EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2021.5.11.
COM(2021) 229 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2014/17/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv felülvizsgálatáról

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2014/17/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv felülvizsgálatáról

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS ... 3

2. A JELZÁLOGHITEL-IRÁNYELV ALKALMAZÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE ... 3

2.1. A fogyasztóvédelemre gyakorolt hatás ... 4

A jelzáloghitelekkel kapcsolatos fogyasztói bizalom és elégedettség ... 4

A reklámozásra és a szerződéskötést megelőző tájékoztatásra vonatkozó szabályok hatékonysága ... 4

Gondolkodási és/vagy elállási időszak ... 5

Árukapcsolás és csomagban történő értékesítés ... 5

A hitelképesség vizsgálata ... 6

A személyzet ismerete és szakértelme ... 6

Devizahitelek ... 7

Az előtörlesztéshez való jog ... 7

Fizetési késedelem és kényszerértékesítés ... 8

A hitelek harmadik félre történő átruházása ... 8

A szerződéskötést követő új jogok ... 8

Következtetés a fogyasztóvédelmi szempontokról ... 9

2.2. Az egységes piacra gyakorolt hatás ... 9

Az irányelv hatálya ... 10

Hiteladatbázisokhoz való hozzáférés ... 11

Fogyasztói mobilitás/hitelezőváltás ... 11

Uniós útlevél hitelközvetítők számára ... 12

Nem-hitelintézetek jelzálog-hitelezése ... 13

Végrehajtás ... 14

Következtetés az egységes piaccal kapcsolatos szempontokról ... 14

2.3. A pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatás ... 15

Következtetés a pénzügyi stabilitási szempontokról ... 16

3. A HITELNYILVÁNTARTÁSOK FELÜGYELETE ... 17

4. KÖVETKEZTETÉSEK ... 17

RÖVIDÍTÉSEK

THM	Teljes hiteldíjmutató
EKB	Európai Központi Bank
EBH	Európai Bankhatóság
EEA	Egységes európai adatlap
EU	Európai Unió
INH	Illetékes nemzeti hatóság
FHI	Fogyasztóihitel irányelv (a 2008/48/EK irányelv)
HIT	Hitelinformációs társaság
DG FISMA	Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága
FIN-NET	Pénzügyi szolgáltatások panaszhálózata
FinTech	Pénzügyi technológia
GDPR	Általános adatvédelmi rendelet (az (EU) 2016/679 rendelet)
GEGRFS	Lakossági pénzügyi szolgáltatások kormányzati szakértői csoportja
TÁ	Tagállamok
NTL	Nemteljesítő hitelek

1. BEVEZETÉS

A jelzáloghitel-irányelv[1] (MCD) a jelzáloghitelek egységes piacának megteremtésére irányuló uniós erőfeszítések részeként, valamint a globális pénzügyi válságra adott válaszként, 2014. február 4-én került elfogadásra.

A tagállamoknak a jelzáloghitel-irányelv rendelkezéseit 2016. március 21-ig kellett átültetniük nemzeti jogszabályaikba. Az irányelvet azonban csak nyolc tagállam ültette át időben. Az utolsó tagállam 2019 júniusában ültette át az irányelvet nemzeti jogrendjébe.

Ez a jelentés a jelzáloghitel-irányelv 44. cikke alapján készült, amely előírja, hogy a Bizottság vizsgálja felül a fogyasztókat és a belső piacot érintő rendelkezések hatékonyságát és megfelelőségét, különös tekintettel az irányelv alkalmazása során szerzett tapasztalatokra. Ez a jelentés az irányelv értékeléséről készített bizottsági tanulmány[2] (a továbbiakban: az RPA-tanulmány) alapján készült. Emellett és a jelzáloghitel-irányelv 45. cikkével összhangban a jelentés felülvizsgálja a hitelnyilvántartások felügyeletének szükségességét. A Bizottság a jelzáloghitel-irányelv 45. cikkében foglalt követelmény értelmében egy későbbi szakaszban átfogó jelentést nyújt be, amelyben értékelni fogja a túlságosan eladósodott magánszemélyekkel kapcsolatos, a hitelezési tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tágabb problémákat, különös tekintettel a Covid19-világjárvány fogyasztókra gyakorolt hatására.

E jelentés elkészítése során a Bizottság számos adatgyűjtési problémával szembesült. E problémák fő oka az irányelv alkalmazásának megkezdése óta eltelt korlátozott idő, a nemzeti hitelközvetítői nyilvántartásokhoz való hozzáférés nehézsége és a Covid19-válság, amely egybeesett az RPA-tanulmány adatgyűjtési szakaszával.

A Bizottság ezt a jelentést figyelembe veszi majd a következő szakaszokban, amelyek keretében a célzott nyilvános konzultáció és a hatásvizsgálat során összegyűjtött további bizonyítékok alapján értékelést végez az irányelvet érintő következő (jogalkotási vagy nem jogalkotási) kezdeményezésekről való döntés céljából.

2. A JELZÁLOGHITEL-IRÁNYELV ALKALMAZÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE

A jelzáloghitel-irányelv célja, hogy „*a fogyasztói bizalom, a fogyasztói mobilitás, a hitelezők és hitelközvetítők határokon átnyúló tevékenysége és az egyenlő versenyfeltételek előmozdítása révén a fogyasztók, hitelezők és hitelközvetítők számára magas szintű fogyasztóvédelmet kínáló, hatékony és versenyalapú egységes piacot teremtsen.*”[3] Célja továbbá „*a hitelezők közötti egyenlő versenyfeltételek megteremtése és a pénzügyi stabilitás elősegítése*”[4].

A következő szakasz ezért azt értékeli, hogy a jelzáloghitel-irányelv miként járult hozzá a fogyasztók magas szintű védelmének biztosításához, a jelzáloghitelek egységes piacának kialakításához és a pénzügyi stabilitás elősegítéséhez.

---

[1] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/17/EU irányelve (2014. február 4.) a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról, valamint a 2008/48/EK és a 2013/36/EU irányelv és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg) (HL L 60., 2014.2.28., 34. o. (MCD)).

[2] A Risk & Policy Analysts (RPA) „A jelzálog-irányelv értékelése” című tanulmánya, 2020, lásd: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1

[3] A lakóingatlanokhoz kapcsolódó hitelmegállapodásokról szóló irányelvre irányuló bizottsági javaslat indokolásának 1. pontja.

[4] Lásd a jelzáloghitel-irányelv (75) preambulumbekezdését.

2.1. A fogyasztóvédelemre gyakorolt hatás

Az irányelv fogyasztóvédelem szintjére gyakorolt hatásának értékelése során[5] meg kell vizsgálni, hogy az irányelv miként járult hozzá a jelzáloghitelekkel kapcsolatos fogyasztói bizalom és elégedettség növeléséhez, valamint értékelni kell a reklámozásra és a szerződéskötést megelőző tájékoztatásra vonatkozó szabályok hatékonyságát. Az értékelés különösen a teljes hiteldíjmutatót (THM), az árukapcsolási és csomagban történő értékesítési gyakorlatokat, a hitelképességi vizsgálatot, a személyzet ismereteit és szakértelmét, a devizahiteleket, a gondolkodási időhöz/elálláshoz való jogot, az előtörlesztést, a fizetési késedelmeket és a kényszerértékesítést vizsgálta.

A jelzáloghitelekkel kapcsolatos fogyasztói bizalom és elégedettség

A 2018. évi uniós fogyasztói piaci eredménytábla[6] (a továbbiakban: uniós CMS) eredményei azt mutatják, hogy a jelzáloghitel-irányelv hatálybalépése óta a jelzáloghitelekkel kapcsolatos fogyasztói elégedettség a 2014. évi 6,6/10 pontról 2018-ban 7,3/10 pontra javult. Hasonlóképpen nőtt a jelzáloghitel-piacba vetett bizalom is (a 2014. évi 6/10 pontról 2018-ban 6,8/10-ra).

