EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 11.5.2021
COM(2021) 229 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

milles käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/17/EL (elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta) läbivaatamist

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

milles käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/17/EL (elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta) läbivaatamist

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS ... 3

2. HÜPOTEEKKREDIIDI DIREKTIIVI KOHALDAMISE HINDAMINE ... 3

2.1 Mõju tarbijakaitsele ... 4

Tarbijate usaldus ja rahulolu hüpoteeklaenudega ... 4

Reklaami ja lepingueelset teavet käsitlevate eeskirjade tõhusus ... 4

Järelemõtlemisaeg ja/või taganemistähtaeg ... 5

Seosmüük ja komplektina müük ... 5

Krediidivõimelisuse hindamine ... 5

Töötajate teadmised ja pädevus ... 6

Välisvaluutas laenud ... 6

Ennetähtaegse tagasimaksmise õigus ... 7

Võlgnevused ja sundtäitmine ... 7

Krediidilepingu loovutamine kolmandale isikule ... 8

Uued lepingujärgsed õigused ... 8

Järeldus tarbijakaitseaspektide kohta ... 8

2.2 Mõju ühtsele turule ... 9

Direktiivi kohaldamisala ... 10

Juurdepääs krediidiandmebaasidele ... 10

Tarbijate liikuvus / teenuseosutajate vahetamine ... 11

ELi krediidivahendajate tegevusluba ... 11

Mittekrediidiasutuste antavad hüpoteeklaenud ... 12

Nõuete täitmise tagamine ... 13

Järeldus ühtse turu aspektide kohta ... 13

2.3 Mõju finantsstabiilsusele ... 14

Järeldus finantsstabiilsuse aspektide kohta ... 15

3. KREDIIDIREGISTRITE JÄRELEVALVE ... 15

4. JÄRELDUSED ... 16

LÜHENDID

APRC	Krediidikulukuse määr
EKP	Euroopa Keskpank
EBA	Euroopa Pangandusjärelevalve
ESIS	Euroopa standardinfo teabeleht
EL	Euroopa Liit
NCA	Riiklik pädev asutus
CCD	Tarbijakrediidi direktiiv (direktiiv 2008/48/EÜ)
CRA	Krediidiinfoagentuurid
FISMA	Finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektoraat
FIN-NET	Finantsvaidluste lahendamise võrgustik
FT	Finantstehnoloogia
GDPR	Isikuandmete kaitse üldmäärus (määrus (EL) 2016/679)
GEGRFS	Jaefinantsteenustega tegelev valitsuste eksperdirühm
MS	Liikmesriigid
NPL	Viivislaen

1. SISSEJUHATUS

Direktiiv elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta[1] (edaspidi „hüpoteekkrediidi direktiiv“) võeti vastu 4. veebruaril 2014 osana ELi jõupingutustest luua ühtne hüpoteeklaenude turg, võttes arvesse ülemaailmset finantskriisi.

Liikmesriigid pidid hüpoteekkrediidi direktiivi sätted oma siseriiklikku õigusesse üle võtma 21. märtsiks 2016. Sellest hoolimata oli ainult kaheksa liikmesriiki direktiivi õigeks ajaks üle võtnud. Viimane liikmesriik võttis direktiivi oma siseriiklikku õigusesse üle 2019. aasta juunis.

Käesolev aruanne on koostatud hüpoteekkrediidi direktiivi artikli 44 kohaselt, milles nõutakse, et komisjon vaataks läbi õigusnormide tõhususe ja asjakohasuse tarbijate ja siseturu seisukohast, pöörates erilist tähelepanu direktiivi kohaldamisel saadud kogemustele. Aruande koostamisel lähtuti komisjoni algatatud uuringust direktiivi hindamise kohta[2] (edaspidi „RPA uuring“). Lisaks sellele ja kooskõlas hüpoteekkrediidi direktiivi artikliga 45 vaadatakse aruandes läbi vajadus krediidiregistrite järelevalve järele. Komisjon täidab hilisemas etapis hüpoteekkrediidi direktiivi artikli 45 kohase nõude esitada põhjalik aruanne, milles hinnatakse laiemat probleemideringi seoses eraisikute liigse võlakoormusega, mis on otseselt seotud krediidivõtmise ja -andmisega, võttes eelkõige arvesse COVID-19 pandeemia mõju tarbijatele.

Käesoleva aruande koostamisel seisis komisjon andmete kogumisel silmitsi hulga probleemidega. Need puudutasid peamiselt direktiivi kohaldamise algusest möödunud aja lühidust, raskusi juurdepääsu saamisel riiklikele krediidivahendajate registritele ja COVID-19 kriisi, mis langes kokku RPA uuringu andmete kogumise etapiga.

Käesolevat aruannet võetakse arvesse järgmistes etappides, kus komisjon viib läbi hindamise, mis põhineb spetsiaalse avaliku konsultatsiooni käigus kogutud täiendavatel tõenditel ja mõjuhinnangul, et teha otsus direktiivi käsitlevate järgmiste algatuste (seadusandlike või mitte) kohta.

2. HÜPOTEEKKREDIIDI DIREKTIIVI KOHALDAMISE HINDAMINE

Hüpoteekkrediidi direktiivi eesmärk oli luua „tarbijatele, krediidiandjatele ja -vahendajatele tõhus, konkurentsivõimeline/konkurentsile avatud ja kõrgetasemelise [tarbija]kaitsega ühtne turg, millega edendatakse tarbijate usaldust ja liikuvust, krediidiandjate ja -vahendajate piiriülest tegevust ning tagatakse võrdsed tingimused“[3]. Samuti oli selle eesmärk „tagada krediidiandjatele võrdsed tingimused ning suurendada finantsstabiilsust“[4].

Järgnevas osas hinnatakse seega, kuidas hüpoteekkrediidi direktiiv on aidanud kaasa tarbijate kaitse kõrge taseme tagamisele, hüpoteeklaenude ühtse turu loomisele ja finantsstabiilsuse edendamisele.

---

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/17/EL elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010 (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 60, 28.2.2014, lk 34–85) (edaspidi „hüpoteekkrediidi direktiiv“).

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

[3] Seletuskirja punkt 1 komisjoni ettepanekus võtta vastu direktiiv elamukinnisvaraga seotud krediidilepingute kohta.

[4] Vt hüpoteekkrediidi direktiivi põhjendus 75.

2.1 Mõju tarbijakaitsele

Hinnates direktiivi mõju tarbijakaitse tasemele,[5] on vaja uurida, kuidas see on aidanud suurendada tarbijate usaldust ja nende rahulolu hüpoteeklaenudega ning kui tõhusad on reklaami ja lepingueelset teavet käsitlevad eeskirjad. Hindamisel käsitleti eelkõige krediidikulukuse määra, seosmüüki ja komplektina müüki, krediidivõimelisuse hindamist, töötajate teadmisi ja pädevust, välisvaluutas laene, järelemõtlemis-/taganemisõigust, krediidi ennetähtaegset tagasimaksmist, võlgnevusi ja sundtäitmist.

Tarbijate usaldus ja rahulolu hüpoteeklaenudega

ELi 2018. aasta tarbijaturgude tulemustabelis[6] esitatud tulemused näitavad, et alates hüpoteeklaenude direktiivi jõustumisest on tarbijate rahulolu hüpoteeklaenudega paranenud: 2014. aastal antud 6,6 punkti 10st on suurenenud 7,3 punktini 10st 2018. aastal. Samuti on suurenenud usaldus hüpoteeklaenuturu vastu (2014. aastal 6 punkti 10st ja 2018. aastal 6,8 punkti 10st).

