EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2021 05 11
COM(2021) 229 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/17/ES dėl vartojimo kredito sutarčių dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto peržiūros

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/17/ES dėl vartojimo kredito sutarčių dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto peržiūros

TURINYS

1. ĮVADAS ... 3

2. HIPOTEKOS KREDITO DIREKTYVOS TAIKYMO VERTINIMAS ... 3

2.1. Poveikis vartotojų apsaugai ... 4

Vartotojų pasitikėjimas ir hipotekos paskolų vertinimas ... 4

Reklamos ir ikisutartinės informacijos teikimo taisyklių veiksmingumas ... 4

Sutarties apsvarstymo ir (arba) atsisakymo laikotarpis ... 5

Grupavimas ir siejimas ... 5

Kreditingumo vertinimas ... 5

Darbuotojų žinios ir gebėjimai ... 6

Paskolos užsienio valiuta ... 6

Išankstinio grąžinimo teisė ... 7

Įsiskolinimai ir teisės naudotis turtu atėmimas ... 7

Kredito sutarties perleidimas trečiajai šaliai ... 8

Naujos posutartinės teisės ... 8

Išvados dėl vartotojų apsaugos aspektų ... 8

2.2. Poveikis bendrajai rinkai ... 9

Direktyvos taikymo sritis ... 10

Prieiga prie kreditų duomenų bazių ... 10

Vartotojų judumas ir (arba) paslaugų teikėjų keitimas ... 11

ES pasas kredito tarpininkams ... 12

Ne kredito įstaigų vykdomas hipotekinis skolinimas ... 12

Vykdymo užtikrinimas ... 13

Išvada dėl bendrosios rinkos aspektų ... 14

2.3. Poveikis finansiniam stabilumui ... 14

Išvada dėl finansinio stabilumo aspektų ... 16

3. KREDITŲ REGISTRŲ PRIEŽIŪRA ... 16

4. IŠVADOS ... 16

SANTRUMPOS

BKKMN	Bendros kredito kainos metinė norma
ECB	Europos Centrinis Bankas
EBI	Europos bankininkystės institucija
ESIL	Europos standartinis informacijos lapas
ES	Europos Sąjunga
NKI	Nacionalinė kompetentinga institucija
VKD	Vartojimo kredito direktyva (Direktyva 2008/48/EB)
KITĮ	Kreditų informacijos teikimo įmonės
FISMA GD	Finansinio stabilumo, finansinių paslaugų ir kapitalo rinkų sąjungos generalinis direktoratas
FIN-NET	Finansinių ginčų sprendimo tinklas
FinTech	Finansinė technologija
BDAR	Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas (Reglamentas (ES) 2016/679)
GEGRFS	Vyriausybių ekspertų grupė mažmeninių finansinių paslaugų klausimais
VN	Valstybės narės
NP	Neveiksni paskola

1. ĮVADAS

Siekiant įgyvendinti ES pastangas sukurti bendrą hipotekos paskolų rinką ir atsižvelgiant į pasaulinę finansų krizę, 2014 m. vasario 4 d. priimta Hipotekos kredito direktyva[1].

Valstybės narės Hipotekos kredito direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę privalėjo perkelti iki 2016 m. kovo 21 d. Tačiau laiku Direktyvą į nacionalinę teisę perkėlė tik aštuonios valstybės narės. Paskutinė valstybė narė Direktyvą į nacionalinę teisę perkėlė 2019 m. birželio mėn.

Ši ataskaita parengta pagal Hipotekos kredito direktyvos 44 straipsnį, kuriuo reikalaujama, kad Komisija įvertintų nuostatų dėl vartotojų ir vidaus rinkos veiksmingumą ir tinkamumą daugiausia dėmesio skirdama taikant Direktyvą įgytai patirčiai. Šios ataskaitos pagrindas – Komisijos pradėtas tyrimas dėl Direktyvos įvertinimo[2] (toliau – RPA tyrimas). Be to, laikantis Hipotekos kredito direktyvos 45 straipsnio, ataskaitoje išnagrinėtas poreikis prižiūrėti kreditų registrus. Hipotekos kredito direktyvos 45 straipsnyje nustatytą reikalavimą pateikti išsamią ataskaitą, kurioje įvertinamos privataus tiesiogiai su kreditų veikla susijusio pernelyg didelio įsiskolinimo bendros problemos, Komisija įgyvendins vėliau, ypač atsižvelgdama į COVID-19 pandemijos poveikį vartotojams.

Rengdama šią ataskaitą Komisija susidūrė su įvairiais sunkumais dėl duomenų rinkimo. Jie daugiausia susiję su tuo, kad nuo Direktyvos taikymo pradžios praėjo nedaug laiko, taip pat su prieigos prie nacionalinių kredito tarpininkų registrų sunkumais ir su COVID-19 krize, kuri sutapo su RPA tyrimo duomenų rinkimo etapu.

Ši ataskaita bus naudinga tolesniuose etapuose, kai Komisija atliks vertinimą remdamasi papildomais įrodymais, surinktais per specialias viešas konsultacijas, taip pat poveikio vertinimą siekdama nuspręsti dėl tolesnių (teisėkūros ar kitokių) iniciatyvų, susijusių su Direktyva.

2. HIPOTEKOS KREDITO DIREKTYVOS TAIKYMO VERTINIMAS

Hipotekos kredito direktyva buvo siekiama sukurti „*veiksmingą ir konkurencingą vartotojų, kreditorių ir kredito tarpininkų bendrąją rinką, kurioje būtų teikiama aukšto lygio apsauga skatinant vartotojų pasitikėjimą, klientų judumą, tarpvalstybinę kreditorių ir kredito tarpininkų veiklą ir vienodas veiklos sąlygas*“[3]. Taip pat buvo siekiama „*užtikrinti vienodas kreditorių veiklos sąlygas ir skatinti finansinį stabilumą*“[4].

Todėl kitame skirsnyje įvertinama, kaip Hipotekos kredito direktyva padėjo užtikrinti aukšto lygio vartotojų apsaugą, kurti bendrą hipotekos paskolų rinką ir skatinti finansinį stabilumą.

[1] 2014 m. vasario 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/17/ES dėl vartojimo kredito sutarčių dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2008/48/EB ir 2013/36/ES bei Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010 (tekstas svarbus EEE), OL L 60, 2014 2 28, p. 34–85.

[2] Bendrovės „Risk & Policy Analysts“ (RPA) tyrimas „Evaluation of the Mortgage Credit Directive“, 2020 m., jį galima rasti čia: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1.

[3] Komisijos pasiūlymo dėl Direktyvos dėl hipotekos kredito sutarčių aiškinamojo memorandumo 1 punktas.

[4] Žr. Hipotekos kredito direktyvos 75 konstatuojamąją dalį.

2.1. Poveikis vartotojų apsaugai

Vertinant Direktyvos poveikį vartotojų apsaugos lygiui[5], būtina išnagrinėti, kaip ja prisidedama prie vartotojų pasitikėjimo didinimo ir teigiamo hipotekos paskolų vertinimo, taip pat reklamos bei ikisutartinės informacijos teikimo taisyklių veiksmingumą. Visų pirma atliekant vertinimą buvo nagrinėjama bendros kredito kainos metinė norma (BKKMN), siejimas ir grupavimas, kreditingumo vertinimas, darbuotojų žinios ir gebėjimai, paskolos užsienio valiuta, teisė apsvarstyti sutartį ir (arba) jos atsisakyti, išankstinis kredito grąžinimas, įsiskolinimai ir teisės naudotis turtu atėmimas.

Vartotojų pasitikėjimas ir hipotekos paskolų vertinimas

Iš 2018 m. ES vartotojų rinkų rezultatų suvestinės[6] duomenų matyti, kad nuo tada, kai įsigaliojo Hipotekos kredito direktyva, vartotojai labiau patenkinti hipotekos paskolomis: šis rodiklis išaugo nuo 6,6 balo iš 10 2014 m. iki 7,3 balo iš 10 2018 m. Taip pat padidėjo pasitikėjimas hipotekos kreditų rinka (nuo 6 balų iš 10 2014 m. iki 6,8 balo iš 10 2018 m.)

