalicznych usług finansowych
MS	państwa członkowskie
NPL	kredyt zagrożony

1. WPROWADZENIE

Dyrektywę w sprawie kredytów hipotecznych[1] (MCD) przyjęto w dniu 4 lutego 2014 r. w ramach podejmowanych przez UE wysiłków na rzecz utworzenia jednolitego rynku kredytów hipotecznych oraz w związku ze światowym kryzysem finansowym.

Państwa członkowskie były zobowiązane dokonać transpozycji przepisów MCD do swojego prawa krajowego do dnia 21 marca 2016 r. Terminowej transpozycji dyrektywy dokonało jednak tylko osiem państw członkowskich. Ostatnie państwo członkowskie dokonało transpozycji dyrektywy do prawa krajowego w czerwcu 2019 r.

Niniejsze sprawozdanie sporządzono na podstawie art. 44 MCD, zgodnie z którym Komisja jest zobowiązana przeprowadzić przegląd skuteczności i stosowności przepisów w odniesieniu do konsumentów i rynku wewnętrznego, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń zdobytych podczas stosowania dyrektywy. Podstawę niniejszego sprawozdania stanowi zainicjowane przez Komisję badanie dotyczące oceny dyrektywy[2] („badanie RPA"). Ponadto w niniejszym sprawozdaniu oceniono, zgodnie z art. 45 MCD, czy konieczny jest nadzór nad rejestrami kredytów. Jeżeli chodzi o określony w art. 45 MCD wymóg przedstawienia kompleksowego sprawozdania oceniającego szerszy zakres wyzwań związanych z nadmiernym zadłużeniem osób prywatnych, które to nadmierne zadłużenie jest bezpośrednio związane z działalnością kredytową, Komisja spełni go na późniejszym etapie, uwzględniając w szczególności wpływ pandemii COVID-19 na konsumentów.

Przygotowując niniejsze sprawozdanie, Komisja napotkała szereg wyzwań związanych z gromadzeniem danych. Wyzwania te dotyczą przede wszystkim krótkiego czasu, jaki upłynął od wejścia w życie dyrektywy, trudności w uzyskaniu dostępu do krajowych rejestrów pośredników kredytowych oraz kryzysu związanego z COVID-19, który zbiegł się w czasie z etapem gromadzenia danych na potrzeby badania RPA.

Niniejsze sprawozdanie zostanie uwzględnione na kolejnych etapach, kiedy to Komisja przeprowadzi ocenę na podstawie dodatkowych dowodów zebranych w ramach specjalnych konsultacji publicznych oraz ocenę skutków, aby podjąć decyzję w sprawie kolejnych inicjatyw (ustawodawczych lub nie) dotyczących dyrektywy.

2. OCENA STOSOWANIA DYREKTYWY W SPRAWIE KREDYTÓW HIPOTECZNYCH

Celem MCD było stworzenie „skutecznego i konkurencyjnego jednolitego rynku dla konsumentów, kredytodawców i pośredników kredytowych, zapewniającego wysoki poziom ochrony [konsumentów] dzięki umacnianiu zaufania konsumentów oraz wspieraniu mobilności klientów, działalności transgranicznej kredytodawców i pośredników kredytowych oraz zapewnieniu jednakowych warunków dla wszystkich podmiotów"[3].

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34 (dyrektywa w sprawie kredytów hipotecznych, MCD).

[2] Badanie pt. „Ocena dyrektywy w sprawie kredytów hipotecznych", przeprowadzone przez Risk & Policy Analysts (RPA), 2020 r., z którego wynikami można zapoznać się pod adresem: https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1

[3] Pkt 1 uzasadnienia wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie umów o kredyt hipoteczny.

Ponadto jej celem było „zapewnienie jednakowych warunków dla wszystkich kredytodawców i wspieranie stabilności finansowej”[4].

W sekcji poniżej oceniono w związku z tym, w jaki sposób MCD przyczyniła się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, rozwoju jednolitego rynku kredytów hipotecznych oraz wspierania stabilności finansowej.

2.1 Wpływ na ochronę konsumentów

Oceniając wpływ dyrektywy na poziom ochrony konsumentów[5], należy przyjrzeć się, w jaki sposób przyczyniła się ona do zwiększenia zaufania konsumentów i ich zadowolenia z kredytów hipotecznych oraz skuteczności przepisów dotyczących reklamy i informacji przedumownych. W szczególności ocenie poddano rzeczywistą roczną stopę oprocentowania (RRSO), praktyki sprzedaży wiązanej i łączonej, ocenę zdolności kredytowej, wiedzę i kompetencje personelu, kredyty w walucie obcej, prawo do zastanowienia/odstąpienia od umowy, przedterminową spłatę, zaległości w spłacie i egzekucję z nieruchomości.

Zaufanie konsumentów i ich zadowolenie z kredytów hipotecznych

Wyniki unijnej tablicy wyników dla rynków konsumenckich[6] z 2018 r. pokazują, że od wejścia w życie MCD zadowolenie konsumentów z kredytów hipotecznych poprawiło się – w 2014 r. wskaźnik ten wynosił 6,6/10, a w 2018 r. – 7,3/10. Wzrosło także zaufanie do rynku kredytów hipotecznych (w 2014 r. wskaźnik ten wynosił 6/10, a w 2018 r. – 6,8/10).

Unijna tablica wyników dla rynków konsumenckich z 2018 r. pokazuje, że wdrożenie MCD prawdopodobnie ma swój udział w tym, że rynek kredytów hipotecznych jest lepiej oceniany, ponieważ dyrektywa ta zapewniła konsumentom szczegółowe informacje na temat warunków przyznanego kredytu hipotecznego oraz możliwość jego przedterminowej spłaty. Biorąc jednak pod uwagę, że w wielu państwach członkowskich transpozycja dyrektywy nastąpiła późno, unijna tablica wyników dla rynków konsumenckich z 2018 r. może nie odzwierciedlać w pełni jej skutków. Ponadto wyniki uwzględnione w tablicy nie pozwalają na rozróżnienie pomiędzy konsumentami, którzy zawarli umowę o kredyt hipoteczny w latach 2017–2018, a tymi, którzy zawarli takie umowy wcześniej.

Skuteczność przepisów dotyczących reklamy i informacji przedumownych

Konsumenci są często w gorszej sytuacji niż usługodawcy, jeśli chodzi o dostęp do odpowiednich informacji na temat produktów i usług. Sytuację tę pogarszają często kwestie behawioralne, takie jak uprzedzenia poznawcze związane z systematycznymi błędami w przetwarzaniu i interpretowaniu informacji, które mają wpływ na decyzje konsumentów. Celem MCD było zatem znalezienie rozwiązania tego problemu poprzez zapewnienie, by konsumenci otrzymywali odpowiednie informacje umożliwiające im podejmowanie świadomych decyzji. Do osiągnięcia tego celu niezbędne są przepisy dotyczące reklamy i informacji przedumownych.

[4] Zob. motyw 75 MCD.
[5] Dyrektywa ma zastosowanie wyłącznie do umów o kredyt hipoteczny zawartych od dnia 21 marca 2016 r. (zob. art. 43 ust. 1).
[6] Zob. https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

Jeżeli chodzi o kwestie dotyczące reklamy, dyrektywa przyczyniła się do zapobiegania nieuczciwym i wprowadzającym w błąd praktykom, w szczególności dzięki przepisom zawartym w jej art. 10 i 11. Według badania RPA większość konsumentów jest zdania, że reklamy kredytów hipotecznych są uczciwe, klarowne oraz że nie wprowadzają w błąd. Pojawiają się jednak sygnały, że wymogi dotyczące reklamy mogą nie być dobrze dostosowane do świata cyfrowego, a kredytodawcy zgłaszają trudności w spełnieniu wymogów informacyjnych przy reklamie internetowej.