A 2018. évi uniós CMS megjegyzi, hogy a jelzáloghitel-irányelv végrehajtása valószínűleg hozzájárult a jelzáloghitel-piac értékelésének javulásához, mivel biztosította, hogy a fogyasztók részletes tájékoztatást kapjanak a nyújtott jelzáloghitelek feltételeiről és az előtörlesztés lehetőségéről. Mivel azonban az irányelvet sok tagállamban későn ültették át, előfordulhat, hogy a 2018. évi uniós CMS eredményei nem tükrözik teljes mértékben az irányelv hatásait. Az uniós CMS eredményei továbbá nem teszik lehetővé a 2017–2018-ban és az azt megelőzően jelzáloghitel-szerződést kötő fogyasztók megkülönböztetését.

A reklámozásra és a szerződéskötést megelőző tájékoztatásra vonatkozó szabályok hatékonysága

A termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó releváns információkhoz való hozzáférés tekintetében a fogyasztók gyakran gyengébb helyzetben vannak, mint a szolgáltatók. Ezt gyakran súlyosbítják a fogyasztói magatartással kapcsolatos problémák, például az információk szisztematikusan hibás feldolgozásához és értelmezéséhez kapcsolódó kognitív elfogultság, amely befolyásolja a fogyasztói döntéseket. A jelzáloghitel-irányelv ezt a problémát kívánta kezelni annak előírásával, hogy a fogyasztóknak olyan tájékoztatást kell kapniuk, amely lehetővé teszi számukra megalapozott döntések meghozatalát. A reklámozásra és a szerződéskötést megelőző tájékoztatásra vonatkozó rendelkezések alapvető fontosságúak e cél eléréséhez.

Ami a reklámokat illeti, az irányelv – különösen a 10. és 11. cikk értelmében – hozzájárult a tisztességtelen és megtévesztő reklámozási gyakorlatok megelőzéséhez. Az RPA-tanulmány szerint a legtöbb fogyasztó úgy véli, hogy a jelzáloghitelekre vonatkozó hirdetések tisztességesek, egyértelműek és nem félrevezetőek. Vannak azonban arra utaló jelek, hogy a hirdetési követelmények nem feltétlenül igazodnak a digitális világhoz, mivel a hitelezők arra

[5] Az irányelv csak a 2016. március 21-től kötött jelzáloghitel-megállapodásokra alkalmazandó (lásd a 43. cikk (1) bekezdését).
[6] Lásd: https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en

hivatkoznak, hogy az online hirdetések során nehezen tudnak megfelelni a tájékoztatási követelményeknek.

Az irányelv (14. cikk) előírja, hogy a fogyasztókat – különösen az egységes európai adatlapon (EEA) keresztül – ingyenesen, a szerződéskötést megelőzően el kell látni személyre szabott információval, beleértve a teljes hiteldíjmutató (THM) közlését is. Az értékelés szerint ez kedvező volt a fogyasztók számára, különösen a szerződéskötést megelőzően, az egységes európai adatlap által lehetővé tett szabványosított formátumú tájékoztatás[7] javulása és a THM kiszámítása miatt. A THM-re vonatkozó információk fontosnak bizonyultak azáltal, hogy lehetővé tették a fogyasztók számára az ajánlatok összehasonlítását, bár a bizonyítékok azt mutatják, hogy kevés fogyasztó érti teljes mértékben a THM jelentését[8]. Ezen túlmenően, bár az EEA-ban közölt információk fontosak a fogyasztók megalapozott döntéshozatalához, úgy tűnik, hogy a fogyasztók gyakran túl soknak találják az információkat, amelyeket nem olvasnak el vagy nem értenek, ez pedig megnehezíti a termékek összehasonlítását. Úgy tűnik továbbá, hogy az EEA nem mindig áll időben rendelkezésre, így a fogyasztók nem tudnak mérlegelni (pl. csak a végleges ajánlat beérkezésekor kapják meg az információkat), és nem megfelelő az elektronikus eszközök (pl. okostelefonok) útján vagy a digitális formában történő információnyújtás szempontjából. Az RPA-tanulmány azt is jelzi, hogy a szerződéskötést megelőző tájékoztatás nem mindig ingyenes a fogyasztók számára.

Gondolkodási és/vagy elállási időszak

Az irányelv átültetése nyomán a tagállami jogszabályok időt biztosítanak a fogyasztók számára a gondolkodásra, az elállásra vagy mindkettőre, amire korábban nem mindig volt példa. A legtöbb tagállam úgy döntött, hogy az elállási időszak helyett gondolkodási időt biztosít. Ennek ellenére (az irányelv végrehajtása előtti időszakhoz viszonyítva) csökkent azoknak a fogyasztóknak az aránya, akik úgy érzik, hogy elegendő gondolkodási idő áll rendelkezésükre.

Ezzel szemben elállási jog biztosítása esetén az irányelv végrehajtása előtti adattal összehasonlítva a fogyasztók nagyobb hányada gondolja úgy, hogy elegendő ideje volt hitelfelvételi szándékának visszavonására. Az irányelv e tekintetben hatékonynak tűnik, bár a gyakorlatban a fogyasztók többsége nem áll el a jelzáloghitel-felvételtől. Egyes fogyasztók, akik megpróbáltak elállni a jelzáloghitel-megállapodástól, számos nehézséggel szembesültek.

Árukapcsolás és csomagban történő értékesítés

Bár az összegyűjtött bizonyítékok azt mutatják, hogy kismértékben csökkent azoknak a fogyasztóknak az aránya, akik további kapcsolt szolgáltatások igénybevételére kényszerültek, ilyen gyakorlatok még mindig előfordulnak, különösen a biztosítási termékek hitelközvetítői körében[9]. Bizonytalan, hogy az árukapcsolási gyakorlatok milyen mértékben tartoznak a 12. cikkben foglalt kivételek körébe[10]. Ezzel összefüggésben az uniós versenyjog is alkalmazandó lehet.

[7] A 2018. évi uniós CMS azt mutatja, hogy a jelzáloghitel-irányelv hatálybalépését követően javult az „összehasonlíthatóság” a jelzáloghitel-piacon.

[8] A fogyasztók gyakran nem tudják, hogy a THM összehasonlításakor azonos időtartamú és típusú jelzáloghiteleket kell összehasonlítaniuk (lásd az RPA-tanulmányt).

[9] Amint az az RPA-tanulmány során végzett próbavásárlásból kiderül.

[10] A Bíróságnak a jelzáloghitel-irányelvről szóló első ítélete (a C-778/18. sz. *Association francaise des usagers de banques* ügyben) a nemzeti jogszabályokra és az árukapcsolási gyakorlatok kérdésére vonatkozott.

A hitelképesség vizsgálata

A hitelezők azon kötelezettsége, hogy hitelképességi vizsgálatot végezzenek (a jelzáloghitel-irányelv 18. és 20. cikke), valamint az a követelmény, hogy a hitelező csak akkor bocsáthatja a fogyasztó rendelkezésére a hitelt, ha az értékelés eredménye pozitív[11], az egyik leghatékonyabb fogyasztóvédelmi rendelkezésnek tűnik, mivel megakadályozza a hitelezőket abban, hogy hitelt nyújtsanak azoknak a fogyasztóknak, akik nem tudják azt visszafizetni[12]. Az a tény, hogy az utóbbi években a jelzáloghitel-hátralék csökkenése figyelhető meg, annak első jele is lehet, hogy kezd érvényesülni a rendelkezések pozitív hatása. Mindazonáltal, szem előtt tartva a hitelnyújtás és a fogyasztó pénzügyi nehézségeinek megjelenése közötti időtartamot, lehetséges, hogy e rendelkezések valódi hatékonyságát csak egy későbbi szakaszban lehet teljes körűen értékelni. Ugyanakkor bizonyos fokú bizonytalanság áll fenn a rendelkezéseknek a hitelért egyetemlegesen felelős fogyasztókra történő alkalmazásának lehetőségével kapcsolatban, mivel a jelzáloghitel-irányelv csak az egyes fogyasztók hitelképességének értékelését említi. A hitelpiac a közelmúltban a „nagy adathalmazok" és a gépi tanulás alkalmazásának irányába mozdult el a személyre szabott – elsősorban gyorsított hitelképességi vizsgálatokon alapuló – szolgáltatások létrehozása érdekében (főként a fogyasztói hitelekkel összefüggésben)[13]. Ezek a technológiák megkönnyíthetik és olcsóbbá tehetik a fogyasztók számára a jelzáloghitelhez jutást, és javíthatják a hitelezők kockázatértékelési képességét, például a hitelképesség algoritmusalapú elemzése révén. Ugyanakkor új kockázatokat is jelentenek a felhasznált adatok (pl. a közösségi médián alapuló adatok), az információszolgáltatás módja és az ajánlat kialakítása (a fogyasztók vásárlási döntésének felgyorsítása érdekében), valamint a fogyasztók célzott elérése és a személyre szabás (különösen az algoritmusalapú hitelképesség-értékelési döntések átláthatósága) tekintetében[14]. Ezekkel a kérdésekkel a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló közelmúltbeli bizottsági javaslat (a mesterséges intelligenciáról szóló jogi aktus) is foglalkozik.