2018 m. ES vartotojų rinkų rezultatų suvestinėje pažymima, kad Hipotekos kredito direktyvos įgyvendinimas greičiausiai prisidėjo prie geresnio hipotekos kreditų rinkos vertinimo, nes taip vartotojams buvo suteikta išsamios informacijos apie suteiktos hipotekos paskolos sąlygas ir išankstinio grąžinimo galimybę. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad daugelis valstybių narių vėlavo perkelti Direktyvą į nacionalinę teisę, 2018 m. ES vartotojų rinkų rezultatų suvestinės duomenys gali nevisiškai atskleisti jos poveikį. Be to, ES vartotojų rinkų rezultatų suvestinės rezultatai nesuteikia galimybės atskirti vartotojų, kurie hipotekos kredito sutartis sudarė 2017–2018 m., ir vartotojų, kurie jas sudarė anksčiau.

Reklamos ir ikisutartinės informacijos teikimo taisyklių veiksmingumas

Vartotojų galimybės gauti atitinkamos informacijos apie produktus ir paslaugas dažnai yra menkesnės nei paslaugų teikėjų. Padėtį dažnai blogina ir su elgsena susijusios problemos, pavyzdžiui, kognityvinis šališkumas, susijęs su sistemingomis klaidomis tvarkant ir aiškinant informaciją, turinčią įtakos vartotojų sprendimams. . Hipotekos kredito direktyva buvo siekiama šią problemą spręsti užtikrinant, kad vartotojams būtų suteikta reikiama informacija ir jie galėtų priimti informacija pagrįstus sprendimus. Pasiekti šį tikslą padeda nuostatos dėl reklamos ir ikisutartinės informacijos teikimo.

Kiek tai susiję su reklama, Direktyva padėjo užkirsti kelią nesąžiningos ir klaidinančios reklamos praktikai, visų pirma pagal 10 ir 11 straipsnius. RPA tyrimo duomenimis, dauguma vartotojų mano, kad hipotekos paskolų reklamos yra teisingos, aiškios ir neklaidinančios. Tačiau esama požymių, kad reklamos reikalavimai gali netikti skaitmeniniam pasauliui: kreditoriai nurodo, kad laikytis informacijos teikimo reikalavimų sudėtinga reklamuojantis internete.

Pagal Direktyvą (14 straipsnį) reikalaujama teikti vartotojams nemokamą individualiai pritaikytą ikisutartinę informaciją, visų pirma naudojant Europos standartinį informacijos lapą (ESIL), kuriame nurodoma bendros kredito kainos metinė norma (BKKMN). Iš įvertinimo matyti, kas vartotojams tai buvo naudinga, visų pirma buvo naudinga gauti Europos standartiniame informacijos lape standartizuota forma pateiktą išsamesnę ikisutartinę

[5] Direktyva taikoma tik nuo 2016 m. kovo 21 d. sudarytoms hipotekos kredito sutartims (žr. 43 straipsnio 1 dalį).
[6] Žr. https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

informaciją[7] ir apskaičiuotą BKKMN. Buvo nustatyta, kad informacija apie BKKNN yra svarbi, kad vartotojai galėtų palyginti pasiūlymus, nors iš įrodymų matyti, kad nedaugelis vartotojų visiškai supranta BKKMN[8] reikšmę. Be to, nors manoma, kad ESIL pateikiama informacija yra svarbi, kad vartotojai galėtų priimti informacija pagrįstą sprendimą, vartotojai dažnai gauna pernelyg daug informacijos, kurios jie neperskaito ar nesupranta, todėl jiems yra sunkiau palyginti produktus. Taip pat panašu, kad ESIL ne visada pateikiamas laiku, todėl vartotojai neturi galimybės pasižvalgyti geresnių pasiūlymų (pvz., jie gauna informaciją tik tada, kai jiems pateikiamas galutinis pasiūlymas), ir nėra tinkamai pritaikytas elektroniniams įtaisams (pvz., išmaniesiems telefonams) ar informacijos teikimui skaitmenine forma. Atliekant RPA tyrimą taip pat išaiškėjo, kad ikisutartinė informacija ne visada vartotojams teikiama nemokamai.

Sutarties apsvarstymo ir (arba) atsisakymo laikotarpis

Perkėlus Direktyvą į nacionalinę teisę, dabar valstybių narių teisės aktais vartotojams suteikiamas svarstymo laikotarpis prieš sudarant sutartį, laikotarpis atsisakyti sutarties arba abiejų šių laikotarpių derinys, kurie anksčiau ne visada jiems buvo suteikiami. Dauguma valstybių narių pasirinko suteikti svarstymo, o ne atsisakymo laikotarpį. Nepaisant to, vartotojų, kurie mano, kad jiems suteikiama pakankamai laiko apsvarstyti, dalis sumažėjo (palyginti su laikotarpiu iki Direktyvos įgyvendinimo).

Tačiau didesnė dalis vartotojų, kuriems buvo suteikta atsisakymo teisė, mano, kad jiems buvo suteikta pakankamai laiko atsiimti paraišką, palyginti su vartotojų, apklaustų prieš įgyvendinant Direktyvą, skaičiumi. Šiuo atžvilgiu Direktyva yra veiksminga, nors praktiškai dauguma vartotojų hipotekos paskolų neatsisako. Kai kurie vartotojai, kurie bandė atsisakyti savo hipotekos sutarčių, susidūrė su kai kuriais sunkumais.

Grupavimas ir siejimas

Nors iš surinktų įrodymų matyti, kad vartotojų, kurių reikalaujama įsigyti papildomas susietas paslaugas, dalis šiek tiek sumažėjo, šios praktikos atvejų vis dar pasitaiko, ypač tarp kredito tarpininkų, siūlančių draudimo produktus[9]. Nėra tiksliai žinoma, kiek siejimas atitinka 12 straipsnyje nurodytas išimtis[10]. Šiomis aplinkybėmis taip pat gali būti taikoma ES konkurencijos teisė.

Kreditingumo vertinimas

Atrodo, kad viena veiksmingiausių vartotojų apsaugos nuostatų yra kreditorių pareiga atlikti kreditingumo vertinimą (Hipotekos kredito direktyvos 18 ir 20 straipsniai) ir reikalavimas, kad kredito teikėjas gali suteikti kreditą vartotojui tik tuo atveju, jeigu vertinimo rezultatas yra teigiamas[11], nes taip užkertamas kelias kredito teikėjams suteikti kreditą vartotojams, kurie

[7] Iš 2018 m. vartotojų rinkų rezultatų suvestinės matyti, kad įsigaliojus Hipotekos kredito direktyvai pagerėjo palyginamumas hipotekos paskolų rinkoje.
[8] Vartotojai dažnai nesuvokia, kad lygindami BKKMN jie turi lyginti tokios pačios trukmės ir rūšies hipotekos paskolas (žr. RPA tyrimą).
[9] Tai atskleidė atliekant RPA tyrimą įvykdytas kontrolinis pirkimas.
[10] Pirmasis Teismo sprendimas dėl Hipotekos kredito direktyvos (Byla C-778/18 *Association francaise des usagers de banques*) buvo susijęs su nacionalinės teisės aktais ir siejimo klausimu.
[11] Žr. Hipotekos kredito direktyvos 18 straipsnio 5 dalies a punktą.

negali jo grąžinti[12]. Tai, kad pastaraisiais metais įsiskolinimų už hipotekos paskolas sumažėjo, gali būti pirmas požymis, kad šios nuostatos pradeda daryti teigiamą poveikį. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad nuo kredito suteikimo iki tol, kol vartotojai patiria finansinių sunkumų, praeina šiek tiek laiko, visapusiškai įvertinti tikrą šių nuostatų veiksmingumą gali būti įmanoma tik vėlesniame etape. Tačiau nėra visiškai aišku, ar šios nuostatos gali būti taikomos vartotojams, kurie yra solidariai atsakingi už paskolą, nes Hipotekos kredito direktyvoje minimas tik individualaus vartotojo kreditingumo vertinimas. Be to, pastaruoju metu kreditų rinkoje, kuriant individualizuotas paslaugas, visų pirma grindžiamas paspartintais kreditingumo vertinimais (daugiausia kalbant apie vartojimo kreditą), pereinama prie didžiųjų duomenų naudojimo ir mašinų mokymosi[13]. Šios technologijos galėtų sudaryti galimybę vartotojams paprasčiau ir pigiau gauti hipotekos paskolą, taip pat padidinti skolintojų pajėgumą įvertinti riziką, pvz., taikant algoritmais pagrįstą kreditingumo analitiką. Tačiau jos taip pat kelia naujų pavojų, susijusių su naudojamais duomenimis (pvz., socialinių tinklų duomenimis), tuo, kaip informacija pateikiama, ir parengtu pasiūlymu (siekiant paskatinti vartotoją greičiau priimti sprendimą pirkti), taip pat orientavimusi į konkrečius vartotojus ir asmeniniais pasiūlymais (ypač su algoritmais pagrįstų kreditingumo vertinimo sprendimų skaidrumu)[14]. Šie klausimai taip pat aptariami pastaruoju metu pateiktame Komisijos pasiūlyme dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos suderintos taisyklės dėl dirbtinio intelekto (Dirbtinio intelekto akto).

