EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.5.2021
COM(2021) 229 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om översynen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om översynen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING ... 3

2. BEDÖMNING AV TILLÄMPNINGEN AV DIREKTIVET OM HYPOTEKSLÅN ... 3

2.1 Inverkan på konsumentskyddet ... 4

Konsumenternas förtroende för och tillfredsställelse med hypotekslån ... **4**

Effektiviteten hos bestämmelserna för reklam och förhandsinformation ... **4**

Betänketid och/eller ångerrätt ... **5**

Paketförsäljning och kopplingsförbehåll ... **5**

Kreditprövning ... **5**

Kunskaps- och kompetenskrav för personal ... **6**

Lån i utländsk valuta ... **6**

Rätt till förtidsåterbetalning ... **7**

Försenad betalning och utmätning ... **7**

Överlåtelse av krediter till tredje man ... **8**

Nya rättigheter efter att avtal ingåtts ... **8**

Slutsats om konsumentskydd ... **8**

2.2 Inverkan på den inre marknaden ... 9

Direktivets tillämpningsområde ... **10**

Tillgång till kreditdatabaser ... **10**

Kundrörlighet/byte av kreditgivare ... **11**

EU-pass för kreditförmedlare ... **12**

Hypotekslån från andra tillhandahållare än kreditinstitut ... **13**

Verkställighet ... **13**

Slutsatser om den inre marknaden ... **14**

2.3 Inverkan på den finansiella stabiliteten ... 14

Slutsatser om finansiell stabilitet ... **16**

3. TILLSYN ÖVER KREDITREGISTER ... 16

4. SLUTSATSER ... 16

FÖRKORTNINGAR

APRC	Effektiv ränta
ECB	Europeiska centralbanken
EBA	Europeiska bankmyndigheten
ESIS	Standardiserat EU-faktablad
EU	Europeiska unionen
NCA	Nationell behörig myndighet
CCD	Konsumentkreditdirektivet (direktiv 2008/48/EG)
CRA	Kreditupplysningsföretag
GD FISMA	Generaldirektoratet för finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen
FIN-Net	Nätverket för klagomål mot finansiella tjänster
FinTech	Finansteknik
GDPR	Allmänna dataskyddsförordningen (förordning (EU) 2016/679)
GEGRFS	Medlemsstaternas expertgrupp för finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag
MS	Medlemsstater
NPL	Nödlidande lån

1. INLEDNING

Direktivet om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet[1] (*direktivet om hypotekslån*) antogs den 4 februari 2014 som en del av EU:s insatser för att skapa en inre marknad för hypotekslån och mot bakgrund av den globala finanskrisen.

Medlemsstaterna var skyldiga att införliva bestämmelserna i direktivet om hypotekslån i den nationella lagstiftningen senast den 21 mars 2016. Det var dock endast åtta medlemsstater som införlivade direktivet i tid. Den sista medlemsstaten som införlivade direktivet i sin nationella lagstiftning gjorde det i juni 2019.

Denna rapport har utarbetats enligt artikel 44 i direktivet om hypotekslån, enligt vilken kommissionen ska se över huruvida bestämmelserna som avser konsumenter och den inre marknaden är effektiva och ändamålsenliga, med tonvikt på de erfarenheter som gjorts vid tillämpningen av direktivet. En undersökning som utförts på uppdrag av kommissionen för att utvärdera direktivet[2] (*RPA:s undersökning*) har legat till grund för denna rapport. I rapporten undersöks dessutom, och i enlighet med artikel 45 i direktivet om hypotekslån, behovet av tillsyn över kreditregister. Kravet enligt artikel 45 om att lägga fram en utförlig rapport om de större problem med privat överskuldsättning som har direkt samband med kreditverksamhet, kommer att uppfyllas av kommissionen längre fram, och man kommer särskilt att beakta effekterna av covid-19-pandemin för konsumenterna.

Vid utarbetandet av denna rapport stod kommissionen inför ett antal utmaningar vad gäller datainsamling. Utmaningarna bestod främst i att det inte var så länge sedan direktivet började tillämpas, svårigheter med att få tillgång till nationella register över kreditförmedlare, och covid-19-krisen som sammanföll med insamlingen av data till RPA:s undersökning.

Rapporten kommer att ingå som underlag i arbetet framöver där kommissionen kommer att göra en utvärdering baserad på en konsekvensbedömning och på ytterligare information som samlas in genom ett särskilt offentligt samråd, för att besluta om nya initiativ (lagstiftning eller inte) som rör det här direktivet.

