EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 11.5.2021.
COM(2021) 229 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par pārskatīšanu attiecībā uz Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2014/17/ES par patērētāju kredītlīgumiem saistībā ar mājokļa nekustamo īpašumu

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

par pārskatīšanu attiecībā uz Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2014/17/ES par patērētāju kredītlīgumiem saistībā ar mājokļa nekustamo īpašumu

SATURS

1. IEVADS ... 3

2. NOVĒRTĒJUMS ATTIECĪBĀ UZ HIPOTEKĀRO KREDĪTU DIREKTĪVAS PIEMĒROŠANU ... 3

2.1. Ietekme uz patērētāju aizsardzību ... 4

Patērētāju uzticēšanās un apmierinātība ar hipotekārajiem kredītiem ... 4

Noteikumu par reklāmu un pirmslīguma informāciju efektivitāte ... 4

Pārdomu un/vai atteikuma laiks ... 5

Komplektēšanas un sasaistīšanas prakse ... 5

Kredītspējas izvērtēšana ... 5

Darbinieku zināšanas un kompetence ... 6

Aizdevumi ārvalstu valūtā ... 6

Pirmstermiņa atmaksas tiesības ... 7

Kavēti maksājumi un piespiedu atsavināšana ... 7

Kredītu cedēšana trešai personai ... 8

Jaunas pēclīguma tiesības ... 8

Secinājumi par patērētāju aizsardzības aspektiem ... 8

2.2. Ietekme uz vienoto tirgu ... 9

Direktīvas darbības joma ... 10

Piekļuve kredītu datubāzēm ... 10

Patērētāju mobilitāte / kreditoru maiņa ... 11

ES pase kredīta starpniekiem ... 11

Hipotekārā kreditēšana, ko veic iestādes, kas nav kredītiestādes ... 12

Izpildes panākšana ... 13

Secinājumi par vienotā tirgus aspektiem ... 13

2.3. Ietekme uz finanšu stabilitāti ... 14

Secinājumi par finanšu stabilitātes aspektiem ... 15

3. KREDĪTREĢISTRU UZRAUDZĪBA ... 15

4. SECINĀJUMI ... 16

SAĪSINĀJUMI

GIPL	gada izmaksu procentu likme
ECB	Eiropas Centrālā banka
EBI	Eiropas Banku iestāde
ESIL	Eiropas standartizētās informācijas lapa
ES	Eiropas Savienība
VKI	valsts kompetentā iestāde
PKD	Patēriņa kredītu direktīva (Direktīva 2008/48/EK)
KA	kredītinformācijas aģentūras
FISMA ĢD	Finanšu stabilitātes, finanšu pakalpojumu un kapitāla tirgu savienības ģenerāldirektorāts
FIN-NET	Finanšu strīdu izšķiršanas tīkls
FinTech	finanšu tehnoloģijas
VDAR	Vispārīgā datu aizsardzības regula (Regula (ES) 2016/679)
GEGRFS	Valdības ekspertu grupa mazumtirdzniecības finanšu pakalpojumu jautājumos
DV	dalībvalstis
INA	ieņēmumus nenesošs aizdevums

1. IEVADS

Īstenojot ES centienus izveidot vienotu tirgu hipotekārajiem kredītiem un ņemot vērā pasaules finanšu krīzi, 2014. gada 4. februārī tika pieņemta Hipotekāro kredītu direktīva[1].

Dalībvalstīm bija pienākums līdz 2016. gada 21. martam transponēt Hipotekāro kredītu direktīvas noteikumus valsts tiesību aktos, taču tikai astoņas dalībvalstis to paveica laikā. Pēdējā no dalībvalstīm direktīvas noteikumus valsts tiesību aktos transponēja 2019. gada jūnijā.

Šis ziņojums ir sagatavots saskaņā ar Hipotekāro kredītu direktīvas 44. pantu, kurā Komisijai noteikta prasība pārskatīt noteikumu efektivitāti un piemērotību patērētājiem un iekšējam tirgum, īpaši uzsverot pieredzi, kas gūta direktīvas piemērošanas gaitā. Šā ziņojuma pamatā ir Komisijas veiktais pētījums par direktīvas izvērtēšanu[2] (*RPA* pētījums). Turklāt saskaņā ar Hipotekāro kredītu direktīvas 45. pantu ziņojumā ir skatīta kredītreģistru uzraudzības nepieciešamība. Hipotekāro kredītu direktīvas 45. pantā noteikto prasību iesniegt vispusīgu ziņojumu, kurā izvērtē ar privātpersonu pārmērīgām parādsaistībām saistītas plašākas problēmas, kas ir tieši saistītas ar kreditēšanas darbību, Komisija izpildīs vēlāk, īpaši ņemot vērā Covid-19 pandēmijas ietekmi uz patērētājiem.

Sagatavojot šo ziņojumu, Komisija saskārās ar vairākām grūtībām attiecībā uz datu vākšanu. Tās galvenokārt bija saistītas ar neilgo laiku, kas pagājis kopš direktīvas piemērošanas sākuma, grūtībām piekļūt nacionālo kredīta starpnieku reģistriem un Covid-19 krīzi, kas sakrita ar *RPA* pētījuma datu vākšanas posmu.

Šis ziņojums tiks izmantots nākamajos posmos, kad Komisija veiks izvērtējumu, balstoties uz speciālā sabiedriskajā apspriešanā gūto papildu informāciju un uz ietekmes novērtējumu, lai pēc tam lemtu par turpmāko rīcību (leģislatīvu vai neleģislatīvu) attiecībā uz direktīvu.

2. NOVĒRTĒJUMS ATTIECĪBĀ UZ HIPOTEKĀRO KREDĪTU DIREKTĪVAS PIEMĒROŠANU

Hipotekāro kredītu direktīvas mērķis ir izveidot "efektīvu un konkurētspējīgu vienoto tirgu patērētājiem, kreditoriem un kredīta starpniekiem, kurā ir augsts aizsardzības līmenis, tādējādi veicinot patērētāju uzticību, klientu mobilitāti, kreditoru un kredīta starpnieku pārrobežu darbību un līdzvērtīgus konkurences apstākļus"[3]. Direktīvu pieņēma arī, "lai nodrošinātu līdzvērtīgus konkurences apstākļus starp kreditoriem un veicinātu finanšu stabilitāti"[4].

Attiecīgi nākamajā iedaļā ir izvērtēts, kā Hipotekāro kredītu direktīva ir palīdzējusi nodrošināt augsta līmeņa aizsardzību patērētājiem, izveidot vienoto tirgu hipotekāro kredītu jomā un veicināt finanšu stabilitāti.

[1] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/17/ES (2014. gada 4. februāris) par patērētāju kredītlīgumiem saistībā ar mājokļa nekustamo īpašumu un ar ko groza Direktīvas 2008/48/EK un 2013/36/ES un Regulu (ES) Nr. 1093/2010 (dokuments attiecas uz EEZ) (OV L 60, 28.2.2014., 34.–85. lpp.).

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

[3] Komisijas priekšlikums par hipotekāro kredītlīgumu direktīvu, paskaidrojuma raksta 1. punkts.

[4] Sk. Hipotekāro kredītu direktīvas 75. apsvērumu.

2.1. Ietekme uz patērētāju aizsardzību

Novērtējot direktīvas ietekmi uz patērētāju aizsardzības līmeni[5], ir jānoskaidro, kā tā ir palīdzējusi palielināt patērētāju uzticēšanos un apmierinātību ar hipotekārajiem kredītiem, un tas, cik efektīvi ir bijuši noteikumi par reklāmu un pirmslīguma informāciju. Novērtējumā it īpaši tika apskatīta gada izmaksu procentu likme (GIPL), sasaistīšanas un komplektēšanas prakse, kredītspējas izvērtējums, darbinieku zināšanas un kompetence, aizdevumi ārvalstu valūtā, tiesības uz pārdomām, atteikuma tiesības, pirmstermiņa atmaksa, kavēti maksājumi un piespiedu atsavināšana.