Per pastaruosius kelerius metus, reaguojant į klimato kaitą ir siekiant skatinti tvarią praktiką, susidomėjimo sulaukė efektyvų energijos vartojimą krediuojančios hipotekos paskolos. Neseniai atliktais tyrimais nustatyta galima sąsaja tarp hipotekos paskolų turėtojų paskolų veiksnumo ir jiems priklausančio nekilnojamojo turto energijos vartojimo efektyvumo, o tai reiškia, kad šios rūšies hipotekos paskolų įsipareigojimų neįvykdymo rizika gali būti mažesnė. Ši tema toliau nagrinėjama įvairiais lygmenimis[15].

Darbuotojų žinios ir gebėjimai

Iš RPA tyrimo rezultatų matyti, kad Hipotekos kredito direktyvos reikalavimai dėl darbuotojų žinių ir gebėjimų (9 straipsnis ir III priedas) galėjo lemti aukštesnį kreditorių darbuotojų gebėjimų lygį ir padėti užtikrinti aukštesnį profesionalumo lygį. Dauguma apklaustų vartotojų manė, kad kreditorių ir kredito tarpininkų įmonėse dirbančių darbuotojų žinių ir gebėjimų lygis yra tinkamas. Sektoriaus suinteresuotieji subjektai nurodė, kad dėl Direktyvos padidėjo mokymo išlaidos. Šiuo klausimu buvo pažymėta, kad kreditoriai vis dažniau naudoja automatizuotus konsultantus.

Paskolos užsienio valiuta

Direktyvos 23 straipsniu dėl paskolų užsienio valiuta reikalaujama, kad valstybės narės užtikrintų, kad vartotojas turėtų teisę kredito sutartį konvertuoti į kitą valiutą nustatytomis

[12] Žr. RPA tyrimą. 2009 m. tik dešimt valstybių narių buvo priėmusios teisės aktus, kuriais draudžiama suteikti kreditą vartotojams, kurie negali jo grąžinti. Žr. „London Economics“ tyrimą „Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit“.

[13] Žr. *Council of Mortgage Lenders* (CML) tyrimą (2017 m.) „Digital change and Mortgage Borrowers“, p. 9–10. Išvados dėl Jungtinės Karalystės gali būti pritaikytos ES.

[14] Europos Komisijos tyrimas (2019 m.) „Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services“, dar nepaskelbta.

[15] Komisijos lygmeniu šį darbą atlieka Efektyvų energijos vartojimą krediuojančių finansų įstaigų rizikos vertinimo darbo grupė, o sektoriaus lygmeniu tai daroma įgyvendinant efektyvų energijos vartojimą krediuojančių hipotekos paskolų iniciatyvą (EMF-ECBC).

sąlygomis arba būtų įdiegtos kitos priemonės siekiant apriboti valiutos kurso riziką, kuri kyla vartotojui. Šiomis taisyklėmis siekiama užtikrinti, kad būtų išvengta didelės žalos vartotojams, kaip yra buvę anksčiau, kai užsienio valiuta, kuria buvo suteiktos paskolos, pabrango[16].

Iš surinktų įrodymų matyti, kad nors Hipotekos kredito direktyvos taisyklės buvo veiksmingos apsaugant vartotojus nuo valiutos kurso rizikos ir įsipareigojimų neįvykdymo, daugelyje šalių dėl šių taisyklių skolintojai nustojo siūlyti paskolas užsienio valiuta. Kitose šalyse paskolų užsienio valiuta labai sumažėjo.

Išankstinio grąžinimo teisė

Hipotekos kredito direktyvos 25 straipsniu vartotojams suteikiama išankstinio hipotekos paskolos grąžinimo teisė, paliekant valstybėms narėms galimybę nustatyti išankstinio grąžinimo sąlygas, visų pirma teisingą ir objektyvią kompensaciją.

Iš Komisijos surinktų įrodymų matyti, kad ši nuostata yra veiksminga užtikrinant aukšto lygio vartotojų apsaugą[17]. Nors vartotojai turi teisę iš anksto grąžinti visą neapmokėtos hipotekos paskolos sumą arba jos dalį, atrodo, kad nuo Direktyvos įsigaliojimo tik nedaugelis vartotojų pasinaudojo šia teise. Galimybę visapusiškai pasinaudoti šia teise riboja nepakankamas vartotojų informuotumas, jų negebėjimas įvertinti, kiek jie galėtų sutaupyti, ir mokėtini mokesčiai (žr. 2.2 skirsnį dėl vartotojų judumo).

Iš 2019 m. Komisijos užsakymu atlikto tyrimo[18] (toliau – ICF tyrimas) matyti, kad vartotojus gali atgrasyti galimos išankstinio grąžinimo sąlygos (įspėjimo laikotarpis ar minimalus laikas iki sutarties galiojimo pabaigos) ir galima kompensacijos suma, kuri turi būti sumokėta skolintojui, visų pirma fiksuotų palūkanų normos hipotekos paskolų atveju. Dauguma, bet ne visos valstybės narės tiksliai nustatė mokėtiną kompensaciją (pavyzdžiui, mokėtinų palūkanų ar neapmokėtos sumos procentinę dalį), todėl paskolos gavėjui suteikiama galimybė iš anksto apskaičiuoti išlaidas. Taip labai sumažinami skirtumai tarp kredito įstaigų apskaičiuotų mokėtinų sumų ir padidinamas teisinis tikrumas bei bendras skaidrumas.

Įsiskolinimai ir teisės naudotis turtu atėmimas

Hipotekos kredito direktyvos 28 straipsniu dėl įsiskolinimų ir teisės naudotis turtu atėmimo siekiama paskatinti kreditorius anksti spręsti kylančios kredito rizikos klausimą ir dėti deramas pastangas, kad problema būtų išspręsta prieš pradedant teisės naudotis turtu atėmimo procedūrą. Suinteresuotieji subjektai, su kuriais buvo konsultuojamasi atliekant RPA tyrimą, nurodė, kad Hipotekos kredito direktyva padėjo sumažinti pernelyg didelį įsiskolinimą. Iš vartotojų apklausos rezultatų matyti, kad vartotojai taip pat patenkinti skolintojų elgesiu šiuo atžvilgiu. 13 valstybių narių pasinaudojo Direktyvoje numatyta galimybe suteikti kreditoriams galimybę nustatyti papildomus mokesčius vartotojams įsipareigojimų neįvykdymo atveju (kai kurios iš jų nustatė viršutines ribas), o 12 valstybių narių nusprendė to nedaryti[19]. Remiantis pateikta ribota informacija ir atsižvelgiant į trumpą Hipotekos kredito direktyvos taikymo

[16] Žr. Europos Parlamento pranešimą „Mortgage Credit - Mis-selling of Financial Products“, 2018 m. birželio mėn.
[17] Dauguma atliekant RPA tyrimą apklaustų ir viešose konsultacijose dalyvavusių suinteresuotųjų subjektų yra tokios nuomonės.
[18] ICF tyrimas „Study on switching of financial services and products“, 2019 m., dar nepaskelbta.
[19] Žr. RPA tyrimą, teisinį vertinimą.

laikotarpį bei vėlavimą perkelti ją į nacionalinę teisę, neįmanoma labai patikimai įvertinti, ar šios nuostatos buvo veiksmingos mažinant teisės naudotis turtu atėmimo riziką.

