EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.5.2021
COM(2021) 229 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om revisionen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/17/EU om forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om revisionen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/17/EU om forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING ... 3

2. VURDERING AF ANVENDELSEN AF REALKREDITDIREKTIVET ... 3

2.1 Indvirkning på forbrugerbeskyttelsen ... 4

Forbrugernes tillid til og tilfredshed med realkreditlån ... 4

Effektiviteten af reglerne om reklame og oplysninger forud for aftaleindgåelse ... 4

Betænkningstid og/eller fortrydelsesfrist ... 5

Pakkesalg og kombinationssalg ... 5

Vurdering af kreditværdighed ... 5

Medarbejdernes viden og kompetence ... 6

Lån i udenlandsk valuta ... 6

Ret til førtidig indfrielse ... 7

Restancer og tvangsauktion ... 7

Overdragelse af kreditter til tredjemand ... 8

Nye rettigheder efter aftaleindgåelse ... 8

Konklusion om forbrugerbeskyttelsesaspekter ... 8

2.2 Indvirkning på det indre marked ... 9

Direktivets anvendelsesområde ... 10

Adgang til kreditdatabaser ... 10

Kundemobilitet/skift til anden udbyder ... 11

EU-pas til kreditformidlere ... 12

Realkreditlån fra ikkekreditinstitutter ... 13

Håndhævelse ... 13

Konklusion om aspekter vedrørende det indre marked ... 14

2.3 Indvirkning på den finansielle stabilitet ... 14

Konklusion om aspekter vedrørende finansiel stabilitet ... 16

3. TILSYN MED KREDITREGISTRE ... 16

4. KONKLUSIONER: ... 17

FORKORTELSER

ÅOP	Årlige omkostninger i procent
ECB	Den Europæiske Centralbank
EBA	Den Europæiske Banktilsynsmyndighed
ESIS	Europæisk standardiseret informationsark
EU	Den Europæiske Union
CCD	Forbrugerkreditdirektivet (direktiv 2008/48/EF)
GD FISMA	Generaldirektoratet for Finansiel Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen
Fin-Net	Klagenetværk for finansielle tjenesteydelser
Fintech	Finansteknologi
GDPR	Generel forordning om databeskyttelse (forordning (EU) 2016/679)

1. INDLEDNING

Realkreditdirektivet[1] blev vedtaget den 4. februar 2014 som led i EU's bestræbelser på at skabe et indre marked for realkreditlån og på baggrund af den globale finanskrise.

Medlemsstaterne skulle gennemføre realkreditdirektivets bestemmelser i deres nationale lovgivning senest den 21. marts 2016. Imidlertid havde kun otte medlemsstater gennemført direktivet rettidigt. Den sidste medlemsstat gennemførte direktivet i national lovgivning i juni 2019.

Denne rapport er udarbejdet i henhold til artikel 44 i realkreditdirektivet, som kræver, at Kommissionen undersøger effektiviteten og hensigtsmæssigheden af bestemmelserne om forbrugere og det indre marked med særlig vægt på erfaringerne med anvendelsen af direktivet. En undersøgelse iværksat af Kommissionen om evalueringen af direktivet[2] ("RPA's undersøgelse") dannede grundlag for denne rapport. Desuden, og i overensstemmelse med artikel 45 i realkreditdirektivet, gennemgår rapporten behovet for tilsyn med kreditregistre. Kommissionen vil opfylde kravet i artikel 45 i realkreditdirektivet om at forelægge en omfattende rapport indeholdende en evaluering af de overordnede udfordringer i forbindelse med privat overdreven gældsætning i den private sektor med direkte forbindelse til kreditaktivitet, på et senere tidspunkt, idet der navnlig tages hensyn til covid-19-pandemiens indvirkning på forbrugerne.

I forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport stod Kommissionen over for en række udfordringer med hensyn til dataindsamling. De vedrører hovedsagelig den begrænsede tid, der er gået, siden direktivet blev taget i anvendelse, vanskelighederne med at få adgang til nationale kreditformidlingsregistre og covid-19-krisen, som faldt sammen med dataindsamlingsfasen i RPA's undersøgelse.

Denne rapport danner optakt til de næste faser, hvor Kommissionen vil foretage en evaluering baseret på yderligere dokumentation indsamlet gennem en særlig offentlig høring og en konsekvensanalyse med henblik på at træffe afgørelse om de næste initiativer (lovgivningsmæssige eller ej) vedrørende direktivet.

2. VURDERING AF ANVENDELSEN AF REALKREDITDIREKTIVET

Realkreditdirektivet havde til formål at skabe "*et effektivt og konkurrencedygtigt indre marked for forbrugere, kreditgivere og kreditformidlere, med et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ved at fremme forbrugertillid, kundemobilitet, kreditgiveres og kreditformidleres aktiviteter på tværs af grænserne, samt lige vilkår*."[3] Det havde også til formål at "*sikre lige betingelser for kreditgivere og fremme finansiel stabilitet*"[4].

I det følgende afsnit vurderes det derfor, hvordan realkreditdirektivet har bidraget til at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, til at udvikle et indre marked for realkreditlån og til at fremme finansiel stabilitet.

---

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/17/EU af 4. februar 2014 om forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse og om ændring af direktiv 2008/48/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 (EØS-relevant tekst), EUT L 60 af 28.2.2014, s. 34.

[2] Undersøgelse af "Evaluation of the Mortgage Credit Directive" af Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, se https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1.

[3] Punkt 1 i begrundelsen til Kommissionens forslag til et direktiv om realkreditaftaler.

[4] Se betragtning 75 i realkreditdirektivet.

2.1 Indvirkning på forbrugerbeskyttelsen

Ved vurderingen af direktivets indvirkning på forbrugerbeskyttelsesniveauet[5] er det nødvendigt at se på, hvordan det har bidraget til at øge forbrugernes tillid til og tilfredshed med realkreditlån og på effektiviteten af reglerne om reklame og information forud for aftaleindgåelsen. I vurderingen blev der navnlig set på de årlige omkostninger i procent (ÅOP), kombinationssalg og pakkesalg, vurdering af kreditværdighed, medarbejdernes viden og kompetencer, lån i udenlandsk valuta, retten til betænkningstid/fortrydelsesfrist, førtidig indfrielse, restancer og tvangsauktion.

Forbrugernes tillid til og tilfredshed med realkreditlån

Resultaterne af 2018-udgaven af EU's resultattavle for forbrugermarkederne[6] viser, at siden realkreditdirektivet trådte i kraft, er forbrugernes tilfredshed med realkreditlån steget fra en score på 6,6/10 i 2014 til 7,3/10 i 2018. Tilsvarende er tilliden til realkreditmarkedet steget (fra en score på 6/10 i 2014 til 6,8/10 i 2018).