Patērētāju uzticēšanās un apmierinātība ar hipotekārajiem kredītiem

2018. gada ES patēriņa tirgu rezultātu pārskats[6] ("ES PTRP") liecina, ka kopš Hipotekāro kredītu direktīvas stāšanās spēkā patērētāju apmierinātība ar hipotekārajiem kredītiem ir palielinājusies no 6,6/10 punktiem 2014. gadā līdz 7,3/10 punktiem 2018. gadā. Tāpat palielinājusies arī uzticēšanās hipotekāro kredītu tirgum (no 6/10 punktiem 2014. gadā līdz 6,8/10 punktiem 2018. gadā).

2018. gada ES PTRP ir atzīmēts, ka hipotekāro kredītu tirgus novērtējumu, visticamāk, palīdzējusi uzlabot Hipotekāro kredītu direktīvas īstenošana, jo saskaņā ar to patērētājiem tiek sniegta detalizēta informācija par hipotekāro kredītu noteikumiem un pirmstermiņa atmaksas iespējām. Tomēr, tā kā daudzās dalībvalstīs direktīvu transponēja novēloti, 2018. gada ES PTRP rezultāti varētu pilnībā neatspoguļot tās iedarbību. Turklāt ES PTRP rezultātos nav iespējams nošķirt patērētājus, kuri noslēdza hipotekāros kredītlīgumus 2017.–2018. gadā, un tos, kuri kredītlīgumus noslēdza agrāk.

Noteikumu par reklāmu un pirmslīguma informāciju efektivitāte

Attiecībā uz piekļuvi attiecīgajai informācijai par precēm un pakalpojumiem patērētāji bieži ir vājākās pozīcijās nekā pakalpojumu sniedzēji. To bieži saasina uzvedības faktori, piemēram, kognitīvā novirze saistībā ar sistemātiskām kļūdām patērētāju lēmumus ietekmējošās informācijas apstrādē un interpretēšanā. Hipotekāro kredītu direktīvas nolūks ir mazināt šo parādību, nodrošinot, ka patērētāji saņem attiecīgu informāciju, kas viņiem palīdz pieņemt apzinātus lēmumus. Lai to panāktu, svarīgi elementi ir noteikumi par reklāmu un pirmslīguma informāciju.

Attiecībā uz reklāmu direktīva ir palīdzējusi novērst negodīgu un maldinošu reklāmas praksi, it īpaši saskaņā ar 10. un 11. pantu. Saskaņā ar *RPA* pētījumu vairākums patērētāju uzskata, ka hipotekāro kredītu reklāmas ir godīgas, skaidras un nav maldinošas. Tomēr ir pazīmes, ka reklāmas prasības varētu būt nepiemērotas digitālajai videi, jo kreditori ir norādījuši uz grūtībām ievērot prasības par informāciju, reklamējot kredītus internetā.

Direktīva (14. pants) prasa sniegt patērētājiem bezmaksas individualizētu pirmslīguma informāciju, it īpaši izmantojot Eiropas standartizētās informācijas lapu (ESIL) un iekļaujot gada izmaksu procentu likmi (GIPL). Izvērtējums liecina, ka patērētāji ir guvuši labumu no

[5] Direktīva attiecas tikai uz tiem hipotekārajiem kredītlīgumiem, kas noslēgti, sākot no 2016. gada 21. marta (sk. 43. panta 1. punktu).
[6] Sk. https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

šīs normas, jo īpaši saņemdami labāku pirmslīguma informāciju standartizētā formātā[7], pateicoties ESIL un GIPL. Tika atzīts, ka informācija par GIPL patērētājiem ir svarīga, jo dod iespēju salīdzināt piedāvājumus, kaut gan fakti liecina, ka maz patērētāju pilnībā izprot, ko nozīmē GIPL[8]. Turklāt, kaut arī tiek uzskatīts, ka ESIL sniegtā informācija ir patērētājiem svarīga apzinātu lēmumu pieņemšanai, šķiet, ka bieži vien patērētāji ir pārsātināti ar informāciju, kuru nelasa un neizprot, tādējādi apgrūtinot piedāvājumu salīdzināšanu. Tāpat novērots, ka ESIL ne vienmēr tiek sniegta laicīgi, līdz ar to patērētāji nevar piemeklēt izdevīgāko piedāvājumu (piemēram, viņi saņem šo informāciju tikai kopā ar galīgo piedāvājumu), kā arī ESIL nav piemērota elektroniskajām ierīcēm (piemēram, viedtālruņiem) un informācijas sniegšanai digitālā formātā. *RPA* pētījumā norādīts arī tas, ka pirmslīguma informācija patērētājiem ne vienmēr tiek sniegta bez maksas.

Pārdomu un/vai atteikuma laiks

Kopš direktīvas transponēšanas brīža dalībvalstu tiesību akti nodrošina patērētājiem tiesības uz pārdomu laiku, atteikuma laiku vai abiem; pirms tam minētais ne vienmēr tika nodrošināts. Vairums dalībvalstu izvēlējās paredzēt pārdomu laiku, nevis atteikuma laiku. Neraugoties uz to, ir sarucis to patērētāju īpatsvars, kuri uzskata, ka viņiem ir dots pietiekams pārdomu laiks (salīdzinājumā ar datiem pirms direktīvas transponēšanas).

Turpretī lielāka daļa patērētāju, kuriem bija dotas atteikuma tiesības, uzskata, ka viņiem bija dots pietiekams atteikuma laiks (salīdzinājumā ar datiem pirms direktīvas transponēšanas). Šajā ziņā direktīva, šķiet, ir bijusi efektīva, kaut gan praksē lielākā daļa patērētāju neatsakās no hipotekārajiem kredītiem. Daži patērētāji, kuri mēģināja atteikties no hipotekārā kredītlīguma, saskārās ar vairākām grūtībām.

Komplektēšanas un sasaistīšanas prakse

Kaut arī apkopotie fakti liecina, ka mazliet ir samazinājies to patērētāju īpatsvars, kuriem bija jāpērk papildu piesaistītie pakalpojumi, šī prakse joprojām tiek piekopta, it īpaši kredīta starpnieku vidū attiecībā uz apdrošināšanas produktiem[9]. Nav skaidrs, cik lielā mērā sasaistīšanas prakse atbilst 12. pantā minētajiem izņēmumiem[10]. Šajā sakarā var būt piemērojamas arī ES konkurences tiesības.

Kredītspējas izvērtēšana

Viens no visefektīvākajiem noteikumiem patērētāju aizsardzības ziņā šķiet esam kreditoru pienākums izvērtēt kredītspēju (Hipotekāro kredītu direktīvas 18. un 20. pants) un prasība, ka kreditors drīkst piešķirt kredītu patērētājam tikai tad, ja izvērtējuma rezultāti ir pozitīvi[11], jo tādējādi kreditori neizsniedz kredītus tiem patērētājiem, kuri nespēs kredītu atmaksāt[12]. Tas,

[7] 2018. gada ES PTRP liecina, ka kopš Hipotekāro kredītu direktīvas stāšanās spēkā ir uzlabojusies salīdzināmība hipotekāro kredītu tirgū.

[8] Patērētāji bieži vien neapzinās, ka, salīdzinot dažādas GIPL, ir jāsalīdzina vienāda termiņa un veida hipotekārie kredīti; sk. *RPA* pētījumu.

[9] To konstatēja, veicot kontrolpirkumus *RPA* pētījuma vajadzībām.

[10] Tiesas pirmais nolēmums par Hipotekāro kredītu direktīvu (lieta C-778/18 *Association française des usagers de banques*) attiecās uz valstu tiesību aktiem un sasaistīšanas prakses jautājumu.

[11] Sk. Hipotekāro kredītu direktīvas 18. panta 5. punkta a) apakšpunktu.