Dyrektywa (art. 14) wymaga udzielania konsumentom bezpłatnych, przedumownych i zindywidualizowanych informacji, w szczególności za pośrednictwem europejskiego znormalizowanego arkusza informacyjnego (ESIS), w tym na temat rocznej stopy oprocentowania (RRSO). Ocena pokazuje, że konsumenci odnieśli dzięki temu korzyści, w szczególności otrzymując lepsze informacje przedumowne w ujednoliconym formacie[7] wraz z ESIS i obliczeniem RRSO. Informacje o RRSO uznano za ważne, gdyż umożliwiają konsumentom porównywanie ofert, chociaż dowody wskazują, że niewielu konsumentów w pełni rozumie znaczenie RRSO[8]. Ponadto, chociaż uznaje się, że informacje zawarte w ESIS są ważne dla konsumentów, ponieważ umożliwiają im podjęcie świadomej decyzji, wydaje się, że konsumenci często są przeciążeni informacjami, których nie czytają lub nie rozumieją, co utrudnia im porównanie produktów. Wydaje się również, że ESIS nie zawsze jest dostarczany w odpowiednim czasie, więc konsumenci nie mają możliwości porównania ofert (np. otrzymują informacje dopiero po otrzymaniu ostatecznej oferty), a przy tym ESIS nie jest dobrze dostosowany do urządzeń elektronicznych (np. smartfonów) lub dostarczania informacji w formie cyfrowej. Badanie RPA wskazuje również, że informacje przedumowne nie zawsze są przekazywane konsumentom bezpłatnie.

Okres na zastanowienie lub odstąpienie

W związku z transpozycją dyrektywy ustawodawstwo państw członkowskich zapewnia obecnie konsumentom okres na zastanowienie, odstąpienie lub obie te opcje, z których konsumenci nie zawsze mogli wcześniej skorzystać. Większość państw członkowskich zdecydowała się zapewnić okres na zastanowienie, a nie okres na odstąpienie. Mimo to spadł (w porównaniu z okresem sprzed wdrożenia dyrektywy) odsetek konsumentów, którzy uważają, że mają wystarczająco dużo czasu na zastanowienie się.

Natomiast wśród konsumentów, którym przyznano prawo do odstąpienia – w porównaniu z badaniem przeprowadzonym przed wdrożeniem dyrektywy – wzrósł odsetek osób, które uważają, że zapewniono im wystarczająco dużo czasu na wycofanie wniosku. Wydaje się, że pod tym względem dyrektywa przyniosła oczekiwane skutki, chociaż w praktyce większość konsumentów nie odstępuje od umów o kredyt hipoteczny. Niektórzy konsumenci, którzy próbowali odstąpić od umowy o kredyt hipoteczny, napotykali szereg trudności.

Praktyki sprzedaży łączonej i wiązanej

Chociaż zebrane dowody wskazują, że nastąpił niewielki spadek odsetka konsumentów, od których wymaga się zakupu dodatkowych usług powiązanych, praktyki te nadal występują,

[7] Unijna tablica wyników dla rynków konsumenckich z 2018 r. pokazuje, że po wejściu w życie MCD poprawiła się porównywalność na rynku kredytów hipotecznych.

[8] Konsumenci często nie zdają sobie sprawy, że porównując RRSO, muszą porównywać kredyty hipoteczne o takim samym okresie kredytowania i tego samego rodzaju, zob. badanie RPA.

szczególnie wśród pośredników kredytowych w przypadku produktów ubezpieczeniowych[9]. Nie jest pewne, w jakim zakresie sprzedaż wiązana jest zgodna z wyjątkami przewidzianymi w art. 12[10]. W tym kontekście zastosowanie może mieć również unijne prawo konkurencji.

Ocena zdolności kredytowej

Obowiązek przeprowadzania przez kredytodawców oceny zdolności kredytowej (art. 18 i 20 MCD) oraz wymóg, zgodnie z którym kredytodawca może udostępnić kredyt konsumentowi wyłącznie w przypadku, gdy wynik oceny jest pozytywny[11], wydaje się jednym z najskuteczniejszych przepisów w zakresie ochrony konsumentów, ponieważ uniemożliwia on kredytodawcom udzielanie kredytów konsumentom, którzy nie są w stanie ich spłacić[12]. Fakt, że w ostatnich latach zaległości w spłacie kredytów hipotecznych zdają się zmniejszać, może stanowić pierwszą wskazówkę, że przepisy te zaczynają przynosić pozytywne skutki. Biorąc jednak pod uwagę opóźnienie czasowe, jakie następuje między udzieleniem kredytu a popadnięciem konsumenta w trudności finansowe, pełna ocena rzeczywistej skuteczności tych przepisów może być możliwa dopiero na późniejszym etapie. Istnieje jednak pewien stopień niepewności co do możliwości zastosowania tych przepisów do konsumentów, którzy ponoszą odpowiedzialność solidarną za kredyt, ponieważ dyrektywa MCD odnosi się jedynie do oceny zdolności kredytowej indywidualnego konsumenta. Ostatnio na rynku kredytowym nastąpiła również zmiana polegająca na wykorzystaniu dużych zbiorów danych i uczenia maszynowego do tworzenia usług dostosowanych do potrzeb klienta, opartych w szczególności na przyspieszonej ocenie zdolności kredytowej (głównie w kontekście kredytów konsumenckich)[13]. Technologie te mogłyby ułatwić konsumentom uzyskanie kredytu hipotecznego i obniżyć jego koszty, a także zwiększyć zdolność kredytodawców do oceny ryzyka, na przykład poprzez opartą na algorytmach analizę zdolności kredytowej. Jednocześnie stwarzają one również nowe zagrożenia w zakresie wykorzystywanych danych (np. danych z mediów społecznościowych), sposobu przekazywania informacji i opracowywania oferty (w celu przyspieszenia decyzji konsumentów o zakupie) oraz ukierunkowania na konsumenta i personalizacji (w szczególności przejrzystości decyzji dotyczących oceny zdolności kredytowej opartych na algorytmach)[14]. Kwestie te są również przedmiotem niedawnego wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt o sztucznej inteligencji).

W odpowiedzi na zmianę klimatu i w celu promowania zrównoważonych praktyk w ciągu ostatnich kilku lat na popularności zyskała koncepcja „energooszczędnych kredytów hipotecznych". Ostatnie badania wykazały potencjalną korelację pomiędzy wskaźnikiem kredytów niezagrożonych wśród posiadaczy kredytów hipotecznych a efektywnością energetyczną ich nieruchomości, która to korelacja wskazuje na możliwe niższe ryzyko

[9] Co pokazało badanie typu Tajemniczy Klient przeprowadzone w ramach badania RPA.
[10] Pierwsze orzeczenie Trybunału w sprawie MCD (sprawa C-778/18 Association francaise des usagers de banques) dotyczyło przepisów krajowych oraz kwestii sprzedaży wiązanej.
[11] Zob. art. 18 ust. 5 lit. a) MCD.
[12] Zob. badanie RPA. W 2009 r. tylko dziesięć państw członkowskich posiadało przepisy zakazujące udzielania kredytów konsumentom niezdolnym do ich spłaty. Zob. London Economics, „Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit".
[13] Zob. badanie pt. „Digital change and Mortgage Borrowers", przeprowadzone przez Council of Mortgage Lenders (CML), 2017 r., s. 9–10. Ustalenia dotyczące Zjednoczonego Królestwa można odnieść do sytuacji panującej w UE.
[14] Komisja Europejska (2019): „Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services", jeszcze nieopublikowane.

niespłacenia tego typu kredytów hipotecznych. Dalsze badania dotyczące tej korelacji są nadal prowadzone na różnych szczeblach[15].