Dėl COVID-19 pandemijos ekonominio poveikio kyla rizika, kad vis daugiau vartotojų nepajėgs įvykdyti savo finansinių įsipareigojimų ir gali pernelyg įsiskolinti. Rengiant būsimą ataskaitą dėl didesnių pernelyg įsiskolinusių privačių subjektų sunkumų bus atlikta išsamesnė analizė.

Kredito sutarties perleidimas trečiajai šaliai

Pagal BDAR reikalaujama, kad naujasis kreditorius (valdytojas), be kitos informacijos, praneštų vartotojui (duomenų subjektui) savo tapatybę ir kontaktinius duomenis[20]. Tačiau, skirtingai nei VKD, Hipotekos kredito direktyvoje nėra aiškiai nustatyta jokių garantijų vartotojams tuo atveju, kai kredito sutartis perleidžiama trečiajai šaliai. Siekdama užtikrinti, kad kredito sutarties perleidimo atveju nebūtų daromas poveikis vartotojų apsaugos lygiui, Komisija į savo Pasiūlymą dėl Direktyvos dėl kredito administratorių, kredito pirkėjų ir užstato realizavimo (toliau – Pasiūlymas dėl Direktyvos dėl neveiksnių paskolų)[21] įtraukė Hipotekos kredito direktyvos pakeitimą, kad būtų užtikrinta, kad tokiais atvejais vartotojas turėtų teisę pasinaudoti prieš kredito pirkėją visomis gynybos priemonėmis, kuriomis jis galėjo naudotis prieš pirminį kreditorių[22]. Pasiūlyme taip pat reikalaujama, kad ne ES įsisteigę vartojimo kreditų pirkėjai paskirtų ES veiklos leidimą turinčią kredito įstaigą arba kredito administratorių kredito sutarčiai administruoti[23]. Su šiuo pasiūlymu susijusi teisėkūros procedūra tebevyksta.

Naujos posutartinės teisės

Kredito sutarties pakeitimai gali būti žalingi vartotojams dėl jų priklausomumo ir taip sumažinti jų derybinę galią kredito teikėjo atžvilgiu. Todėl į Pasiūlymą dėl Direktyvos dėl neveiksnių paskolų[24] Komisija įtraukė naują nuostatą, kuria numatoma, kad jeigu iš dalies keičiamos sutarties sąlygos, vartotojai turi teisę gauti aiškų ir išsamų siūlomų pakeitimų aprašą, jų įgyvendinimo terminus ir galimus skundo motyvus.

Išvados dėl vartotojų apsaugos aspektų

Taigi esama požymių, kad Hipotekos kredito direktyva padėjo užtikrinti aukštesnį bendrą vartotojų apsaugos lygį ES, visų pirma todėl, kad buvo nustatytas minimalus apsaugos lygis visose valstybėse narėse. Hipotekos kredito direktyva taip pat buvo prisidėta prie didesnio vartotojų pasitikėjimo hipotekos paskolų rinka. Tačiau kai kurie apribojimai, susiję su vartotojų gebėjimu suprasti sudėtingą ir gausią informaciją, taip pat tam tikrų informacijos atskleidimo reikalavimų netinkamumas skaitmeniniam paslaugų teikimui, trukdo užtikrinti visapusišką taisyklių veiksmingumą. Dėl kredito teikėjo pareigos įvertinti vartotojo kreditingumą prieš sudarant galutinę sutartį galėjo sumažėti vartotojų, patiriančių sunkumų grąžinti kreditą, skaičius. Išankstinio grąžinimo teisė turėjo teigiamos įtakos, bet sąlygos,

[20] Žr. BDAR 14 straipsnį.
[21] Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl kredito valdymo įmonių, kredito pirkėjų ir užtikrinimo priemonės susigrąžinimo {SWD(2018) 75 *final*}.
[22] Žr. Pasiūlymo dėl Direktyvos dėl neveiksnių paskolų 38 straipsnį.
[23] Žr. Pasiūlymo dėl Direktyvos dėl neveiksnių paskolų 15 straipsnio 1 dalį.
[24] Žr. Komisijos pasiūlymo dėl Direktyvos dėl neveiksnių paskolų 34 straipsnį.

kurios gali būti siejamos su ja, ir mokėtinos kompensacijos suma atgraso vartotojus nuo naudojimosi šia teise ir sutarčių keitimo norint sutaupyti. Esama ankstyvų požymių, kad nuostatos, kuriomis reglamentuojami įsiskolinimai ir teisės naudotis turtu atėmimas, yra veiksmingos mažinant teisės naudotis turtu atėmimo riziką. Tačiau tikėtina, kad šios nuostatos bus plačiau išbandytos tebevykstant COVID-19 pandemijai. Numatoma, kad Komisijos siūlomu Hipotekos kredito direktyvos pakeitimu ir naujomis vartotojų apsaugos priemonėmis bus užtikrinta aukštesnio lygio vartotojų apsauga tais atvejais, kai kredito sutartis perleidžiama trečiajai šaliai.

2.2. Poveikis bendrajai rinkai

Hipotekos kredito direktyvos tikslas – skatinti tarpvalstybinę prekybą hipotekos kreditais, taigi ir bendrąją rinką, užtikrinant tam tikrą hipotekos paskolų teikimui taikomų reikalavimų (visų pirma apimančių verslo etiką, kredito tarpininkų priežiūrą ir ne kredito įstaigų veiklą) suderinimą. Nuo 2016 m.[25], kai tarpvalstybiniai hipotekos kreditai sudarė vos apie 1 proc. suteiktų kreditų, jų vis dar teikiama labai nedaug (jų vertė sudaro 52 mlrd. EUR (<1 proc.)[26].

Tarpvalstybinių hipotekos paskolų teikimo veiklos vangumą lemia tai, kad tebėra didelių kliūčių, tarp jų – nacionalinės teisės aktų skirtumai tokiose į Direktyvos taikymo sritį nepatenkančiose srityse kaip mokesčių sistemos, nekilnojamojo turto ir žemės registracija, sutarčių teisė, kuria reglamentuojamas kredito sutarčių galiojimas, ir posutartiniai klausimai, kaip antai teisės naudotis turtu atėmimo taisyklės. Kaip matyti iš RPA tyrimo, kreditoriai baiminasi, kad turėdami teisiškai saugiai įgyvendinti užsienio valstybės teisės aktus jie susidurtų su teisine rizika ir sunkumais, kurie galėtų pakenkti tarpvalstybinių sandorių pelningumui.

Vangią tarpvalstybinę veiklą taip pat lemia kitos priežastys, kaip antai vartotojų tendencingumas savo šalies atžvilgiu ir kalba. RPA tyrimo duomenimis, vartotojų dažniausiai nurodytos priežastys, dėl kurių jie neima hipotekos paskolos iš kitos ES šalies skolintojo, buvo tai, jog nebuvo poreikio arba tiesiog nekilo tokia mintis. Kitos dažnai nurodomos problemos buvo nepakankamos žinios ir pasitikėjimas kredito paslaugų teikėjais, kalbos barjeras ir nepakankama informacija apie siūlomus produktus.

Šios kliūtys padidėjo dėl valstybių narių vykdomo perteklinio Direktyvoje nustatytų reikalavimų reglamentavimo ir reguliavimo galimybių įgyvendinimo (pvz., reklamos, siejimo, sutarties svarstymo ir (arba) atsisakymo laikotarpio), nes taip atsiranda papildomų prievolių ir susijusių išlaidų, kurios negali būti siejamos su Direktyvos įgyvendinimu.

Nepaisant šių kliūčių, Hipotekos kredito direktyva daro poveikį bendrosios rinkos veikimui, nes ja užtikrinamos vienodos sąlygos (pvz., nustatomi bendri reikalavimai ir nuostatos kreditoriams ir išplečiama pareigų taikymo sritis įtraukiant kredito tarpininkus ir ne kredito įstaigas). Todėl Direktyva iš dalies padėjo suteikti vartotojams platesnį pasirinkimą ir užtikrinti geresnę kokybę. Dėl skaitmeninės pertvarkos ir padidėjusio mokančių naudotis

[25] Iš 2016 m. atlikto specialaus „Eurobarometro“ tyrimo duomenų matyti, kad ES 28 hipotekos paskolą kitoje valstybėje narėje buvo paėmę tik 1 proc. vartotojų, gyvenančių Belgijoje, Kipre ir Nyderlanduose (šis skaičius buvo šiek tiek didesnis Liuksemburge (3 proc.) ir Airijoje (2 proc.)).