[12] Sk. *RPA* pētījumu. 2009. gadā tikai desmit dalībvalstīs bija spēkā tiesību akti, kas aizliedza izsniegt kredītu patērētājiem, kuri nespēs to atmaksāt. Sk. *London Economics* pētījumu *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit.*

ka pēdējos gados ir retāk novērojami kavēti maksājumi par hipotekārajiem kredītiem, varētu liecināt, ka minētie noteikumi sāk radīt pozitīvu ietekmi. Taču, ņemot vērā, ka paiet ilgs laiks no kredīta piešķiršanas brīža līdz patērētāju nonākšanai finansiālās grūtībās, šo noteikumu patieso efektivitāti varēs pilnībā novērtēt tikai vēlākā posmā. Tomēr pastāv zināma nenoteiktība par iespēju šos noteikumus piemērot patērētājiem, kuri ir solidāri atbildīgi par aizdevumu, jo Hipotekāro kredītu direktīva attiecas tikai uz individuāla patērētāja kredītspējas izvērtēšanu. Kredītu tirgū pēdējā laikā notiek pāreja uz lielo datu un mašīnmācīšanās izmantošanu nolūkā radīt īpaši pielāgotus pakalpojumus, kuru pamatā it īpaši ir paātrināta kredītspējas izvērtēšana (galvenokārt patēriņa kredītu kontekstā)[13]. Šīs tehnoloģijas varētu palīdzēt patērētājiem vieglāk un lētāk saņemt hipotekāro kredītu un uzlabot aizdevēju spēju novērtēt riskus, piemēram, kredītspējas analīzē izmantojot algoritmus. Tomēr vienlaikus tās arī rada jaunus riskus attiecībā uz izmantotajiem datiem (piemēram, sociālo mediju datiem), informācijas sniegšanu un piedāvājuma sagatavošanu (ar mērķi paātrināt patērētāja pirkuma lēmumu), patērētāju mērķtiecīgu profilēšanu un individualizāciju (it īpaši saistībā ar algoritmos balstīto kredītspējas izvērtēšanas lēmumu pārredzamību)[14]. Šie jautājumi ir skarti arī nesen pieņemtajā Komisijas priekšlikumā "Eiropas Parlamenta un Padomes Regula, ar ko nosaka saskaņotus noteikumus par mākslīgo intelektu (Mākslīgā intelekta akts)".

Pēdējo dažu gadu laikā aizvien populārāka kļūst tā dēvētā energoefektīvo hipotekāro kredītu koncepcija kā risinājums klimata pārmaiņām un ilgtspējīgas prakses veicināšanai. Nesen veiktā pētījumā tika konstatēta iespējama korelācija starp hipotekāro kredītu ņēmēju aizdevumu rādītājiem un viņu īpašumu energoefektivitāti, proti, ka šāda veida hipotekārajiem kredītiem varētu būt zemāks saistību neizpildes risks. Pētījumi par šo tēmu turpinās dažādos līmeņos[15].

Darbinieku zināšanas un kompetence

RPA pētījuma rezultāti liecina, ka Hipotekāro kredītu direktīvas prasības attiecībā uz darbinieku zināšanām un kompetenci (9. pants un III pielikums) varētu būt paaugstinājušas kreditoru darbinieku kompetences līmeni, tādējādi nodrošinot augstāku profesionālismu. Vairākums aptaujāto patērētāju uzskata, ka kreditoru un kredīta starpnieku darbiniekiem ir piemērots zināšanu un kompetences līmenis. Nozares ieinteresētās personas norādīja, ka direktīvas ietekmē ir palielinājušās apmācību izmaksas. Šajā kontekstā tika atzīmēts, ka kreditori arvien vairāk paļaujas uz konsultantiem-robotiem.

Aizdevumi ārvalstu valūtā

Direktīvas 23. pants par aizdevumiem ārvalstu valūtā paredz, ka dalībvalstīm ir jānodrošina patērētājam tiesības konvertēt kredītlīgumu alternatīvā valūtā atbilstoši konkrētiem nosacījumiem vai, ja ir spēkā citi pasākumi, jāierobežo valūtas kursa risks, kam pakļauts patērētājs. Šo noteikumu mērķis ir novērst būtisku kaitējumu patērētājiem, kas tika novērots agrāk, kad paaugstinājās vērtība ārvalstu valūtai, kurā izsniegts aizdevums[16].

[13] Sk. *CML* pētījumu (2017): *Digital change and Mortgage Borrowers. The Council of Mortgage Lenders*, 9.–10. lpp. Secinājumus attiecībā uz Apvienoto Karalisti var attiecināt arī uz ES.
[14] Eiropas Komisija (2019): *Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services*, vēl nav publicēts.
[15] Komisijas līmenī šo darbu veic Energoefektivitātes finanšu iestāžu darba grupa attiecībā uz risku novērtējumu, bet nozares līmenī ar to nodarbojas *EMF-ECBC* iniciatīva par energoefektīviem hipotekārajiem kredītiem.
[16] Sk. Eiropas Parlamenta ziņojumu *Mortgage Credit — Mis-selling of Financial Products*, 2018. gada jūnijs.

Apkopotie fakti liecina, ka, lai arī Hipotekāro kredītu direktīvas noteikumi ir efektīvi palīdzējuši patērētājiem izvairīties no valūtas kursa riska un saistību neizpildes, šo noteikumu rezultātā aizdevēji daudzās valstīs ir pārtraukuši izsniegt aizdevumus ārvalstu valūtā. Citās valstīs ir būtiski samazinājies aizdevumu apjoms ārvalstu valūtā.

Pirmstermiņa atmaksas tiesības

Hipotekāro kredītu direktīvas 25. pants piešķir patērētājiem tiesības uz hipotekārā kredīta pirmstermiņa atmaksu, bet līdztekus sniedzot dalībvalstīm iespēju izvirzīt nosacījumus pirmstermiņa atmaksai, it īpaši taisnīgu un objektīvu kompensāciju.

Komisijas apkopotie fakti liecina, ka šis nosacījums efektīvi nodrošina augsta līmeņa patērētāju aizsardzību[17]. Kaut arī patērētājiem ir tiesības pilnībā vai daļēji atmaksāt atlikušo hipotekārā kredīta summu pirms termiņa, kopš direktīvas stāšanās spēkā tikai neliela daļa patērētāju ir izmantojuši šīs tiesības. Šķiet, ka šīs tiesības netiek izmantotas visā pilnībā tāpēc, ka patērētāji par tām nav informēti, nespēj aprēķināt iespējamo ietaupījumu un nevēlas maksāt attiecīgās maksas (sk. 2.2. iedaļu par patērētāju mobilitāti).

Komisijas 2019. gada pētījums[18] (*ICF* pētījums) liecina, ka patērētājus, iespējams, attur nosacījumi saistībā ar pirmstermiņa atmaksu (uzteikšanas periods vai minimālais līguma darbības laiks) un iespējamā kompensācijas summa, kas jāmaksā aizdevējam, it īpaši fiksētas procentu likmes hipotekāro kredītu gadījumā. Lielākā daļa dalībvalstu (tomēr ne visas no tām) ieviesa precīzu maksājamās kompensācijas definīciju (piemēram, noteiktu procentuālo daļu no nesamaksātās procentu summas vai atlikušās kredīta summas), kas ļauj aizņēmējam aprēķināt izmaksas iepriekš. Šķiet, ka tādējādi ievērojami samazinās atšķirības starp kredītiestāžu aprēķiniem par kompensācijas apmēru, tādējādi uzlabojot juridisko noteiktību un vispārējo pārredzamību.

Kavēti maksājumi un piespiedu atsavināšana

Hipotekāro kredītu direktīvas 28. pants par kavētiem maksājumiem un piespiedu atsavināšanu tiecas mudināt kreditorus novērst kredītrisku agrīnā stadijā un pienācīgi censties atrisināt situāciju, pirms tie uzsāk piespiedu atsavināšanas procedūru. Ieinteresētās personas, kas tika aptaujātas *RPA* pētījuma ietvaros, norādīja, ka Hipotekāro kredītu direktīva ir palīdzējusi samazināt pārmērīgas parādsaistības. Patērētāju aptaujas rezultāti liecina, ka arī patērētāji ir apmierināti ar aizdevēju rīcību šajā jautājumā. 13 dalībvalstis izmantoja direktīvā paredzēto iespēju atļaut kreditoriem piemērot patērētājam papildu maksu saistību neizpildes gadījumā (dažas arī noteica maksas maksimālo apmēru), bet 12 dalībvalstis to neizmantoja[19]. Ņemot vērā sniegtās informācijas skopumu, īso Hipotekāro kredītu direktīvas piemērošanas laiku un novēloto direktīvas transponēšanu, nav iespējams pārliecinoši novērtēt to, vai šie noteikumi ir palīdzējuši efektīvi samazināt piespiedu atsavināšanas risku.