Az éghajlatváltozásra adott válaszként és a fenntartható gyakorlatok előmozdítása érdekében az elmúlt néhány évben fellendült az „energiahatékony jelzálog-hitelezés". A közelmúltban végzett kutatások potenciális összefüggést tártak fel a jelzáloghitel-tulajdonosok hiteltörlesztési teljesítménye és ingatlanaik energiahatékonysága között, ami az ilyen típusú jelzáloghitelek nemteljesítésének alacsonyabb kockázatára utalhat. E témában különböző szinteken további kutatások folynak[15].

A személyzet ismerete és szakértelme

[11] Lásd a jelzáloghitel-irányelv 18. cikke (5) bekezdésének a) pontját.

[12] Lásd az RPA-tanulmányt. 2009-ben mindössze tíz tagállam rendelkezett olyan jogszabályokkal, amelyek megtiltják a hitel visszafizetésére képtelen fogyasztók számára történő hitelnyújtást. Lásd London Economics, „Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit" (Tanulmány a jelzáloghitelekkel kapcsolatos különböző szakpolitikai lehetőségek költségeiről és előnyeiről).

[13] Lásd a CML tanulmányt (2017): Digitális változás és jelzáloghitel-felvevők. A Jelzáloghitel-nyújtók Tanácsa, 9–10. o. Az Egyesült Királyságra vonatkozó megállapítások az EU-ra is vonatkoztathatók.

[14] Európai Bizottság (2019): Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services (Fogyasztói magatartást vizsgáló tanulmány a lakossági pénzügyi szolgáltatások marketingjének és távértékesítésének digitalizációjáról), még nem került közzétételre.

[15] A Bizottság szintjén ezt a munkát az „energiahatékony hitelezést" végző pénzügyi intézményekkel foglalkozó kockázatértékelési munkacsoportban, ágazati szinten pedig az EMF-ECBC energiahatékony jelzáloghitelekre vonatkozó kezdeményezés keretében végzik.

Az RPA-tanulmány eredményei azt mutatják, hogy a jelzáloghitel-irányelvnek a személyzet ismereteire és szakértelmére vonatkozó követelményei (9. cikk és III. melléklet) következtében minden bizonnyal növekedett a hitelezők személyzetének szakértelme, növelve a szakmaiság szintjét. A megkérdezett fogyasztók többsége úgy vélte, hogy a hitelezők és hitelközvetítők által alkalmazott személyzet megfelelő szintű ismeretekkel és szakértelemmel rendelkezik. Az ágazatban érdekelt felek jelezték, hogy az irányelv következtében nőttek a képzési költségek. Ebben az összefüggésben megjegyezték, hogy a hitelezők egyre nagyobb mértékben támaszkodnak robo-adviser szoftverekre.

Devizahitelek

Az irányelv devizahitelekről szóló 23. cikke előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsák a fogyasztók számára a hitelmegállapodás pénznemének meghatározott feltételek mellett más pénznemre történő módosítását, vagy ha más megállapodások vannak érvényben, korlátozzák a fogyasztót érintő árfolyamkockázatot. Ezek a szabályok a hitelnyújtás pénznemének felértékelődése miatt a fogyasztókat korábban ért jelentős károk megelőzésére irányulnak[16].

Az összegyűjtött bizonyítékok azt mutatják, hogy bár a jelzáloghitel-irányelv szabályai hatékonyan akadályozták meg a fogyasztók árfolyamkockázatnak és nemteljesítésnek való kitettségét, a szabályok következtében számos országban a hitelezők már nem kínálnak devizahiteleket. Más országokban jelentősen csökkent a devizahitelek száma.

Az előtörlesztéshez való jog

A jelzáloghitel-irányelv 25. cikke biztosítja a fogyasztók számára a jelzáloghitel előtörlesztésének jogát, azzal a feltétellel, hogy a tagállamok meghatározhatják az előtörlesztés feltételeit, nevezetesen a méltányos és objektív ellentételezést.

A Bizottság által összegyűjtött bizonyítékok azt mutatják, hogy ez a rendelkezés hatékonyan biztosítja a magas szintű fogyasztóvédelmet[17]. Bár a fogyasztóknak joguk van arra, hogy a fennálló jelzáloghitel-tartozásukat részben vagy egészben előre visszafizessék, úgy tűnik, hogy az irányelv hatálybalépése óta csak a fogyasztók kisebb hányada élt ezzel a joggal. A jelek szerint az e jogosultsághoz kapcsolódó előnyök teljes kihasználását korlátozza, hogy a fogyasztók tájékozatlanok, nem tudják felmérni, hogy mennyit takaríthatnak meg, valamint az előtörlesztés díjfizetési kötelezettséggel jár (lásd az ügyfélmobilitásról szóló 2.2. szakaszt).

A Bizottság által 2019-ben megrendelt tanulmány[18] (a továbbiakban: ICF-tanulmány) kimutatta, hogy az előtörlesztés esetleges feltételei (a felmondási idő vagy a minimális szerződéses idő eltelte) és a hitelező számára fizetendő kompenzáció lehetséges összege, különösen a fix kamatozású jelzáloghitelek esetében, eltántoríthatja a fogyasztókat. A legtöbb, de nem mindegyik tagállam pontosan meghatározta a fizetendő kompenzációt (például a fizetendő kamat vagy a fennmaradó egyenleg százalékos arányát), amely lehetővé teszi a hitelfelvevő számára az előzetes költségkalkulációt. Úgy tűnik, hogy ez jelentősen csökkenti

[16] Lásd az Európai Parlament „Mortgage Credit – Miss-selling of Financial Products” (Jelzáloghitel – A pénzügyi termékek megtévesztő értékesítése) című jelentését, 2018. június.
[17] Az RPA által lefolytatott interjúkban és nyilvános konzultációban részt vevő érdekelt felek többsége ezt a nézetet képviseli.
[18] ICF „Study on switching of financial services and products” (Tanulmány a pénzügyi szolgáltatások és termékek közötti váltásról), 2019, még nem tették közzé.

az esedékes összegekre vonatkozóan az egyes hitelintézetek által végzett számítások közötti különbségeket, javítva a jogbiztonságot és az általános átláthatóságot.

Fizetési késedelem és kényszerértékesítés

A jelzáloghitel-irányelv hátralékokról és kényszerértékesítésről szóló 28. cikkének célja, hogy ösztönözze a hitelezőket a felmerülő hitelkockázat korai szakaszban történő kezelésére, valamint arra, hogy a kényszerértékesítési eljárás megindítása előtt észszerű erőfeszítéseket tegyenek a helyzet megoldására. Az RPA-tanulmányban megkérdezett érdekelt felek jelezték, hogy a jelzáloghitel-irányelv hozzájárult a túlzott eladósodás csökkentéséhez. A fogyasztói felmérés eredményei arra engednek következtetni, hogy a fogyasztók is elégedettek a hitelezők e tekintetben tanúsított magatartásával. Tizenhárom tagállam használta ki az irányelv által biztosított lehetőséget, és lehetővé tette a hitelezők számára, hogy nemteljesítés esetén további (felülről korlátozott mértékű) díjakat számítsanak fel a fogyasztók terhére, míg 12 tagállam nem biztosította ezt[19]. A rendelkezésre bocsátott korlátozott információk, valamint a jelzáloghitel-irányelv rövid alkalmazási időszaka és késedelmes átültetése miatt nem lehet nagy bizonyossággal értékelni, hogy ezek a rendelkezések eredményesen csökkentették-e a kényszerértékesítés kockázatát.