ELi 2018. aasta tarbijaturgude tulemustabelis märgitakse, et hüpoteekkrediidi direktiivi rakendamine on tõenäoliselt aidanud parandada hinnanguid hüpoteeklaenuturu kohta, kuna sellega tagati tarbijatele üksikasjaliku teabe saamine hüpoteeklaenude tingimuste kohta ja ennetähtaegse tagasimaksmise võimalus. Kuna aga direktiiv võeti paljudes liikmesriikides üle hilinemisega, ei pruugi ELi 2018. aasta tarbijaturgude tulemustabelis esitatud tulemused selle mõju täielikult kajastada. Samuti ei võimalda EL tarbijaturgude tulemustabelis esitatud tulemused eristada tarbijaid, kes sõlmisid hüpoteeklaenulepingu 2017.–2018. aastal, ja tarbijaid, kes sõlmisid hüpoteeklaenulepingu varem.

Reklaami ja lepingueelset teavet käsitlevate eeskirjade tõhusus

Tarbijad on teenuseosutajatega võrreldes sageli ebasoodsamas olukorras, mis puutub juurdepääsu asjakohasele teabele toodete ja teenuste kohta. Sageli süvendavad seda olukorda käitumuslikud tegurid, nagu kognitiivne nihe, mis on seotud süsteemsete vigadega tarbijate otsuseid mõjutava teabe töötlemisel ja tõlgendamisel. . Hüpoteekkrediidi direktiiviga püüti seda probleemi lahendada, tagades, et tarbijad saavad asjakohast teavet, mis võimaldab neil teha teadlikke otsuseid. Reklaami ja lepingueelset teavet käsitlevad sätted on selle eesmärgi saavutamisel äärmiselt olulised.

Reklaami valdkonnas on direktiiv aidanud ennetada ebaausat ja eksitavat reklaami, eelkõige artiklitega 10 ja 11. RPA uuringu kohaselt on enamik tarbijaid seisukohal, et hüpoteeklaenude reklaamid on õiglased, selged ja mitte eksitavad. Siiski on märke sellest, et reklaaminõuded ei pruugi digitaalmaailmaga hästi sobida, sest krediidiandjad viitavad raskustele teabenõuete täitmisel internetis reklaamimisel.

Direktiivis (artikkel 14) nõutakse, et tarbijatele antaks eelkõige Euroopa standardinfo teabelehel tasuta, lepingueelset ja isikupärastatud teavet, sealhulgas krediidikulukuse määra kohta. Hindamine näitab, et tarbijad said sellest kasu, eelkõige tänu parema standardvormis

[5] Direktiivi kohaldatakse üksnes alates 21. märtsist 2016 sõlmitud hüpoteeklaenulepingute suhtes (vt artikli 43 lõige 1).
[6] Vt https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

lepingueelse teabe saamisele Euroopa standardinfo teabelehel[7] ja krediidikulukuse määra arvutamisele. Leiti, et teave krediidikulukuse määra kohta on oluline, et võimaldada tarbijatel pakkumisi võrrelda, kuigi tõendid näitavad, et vähesed tarbijad mõistavad krediidikulukuse määra tähendust täielikult[8]. Kuigi Euroopa standardinfo teabelehel esitatud teavet peetakse tarbijate jaoks teadliku otsuse tegemisel oluliseks, tundub sageli, et tarbijad on ülekoormatud teabega, mida nad ei loe või ei mõista, ning see raskendab toodete võrdlemist. Samuti näib, et Euroopa standardinfo teabelehte ei edastata alati aegsasti, mistõttu tarbijad ei saa eri valikuid kaaluda (nt saavad teabe alles lõpliku pakkumise saamisel), ning et see ei sobi hästi elektrooniliste seadmetega (nt nutitelefonid) ja teabe edastamisega digitaalsel kujul. RPA uuring näitab ühtlasi, et lepingueelset teavet ei pruugita tarbijatele alati tasuta anda.

Järelemõtlemisaeg ja/või taganemistähtaeg

Direktiivi ülevõtmise tulemusena on tarbijatele nüüd liikmesriikide õigusaktidega tagatud järelemõtlemisaeg, taganemistähtaeg või mõlemad; neid polnud varem alati sätestatud. Enamik liikmesriike valis taganemistähtaja asemel järelemõtlemisaja. Sellest hoolimata on vähenenud nende tarbijate osakaal, kes leiavad, et neile antakse piisavalt aega järelemõtlemiseks (võrreldes olukorraga enne direktiivi rakendamist).

Seevastu leiab rohkem tarbijaid, kellele anti taganemisõigus, et neil on piisavalt aega oma taotluse tagasivõtmiseks, võrreldes olukorraga enne direktiivi rakendamist. Näib, et direktiiv on olnud selles osas tõhus, kuigi praktikas ei tagane enamik tarbijaid hüpoteeklaenulepingutest. Mõnel hüpoteeklaenulepingust taganeda soovinud tarbijal tekkis sellega mitmesuguseid raskusi.

Seosmüük ja komplektina müük

Kuigi kogutud tõendid näitavad, et veidi on vähenenud selliste tarbijate osakaal, kellelt nõutakse seotud lisateenuste ostmist, esineb seda endiselt ja eriti nõuavad seda krediidivahendajad kindlustustoodete puhul[9]. Ei ole kindel, mil määral seosmüük vastab artiklis 12 sätestatud eranditele[10]. Sellega seoses võidakse kohaldada ka ELi konkurentsiõigust.

Krediidivõimelisuse hindamine

Krediidiandjate kohustus hinnata krediidivõimelisust (hüpoteekkrediidi direktiivi artiklid 18 ja 20) ning nõue, et teenuseosutaja võib krediidi tarbijale kättesaadavaks teha üksnes juhul, kui hindamise tulemus on positiivne,[11] näib tarbijakaitse seisukohast olevat üks tõhusamaid sätteid, kuna see takistab teenuseosutajatel anda krediiti tarbijatele, kes ei suuda seda tagasi maksta[12]. Asjaolu, et viimastel aastatel paistavad hüpoteeklaenuvõlad olevat vähenenud, võib

[7] ELi 2018. aasta tarbijaturgude tulemustabelist nähtub, et pärast hüpoteekkrediidi direktiivi jõustumist paranes hüpoteeklaenuturul võrreldavus.

[8] Sageli ei mõista tarbijad, et krediidikulukuse määrade võrdlemisel peavad nad võrdlema sama kestusega ja sama liiki hüpoteeklaene, vt RPA uuring.

[9] Nagu näitasid osana RPA uuringust tehtud kontrollostud.

[10] Esimene Euroopa Kohtu otsus hüpoteekkrediidi direktiivi kohta (kohtuasi C-778/18: Association française des usagers de banques) käsitles siseriiklikke õigusakte ja seosmüüki.

[11] Vt hüpoteekkrediidi direktiivi artikli 18 lõike 5 punkt a.