Wiedza i kompetencje personelu

Jak pokazują wyniki badania RPA, wymogi dyrektywy MCD dotyczące wiedzy i kompetencji personelu (art. 9 i załącznik III) mogły przyczynić się do podniesienia poziomu kompetencji personelu kredytodawców, co z kolei spowodowało podwyższenie poziomu profesjonalizmu. Większość badanych konsumentów uważa, że personel zatrudniony przez kredytodawców i pośredników kredytowych posiada odpowiedni poziom wiedzy i kompetencji. Zainteresowane strony z branży wskazały, że w wyniku wdrożenia dyrektywy nastąpił wzrost kosztów szkolenia. W tym kontekście zauważono, że kredytodawcy w coraz większym stopniu polegają na robodoradcach.

Kredyty w walucie obcej

Zgodnie z art. 23 dyrektywy dotyczącym kredytów w walucie obcej państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, aby konsumenci mieli prawo, na konkretnych warunkach, do przeliczenia waluty umowy o kredyt na inną walutę lub do ograniczenia ryzyka walutowego, na które narażony jest konsument, w oparciu o inne uzgodnienia. Przepisy te mają zapobiegać ponoszeniu przez konsumentów istotnych szkód, jak miało to miejsce w przeszłości, kiedy dochodziło do wzrostu wartości waluty obcej, w jakiej udzielono kredytów[16].

Z zebranych dowodów wynika, że chociaż przepisy MCD skutecznie zapobiegły ekspozycji konsumentów na ryzyko walutowe i ryzyko niewykonania zobowiązania, to w wielu państwach w wyniku wprowadzenia tych przepisów kredytodawcy przestali oferować kredyty w walucie obcej. W innych krajach nastąpiło znaczne ograniczenie kredytów w walutach obcych.

Prawo do przedterminowej spłaty

Art. 25 MCD przyznaje konsumentom prawo do przedterminowej spłaty kredytu hipotecznego, z zastrzeżeniem możliwości określenia przez państwa członkowskie warunków przedterminowej spłaty, w szczególności sprawiedliwej i obiektywnej rekompensaty.

Dowody zgromadzone przez Komisję pokazują, że przepis ten jest skuteczny w zapewnianiu wysokiego poziomu ochrony konsumentów[17]. Mimo że konsumenci mają prawo do przedterminowej spłaty całości lub części pozostającej kwoty należności z tytułu kredytu hipotecznego, wydaje się, że od czasu wejścia w życie dyrektywy z tego prawa skorzystała jedynie niewielka grupa konsumentów. Wydaje się, że na drodze do osiągnięcia pełni korzyści związanych z tym prawem stoją: brak świadomości konsumentów, ich niezdolność

[15] Na szczeblu Komisji prace te prowadzone są na forum grupy roboczej ds. oceny ryzyka działającej w ramach Grupy Instytucji Finansowych ds. Efektywności Energetycznej oraz na szczeblu sektorowym w ramach inicjatywy EMF-EBCB (inicjatywy Europejskiej Federacji Hipotecznej (European Mortgage Federation, EMF) oraz Europejskiej Rady ds. Listów Zastawnych (European Covered Bond Council, ECBC)) dotyczącej kredytów hipotecznych finansujących nieruchomości energooszczędne.

[16] Zob. sprawozdanie Parlamentu Europejskiego „Mortgage Credit – Mis-selling of Financial Products", czerwiec 2018 r.

[17] Takie zdanie wyraziła większość zainteresowanych stron w wywiadach i konsultacjach publicznych przeprowadzonych przez RPA.

do oszacowania, ile mogą zaoszczędzić, oraz opłaty, które trzeba uiścić (zob. sekcja 2.2 dotycząca mobilności klientów).

Badanie[18] zlecone przez Komisję w 2019 r. („badanie ICF") wykazało, że warunki, które mogą być związane z przedterminową spłatą (okres wypowiedzenia lub minimalny czas trwania umowy), oraz ewentualna kwota rekompensaty uiszczana na rzecz kredytodawcy, zwłaszcza w przypadku kredytów hipotecznych o stałym oprocentowaniu, mogą zniechęcać konsumentów. Większość państw członkowskich (choć nie wszystkie) opublikowało precyzyjną definicję rekompensaty, która podlega uiszczeniu (np. procent należnych odsetek lub pozostającej kwoty należności), co pozwala kredytobiorcy na wcześniejsze obliczenie kosztów. Wydaje się, że przyczynia się to do znacznego zmniejszenia różnic w sposobie obliczania należnych kwot przez instytucje kredytowe, zwiększając pewność prawa i ogólną przejrzystość.

Zaległości w spłacie i egzekucja z nieruchomości

Celem art. 28 MCD dotyczącego zaległości w spłacie i egzekucji z nieruchomości jest zachęcenie kredytodawców do reagowania na pojawiające się ryzyko kredytowe na wczesnym etapie oraz do podejmowania rozsądnych prób rozwiązania problemu przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono konsultacje na potrzeby badania RPA, wskazały, że MCD przyczyniła się do zmniejszenia nadmiernego zadłużenia. Wyniki badania konsumenckiego sugerują, że konsumenci są również zadowoleni z zachowania kredytodawców w tym zakresie. Trzynaście państw członkowskich skorzystało z przewidzianej w dyrektywie możliwości zezwolenia kredytodawcom na nakładanie na konsumentów dodatkowych opłat w przypadku niewywiązania się z zobowiązań (przy czym niektóre z nich ustaliły górne pułapy), natomiast 12 państw nie skorzystało z tej możliwości[19]. Ze względu na ograniczoną ilość dostarczonych informacji oraz krótki okres stosowania MCD, a także jej późną transpozycję nie jest możliwe ocenienie z wysokim stopniem pewności, czy przepisy te są skuteczne w ograniczaniu ryzyka egzekucji z nieruchomości.

Skutki gospodarcze COVID-19 stwarzają ryzyko, że coraz większa liczba konsumentów nie będzie w stanie sprostać swoim zobowiązaniom finansowym i może nadmiernie zadłużyć się. W kontekście przygotowywanego sprawozdania przeprowadzona zostanie bardziej szczegółowa analiza na temat szerszych wyzwań związanych z nadmiernym zadłużeniem sektora prywatnego.

Przeniesienie umowy o kredyt na stronę trzecią

Zgodnie z RODO nowy kredytodawca/administrator ma obowiązek przekazać konsumentowi/osobie, której dane dotyczą, informacje na temat swojej tożsamości i dane kontaktowe[20]. W przeciwieństwie do dyrektywy w sprawie umów o kredyt konsumencki (CCD) w MCD nie przewiduje się jednak wyraźnie żadnych gwarancji dla konsumentów w przypadku przeniesienia umowy o kredyt na stronę trzecią. Aby zagwarantować niezmienny poziom ochrony konsumentów w przypadku przeniesienia umowy o kredyt,

[18] ICF, „Study on switching of financial services and products", 2019 r., jeszcze nieopublikowane.
[19] Zob. badanie RPA, ocena prawna.
[20] Zob. art. 14 RODO.