A Covid19 gazdasági hatása azzal a kockázattal jár, hogy egyre több fogyasztó nem lesz képes eleget tenni pénzügyi kötelezettségvállalásainak, és túlzottan eladósodhat. Részletesebb elemzésre kerül sor a magánszemélyek túlzott eladósodásának tágabb problémáiról szóló, hamarosan elkészülő jelentésben.

A hitelek harmadik félre történő átruházása

Az általános adatvédelmi rendelet előírja, hogy a fogyasztót/érintettet az új hitelezőnek/adatkezelőnek többek között tájékoztatnia kell a kilétéről és elérhetőségéről[20]. A fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló irányelvtől eltérően azonban a jelzáloghitel-irányelv nem nyújt kifejezett garanciát a fogyasztóknak arra az esetre, ha a hitelmegállapodást harmadik félre ruházzák át. Annak biztosítása érdekében, hogy az átruházott hitel esetében ne sérüljön a fogyasztóvédelem szintje, a Bizottság a hitelgondozókról, hitelfelvásárlókról és a biztosítékok érvényesítéséről szóló irányelvre irányuló javaslatába (a továbbiakban: a nemteljesítő hitelekről szóló irányelvre irányuló javaslat[21]) belefoglalta a jelzáloghitel-irányelv módosítását annak biztosítása érdekében, hogy ilyen esetekben a fogyasztó jogosult legyen arra, hogy a hitelfelvásárlóval szemben az eredeti hitelnyújtóval szemben igénybe vehető védelmet kérjen[22]. A javaslat előírja továbbá a nem az EU-ban letelepedett fogyasztóihitel-felvásárlók számára, hogy jelöljenek ki egy, az EU-ban engedélyezett hitelintézetet vagy hitelgondozót a hitelmegállapodás gondozására[23]. A javaslattal kapcsolatos jogalkotási eljárás még folyamatban van.

A szerződéskötést követő új jogok

[19] Lásd: RPA-tanulmány, jogi értékelés.
[20] Lásd az általános adatvédelmi rendelet 14. cikkét.
[21] Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a hitelgondozókról, hitelfelvásárlókról és a biztosítékok érvényesítéséről {SWD(2018) 75 final}.
[22] Lásd a nemteljesítő hitelekről szóló irányelvre irányuló javaslat 38. cikkét.
[23] Lásd a nemteljesítő hitelekről szóló irányelvre irányuló javaslat 15. cikkének (1) bekezdését.

A hitelmegállapodás módosításai hátrányosak lehetnek a függőségi helyzetbe került fogyasztókra nézve, ami csökkenti tárgyalási pozíciójukat a hitelezővel szemben. A Bizottság ezért új rendelkezést illesztett be a nemteljesítő hitelekről szóló irányelvjavaslatba[24], amely előírja, hogy a szerződés feltételeinek módosítása esetén a fogyasztóknak jogukban áll, hogy egyértelmű és átfogó leírást kapjanak a javasolt módosításokról, a végrehajtási határidőkről és a kifogásolás lehetőségéről.

Következtetés a fogyasztóvédelmi szempontokról

Következésképpen vannak arra utaló jelek, hogy a jelzáloghitel-irányelv hozzájárult az uniós fogyasztóvédelem általános szintjének emeléséhez, különösen azáltal, hogy valamennyi tagállamban minimális szintű védelmet írt elő. Úgy tűnik, hogy a jelzáloghitel-irányelv hozzájárult a jelzáloghitel-piac iránti fogyasztói bizalom erősödéséhez is. Az is látszik azonban, hogy a szabályok eredményességét akadályozza, hogy a fogyasztók csak korlátozottan tudnak összetett és kiterjedt információkat feldolgozni, valamint a digitális tájékoztatás tekintetében bizonyos információközlési követelmények nem megfelelőek. A hitel-visszafizetési nehézségekkel küzdő fogyasztók száma valószínűleg csökkent annak az előírásnak a következtében, miszerint a hitelnyújtónak a fogyasztó hitelképességét a megállapodás véglegesítése előtt értékelnie kell. Az előtörlesztéshez való jog pozitív hatásokkal járt, de úgy tűnik, hogy az ehhez esetlegesen kapcsolódó feltételek és a fizetendő kompenzáció összege visszatartja a fogyasztókat e jog gyakorlásától, és attól, hogy a megtakarítás érdekében szerződést váltsanak. A hátralékokra és a kényszerértékesítésre vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatban az előzetes jelek azt mutatják, hogy ezek a rendelkezések hatékonyan csökkentik a kényszerértékesítés kockázatát. A rendelkezéseket azonban valószínűleg szélesebb körben kell vizsgálni a Covid19-világjárvány összefüggésében. A jelzáloghitel-irányelv módosítása és a Bizottság által javasolt új fogyasztóvédelmi biztosítékok várhatóan növelik a fogyasztóvédelem szintjét azokban az esetekben, amikor a hitelt harmadik félre ruházták át.

2.2. Az egységes piacra gyakorolt hatás

A jelzáloghitel-irányelv célja, hogy előmozdítsa a jelzáloghitelek határokon átnyúló kereskedelmét és így az egységes piacot azáltal, hogy bizonyos mértékben harmonizálja a jelzáloghitel-nyújtásra vonatkozó követelményeket (nevezetesen a vállalkozások magatartását, a hitelközvetítők felügyeletét és a nem-hitelintézetek tevékenységét). A 2016-ban nyújtott jelzáloghitelek nagyon alacsony, mintegy 1 %-os szintjéhez képest[25] a határokon átnyúló jelzáloghitel-nyújtás továbbra is nagyon korlátozott (52 milliárd EUR (<1 %) értékben)[26].

A határokon átnyúló jelzálog-hitelezési tevékenység hiánya annak tudható be, hogy továbbra is jelentős akadályok állnak fenn, ideértve a nemzeti jogszabályokban az irányelv hatályán

[24] Lásd a nemteljesítő hitelekről szóló irányelvre irányuló bizottsági javaslat 34. cikkét.

[25] A 2016. évi Eurobarométer tematikus felmérés adatai azt mutatják, hogy az EU-28-ban a Belgiumban, Cipruson és Hollandiában élő fogyasztók csupán 1 %-a vett fel jelzáloghitelt egy másik tagállamban (ez az arány valamivel magasabb volt Luxemburgban (3 %) és Írországban (2 %)).

[26] Lásd a monetáris pénzügyi intézmények által a háztartásoknak nyújtott, határokon átnyúló hitelek fennálló állományaira vonatkozó 2019. évi EKB-adatokat. Az adatok magukban foglalják a jelzáloghiteleket és más típusú fogyasztói hiteleket, például háztartási hiteleket, folyószámlahiteleket és hitelkártyákat. Az adatok azt mutatják, hogy a fennálló 5 882 milliárd EUR hitelállományból 52 milliárd EUR-t (<1 %) tesznek ki az euróövezeten belüli, határokon átnyúló jelzáloghitelek. Az adatok csak a közvetlen, határokon átnyúló hitelezésre vonatkoznak, nem tartalmazzák a jelzáloghitelt nyújtó külföldi bankok fióktelepeinek tevékenységét.

kívül eső területekre – mint például az adórendszerek, az ingatlan- és teleknyilvántartás, a hitelmegállapodások érvényességét szabályozó szerződésjog és a szerződéskötést követő kérdések, például a kényszerértékesítési szabályok – vonatkozó eltérő előírásokat. Amint azt az RPA-tanulmány is bemutatja, a hitelezők attól tartanak, hogy a külföldi jog jogilag biztonságos módon történő végrehajtása olyan jogi kockázatoknak és kihívásoknak tenné ki őket, amelyek alááshatják a határokon átnyúló ügyletek jövedelmezőségét.

A határokon átnyúló tevékenység hiánya más okokra is visszavezethető, mint például a hazai lehetőségeket preferáló fogyasztói magatartás és a nyelvi nehézségek. Az RPA-tanulmány szerint a fogyasztók leggyakrabban azzal indokolták, hogy nem vettek fel jelzáloghitelt másik uniós országbeli hitelezőtől, hogy nem volt rá szükség vagy nem merült fel a lehetősége. Gyakran számoltak be a hitelezőkkel kapcsolatos ismeretek és bizalom hiányáról, a nyelvi akadályokról és a rendelkezésre álló termékek ismeretének hiányáról is.