[12] Vt RPA uuring. 2009. aastal kehtisid ainult kümnes liikmesriigis õigusaktid, millega keelati krediidi andmine tarbijatele, kes ei suuda seda tagasi maksta. Vt London Economics, „Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit“.

olla esimene märk sellest, et kõnealused sätted on hakanud avaldama positiivset mõju. Pidades aga silmas krediidi andmise ja tarbijate finantsraskustesse sattumise vahele jäävat ajavahemikku, saab nende sätete tegelikku tõhusust täielikult hinnata alles hilisemas etapis. Siiski ei ole päris kindel, kas nimetatud sätteid on võimalik kohaldada tarbijate suhtes, kes vastutavad laenu eest solidaarselt, kuna hüpoteekkrediidi direktiivis viidatakse üksnes üksiktarbija krediidivõimelisuse hindamisele. Viimasel ajal on krediiditurul ühtlasi hakatud kasutama suurandmeid ja masinõpet kohandatud teenuste loomiseks, tuginedes eelkõige krediidivõimelisuse kiirendatud hindamisele (enamasti tarbijakrediidi kontekstis)[13]. Need tehnoloogiad võivad muuta hüpoteeklaenu saamise tarbijate jaoks lihtsamaks ja odavamaks ning parandada laenuandjate võimet hinnata riske näiteks algoritmipõhise krediidivõimelisuse analüüsi kaudu. Samal ajal kaasnevad nendega ka uued riskid seoses kasutatud andmetega (nt sotsiaalmeedia andmed), teabe esitamise ja pakkumiste vormistamise viisiga (et ajendada tarbijaid tegema ostuotsust kiiremini) ning suunatud ja isikustatud reklaamiga (eelkõige algoritmipõhiste krediidivõimelisuse hindamise tulemuste läbipaistvus)[14]. Neid küsimusi käsitletakse ka komisjoni hiljutises ettepanekus võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud eeskirjad (tehisintellekti seadus).

Osana kliimamuutustele reageerimisest ja kestlike tavade edendamisest on energiatõhusad hüpoteeklaenud viimastel aastatel populaarsust kogunud. Hiljutistes uuringutes tehti kindlaks võimalik korrelatsioon hüpoteeklaenuvõtjate laenukohustuse täitmise ja nende kinnisvara energiatõhususe vahel, mis osutab võimalikule väiksemale makseviivituse riskile seda liiki hüpoteeklaenude puhul. Selle teema uurimist jätkatakse eri tasanditel[15].

Töötajate teadmised ja pädevus

RPA uuringu tulemused näitavad, et hüpoteekkrediidi direktiivi nõuded töötajate teadmistele ja pädevusele (artikkel 9 ja III lisa) võisid suurendada krediidiandjate töötajate pädevust, aidates omakorda kaasa professionaalsuse suurenemisele. Enamik küsitletud tarbijaid oli seisukohal, et krediidiandjate ja -vahendajate töötajatel on asjakohased teadmised ja asjakohane pädevus. Majandusharu sidusrühmad märkisid, et direktiivi tulemusena olid koolituskulud suurenenud. Sellega seoses märgiti, et krediidiandjad kasutavad aina enam robotnõustajaid.

Välisvaluutas laenud

Vastavalt direktiivi artiklile 23 välisvaluutas laenude kohta peavad liikmesriigid tagama, et tarbijatel on teatavatel tingimustel õigus arvestada krediidileping ümber mõnda teise valuutasse, või kui kehtib muu kord, piirama tarbijale tekkivat valuutariski. Nende eeskirjade eesmärk on vältida olulist tarbijakahju, mida on varem täheldatud, kui välisvaluuta, milles laenu anti, kallines[16].

[13] Vt CMLi uuring (2017), „Digital change and Mortgage Borrowers“, The Council of Mortgage Lenders, lk 9–10. Ühendkuningriigi kohta tehtud järeldused võivad olla ELile ülekantavad.

[14] Euroopa Komisjon (2019), „Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services“ (veel avaldamata).

[15] Komisjoni tasandil tehakse seda tööd energiatõhusate finantsasutuste riskihindamise töörühmas ja majandusharu tasandil Euroopa Hüpoteegiföderatsiooni ja Euroopa Tagatud Võlakirjade Nõukogu (EMF-ECBC) energiatõhusate hüpoteeklaenude algatuse raames.

[16] Vt Euroopa Parlamendi aruanne „Mortgage Credit – Mis-selling of Financial Products“, juuni 2018.

Kogutud tõendid näitavad, et kuigi hüpoteekkrediidi direktiivi eeskirjad olid tõhusad tarbijale tekkiva valuutariski ja makseviivituste ärahoidmisel, on paljude riikide laenuandjad lõpetanud nende eeskirjade tõttu välisvaluutas laenude pakkumise. Teistes riikides on välisvaluutas antud laenude arv märkimisväärselt vähenenud.

Ennetähtaegse tagasimaksmise õigus

Hüpoteekkrediidi direktiivi artikliga 25 antakse tarbijatele hüpoteeklaenu ennetähtaegse tagasimaksmise õigus, võimaldades seejuures liikmesriikidel kehtestada ennetähtaegse tagasimaksmise tingimused, eelkõige õiglase ja objektiivse kompensatsiooni tingimuse.

Komisjoni kogutud tõendid näitavad, et see säte on tarbijakaitse kõrge taseme tagamisel tõhus[17]. Kuigi tarbijatel on õigus oma hüpoteeklaenu jääk täielikult või osaliselt ennetähtaegselt tagasi maksta, näib, et vaid väike osa tarbijatest on seda õigust alates direktiivi jõustumisest kasutanud. Paistab, et täieliku kasu saamist sellest õigusest piiravad tarbijate vähene teadlikkus sellest võimalusest, suutmatus hinnata, kui palju nad võiksid säästa, ja makstavad tasud (vt punkt 2.2 tarbijate liikuvuse kohta).

Uuring,[18] mille komisjon tellis 2019. aastal (edaspidi „ICFi uuring“), näitas, et tarbijaid võivad heidutada ennetähtaegse tagasimaksmisega seotud tingimused (etteteatamisaeg või lepingu sõlmimisest möödunud minimaalne aeg) ja laenuandjale makstava kompensatsiooni võimalik summa, eelkõige fikseeritud intressiga hüpoteeklaenude puhul. Enamik liikmesriike kehtestasid makstava kompensatsiooni täpse määratluse (näiteks tasumisele kuuluva intressi või laenujäägi protsent), mis võimaldab laenuvõtjal varem kulud välja arvutada. See paistab oluliselt vähendavat erinevusi selles, kuidas krediidiasutused tasumisele kuuluvaid summasid arvutavad, parandades õiguskindlust ja üldist läbipaistvust.

Võlgnevused ja sundtäitmine

Hüpoteekkrediidi direktiivi artikli 28 (võlgnevuste ja sundtäitmise kohta) eesmärk on julgustada krediidiandjaid tegelema tekkiva krediidiriskiga varases etapis ja tegema mõistlikke jõupingutusi olukorra lahendamiseks enne sundtäitmise menetluse algatamist. Sidusrühmad, kellega RPA uuringu elluviimisel konsulteeriti, märkisid, et hüpoteekkrediidi direktiiv on aidanud kaasa liigse võlakoormuse vähendamisele. Tarbijauuringu tulemused näitavad, et ka tarbijad on laenuandjate käitumisega selles valdkonnas rahul. 13 liikmesriiki on kasutanud direktiivis sätestatud võimalust lubada krediidiandjatel kehtestada lisatasusid, mida tarbija peab makseviivituse korral maksma (mõni liikmesriik on seejuures kehtestanud tasude ülemmäära), samas kui 12 liikmesriiki ei ole seda teinud[19]. Esitatud piiratud teabe põhjal ning arvestades hüpoteekkrediidi direktiivi kohaldamise algusest möödunud lühikest aega ja selle hilinenud ülevõtmist, ei ole võimalik suure kindlusega hinnata, kas need sätted on olnud sundtäitmise riski vähendamisel tõhusad.