Komisja uwzględniła w swoim wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia („wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie kredytów zagrożonych")[21] poprawkę do MCD, aby w takich przypadkach zapewnić konsumentowi prawo do powołania się wobec nabywcy kredytu na wszelkie uprawnienia, jakie przysługują mu względem pierwotnego kredytodawcy[22]. We wniosku nakłada się również na nabywców kredytu konsumenckiego nieposiadających siedziby w UE obowiązek wyznaczenia instytucji kredytowej lub podmiotu obsługującego kredyty posiadających zezwolenie w Unii do celów obsługi umowy o kredyt[23]. Procedura ustawodawcza dotycząca tego wniosku jest nadal w toku.

Nowe prawa po zawarciu umowy

Zmiany w umowie o kredyt mogą być niekorzystne dla konsumentów, biorąc pod uwagę sytuację zależności, w której się znajdują, zmniejszając w ten sposób ich siłę przetargową wobec kredytodawcy. Dlatego też Komisja uwzględniła nowy przepis we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie kredytów zagrożonych[24], który przewiduje, że w przypadku zmiany warunków umowy konsumenci mają prawo do otrzymania jasnego i wyczerpującego opisu proponowanych zmian, harmonogramu ich wdrożenia oraz dostępnych podstaw do złożenia skargi.

Aspekty związane z ochroną konsumentów – wnioski

Podsumowując, istnieją przesłanki wskazujące na to, że MCD przyczyniła się do podniesienia ogólnego poziomu ochrony konsumentów w UE, w szczególności poprzez ustanowienie minimalnego poziomu ochrony we wszystkich państwach członkowskich. Wydaje się również, że MCD przyczyniła się do wzrostu poziomu zaufania konsumentów do rynku kredytów hipotecznych. Wydaje się jednak, że pełną skuteczność tych przepisów utrudniają pewne ograniczenia związane ze zdolnością konsumentów do przetwarzania złożonych i obszernych informacji oraz nieadekwatność niektórych wymogów dotyczących ujawniania informacji w przypadku przekazywania informacji w formie cyfrowej. Obowiązek kredytodawcy dotyczący oceny zdolności kredytowej konsumenta przed sfinalizowaniem umowy mógł przyczynić się do zmniejszenia liczby konsumentów doświadczających trudności ze spłatą kredytu. Prawo do przedterminowej spłaty przyniosło pozytywne skutki, ale wydaje się, że warunki, którymi może być obwarowane, oraz kwota rekompensaty przypadająca do zapłaty zniechęcają konsumentów do korzystania z tego prawa, aby zmienić kredytodawcę w celu uzyskania oszczędności. Pierwsze informacje na temat przepisów dotyczących zaległości w spłacie i egzekucji z nieruchomości wskazują, że są one skuteczne w ograniczaniu ryzyka egzekucji z nieruchomości. Bardziej wymagającej próbie przepisy te zostaną jednak prawdopodobnie poddane w kontekście pandemii COVID-19. Oczekuje się, że nowelizacja MCD oraz nowe gwarancje dla konsumentów zaproponowane przez Komisję podniosą poziom ochrony konsumentów w przypadku przeniesienia umowy o kredyt na stronę trzecią.

[21] Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podmiotów obsługujących kredyty, nabywców kredytów oraz egzekucji z zabezpieczenia {SWD(2018) 75 final}.
[22] Zob. art. 38 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie kredytów zagrożonych.
[23] Zob. art. 15 ust. 1 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie kredytów zagrożonych.
[24] Zob. art. 34 wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie kredytów zagrożonych.

2.2 Wpływ na jednolity rynek

MCD ma na celu promowanie transgranicznej działalności związanej z udzielaniem kredytów hipotecznych, a tym samym jednolitego rynku, poprzez zapewnienie pewnego stopnia harmonizacji wymogów dotyczących udzielania kredytów hipotecznych (w szczególności obejmujących prowadzenie działalności gospodarczej, nadzór nad pośrednikami kredytowymi oraz działalność instytucji niekredytowych). Wychodząc od bardzo niskiego poziomu wynoszącego około 1 % kredytów hipotecznych udzielonych w 2016 r.[25], w wymiarze transgranicznym kredyty hipoteczne nadal udzielane są w bardzo ograniczonym stopniu (ich wartość opiewa na 52 mld EUR (<1 %))[26].

Brak transgranicznej działalności hipotecznej wynika z faktu, że nadal istnieją znaczące bariery, w tym różnice w ustawodawstwie krajowym w obszarach nieobjętych zakresem dyrektywy, takich jak systemy podatkowe, rejestracja nieruchomości i gruntów, prawo zobowiązań regulujące ważność umów o kredyt oraz kwestie po zawarciu umowy, takie jak przepisy dotyczące egzekucji z nieruchomości. Jak wynika z badania RPA, kredytodawcy obawiają się, że konieczność wdrożenia obcego prawa w sposób bezpieczny pod względem prawnym naraziłaby ich na ryzyko prawne i wyzwania, które mogłyby podważyć rentowność transakcji transgranicznych.

Istnieją również inne przyczyny braku działalności transgranicznej, np. przywiązanie konsumentów do kraju pochodzenia oraz język. Według badania RPA powodami najczęściej podawanymi przez konsumentów, dla których nie zaciągnęli oni kredytu hipotecznego u kredytodawcy z innego kraju UE, był brak takiej potrzeby lub fakt, że nigdy nie brali pod uwagę takiego rozwiązania. Często zgłaszanymi problemami były również brak znajomości i zaufania do kredytodawców, bariery językowe oraz brak wiedzy na temat dostępnych produktów.

Bariery te zwiększyły się jeszcze bardziej w wyniku nadmiernie rygorystycznego wdrażania przez państwa członkowskie wymogów dyrektywy oraz wdrażania opcji regulacyjnych (jak np. reklama, sprzedaż wiązana, okres na zastanowienie lub odstąpienie), które nakładają dodatkowe obowiązki i związane z nimi koszty, których nie można przypisać dyrektywie.

Pomimo tych przeszkód MCD wywarła wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku poprzez zapewnienie jednakowych warunków dla wszystkich podmiotów (np. poprzez ustanowienie wspólnych wymogów i przepisów dla kredytodawców oraz rozszerzenie zakresu obowiązków na pośredników kredytowych i instytucje niekredytowe). W rezultacie MCD przyczyniła się w pewnym stopniu do zapewnienia konsumentom szerszego wyboru i lepszej jakości. Cyfryzacja oraz wzrost liczby konsumentów świadomych swoich umiejętności cyfrowych i wiedzy finansowej mogą zmniejszyć potrzebę kontaktów bezpośrednich i przyczynić się do rozpowszechnienia transgranicznego udzielania kredytów hipotecznych w przyszłości.

[25] Dane ze specjalnego badania Eurobarometr z 2016 r. pokazują, że w UE-28 tylko 1 % konsumentów mieszkających w Belgii, na Cyprze i w Niderlandach zaciągnęło kredyt hipoteczny w innym państwie członkowskim (odsetek ten był nieco wyższy w przypadku Luksemburga (3 %) i Irlandii (2 %)).

[26] Zob. dane EBC z 2019 r. dotyczące nierozliczonych pozycji kredytów transgranicznych dla gospodarstw domowych udzielonych przez monetarne instytucje finansowe. Dane te obejmują kredyty hipoteczne i inne rodzaje kredytów konsumenckich, takie jak pożyczki dla gospodarstw domowych, kredyty w rachunku bieżącym i karty kredytowe. Dane pokazują, że z pozostającej do spłaty kwoty 5 882 mld EUR 52 mld EUR (<1 %) stanowią transgraniczne kredyty hipoteczne w strefie euro. Dane obejmują jedynie bezpośrednią transgraniczną działalność kredytową, z wyłączeniem działalności oddziałów banków zagranicznych udzielających kredytów hipotecznych.