Covid-19 krīzes ekonomiskās ietekmes rezultātā rodas risks, ka arvien lielāks skaits patērētāju nevarēs izpildīt savas finanšu saistības un ka viņu parādsaistības kļūs pārmērīgas. Sīkāka

[17] Tā uzskata vairākums ieinteresēto personu, kas piedalījās intervijās un sabiedriskajā apspriešanā, ko rīkoja *RPA*.
[18] *ICF, Study on switching of financial services and products*, 2019, vēl nav publicēts.
[19] Sk. *RPA* pētījumā sniegto tiesisko novērtējumu.

analīze tiks veikta, gatavojot plānoto ziņojumu par plašākām problēmām, kas saistītas ar privātpersonu pārmērīgām parādsaistībām.

Kredītu cedēšana trešai personai

VDAR prasa jaunajam kreditoram/pārzinim cita starpā paziņot patērētājam / datu subjektam savu identitāti un kontaktinformāciju[20]. Tomēr Hipotekāro kredītu direktīva atšķirībā no PKD tieši neparedz patērētājam garantijas gadījumā, ja kredītlīgums tiek cedēts trešai personai. Lai nodrošinātu, ka kredītu cedēšanas gadījumā patērētāju aizsardzības līmenis nemazinās, Komisija direktīvas priekšlikumā par kredītu apkalpotājiem, kredītu pircējiem un nodrošinājuma atgūšanu (jeb direktīvas priekšlikumā par INA)[21] iekļāva Hipotekāro kredītu direktīvas grozījumu ar mērķi panākt, ka šādos gadījumos patērētājam ir tiesības vērsties tiesā pret kredīta pircēju, izmantojot jebkuru aizsardzību, kas viņam bija pieejama pret sākotnējo kreditoru[22]. Priekšlikumā iekļauta arī prasība patēriņa kredītu pircējiem, kuri nav iedibināti ES, kredītlīguma apkalpošanas nolūkā norīkot kredītiestādi vai kredīta apkalpotāju, kam ir piešķirta atļauja ES[23]. Šā priekšlikuma likumdošanas procedūra vēl nav pabeigta.

Jaunas pēclīguma tiesības

Kredītlīguma grozījumi var būt patērētājiem neizdevīgi viņu atkarības dēļ šajās kredītattiecībās, tādējādi mazinot viņu spēju aizstāvēt savas intereses iepretim kreditoram. Tāpēc Komisija direktīvas priekšlikumā par INA iekļāva jaunu noteikumu[24], kurš paredz, ka tad, ja tiek veiktas izmaiņas kredītlīgumā, patērētājiem ir tiesības saņemt skaidru un pilnīgu aprakstu par ierosinātajām izmaiņām, minēto izmaiņu īstenošanas termiņu un iemeslus, pamatojoties uz kuriem patērētājam ir iespēja iesniegt sūdzību.

Secinājumi par patērētāju aizsardzības aspektiem

Var secināt, ka Hipotekāro kredītu direktīva ir palīdzējusi palielināt kopējo patērētāju aizsardzības līmeni ES, it īpaši pateicoties aizsardzības minimuma iedibināšanai visās dalībvalstīs. Tāpat Hipotekāro kredītu direktīva ir palīdzējusi palielināt patērētāju uzticēšanos hipotekāro kredītu tirgum. Tomēr noteikumu maksimālo efektivitāti panākt kavē daži ierobežojumi, kas saistīti ar patērētāju spēju apstrādāt sarežģītu un apjomīgu informāciju un ar atsevišķu informācijas sniegšanas prasību nepiemērotību digitālajiem kanāliem. Kreditora pienākums izvērtēt patērētāja kredītspēju pirms līguma noslēgšanas, šķiet, ir panācis to, ka samazinājies to patērētāju skaits, kuri saskaras ar grūtībām atmaksāt kredītu. Tiesībām uz pirmstermiņa atmaksu ir bijusi pozitīva ietekme, taču ar tām saistītie nosacījumi un kompensācijas summa, kas jāmaksā aizdevējam, šķiet, attur patērētājus no šo tiesību izmantošanas un līgumu pārslēgšanas nolūkā ietaupīt. Pirmie dati attiecībā uz noteikumiem, kas reglamentē kavētus maksājumus un piespiedu atsavināšanu, liecina, ka tie efektīvi palīdz samazināt piespiedu atsavināšanas risku. Tomēr Covid-19 pandēmija šiem noteikumiem noteikti būs lielāks pārbaudījums. Sagaidāms, ka Komisijas ierosinātie grozījumi Hipotekāro

[20] Sk. VDAR 14. pantu.
[21] Priekšlikums "Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva par kredītu apkalpotājiem, kredītu pircējiem un nodrošinājuma atgūšanu" {SWD(2018) 75 final}.
[22] Sk. direktīvas priekšlikuma par INA 38. pantu.
[23] Sk. direktīvas priekšlikuma par INA 15. panta 1. punktu.
[24] Sk. direktīvas priekšlikuma par INA 34. pantu.

kredītu direktīvā un patērētāju aizsargnosacījumi palielinās patērētāju aizsardzības līmeni gadījumos, kad kredītu cedē trešai personai.

2.2. Ietekme uz vienoto tirgu

Hipotekāro kredītu direktīvas mērķis ir veicināt hipotekāro kredītu pārrobežu tirdzniecību un tādējādi arī vienoto tirgu, ieviešot zināmu saskaņotību hipotekāro kredītu izsniegšanas prasībās (it īpaši pievēršoties profesionālajai ētikai un kredīta starpnieku uzraudzībai un iestāžu, kas nav kredītiestādes, darbībai). Piešķirto pārrobežu hipotekāro kredītu līmenis kopš 2016. gada, kad tas bija aptuveni 1 %[25], joprojām ir saglabājies ļoti ierobežots (52 miljardu EUR vērtībā (< 1 %))[26].

Aktivitātes trūkums pārrobežu hipotekāro kredītu jomā ir skaidrojams ar to, ka joprojām pastāv būtiski šķēršļi, tostarp atšķirības valstu tiesību aktos tādos direktīvas darbības jomā neietilpstošos jautājumos kā nodokļu sistēmas, īpašuma un zemes reģistrācija, līgumtiesības, kas reglamentē kredītlīgumu spēkā esību, un tādi pēclīguma jautājumi kā noteikumi par piespiedu atsavināšanu. Kā liecina *RPA* pētījums, kreditorus biedē tas, ka, īstenojot ārvalstu tiesības juridiski drošā veidā, kreditori būtu pakļauti tādiem juridiskiem riskiem un grūtībām, kas nelabvēlīgi ietekmētu pārrobežu darījumu rentabilitāti.

Pārrobežu aktivitātes trūkuma pamatā ir arī citi iemesli, piemēram, patērētāju nosliece par labu vietējam tirgum un valoda. Saskaņā ar *RPA* pētījumu visbiežāk minētie iemesli tam, kāpēc patērētāji neizvēlas citas ES dalībvalsts aizdevēja hipotekāro kredītu, bija šādi: nebija vajadzības to darīt vai arī viņi par šādu iespēju pat neiedomājās. Bieži tika minēts arī tas, ka viņi nepazīst attiecīgos kreditorus un tiem neuzticas, valodas barjera un nepietiekamas zināšanas par pieejamajiem produktiem.

Šos šķēršļus ir pastiprinājuši gadījumi, kad dalībvalstis transponēšanas procesā ir nevajadzīgi pārsniegušas direktīvas prasības un ieviesušas fakultatīvos noteikumus (tādās jomās kā reklāma, sasaistīšanas prakse, pārdomu/atteikuma laiks), kas rada papildu pienākumus un saistītās izmaksas, kuras nevar attiecināt uz direktīvu.

Neraugoties uz šiem šķēršļiem, Hipotekāro kredītu direktīva ir ietekmējusi vienotā tirgus funkcionēšanu, nodrošinot līdzvērtīgus konkurences apstākļus (piemēram, nosakot kopējas prasības un noteikumus kreditoriem un paplašinot pienākumu klāstu kredīta starpniekiem un iestādēm, kas nav kredītiestādes). Rezultātā tā ir zināmā mērā palīdzējusi nodrošināt patērētājiem plašāku izvēli un labāku kvalitāti. Digitalizācija un digitāli un finansiāli izglītotu patērētāju skaita pieaugums varētu nākotnē mazināt vajadzību pēc saziņas klātienē un palīdzēt izvērst hipotekāro kredītu piešķiršanu pārrobežu mērogā.