2. BEDÖMNING AV TILLÄMPNINGEN AV DIREKTIVET OM HYPOTEKSLÅN

Direktivet om hypotekslån syftade till att skapa ”en effektiv och konkurrenskraftig inre marknad för konsumenter, kreditgivare och kreditförmedlare med en hög skyddsnivå, detta genom att främja konsumenternas förtroende, kundrörlighet, kreditgivares och kreditförmedlares gränsöverskridande verksamhet samt lika konkurrensvillkor”[3]. Direktivet avsåg även ”säkerställa lika konkurrensvillkor mellan kreditgivare och främja finansiell stabilitet”[4].

I följande avsnitt utvärderas därför hur direktivet om hypotekslån har bidragit till att ge konsumenterna en hög skyddsnivå, skapa en inre marknad för hypotekslån och främja finansiell stabilitet.

---

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010 Text av betydelse för EES (EUT L 60, 28.2.2014, s. 34).

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

[3] Punkt 1 i motiveringen till kommissionens förslag till direktiv om bostadslåneavtal.

[4] Se skäl 75 i direktivet om hypotekslån.

2.1 Inverkan på konsumentskyddet

Vid bedömningen av direktivets inverkan på konsumentskyddet[5] är det nödvändigt att undersöka hur direktivet har bidragit till att öka konsumenternas förtroende för och tillfredsställelse med hypotekslån och hur effektiva bestämmelserna om reklam och förhandsinformation är. Vid bedömningen undersöktes särskilt den effektiva räntan, kopplingsförbehåll och paketförsäljning, kreditprövning, kunskaps- och kompetenskrav för personal, lån i utländsk valuta, rätt till betänketid/ångerrätt, förtidsåterbetalning, försenad betalning och utmätning.

Konsumenternas förtroende för och tillfredsställelse med hypotekslån

Resultaten från 2018 års upplaga av EU:s resultattavla för konsumentmarknaderna[6] visar att sedan direktivet om hypotekslån trädde i kraft har konsumenternas tillfredsställelse med hypotekslån förbättrats från 6,6/10 år 2014 till 7,3/10 år 2018. På samma sätt har förtroendet för hypotekslånemarknaden ökat (från 6/10 år 2014 till 6,8/10 år 2018).

I EU:s resultattavla för konsumentmarknaderna för 2018 konstateras att införandet av direktivet om hypotekslån sannolikt har bidragit till en förbättrad inställning till hypotekslånemarknaden eftersom direktivet gav konsumenterna detaljerad information om villkoren för de hypotekslån som beviljats och rätt till förtidsåterbetalning. Med tanke på att direktivet införlivades sent i många medlemsstater kan det hända att resultaten av EU:s resultattavla för konsumentmarknaderna för 2018 inte speglar effekterna fullt ut. I EU:s resultattavla för konsumentmarknaderna går det heller inte att särskilja konsumenter som ingick ett hypotekslåneavtal mellan 2017 och 2018 och konsumenter som ingick hypotekslåneavtal tidigare.

Effektiviteten hos bestämmelserna för reklam och förhandsinformation

Det är ofta svårare för konsumenterna än för tjänsteleverantörerna att få relevant information om produkter och tjänster. Problemet förvärras ofta på grund av beteenderelaterade faktorer som till exempel s.k. kognitiv bias avseende systematiska fel när information processas och tolkas, vilket påverkar konsumenternas beslut. Direktivet om hypotekslån avsåg lösa detta genom att säkerställa att konsumenterna får lämplig information så att de kan fatta välgrundade beslut. Bestämmelserna om reklam och förhandsinformation är avgörande för detta syfte.

När det gäller reklam har direktivet bidragit till att förhindra otillbörlig och vilseledande reklam, särskilt enligt artiklarna 10 och 11. Enligt RPA:s undersökning anser de flesta konsumenter att reklam för hypotekslån är rättvisande, klara och inte vilseledande. Det finns dock tecken på att reklamkraven eventuellt inte är anpassade till den digitala världen, och kreditgivare påvisar svårigheter med att uppfylla informationskraven vid annonsering online.