Rozwój jednolitego rynku kredytów hipotecznych zależy od skuteczności przepisów MCD w zakresie promowania działalności transgranicznej, zwiększania mobilności klientów, poprawy niezakłóconego dostępu do baz danych (na potrzeby oceny zdolności kredytowej), gwarancji odpowiedzialnego udzielania kredytów przez kredytodawców, pośredników i instytucje niekredytowe oraz skutecznego egzekwowania przepisów. Z uwagi na to, że jednolity rynek stale się rozwija, należy zapewnić, aby przepisy były aktualizowane wraz z nowymi zjawiskami, takimi jak platformy internetowe typu *peer-to-peer*.

Zakres stosowania dyrektywy

Zgromadzone dane wskazują, że, ogólnie rzecz biorąc, zakres MCD jest nadal odpowiedni do osiągnięcia celów dyrektywy, choć istnieje potrzeba dokonania pewnych dostosowań.

Systemy monetyzacji nieruchomości przy jednoczesnym zagwarantowaniu prawa dożywotniego zamieszkiwania w niej, znane również jako odwrócona hipoteka, są obecnie wyłączone z zakresu stosowania MCD na podstawie art. 3 ust. 2 lit. a). Badanie RPA wykazało, że obecny poziom regulacji tych systemów może być niewystarczający i może stanowić zagrożenie dla ochrony konsumentów[27].

W art. 46 MCD rozszerzono zakres stosowania CCD, obejmując nim kredyty o wartości powyżej 75 000 EUR przeznaczone na remont nieruchomości mieszkalnej. Obecnie trwa przegląd CCD oraz ocena jej zakresu stosowania.

Pojawienie się platform internetowych typu *peer-to-peer*, które kojarzą konsumentów zarówno jako kredytodawców, jak i kredytobiorców, może mieć wpływ na rynek kredytów hipotecznych w przyszłości[28]. Chociaż rynek pożyczek społecznościowych i finansowania społecznościowego w zakresie nieruchomości mieszkaniowych pozostaje niewielki i prawdopodobnie taki pozostanie co najmniej w najbliższej przyszłości, warto monitorować zachodzące na nim zmiany. Państwa członkowskie przyjęły różne podejścia, przy czym większość z nich zdecydowała się na razie nie wprowadzać regulacji. W niektórych przypadkach ustawodawcy krajowi wymagają, aby takie platformy rejestrowały się jako pośrednicy kredytowi. Brak jest również pewności prawa co do kwestii, czy porównywarki internetowe kwalifikują się jako pośrednicy kredytowi.

Tylko Finlandia zgłosiła, że skorzystała z przewidzianej w art. 3 ust. 3 lit. a) możliwości wyłączenia niektórych umów o kredyt zabezpieczony z zakresu stosowania dyrektywy.

Tylko Zjednoczone Królestwo skorzystało z możliwości wyłączenia umów o kredyt na zakup nieruchomości na wynajem z zakresu stosowania dyrektywy (art. 3 ust. 3 lit. b)).

Dostęp do baz danych zawierających informacje kredytowe

Art. 21 MCD zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia kredytodawcom mającym siedzibę w innych państwach niedyskryminującego dostępu do baz danych zawierających informacje kredytowe na potrzeby przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej konsumentów. Trudności związane z dostępem do takich baz danych mogą stanowić przeszkodę w transgranicznym udzielaniu kredytów hipotecznych.

[27] Zob. wyniki konsultacji przeprowadzonych przez RPA z zainteresowanymi stronami.
[28] Zob. np. Ziegler i in. (2019 r.)[28] „Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry".

Badanie RPA wykazało, że warunki niedyskryminacyjnego dostępu do baz danych zawierających informacje kredytowe są na ogół jasno określone i nie ma dowodów na dyskryminację. Badanie pokazuje jednak również, że aby uzyskać faktyczny dostęp do bazy danych, kredytodawcy są proszeni o przekazanie odpowiednich danych do bazy (zasada wzajemności[29]). Jednak kredytodawcy w państwach członkowskich, które zezwalają na przetwarzanie do celów oceny zdolności kredytowej wyłącznie danych „negatywnych" (danych o zaległościach w płatnościach), nie mogą przekazywać do baz danych w innych państwach członkowskich danych „pozytywnych" (np. o bieżących zobowiązaniach finansowych) i tym samym znajdują się w niekorzystnej sytuacji w stosunku do konkurentów, którzy przetwarzają zarówno dane negatywne, jak i pozytywne. Dalsze komplikacje wynikają z różnic w zawartości baz danych zawierających informacje kredytowe oraz braku wspólnej terminologii, takiej jak definicja „niewykonania zobowiązania"[30].

Mobilność klientów/zmiana kredytodawcy

Przepisy MCD dotyczące informacji przedumownych, zakazu sprzedaży wiązanej, okresu na zastanowienie/odstąpienie, a w szczególności prawa do przedterminowej spłaty kredytu ułatwiają konsumentom zmianę kredytodawcy. Mobilność klientów jest bardzo ważna dla wspierania konkurencji i zapewnienia, aby konsumenci mogli korzystać z najlepszych ofert dostępnych na rynku.

Konsumenci niezbyt często zmieniają kredytodawców. Według badania przeprowadzonego na zlecenie Komisji[31] łączne oszczędności dla konsumentów wynikające ze zmiany kredytodawcy w całej próbie 14 państw członkowskich mogłyby wynieść do 1,7 mld EUR miesięcznie, czyli ponad 20 mld EUR rocznie. Z kolei według ankiety przeprowadzonej na potrzeby wspomnianego badania wśród konsumentów, którzy zaciągnęli kredyt hipoteczny, odsetek wszystkich konsumentów posiadających obecnie kredyt hipoteczny, którzy odnieśliby korzyści ze zmiany kredytu hipotecznego, różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich (np. 22 % w Szwecji w porównaniu z 78 % w Portugalii)[32].

Badanie behawioralne przeprowadzone na zlecenie Komisji[33] wykazało, że nie istnieje jedna przyczyna, dla której konsumenci nie zmieniają kredytu hipotecznego, lecz kombinacja przyczyn, takich jak zadowolenie z obecnego kredytodawcy, sytuacja rynkowa (np. niskie stopy procentowe), nieświadomość możliwości zmiany lub potencjalnych korzyści. Inne istotne czynniki to inne priorytety, zbyt duża ilość informacji do przetworzenia i sposób ich prezentacji, poczucie strachu przed dokonaniem niewłaściwego wyboru oraz czas, koszty i zamieszanie związane z poszukiwaniem lepszej oferty. Jak wspomniano w sekcji 2.1, czynnikiem, który może również zniechęcać konsumentów do zmiany kredytu hipotecznego,

[29] Zob. także ICF, „Evaluation of the CCD" (z 2020 r.); Komisja Europejska, „Report of the Expert Group on Credit Histories" (z 2009 r.).
[30] ICF, „Evaluation of the CCD" (z 2020 r.); Komisja Europejska, „Report of the Expert Group on Credit Histories" (z 2009 r.).
[31] Zob. badanie „Study on switching of financial services and products elaborated" przeprowadzone przez ICF (w 2019 r.), jeszcze nieopublikowane.
[32] Szacunki te odnoszą się do zmiany w ramach obecnej relacji z kredytodawcą („zmiana wewnętrzna") oraz zmiany na nowego kredytodawcę („zmiana zewnętrzna") i opierają się na próbie 14 państw członkowskich.
[33] G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, „Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products" (2020 r.), jeszcze nieopublikowane.

są obawy dotyczące warunków, jakimi może zostać obwarowane prawo do przedterminowej spłaty[34].