Vienotā hipotekāro kredītu tirgus attīstība ir atkarīga no Hipotekāro kredītu direktīvas noteikumu efektivitātes tādās jomās kā pārrobežu darbības veicināšana, patērētāju mobilitātes palielināšana, netraucēta piekļuve datubāzēm (kredītspējas izvērtēšanas nolūkā), garantijas, ka

[25] Speciālās Eirobarometra 2016. gada aptaujas rezultāti liecina, ka ES 28 dalībvalstīs tikai 1 % patērētāju, kuri dzīvo Beļģijā, Kiprā un Nīderlandē, ir saņēmuši hipotekāro kredītu citā dalībvalstī (šis rādītājs bija mazliet augstāks Luksemburgā (3 %) un Īrijā (2 %)).

[26] Sk. ECB 2019. gada datus par monetāro finanšu iestāžu mājsaimniecībām izsniegto pārrobežu aizdevumu pozīcijām. Dati ir par hipotekārajiem kredītiem un citiem patēriņa kredīta veidiem, piemēram, aizdevumiem mājsaimniecībām, pārtēriņa kredītiem un kredītkartēm. Dati liecina, ka no visas atlikušās summas 5882 miljardu EUR apmērā 52 miljardi EUR (< 1 %) attiecināmi uz pārrobežu hipotekārajiem kredītiem eurozonā. Šie attiecas tikai uz tiešo pārrobežu kreditēšanu, neietverot hipotekāros kredītus, ko izsniedz ārvalstu banku filiāles.

kreditori, starpnieki un iestādes, kas nav kredītiestādes, aizdevumus izsniedz atbildīgi, un efektīva izpildes panākšana. Tā kā vienotais tirgus pastāvīgi attīstās, jānodrošina, lai noteikumi neatpaliktu no jaunākajām attīstības tendencēm, piemēram, tiešsaistes vienādranga platformu izplatīšanās.

Direktīvas darbības joma

Apkopotie dati liecina, ka kopumā Hipotekāro kredītu direktīvas darbības joma ir piemērota direktīvas mērķu sasniegšanai, tomēr ir pamats veikt dažus pielāgojumus.

Saskaņā ar Hipotekāro kredītu direktīvas 3. panta 2. punkta a) apakšpunktu direktīvas darbības jomā pašlaik neietilpst kapitāla atbrīvošanas [realizācijas] shēmas jeb reversie hipotekārie kredīti. *RPA* pētījumā konstatēts, ka šo shēmu pašreizējais regulējuma līmenis, iespējams, nav pietiekams un var apdraudēt patērētāju drošību[27].

Hipotekāro kredītu direktīvas 46. pants paplašināja PKD darbības jomu, iekļaujot kredītus mājokļa īpašuma atjaunošanai, ja kopsumma pārsniedz 75 000 EUR. PKD pašlaik tiek pārskatīta, tostarp novērtējot tās piemērošanas jomu.

Tādu tiešsaistes vienādranga platformu uzplaukums, kurās aizņemties vēlošies patērētāji var atrast aizdot gatavus patērētājus, var nākotnē ietekmēt hipotekāro kredītu tirgu[28]. Kaut arī vienādranga kreditēšanas un mājokļa īpašuma kolektīvās finansēšanas tirgus joprojām ir mazs un droši vien paliks tāds vismaz tuvākajā nākotnē, tā attīstība tomēr būtu jāuzrauga. Dalībvalstis ir izvēlējušās dažādas pieejas, un vairākums no tām pagaidām šo jomu neregulē. Dažos gadījumos valsts likumdevējs prasa šādas platformas reģistrēt kā kredīta starpniekus. Turklāt pastāv juridiskā nenoteiktība par to, vai salīdzināšanas tīmekļa vietnes kvalificējas kā kredīta starpnieki.

Saskaņā ar sniegtajiem datiem tikai Somija ir izmantojusi 3. panta 3. punkta a) apakšpunktā sniegto iespēju izslēgt no piemērošanas jomas konkrētus nodrošinātos kredītlīgumus.

Tikai Apvienotā Karaliste ir izmantojusi iespēju nepiemērot direktīvu kredītlīgumiem par īpašumu iegādi izīrēšanai (3. panta 3. punkta b) apakšpunkts).

Piekļuve kredītu datubāzēm

Hipotekāro kredītu direktīvas 21. pantā ir noteikta prasība dalībvalstīm nodrošināt kreditoriem, kuri atrodas citās valstīs, nediskriminējošu piekļuvi kredītu datubāzēm, lai tie varētu izvērtēt patērētāju kredītspēju. Grūtības, kas saistītas ar piekļuvi kredītu datubāzēm, var būt šķērslis pārrobežu hipotekāro kredītu izsniegšanai.

RPA pētījumā konstatēts, ka nosacījumi attiecībā uz nediskriminējošu piekļuvi kredītu datubāzēm kopumā ir skaidri formulēti un ka nav pierādījumu par diskrimināciju. Tomēr pētījums arī liecina, ka, lai faktiski piekļūtu datubāzei, kreditoriem ir tajā jāiekļauj atbilstoši dati (savstarpīguma princips[29]). Taču kreditori no dalībvalstīm, kurās kredītspējas izvērtēšanas nolūkā drīkst apstrādāt tikai negatīvus datus (par maksājumu saistību neizpildi), nedrīkst

[27] Sk. *RPA* rīkotās apspriešanas ar ieinteresētajām personām rezultātus.
[28] Sk., piemēram, *Ziegler* u. c.*(2019)*[28] *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry Report*.
[29] Sk. arī *ICF*, 2020, *Evaluation of the CCD*; Eiropas Komisija, 2009, *Report of the Expert Group on Credit Histories.*

sniegt citu dalībvalstu datubāzēm pozitīvus datus (piemēram, par aktuālajām finanšu saistībām), tāpēc atrodas neizdevīgā stāvoklī attiecībā pret konkurentiem, kas apstrādā gan negatīvus, gan pozitīvus datus. Papildu sarežģījumus rada atšķirīgais kredītu datubāzu saturs un kopīgas terminoloģijas neesība, piemēram, termina "saistību neizpilde" vienotas definīcijas neesība[30].

Patērētāju mobilitāte / kreditoru maiņa

Hipotekāro kredītu direktīvas noteikumi par pirmslīguma informāciju, sasaistīšanas prakses aizliegumu, pārdomu/atteikuma laiku un it īpaši tiesībām uz kredīta pirmstermiņa atmaksu sniedz patērētājiem iespēju vieglāk mainīt kreditorus. Ir ļoti svarīgi nodrošināt patērētāju mobilitāti, lai veicinātu konkurenci un nodrošinātu patērētājiem iespēju izmantot vislabākos tirgū pieejamos piedāvājumus.

Patērētāji kreditorus nemaina bieži. Saskaņā ar pētījumu, kas veikts pēc Komisijas pasūtījuma[31], kopējie patērētāju ietaupījumi no kreditoru maiņas visā 14 dalībvalstu izlasē varētu sasniegt līdz 1,7 miljardiem EUR mēnesī jeb vairāk nekā 20 miljardus EUR gadā. Saskaņā ar hipotekāro kredītu ņēmēju aptauju, kas veikta šā pētījuma vajadzībām, dalībvalstīs būtiski atšķiras to patērētāju procentuālā daļa, kuriem patlaban ir hipotekārais kredīts un kuri gūtu labumu no hipotekārā kredīta maiņas (piemēram, 22 % Zviedrijā salīdzinājumā ar 78 % Portugālē)[32].

Komisijas veiktais pētījums par uzvedību[33] liecina, ka nav viena konkrēta iemesla, kāpēc patērētāji nemaina hipotekāros kredītus, bet gan vairāku iemeslu kopums, piemēram, apmierinātība ar pašreizējo kreditoru, tirgus situācija (piemēram, zemas procentu likmes) un informētības trūkums par maiņas iespēju vai iespējamajiem ieguvumiem. Papildu būtiski faktori ir citas prioritātes, pārāk daudz apstrādājamās informācijas, informācijas pasniegšanas veids, bailes izdarīt nepareizo izvēli un labāka piedāvājuma meklēšanai patērētais laiks, nauda un pūles. Kā minēts 2.1. iedaļā, bažas par nosacījumiem, kas var ietekmēt tiesības uz pirmstermiņa atmaksu, arī var atturēt patērētājus no hipotekāro kredītu maiņas[34].