Ezeket az akadályokat növelte az irányelv követelményeinek tagállami „túlszabályozása” (az irányelv előírásain túlmutató követelmények előírása) és olyan szabályozási lehetőségek (pl. reklámozás, árukapcsolási gyakorlatok, gondolkodási/elállási időszak) bevezetése, amelyek az irányelvnek nem tulajdonítható további kötelezettségeket és kapcsolódó költségeket írnak elő.

Ezen akadályok ellenére a jelzáloghitel-irányelv hatással volt az egységes piac működésére azáltal, hogy egyenlő versenyfeltételeket teremtett (pl. a hitelezőkre vonatkozó egységes követelmények és rendelkezések, valamint a kötelezettségek hatályának kiterjesztése a hitelközvetítőkre és a nem-hitelintézetekre). Ennek eredményeként bizonyos mértékben hozzájárult ahhoz, hogy szélesebb választék és jobb minőség álljon a fogyasztók rendelkezésére. A digitalizáció, valamint a digitális és pénzügyi szempontból képzett fogyasztók számának növekedése a jövőben csökkentheti a személyes kapcsolatok iránti igényt, és elősegítheti a határokon átnyúló jelzáloghitel-nyújtás növekedését.

A jelzáloghitelek egységes piacának kialakítása attól függ, hogy a jelzáloghitel-irányelv szabályai mennyire hatékonyak a határokon átnyúló tevékenység előmozdítása, az ügyfelek mobilitásának növelése, az adatbázisokhoz való akadálytalan hozzáférés (a hitelképesség vizsgálata céljából), a hitelnyújtók, hitelközvetítők és nem-hitelintézetek felelősségteljes hitelezésének garantálása, valamint a hatékony végrehajtás szempontjából. Mivel az egységes piac folyamatosan fejlődik, biztosítani kell, hogy a szabályok lépést tartsanak az olyan újdonságokkal, mint például az online közvetlen, ún. peer-to-peer platformok megjelenése.

Az irányelv hatálya

Az összegyűjtött adatok azt mutatják, hogy a jelzáloghitel-irányelv hatóköre összességében továbbra is megfelelő az irányelv célkitűzéseinek eléréséhez, bár néhány kiigazításra szükség van.

Az ingatlanvagyonnak a tulajdonos lakhatási jogának megtartása melletti pénzzé tételére (equity release) vonatkozó konstrukciók, más néven fordított jelzáloghitelek, jelenleg nem tartoznak a jelzáloghitel-irányelv hatálya alá annak 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján. Az RPA-tanulmány megállapította, hogy e konstrukciók szabályozásának jelenlegi szintje elégtelen lehet, és kockázatot jelenthet a fogyasztóvédelem szempontjából[27].

[27] Lásd az RPA által az érdekelt felekkel folytatott konzultáció eredményeit.

A jelzáloghitel-irányelv 46. cikke kiterjesztette a fogyasztói hitelekről szóló irányelv hatályát a lakóingatlanok felújítására nyújtott, 75 000 EUR-t meghaladó összegű hitelekre. A fogyasztói hitelekről szóló irányelv jelenleg felülvizsgálat alatt áll, alkalmazási körének értékelése folyamatban van.

Az olyan online peer-to-peer platformok megjelenése, amelyek lehetőséget adnak arra, hogy a fogyasztók mind hitelnyújtóként, mind hitelfelvevőként „egymásra találjanak", a jövőben hatást gyakorolhat a jelzáloghitel-piacra[28]. Bár a lakóingatlanokhoz kapcsolódó személyközi hitelezés és közösségi finanszírozás piaca továbbra is kicsi, és valószínűleg legalább a közeljövőben így is fog maradni, a fejleményeket nyomon kell követni. A tagállamok különböző megközelítéseket alkalmaztak, és a legtöbben úgy döntöttek, hogy egyelőre nem szabályozzák ezt a területet. Egyes esetekben a nemzeti jogalkotók előírják, hogy az ilyen platformok hitelközvetítőként regisztráljanak. Jogilag bizonytalan annak megítélése is, hogy az összehasonlító weboldalak hitelközvetítőnek minősülnek-e.

Csak Finnország számolt be arról, hogy élt a 3. cikk (3) bekezdésének a) pontjában biztosított lehetőséggel, hogy bizonyos fedezett hitelmegállapodásokat kizárjon az alkalmazási körből.

Csak az Egyesült Királyság élt azzal a lehetőséggel, hogy kizárja a „bérbeadási célra vásárlás" hitelmegállapodásokat az irányelv hatálya alól (3. cikk (3) bekezdés b) pont).

Hiteladatbázisokhoz való hozzáférés

A jelzáloghitel-irányelv 21. cikke előírja, hogy a tagállamok a más országokban található hitelezők számára a fogyasztók hitelképességének értékelése céljából biztosítsák a hiteladatbázisokhoz való megkülönböztetésmentes hozzáférést. A hiteladatbázisokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos nehézségek akadályozhatják a határokon átnyúló jelzálog-hitelezést.

Az RPA-tanulmány megállapította, hogy a hiteladatbázisokhoz való megkülönböztetésmentes hozzáférés feltételei általában egyértelműek, és nincs bizonyíték a hátrányos megkülönböztetésre. A tanulmány azonban arra is rávilágít, hogy az adatbázishoz való tényleges hozzáférés érdekében a hitelezőknek megfelelő adatokat kell szolgáltatniuk az adatbázisba (a kölcsönösség elve[29]). A tagállamok azon hitelezői azonban, amelyek csak „negatív" adatok (nemteljesítési adatok) hitelképesség-vizsgálat céljából történő feldolgozását teszik lehetővé, más tagállamokban nem szolgáltathatnak „pozitív" adatokat (pl. a folyamatban lévő pénzügyi kötelezettségvállalásokra vonatkozóan), és így hátrányban vannak a negatív és pozitív adatokat egyaránt feldolgozó versenytársakkal szemben. További bonyodalmak adódnak a hiteladatbázisok tartalmának különbségeiből és a közös terminológia hiányából, mint például a „nemteljesítés" fogalommeghatározása[30].

Fogyasztói mobilitás/hitelezőváltás

A jelzáloghitel-irányelvnek a szerződéskötést megelőző tájékoztatásra, az árukapcsolás tilalmára, a gondolkodási/elállási időszakra és különösen a hitel előtörlesztéséhez való jogra

[28] Lásd például: Ziegler et al. (2019)[28] *Bővülő horizont: A 3. európai alternatív pénzügyi szektor*.

[29] Lásd még: ICF, 2020, A fogyasztói hitelekről szóló irányelv értékelése; Európai Bizottság, 2009, A hiteltörténetekkel foglalkozó szakértői csoport jelentése.

[30] ICF, 2020, A fogyasztói hitelekről szóló irányelv értékelése; Európai Bizottság, 2009, A hiteltörténetekkel foglalkozó szakértői csoport jelentése.

vonatkozó rendelkezései megkönnyítik a fogyasztók számára a hitelezőváltást. A fogyasztói mobilitás nagyon fontos a verseny előmozdítása és annak biztosítása szempontjából, hogy a fogyasztók a piacon elérhető legjobb ajánlatokat fogadhassák el.

A fogyasztók nem gyakran váltanak hitelezőt. A Bizottság megbízásából készített tanulmány szerint[31] a 14 tagállamból álló teljes mintát tekintve a hitelezőváltással kapcsolatban a fogyasztók összesített megtakarítása elérheti a havi 1,7 milliárd EUR-t, ami évente több mint 20 milliárd EUR-t jelent. A jelzáloghitel-felvevők körében az e tanulmányhoz végzett felmérés szerint a jelenleg jelzáloghitellel rendelkező és váltást tervező fogyasztók százalékos aránya jelentős eltéréseket mutat az egyes tagállamokban (pl. Svédországban 22 %, míg Portugáliában 78 %)[32].