I EU's resultattavle for forbrugermarkederne fra 2018 bemærkes det, at gennemførelsen af realkreditdirektivet sandsynligvis har bidraget til en bedre vurdering af realkreditmarkedet, fordi det giver forbrugerne detaljerede oplysninger om vilkårene for det ydede realkreditlån og adgangen til førtidig indfrielse. I betragtning af at direktivet blev gennemført for sent i mange medlemsstater, er det ikke sikkert, at resultaterne af EU's resultattavle for forbrugermarkederne fra 2018 fuldt ud tager højde for direktivets virkninger. Desuden giver EU's resultattavle for forbrugermarkederne ikke mulighed for at skelne mellem forbrugere, der indgik en realkreditaftale i 2017-18, og forbrugere, der indgik realkreditaftaler før dette tidspunkt.

Effektiviteten af reglerne om reklame og oplysninger forud for aftaleindgåelse

Forbrugerne befinder sig ofte i en svagere position end tjenesteudbydere med hensyn til adgang til relevante oplysninger om produkter og tjenesteydelser. Dette forværres ofte af adfærdsmæssige spørgsmål såsom kognitiv forudindtagethed i forbindelse med systematiske fejl i behandlingen og fortolkningen af oplysninger, der påvirker forbrugernes beslutninger. . Realkreditdirektivet søgte at afhjælpe dette ved at sikre, at forbrugerne modtager passende oplysninger, der sætter dem i stand til at træffe informerede beslutninger. Bestemmelserne om reklame og oplysninger forud for aftaleindgåelsen er afgørende for denne målsætning.

Med hensyn til reklame har direktivet bidraget til at forhindre urimelig og vildledende reklamepraksis, navnlig i henhold til artikel 10 og 11. Ifølge RPA's undersøgelse mener de fleste forbrugere, at reklamer for realkreditlån er fair, tydelige og ikke vildledende. Der er dog tegn på, at reklamekravene måske ikke er velegnede til den digitale verden, og kreditgivere oplyser, at de har vanskeligt ved at overholde oplysningskravene, når de reklamerer online.

I henhold til direktivet (artikel 14) skal der gives gratis individuelle oplysninger til forbrugerne forud for aftaleindgåelsen, navnlig gennem det europæiske standardiserede

[5] Direktivet finder kun anvendelse på realkreditaftaler, der er indgået fra den 21. marts 2016 (se artikel 43, stk. 1).
[6] Se https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

informationsark (ESIS), herunder om de årlige omkostninger i procent (ÅOP). Evalueringen viser, at forbrugerne har nydt godt af dette, navnlig ved at modtage bedre oplysninger forud for aftaleindgåelsen i et standardiseret format[7] i form af ESIS samt beregning af ÅOP. Oplysninger om ÅOP blev anset for at være vigtige for at sætte forbrugerne i stand til at sammenligne tilbud, selv om der er dokumentation for, at kun få forbrugere fuldt ud forstår betydningen af ÅOP[8]. Selv om oplysningerne i ESIS anses for vigtige for forbrugerne, når de skal træffe en informeret beslutning, synes forbrugerne desuden ofte at være overbebyrdede med oplysninger, som de ikke læser eller forstår, hvilket gør det vanskeligere at sammenligne produkter. ESIS synes heller ikke altid at blive leveret rettidigt, så forbrugerne er ikke i stand til at sammenligne tilbud (f.eks. modtager de først oplysningerne, når de modtager det endelige tilbud), og informationsarket er ikke velegnet til elektronisk udstyr (f.eks. smartphones) eller levering af oplysninger i digital form. RPA's undersøgelse viser også, at oplysninger forud for aftaleindgåelsen ikke altid gives gratis til forbrugerne.

Betænkningstid og/eller fortrydelsesfrist

Efter gennemførelsen af direktivet giver medlemsstaternes lovgivning nu forbrugerne en betænkningstid, fortrydelsesfrist eller begge dele, som de ikke altid havde tidligere. De fleste medlemsstater valgte at give betænkningstid i stedet for en fortrydelsesfrist. På trods af dette er andelen af forbrugere, der mente, at de får tilstrækkelig betænkningstid, faldet (sammenlignet med før direktivet blev gennemført).

Derimod mener en større andel af de forbrugere, der fik en fortrydelsesret, at de fik tilstrækkelig tid til at trække deres ansøgning tilbage, end det antal forbrugere, der blev spurgt, før direktivet blev gennemført. Direktivet synes at have været effektivt i denne henseende, selv om de fleste forbrugere i praksis ikke trækker sig ud af realkreditlån. Nogle forbrugere, som forsøgte at trække sig ud af deres realkreditaftale, oplevede flere vanskeligheder.

Pakkesalg og kombinationssalg

Selv om de indsamlede oplysninger viser, at der har været et lille fald i andelen af forbrugere, der skal købe supplerende bundne tjenester, forekommer denne praksis stadig, navnlig blandt kreditformidlere inden for forsikringsprodukter[9]. Det er uvist, i hvilket omfang kombinationssalg er i overensstemmelse med undtagelserne i artikel 12[10]. I denne forbindelse kan EU's konkurrencelovgivning også finde anvendelse.

Vurdering af kreditværdighed

Kreditgiverens forpligtelse til at foretage en vurdering af kreditværdigheden (artikel 18 og 20 i realkreditdirektivet) og kravet om, at udbyderen kun må yde forbrugeren kredit, hvis resultatet af vurderingen er positivt[11], synes at være en af de mest effektive bestemmelser med

[7] 2018-udgaven af EU's resultattavle for forbrugermarkederne viser, at siden realkreditdirektivet trådte i kraft, er "sammenligneligheden" på realkreditmarkedet blevet forbedret.
[8] Forbrugerne er ofte ikke klar over, at de ved sammenligning af ÅOP skal sammenligne realkreditlån af samme varighed og type, se RPA's undersøgelse.
[9] Som det fremgår af den mystery shopping, der blev gennemført i forbindelse med RPA's undersøgelse.
[10] Domstolens første afgørelse om realkreditdirektivet (sag C-778/18, Association francaise des usagers de banques) vedrørte national lovgivning og spørgsmålet om kombinationssalg.
[11] Se artikel 18, stk. 5, litra a), i kapitalkravsdirektivet.

hensyn til forbrugerbeskyttelse, da den forhindrer udbydere i at yde kredit til forbrugere, der ikke kan tilbagebetale den[12]. Det forhold, at restancerne på realkreditlån i de seneste år synes at være faldet, kan være et første tegn på, at disse bestemmelser begynder at have en positiv virkning. I betragtning af den tid, der går mellem kreditgivning og det tidspunkt, hvor en forbruger kommer i finansielle vanskeligheder, vil det dog muligvis først være muligt at foretage en fuldstændig vurdering af disse bestemmelsers reelle effektivitet på et senere tidspunkt. Der hersker imidlertid en vis usikkerhed med hensyn til muligheden for at anvende bestemmelserne på forbrugere, der hæfter solidarisk for lånet, da realkreditdirektivet kun henviser til vurderingen af en enkelt forbrugers kreditværdighed. Der er også for nylig sket et skift på kreditmarkedet til at anvende "big data" og maskinlæring til at skabe skræddersyede tjenester, navnlig baseret på hurtige vurderinger af kreditværdighed (hovedsagelig i forbindelse med forbrugerkredit)[13]. Disse teknologier kan gøre det lettere og billigere for forbrugerne at opnå et realkreditlån og kan forbedre långiveres evne til at vurdere risici, f.eks. gennem algoritmebaserede analyser af kreditværdighed. Samtidig indebærer de også nye risici med hensyn til de anvendte data (f.eks. data fra sociale medier), den måde, hvorpå oplysningerne gives, og tilbuddet udformes (med henblik på at fremskynde forbrugernes købsbeslutning), samt forbrugermålretning og personalisering (navnlig gennemsigtigheden af algoritmebaserede vurderinger af kreditværdighed)[14]. Disse spørgsmål er også omfattet af Kommissionens nylige forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om harmoniserede regler for kunstig intelligens (retsakten om kunstig intelligens).