[26] Žr. ECB 2019 m. duomenis apie neapmokėtas pinigų finansų įstaigų namų ūkiams suteiktų tarpvalstybinių paskolų pozicijas. Šie duomenys apima hipotekos paskolas ir kitų rūšių vartojimo kreditą, pavyzdžiui, paskolas namų ūkiams, sąskaitos kreditavimą ir kredito korteles. Iš duomenų matyti, kad iš 5 882 mlrd. EUR neapmokėtų sumų 52 mlrd. EUR (<1 proc.) yra euro zonos tarpvalstybinės hipotekos paskolos. Duomenys apima tik tiesioginį tarpvalstybinį skolinimą, išskyrus hipotekos paskolas teikiančių užsienio bankų filialų veiklą.

skaitmeninėmis technologijomis ir finansiškai raštingų vartotojų skaičiaus gali sumažėti tiesioginio bendravimo poreikis ir tai gali padėti skatinti ateityje teikti hipotekos paskolas tarpvalstybiniu mastu.

Bendrosios hipotekos paskolų rinkos kūrimas priklauso nuo Hipotekos kredito direktyvos taisyklių veiksmingumo skatinant tarpvalstybinę veiklą, didinant vartotojų judumą, suteikiant galimybę nekliudomai naudotis duomenų bazėmis (kreditingumo vertinimo tikslais), užtikrinant, kad kredito paslaugų teikėjai, tarpininkai ir ne kredito įstaigos skolintų atsakingai, ir veiksmingą vykdymą. Bendroji rinka nuolat vystosi, todėl reikia užtikrinti, kad taisyklės neatsiliktų nuo naujų pokyčių, tokių kaip tarpusavio skolinimo interneto platformos.

Direktyvos taikymo sritis

Iš surinktų duomenų matyti, kad apskritai Hipotekos kredito direktyvos taikymo sritis tebėra tinkama, kad būtų pasiekti Direktyvos tikslai, tačiau būtina atlikti tam tikrus pakeitimus.

Šiuo metu pajamų iš įkeisto turto modeliai, dar vadinami atvirkštine hipoteka, nėra įtraukti į Hipotekos kredito direktyvos taikymo sritį pagal 3 straipsnio 2 dalies a punktą. Atliekant RPA tyrimą nustatyta, kad dabartinis šių modelių reguliavimo lygis gali būti nepakankamas ir kelti riziką vartotojų apsaugos atžvilgiu[27].

Hipotekos kredito direktyvos 46 straipsniu išplėsta VKD taikymo sritis, įtraukiant į ją kreditus, skirtus gyvenamosios paskirties nekilnojamajam turtui renovuoti, viršijančius 75 000 EUR. Šiuo metu VKD yra peržiūrima ir vertinama jos taikymo sritis.

Tarpusavio skolinimo interneto platformų, kuriose vartotojai gali veikti tiek kaip skolintojai, tiek kaip paskolos gavėjai, atsiradimas gali turėti pasekmių hipotekos paskolų rinkai ateityje[28]. Nors tarpusavio skolinimo ir sutelktinio finansavimo gyvenamosios paskirties nekilnojamajam turtui įsigyti rinka tebėra maža ir tikėtina, kad bent jau artimiausiu metu tokia ir išliks, pokyčius būtina stebėti. Valstybės narės laikėsi skirtingo požiūrio ir dauguma nusprendė kol kas netaikyti reglamentavimo. Kai kuriais atvejais nacionaliniai teisės aktų leidėjai reikalauja, kad tokios platformos būtų registruojamos kaip kredito tarpininkai. Taip pat esama teisinio netikrumo dėl to, ar lyginamosios svetainės gali būti laikomos kredito tarpininkais.

Tik Suomija pranešė, kad pasirinko 3 straipsnio 3 dalies a punkte numatytą galimybę į taikymo sritį neįtraukti tam tikrų užtikrintųjų kredito sutarčių.

Tik Jungtinė Karalystė pasinaudojo galimybe į taikymo sritį neįtraukti Direktyvoje (3 straipsnio 3 dalies b punkte) nurodytų kredito sutarčių dėl pirkimo nuomos tikslais.

Prieiga prie kreditų duomenų bazių

Hipotekos kredito direktyvos 21 straipsnyje reikalaujama, kad valstybės narės suteiktų nediskriminacinę prieigą prie kreditų duomenų bazių kitose šalyse įsikūrusiems kreditoriams, kad jie galėtų įvertinti vartotojų kreditingumą. Sunkumai, susiję su galimybe naudotis kreditų duomenų bazėmis, gali būti kliūtis tarpvalstybiniam hipotekos paskolų teikimui.

[27] Žr. atliekant RPA tyrimą surengtų konsultacijų su suinteresuotaisiais subjektais rezultatus.
[28] Žr., pavyzdžiui, Ziegler et al. (2019)[28] *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry*.

Atliekant RPA tyrimą nustatyta, kad nediskriminacinės prieigos prie kreditų duomenų bazių sąlygos paprastai yra aiškios, o diskriminacijos įrodymų nėra. Tačiau iš tyrimo taip pat matyti, kad norėdami iš tikrųjų pasinaudoti duomenų baze, paslaugų teikėjai privalo duomenų bazei pateikti atitinkamus duomenis (abipusiškumo principas[29]). Tačiau valstybių narių paslaugų teikėjai, kurie leidžia tvarkyti tik neigiamus duomenis (duomenis apie mokėjimo įsipareigojimų neįvykdymą) kreditingumo vertinimo tikslais, negali kitų valstybių narių duomenų bazėms pateikti teigiamų duomenų (pvz., apie vykdomus finansinius įsipareigojimus), todėl jie yra nepalankioje padėtyje konkurentų, kurie tvarko tiek neigiamus, tiek teigiamus duomenis, atžvilgiu. Dar daugiau keblumų kyla dėl skirtingo kreditų duomenų bazių turinio ir dėl to, kad nėra bendros terminijos, pavyzdžiui, sąvokos „įsipareigojimų neįvykdymas“ apibrėžties[30].

Vartotojų judumas ir (arba) paslaugų teikėjų keitimas

Hipotekos kredito direktyvos nuostatomis dėl ikisutartinės informacijos, siejimo draudimo, sutarties apsvarstymo ir (arba) atsisakymo laikotarpio ir visų pirma dėl išankstinio kredito grąžinimo teisės vartotojams suteikiama galimybė lengviau pakeisti paslaugų teikėjus. Vartotojų judumas labai svarbus siekiant skatinti konkurenciją ir užtikrinti, kad vartotojai galėtų pasinaudoti geriausiais rinkoje esančiais pasiūlymais.

Vartotojai nedažnai keičia paslaugų teikėjus. Komisijos užsakymu atlikto tyrimo duomenimis[31], bendra keičiant paslaugų teikėjus vartotojų sutaupyta suma visose 14 pasirinktų valstybių narių galėtų siekti 1,7 mlrd. EUR per mėnesį arba daugiau kaip 20 mlrd. EUR per metus. Hipotekos paskolų turėtojų apklausos, atliktos vykdant šį tyrimą, duomenimis, šiuo metu hipotekos paskolą turinčių vartotojų, kuriems būtų naudinga pakeisti teikėją, procentinė dalis valstybėse narėse labai skiriasi (pvz., Švedijoje ji yra 22 proc., o Portugalijoje – 78 proc.)[32].

Atliekant Komisijos užsakytą elgsenos tyrimą[33] nustatyta, kad vienos priežasties, kodėl vartotojai nekeičia hipotekos paskolų sutarčių, nėra, o tai veikiau lemia kelios priežastys, pavyzdžiui, teigiamas esamo paslaugų teikėjo vertinimas, padėtis rinkoje (pvz., žemos palūkanų normos), nežinojimas apie keitimo galimybę ar galimą naudą. Kiti svarbūs veiksniai – tai kiti prioritetai, pernelyg daug informacijos, kurią reikia išnagrinėti, ir tai, kaip ji pateikiama, baimė pasirinkti neteisingai ir ieškant geresnio pasiūlymo sugaištas laikas, patirtos išlaidos ir rūpesčiai. Kaip minėta 2.1 skirsnyje, nuo hipotekos paskolų keitimo vartotojus taip pat gali atgrasyti jaudinimasis dėl sąlygų, kurios gali turėti įtakos išankstinio grąžinimo teisei[34].