A Bizottság számára készített, fogyasztói magatartást vizsgáló tanulmány[33] rámutatott, hogy nincs egyetlen oka annak, hogy a fogyasztók nem váltanak jelzáloghitelt, hanem ez olyan okok kombinációjára vezethető vissza, mint például a jelenlegi hitelezővel való elégedettség, a piaci helyzet (pl. alacsony kamatlábak), a váltás lehetőségének vagy a potenciális előnyök ismeretének hiánya. További fontos tényezők a következők: egyéb prioritások, túl sok feldolgozandó információ és az információk megjelenítésének módja, a rossz döntéstől való félelem, valamint a jobb kínálat keresésével járó idő, költség és vesződség. A 2.1. szakaszban említettek szerint az előtörlesztéshez való jogot esetlegesen befolyásoló feltételekkel kapcsolatos aggályok is eltántoríthatják a fogyasztókat attól, hogy jelzáloghitelt váltsanak[34].

A hitelezőváltással kapcsolatos mindkét fenti tanulmány a hitelezők által folytatott számos gyakorlat kapcsán olyan potenciális piaci hiányosságra is rámutat, amely a váltás ellen hat. Az ICF tanulmánya konkrétan rávilágít, hogy a jelzáloghitel-váltásra vonatkozó speciális jogi keret hiánya[35] akadályozhatja a váltást, mivel a hitelintézetek a jogszabályi hézagot kihasználva, különböző kereskedelmi gyakorlatok alkalmazásával megnehezítik vagy összességében megakadályozzák a fogyasztókat abban, hogy váltsanak a pénzügyi termékek között. Az ilyen kereskedelmi gyakorlatokat az uniós versenyjog alapján lehetne alaposan megvizsgálni.

Uniós útlevél hitelközvetítők számára

Az irányelv által bevezetett egyik fő változás az volt, hogy uniós útlevelet hozzanak létre a hitelközvetítők számára, és a hitelezőkkel azonos módon szabályozzák tevékenységüket. Ez lehetővé teszi a hitelközvetítők számára, hogy más tagállamokban kínálják szolgáltatásaikat, míg a fogyasztók számára előnyös, mert könnyebben juthatnak jelzáloghitelhez, különösen akkor, ha más tagállamokban kívánnak ilyen hitelt felvenni.

A jelzáloghitel-irányelv értelmében a tagállamoknak nyilvántartást kell vezetniük az engedélyezett hitelközvetítőkről. A nyilvántartások azonban nem mindig könnyen

[31] Lásd: az ICF „Study on switching of financial services and products” (Tanulmány a pénzügyi szolgáltatások és termékek közötti váltásról), című tanulmányát (2019), még nem tették közzé.
[32] Ezek a becslések egy meglévő hitelezőn belüli váltásra („belső váltás”) és egy új hitelezőre történő váltásra („külső váltás”) vonatkoznak, és egy 14 tagállamból álló mintán alapulnak.
[33] G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel: „Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products” (A fogyasztókat pénzügyi termékek közötti váltásra ösztönző magatartási tényezők vizsgálata), 2020, még nem tették közzé.
[34] E feltételeknek összhangban kell lenniük az uniós versenyjog elveivel.
[35] A hitelezőváltás jogi kerete csak Olaszországban és Spanyolországban létezik. Írország, Portugália és Dánia csak néhány rendelkezéssel könnyíti meg a jelzáloghitel-váltást, lásd az ICF tanulmányát.

hozzáférhetők[36], és a nyilvántartásokban rendelkezésre álló információk eltérőek. Ezért nem ismert az EU-ban jelenleg működő hitelközvetítők száma.

Összességében a hitelközvetítők csekély szerepet játszanak a jelzálog-hitelezésben (lásd a mellékletet). A tagállamok egy jelentős részében azonban ez a tevékenység mérsékelt (sőt Írországban[37] magas) szintű[38]. Az RPA által végzett fogyasztói felmérés eredményei szerint az irányelv hatálybalépése előtt a fogyasztók kevesebb mint egynegyede (24 %) vett igénybe hitelközvetítőt. A 2016 és 2019 között felvett jelzáloghitelek esetében ez az arány 36 %-ra emelkedett. Ez a változás azonban nem tulajdonítható kizárólag az irányelvnek, mivel úgy tűnik, hogy a hitelközvetítők igénybevétele más tényezőkhöz is kapcsolódik, például a nemzeti gyakorlatokhoz és a kultúrához, amelyek tagállamonként jelentősen eltérnek. Úgy tűnik, hogy a hitelközvetítő fogalmának tagállamok általi értelmezésében bizonyos különbségek továbbra is fennállnak. Például egyes tagállamokban közvetítőnek tekintik azokat az összehasonlító weboldalakat és online platformokat, amelyek segítenek a fogyasztóknak a jelzáloghitel kiválasztásában, más tagállamokban viszont nem.

Kevés hitelközvetítő kínálja szolgáltatásait határokon átnyúlóan, és a rendelkezésre álló korlátozott bizonyítékok arra engednek következtetni, hogy az irányelvnek kevés hatása volt erre a szempontra. Amint azt néhány érdekelt fél, köztük az ágazat képviselői és az RPA által megkérdezett hatóságok is megjegyezték, az egyik lehetséges ok az, hogy a határokon átnyúló szolgáltatásokat kínáló hitelközvetítők iránt igen korlátozott a kereslet.

Ezzel szemben a jelzáloghitel-irányelv egyik fő előnye, hogy új uniós szintű szabályozási minimumkövetelményeket vezetett be a hitelközvetítőkre vonatkozóan. Ez hozzájárult a hitelezők és a hitelközvetítők közötti egyenlő versenyfeltételekhez, és a jelzáloghitelek forgalmazására és nyújtására vonatkozó minőségi előírások meghatározásával növelte a fogyasztóvédelem szintjét.

Nem-hitelintézetek jelzálog-hitelezése

Az irányelv értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a hitelintézetnek nem minősülő hitelezőkre megfelelő engedélyezési eljárás vonatkozzon, amely magában foglalja a hitelintézetnek nem minősülő hitelezők nyilvántartásba vételét és az illetékes hatóságok általi felügyeletét. Az irányelv egyedül azt a meghatározást alkalmazza, miszerint a nem-hitelintézetek *hitelintézetnek nem minősülő hitelezők*. Ide tartozhatnak a biztosítók és más pénzügyi intézmények, például ingatlanbefektetési alapok, valamint pénzügyi kiegészítő tevékenységet – például értékpapírügynöki és pénzügyi lízing tevékenységet – folytató szereplők.

A rendelkezésre álló adatok (lásd a mellékletet) arra utalnak, hogy a nem-hitelintézetek által nyújtott jelzáloghitelek aránya továbbra is korlátozott. Az RPA fogyasztói felmérésének eredményei azt mutatják, hogy az irányelv hatálybalépése óta az EU-n belül nem változott azoknak a fogyasztóknak az aránya, akik banknak nem minősülő pénzintézettől vettek fel jelzáloghitelt. 2017-ben azonban Hollandiában az új jelzáloghitelek mintegy 35 %-át nyugdíjalapok, biztosítók vagy jelzáloghitel-alapok nyújtották, ami 2016-hoz képest

[36] Az EBH linket biztosít a rendelkezésre álló nemzeti nyilvántartásokhoz.
[37] 452 nyilvántartásba vett hitelközvetítő.
[38] Ausztria, Belgium, Csehország, Franciaország, Hollandia, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Németország, Olaszország és Portugália.

növekedést jelent. Ausztria és Belgium ilyen irányú tevékenysége szintén nem elhanyagolható mértékű, és úgy tűnik, hogy Belgiumban emelkedőben van (jelenleg meghaladja az 10 %-ot).

Az RPA-tanulmányban megkérdezett érdekelt felek többsége úgy vélte, hogy az irányelv alkalmas a nem-hitelintézetek felügyeletére. Az érdekelt felek főként azt jelezték, hogy a jelzáloghitel-piacon működő valamennyi szolgáltatóra azonos szabályokat kell alkalmazni, és hogy a jelzáloghitel-irányelv e területen elősegítette az egyenlő versenyfeltételeket.