Oba powyższe badania dotyczące zmiany kredytodawcy wskazują również na potencjalną niedoskonałość rynku związaną z szeregiem praktyk stosowanych przez kredytodawców, które zniechęcają do zmiany kredytodawcy. W szczególności badanie ICF wykazało, że brak konkretnych ram prawnych dotyczących zmiany kredytów hipotecznych[35] może stanowić przeszkodę w zmianie, ponieważ instytucje kredytowe mogą wykorzystywać luki prawne, aby stosować różne praktyki handlowe, które utrudniają lub całkowicie uniemożliwiają konsumentom zmianę produktów finansowych. Takie praktyki handlowe mogą podlegać kontroli na gruncie unijnego prawa konkurencji.

Paszport UE dla pośredników kredytowych

Jedną z głównych zmian wprowadzonych w drodze dyrektywy było stworzenie paszportu UE dla pośredników kredytowych i uregulowanie ich działalności na równi z kredytodawcami. Umożliwia to pośrednikom kredytowym oferowanie swoich usług w innych państwach członkowskich, natomiast konsumenci odnoszą korzyści dzięki łatwiejszemu procesowi uzyskiwania kredytu hipotecznego, w szczególności w przypadku poszukiwania kredytu hipotecznego w innych państwach członkowskich.

Zgodnie z MCD państwa członkowskie muszą utworzyć rejestr licencjonowanych pośredników kredytowych. Rejestry te nie zawsze są jednak łatwo dostępne[36], a dostępne w nich informacje różnią się między sobą. Z tego powodu nie jest znana całkowita liczba pośredników kredytowych działających obecnie w całej UE.

Ogólnie rzecz biorąc, pośrednicy kredytowi odgrywają niewielką rolę w obszarze kredytów hipotecznych (zob. załącznik). Jednak w znacznej liczbie państw członkowskich odnotowuje się umiarkowany (a w Irlandii[37] nawet wysoki) poziom aktywności pośredników kredytowych[38]. Zgodnie z wynikami badania konsumenckiego przeprowadzonego przez RPA przed wejściem w życie dyrektywy z usług pośrednika kredytowego korzystała mniej niż jedna czwarta konsumentów (24 %). W przypadku kredytów hipotecznych zaciągniętych w latach 2016–2019 odsetek ten jest wyższy i wynosi 36 %. Zmiany tej nie można jednak przypisać wyłącznie dyrektywie, ponieważ korzystanie z usług pośredników kredytowych wydaje się związane również z innymi czynnikami, takimi jak krajowe praktyki i kultura, które znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Wydaje się, że utrzymują się pewne różnice w sposobie interpretowania definicji pośrednika kredytowego przez państwa członkowskie. Na przykład porównywarki i platformy internetowe, które pomagają konsumentom w wyborze kredytu hipotecznego, są uznawane za pośredników w niektórych państwach członkowskich, a w innych nie.

Niewielu pośredników kredytowych oferuje swoje usługi na poziomie transgranicznym, a z ograniczonych dostępnych dowodów wynika, że dyrektywa wywarła niewielki wpływ na ten aspekt. Jedną z możliwych przyczyn, na którą zwróciły uwagę niektóre zainteresowane

[34] Takie warunki powinny być zgodne z zasadami unijnego prawa konkurencji.
[35] Ramy prawne dotyczące zmiany kredytodawcy istnieją jedynie we Włoszech i w Hiszpanii. Irlandia, Portugalia i Dania mają tylko kilka przepisów ułatwiających zmianę kredytu hipotecznego, zob. badanie ICF.
[36] EUNB udostępnia link do dostępnych rejestrów krajowych.
[37] 452 zarejestrowanych pośredników kredytowych.
[38] Austria, Belgia, Czechy, Francja, Litwa, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Węgry i Włochy.

strony, w tym przedstawiciele branży i organy publiczne, z którymi konsultował się RPA, jest bardzo ograniczony popyt na pośredników kredytowych oferujących usługi transgraniczne.

Natomiast jedną z kluczowych korzyści płynących z MCD jest wprowadzenie na jej mocy nowych minimalnych wymogów regulacyjnych dla pośredników kredytowych w całej UE. Przyczyniło się to do zapewnienia jednakowych warunków między kredytodawcami i pośrednikami kredytowymi oraz do podniesienia poprzeczki, jeżeli chodzi o ochronę konsumentów, dzięki ustanowieniu standardów jakości w odniesieniu do dystrybucji i udzielania kredytów hipotecznych.

Udzielanie kredytów hipotecznych przez instytucje niekredytowe

Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie muszą zapewnić, aby instytucje niekredytowe podlegały odpowiednim procedurom dopuszczenia do działalności, które obejmują m.in. wpis instytucji niekredytowej do rejestru, a także nadzorowi ze strony właściwego organu. Dyrektywa jedynie definiuje instytucje niekredytowe jako *kredytodawców, którzy nie są instytucjami kredytowymi*. Może to obejmować zakłady ubezpieczeń i inne instytucje finansowe, takie jak fundusze inwestycyjne działające na rynku nieruchomości, pomocnicze instytucje finansowe, takie jak maklerzy papierów wartościowych i firmy prowadzące leasing finansowy.

Z dostępnych danych (zob. załącznik) wynika, że udział kredytów hipotecznych udzielanych przez instytucje niekredytowe pozostaje niewielki. Wyniki badania konsumenckiego przeprowadzonego przez RPA wskazują, że odsetek konsumentów w całej UE, którzy uzyskali kredyt hipoteczny w instytucji niebędącej bankiem, nie zmienił się od czasu wejścia w życie dyrektywy. Jednak w Niderlandach w 2017 r. około 35 % nowych kredytów hipotecznych zostało udzielonych przez fundusze emerytalne, ubezpieczycieli lub fundusze hipoteczne, co stanowi wzrost od 2016 r. Również w Austrii i Belgii odnotowuje się znaczny poziom tej działalności, przy czym jej skala zdaje się rosnąć w Belgii (obecnie wynosi ponad 10 %).

Zdaniem większości zainteresowanych stron objętych badaniem RPA dyrektywa jest odpowiednia do celu, jakim jest nadzór nad instytucjami niekredytowymi. Zainteresowane strony wskazywały głównie, że te same przepisy powinny mieć zastosowanie do wszystkich kredytodawców na rynku kredytów hipotecznych oraz że dyrektywa w sprawie kredytów hipotecznych przyczyniła się do zapewnienia jednakowych warunków w tym obszarze.

W swoim raporcie[39] z 2017 r. EBC zasugerował, że rosnąca rola instytucji niekredytowych na rynku kredytów hipotecznych stwarza pewne wyzwania w zakresie stabilności finansowej. W sprawozdaniu EBC wyjaśniono, że rosnący udział w rynku kredytodawców niebędących bankami może ograniczać skuteczność niektórych środków makroostrożnościowych, które mają zastosowanie wyłącznie do banków. Na przykład zwiększenie wag ryzyka przypisywanych ekspozycjom z tytułu kredytów hipotecznych przy obliczaniu współczynników kapitałowych banków, którego celem było rozwiązanie problemu narastania podatności rynku kredytów hipotecznych na ryzyko, mogłoby doprowadzić do zwiększenia

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

liczby kredytów hipotecznych udzielanych przez zakłady ubezpieczeń i fundusze emerytalne[40].