Som reaktion på klimaændringerne og for at fremme bæredygtig praksis har begrebet "energieffektive realkreditlån" vundet terræn i de seneste år. Den seneste forskning har vist, at der er en potentiel sammenhæng mellem realkreditudbydernes låneresultater og deres ejendommes energieffektivitet, hvilket tyder på en mulig lavere risiko for misligholdelse af denne type realkreditlån. Yderligere forskning på dette område er i gang på forskellige niveauer[15].

Medarbejdernes viden og kompetence

Resultaterne af RPA's undersøgelse viser, at kravene i realkreditdirektivet om medarbejdernes viden og kompetence (artikel 9 og bilag III) kan have ført til en forøgelse af medarbejderes kompetenceniveau hos kreditgiverne og dermed bidraget til en højere grad af professionalisme. De fleste adspurgte forbrugere mente, at det personale, der er ansat af kreditgivere og kreditformidlere, har et passende niveau af viden og kompetence. Interessenter fra branchen anførte, at der var sket en stigning i uddannelsesudgifterne som følge af direktivet. I den forbindelse blev det bemærket, at kreditorer i stigende grad er afhængige af robotrådgivere.

Lån i udenlandsk valuta

[12] Se RPA's undersøgelse. I 2009 havde kun ti medlemsstater lovgivning, der forbød ydelse af kredit til forbrugere, der ikke var i stand til at tilbagebetale den. Se London Economics, "Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit".

[13] Se CML-undersøgelsen (2017): Digital change and Mortgage Borrowers. The Council of Mortgage Lenders, side 9-10. Resultaterne for Det Forenede Kongerige kan overføres til EU.

[14] Europa-Kommissionen (2019): Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services, endnu ikke offentliggjort.

[15] På kommissionsniveau udføres dette arbejde i arbejdsgruppen for energieffektive finansielle institutioner om risikovurdering og på brancheplan inden for rammerne af EMF-ECBC-initiativet om energieffektive realkreditlån.

I henhold til artikel 23 i direktivet om lån i fremmed valuta skal medlemsstaterne sikre, at forbrugerne har ret til at konvertere kreditaftalen til en alternativ valuta på nærmere angivne betingelser eller, hvis der foreligger andre ordninger, at begrænse den valutakursrisiko, som forbrugeren er udsat for. Disse regler har til formål at forhindre betydelig skade for forbrugerne, således som det tidligere er blevet konstateret, når den udenlandske valuta, som lånene blev optaget i, er steget i værdi[16].

De indsamlede oplysninger viser, at selv om realkreditdirektivets regler var effektive med hensyn til at forhindre forbrugernes eksponering for valutakursrisiko og misligholdelse, er långivere i mange lande ophørt med at tilbyde lån i udenlandsk valuta som følge af reglerne. I andre lande er der sket en betydelig nedgang i lån i udenlandsk valuta.

Ret til førtidig indfrielse

Artikel 25 i realkreditdirektivet giver forbrugerne ret til førtidig indfrielse af realkreditlånet med forbehold af medlemsstaternes mulighed for at fastsætte betingelser for førtidig indfrielse, navnlig rimelig og objektiv kompensation.

Den dokumentation, som Kommissionen har indsamlet, viser, at denne bestemmelse er effektiv med hensyn til at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau[17]. Selv om forbrugerne har ret til at tilbagebetale hele eller en del af den udestående saldo på deres realkreditlån før tiden, synes kun et mindretal af forbrugerne at have udøvet denne ret, siden direktivet trådte i kraft. Den fulde fordel af denne ret synes at være begrænset af forbrugernes manglende kendskab, deres manglende evne til at vurdere, hvor meget de kunne spare, og af de gebyrer, der skal betales (se afsnit 2.2 om kundemobilitet).

En undersøgelse[18] bestilt af Kommissionen i 2019 ("ICF-undersøgelsen") har vist, at de betingelser, der kan være knyttet til førtidig indfrielse (opsigelsesvarsel eller mindstekrav til kontraktens løbetid) og det mulige kompensationsbeløb, der skal betales til långiveren, navnlig i forbindelse med realkreditlån med fast rente, kan afskrække forbrugerne. De fleste, men ikke alle medlemsstater, har offentliggjort en præcis definition af den kompensation, der skal betales (f.eks. en procentdel af de skyldige renter eller den udestående saldo), som gør det muligt for låntageren at beregne omkostningerne på forhånd. Dette synes at mindske forskellene mellem kreditinstitutternes beregning af de skyldige beløb betydeligt, hvilket forbedrer retssikkerheden og den generelle gennemsigtighed.

Restancer og tvangsauktion

Formålet med realkreditdirektivets artikel 28 om restancer og tvangsauktion er at tilskynde kreditgivere til at håndtere nyopståede kreditrisici på et tidligt tidspunkt og at gøre rimelige forsøg på at løse situationen, inden der indledes en tvangsauktion. De interessenter, der blev hørt i forbindelse med RPA's undersøgelse, tilkendegav, at realkreditdirektivet har bidraget til at mindske overdreven gældsætning. Resultaterne af forbrugerundersøgelsen tyder på, at forbrugerne også er tilfredse med långiverens adfærd i denne henseende. 13 medlemsstater har benyttet sig af den mulighed, direktivet giver for at tillade kreditgivere at pålægge forbrugerne yderligere gebyrer i tilfælde af misligholdelse (med visse lofter), mens 12 ikke

[16] Se Europa-Parlamentets rapport "Mortgage Credit - Mis-selling of Financial Products", juni 2018.
[17] De fleste interessenter i samtaler og offentlige høringer gennemført af RPA er af denne opfattelse.
[18] ICF "Study on switching of financial services and products", 2019, endnu ikke offentliggjort.

har gjort dette[19]. På grundlag af de begrænsede oplysninger og den korte anvendelsesperiode for realkreditdirektivet samt den forsinkede gennemførelse heraf er det ikke muligt med stor sikkerhed at vurdere, om disse bestemmelser har været effektive med hensyn til at mindske risikoen for tvangsauktion.