Abi iepriekš minētie pētījumi par kredītu maiņu norāda arī uz iespējamu tirgus nepilnību saistībā ar kreditoru dažādu praksi, kas attur no maiņas. Jo īpaši *ICF* pētījums liecina, ka specifiska tiesiskā regulējuma trūkums attiecībā uz hipotekāro kredītu maiņu[35] var būt šķērslis šādai maiņai, jo kredītiestādes var izmantot juridiskās nepilnības savā labā, lai īstenotu dažādus komercprakses paņēmienus, kas patērētājiem sarežģī finanšu produktu maiņu vai vispār neļauj to īstenot. Šādi komercprakses paņēmieni var tikt pārbaudīti, lai noteiktu to atbilstību ES konkurences tiesībām.

ES pase kredīta starpniekiem

[30] *ICF*, 2020, *Evaluation of the CCD*; Eiropas Komisija, 2009, *Report of the Expert Group on Credit Histories.*
[31] Sk. pētījumu *Study on switching of financial services and products elaborated by ICF (2019)*, vēl nav publicēts.
[32] Šīs aplēses attiecas uz maiņu pret esošā aizdevēja kredītu (iekšējā maiņa) un pret jauna aizdevēja kredītu (ārējā maiņa), un tās balstās uz 14 dalībvalstu izlasi.
[33] *G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products*, 2020, vēl nav publicēts.
[34] Šādiem nosacījumiem jābūt saskaņā ar ES konkurences tiesību principiem.
[35] Tiesiskais regulējums attiecībā uz hipotekāro kredītu maiņu pastāv tikai Itālijā un Spānijā. Īrijā, Portugālē un Dānijā ir vien daži noteikumi, kas atvieglo hipotekāro kredītu maiņu; sk. *ICF* pētījumu.

Viena no galvenajām pārmaiņām, ko viesa šī direktīva, bija ES pases ieviešana kredīta starpniekiem un to darbības regulēšana līdzvērtīgi kreditoriem. Tādējādi kredīta starpnieki var piedāvāt pakalpojumus citās dalībvalstīs, un patērētāju ieguvums ir atvieglota hipotekārā kredīta saņemšanas procedūra, it īpaši tad, ja vēlas to saņemt citā dalībvalstī.

Saskaņā ar Hipotekāro kredītu direktīvu dalībvalstīm bija jāizveido licencēto kredīta starpnieku reģistrs. Tomēr reģistri ne vienmēr ir viegli pieejami[36], un tajos pieejamā informācija atšķiras. Šā iemesla dēļ pašreiz Eiropas Savienībā darbojošos kredīta starpnieku kopskaits nav zināms.

Kaut arī kredīta starpnieki kopumā pārstāv nelielu daļu visā hipotekārās kreditēšanas tirgū (sk. pielikumu), ievērojamā skaitā dalībvalstu tiem ir vidēji augsts (Īrijā — pat augsts[37]) aktivitātes līmenis[38]. Saskaņā ar *RPA* veiktās patērētāju aptaujas rezultātiem pirms direktīvas stāšanās spēkā mazāk nekā ceturtā daļa patērētāju (24 %) izmantoja kredīta starpniekus. Laikposmā no 2016. līdz 2019. gadam šī proporcija palielinājās līdz 36 % no visiem izsniegtajiem hipotekārajiem kredītiem. Tomēr šīs izmaiņas nevar attiecināt tikai uz direktīvu, jo kredīta starpnieku pakalpojumu izmantošana ir saistīta arī ar citiem faktoriem, piemēram, valsts praksi un kultūru, kas dažādās dalībvalstīs ievērojami atšķiras. Šķiet, ka joprojām pastāv dažas atšķirības attiecībā uz to, kā dalībvalstis interpretē kredīta starpnieka definīciju. Piemēram, salīdzināšanas tīmekļa vietnes un tiešsaistes platformas, kas palīdz patērētājiem izvēlēties hipotekāro kredītu, dažās dalībvalstīs uzskata par starpniekiem, bet citās ne.

Pārrobežu pakalpojumus sniedz maz kredīta starpnieku, un ierobežotais pieejamo faktu materiāls vedina domāt, ka direktīvai ir bijusi maza ietekme uz šo aspektu. Kā minēja dažas ieinteresētās personas, kas tika aptaujātas *RPA* pētījuma ietvaros, tostarp nozares pārstāvji un publiskās iestādes, viens no iespējamajiem iemesliem ir ļoti niecīgais pieprasījums pēc kredīta starpniekiem, kas piedāvā pārrobežu pakalpojumus.

Turpretī viens no Hipotekāro kredītu direktīvas galvenajiem ieguvumiem ir tas, ka visā ES tika ieviests normatīvo prasību minimums attiecībā uz kredīta starpniekiem. Tas ir palīdzējis nodrošināt līdzvērtīgus konkurences apstākļus kreditoriem un kredīta starpniekiem un paaugstinājis patērētāju aizsardzības līmeni, pateicoties kvalitātes standartiem hipotekāro kredītu izplatīšanas un izsniegšanas jomā.

Hipotekārā kreditēšana, ko veic iestādes, kas nav kredītiestādes

Saskaņā ar direktīvu dalībvalstīm jānodrošina, ka kompetentā iestāde tādām iestādēm, kas nav kredītiestādes, piemēro pienācīgu atzīšanas procedūru, tostarp iestāžu, kas nav kredītiestādes, iekļaušanu reģistrā, un uzraudzības pasākumus. Iestādes, kas nav kredītiestādes, direktīvā definētas vienkārši kā *kreditori, kas nav kredītiestādes*. Šeit var ietilpt apdrošināšanas sabiedrības un citas tādas finanšu iestādes kā nekustamā īpašuma ieguldījumu fondi, tādas finanšu palīgsabiedrības kā vērtspapīru brokeri un finanšu noma.

Pieejamie dati (sk. pielikumu) liecina, ka iestāžu, kas nav kredītiestādes, izsniegto hipotekāro kredītu īpatsvars ir mazs. *RPA* patērētāju aptaujas rezultāti liecina, ka kopš direktīvas stāšanās spēkā ES nav mainījies to patērētāju īpatsvars, kuri saņēmuši hipotekāro kredītu no iestādēm, kas nav bankas. Tomēr Nīderlandē 2017. gadā aptuveni 35 % jauno hipotekāro kredītu

[36] EBI nodrošina saiti uz pieejamajiem nacionālajiem reģistriem.
[37] 452 reģistrēti kredīta starpnieki.
[38] Austrija, Beļģija, Čehija, Francija, Itālija, Lietuva, Nīderlande, Polija, Portugāle, Ungārija un Vācija.

izsniedza pensiju fondi, apdrošinātāji vai hipotekāro kredītu fondi – tas ir salīdzinoši vairāk nekā 2016. gadā. Arī Austrijā un Beļģijā šīs darbības līmenis nav maznozīmīgs, turklāt Beļģijā tas šķiet augam (patlaban vairāk nekā 10 %).

Lielākā daļa ieinteresēto personu, kas tika aptaujātas *RPA* pētījuma ietvaros, uzskata, ka direktīva ir piemērota iestāžu, kas nav kredītiestādes, uzraudzības mērķim. Ieinteresētās personas galvenokārt norādīja, ka visiem kreditoriem hipotekāro kredītu tirgū būtu jāpiemēro vienādi noteikumi un ka Hipotekāro kredītu direktīva ir palīdzējusi nodrošināt līdzvērtīgus konkurences apstākļus šajā jomā.

ECB 2017. gada ziņojumā[39] minēja, ka iestāžu, kas nav kredītiestādes, augošā nozīme hipotekāro kredītu tirgū rada zināmas problēmas finanšu stabilitātes ziņā. ECB ziņojumā ir paskaidrots, ka nebanku kreditoru augošā tirgus daļa var mazināt dažu tādu makroprudenciālās uzraudzības pasākumu efektivitāti, kurus piemēro tikai bankām. Piemēram, palielinot riska svērumu, ko piemēro hipotekāro kredītu kredītriskiem, lai aprēķinātu bankas kapitāla segumu, kā mērķis bija novērst nestabilitātes faktoru palielināšanos hipotekāro kredītu tirgū, var rasties situācija, ka hipotekāros kredītus vairāk izsniedz apdrošināšanas sabiedrības un pensiju fondi[40].