Wśród zainteresowanych stron, z którymi konsultował się RPA (stowarzyszenia branżowe i właściwe organy), przeważa pogląd, że przepisy MDC pomogły wyrównać warunki działania w tym obszarze.

Egzekwowanie przepisów

Państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia przepisów dotyczących sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia krajowych przepisów wykonawczych (art. 38) oraz do zapewnienia możliwości pozasądowego rozstrzygania sporów między konsumentami a kredytodawcami i pośrednikami kredytowymi (art. 39).

Większość zainteresowanych stron z branży oraz członków sieci FIN-NET[41] objętych badaniem RPA uznało, że poziom zgodności z MCD jest wysoki. Obserwację tę potwierdza fakt, że skargi otrzymane przez Komisję dotyczyły głównie kredytów hipotecznych udzielonych przed wejściem w życie dyrektywy. Przestrzeganie przepisów przyczyniło się do zwiększenia ochrony konsumentów, podczas gdy branża odniosła korzyści głównie dzięki wyrównaniu warunków działania, większej jasności prawa i niższym kosztom postępowania sądowego. Organy publiczne wskazywały głównie, że obowiązujące w ich krajach regulacje dotyczące publikowania informacji o sankcjach (art. 38 ust. 2) zapewniają wystarczającą przejrzystość. Ponadto nowa dyrektywa w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów jeszcze bardziej wzmocni ochronę konsumentów.

Z kolei niektóre organizacje konsumenckie sugerowały, że organy egzekwowania prawa powinny być bardziej proaktywne. Uznały one, że brak rygorystycznego egzekwowania przepisów dyrektywy stanowi barierę dla „rozwoju ofert transgranicznych" oraz dla tworzenia jednolitego rynku kredytów hipotecznych.

Aspekty związane z jednolitym rynkiem – wnioski

Podsumowując, dyrektywa zapewniła bardziej wyrównane warunki działania we wszystkich państwach członkowskich poprzez ustanowienie minimalnych wymogów dla kredytodawców i pośredników kredytowych w całej UE.

Jednolity rynek kredytów hipotecznych nie rozwinął się jednak na większą skalę ani dla podmiotów udzielających kredytów hipotecznych, ani dla pośredników kredytowych. Nadal istnieją poważne przeszkody w obszarze transgranicznego udzielania kredytów hipotecznych, związane głównie z różnicami w ustawodawstwie krajowym w obszarach nieobjętych zakresem stosowania dyrektywy. Również na skutek nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów MCD przez państwa członkowskie powstały przeszkody dla handlu transgranicznego. Chociaż dostępnych jest niewiele danych dotyczących kredytów udzielanych przez instytucje niekredytowe, wydaje się, że ich udział w rynku kredytów hipotecznych pozostał ograniczony, chociaż w niektórych państwach członkowskich nieznacznie wzrósł (np. w Niderlandach i Belgii). Dostęp kredytodawców do baz danych

[40] Tamże.

[41] Sieć rozstrzygania sporów finansowych jest siecią krajowych organizacji odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie skarg konsumentów dotyczących usług finansowych.

zawierających informacje kredytowe nie jest dyskryminujący, ale jest utrudniony przez zasadę wzajemności i różnice w zawartości tych baz danych.

Gdyby konsumenci korzystali w większym stopniu z prawa do zmiany kredytu hipotecznego, mogłoby to wygenerować dla nich znaczne oszczędności, a jednocześnie zwiększyć konkurencję w zakresie kredytów hipotecznych.

Jeśli chodzi o zakres dyrektywy, niektóre jej aspekty mogły stać się zbędne. W przyszłości mogą też pojawić się wyzwania związane z postępującą cyfryzacją. Pożyczki społecznościowe (choć obecnie niezbyt rozpowszechnione w przypadku kredytów hipotecznych) mają potencjał rozwojowy i będą wymagały dalszej oceny przepisów mających do nich zastosowanie. Wydaje się, że istnieje możliwość poprawy egzekwowania przepisów MCD przez właściwe organy krajowe, w szczególności w odniesieniu do aspektów transgranicznych.

2.3 Wpływ na stabilność finansową

Niewłaściwe decyzje dotyczące udzielania i zaciągania kredytów, a w rezultacie niewykonywanie zobowiązań przez konsumentów oraz nadmierne zadłużenie mogą mieć poważne konsekwencje dla tych osób oraz dla stabilności całego systemu finansowego. W swoim sprawozdaniu opublikowanym w 2019 r. ERRS podkreśla znaczenie rynków nieruchomości mieszkalnych i kredytów hipotecznych dla stabilności finansowej[42]. Zapaście na rynkach nieruchomości mieszkalnych są częstą przyczyną kryzysów bankowych i dochodzi do nich stosunkowo często.

Prawodawcy Unii zawarli w MCD wiele przepisów, których celem jest zapewnienie odpowiedzialnego udzielania i zaciągania kredytów oraz przyczynienie się do stabilności finansowej. Przepisy te obejmują m.in.:

- obowiązkową ocenę zdolności kredytowej opartą w głównej mierze na zdolności do spłaty kredytu, a nie na wartości kredytu hipotecznego w porównaniu z wartością nieruchomości mieszkalnej lub na zakładanym wzroście cen nieruchomości (art. 18 ust. 3), w połączeniu z wymogiem zapobiegania udzielaniu przez kredytodawców kredytów konsumentom, którzy mogą nie być w stanie ich spłacić (art. 18 ust. 5 lit. a)) (zob. sekcja 2.1);
- wymóg stosowania wiarygodnych standardów wyceny nieruchomości (art. 19);
- wymogi dotyczące kredytów w walucie obcej (art. 23) w celu zapewnienia, aby konsumenci byli świadomi podejmowanego ryzyka (ostrzeżenia) oraz aby mieli możliwość ograniczenia swojej ekspozycji na ryzyko walutowe w okresie spłaty kredytu hipotecznego;
- wymóg zapewnienia, aby jakiekolwiek wskaźniki lub stopy referencyjne wykorzystywane do obliczenia kredytów hipotecznych o zmiennym oprocentowaniu były jasne, dostępne, obiektywne i możliwe do zweryfikowania (art. 24) oraz aby konsumenci byli informowani o nazwach wskaźników referencyjnych i ich

[42] ERRS (2019 r.): „Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries”, https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html

administratorów oraz o potencjalnych konsekwencjach dla konsumenta (art. 13 ust. 1 akapit drugi)[43];

- nowe przepisy mające na celu zapewnienie, by kredytodawcy wykazywali należytą cierpliwość i podejmowali rozsądne próby rozwiązania sytuacji za pomocą innych środków przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego (art. 28) (zob. sekcja 2.1).

Zainteresowane strony, z którymi konsultowano się w ramach badania RPA, przedstawiły różne opinie, gdy zapytano je o to, w jakim stopniu MCD przyczyniła się do zapewnienia stabilności finansowej. Przeważał pogląd, że dyrektywa skupia się przede wszystkim na ochronie konsumentów, a nie na zapewnieniu stabilności finansowej, oraz że istnieją inne akty prawne, które są bardziej odpowiednie do regulowania stabilności rynku (w szczególności rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych i dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych). Twierdzono również, że MCD posłużyła jedynie do wzmocnienia istniejącego prawodawstwa w państwach członkowskich.