Enligt direktivet (artikel 14) ska konsumenterna få kostnadsfri och anpassad information innan avtal ingås, som tillhandahållas genom det standardiserade EU-faktabladet (ESIS), samt information om den effektiva räntan. Utvärderingen visar att konsumenterna har gynnats av

[5] Direktivet gäller endast hypotekslåneavtal som ingåtts från och med den 21 mars 2016 (se artikel 43.1).
[6] Se https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_sv

detta, särskilt genom bättre förhandsinformation i ett standardiserat format[7] med det standardiserade EU-faktabladet och beräkningen av den effektiva räntan. Information om den effektiva räntan visade sig vara viktig för att konsumenterna skulle kunna jämföra olika erbjudanden, även om det finns belägg för att få konsumenter till fullo förstår innebörden av den effektiva räntan[8]. Även om informationen i det standardiserade EU-faktabladet anses vara viktig för att konsumenterna ska kunna fatta välgrundade beslut verkar konsumenterna ofta få alldeles för mycket information som de inte läser eller förstår, vilket gör det svårare att jämföra produkter. Det standardiserade EU-faktabladet verkar inte heller alltid tillhandahållas i god tid, vilket gör att konsumenterna inte kan jämföra olika alternativ (det kan till exempel vara så att informationen inte lämnas förrän i samband med det slutliga erbjudandet). EU-faktabladet är dessutom inte anpassat till elektronisk utrustning (t.ex. smarttelefoner) och digitala format. Av RPA:s undersökning framgår också att förhandsinformation inte alltid tillhandahålls kostnadsfritt.

Betänketid och/eller ångerrätt

Efter att direktivet införlivats ges nu konsumenter enligt medlemsstaternas lagstiftning betänketid, en ångerperiod eller både och, vilket de inte alltid haft rätt till tidigare. De flesta medlemsstater valde att ge betänketid snarare än en ångerperiod. Trots det har andelen konsumenter som anser att de fått tillräckligt med tid för att överväga sitt beslut minskat (jämfört med innan direktivet genomfördes).

En större andel av de konsumenter som hade ångerrätt anser däremot att de fått tillräckligt med tid för att ångra sin ansökan än motsvarande siffra innan direktivet genomfördes. Direktivet verkar ha varit effektivt i detta avseende, även om de flesta konsumenter i praktiken inte drar sig ur ett hypotekslåneavtal. Vissa konsumenter som försökte dra sig ur sitt hypoteksavtal stötte på flera svårigheter.

Paketförsäljning och kopplingsförbehåll

Även om den insamlade informationen visar att andelen konsumenter som måste köpa kopplade tjänster har minskat något, är det här något som fortfarande förekommer, särskilt bland kreditförmedlare för försäkringsprodukter[9]. Det är osäkert i vilken utsträckning kopplingsförbehåll uppfyller undantagen i artikel 12[10]. I detta sammanhang kan EU:s konkurrenslagstiftning också vara tillämplig.

Kreditprövning

Kreditgivarens skyldighet att bedöma kreditvärdighet (artikel 18 och 20 i direktivet om hypotekslån) och kravet att kreditgivaren endast får bevilja kredit till konsumenten om resultatet av bedömningen är positivt[11] verkar vara en av de effektivaste bestämmelserna i fråga om konsumentskydd, eftersom det förhindrar att kreditgivare beviljar kredit till

[7] EU:s resultattavla för konsumentmarknaderna från 2018 visar att ”jämförbarheten” på hypoteksmarknaden har förbättrats efter det att direktivet om hypotekslån trätt i kraft.
[8] Konsumenterna vet ofta inte att de, när de jämför den effektiva räntan, måste jämföra hypotekslån med samma löptid och av samma typ, se RPA:s undersökning.
[9] Det här avslöjades genom de anonyma kundbesöken som genomfördes i samband med RPA:s undersökning.
[10] Domstolens första avgörande om direktivet om hypotekslån (mål C-778/18, Association francaise des usagers de banques) gällde nationell lagstiftning och kopplingsförbehåll.
[11] Se artikel 18.5 a i direktivet om hypotekslån.