COVID-19 majanduslik mõju tekitab ohu, et üha suurem arv tarbijaid ei suuda täita oma finantskohustusi ja neil võib tekkida liigne võlakoormus. Seda küsimust analüüsitakse

[17] Enamik RPA korraldatud intervjuudes ja avalikes konsultatsioonides osalenud sidusrühmadest on sellisel seisukohal.
[18] ICF, „Study on switching of financial services and products“, 2019 (veel avaldamata).
[19] Vt RPA uuring, õiguslik hinnang.

üksikasjalikumalt seoses tulevase aruandega eraisikute liigse võlakoormuse laiema probleemideringi kohta.

Krediidilepingu loovutamine kolmandale isikule

Isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt peab uus krediidiandja / vastutav töötleja muu hulgas teavitama tarbijat/andmesubjekti oma nimest ja kontaktandmetest[20]. Erinevalt tarbijakrediidi direktiivist ei anna hüpoteekkrediidi direktiiv aga tarbijatele sõnaselgelt mingeid tagatisi juhul, kui krediidileping loovutatakse kolmandale isikule. Tagamaks, et loovutatud krediidi puhul ei muutu tarbijakaitse tase, lisas komisjon oma ettepanekusse võtta vastu direktiiv krediidihaldajate, krediidiostjate ja tagatiste sissenõudmise kohta (edaspidi „viivislaenude direktiivi ettepanek“)[21] hüpoteeklaenude direktiivi muudatuse, millega tagatakse, et sellistel juhtudel on tarbijal õigus taotleda krediidiostja suhtes samasugust kaitset, nagu võimaldati talle algse teenuseosutaja suhtes[22]. Samuti nõutakse ettepanekus, et tarbijakrediidi ostjad, kes ei ole asutatud ELis, määraksid krediidilepingu haldamiseks ELis tegevusluba omava krediidiasutuse või krediidihaldaja[23]. Seda ettepanekut käsitlev seadusandlik menetlus on veel pooleli.

Uued lepingujärgsed õigused

Krediidilepingu muudatused võivad olla tarbijatele kahjulikud, arvestades nende sõltuvusseisundit, mis vähendab nende mõjuvõimu läbirääkimistel teenuseosutajaga. Seepärast on komisjon lisanud uue sätte hüpoteekkrediidi direktiivi ettepanekusse,[24] sätestades, et lepingutingimuste muutmise korral on tarbijatel õigus saada kavandatud muudatuste selge ja põhjalik kirjeldus ning teave rakendamise ajakava ja kättesaadavate kaebuse esitamise aluste kohta.

Järeldus tarbijakaitseaspektide kohta

Kokkuvõttes on märke sellest, et hüpoteekkrediidi direktiiv on aidanud parandada tarbijakaitse üldist taset ELis, eelkõige tänu minimaalse kaitsetaseme kehtestamisele kõigis liikmesriikides. Samuti paistab, et hüpoteekkrediidi direktiiv on suurendanud tarbijate usaldust hüpoteeklaenuturu vastu. Mõned piirangud, mis on seotud tarbijate suutlikkusega töötada läbi keerukat ja ulatuslikku teavet ning teatavate teabe avalikustamise nõuete puudulikkusega digitaalse edastamise puhul, paistavad aga takistavat eeskirjade täieliku tõhususe saavutamist. Teenuseosutaja kohustus hinnata enne lepingu sõlmimist tarbija krediidivõimelisust võis vähendada nende tarbijate arvu, kellel on raskusi laenu tagasimaksmisega. Ennetähtaegse tagasimaksmise õigusel on olnud positiivne mõju, kuid paistab, et tingimused, mis võivad selle suhtes kehtida, ja makstava kompensatsiooni suurus heidutavad tarbijaid seda õigust kasutamast ja lepinguid raha säästmise eesmärgil vahetamast. Esialgsed andmed võlgnevusi ja sundtäitmist reguleerivate sätete kohta näitavad, et need on sundtäitmise riski vähendamisel tõhusad. Need sätted pannakse aga tõenäoliselt COVID-19 pandeemia kontekstis rohkem proovile. Komisjoni esitatud hüpoteekkrediidi direktiivi

[20] Vt isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 14.
[21] Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv krediidihaldajate, krediidiostjate ja tagatiste sissenõudmise kohta {SWD(2018) 75 final}.
[22] Vt viivislaenude direktiivi ettepaneku artikkel 38.
[23] Vt viivislaenude direktiivi ettepaneku artikli 15 lõige 1.
[24] Vt komisjoni esitatud viivislaenude direktiivi ettepaneku artikkel 34.

muudatus ja uued tarbijakaitsemeetmed peaks tõstma tarbijakaitse taset juhul, kui krediidileping loovutatakse kolmandale isikule.

2.2 Mõju ühtsele turule

Hüpoteekkrediidi direktiivi eesmärk on edendada piiriülest hüpoteeklaenude andmist ja seega ühtset turgu, ühtlustades teataval määral hüpoteeklaenude andmise nõudeid (mis käsitlevad eelkõige äritegevust, krediidivahendajate järelevalvet ja mittekrediidiasutuste tegevust). Piiriüleste hüpoteeklaenude osakaal oli juba algusest peale väga väike (2016. aastal ligikaudu 1 %)[25] ning piiriülene hüpoteeklaenude andmine on jäänud väga piiratuks (väärtusega 52 miljardit eurot (ehk < 1 %))[26].

Vähene piiriülene hüpoteeklaenude andmine on tingitud asjaolust, et endiselt esineb märkimisväärseid takistusi, sealhulgas siseriiklike õigusaktide erinevused valdkondades, mis ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse, nagu maksusüsteemid, kinnisvara ja maa registreerimine, lepinguõigus, mis reguleerib krediidilepingute kehtivust, ja lepingujärgsed küsimused, nagu sundtäitmise eeskirjad. Nagu näitas RPA uuring, kardavad krediidiandjad, et välisriigi õiguse rakendamine õiguskindlal viisil tekitaks neile õiguslikke riske ja probleeme, mis võivad kahjustada piiriüleste tehingute kasumlikkust.

Vähene piiriülene tegevus on tingitud ka muudest põhjustest, nagu tarbijate tendents eelistada kodumaist ja keel. RPA uuringus mainisid tarbijad kõige sagedamini põhjusena, miks nad ei võtnud hüpoteeklaenu teise ELi riigi laenuandjalt, vajaduse puudumist või asjaolu, et nad polnud tulnud selle peale. Sageli mainitud probleemid olid ka vähesed teadmised teenuseosutajate kohta ja vähene usaldus nende vastu, keelebarjäär ning puudulik teadlikkus kättesaadavatest toodetest.

Liikmesriigid on neid takistusi suurendanud direktiivi nõuete ülereguleerimisega ja selliste regulatiivsete võimaluste rakendamisega (nt reklaam, seosmüük, järelemõtlemisaeg/taganemistähtaeg), millega kaasnevad lisakohustused ja seonduvad kulud, mida ei ole direktiiviga kavandatud.

Nendest takistustest hoolimata on hüpoteekkrediidi direktiiviga mõjutatud ühtse turu toimimist, tagades võrdsed tingimused (nt kehtestades krediidiandjatele ühised nõuded ja sätted ning laiendades kohustuste ulatust krediidivahendajatele ja mittekrediidiasutustele). Seeläbi on direktiiv mõningal määral aidanud pakkuda tarbijatele suuremat valikut ja paremat kvaliteeti. Digiteerimine ning hea digi- ja finantskirjaoskusega tarbijate arvu suurenemine võivad vähendada vajadust näost näkku kohtumise järele ja aidata edaspidi hoogustada piiriülest hüpoteeklaenude andmist.