Mimo to zainteresowane strony zauważyły, że dyrektywa przyczyniła się do zapewnienia stabilności finansowej poprzez zapobieganie zaciąganiu przez konsumentów kredytów, których nie będą w stanie spłacić, oraz poprzez harmonizację wymogów dotyczących różnych rodzajów kredytodawców. Zainteresowane strony zauważyły również, że dyrektywa zwiększyła ochronę interesów finansowych konsumentów dzięki uregulowaniu działalności pośredników kredytowych.

Zauważono również, że dzięki możliwości wcześniejszej spłaty kredytu hipotecznego konsumenci stali się bardziej zmotywowani do zmniejszenia swojego zadłużenia oraz że fakt ten wpływa bezpośrednio na stabilność rynku.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od państw członkowskich[44] i innych zainteresowanych stron w większości państw w wyniku wprowadzenia MCD kredytodawcy zaprzestali oferowania kredytów w walucie obcej. Takie kredyty doprowadziły do znacznego pogorszenia sytuacji konsumentów przed przyjęciem MCD (zob. sekcja 2.1). Kryzys wywołany pandemią COVID-19 może jednak okazać się ważnym sprawdzianem wpływu dyrektywy na stabilność finansową, w szczególności tego, w jakim stopniu pomaga ona uniknąć egzekucji z nieruchomości na dużą skalę, które miałyby zakłócające skutki dla rynków mieszkaniowych i sektora finansowego.

Aspekty związane ze stabilnością finansową – wnioski

Podsumowując, dostępne dowody wskazują na to, że zdaniem zainteresowanych stron zapewnienie stabilności finansowej nie jest jednym z głównych celów dyrektywy. Pomogła ona jednak zapobiec zaciąganiu przez konsumentów kredytów, których nie będą w stanie spłacić, dała konsumentom możliwość zmniejszenia poziomu zadłużenia oraz przyczyniła się do ograniczenia ryzyka walutowego ponoszonego przez konsumentów w związku z dostępem do kredytów w walutach obcych – wszystkie te czynniki powinny przyczynić się do wspierania stabilności finansowej. Wpływ dyrektywy na stabilność finansową może jednak

[43] Zmieniony na podstawie art. 58 rozporządzenia (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych.

[44] Konsultacje przeprowadzone przez grupę ekspertów rządowych Komisji ds. detalicznych usług finansowych (GEGRFS).

zostać poddany dodatkowemu sprawdzianowi w związku z kryzysem wywołanym przez pandemię COVID-19.

3. NADZÓR NAD REJESTRAMI KREDYTÓW

Wszystkie państwa członkowskie posiadają bazy danych zawierające informacje kredytowe/rejestry kredytów, z których zazwyczaj korzystają podmioty udzielające kredytów hipotecznych na potrzeby oceny zdolności kredytowej konsumenta.

W zależności od państwa członkowskiego wspomniane bazy danych mogą być publiczne lub prywatne. W niektórych państwach członkowskich rejestry kredytów będące własnością prywatną i prowadzone przez podmioty prywatne zawierają informacje finansowe z sektora bankowego, ale także informacje od innych podmiotów gospodarczych, które udzielają kredytów (jak np. przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, przedsiębiorstwa telekomunikacyjne). W innych państwach członkowskich w publicznych rejestrach kredytów, prowadzonych przez bank centralny lub organ nadzoru bankowego, gromadzone są bardzo szczegółowe informacje o kredytach zaciąganych przez konsumentów, głównie do celów analizy statystycznej i nadzoru gospodarczego. Niektóre publiczne rejestry kredytów umożliwiają bankom wgląd do ich bazy danych zawierającej informacje kredytowe.

Działalność tych baz danych lub biur informacji kredytowej musi być zgodna z (wieloma) krajowymi wymogami prawnymi. Biorąc pod uwagę fakt, że przetwarzanie danych osobowych stanowi część ich głównej działalności i wiąże się z podstawowym ryzykiem, wszystkie bazy danych zawierające informacje kredytowe podlegają nadzorowi krajowych organów ochrony danych we wszystkich kwestiach związanych z przestrzeganiem RODO i przepisów krajowych, które je doprecyzowują[45]. Oznacza to, że podmioty te znajdują się pod ścisłym nadzorem organów ochrony danych w kwestiach związanych z egzekwowaniem praw osób, których dane dotyczą, oraz zasadą rozliczalności, w tym obowiązkami przeprowadzania ocen skutków dla ochrony danych, zgłaszania naruszeń ochrony danych, przestrzegania zasady uwzględnienia ochrony danych już w fazie projektowania i domyślnej ochrony danych oraz wyznaczania inspektorów ochrony danych.

Dlatego też biura informacji kredytowej są już nadzorowane we wszystkich państwach członkowskich i na szczeblu UE przez organy ochrony danych i Europejską Radę Ochrony Danych w zakresie prowadzenia działalności polegającej na przetwarzaniu danych osobowych zgodnie z MCD. Obecnie nie wydaje się, aby istniała potrzeba rozszerzenia tego nadzoru.

4. WNIOSKI

Opierając się na dostępnych danych, w przeglądzie wskazano, że dyrektywa jest skuteczna w podnoszeniu standardów ochrony konsumentów i przyczynia się do harmonizacji praktyk udzielania kredytów hipotecznych w państwach członkowskich. Poziom ochrony jest jednak nadal zróżnicowany, ponieważ w wielu obszarach dyrektywa przyznaje państwom członkowskim pewną swobodę. Istnieje również potrzeba zapewnienia, by przepisy dotyczące ochrony konsumentów pozostały adekwatne do celu w miarę rozwoju rynku i pojawiania się nowych wyzwań, w szczególności związanych z cyfryzacją. Konieczne może być również dostosowanie procesu oceny zdolności kredytowej do postępów w obszarze stosowania sztucznej inteligencji (w zależności również od ewolucji sytuacji w kontekście niedawnego

[45] Zob. art. 51 ust. 1 RODO.

wniosku ustawodawczego Komisji dotyczącego sztucznej inteligencji) oraz celów politycznych związanych z klimatem i środowiskiem.

Dyrektywa wywarła ograniczony wpływ na utworzenie jednolitego rynku kredytów hipotecznych, głównie z powodów wykraczających poza zakres stosowania MCD. Jednakże nadmiernie rygorystyczne wdrażanie MCD przez państwa członkowskie może również utrudnić osiągnięcie tego celu. Cyfryzacja usług finansowych może przyczynić się do wzrostu aktywności transgranicznej w najbliższej przyszłości. Potencjał wzrostu mają również społecznościowe kredyty hipoteczne, co powoduje konieczność zadbania o to, by obecne przepisy pozostawały adekwatne do tego celu. Istnieje również potrzeba zwiększania popularności wśród konsumentów możliwości zmiany kredytu hipotecznego, co potencjalnie może przynieść im ogromne korzyści, jednocześnie zwiększając konkurencję i innowacyjność na rynku.

Chociaż zainteresowane strony mogą nie postrzegać zapewnienia stabilności finansowej jako głównego celu dyrektywy, dzięki niej konsumenci otrzymują kredyty, które odpowiadają ich możliwościom finansowym i które mogą pomóc w zmniejszeniu poziomu ich zadłużenia. Kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 może jednak dostarczyć dodatkowych informacji na temat wpływu dyrektywy na stabilność finansową.

W ramach przeglądu wykazano, że biura informacji kredytowej podlegają już odpowiedniemu nadzorowi ze strony krajowych organów ochrony danych oraz Europejskiej Rady Ochrony Danych w zakresie prowadzenia działalności polegającej na przetwarzaniu danych osobowych zgodnie z MCD.