konsumenter som inte kan återbetala den[12]. Det faktum att utestående fordringar på hypotekslån ser ut att ha minskat under senare år kan ge en första indikation på att dessa bestämmelser börjar få positiva effekter. Det är dock en tidsfördröjning mellan det att kredit beviljats och att konsumenter hamnat i ekonomiska svårigheter, vilket innebär att det inte går att till fullo bedöma bestämmelsernas effektivitet förrän i ett senare skede. Det råder dock viss osäkerhet om möjligheten att tillämpa bestämmelserna för konsumenter som är solidariskt ansvariga för lånet, eftersom direktivet om hypotekslån endast avser bedömningen av enskilda konsumenters kreditvärdighet. Det har dessutom nyligen skett en förändring på kreditmarknaden där man använder stordata och maskininlärning för att skapa skräddarsydda tjänster, som framför allt bygger på påskyndade kreditprövningar (främst i samband med konsumentkrediter)[13]. Denna teknik skulle kunna göra det lättare och billigare för konsumenterna att få ett hypotekslån och förbättra långivarnas förmåga att bedöma risker, till exempel genom algoritmbaserad analys av kreditvärdighet. Samtidigt innebär tekniken också nya risker vad gäller de uppgifter som används (t.ex. uppgifter från sociala medier), sättet på vilket information tillhandahålls och erbjudandet utformas (för att påskynda konsumenternas köpbeslut) och konsumentinriktning och individanpassning (i synnerhet insynen i beslut som baseras på algoritmbaserade kreditprövningar[14]). Dessa frågor ingår också i kommissionens nyligen framlagda förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade bestämmelser om artificiell intelligens.

Som ett svar på klimatförändringarna och för att främja hållbara metoder har konceptet ”energieffektivitetslån” vunnit mark under senare år. Ny forskning har identifierat ett potentiellt samband mellan hypotekslåntagares lånefordringar och deras fastigheters energieffektivitet, vilket tyder på en möjlig lägre risk för betalningsförsummelse för denna typ av hypotekslån. Ytterligare forskning i detta ämne pågår på olika nivåer[15].

Kunskaps- och kompetenskrav för personal

Resultaten av RPA:s undersökning tyder på att kunskaps- och kompetenskraven för personal enligt direktivet om hypotekslån (artikel 9 och bilaga III) kan ha lett till en höjd kompetensnivå hos kreditgivarnas personal, vilket i sin tur bidrar till ökad professionalism. Merparten av konsumenterna som deltog i undersökningen ansåg att personalen hos kreditgivare och kreditförmedlare har lämplig kunskaps- och kompetensnivå. Branschaktörer uppgav att utbildningskostnaderna hade ökat till följd av direktivet. I detta sammanhang noterades att kreditgivare i allt högre grad förlitar sig på robotrådgivare.

Lån i utländsk valuta

Enligt artikel 23 i direktivet avseende lån i utländsk valuta ska medlemsstaterna säkerställa att konsumenter har rätt att konvertera kreditavtalet till en alternativ valuta enligt särskilt angivna villkor eller, i de fall det finns andra arrangemang på plats, begränsa den valutakursrisk som

[12] Se RPA:s undersökning. Under 2009 hade endast tio medlemsstater lagstiftning om förbud mot att bevilja kredit till konsumenter som inte kunde betala tillbaka den. Se London Economics *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit*.

[13] Se Council of Mortgage Lenders undersökning (2017): *Digital change and Mortgage Borrowers*, The Council of Mortgage Lenders, s. 9–10. Resultaten för Förenade kungariket kan även appliceras på EU.

[14] Europeiska kommissionen (2019): *Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services*, ännu ej offentliggjord.

[15] På kommissionsnivå utförs detta arbete i arbetsgruppen för riskbedömning av energieffektiva finansinstitut och på industrinivå genom EMF-ECBC:s initiativ för energieffektiva hypotekslån.

konsumenten utsätts för. Dessa bestämmelser syftar till att förhindra betydande nackdelar för konsumenter, vilket har konstaterats tidigare när den utländska valuta i vilken lån utfärdats ökat i värde[16].

Den information som samlades in visar att även om bestämmelserna i direktivet om hypotekslån varit effektiva för att förhindra konsumenternas exponering för valutarisker och betalningsförsummelse, så har långivarna i många länder slutat att erbjuda lån i en utländsk valuta till följd av bestämmelserna. I andra länder har utlåningen i utländsk valuta minskat avsevärt.

Rätt till förtidsåterbetalning

I enlighet med artikel 25 i direktivet om hypotekslån ges konsumenterna rätt till förtidsåterbetalning av hypotekslån, med förbehåll för medlemsstaternas möjlighet att fastställa villkor för förtidsåterbetalning, i synnerhet skälig och objektiv ersättning.