Iš abiejų pirmiau minėtų sutarties keitimo tyrimų taip pat matyti, kad yra galimas rinkos nepakankamumas, susijęs su įvairia paslaugų teikėjų vykdoma praktika, kuri atgraso nuo

[29] Taip pat žr. ICF tyrimą, 2020 m., VKD vertinimas; Europos Komisija, 2009 m., Skolinimosi istorijų ekspertų grupės ataskaita.
[30] ICF tyrimas, 2020 m., VKD vertinimas; Europos Komisija, 2009 m., Skolinimosi istorijų ekspertų grupės ataskaita.
[31] Žr. ICF tyrimą „Study on switching of financial services and products“ (2019 m.), dar nepaskelbta.
[32] Šie skaičiavimai susiję su esamo skolintojo sutarties keitimu (vidinis keitimas) ir skolintojo keitimu (išorinis keitimas) ir yra pagrįsti 14-os valstybių narių imtimi.
[33] „Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products“, G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020 m., dar nepaskelbta.
[34] Šios sąlygos turėtų atitikti ES konkurencijos teisės principus.

keitimo. Iš ICF tyrimo visų pirma matyti, kad konkrečios hipotekos paskolų keitimo teisinės sistemos nebuvimas[35] gali būti kliūtis keitimui, nes kredito įstaigos gali pasinaudoti teisės aktų spragomis ir taikyti įvairią komercinę praktiką, apsunkinančią vartotojų galimybes keisti finansinius produktus arba apskritai užkertančią tam kelią. Tokiai komercinei praktikai gali būti taikoma kontrolė pagal ES konkurencijos teisės aktus.

ES pasas kredito tarpininkams

Vienu pagrindinių Direktyvoje nustatytų pakeitimų buvo siekiama sukurti ES pasą kredito tarpininkams ir reguliuoti jų veiklą taip pat kaip ir kreditorių. Taip kredito tarpininkams suteikiama galimybė teikti paslaugas kitose valstybėse narėse, o vartotojai gauna naudos, nes hipotekos paskolos gavimo procedūra yra paprastesnė, ypač kai hipotekos paskolos ieškoma kitose valstybėse narėse.

Pagal Hipotekos kredito direktyvą valstybės narės turi sudaryti licenciją turinčių kredito tarpininkų registrą. Tačiau registrai ne visada lengvai prieinami[36] ir juose pateikiama informacija skiriasi. Todėl bendras šiuo metu visoje ES veiklą vykdančių kredito tarpininkų skaičius nėra žinomas.

Apskritai kredito tarpininkų vaidmuo hipotekinio skolinimo srityje yra neesminis (žr. priedą). Tačiau didžiojoje dalyje valstybių narių veiklos mastas yra vidutinis (o Airijoje[37] net aukštas)[38]. Remiantis vykdant RPA tyrimą atliktos vartotojų apklausos rezultatais, iki Direktyvos įsigaliojimo mažiau nei ketvirtadalis vartotojų (24 proc.) naudojosi kredito tarpininkų paslaugomis. Kalbant apie hipotekos paskolas, paimtas 2016–2019 m., ši dalis išaugo iki 36 proc. Vis dėlto šio pokyčio negalima sieti vien su Direktyva, nes panašu, kad naudojimasis kredito tarpininkų paslaugomis taip pat susijęs su kitais veiksniais, pavyzdžiui, nacionaline praktika ir kultūra, kurios valstybėse narėse labai skiriasi. Atrodo, kad tebėra tam tikrų skirtumų, susijusių su tuo, kaip valstybės narės aiškina kredito tarpininko apibrėžtį. Pavyzdžiui, kai kuriose valstybėse narėse lyginamosios svetainės ir interneto platformos, padedančios vartotojams pasirinkti hipotekos paskolą, laikomos tarpininkais, o kitose – ne.

Nedaug kredito tarpininkų siūlo savo paslaugas tarpvalstybiniu mastu, o remiantis ribotais turimais duomenimis, galima daryti išvadą, kad Direktyva turėjo mažai įtakos šiam aspektui. Kaip pažymėjo kai kurie suinteresuotieji subjektai, įskaitant sektoriaus atstovus ir valdžios institucijas, su kuriais konsultuotasi atliekant RPA tyrimą, viena iš galimų priežasčių yra labai maža paslaugas tarptautiniu mastu teikiančių kredito tarpininkų paklausa.

Kita vertus, vienas iš svarbiausių Hipotekos kredito direktyvos privalumų yra tai, kad joje nustatyti nauji visoje ES galiojantys minimalieji reguliavimo reikalavimai kredito tarpininkams. Tai padėjo suvienodinti sąlygas kreditoriams ir kredito tarpininkams, taip pat užtikrino aukštesnio lygio vartotojų apsaugą, nes buvo nustatyti hipotekos paskolų platinimo ir teikimo kokybės standartai.

Ne kredito įstaigų vykdomas hipotekinis skolinimas

[35] Sutarčių keitimo teisinė sistema veikia tik Italijoje ir Ispanijoje. Airijoje, Portugalijoje ir Danijoje galioja tik kelios nuostatos, pagal kurias sudaromos palankesnės sąlygos keisti hipotekos paskolos sutartį (žr. ICF tyrimą).
[36] EBI pateikia nuorodą į prieinamus nacionalinius registrus.
[37] 452 registruoti kredito tarpininkai.
[38] Austrija, Belgija, Čekija, Vokietija, Prancūzija, Vengrija, Italija, Lietuva, Nyderlandai, Lenkija ir Portugalija.

Pagal Direktyvą valstybės narės turi užtikrinti, kad ne kredito įstaigoms kompetentinga valdžios institucija taikytų tinkamą įgaliojimo procesą, įskaitant ne kredito įstaigos įtraukimą į registrą, taip pat priežiūros tvarką. Direktyvoje ne kredito institucijos apibrėžiamos tik *kaip kreditoriai, kurie nėra kredito įstaigos*. Tai galėtų būti ir draudimo bendrovės bei kitos finansų įstaigos, kaip antai nekilnojamojo turto investiciniai fondai, finansiniai pagalbininkai, pavyzdžiui, vertybinių popierių brokeriai ir finansinės nuomos bendrovės.

Iš turimų duomenų (žr. priedą) galima spręsti, kad ne kredito įstaigų suteiktų hipotekos paskolų dalis tebėra nedidelė. Iš RPA tyrimo metu atliktos vartotojų apklausos rezultatų matyti, kad nuo tada, kai įsigaliojo Direktyva, visoje ES vartotojų, gavusių hipotekos paskolą iš įstaigų, kurios nėra bankai, dalis nepasikeitė. Tačiau 2017 m. Nyderlanduose maždaug 35 proc. naujų hipotekos paskolų suteikė pensijų fondai, draudikai arba į hipotekos paskolas investuojantys fondai, taigi, palyginti su 2016 m., ši dalis padidėjo. Austrijoje ir Belgijoje veiklos lygis taip pat gana aukštas, o Belgijoje jis auga (šiuo metu viršija 10 proc.).

Daugumos RPA tyrimo metu apklaustų suinteresuotųjų subjektų nuomone, Direktyva yra tinkama ne kredito įstaigų priežiūrai užtikrinti. Suinteresuotieji subjektai daugiausia nurodė, kad visiems hipotekos paskolų rinkos paslaugų teikėjams turėtų būti taikomos tokios pačios taisyklės ir kad Hipotekos kredito direktyva padėjo suvienodinti sąlygas šioje srityje.