De økonomiske konsekvenser af covid-19 skaber en risiko for, at et stigende antal forbrugere ikke vil være i stand til at opfylde deres finansielle forpligtelser og kan blive overforgældede. Der vil blive foretaget en mere detaljeret analyse i forbindelse med den kommende rapport om de overordnede udfordringer i forbindelse med overdreven gældsætning i den private sektor.

Overdragelse af kreditter til tredjemand

I GDPR kræves det bl.a., at den nye kreditgiver/dataansvarlige oplyser forbrugeren/den registrerede om sin identitet og sine kontaktoplysninger[20]. I modsætning til forbrugerkreditdirektivet giver realkreditdirektivet imidlertid ikke udtrykkeligt forbrugerne nogen garanti i tilfælde af, at kreditaftalen overdrages til tredjemand. For at sikre at forbrugerbeskyttelsesniveauet ikke påvirkes i tilfælde af kreditoverdragelse, har Kommissionen i sit forslag til direktiv om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse ("forslaget til direktiv om misligholdte lån")[21] medtaget en ændring af realkreditdirektivet for at sikre, at forbrugeren i sådanne tilfælde har ret til at gøre enhver tilgængelig indsigelse mod den oprindelige udbyder gældende over for kreditkøberen[22]. Forslaget kræver også, at købere af forbrugerkredit, der ikke er etableret i EU, udpeger et kreditinstitut eller en kreditservicevirksomhed, der er godkendt i EU, til at servicere kreditaftalen [23]. Lovgivningsproceduren for dette forslag er stadig igangværende.

Nye rettigheder efter aftaleindgåelse

Ændringer af kreditaftalen kan være til skade for forbrugerne på grund af den afhængighedssituation, de befinder sig i, og dermed mindske deres forhandlingsposition over for udbyderen. Kommissionen har derfor medtaget en ny bestemmelse i forslaget til direktiv om misligholdte lån[24], hvori det fastsættes, at forbrugerne, hvis kontraktvilkårene ændres, har ret til at modtage en klar og omfattende beskrivelse af de foreslåede ændringer, tidsplanen for gennemførelsen og de tilgængelige klagegrunde.

Konklusion om forbrugerbeskyttelsesaspekter

Det kan konkluderes, at der er tegn på, at realkreditdirektivet har bidraget til at højne det generelle forbrugerbeskyttelsesniveau i EU, navnlig ved at indføre et minimum af beskyttelse i alle medlemsstater. Realkreditdirektivet synes også at have bidraget til at øge forbrugernes tillid til realkreditmarkedet. Visse begrænsninger i forbindelse med forbrugernes evne til at behandle komplekse og omfattende oplysninger og utilstrækkeligheden af visse

[19] Se RPA's undersøgelse, juridisk vurdering.
[20] Se artikel 14 i GDPR.
[21] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse (SWD(2018) 75 final).
[22] Se artikel 38 i forslaget til direktiv om misligholdte lån.
[23] Se artikel 15, stk. 1, i forslaget til direktiv om misligholdte lån.
[24] Se artikel 34 i Kommissionens forslag til direktiv om misligholdte lån.

oplysningskrav i forbindelse med digital levering synes imidlertid at hindre reglernes fulde effektivitet. Udbyderens forpligtelse til at vurdere forbrugernes kreditværdighed, inden aftalen indgås, kan have ført til et fald i antallet af forbrugere, der har vanskeligt ved at tilbagebetale deres lån. Retten til førtidig indfrielse har haft positive virkninger, men de betingelser, der kan være knyttet hertil, og størrelsen af den kompensation, der skal betales, synes at afskrække forbrugerne fra at udøve denne ret og skifte aftale for at opnå besparelser. Tidlige indikationer som følge af bestemmelserne om restancer og tvangsauktion viser, at de er effektive med hensyn til at mindske risikoen for tvangsauktion. Disse bestemmelser vil dog sandsynligvis blive testet mere indgående i forbindelse med covid-19-pandemien. Den ændring af realkreditdirektivet og nye forbrugerbeskyttelsestiltag, som Kommissionen har foreslået, forventes at øge forbrugerbeskyttelsen i tilfælde, hvor kreditten overdrages til tredjemand.

2.2 Indvirkning på det indre marked

Realkreditdirektivet har til formål at fremme grænseoverskridende handel med realkreditlån og dermed et indre marked ved at indføre en vis harmonisering af kravene til realkreditlån (navnlig vedrørende virksomheders adfærd, tilsyn med kreditformidlere og ikkekreditinstitutters aktiviteter). Med udgangspunkt i et meget lavt niveau på ca. 1 % af de realkreditlån, der blev ydet i 2016[25], er den grænseoverskridende ydelse af realkreditlån fortsat meget begrænset (svarende til en værdi af 52 mia. EUR (< 1 %))[26].

Manglen på grænseoverskridende realkreditvirksomhed skyldes, at der stadig er betydelige hindringer, herunder forskelle i den nationale lovgivning på områder, der ligger uden for direktivets anvendelsesområde, såsom skattesystemer, udstykning af ejendomme og tinglysning, aftaleret, der regulerer kreditaftalers gyldighed, og problemstillinger efter aftaleindgåelse såsom regler om tvangsauktion. Som det fremgår af RPA's undersøgelse, frygter kreditgiverne, at det ville udsætte dem for juridiske risici og udfordringer, der kunne underminere rentabiliteten af grænseoverskridende transaktioner, hvis de skulle gennemføre udenlandsk lovgivning på en juridisk sikker måde.

Den manglende grænseoverskridende aktivitet skyldes også andre årsager, såsom at forbrugerne foretrækker hjemlige udbydere, f.eks. på grund af sproget. Ifølge RPA's undersøgelse var de hyppigst rapporterede årsager fra forbrugerne til ikke at optage et realkreditlån hos en långiver fra et andet EU-land, at der ikke var noget behov, eller fordi det aldrig faldt dem ind at gøre det. Manglende kendskab til og tillid til udbydere, sprogbarrierer og manglende kendskab til tilgængelige produkter blev også ofte rapporteret som problemer.

Disse hindringer er blevet øget af medlemsstaternes overregulering af direktivets krav og gennemførelse af reguleringsmuligheder (f.eks. reklame, kombinationspraksis, betænkningstid/fortrydelsesfrist), som pålægger yderligere forpligtelser og dermed forbundne omkostninger, som ikke kan tilskrives direktivet.

[25] Data fra den særlige Eurobarometerundersøgelse fra 2016 viser, at i EU-28 havde kun 1 % af forbrugerne i Belgien, Cypern og Nederlandene taget et realkreditlån i en anden medlemsstat (dette tal var lidt højere for Luxembourg (3 %) og for Irland (2 %)).