Den information som kommissionen samlat in visar att denna bestämmelse är effektiv för att säkerställa ett högt konsumentskydd[17]. Trots att konsumenterna har rätt att återbetala hela eller delar av det utestående beloppet i förtid verkar endast en minoritet av konsumenterna ha utnyttjat denna rättighet sedan direktivet trädde i kraft. Möjligheten att dra nytta av denna rättighet verkar begränsas av att konsumenterna inte känner till att den finns, att de har svårt att bedöma hur mycket de skulle kunna tjäna och att de måste betala avgifter (se avsnitt 2.2 om kundrörlighet).

En undersökning[18] som kommissionen beställde 2019 (*ICF:s undersökning*) har visat att de villkor som kan vara knutna till förtidsåterbetalning (uppsägningstid och kortaste avtalstid) och det möjliga ersättningsbelopp som ska betalas till långivaren, i synnerhet vid hypotekslån med fast ränta, kan avskräcka konsumenterna. De flesta, men inte alla, medlemsstater utfärdade en exakt definition av den ersättning som skulle betalas (t.ex. en procentsats av upplupen ränta eller av utestående belopp), vilket gör det möjligt för låntagaren att beräkna kostnaderna i förväg. Detta förefaller avsevärt minska skillnaderna mellan kreditinstitutens beräkning av utestående belopp, vilket förbättrar rättssäkerheten och öppenheten generellt.

Försenad betalning och utmätning

Syftet med artikel 28 i direktivet om hypotekslån avseende försenad betalning och utmätning är att uppmuntra kreditgivare att hantera nya kreditrisker i ett tidigt skede och att göra rimliga försök att lösa situationen innan utmätningsförfaranden inleds. De berörda parter som tillfrågades i RPA:s undersökning angav att direktivet för hypotekslån har bidragit till att minska överskuldsättningen. Resultaten av kundundersökningen tyder på att konsumenterna också är nöjda med långivarnas hantering av detta. Tretton medlemsstater har utnyttjat den möjlighet som ges i direktivet att tillåta kreditgivare att påföra konsumenten ytterligare avgifter i händelse av betalningsförsummelse (med ett fastställt tak), medan tolv medlemsstater inte har gjort det[19]. På grundval av den begränsade information som lämnats och att direktivet endast har tillämpats under en kort period och införlivats så sent går det inte

[16] Se Europaparlamentets rapport *Mortgage Credit – Mis-selling of Financial Products*, juni 2018.
[17] De flesta berörda parter i de intervjuer och offentliga samråd som genomförts av RPA är av denna åsikt.
[18] ICF:s *Study on switching of financial services and products*, 2019, ännu ej offentliggjord.
[19] Se RPA:s undersökning, rättslig bedömning.

att med stor säkerhet bedöma om dessa bestämmelser har varit effektiva för att minska risken för utmätning.

De ekonomiska konsekvenserna av covid-19 medför en risk att ett ökat antal konsumenter inte kan fullgöra sina ekonomiska åtaganden och kan bli överskuldsatta. En mer utförlig analys kommer att genomföras inom ramen för den kommande rapporten om de övergripande problemen med privat överskuldsättning.

Överlåtelse av krediter till tredje man

Enligt den allmänna dataskyddsförordningen ska den nya kreditgivaren/personuppgiftsansvarige bland annat informera konsumenten/den registrerade om sin identitet och sina kontaktuppgifter[20]. Till skillnad från direktivet om konsumentkreditavtal ger direktivet om hypotekslån inte några uttryckliga garantier till konsumenterna om kreditavtalet överlåts till en tredje man. För att säkerställa att konsumentskyddet inte påverkas i händelse av överlåtelse av krediter inbegrep kommissionen i sitt förslag till direktiv om kreditförvaltare, kreditförvärvare och återvinning av säkerhet (*förslaget till direktiv om nödlidande lån*)[21] en ändring av direktivet om hypotekslån för att säkerställa att konsumenten i sådana fall har rätt att göra gällande samma invändningar gentemot kreditförvärvaren som denna kunde ha gjort gentemot den ursprungliga kreditgivaren[22]. Förslaget kräver också att konsumentkreditförvärvare som inte är etablerade i EU utser ett kreditinstitut eller en kreditförvaltare med auktorisation i EU för att förvalta kreditavtalet[23]. Lagstiftningsförfarandet om detta förslag pågår fortfarande.