2017 m. ataskaitoje[39] ECB teigė, kad vis svarbesnis ne kredito įstaigų vaidmuo hipotekos paskolų rinkoje kelia tam tikrų iššūkių, susijusių su finansiniu stabilumu. ECB ataskaitoje buvo paaiškinta, kad auganti paskolų teikėjų, kurie nėra bankai, rinkos dalis gali sumažinti kai kurių tik bankams taikomų makroprudencinių priemonių veiksmingumą. Pavyzdžiui, dėl padidėjusio rizikos koeficiento, taikomo hipotekos paskolų pozicijoms apskaičiuojant bankų kapitalo pakankamumo rodiklius, kuriuo buvo siekiama spręsti pažeidžiamumo augimo hipotekos paskolų rinkoje problemą, gali padidėti draudimo bendrovių ir pensijų fondų hipotekinis skolinimas[40].

Vyraujanti suinteresuotųjų subjektų, su kuriais buvo konsultuojamasi atliekant RPA tyrimą (sektoriaus asociacijų ir kompetentingų institucijų), nuomonė yra ta, kad Hipotekos kredito direktyvos taisyklės padėjo suvienodinti sąlygas šioje srityje.

Vykdymo užtikrinimas

Reikalaujama, kad valstybės narės nustatytų taisykles dėl sankcijų, taikytinų už nacionalinių įgyvendinimo nuostatų pažeidimus (38 straipsnis), ir numatytų ginčų tarp vartotojų ir kreditorių bei kredito tarpininkų sprendimą neteismine tvarka (39 straipsnis).

Dauguma RPA tyrimo metu apklaustų sektoriaus suinteresuotųjų subjektų ir tinklo FIN-NET[41] narių manė, kad atitikties Hipotekos kredito direktyvai lygis yra aukštas. Šį nustatytą faktą patvirtina tai, Komisijai pateikti skundai daugiausia buvo susiję su hipotekos paskolomis, suteiktomis prieš įsigaliojant Direktyvai. Dėl Direktyvos laikymosi pagerėjo vartotojų apsauga, o sektoriui daugiausiai naudos davė tai, kad geriau užtikrinamos vienodos sąlygos, padidėjo teisinis aiškumas ir sumažėjo bylinėjimosi išlaidos. Valdžios institucijos daugiausia nurodė, kad skelbimo apie sankcijas tvarka (38 straipsnio 2 dalis) jų šalyje

[39] Žr. https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Ten pat.
[41] Finansinių ginčų sprendimo tinklas – tai nacionalinių organizacijų, atsakingų už alternatyvų vartotojų skundų, susijusių su finansinėmis paslaugomis, nagrinėjimą, tinklas.

užtikrina pakankamą skaidrumą. Be to, vartotojų apsauga bus dar labiau sustiprinta naująja direktyva dėl atstovaujamųjų ieškinių siekiant apsaugoti kolektyvinius vartotojų interesus.

Vis dėlto kai kurios vartotojų organizacijos siūlė, kad vykdymo užtikrinimo institucijos būtų iniciatyvesnės. Jų nuomone, tai, kad Direktyvos vykdymas nėra visapusiškai užtikrinamas, yra kliūtis teikti daugiau tarpvalstybinių pasiūlymų, taip pat hipotekos paskolų bendrajai rinkai.

Išvada dėl bendrosios rinkos aspektų

Darytina išvada, kad Direktyva geriau sudarytos vienodos sąlygos visose valstybėse narėse, nes nustatyti minimalieji reikalavimai kredito paslaugų teikėjams ir kredito tarpininkams visoje ES.

Tačiau bendroji hipotekos paskolų rinka nei hipotekos paskolų teikėjams, nei kredito tarpininkams nėra plačiau išvystyta. Pagrindinės tarpvalstybinio hipotekos paskolų teikimo kliūtys daugiausiai tebėra susijusios su nacionalinės teisės aktų skirtumais tose srityse, kurios nepatenka į Direktyvos taikymo sritį. Perteklinis Hipotekos kredito direktyvos nuostatų reglamentavimas valstybėse narėse taip pat sudarė kliūčių tarpvalstybinei prekybai. Nors apie ne kredito įstaigų teikiamas paskolas turima nedaug duomenų, atrodo, kad jų dalis hipotekos paskolų rinkoje išliko nedidelė, nors kai kuriose valstybėse narėse (pvz., Nyderlanduose ir Belgijoje) ji nežymiai padidėjo. Skolintojų prieiga prie kreditų duomenų bazių nėra diskriminacinė, tačiau ją apsunkina abipusiškumo principo taikymas ir skirtingas kreditų duomenų bazių turinys.

Aktyviau naudodamiesi teise keisti hipotekos paskolą vartotojai galėtų sutaupyti daug lėšų ir kartu padidėtų konkurencija dėl hipotekos paskolų.

Kalbant apie Direktyvos taikymo sritį, kai kurie aspektai galėjo tapti nebeaktualūs. Ateityje sunkumų gali kilti dėl vis didėjančio skaitmeninimo. Tarpusavio skolinimas (nors jis šiuo metu nėra įprastas hipotekos paskolų atveju) gali išaugti, todėl turės būti papildomai įvertintos jam taikomos taisyklės. Panašu, kad nacionalinės kompetentingos institucijos gali geriau užtikrinti Hipotekos kredito direktyvos vykdymą, visų pirma kiek tai susiję su tarpvalstybiniais aspektais.

2.3. Poveikis finansiniam stabilumui

Netinkami skolinimo ir (arba) skolinimosi sprendimai ir jų nulemtas vartotojų įsipareigojimų neįvykdymas ir pernelyg didelis įsiskolinimas gali turėti sunkių pasekmių šiems asmenims ir visos finansų sistemos stabilumui. 2019 m. paskelbtoje Europos sisteminės rizikos valdybos (ESRV) ataskaitoje pabrėžiama gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto rinkų ir hipotekos kreditų svarba finansiniam stabilumui[42]. Nuosmukiai gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turo rinkose yra dažna bankų krizių priežastis ir pasitaiko gana dažnai.

ES teisės aktų leidėjai į Hipotekos kredito direktyvą įtraukė daug nuostatų, kuriomis siekiama užtikrinti atsakingą skolinimą ir skolinimąsi bei prisidėti prie finansinio stabilumo. Į šias nuostatas įtraukta:

[42] ESRV (2019 m.) ataskaita „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.

- privalomas kreditingumo vertinimas, daugiausia grindžiamas grąžinimo galimybe, o ne hipotekos paskolos vertės ir gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto vertės santykiu ar prielaida, kad nekilnojamojo turto vertė didės (18 straipsnio 3 dalis), kartu nustatant reikalavimą, kuriuo paslaugų teikėjams draudžiama teikti paskolas vartotojams, kurie gali nepajėgti jų grąžinti (18 straipsnio 5 dalies a punktas) (žr. 2.1 skirsnį);
- reikalavimas taikyti patikimus turto vertinimo standartus (19 straipsnis);
- paskoloms užsienio valiuta taikomi reikalavimai (23 straipsnis), siekiant užtikrinti, kad vartotojai žinotų apie prisiimamą riziką (būtų įspėti) ir turėtų galimybę apriboti jiems kylančią valiutos kurso riziką kredito grąžinimo laikotarpiu;
- reikalavimas užtikrinti, kad apskaičiuojant hipotekos paskolų kintamąją palūkanų normą indeksai arba orientacinės palūkanų normos būtų aiškūs, prieinami, objektyvūs ir patikrinami (24 straipsnis) ir kad vartotojams būtų nurodomi lyginamųjų indeksų ir jų administratorių pavadinimai bei galimas poveikis vartotojui (13 straipsnio 1 dalies antra pastraipa)[43];
- naujos nuostatos, kuriomis užtikrinama, kad kreditoriai demonstruotų deramą pakantumą ir dėtų pagrįstas pastangas padėčiai ištaisyti imdamiesi kitų priemonių prieš inicijuojant teisių naudotis turtu atėmimo procedūrą (28 straipsnis) (žr. 2.1 skirsnį).

Suinteresuotieji subjektai, su kuriais buvo konsultuojamasi atliekant RPA tyrimą, atsakydami į klausimą apie tai, kiek Hipotekos kredito direktyva padėjo užtikrinti finansinį stabilumą, pateikė įvairių nuomonių. Vyravo nuomonė, kad Direktyvoje daugiausia dėmesio skirta vartotojų apsaugai, o ne finansiniam stabilumui, ir kad rinkos stabilumo reguliavimui užtikrinti yra tinkamesni kiti teisės aktai (visų pirma Kapitalo reikalavimų reglamentas ir Kapitalo reikalavimų direktyva). Taip pat buvo teigiama, kad Hipotekos kredito direktyva buvo tik sutvirtinti galiojantys valstybių narių teisės aktai.