[26] Se ECB's data for 2019 om udestående positioner for grænseoverskridende lån til husholdninger fra monetære finansielle institutter. Dataene omfatter realkreditlån og andre former for forbrugerkredit, f.eks. lån til husholdninger, overtræk og kreditkort. Dataene viser, at af de 5 882 mia. EUR i udestående beløb vedrører 52 mia. EUR (< 1 %) realkreditlån inden for euroområdet på tværs af grænserne. Dataene omfatter kun direkte grænseoverskridende udlån og omfatter altså ikke aktiviteter i filialer af udenlandske banker, der tilbyder realkreditlån.

Trods disse hindringer har realkreditdirektivet haft en indvirkning på det indre markeds funktion ved at skabe lige vilkår (f.eks. fastsættelse af fælles krav og bestemmelser for kreditgivere og udvidelse af anvendelsesområdet for forpligtelserne til at omfatte kreditformidlere og ikkekreditinstitutter). Som følge heraf har direktivet i et vist omfang bidraget til at give forbrugerne et større udvalg og en bedre kvalitet. Digitaliseringen og stigningen i antallet af forbrugere med digitale og finansielle færdigheder kan mindske behovet for personlig kontakt og bidrage til at øge udbuddet af realkreditlån på tværs af grænserne i fremtiden.

Udviklingen af et indre marked for realkredit afhænger af effektiviteten af realkreditdirektivets regler med hensyn til fremme af grænseoverskridende aktiviteter, øget kundemobilitet, uhindret adgang til databaser (af hensyn til vurdering af kreditværdighed), garanti for ansvarlig långivning fra kreditudbydere, formidlere og ikkekreditinstitutter samt effektiv håndhævelse. I takt med at det indre marked konstant udvikler sig, er der behov for at sikre, at reglerne holder trit med nye udviklinger såsom peer-to-peer-platforme online.

Direktivets anvendelsesområde

De indsamlede data viser, at realkreditdirektivets anvendelsesområde overordnet set fortsat er passende for at opfylde direktivets mål, selv om der er behov for at foretage visse justeringer.

Ordninger for friværdibelåning, også kendt som nedsparingslån, er i øjeblikket udelukket fra realkreditdirektivets anvendelsesområde i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a). RPA's undersøgelse konkluderede, at det nuværende reguleringsniveau for disse ordninger kan være utilstrækkeligt og kan udgøre en risiko for forbrugerbeskyttelsen[27].

I henhold til artikel 46 i realkreditdirektivet blev anvendelsesområdet for forbrugerkreditdirektivet udvides til at omfatte kreditter til istandsættelse af fast ejendom til beboelse på over 75 000 EUR. Forbrugerkreditdirektivet er i øjeblikket ved at blive revideret, og dets anvendelsesområde er ved at blive vurderet.

Fremkomsten af peer-to-peer-platforme online, der matcher forbrugere som både långivere og låntagere, kan få konsekvenser for realkreditmarkedet i fremtiden[28]. Selv om markedet for peer-to-peer-långivning og crowdfunding til beboelsesejendomme fortsat er lille og sandsynligvis vil forblive det i det mindste i den nærmeste fremtid, bør udviklingen overvåges. Medlemsstaterne har valgt forskellige tilgange, og de fleste har valgt ikke at regulere på nuværende tidspunkt. I nogle tilfælde kræver de nationale lovgivere, at sådanne platforme registreres som kreditformidlere. Der hersker også retlig usikkerhed om, hvorvidt sammenligningswebsteder kan betragtes som kreditformidlere.

Kun Finland oplyste, at landet havde benyttet sig af muligheden i artikel 3, stk. 3, litra a), til at udelukke visse sikrede kreditaftaler fra anvendelsesområdet.

Kun Det Forenede Kongerige har benyttet sig af muligheden for at udelukke kreditaftaler, der er indgået med henblik på udlejning, fra direktivet (artikel 3, stk. 3, litra b)).

Adgang til kreditdatabaser

[27] Se resultaterne af den høring, som RPA har gennemført med interessenterne.
[28] Se f.eks. Ziegler m.fl. (2019)[28] *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry*.

I henhold til artikel 21 i realkreditdirektivet skal medlemsstaterne give kreditgivere i andre lande ikkediskriminerende adgang til kreditdatabaser med henblik på at vurdere forbrugernes kreditværdighed. Vanskeligheder i forbindelse med adgang til kreditdatabaser kan være en hindring for ydelse af grænseoverskridende realkreditlån.

RPA's undersøgelse viste, at betingelserne for ikkediskriminerende adgang til kreditdatabaser generelt er klare, og at der ikke er tegn på forskelsbehandling. Undersøgelsen viser imidlertid også, at udbyderne for reelt at få adgang til databasen anmodes om at levere tilsvarende data til databasen (gensidighedsprincippet[29]). Men udbydere i medlemsstater, der kun tillader behandling af "negative" data (data om betalingsmisligholdelse) med henblik på vurdering af kreditværdighed, kan ikke levere databaser i andre medlemsstater med "positive" data (f.eks. om løbende finansielle forpligtelser) og er derfor dårligere stillet i forhold til konkurrenter, der behandler både negative og positive data. Der opstår yderligere komplikationer som følge af forskellene i kreditdatabasernes indhold og manglen på en fælles terminologi, såsom definitionen af "misligholdelse"[30].

Kundemobilitet/skift til anden udbyder

Realkreditdirektivets bestemmelser om oplysninger forud for aftaleindgåelsen, forbud mod kombinationssalg, betænkningstid/fortrydelsesfrist og navnlig retten til førtidig indfrielse af lånet gør det lettere for forbrugerne at skifte udbyder. Kundemobilitet er meget vigtig for at fremme konkurrencen og sikre, at forbrugerne kan drage fordel af de bedste tilbud, der findes på markedet.

Forbrugerne skifter ikke udbyder ofte. Ifølge en undersøgelse foretaget for Kommissionen[31] kan de samlede besparelser for forbrugerne ved at skifte i hele stikprøven fra 14 medlemsstater nå op på op til 1,7 mia. EUR om måneden eller over 20 mia. EUR om året. Ifølge den undersøgelse blandt realkreditforbrugere, der blev gennemført i forbindelse med denne undersøgelse, varierer procentdelen af alle forbrugere, der i øjeblikket har et realkreditlån, og som ville få gavn af at skifte realkreditlån, betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat (f.eks. 22 % i Sverige sammenlignet med 78 % i Portugal)[32].