Lielākā daļa ieinteresēto personu, kas tika aptaujātas *RPA* pētījuma ietvaros (nozares asociācijas un kompetentās iestādes), uzskata, ka Hipotekāro kredītu direktīvas noteikumi ir palīdzējuši nodrošināt līdzvērtīgus konkurences apstākļus šajā jomā.

Izpildes panākšana

Dalībvalstīm ir pienākums paredzēt noteikumus par sankcijām, kas piemērojamas par valsts īstenošanas noteikumu pārkāpumiem (38. pants), un nodrošināt ārpustiesas izlīguma iespējas patērētāju strīdos ar kreditoriem un kredīta starpniekiem (39. pants).

Vairākums nozares ieinteresēto personu un *FIN-NET*[41] dalībnieku, kas tika aptaujāti *RPA* pētījumā, uzskata, ka atbilstība Hipotekāro kredītu direktīvai ir augsta. Šo konstatējumu apstiprina tas, ka sūdzības, ko ir saņēmusi Komisija, galvenokārt attiecās uz hipotekārajiem kredītiem, kuri piešķirti pirms direktīvas stāšanās spēkā. Atbilstības nodrošināšanas rezultātā ir paaugstinājies patērētāju aizsardzības līmenis, savukārt nozares galvenais ieguvums ir līdzvērtīgi konkurences apstākļi, lielāka juridiskā skaidrība un zemākas tiesvedības izmaksas. Publiskās iestādes galvenokārt norādīja, ka valstī pietiekama pārredzamība ir panākta ar noteikumiem par to, ka var darīt zināmas atklātībai jebkuras sankcijas (38. panta 2. punkts). Turklāt patērētāju aizsardzību vēl palielinās jaunā direktīva par pārstāvības prasībām patērētāju kolektīvo interešu aizsardzībai.

Turpretī dažas patērētāju organizācijas uzskata, ka tiesībaizsardzības iestādēm vajadzētu būt proaktīvākām. Tās uzskata, ka direktīva netiek pienācīgi izpildīta, un tādējādi tiek kavēta "pārrobežu piedāvājumu attīstība" un hipotekāro kredītu vienotais tirgus.

Secinājumi par vienotā tirgus aspektiem

[39] Sk. https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Turpat.
[41] Finanšu strīdu izšķiršanas tīkls ir tīkls, kurā apvienojušās valstu organizācijas, kas atbild par ārpustiesas izlīgumu attiecībā uz patērētāju sūdzībām par finanšu pakalpojumiem.

Var secināt, ka direktīva ir panākusi līdzvērtīgākus konkurences apstākļus dalībvalstīs, pateicoties prasību minimuma ieviešanai ES attiecībā uz kreditoriem un kredīta starpniekiem.

Tomēr vienotais hipotekāro kredītu tirgus nav attīstījies plašākā mērogā ne attiecībā uz kreditoriem, ne kredīta starpniekiem. Lielākie šķēršļi joprojām ir pārrobežu hipotekāro kredītu piešķiršanai; tie galvenokārt ir saistīti ar atšķirībām valstu tiesību aktos jautājumos, kas neietilpst direktīvas darbības jomā. Šķēršļus pārrobežu darījumiem rada arī gadījumi, kad dalībvalstis transponēšanas procesā ir nevajadzīgi pārsniegušas Hipotekāro kredītu direktīvas prasības. Kaut arī ir pieejami tikai skopi dati par kreditēšanu, kuru veic iestādes, kas nav kredītiestādes, to īpatsvars hipotekāro kredītu tirgū joprojām ir mazs, pat ja dažās dalībvalstīs tas ir nedaudz palielinājies (piemēram, Nīderlandē un Beļģijā). Kreditoru piekļuvē kredītu datubāzēm nav diskriminācijas, tomēr to kavē savstarpīguma princips un atšķirīgais kredītu datubāzu saturs.

Ja vairāk patērētāju izmantotu tiesības mainīt hipotekāros kredītus, viņi varētu ievērojami ietaupīt, vienlaikus palielinot konkurenci hipotekāro kredītu tirgū.

Daži no direktīvas darbības jomas aspektiem šķiet esam novecojuši. Aizvien plašāka digitalizācija var radīt problēmas nākotnē. Vienādranga kreditēšanai (kaut tā šobrīd reti tiek izmantota hipotekārajai kreditēšanai) ir izaugsmes potenciāls, tāpēc turpmāk būs jāizvērtē tai piemērojamie noteikumi. Valstu kompetentās iestādes varētu uzlabot Hipotekāro kredītu direktīvas izpildes panākšanu, it īpaši attiecībā uz pārrobežu aspektiem.

2.3. Ietekme uz finanšu stabilitāti

Nepārdomāti aizdošanas/aizņemšanās lēmumi, kas ir iemesls patērētāju saistību neizpildei un pārmērīgām parādsaistībām, var radīt nopietnas sekas gan šiem indivīdiem, gan visas finanšu sistēmas stabilitātei. 2019. gadā publicētā ESRK ziņojumā ir uzsvērts, ka mājokļa nekustamā īpašuma tirgi un hipotekārie kredīti ir svarīgi no finanšu stabilitātes viedokļa[42]. Mājokļa nekustamā īpašuma tirgus burbuļu plīšana ir viens no izplatītākajiem banku krīzes cēloņiem, un tas notiek salīdzinoši bieži.

ES likumdevēji ieviesa Hipotekāro kredītu direktīvā vairākus noteikumus, kuru mērķis ir nodrošināt atbildīgu aizdošanu un aizņemšanos un uzlabot finanšu stabilitāti. Šie noteikumi ir šādi:

- obligāts kredītspējas izvērtējums, kas galvenokārt balstīts uz spēju atmaksāt kredītu, nevis uz hipotēkas vērtību salīdzinājumā ar mājokļa īpašuma vērtību vai uz pieņēmumu, ka nekustamā īpašuma vērtība pieaugs (18. panta 3. punkts), kā arī prasība kreditoriem nepiešķirt aizdevumu patērētājiem, kuri varētu nespēt to atmaksāt (18. panta 5. punkta a) apakšpunkts) (sk. 2.1. iedaļu);
- prasība izmantot uzticamus standartus, kas reglamentē īpašuma vērtēšanu (19. pants);
- prasības par aizdevumiem ārvalstu valūtā (23. pants) ar mērķi nodrošināt, ka patērētāji ir informēti par risku, ko viņi uzņemas (brīdinājumi), un ka patērētājiem ir iespēja ierobežot pakļautību valūtas kursa riskam visā hipotekārā kredīta darbības laikā;
- prasība nodrošināt, ka indeksi vai atsauces likmes, ko izmanto hipotekārā kredīta mainīgās procentu likmes aprēķināšanai, ir skaidri, pieejami, objektīvi un pārbaudāmi

[42] ESRK (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.

(24. pants) un ka patērētājiem ir zināmi atsauces lielumu nosaukumi, to administratoru nosaukumi un iespējamā ietekme uz patērētāju (13. panta 1. punkta otrā daļa)[43];

- jauni noteikumi nolūkā nodrošināt, ka kreditori izrāda saprātīgu iecietību un veic atbilstīgus centienus atrisināt situāciju ar citiem līdzekļiem, pirms tiek sākta piespiedu atsavināšanas procedūra (28. pants) (sk. 2.1. iedaļu).

Ieinteresētajām personām, kas tika aptaujātas *RPA* pētījuma ietvaros, nebija vienota viedokļa par to, cik lielā mērā Hipotekāro kredītu direktīva ir palīdzējusi uzlabot finanšu stabilitāti. Vairākums uzskatīja, ka direktīvas galvenais uzsvars ir uz patērētāju aizsardzību, nevis finanšu stabilitāti, un ka citi tiesību akti ir piemērotāki tirgus stabilitātes regulēšanai (it īpaši Kapitāla prasību regula un Kapitāla prasību direktīva). Tika arī apgalvots, ka Hipotekāro kredītu direktīva ir tikai pastiprinājusi dalībvalstu esošos tiesību aktus.