Hüpoteeklaenude ühtse turu areng sõltub hüpoteekkrediidi direktiivi eeskirjade tõhususest piiriülese tegevuse edendamisel ja tarbijate liikuvuse suurendamisel, takistamatust juurdepääsust andmebaasidele (krediidivõimelisuse hindamiseks), krediidiandjate, -

[25] Eurobaromeetri 2016. aasta eriuuringu andmed näitavad, et EL 28s oli ainult 1 % Belgias, Küprosel ja Madalmaades elavatest tarbijatest võtnud hüpoteeklaenu teisest liikmesriigist (see arv oli veidi suurem Luksemburgis (3 %) ja Iirimaal (2 %)).

[26] Vt EKP 2019. aasta andmed rahaloomeasutuste poolt kodumajapidamistele antud piiriüleste laenude jääkide kohta. Andmed käsitlevad hüpoteeklaene ja muid tarbijakrediidi liike, nagu kodumajapidamiste laenud, arvelduskrediit ja krediitkaardid. Andmed näitavad, et laenude 5 882 miljardi euro suurusest jäägist 52 miljardit eurot (< 1 %) moodustavad piiriülesed euroalasisesed hüpoteeklaenud. Andmed hõlmavad ainult otsest piiriülest laenuandmist, mitte hüpoteeklaene andvate välismaiste pankade filiaalide tegevust.

vahendajate ja mittekrediidiasutuste vastutustundliku laenuandmise tagamisest ning tõhusast nõuete täitmise tagamisest. Kuna ühtne turg areneb pidevalt, tuleb tagada, et eeskirjad oleksid kooskõlas uute arengusuundadega, nagu veebipõhised vastastikuse laenuandmise platvormid.

Direktiivi kohaldamisala

Kogutud andmed näitavad, et üldiselt on hüpoteekkrediidi direktiivi kohaldamisala direktiivi eesmärkide saavutamiseks endiselt asjakohane, kuigi on põhjust teha mõningaid kohandusi.

Kinnisvara tagatisel põhinevad skeemid ehk hüpoteekelatised ei kuulu praegu hüpoteekkrediidi direktiivi kohaldamisalasse vastavalt artikli 3 lõike 2 punktile a. RPA uuringus leiti, et kõnealuste skeemide praegune reguleerituse tase võib olla ebapiisav ja ohustada tarbijakaitset[27].

Hüpoteekkrediidi direktiivi artikliga 46 laiendati tarbijakrediidi direktiivi kohaldamisala, et hõlmata enam kui 75 000 euro suuruseid krediidilepinguid, mille eesmärk on elamukinnisvara renoveerimine. Tarbijakrediidi direktiiv on praegu läbivaatamisel ja selle kohaldamisala hinnatakse.

Selliste veebipõhiste vastastikuse laenuandmise platvormide esilekerkimine, kus tarbijad viiakse omavahel kokku laenuandjate ja laenuvõtjatena, võib tulevikus hüpoteeklaenuturgu mõjutada[28]. Kuigi elamukinnisvaraga seotud vastastikuse laenuandmise ja ühisrahastamise turg on endiselt väike ja jääb tõenäoliselt vähemalt lähitulevikus väikeseks, tasub muutusi jälgida. Liikmesriigid on rakendanud erinevaid lähenemisviise ja enamik neist on otsustanud seda valdkonda praegu mitte reguleerida. Mõnel juhul nõuavad riikide seadusandjad, et sellised platvormid registreeriksid end krediidivahendajatena. Samuti valitseb õiguskindlusetus selles, kas hinnavõrdluse veebisaidid kvalifitseeruvad krediidivahendajaks.

Ainult Soome teatas, et on kasutanud artikli 3 lõike 3 punktis a sätestatud võimalust jätta teatavad tagatud krediidilepingud direktiivi kohaldamisalast välja.

Ainult Ühendkuningriik on kasutanud võimalust jätta direktiivi kohaldamisalast välja krediidilepingud, mis on sõlmitud ostmiseks väljaüürimise eesmärgil (artikli 3 lõike 3 punkt b).

Juurdepääs krediidiandmebaasidele

Hüpoteekkrediidi direktiivi artikli 21 kohaselt peavad liikmesriigid tagama teistes riikides asuvatele krediidiandjatele mittediskrimineeriva juurdepääsu krediidiandmebaasidele, et hinnata tarbijate krediidivõimelisust. Raskused juurdepääsul krediidiandmebaasidele võivad takistada piiriülest hüpoteeklaenude andmist.

RPA uuringus leiti, et krediidiandmebaasidele mittediskrimineeriva juurdepääsu andmise tingimused on üldiselt selged ning diskrimineerimise kohta tõendeid ei ole. Uuring näitab siiski ka seda, et tegeliku juurdepääsu saamiseks andmebaasile palutakse teenuseosutajatel esitada andmebaasis vastavad andmed (vastastikkuse põhimõte[29]). Nende liikmesriikide teenuseosutajad, kes lubavad krediidivõimelisuse hindamiseks töödelda ainult „negatiivseid“

[27] Vt RPA ja sidusrühmadega vahel peetud konsultatsioonide tulemused.
[28] Vt näiteks Ziegler jt (2019),[28] „Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry“.
[29] Vt ka ICF, 2020, tarbijakrediidi direktiivi hindamine; Euroopa Komisjon, 2009, laenuandmete eksperdirühma aruanne.

andmeid (makseviivituse andmed), ei tohi aga esitada teiste liikmesriikide andmebaasides „positiivseid“ andmeid (nt jätkuvate finantskohustuste kohta) ning on seega ebasoodsamas olukorras võrreldes konkurentidega, kes töötlevad nii negatiivseid kui ka positiivseid andmeid. Lisaprobleeme tekitavad krediidiandmebaaside sisu erinevused ja ühise terminoloogia, näiteks makseviivituse määratluse puudumine[30].

Tarbijate liikuvus / teenuseosutajate vahetamine

Hüpoteekkrediidi direktiivi sätted, mis käsitlevad lepingueelset teavet, seosmüügi keeldu, järelemõtlemisaega/taganemistähtaega ja eelkõige krediidi ennetähtaegse tagasimaksmise õigust, lihtsustavad tarbijate jaoks teenuseosutajate vahetamist. Tarbijate liikuvus on väga oluline, et edendada konkurentsi ja tagada, et tarbijad saaksid kasu parimatest pakkumistest turul.

Tarbijad ei vaheta sageli teenuseosutajat. Komisjoni tellimusel tehtud uuringu[31] kohaselt võib 14 liikmesriigist koosnevas valimis teenuseosutajate vahetamisega saavutatav tarbijate kogusääst ulatuda 1,7 miljardi euroni kuus ehk enam kui 20 miljardi euroni aastas. Kõnealuse uuringu käigus ellu viidud hüpoteeklaenutarbijate küsitluse kohaselt on selliste hüpoteeklaenu omavate tarbijate osakaal, kes võiksid saada kasu oma hüpoteeklaenu vahetamisest, liikmesriigiti väga erinev (nt 22 % Rootsis võrreldes 78 %ga Portugalis)[32].