Nya rättigheter efter att avtal ingåtts

Ändringar av kreditavtalet kan vara förödande för konsumenterna med tanke på den beroendesituation de befinner sig i, vilket försämrar deras förhandlingsposition gentemot kreditgivaren. Kommissionen har därför tagit med en ny bestämmelse i förslaget till direktiv om nödlidande lån[24], vilket medför att konsumenterna, om avtalsvillkoren ändras, har rätt att få en tydlig och heltäckande beskrivning av de föreslagna ändringarna, tidsplanen för genomförandet av dessa ändringar och de grunder för klagomål som konsumenten har tillgång till.

Slutsats om konsumentskydd

Sammanfattningsvis finns det tecken på att direktivet om hypotekslån har bidragit till att höja konsumentskyddet i EU, särskilt genom att fastställa en lägsta skyddsnivå i alla medlemsstater. Direktivet om hypotekslån verkar också ha bidragit till att öka konsumenternas förtroende för hypotekslånemarknaden. Att konsumenternas inte alltid klarar av att ta till sig komplicerad och omfattande information och att vissa informationskrav inte passar för digitala format verkar dock begränsa bestämmelsernas fulla effekt. Kreditgivarnas skyldighet att bedöma konsumenternas kreditvärdighet innan ett avtal ingås kan ha lett till att

[20] Se artikel 14 i den allmänna dataskyddsförordningen.
[21] Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kreditförvaltare, kreditförvärvare och återvinning av säkerhet {SWD(2018) 75 final}.
[22] Se artikel 38 i förslaget till direktiv om nödlidande lån.
[23] Se artikel 15.1 i förslaget till direktiv om nödlidande lån.
[24] Se artikel 34 i kommissionens förslag till direktiv om nödlidande lån.

antalet konsumenter som har svårt att betala tillbaka sin kredit har minskat. Rätten till förtidsåterbetalning har haft positiva effekter, men villkoren för det och det ersättningsbelopp som ska betalas verkar avskräcka konsumenterna från att utöva rätten och byta avtal för att göra besparingar. Preliminära uppgifter avseende bestämmelserna om försenade betalningar och utmätning tyder på att de är effektiva när det gäller att minska risken för utmätning. Dessa bestämmelser kommer dock sannolikt att testas i större utsträckning till följd av covid-19-pandemin. Den ändring av direktivet om hypotekslån och de nya konsumentskyddsåtgärder som kommissionen föreslår väntas öka konsumentskyddet i de fall då krediten överlåts till tredje man.

2.2 Inverkan på den inre marknaden

Direktivet om hypotekslån syftar till att främja gränsöverskridande handel med hypotekslån, och därmed en inre marknad, genom att harmonisera kraven för att tillhandahålla hypotekslån (särskilt när det gäller affärsmetoderna, tillsynen av kreditförmedlare och verksamheten för andra tillhandahållare än kreditinstitut). Med utgångspunkt i en mycket låg nivå på cirka 1 % av de hypotekslån som beviljades 2016[25] har den gränsöverskridande hypotekslåneverksamheten fortsatt att vara mycket begränsad (till ett värde av 52 miljarder euro (<1 %))[26].

Avsaknaden av gränsöverskridande hypotekslån beror på att det fortfarande finns betydande hinder, däribland skillnader i nationell lagstiftning på områden som inte omfattas av direktivet, såsom skattesystem, fastighetsregistrering, avtalsrätt rörande kreditavtalens giltighet samt frågor efter det att avtal ingås, såsom bestämmelser om utmätning. Som framgår av RPA:s undersökning fruktar kreditgivarna att de, i samband med ett rättsligt säkert införande av utländsk lagstiftning, skulle utsättas för rättsliga risker och utmaningar som kan påverka lönsamheten från gränsöverskridande transaktioner negativt.

Avsaknaden av gränsöverskridande handel beror även på andra anledningar, till exempel att konsumenter ofta väljer att handla på hemmamarknaden och på sitt eget språk. Enligt RPA:s undersökning var de vanligaste skälen till att konsumenterna inte tecknade lån med långivare från ett annat EU-land att det inte fanns något behov, eller för att de inte hade tänkt på att det alternativet fanns. Bristen på förtroende för kreditgivare, språkbarriärer och bristande medvetenhet om tillgängliga produkter var också vanligt.