En adfærdsundersøgelse udført for Kommissionen[33] viste, at der ikke er nogen enkeltstående grund til, at forbrugerne ikke skifter realkreditlån, men en kombination af årsager såsom tilfredshed med den nuværende udbyder, markedssituationen (f.eks. lave rentesatser), manglende kendskab til muligheden for at skifte eller de potentielle fordele. Andre vigtige faktorer er andre prioriteter, for megen information, der skal behandles, og den måde, informationen præsenteres på, en fornemmelse af at træffe det forkerte valg, samt den tid, de omkostninger og det besvær, der er forbundet med at søge efter et bedre tilbud. Som nævnt i

[29] Se også ICF, 2020, Evaluation of the CCD, Europa-Kommissionen, 2009, Report of the Expert Group on Credit Histories.
[30] ICF, 2020, Evaluation of the CCD, Europa-Kommissionen, 2009, Report of the Expert Group on Credit Histories.
[31] Se "Study on switching of financial services and products elaborated by ICF (2019)", endnu ikke offentliggjort.
[32] Disse skøn vedrører skift hos en eksisterende långiver ("internt skift") og skift til en ny långiver ("eksternt skift") og er baseret på en stikprøve fra 14 medlemsstater.
[33] "Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products" af G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020, endnu ikke offentliggjort.

afsnit 2.1 kan betænkeligheder med hensyn til forhold, der kan påvirke retten til førtidig indfrielse, også afholde forbrugerne fra at skifte realkreditlån[34].

Begge ovennævnte undersøgelser af skift af realkreditlån tyder også på et potentielt markedssvigt i forbindelse med en række praksisser hos udbydere, der afskrækker forbrugere fra at skifte leverandør. ICF-undersøgelsen viste navnlig, at manglen på en specifik retlig ramme for at skifte realkreditlån[35] kan udgøre en hindring for skift af realkreditlån, fordi kreditinstitutter kan udnytte huller i lovgivningen til at anvende forskellige former for handelspraksis, som gør det vanskeligt eller helt umuligt for forbrugerne at skifte finansielle produkter. Sådanne former for handelspraksis kan være underlagt EU's konkurrencelovgivningskontrol.

EU-pas til kreditformidlere

En af de vigtigste ændringer i direktivet var at indføre et EU-pas for kreditformidlere og regulere deres aktiviteter på lige fod med kreditgiverne. Dette gør det muligt for kreditformidlere at tilbyde deres tjenester i andre medlemsstater, mens forbrugerne nyder godt af en lettere proces for at opnå et realkreditlån, navnlig når de søger et realkreditlån i andre medlemsstater.

I henhold til realkreditdirektivet skal medlemsstaterne oprette et register over kreditformidlere med licens. Registrene er imidlertid ikke altid let tilgængelige[36], og de tilgængelige oplysninger er forskellige. Derfor er det samlede antal kreditformidlere, der i øjeblikket opererer i hele EU, ukendt.

Generelt spiller kreditformidlere en mindre rolle i forbindelse med realkreditlån (se bilaget). Et betydeligt antal medlemsstater har dog et moderat aktivitetsniveau (og i Irland[37] endda et højt aktivitetsniveau)[38]. Ifølge resultaterne af forbrugerundersøgelsen foretaget af RPA, før direktivet trådte i kraft, brugte mindre end en fjerdedel af forbrugerne (24 %) en kreditformidler. For realkreditlån oprettet mellem 2016 og 2019 steg dette til 36 %. Denne ændring kan imidlertid ikke udelukkende tilskrives direktivet, da brugen af kreditformidlere også synes at være forbundet med andre faktorer, såsom national praksis og kultur, som varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Der synes at være visse forskelle i den måde, hvorpå definitionen af kreditformidler fortolkes af medlemsstaterne. F.eks. betragtes sammenligningswebsteder og onlineplatforme, der hjælper forbrugerne med at vælge et realkreditlån, som formidlere i nogle medlemsstater, men ikke i andre.

Kun få kreditformidlere tilbyder deres tjenesteydelser på tværs af grænserne, og de begrænsede tilgængelige oplysninger tyder på, at direktivet kun har haft ringe indvirkning på dette aspekt. En mulig årsag, som bemærket af nogle interessenter, herunder repræsentanter for branchen og offentlige myndigheder, der blev hørt af RPA, er den meget begrænsede efterspørgsel efter kreditformidlere, der tilbyder grænseoverskridende tjenester.

En af de vigtigste fordele ved realkreditdirektivet er derimod, at det indfører nye EU-dækkende mindstekrav til kreditformidlere. Dette har bidraget til at skabe lige vilkår mellem

[34] Sådanne betingelser bør være i overensstemmelse med principperne i EU's konkurrencelovgivning.
[35] Der findes kun retlige rammer for skift i Italien og Spanien. Irland, Portugal og Danmark har kun nogle få bestemmelser til at gøre det lettere at skifte realkreditlån, se ICF-undersøgelsen.
[36] EBA stiller et link til de tilgængelige nationale registre til rådighed.
[37] 452 registrerede kreditformidlere.
[38] Østrig, Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Frankrig, Ungarn, Italien, Litauen, Nederlandene, Polen og Portugal.

kreditgivere og kreditformidlere og øget standarderne med hensyn til forbrugerbeskyttelse ved at fastsætte kvalitetsstandarder for distribution og levering af realkreditlån.

Realkreditlån fra ikkekreditinstitutter

I henhold til direktivet skal medlemsstaterne sikre, at ikkekreditinstitutter er underlagt en behørig godkendelsesprocedure, herunder optagelse af ikkekreditinstituttet i et register, og ordninger for tilsyn udført af en kompetent myndighed. Direktivet definerer kun ikkekreditinstitutter *som kreditgivere, som ikke er et kreditinstitut*. Dette kunne omfatte forsikringsselskaber og andre finansielle institutter såsom ejendomsinvesteringsfonde, finansielle hjælpeenheder såsom værdipapirmæglere og finansiel leasing.

De foreliggende data (se bilaget) tyder på, at andelen af realkreditlån ydet af ikkekreditinstitutter fortsat er begrænset. Resultaterne af RPA's forbrugerundersøgelse viser, at andelen af forbrugere i hele EU, som optog deres realkreditlån hos en anden institution end en bank, ikke har ændret sig, siden direktivet trådte i kraft. I Nederlandene blev i 2017 ca. 35 % af de nye realkreditlån imidlertid ydet af pensionsfonde, forsikringsselskaber eller realkreditinstitutter, hvilket er en stigning siden 2016. Østrig og Belgien har også et ikke-ubetydeligt aktivitetsniveau, og det ser ud til at være stigende i Belgien (det er i øjeblikket over 10 %).

Størstedelen af de interessenter, der blev undersøgt i RPA's undersøgelse, mente, at direktivet er egnet til at føre tilsyn med ikkekreditinstitutter. Interessenterne anførte primært, at de samme regler bør gælde for alle udbydere på realkreditmarkedet, og at realkreditdirektivet har bidraget til at skabe lige vilkår på dette område.

I sin rapport fra 2017[39] anførte ECB, at ikkekreditinstitutters voksende rolle på realkreditmarkedet medførte en række udfordringer med hensyn til finansiel stabilitet. ECB's rapport forklarede, at den stigende markedsandel for udbydere, der ikke er banker, kan begrænse effektiviteten af visse makroprudentielle foranstaltninger, der kun gælder for banker. F.eks. kan en forhøjelse af risikovægtningen af eksponeringer over for realkreditlån med henblik på beregning af bankernes kapitalprocenter, hvis formål var at afhjælpe en koncentration af sårbarheder på realkreditmarkedet, føre til en stigning i forsikringsselskabers og pensionsfondes realkreditlån[40].