Komisjoni tellimusel korraldatud käitumisuuring[33] näitas, et tarbijad ei väldi hüpoteeklaenude vahetamist mitte ühel konkreetsel põhjustel, vaid selliste põhjuste koosmõjul nagu rahulolu praeguse teenuseosutajaga, turuolukord (nt madalad intressimäärad), teadmatus vahetamise võimalusest või võimalikust kasust. Muud olulised tegurid on muud prioriteedid, liiga palju läbitöötamist vajavat teavet ja teabe esitusviis, vale valiku tegemise hirm ning parema pakkumise otsimisele kuluv aeg ja raha ja selle tülikus. Nagu mainitud punktis 2.1, võib tarbijaid hüpoteeklaenude vahetamisel heidutada ka mure tingimuste pärast, mis võivad mõjutada ennetähtaegse tagasimaksmise õigust[34].

Mõlemas eespool nimetatud vahetamist käsitlevas uuringus osutatakse ka võimalikule turutõrkele seoses teenuseosutajate eri tavadega, mis takistavad vahetamist. Eelkõige näitas ICFi uuring, et konkreetse õigusraamistiku puudumine hüpoteeklaenude vahetamisel[35] võib vahetamist takistada, sest krediidiasutused võivad kasutada ära õiguslünki, et võtta kasutusele mitmesuguseid kaubandustavasid, mis muudavad finantstoodete vahetamise tarbijate jaoks keeruliseks või välistavad selle täielikult. Selliste kaubandustavade suhtes võidakse kohaldada ELi konkurentsiõiguse kohast kontrolli.

ELi krediidivahendajate tegevusluba

[30] ICF, 2020, tarbijakrediidi direktiivi hindamine; Euroopa Komisjon, 2009, laenuandmete eksperdirühma aruanne.
[31] Vt ICF (2019), „Study on switching of financial services and products elaborated by ICF“ (veel avaldamata).
[32] Need hinnangud viitavad olemasoleva laenuandja juures vahetamisele (nn sisemine vahetamine) ja uue laenuandja vastu vahetamisele (nn väline vahetamine) ning põhinevad 14 liikmesriigist koosneval valimil.
[33] G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, „Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products“, 2020 (veel avaldamata).
[34] Sellised tingimused peaksid olema kooskõlas ELi konkurentsiõiguse põhimõtetega.
[35] Teenuseosutaja vahetamise õigusraamistik on olemas ainult Itaalias ja Hispaanias. Iirimaal, Portugalis ja Taanis kehtivad vaid üksikud õigusnormid hüpoteeklaenude vahetamise hõlbustamiseks, vt ICFi uuring.

Üks peamisi direktiiviga tehtud muudatusi oli luua ELi tegevusluba krediidivahendajatele ja reguleerida nende tegevust võrdselt krediidiandjatega. See võimaldab krediidivahendajatel pakkuda oma teenuseid teistes liikmesriikides, samas kui tarbijad saavad kasu hüpoteeklaenu saamise lihtsamast protsessist, eriti kui nad võtavad hüpoteeklaenu teises liikmesriigis.

Hüpoteekkrediidi direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid koostama tegevusloa saanud krediidivahendajate registri. Registrid ei ole aga alati kergesti ligipääsetavad[36] ja neis kättesaadav teave on erinev. Seetõttu ei ole praegu kogu ELis tegutsevate krediidivahendajate koguarv teada.

Üldiselt on krediidivahendajatel hüpoteeklaenude andmisel väike roll (vt lisa). Siiski on märkimisväärses arvus liikmesriikides nende aktiivsus keskmine (ja Iirimaal[37] isegi suur)[38]. RPA korraldatud tarbijauuringu tulemuste kohaselt kasutas enne direktiivi jõustumist krediidivahendajat vähem kui veerand (24 %) tarbijatest. 2016.–2019. aastal võetud hüpoteeklaenude puhul suurenes nimetatud osakaal 36 %ni. Seda muutust ei saa siiski omistada üksnes direktiivile, sest krediidivahendajate kasutamine näib olevat seotud ka muude teguritega, nagu liikmesriikide tavad ja kultuur, mis on liikmesriigiti väga erinevad. Paistab, et liikmesriigid tõlgendavad krediidivahendaja määratlust endiselt mõnevõrra erinevalt. Näiteks mõnes liikmesriigis peetakse vahendajateks hinnavõrdluse veebisaite ja veebiplatvorme, mis aitavad tarbijatel hüpoteeklaenu valida, kuid teistes mitte.

Vähesed krediidivahendajad pakuvad oma teenuseid piiriüleselt ja kättesaadavad piiratud tõendid näitavad, et direktiiv ei ole seda aspekti eriti mõjutanud. Üks võimalik põhjus, mida mainisid mõned sidusrühmad, sealhulgas majandusharu esindajad ja avaliku sektori asutused, kellega RPA konsulteeris, on väga piiratud nõudlus piiriüleseid teenuseid pakkuvate krediidivahendajate järele.

Seevastu on üks hüpoteekkrediidi direktiivi peamistest hüvedest see, et direktiiviga kehtestati uued kogu ELi hõlmavad regulatiivsed miinimumnõuded krediidivahendajatele. See on aidanud tagada võrdsed tingimused krediidiandjatele ja -vahendajatele ning tõstnud tarbijakaitse taset tänu hüpoteeklaenude turustamise ja andmise kvaliteedistandardite kehtestamisele.

Mittekrediidiasutuste antavad hüpoteeklaenud

Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et mittekrediidiasutuste suhtes kohaldatakse sobivat tegevusloa andmise korda, mis tähendab muu hulgas mittekrediidiasutuse kandmist registrisse, ning pädeva asutuse tehtava järelevalve korda. Direktiivis on mittekrediidiasutused määratletud üksnes kui *krediidiandjad, kes ei ole krediidiasutused*. See võib hõlmata kindlustusandjaid ja muid finantsasutusi, nagu kinnisvara investeerimisfondid, finantsvahenduse abiettevõtted, nagu väärtpaberimaaklerid ja kapitalirendiettevõtted.

Kättesaadavate andmete kohaselt (vt lisa) on mittekrediidiasutuste antud hüpoteeklaenude osakaal endiselt piiratud. RPA tarbijauuringu tulemused näitavad, et selliste ELi tarbijate osakaal, kes on saanud hüpoteeklaenu mittepangast asutuselt, ei ole pärast direktiivi jõustumist muutunud. Madalmaades andsid 2017. aastal ligikaudu 35 % uutest hüpoteeklaenudest aga pensionifondid, kindlustusandjad või hüpoteegifondid; seda on rohkem

[36] EBA on esitanud lingid olemasolevatele riiklikele registritele.
[37] 452 registreeritud krediidivahendajat.
[38] Austria, Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Leedu, Madalmaad, Poola ja Portugal.

kui 2016. aastal. Ka Austrias ja Belgias on nende aktiivsus märkimisväärne ning see näib Belgias suurenevat (praegu on see üle 10 %).

Enamik RPA uuringus osalenud sidusrühmadest oli seisukohal, et direktiiv täidab mittekrediidiasutuste järelevalvel oma eesmärki. Sidusrühmad märkisid peamiselt, et samu eeskirju tuleks kohaldada kõigi hüpoteeklaenuturul tegutsevate teenuseosutajate suhtes ning et hüpoteekkrediidi direktiiv on aidanud selles valdkonnas võrdseid tingimusi luua.