Nepaisant to, suinteresuotieji subjektai pažymėjo, kad Direktyva padėjo užtikrinti finansinį stabilumą, nes ja vartotojams buvo užkirstas kelias pasiimti kreditus, kurių jie nepajėgs grąžinti, ir suderinti įvairių rūšių skolintojams taikomi reikalavimai. Suinteresuotieji subjektai taip pat pažymėjo, kad Direktyva reguliuojant kredito tarpininkų veiklą užtikrinta geresnė vartotojų finansinių interesų apsauga.

Taip pat buvo nurodyta, kad vartotojų galimybė anksčiau grąžinti hipotekos paskolą paskatino juos sumažinti savo įsiskolinimą, o tai daro netiesioginį poveikį rinkos stabilumui.

Remiantis valstybių narių[44] ir kitų suinteresuotųjų subjektų pateikta informacija, priėmus Hipotekos kredito direktyvą, daugumoje šalių skolintojai nebesiūlo paskolų užsienio valiuta. Dėl tokių paskolų prieš priimant Hipotekos kredito direktyvą buvo padaryta didelė žala vartotojams (žr. 2.1 skirsnį). Tačiau dėl COVID-19 pandemijos kilusi krizė gali būti svarbus išbandymas, atskleidžiantis, koks yra Direktyvos poveikis finansiniam stabilumui, visų pirma kiek ji padeda išvengti didelio masto teisės naudotis turtu atėmimo, darančio ardomąjį poveikį būsto rinkoms ir finansų sektoriui.

[43] Su pakeitimais, padarytais Reglamento (ES) 2016/1011 dėl indeksų, kurie kaip lyginamieji indeksai naudojami finansinėse priemonėse ir finansinėse sutartyse arba siekiant įvertinti investicinių fondų veiklos rezultatus, 58 straipsniu.

[44] Konsultacijos su Komisijos vyriausybių ekspertų grupe mažmeninių finansinių paslaugų klausimais.

Išvada dėl finansinio stabilumo aspektų

Taigi iš turimų įrodymų galima daryti išvadą, kad suinteresuotieji subjektai nemano, jog vienas pagrindinių Direktyvos tikslų yra finansinis stabilumas. Tačiau ji padėjo užtikrinti, kad vartotojai nepasiimtų kreditų, kurių jie nepajėgs grąžinti, taip pat suteikė vartotojams galimybę sumažinti savo įsiskolinimo lygį ir apribojo vartotojams dėl galimybės imti paskolas užsienio valiuta kylančią valiutos kurso riziką; visi šie veiksniai turėtų padėti skatinti finansinį stabilumą. Tačiau dėl COVID-19 pandemijos kilusi krizė gali dar geriau atskleisti Direktyvos poveikį finansiniam stabilumui.

3. KREDITŲ REGISTRŲ PRIEŽIŪRA

Visose valstybėse narėse yra kreditų duomenų bazės ir (arba) registrai, kuriais gali pasinaudoti hipotekos paskolų teikėjai, norėdami įvertinti vartotojo kreditingumą.

Priklausomai nuo valstybės narės, šios kreditų duomenų bazės gali būti viešos arba privačios. Kai kuriose valstybėse narėse privatiems subjektams priklausančiuose ir jų valdomuose kreditų registruose kaupiama bankų sektoriaus ir kitų kreditus teikiančių ekonomikos organizacijų (pvz., komunalinių paslaugų įmonių, telekomunikacijų bendrovių) finansinė informacija. Kitų valstybių narių viešuose kreditų registruose, kurie sukurti centriniame banke ar bankų priežiūros institucijoje, kaupiama labai išsami informacija apie vartotojų paimtas paskolas, daugiausia statistinės analizės ar ekonominės priežiūros tikslais. Kai kurie vieši kreditų registrai leidžia bankams naudotis jų kreditų duomenų baze.

Tų duomenų bazių ar kreditų informacijos teikimo įmonės turi laikytis (daugelio) nacionalinių teisinių reikalavimų. Atsižvelgiant į tai, kad asmens duomenų tvarkymas yra pagrindinės jų veiklos dalis, ir į kylančią pagrindinę riziką, visas kreditų duomenų bazes prižiūri nacionalinės duomenų apsaugos institucijos visais klausimais, susijusiais su BDAR ir nacionalinės teisės aktų, kuriais jis patikslintas, laikymusi[45]. Tai reiškia, kad tuos subjektus griežtai prižiūri duomenų apsaugos institucijos, kiek tai susiję su duomenų subjektų teisių gynimu ir atskaitomybės principu, įskaitant pareigą atlikti duomenų apsaugos poveikio vertinimą, pranešti apie duomenų saugumo pažeidimus, laikytis pritaikytosios ir standartizuotosios duomenų apsaugos principo, taip pat skirti duomenų apsaugos pareigūnus.

Taigi visose valstybėse narėse ir ES lygmeniu duomenų apsaugos institucijos ir Europos duomenų apsaugos valdyba jau prižiūri kreditų informacijos teikimo įmonių veiklą tvarkant asmens duomenis pagal Hipotekos kredito direktyvą. Šiuo metu neatrodo, kad reikia išplėsti šią priežiūrą.

4. IŠVADOS

Peržiūra rodo, kad remiantis turimais duomenimis Direktyva veiksmingai padeda kelti vartotojų apsaugos standartą ir padėjo suderinti hipotekinio skolinimo praktiką visose valstybėse narėse. Nepaisant to, apsaugos lygis vis dar skiriasi, nes Direktyva valstybėms narėms suteikiama daug galimybių. Taip pat reikia užtikrinti, kad vartotojų apsaugos taisyklės toliau atitiktų paskirtį, atsižvelgiant į rinkos raidą ir kylančius naujus iššūkius, visų pirma susijusius su skaitmeninimu. Siekiant neatsilikti nuo pažangos dirbtinio intelekto naudojimo srityje, taip pat priklausomai nuo pokyčių, susijusių su pastaruoju metu pateiktu Komisijos

[45] Žr. BDAR 51 straipsnio 1 dalį.

pasiūlymu dėl dirbtinio intelekto, ir įgyvendinti su klimatu ir aplinka susijusios politikos tikslus, gali reikėti pakoreguoti ir kreditingumo vertinimo procesą.

Direktyvos poveikis bendrosios hipotekos paskolų rinkos kūrimui buvo nedidelis, daugiausia dėl priežasčių, kurios nepatenka į Hipotekos kredito direktyvos taikymo sritį. Vis dėlto įgyvendinti šį tikslą taip pat gali trukdyti perteklinis su Hipotekos kredito direktyva susijęs reglamentavimas valstybėse narėse. Skaitmeninant finansines paslaugas atsiranda galimybė, kad artimiausiu metu tarpvalstybinės veiklos apimtis didės. Tarpusavio hipotekinio skolinimo veikla taip pat turi potencialą plėstis, todėl atsiras poreikis užtikrinti, kad dabartinės taisyklės toliau atitiktų paskirtį. Taip pat yra galimybių padidinti vartotojų hipotekos paskolų keitimo lygį, o tai galėtų atnešti daug naudos vartotojams ir kartu padidinti konkurenciją bei paskatinti inovacijas rinkoje.

Nors suinteresuotiesiems subjektams gali neatrodyti, kad pagrindinis Direktyvos tikslas yra finansinis stabilumas, galiausiai vartotojai gauna paskolas, kurios atitinka jų finansinius pajėgumus ir kurios gali padėti sumažinti jų įsiskolinimo lygį. Tačiau dėl COVID-19 pandemijos kilusi krizė gali suteikti papildomos informacijos apie Direktyvos indėlį į finansinį stabilumą.

Ši peržiūra parodė, kad nacionalinių duomenų apsaugos institucijų ir Europos duomenų apsaugos valdybos vykdomos kreditų informacijos teikimo įmonių priežiūros, susijusios su jų veiklos tvarkant asmens duomenis pagal Hipotekos kredito direktyvą vykdymu, lygis yra tinkamas.