Det fremherskende synspunkt hos de interessenter, som RPA har hørt (brancheorganisationer og kompetente myndigheder), er, at reglerne i realkreditdirektivet har bidraget til at skabe lige vilkår på dette område.

Håndhævelse

Medlemsstaterne skal fastsætte regler om sanktioner for overtrædelse af de nationale gennemførelsesbestemmelser (artikel 38) og sørge for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet med kreditgivere og kreditformidlere (artikel 39).

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

De fleste interessenter fra branchen og Fin-Net-medlemmer[41], der blev adspurgt i RPA's undersøgelse, mente, at graden af overholdelse af realkreditdirektivet var høj. I overensstemmelse med denne konstatering vedrørte de klager, som Kommissionen modtog, hovedsagelig realkreditlån, der var ydet, inden direktivet trådte i kraft. Overholdelse af reglerne har ført til øget forbrugerbeskyttelse, mens branchen hovedsagelig har nydt godt af en forbedring af de lige vilkår, større juridisk klarhed og lavere sagsomkostninger. De offentlige myndigheder anførte primært, at reglerne for offentliggørelse af sanktioner (artikel 38, stk. 2) i deres land giver tilstrækkelig gennemsigtighed. Desuden vil det nye direktiv om adgang til indbringelse af sager til varetagelse af forbrugernes kollektive interesser øge forbrugerbeskyttelsen yderligere.

Nogle forbrugerorganisationer foreslog derimod, at de håndhævende myndigheder skulle være mere proaktive. De anså den manglende grundige håndhævelse af direktivet for at være en hindring for "udviklingen af grænseoverskridende tilbud" og for et indre marked for realkreditlån.

Konklusion om aspekter vedrørende det indre marked

Det kan konkluderes, at direktivet har skabt mere lige vilkår i medlemsstaterne ved at fastsætte minimumskrav for kreditudbydere og kreditformidlere i hele EU.

Der er imidlertid ikke udviklet et indre marked for realkreditlån i større målestok, hverken for realkreditudbydere eller for kreditformidlere. Der er fortsat store hindringer for grænseoverskridende realkreditlån, hovedsagelig på grund af forskelle i den nationale lovgivning på områder, der ligger uden for direktivets anvendelsesområde. Medlemsstaternes overregulering af realkreditdirektivets bestemmelser skabte også hindringer for grænseoverskridende handel. Selv om der kun foreligger sparsomme data om udlån fra ikkekreditinstitutter, synes deres andel af realkreditmarkedet at være forblevet begrænset, selv om den er steget en smule i nogle medlemsstater (f.eks. Nederlandene og Belgien). Långiveres adgang til kreditdatabaser er ikke diskriminerende, men hæmmes af gensidighedsprincippet og af forskelle i kreditdatabasernes indhold.

En øget forbrugerudnyttelse af retten til at skifte realkreditlån kan skabe betydelige besparelser for forbrugerne og dermed øge konkurrencen om realkreditlån.

Med hensyn til direktivets anvendelsesområde kan visse aspekter være blevet overflødige. I fremtiden kan der opstå udfordringer som følge af den stigende digitalisering. Peer-to-peer-långivning (selv om den på nuværende tidspunkt ikke er så almindelig i forbindelse med realkreditlån) har potentiale til at vokse og vil kræve en yderligere vurdering af de regler, der gælder herfor. Der synes at være plads til at forbedre de nationale kompetente myndigheders håndhævelse af realkreditdirektivet, navnlig med hensyn til grænseoverskridende aspekter.

2.3 Indvirkning på den finansielle stabilitet

Dårlige beslutninger om långivning/låntagning, og som følge heraf misligholdelse fra forbrugernes side og overdreven gældsætning, kan have alvorlige konsekvenser for disse personer og for stabiliteten i hele det finansielle system. En rapport fra ESRB, der blev offentliggjort i 2019, fremhæver betydningen af markederne for fast ejendom til beboelse og

[41] Netværket til bilæggelse af finansielle tvister er et netværk af nationale organisationer, der er ansvarlige for udenretslig bilæggelse af klager fra forbrugere vedrørende finansielle tjenesteydelser.

realkredit for den finansielle stabilitet[42]. Konkurser på boligmarkedet er en almindelig årsag til bankkriser og forekommer relativt hyppigt.

EU-lovgiverne indførte flere bestemmelser i realkreditdirektivet, der har til formål at sikre ansvarlig långivning og låntagning og bidrage til finansiel stabilitet. Disse bestemmelser gælder bl.a. følgende:

- en obligatorisk vurdering af kreditværdigheden, der hovedsagelig er baseret på tilbagebetalingsevnen i stedet for på realkreditlånets værdi i forhold til værdien af beboelsesejendommen eller på de forventede stigende ejendomspriser (artikel 18, stk. 3), kombineret med et krav om at forhindre udbydere i at yde lån til forbrugere, som måske ikke er i stand til at tilbagebetale lånet (artikel 18, stk. 5, litra a)) (se afsnit 2.1)
- et krav om anvendelse af pålidelige standarder for ejendomsvurdering (artikel 19)
- krav til lån i udenlandsk valuta (artikel 23) for at sikre, at forbrugerne er klar over den risiko, de påtager sig (advarsler), og at forbrugerne har mulighed for at begrænse deres eksponering for valutakursrisici i realkreditlånets løbetid
- et krav om at sikre, at eventuelle indekser eller referencerenter, der anvendes til at beregne realkreditlån med variabel rente, er tydelige, tilgængelige, objektive og verificerbare (artikel 24), og at forbrugerne informeres om navnene på benchmarks og på deres administratorer samt om de potentielle konsekvenser for forbrugeren (artikel 13, stk. 1, andet afsnit)[43]
- nye bestemmelser, der skal sikre, at kreditgiverne udviser rimelig tilbageholdenhed og gør rimelige forsøg på at løse situationen på anden vis, inden der indledes en tvangsauktion (artikel 28) (se afsnit 2.1).

De interessenter, der blev hørt i forbindelse med RPA's undersøgelse, tilkendegav blandede synspunkter, da de blev spurgt om, i hvilket omfang realkreditdirektivet har bidraget til finansiel stabilitet. Det fremherskende synspunkt var, at direktivets primære fokus er forbrugerbeskyttelse snarere end finansiel stabilitet, og at andre retsakter er mere egnede til at regulere stabiliteten på markedet (navnlig kapitalkravsforordningen og kapitalkravsdirektivet). Det blev også fremført, at realkreditdirektivet kun har bidraget til at styrke den eksisterende lovgivning i medlemsstaterne.

Ikke desto mindre bemærkede interessenterne, at direktivet har bidraget til at sikre finansiel stabilitet ved at forhindre forbrugerne i at optage lån, som de ikke vil være i stand til at betale tilbage, og ved at harmonisere kravene mellem forskellige typer af långivere. Interessenterne bemærkede også, at direktivet har øget beskyttelsen af forbrugernes finansielle interesser ved at regulere kreditformidleres aktiviteter.