EKP märkis oma 2017. aasta aruandes,[39] et mittekrediidiasutuste suurenev roll hüpoteeklaenuturul tekitab mõningaid probleeme seoses finantsstabiilsusega. EKP aruandes selgitati, et mittepangast teenuseosutajate kasvav turuosa võib piirata mõne sellise makrotasandi usaldatavusnõude tõhusust, mida kohaldatakse ainult pankade suhtes. Näiteks pankade omavahendite suhtarvude arvutamisel hüpoteeklaenude riskipositsioonide suhtes kohaldatava riskikaalu suurendamine, mille eesmärk on hoida ära haavatavuste kuhjumine hüpoteeklaenuturul, võib tuua kaasa kindlustusandjate ja pensionifondide antavate hüpoteeklaenude osakaalu suurenemise[40].

Sidusrühmad (majandusharu ühendused ja pädevad asutused), kellega RPA konsulteeris, olid valdavalt seisukohal, et hüpoteekkrediidi direktiivi eeskirjad aitasid selles valdkonnas võrdseid tingimusi luua.

Nõuete täitmise tagamine

Liikmesriigid peavad kehtestama eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse siseriiklike rakendussätete rikkumise korral (artikkel 38), ning nägema ette tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise krediidiandjate ja -vahendajatega (artikkel 39).

Enamik majandusharu sidusrühmi ja FIN-NETi[41] liikmed, keda RPA uuringus küsitleti, leidsid, et hüpoteekkrediidi direktiivi nõudeid täidetakse suurel määral. Seda järeldust toetab asjaolu, et komisjonile laekunud kaebused käsitlesid peamiselt enne direktiivi jõustumist antud hüpoteeklaene. Nõuete täitmine on parandanud tarbijakaitset, samal ajal kui majandusharu on peamiselt saanud kasu võrdsematest tingimustest, suuremast õigusselgusest ja kohtukulude vähenemisest. Avaliku sektori asutused märkisid peamiselt, et karistuste avalikustamise kord (artikli 38 lõige 2) nende riigis tagab piisava läbipaistvuse. Samuti tugevdab tarbijakaitset veelgi uus direktiiv, mis käsitleb tarbijate kollektiivsete huvide kaitsmise esindushagisid.

Mõni tarbijaorganisatsioon leidis aga, et nõuete täitmise eest vastutavad asutused peaksid tegutsema ennetavamalt. Nad leidsid, et puudulik direktiivi nõuete täitmise tagamine takistab „piiriüleste pakkumiste väljatöötamist“ ja hüpoteeklaenude ühtse turu toimimist.

Järeldus ühtse turu aspektide kohta

Kokkuvõttes on direktiiviga loodud kõigis liikmesriikides võrdsemad tingimused, kehtestades miinimumnõuded kogu ELi krediidiandjatele ja -vahendajatele.

[39] Vt https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Samas.
[41] Finantsvaidluste lahendamise võrgustik on riiklike organisatsioonide võrgustik, mis vastutab tarbijatelt finantsteenuste kohta laekunud kaebuste kohtuvälise lahendamise eest.

Hüpoteeklaenude ühtne turg ei ole aga suuremas plaanis muutunud ei hüpoteeklaenude andjate ega krediidivahendajate jaoks. Piiriülesel hüpoteeklaenude andmisel esineb endiselt suuri tõkkeid, mis on peamiselt seotud siseriiklike õigusaktide erinevustega direktiivi kohaldamisalast välja jäävates valdkondades. Ka hüpoteekkrediidi direktiivi sätete ülereguleerimine liikmesriikides tekitas piiriüleses kaubanduses takistusi. Kuigi mittekrediidiasutuste antavate laenude kohta on vähe andmeid, näib nende turuosa hüpoteeklaenuturul olevat jäänud piiratuks, isegi kui mõnes liikmesriigis (nt Madalmaades ja Belgias) on see veidi suurenenud. Laenuandjate juurdepääs krediidiandmebaasidele ei ole diskrimineeriv, kuid seda takistavad vastastikkuse põhimõte ja krediidiandmebaaside sisu erinevused.

Hüpoteeklaenu vahetamise õiguse suurem kasutamine tarbijate hulgas võib aidata tarbijatel oluliselt kulusid kokku hoida ja samal ajal suurendada hüpoteeklaenuturul konkurentsi.

Direktiivi kohaldamisala puhul võib mõni aspekt olla muutunud ülearuseks. Tulevikus võib probleeme tekitada üha suurenev digiteerimine. Vastastikune laenuandmine (kuigi see on praegu hüpoteeklaenude puhul ebatavaline) võib kasvada ja selle suhtes kohaldatavaid eeskirju tuleb põhjalikumalt hinnata. Paistab, et riikide pädevatel asutustel on võimalik hüpoteekkrediidi direktiivi nõuete täitmist veel parandada, eelkõige piiriülestes küsimustes.

2.3 Mõju finantsstabiilsusele

Kehvad laenu andmise/võtmise otsused ning sellest tulenevalt ka tarbijate makseviivitused ja liigne võlakoormus võivad avaldada asjaomastele üksikisikutele ja kogu finantssüsteemi stabiilsusele olulist mõju. Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu 2019. aastal avaldatud aruandes rõhutatakse elamukinnisvaraturgude ja hüpoteeklaenude tähtsust finantsstabiilsuse jaoks[42]. Langusperioodid elamukinnisvaraturgudel on panganduskriiside levinud põhjus ja neid esineb suhteliselt sageli.

Liidu seadusandjad lisasid hüpoteekkrediidi direktiivi mitu sätet, mille eesmärk on tagada vastutustundlik laenuandmine ja -võtmine ning aidata kaasa finantsstabiilsusele. Need sätted hõlmavad järgmist:

- kohustuslik krediidivõimelisuse hindamine, mis põhineb peamiselt tagasimaksevõimel, mitte hüpoteegi väärtusel võrreldes elamukinnisvara väärtusega või eeldatavatel kasvavatel kinnisvarahindadel (artikli 18 lõige 3), koos nõudega tagada, et teenuseosutajad ei anna laenu tarbijatele, kes ei pruugi olla võimelised seda tagasi maksma (artikli 18 lõike 5 punkt a) (vt punkt 2.1);
- nõue kasutada usaldusväärseid kinnisasja hindamise standardeid (artikkel 19);
- välisvaluutas laenude suhtes kohaldatavad nõuded (artikkel 23), millega tagatakse, et tarbijad on teadlikud võetavatest riskidest (hoiatused) ja et tarbijatel on võimalik piirata neile tekkivat valuutariski hüpoteeklaenu perioodi jooksul;
- nõue tagada, et muutuva intressimääraga hüpoteeklaenude arvutamiseks kasutatavad indeksid või viiteintressimäärad on selged, ligipääsetavad, objektiivsed ja kontrollitavad (artikkel 24) ning et tarbijaid teavitatakse võrdlusaluste ja nende haldurite nimedest ning võimalikust mõjust tarbijale (artikli 13 lõike 1 teine lõik)[43];

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

[43] Muudetud määruse (EL) 2016/1011 (mis käsitleb indekseid, mida kasutatakse võrdlusalustena finantsinstrumentide ja -lepingute puhul või investeerimisfondide tootluse mõõtmiseks) artikliga 58.

- uued sätted, millega tagatakse, et krediidiandjad ilmutavad mõistlikku kannatlikkust ja teevad mõistlikke jõupingutusi olukorra lahendamiseks muude vahenditega enne sundtäitmise menetluse algatamist (artikkel 28) (vt punkt 2.1).

Sidusrühmad, kellega RPA uuringu käigus konsulteeriti, olid erinevatel seisukohtadel, kui küsiti, mil määral hüpoteekkrediidi direktiiv on edendanud finantsstabiilsust. Valdav arvamus oli, et direktiivi põhirõhk on pigem tarbijakaitsel kui finantsstabiilsusel ning et turu stabiilsuse reguleerimiseks sobivad paremini muud õigusaktid (eelkõige kapitalinõuete määrus ja kapitalinõuete direktiiv). Samuti väideti, et hüpoteekkrediidi direktiivi eesmärk on üksnes tugevdada liikmesriikides kehtivaid õigusakte.