Az EKB a 2017. évi jelentésében[39] utalt arra, hogy a nem-hitelintézetek jelzáloghitel-piacon betöltött növekvő szerepe a pénzügyi stabilitás tekintetében kihívásokat jelent. Az EKB jelentése kifejtette, hogy a banknak nem minősülő szolgáltatók növekvő piaci részesedése korlátozhatja a csak a bankokra vonatkozó egyes makroprudenciális intézkedések hatékonyságát. Például a banki tőkemegfelelési mutatók kiszámítása során a jelzáloghitel-kitettségekre alkalmazott kockázati súlyok növelése, amelynek célja a jelzáloghitel-piacon felhalmozódó sebezhetőségek kezelése volt, a biztosítók és nyugdíjalapok jelzáloghitel-nyújtásának növekedéséhez vezethet[40].

Az RPA által megkérdezett érdekelt felek (ágazati szövetségek és illetékes hatóságok) elsődleges álláspontja az, hogy ezen a területen a jelzáloghitel-irányelv szabályai hozzájárultak az egyenlő versenyfeltételek kialakulásához.

Végrehajtás

A tagállamoknak meg kell állapítaniuk a nemzeti végrehajtási rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat (38. cikk), valamint lehetőséget kell biztosítaniuk a hitelezőkkel és hitelközvetítőkkel fennálló fogyasztói jogviták peren kívüli rendezésére (39. cikk).

Az RPA-tanulmányban megkérdezett legtöbb ágazati érdekelt fél és FIN-NET-tag[41] úgy vélte, hogy magas szinten megfelel a jelzáloghitel-irányelv előírásainak. E megállapítással összhangban a Bizottsághoz beérkezett panaszok főként az irányelv hatálybalépése előtt nyújtott jelzáloghitelekre vonatkoztak. A szabályoknak való megfelelés következtében növekedett a fogyasztóvédelem szintje, míg az ágazat számára főként az egyenlő versenyfeltételek terén történt javulás, a jogi egyértelműség javulása és a peres eljárások költségeinek csökkenése volt kedvező. A hatóságok főként azt jelezték, hogy országukban a szankciók nyilvánosságra hozatalára vonatkozó szabályok (38. cikk (2) bekezdés) megfelelő átláthatóságot biztosítanak. Emellett a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló képviseleti eljárásokról szóló új irányelv tovább fogja erősíteni a fogyasztóvédelmet.

Ezzel szemben egyes fogyasztói szervezetek azt javasolták, hogy a végrehajtó hatóságok legyenek proaktívabbak. Úgy vélték, hogy az irányelv alapos végrehajtásának hiánya akadályozza a „határokon átnyúló hitelezés fejlődését” és korlátozza a jelzáloghitelek egységes piacát.

Következtetés az egységes piaccal kapcsolatos szempontokról

[39] Lásd: https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Idem
[41] A pénzügyi vitarendezési hálózat a fogyasztók pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos panaszainak peren kívüli rendezéséért felelős nemzeti szervezetek hálózata.

Az irányelv tehát egyenlőbb versenyfeltételeket teremtett a tagállamokban azáltal, hogy a hitelnyújtókra és hitelközvetítőkre vonatkozóan uniós szintű minimumkövetelményeket határozott meg.

A jelzáloghitelek egységes piaca azonban nem fejlődött nagyobb mértékben, sem a jelzáloghitel-nyújtók, sem a hitelközvetítők esetében. Továbbra is jelentős akadályok hátráltatják a határokon átnyúló jelzálog-hitelezést, főként az irányelv hatályán kívül eső területeken tapasztalható eltérő nemzeti jogi szabályozások miatt. A jelzáloghitel-irányelv rendelkezéseinek tagállamok általi túlszabályozása szintén akadályokat gördített a határokon átnyúló műveletek elé. Bár kevés adat áll rendelkezésre a nem-hitelintézetek által nyújtott hitelekről, úgy tűnik, hogy ezek aránya a jelzáloghitel-piacon korlátozott maradt, bár egyes tagállamokban (pl. Hollandiában és Belgiumban) kismértékben nőtt. A hitelezők hiteladatbázisokhoz való hozzáférése nem diszkriminatív, de a kölcsönösség elve és a hiteladatbázisok tartalmának eltérései akadályt jelentenek.

A jelzáloghitel-váltáshoz való jog fogyasztók általi nagyobb mértékű igénybevétele jelentős megtakarításokat eredményezhet a fogyasztók számára, és ezáltal fokozhatja a jelzáloghitelekért folyó versenyt.

Ami az irányelv alkalmazási körét illeti, egyes szempontok mára már feleslegesnek tűnnek. A fokozódó digitalizáció a jövőben kihívást jelenthet. A személyközi hitelezés (jóllehet a jelzáloghitelek esetében jelenleg nem gyakori) terén van növekedési potenciál, és szükséges lesz a vonatkozó szabályok további értékelése. Úgy tűnik, hogy javítani kell a jelzáloghitel-irányelv illetékes nemzeti hatóságok általi végrehajtását, különösen a határokon átnyúló vonatkozások tekintetében.

2.3. A pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatás

A rossz hitelezési/hitelfelvételi döntések, és ennek következtében a fogyasztói nemteljesítés és a túlzott eladósodottság súlyos következményekkel járhat az érintettekre és a teljes pénzügyi rendszer stabilitására nézve. Az ERKT 2019-ben közzétett jelentése a pénzügyi stabilitás szempontjából kiemelten fontosnak tartja a lakóingatlan-piacokat és a jelzáloghiteleket[42]. A banki válságok gyakori oka a lakóingatlan-piacokon viszonylag sokszor tapasztalható visszaesés.

Az uniós jogalkotók számos olyan rendelkezést vezettek be a jelzáloghitel-irányelvbe, amelyek célja a felelős hitelnyújtás és hitelfelvétel biztosítása, valamint a pénzügyi stabilitás előmozdítása. Ilyen rendelkezések a következők:

- kötelező hitelképességi vizsgálat, amely elsősorban a törlesztési képességen alapul, nem pedig a jelzáloghitelnek a lakóingatlan értékéhez viszonyított összegén vagy a feltételezett emelkedő ingatlanárakon (18. cikk (3) bekezdés), valamint a hitel visszafizetésére esetleg képtelen fogyasztóknak történő hitelezés megakadályozására vonatkozó követelmény (18. cikk (5) bekezdés a) pont) (lásd a 2.1. szakaszt);
- az ingatlanok értékbecslésére vonatkozó megbízható előírások alkalmazásának követelménye (19. cikk);

[42] ESRB (European Systemic Risk Board – Európai Rendszerkockázati Testület) (2019): Az EGT-országok lakóingatlan-ágazatának sebezhetősége, https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html

- devizahitelekre vonatkozó követelmények (23. cikk) annak biztosítása érdekében, hogy a fogyasztók tisztában legyenek az általuk vállalt kockázattal (figyelmeztetések), és lehetőségük legyen arra, hogy a jelzáloghitel futamideje alatt korlátozzák az árfolyamkockázatnak való kitettségüket;
- annak biztosítására vonatkozó követelmény, hogy a változó kamatozású jelzáloghitelek esetében a számításhoz használt mögöttes indexek vagy referencia-kamatlábak egyértelműek, hozzáférhetőek, objektívek és ellenőrizhetőek legyenek (24. cikk), valamint hogy a fogyasztókat tájékoztassák a referenciamutatók és kezelőik nevéről, valamint a fogyasztókra vonatkozó lehetséges következményekről (a 13. cikk (1) bekezdésének második albekezdése)[43];
- új rendelkezések annak biztosítására, hogy a hitelezők észszerű türelmi időt gyakoroljanak, és a kényszerértékesítési eljárás megindítása előtt észszerű kísérletet tegyenek a helyzet más eszközökkel történő megoldására (28. cikk) (lásd a 2.1. szakaszt).

Az RPA-tanulmányban megkérdezett érdekelt felek vegyes véleményeket fogalmaztak meg arra a kérdésre, hogy a jelzáloghitel-irányelv milyen mértékben járult hozzá a pénzügyi stabilitáshoz. Az elsődleges vélemény az volt, hogy az irányelv elsősorban a fogyasztóvédelemre, nem pedig a pénzügyi stabilitásra összpontosít, és hogy más jogszabályok (különösen a tőkekövetelményekről szóló rendelet és a tőkekövetelményekről szóló irányelv) alkalmasabbak a piac stabilitásának szabályozására. Azzal is érveltek, hogy a jelzáloghitel-irányelv csak a tagállami jogszabályok megerősítését szolgálta.