Det blev også bemærket, at forbrugernes mulighed for at tilbagebetale deres realkreditlån før tid har motiveret forbrugerne til at nedbringe deres gæld, og at dette har en afsmittende virkning på markedsstabiliteten.

Ifølge oplysninger fra medlemsstaterne[44] og andre interessenter er långivere i de fleste lande ophørt med at tilbyde lån i udenlandsk valuta som følge af realkreditdirektivet. Sådanne lån

[42] ESRB (2019): 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.
[43] Som ændret ved artikel 58 i forordning (EU) 2016/1011 om indekser, der anvendes som benchmarks i finansielle instrumenter og finansielle kontrakter eller til måling af investeringsfondes resultater.
[44] Høring af Kommissionens regeringsekspertgruppe om finansielle tjenesteydelser i detailleddet.

havde ført til betydelig skade for forbrugerne forud for vedtagelsen af realkreditdirektivet (se afsnit 2.1). Den krise, der udløstes af covid-19-pandemien, kan imidlertid vise sig at være en vigtig test af direktivets indvirkning på den finansielle stabilitet, navnlig i hvilket omfang den bidrager til at undgå et omfattende antal tvangsauktioner med forstyrrende indvirkninger for boligmarkederne og den finansielle sektor.

Konklusion om aspekter vedrørende finansiel stabilitet

Det kan konkluderes, at de foreliggende oplysninger tyder på, at interessenterne ikke anser finansiel stabilitet for at være et af direktivets hovedmål. Direktivet har imidlertid bidraget til at forhindre forbrugerne i at optage lån, de vil være ude af stand til at betale tilbage, det har givet forbrugerne mulighed for at nedbringe deres gældsætning, og det har begrænset forbrugernes valutakursrisiko i forbindelse med adgang til lån i udenlandsk valuta — alt sammen faktorer, der burde bidrage til at fremme den finansielle stabilitet. Den krise, der udløstes af covid-19-pandemien, kan imidlertid yderligere teste direktivets indvirkning på den finansielle stabilitet.

3. TILSYN MED KREDITREGISTRE

Alle medlemsstater har kreditdatabaser/-registre, som generelt konsulteres af realkreditudbydere for at vurdere forbrugerens kreditværdighed.

Disse kreditdatabaser kan være offentlige eller private afhængigt af medlemsstaten. I nogle medlemsstater indsamler privatejede og -drevne kreditregistre finansielle oplysninger fra banksektoren, men også oplysninger fra andre organisationer, der yder kredit (f.eks. forsyningsvirksomheder, teleselskaber). I andre medlemsstater indsamler offentlige kreditregistre, der er oprettet af centralbanken eller banktilsynsmyndigheden, meget detaljerede oplysninger om de lån, som forbrugerne optager, hovedsagelig med henblik på statistisk analyse og økonomisk tilsyn. Nogle offentlige kreditregistre giver bankerne mulighed for at konsultere deres kreditdatabase.

Disse databasers eller kreditoplysningsbureauers aktiviteter skal overholde (flere) nationale lovkrav. Da behandling af personoplysninger er en del af deres kerneaktivitet og kernerisiko, er alle kreditdatabaser underlagt de nationale databeskyttelsesmyndigheders tilsyn for så vidt angår alle spørgsmål vedrørende overholdelse af GDPR og den nationale lovgivning, der præciserer den yderligere[45]. Det betyder, at disse enheder er underlagt streng overvågning fra datatilsynsmyndighedernes side for så vidt angår spørgsmål vedrørende håndhævelse af registreredes rettigheder og princippet om ansvarlighed, herunder forpligtelsen til at foretage konsekvensanalyser vedrørende databeskyttelse, anmelde brud på datasikkerheden, overholde princippet om databeskyttelse gennem design og gennem standardindstillinger og udpege databeskyttelsesansvarlige.

Kreditoplysningsbureauer er således allerede underlagt tilsyn i alle medlemsstater og på EU-plan fra databeskyttelsesmyndighedernes og Det Europæiske Databeskyttelsesråds side med hensyn til udførelsen af deres aktiviteter i forbindelse med behandling af personoplysninger i henhold til realkreditdirektivet. På nuværende tidspunkt synes der ikke at være behov for at udvide dette tilsyn.

[45] Se artikel 51, stk. 1, i GDPR.

4. KONKLUSIONER:

På grundlag af de foreliggende data viser gennemgangen, at direktivet har været effektivt med hensyn til at højne standarden for forbrugerbeskyttelse, og det har bidraget til at harmonisere praksis for realkreditlån i medlemsstaterne. Ikke desto mindre er beskyttelsesniveauet stadig forskelligt, da direktivet giver medlemsstaterne mange valgmuligheder. Der er også behov for at sikre, at forbrugerbeskyttelsesreglerne fortsat er egnede til formålet, efterhånden som markedet udvikler sig, og der opstår nye udfordringer, navnlig som følge af digitaliseringen. Det kan også være nødvendigt at justere processen for vurdering af kreditværdighed for at holde trit med fremskridtene i anvendelsen af kunstig intelligens, også afhængigt af udviklingen med hensyn til Kommissionen nylige forslag om kunstig intelligens, og klima- og miljørelaterede politiske mål.

Direktivet har haft en begrænset indvirkning på skabelsen af et indre marked for realkreditlån, hovedsagelig af årsager, der falder uden for realkreditdirektivets anvendelsesområde. Medlemsstaternes overregulering af realkreditdirektivet kan imidlertid også hindre opnåelsen af dette mål. Digitaliseringen af finansielle tjenesteydelser giver mulighed for en stigning i grænseoverskridende aktiviteter i den nærmeste fremtid. Peer-to-peer-realkreditlån har også potentiale til at vokse, hvilket gør det nødvendigt at sikre, at de nuværende regler fortsat er egnede til dette formål. Der er endvidere mulighed for at tilvejebringe en stigning i forbrugernes skift af realkreditlån, hvilket potentielt kan give forbrugerne enorme fordele og samtidig øge konkurrencen og innovationen på markedet.

Selv om interessenterne måske ikke opfatter direktivets hovedformål som finansiel stabilitet, har det resulteret i, at forbrugerne optager lån, der er i overensstemmelse med deres finansielle formåen, hvilket kan bidrage til at nedbringe deres gældsætning. Den krise, der udløstes af covid-19-pandemien, kan imidlertid giver yderligere oplysninger om direktivets indvirkning på den finansielle stabilitet.

Denne gennemgang viste, at kreditoplysningsbureauer allerede er underlagt en passende grad af tilsyn fra de nationale databeskyttelsesmyndigheders og Det Europæiske Databeskyttelsesråds side med hensyn til udførelsen af deres aktiviteter i forbindelse med behandling af personoplysninger i henhold til realkreditdirektivet.