Sellest hoolimata märkisid sidusrühmad, et direktiiviga on aidatud tagada finantsstabiilsust, takistades tarbijatel võtta laenu, mida nad ei suuda tagasi maksta, ning ühtlustades eri liiki laenuandjate suhtes kohaldatavaid nõudeid. Sidusrühmad märkisid ka, et direktiiviga on suurendatud tarbijate finantshuvide kaitset, reguleerides krediidivahendajate tegevust.

Samuti märgiti, et tarbijate võimalus hüpoteeklaen ennetähtaegselt tagasi maksta on motiveerinud tarbijaid oma võlga vähendama ning see mõjutab omakorda turu stabiilsust.

Liikmesriikidelt[44] ja teistelt sidusrühmadelt kogutud teabe kohaselt on enamiku riikide laenuandjad hüpoteekkrediidi direktiivi tõttu lõpetanud välisvaluutas laenude pakkumise. Sellised laenud tekitasid enne hüpoteekkrediidi direktiivi vastuvõtmist tarbijatele märkimisväärset kahju (vt punkt 2.1). COVID-19 pandeemiast tingitud kriis võib aga panna oluliselt proovile direktiivi mõju finantsstabiilsusele, eelkõige sellele, mil määral direktiiv aitab vältida ulatuslikku sundtäitmist, millel on häiriv mõju eluasemeturgudele ja finantssektorile.

Järeldus finantsstabiilsuse aspektide kohta

Kokkuvõttes näitavad kättesaadavad tõendid, et sidusrühmad ei pea finantsstabiilsust üheks direktiivi põhieesmärkidest. Samas on direktiiv aidanud vältida olukorda, kus tarbijad võtavad laenu, mida nad pole võimelised tagasi maksma, andnud tarbijatele võimaluse vähendada oma võlakoormust ning piiranud tarbijate valuutariski seoses juurdepääsuga välisvaluutas laenudele – need kõik on tegurid, mis peaksid aitama edendada finantsstabiilsust. COVID-19 pandeemiast tingitud kriis võib aga direktiivi mõju finantsstabiilsusele tugevamini proovile panna.

3. KREDIIDIREGISTRITE JÄRELEVALVE

Kõigis liikmesriikides on olemas krediidiandmebaasid/-registrid, millega hüpoteeklaenu andjad tavaliselt tutvuvad, et hinnata tarbija krediidivõimelisust.

Need krediidiandmebaasid võivad sõltuvalt liikmesriigist olla avalikud või eraandmebaasid. Mõnes liikmesriigis kogutakse eraomandisse kuuluvatesse ja eraomanike hallatavatesse krediidiregistritesse finantsteavet pangandussektorilt, aga ka teavet teistelt krediiti pakkuvatelt majanduses tegutsevatelt organisatsioonidelt (nt kommunaalettevõtjad, telekommunikatsiooniettevõtjad). Teistes liikmesriikides kogutakse keskpanga või pangandusjärelevalveasutuse hallatavatesse avalikesse krediidiregistritesse väga

[44] Jaefinantsteenustega tegeleva komisjoni valitsuste eksperdirühma konsultatsioon.

üksikasjalikku teavet tarbijate võetavate laenude kohta, peamiselt statistilise analüüsi ja majandusliku järelevalve eesmärgil. Mõnes avalikus krediidiregistris on pankadel võimalik tutvuda krediidiandmebaasiga.

Nende andmebaaside või krediidiinfoagentuuride tegevus peab vastama (mitmele) siseriiklikule õigusnõudele. Arvestades, et isikuandmete töötlemine on osa nende põhitegevusest ja sellega seotud põhiriskist, on kõik krediidiandmebaasid riiklike andmekaitseasutuste järelevalve all kõigis küsimustes, mis on seotud isikuandmete kaitse üldmääruse ja seda täpsustavate siseriiklike õigusaktide järgimisega[45]. See tähendab, et need üksused on andmekaitseasutuste range järelevalve all küsimustes, mis on seotud andmesubjektide õiguste kohtuliku kaitsega ja vastutuse põhimõttega, sealhulgas kohustusega teha andmekaitsealaseid mõjuhinnanguid, teavitada andmetega seotud rikkumistest, järgida lõimitud ja vaikimisi andmekaitse põhimõtet ning määrata andmekaitseametnikke.

Seega teevad andmekaitseasutused ja Euroopa Andmekaitsenõukogu juba kõigis liikmesriikides ja ELi tasandil järelevalvet krediidiinfoagentuuride tegevuse üle, mis on seotud isikuandmete töötlemisega hüpoteekkrediidi direktiivi alusel. Praegu ei tundu olevat vajadust seda järelevalvet laiendada.

4. JÄRELDUSED

Olemasolevate andmete põhjal näitab läbivaatamine, et direktiiv on olnud tõhus tarbijakaitse taseme tõstmisel ja aidanud ühtlustada hüpoteeklaenude andmise tavasid liikmesriikides. Kaitsetase on siiski endiselt erinev, kuna direktiiv annab liikmesriikidele palju valikuvõimalusi. Samuti on vaja tagada, et tarbijakaitse-eeskirjad oleksid ka edaspidi eesmärgipärased, kui turg areneb ja esile kerkivad uued probleemid, eelkõige seoses digiteerimisega. Peale selle võib osutuda vajalikuks kohandada krediidivõimelisuse hindamise protsessi, et võtta arvesse edusamme tehisintellekti kasutamisel, sõltudes ka hiljutise komisjoni tehisintellekti käsitleva ettepanekuga seotud muutustest, ning et võtta arvesse ka kliima ja keskkonnaga seotud poliitikaeesmärke.

Direktiivi mõju hüpoteeklaenude ühtse turu loomisele on olnud piiratud, peamiselt hüpoteekkrediidi direktiivi kohaldamisalast välja jäävatel põhjustel. Selle eesmärgi saavutamist võib aga takistada ka direktiivi nõuete ülereguleerimine liikmesriikides. Finantsteenuste digiteerimisega kaasneb võimalus, et piiriülene tegevus suureneb lähitulevikus. Vastastikune hüpoteeklaenude andmine võib samuti suureneda, mis toob kaasa vajaduse tagada, et kehtivad eeskirjad jääksid nimetatud eesmärgi saavutamisel asjakohaseks. Samuti on võimalik suurendada tarbijate hulgas hüpoteeklaenude vahetamist, mis võib tuua tarbijatele suurt kasu, suurendades samal ajal konkurentsi ja innovatsiooni turul.

Kuigi sidusrühmad ei pea finantsstabiilsust üheks direktiivi põhieesmärkidest, on direktiiviga tagatud, et tarbijad saavad laene, mis on kooskõlas nende finantssuutlikkusega, ning see võib aidata vähendada nende võlakoormust. COVID-19 pandeemiast tingitud kriis võib aga anda lisateavet direktiivi mõju kohta finantsstabiilsusele.

Läbivaatamine näitas, et riiklikud andmekaitseasutused ja Euroopa Andmekaitsenõukogu teevad juba asjakohast järelevalvet krediidiinfoagentuuride tegevuse üle, mis on seotud isikuandmete töötlemisega hüpoteekkrediidi direktiivi alusel.

[45] Vt isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 51 lõige 1.