Mindazonáltal az érdekelt felek megjegyezték, hogy az irányelv elősegítette a pénzügyi stabilitás biztosítását azáltal, hogy megakadályozta a fogyasztókat olyan hitelek felvételében, amelyet nem tudnak visszafizetni, valamint azáltal, hogy harmonizálta a hitelezők különféle típusaira vonatkozó követelményeket. Az érdekelt felek azt is megjegyezték, hogy az irányelv a hitelközvetítők tevékenységének szabályozása révén nagyobb mértékben védi a fogyasztók pénzügyi érdekeit.

Azt is megjegyezték, hogy a fogyasztók számára a jelzáloghitel előtörlesztésére biztosított lehetőség arra ösztönözte a fogyasztókat, hogy csökkentsék eladósodottságukat, ez pedig kihat a piaci stabilitásra.

A tagállamoktól[44] és más érdekelt felektől gyűjtött információk szerint a legtöbb országban a hitelezők a jelzáloghitel-irányelv eredményeként már nem kínálnak devizahiteleket. Az ilyen hitelek a jelzáloghitel-irányelv elfogadását megelőzően jelentős károkat okoztak a fogyasztóknak (lásd a 2.1. szakaszt). A Covid19-világjárvány által kiváltott válság azonban fontos próbának bizonyulhat az irányelv pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatását illetően, különös tekintettel arra, hogy milyen mértékben segít elkerülni az ingatlanpiacokra és a pénzügyi szektorra zavaró hatással levő, nagy volumenű kényszerértékesítéseket.

Következtetés a pénzügyi stabilitási szempontokról

[43] A pénzügyi eszközökben és pénzügyi ügyletekben referenciamutatóként vagy a befektetési alapok teljesítményének méréséhez felhasznált indexekről szóló (EU) 2016/1011 rendelet 58. cikkével módosítva.
[44] Konzultáció a Bizottság lakossági pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozó kormányzati szakértői csoportjával (GEGRFS).

A rendelkezésre álló bizonyítékok tehát arra utalnak, hogy az érdekelt felek nem tekintik az irányelv egyik fő célkitűzésének a pénzügyi stabilitást. Az irányelv hozzájárult azonban annak megakadályozásához, hogy a fogyasztók olyan hiteleket vegyenek fel, amelyeket nem tudnak majd visszafizetni, lehetőséget biztosított a fogyasztók számára az eladósodottságuk szintjének csökkentésére, és korlátozta a fogyasztók devizahitelekkel kapcsolatos árfolyamkockázatát – ez mind olyan tényező, amely hozzájárul a pénzügyi stabilitás előmozdításához. A Covid19-világjárvány által kiváltott válság azonban további próbára teheti az irányelv pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatását.

3. A HITELNYILVÁNTARTÁSOK FELÜGYELETE

Valamennyi tagállam rendelkezik hiteladatbázissal/hitelnyilvántartással, amelyet a jelzáloghitel-nyújtók általában igénybe vesznek a fogyasztók hitelképességének értékeléséhez.

Ezek a hiteladatbázisok – tagállamtól függően – állami vagy magánkezelésűek lehetnek. Egyes tagállamokban a magántulajdonban lévő és működtetett hitelnyilvántartások pénzügyi információkat gyűjtenek a bankszektortól, de más, hitelt nyújtó gazdasági szervezetektől is (pl. közműszolgáltatóktól, távközlési vállalatoktól). Más tagállamokban a központi bank vagy a bankfelügyelet által vezetett állami hitelnyilvántartások nagyon részletes információkat gyűjtenek a fogyasztók által felvett hitelekről, elsősorban statisztikai elemzés és gazdasági felügyelet céljából. Egyes állami hitelnyilvántartások hiteladatbázisa a bankok számára hozzáférhető.

Ezen adatbázisok vagy hitelinformációs társaságok tevékenységének meg kell felelnie (több) nemzeti jogi követelménynek. Tekintettel arra, hogy a személyes adatok kezelése az alapvető tevékenységük és az azzal járó alapvető kockázat részét képezi, valamennyi hiteladatbázist az általános adatvédelmi rendeletnek és az azt tovább pontosító nemzeti jogszabályoknak való megfeleléssel kapcsolatos valamennyi kérdésben a nemzeti adatvédelmi hatóságok felügyelik[45]. Ez azt jelenti, hogy ezek a szervezetek az adatvédelmi hatóságok szigorú felügyelete alatt állnak az érintettek jogainak érvényesítésével és az elszámoltathatóság elvével kapcsolatos kérdések tekintetében, ideértve az adatvédelmi hatásvizsgálatok elvégzésére, az adatvédelmi incidensek bejelentésére, a beépített és alapértelmezett adatvédelem elvének betartására, valamint az adatvédelmi tisztviselők kijelölésére vonatkozó kötelezettségeket is.

Így a hitelinformációs társaságokat már valamennyi tagállamban és uniós szinten is az adatvédelmi hatóságok és az Európai Adatvédelmi Testület felügyeli a személyes adatoknak a jelzáloghitel-irányelv alapján történő feldolgozása során végzett tevékenységük tekintetében. Jelenleg nem tűnik szükségesnek ennek a felügyeletnek a kiterjesztése.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A rendelkezésre álló adatok alapján a felülvizsgálat azt mutatja, hogy az irányelv hatékonyan javította a fogyasztóvédelem színvonalát, és hozzájárult a jelzálog-hitelezési gyakorlatok tagállamok közötti összehangolásához. A védelem szintje azonban még mindig eltérő, mivel az irányelv számos lehetőséget biztosít a tagállamok számára. Biztosítani kell azt is, hogy a piac fejlődésével és új – különösen a digitalizációval kapcsolatos – kihívások megjelenésével a fogyasztóvédelmi szabályok továbbra is megfeleljenek a célnak. Szükség lehet a

[45] Lásd az általános adatvédelmi rendelet 51. cikkének (1) bekezdését.

hitelképesség-vizsgálati folyamat kiigazítására is annak érdekében, hogy lépést lehessen tartani a mesterséges intelligencia alkalmazása terén elért haladással, figyelembe véve a mesterséges intelligenciára vonatkozó közelmúltbeli bizottsági javaslattal kapcsolatos fejleményeket is, továbbá az éghajlattal, valamint a környezetvédelemmel kapcsolatos szakpolitikai célkitűzések terén elért eredményekkel.

Az irányelv korlátozott hatást gyakorolt a jelzáloghitelek egységes piacának létrehozására, főként a jelzáloghitel-irányelv hatályán kívül eső okok miatt. Azonban a jelzáloghitel-irányelvhez kapcsolódó tagállami túlszabályozás is akadályozhatja e cél elérését. A pénzügyi szolgáltatások digitalizációjával fennáll annak a lehetősége, hogy a közeljövőben jelentősebbekké válnak a határokon átnyúló tevékenységek. A személyközi jelzálog-hitelezés is növekedési potenciállal rendelkezik, ami szükségessé teszi annak biztosítását, hogy a jelenlegi szabályok ebből a szempontból is megfelelőek legyenek. Lehetőség van arra is, hogy a fogyasztók körében elterjedtebb legyen a jelzáloghitel-váltás, ami jelentős előnyökkel járhat a fogyasztók számára, miközben fokozza a piaci versenyt és innovációt.

Bár az érdekelt felek nem feltétlenül érzik úgy, hogy az irányelv fő célja a pénzügyi stabilitás, az irányelv mégis azt eredményezte, hogy a fogyasztók a pénzügyi teherbíró képességükkel arányban álló és az eladósodottságuk szintjének csökkenését segítő hiteleket vettek fel. A Covid19-világjárvány által kiváltott válság nyomán azonban valószínűleg további információk is rendelkezésre állnak majd arról, milyen hatást gyakorol az irányelv a pénzügyi stabilitásra.

Ez a felülvizsgálat rámutatott arra, hogy a nemzeti adatvédelmi hatóságok és az Európai Adatvédelmi Testület már jelenleg is megfelelő szintű felügyeletet gyakorol a hitelinformációs társaságok felett a személyes adatoknak a jelzáloghitel-irányelv alapján történő kezelése terén folytatott tevékenységük tekintetében.