Tomēr ieinteresētās personas atzīmēja, ka direktīva ir palīdzējusi nodrošināt finanšu stabilitāti, liedzot patērētājiem ņemt kredītus, ko viņi nespētu atmaksāt, un saskaņojot prasības dažādu veidu aizdevējiem. Tāpat ieinteresētās personas minēja, ka direktīva ir palielinājusi patērētāju finansiālo interešu aizsardzību, regulējot kredīta starpnieku darbību.

Vēl kāds no viedokļiem bija tāds, ka hipotekārā kredīta pirmstermiņa atmaksas iespēja ir motivējusi patērētājus samazināt savas parādsaistības, tādējādi izraisot ietekmi uz tirgus stabilitāti.

Saskaņā ar informāciju, kas iegūta no dalībvalstīm[44] un citām ieinteresētajām personām, Hipotekāro kredītu direktīvas ietekmē aizdevēji gandrīz visās valstīs ir pārtraukuši piedāvāt aizdevumus ārvalstu valūtā, kas pirms direktīvas pieņemšanas radīja ievērojamu kaitējumu patērētājiem (sk. 2.1. iedaļu). Tomēr Covid-19 pandēmijas izraisītā krīze varētu būt nopietns pārbaudījums direktīvas ietekmei uz finanšu stabilitāti, it īpaši attiecībā uz apmēru, kādā tā palīdz izvairīties no masveida piespiedu atsavināšanas procedūrām, kam ir negatīva ietekme uz mājokļu tirgiem un finanšu sektoru.

Secinājumi par finanšu stabilitātes aspektiem

Var secināt, ka saskaņā ar pieejamajiem faktiem ieinteresētās personas neuzskata finanšu stabilitāti par vienu no direktīvas galvenajiem mērķiem. Bet ir arī jāatzīst, ka tā palīdzējusi novērst, ka patērētāji ņem kredītus, ko viņi nespētu atmaksāt, sniegusi iespēju patērētājiem samazināt parādsaistību apmēru un ierobežojusi valūtas kursa risku, kam patērētāji ir pakļauti, ņemot aizdevumus ārvalstu valūtā. Visiem minētajiem faktoriem būtu jāpalīdz veicināt finanšu stabilitāti. Tomēr Covid-19 pandēmijas izraisītā krīze varētu būt nopietns pārbaudījums direktīvas ietekmei uz finanšu stabilitāti.

3. KREDĪTREĢISTRU UZRAUDZĪBA

Visās dalībvalstīs ir pieejamas kredītu datubāzes / kredītreģistri, ko hipotekāro kredītu pakalpojumu sniedzēji izmanto, lai novērtētu patērētāja kredītspēju.

[43] Grozījumi direktīvā ar 58. pantu Regulā (ES) 2016/1011 par indeksiem, ko izmanto kā etalonus finanšu instrumentos un finanšu līgumos vai ieguldījumu fondu darbības rezultātu mērīšanai.

[44] Apspriešana ar Komisijas Valdības ekspertu grupu mazumtirdzniecības finanšu pakalpojumu jautājumos (*GEGRFS*).

Kredītu datubāzes var būt publiskas vai privātas atkarībā no konkrētās dalībvalsts. Dažās dalībvalstīs ir privātie kredītreģistri, kuros apkopo gan finanšu informāciju no banku sektora, gan arī informāciju no citiem ekonomikas dalībniekiem, kas nodrošina kredītus (piemēram, komunālo pakalpojumu, telekomunikāciju uzņēmumi). Citās ir publiskie kredītreģistri, ko uztur centrālā banka vai banku uzraudzības iestāde, un tajos apkopo ļoti detalizētu informāciju par patērētājiem piešķirtajiem aizdevumiem galvenokārt statistikas datu analīzes un ekonomikas uzraudzības vajadzībām. Daži publiskie kredītreģistri atļauj bankām izmantot reģistros iekļauto kredītu datubāzi.

Šo datubāzu vai kredītinformācijas aģentūru darbībai ir jāatbilst (vairākām) valsts tiesiskajām prasībām. Ņemot vērā, ka persondatu apstrāde ietilpst to pamatdarbībā, un ņemot vērā attiecīgos riskus, visas kredītu datubāzes ir pakļautas valsts datu aizsardzības iestāžu uzraudzībai visos jautājumos, kas saistīti ar atbilstību VDAR noteikumiem un valsts tiesību aktiem, kas papildus precizē kādus aspektus[45]. Tas nozīmē, ka šie subjekti ir pakļauti stingrai datu aizsardzības iestāžu uzraudzībai jautājumos, kas skar datu subjekta tiesību un pārskatatbildības principa īstenošanu, ieskaitot pienākumu veikt datu aizsardzības ietekmes novērtējumus, ziņot par datu aizsardzības pārkāpumiem, ievērot datu aizsardzības principu, kas paredz integrētu datu aizsardzību un datu aizsardzību pēc noklusējuma, un iecelt datu aizsardzības speciālistus.

Tādējādi datu aizsardzības iestādes un Eiropas Datu aizsardzības kolēģija jau veic kredītinformācijas aģentūru uzraudzību visās dalībvalstīs un ES līmenī, uzraugot aģentūru rīcību persondatu apstrādes jomā saskaņā ar Hipotekāro kredītu direktīvas prasībām. Šķiet, ka šobrīd šo uzraudzību paplašināt nav vajadzības.

4. SECINĀJUMI

Pamatojoties uz pieejamajiem datiem, pārskatīšanas rezultāti norāda uz to, ka direktīva ir efektīvi palīdzējusi paaugstināt patērētāju aizsardzības līmeni un saskaņot hipotekārās kreditēšanas praksi visās dalībvalstīs. Tomēr aizsardzības līmenis joprojām ir atšķirīgs, jo direktīva piedāvā dalībvalstīm daudzas fakultatīvas iespējas. Ir jāgādā par to, lai patērētāju aizsardzības noteikumi turpinātu atbilst savam mērķim līdz ar tirgus attīstību un jaunu problēmu rašanos, kas galvenokārt saistītas ar digitalizāciju. Tāpat varētu būt nepieciešams pielāgot kredītspējas izvērtēšanas procesu, lai tajā ievērotu mākslīgā intelekta izmantojuma tendences (arī atkarībā no tā, kā attīstīsies Komisijas priekšlikums par mākslīgo intelektu) un ar klimatu un vidi saistīto rīcībpolitiku mērķiem.

Hipotekāro kredītu direktīvai bijusi ierobežota ietekme uz vienotā hipotekāro kredītu tirgus izveidi, galvenokārt tādu iemeslu dēļ, kas neietilpst direktīvas darbības jomā. Tomēr šā mērķa sasniegšanu var kavēt arī Hipotekāro kredītu direktīvas prasību nevajadzīga pārsniegšana. Līdz ar finanšu pakalpojumu digitalizāciju pastāv iespēja, ka nākotnē varētu paplašināties pārrobežu darbība. Arī vienādranga hipotekārajiem kredītiem ir izaugsmes potenciāls, tāpēc jāpanāk, lai pašreizējie noteikumi šajā jomā turpinātu atbilst mērķim. Turklāt vēl ir potenciāls palielināt apmēru, kādā patērētāji maina hipotekāros kredītlīgumus, kas viņiem varētu sniegt būtiskas priekšrocības, vienlaikus palielinot konkurenci un inovācijas tirgū.

Kaut arī ieinteresētās personas neuzskata, ka direktīvas galvenais mērķis būtu finanšu stabilitāte, tā tomēr ir panākusi to, ka patērētāji saņem aizdevumus, kas atbilst viņu finansiālajām spējām un tādējādi var palīdzēt samazināt parādsaistību apmēru. Tomēr Covid-

[45] Sk. VDAR 51. panta 1. punktu.

19 pandēmijas izraisītās krīzes ietekmē var rasties jauni secinājumi par direktīvas ietekmi uz finanšu stabilitāti.

Pārskatīšanas rezultāti norāda uz to, ka kredītinformācijas aģentūras jau ir pakļautas pienācīga līmeņa uzraudzībai, ko veic valsts datu aizsardzības iestādes un Eiropas Datu aizsardzības kolēģija, uzraugot aģentūru rīcību persondatu apstrādes jomā saskaņā ar Hipotekāro kredītu direktīvas prasībām.