Dessa hinder har vuxit i och med medlemsstaternas överreglering av direktivets krav och genomförande av regleringsalternativ (t.ex. reklam, kopplingsförbehåll, betänketid/ångerrätt) som medför ytterligare skyldigheter och därmed tillkommande kostnader som inte kan hänföras till direktivet.

Trots dessa hinder har direktivet om hypotekslån påverkat den inre marknadens funktion genom att skapa lika villkor (t.ex. genom att fastställa gemensamma krav och bestämmelser

[25] Uppgifter från den särskilda Eurobarometerundersökningen 2016 visar att i EU-28 hade endast 1 % av konsumenterna i Belgien, Cypern och Nederländerna tagit ett hypotekslån i en annan medlemsstat (denna siffra var något högre för Luxemburg (3 %) och för Irland (2 %)).

[26] Se ECB:s uppgifter om utestående positioner i gränsöverskridande hushållslån från monetära finansinstitut för 2019. Uppgifterna omfattar hypotekslån och andra typer av konsumentkrediter, såsom hushållslån, checkräkningskrediter och kreditkort. Uppgifterna visar att av de 5 882 miljarder euro i utestående belopp avser 52 miljarder euro (<1 %) gränsöverskridande hypotekslån inom euroområdet. Uppgifterna omfattar endast direkt gränsöverskridande utlåning, och omfattar inte verksamhet som bedrivs av filialer till utländska banker som tillhandahåller hypotekslån.

för kreditgivare och utöka skyldigheterna för kreditförmedlare och andra tillhandahållare än kreditinstitut). Till följd av detta har det i viss mån bidragit till att ge konsumenterna ett större urval och bättre kvalitet. Digitaliseringen och det ökade antalet digitalt och finansiellt kunniga konsumenter skulle kunna minska behovet av personliga kontakter och bidra till att öka mängden hypotekslån som tillhandahålls över gränserna i framtiden.

Hur den inre marknaden för hypotekslån utvecklas beror på hur effektiva bestämmelserna i direktivet om hypotekslån är på att främja gränsöverskridande verksamhet, öka kundernas rörlighet, ge obehindrad tillgång till databaser (för att göra kreditprövningar), garantera ansvarsfull utlåning från kreditgivare, kreditförmedlare och andra tillhandahållare än kreditinstitut samt effektiv tillämpning. Den inre marknaden utvecklas ständigt och det finns därför ett behov av att se till att bestämmelserna uppdateras i takt med ny utveckling, såsom webbaserade peer to peer-plattformar.

Direktivets tillämpningsområde

De insamlade uppgifterna visar att tillämpningsområdet för direktivet för hypotekslån på det hela taget fortfarande är lämpligt för att uppnå direktivets mål, även om det finns anledning att göra vissa justeringar.

Kapitalfrigöringssystem, även kallade omvända hypotekslån, omfattas för närvarande inte av direktivet för hypotekslån enligt artikel 3.2 a. I RPA:s undersökning konstaterades att den nuvarande regleringsnivån för dessa system kan vara otillräcklig och utgöra en risk för konsumentskyddet[27].

Direktivet om konsumentkreditavtal ändrades genom artikel 46 i direktivet om hypotekslån till att även omfatta krediter för renovering av bostadsfastigheter på över 75 000 euro. Direktivet om konsumentkreditavtal ses över för närvarande och dess tillämpningsområde håller på att utvärderas.

Uppkomsten av webbaserade peer to peer-plattformar där konsumenter är både långivare och låntagare skulle kunna få konsekvenser för hypoteksmarknaden framöver.[28] Även om marknaden för lån mellan privatpersoner och gräsrotsfinansiering för bostadsfastigheter fortfarande är liten och sannolikt kommer att förbli så ett tag framöver, bör utvecklingen övervakas. Medlemsstaterna har valt olika strategier, och de flesta väljer att inte reglera för tillfället. I vissa fall kräver nationella lagstiftare att sådana plattformar registreras som kreditförmedlare. Det råder också rättslig osäkerhet kring om jämförelsewebbplatser ska betraktas som kreditförmedlare.

Endast Finland rapporterade att man, i enlighet med artikel 3.3 a, har valt att undanta vissa kreditavtal med säkerhet från tillämpningsområdet.

Endast Förenade kungariket har utnyttjat möjligheten att undanta kreditavtal som avser förvärv för uthyrning från direktivet (artikel 3.3 b).

Tillgång till kreditdatabaser

Enligt artikel 21 i direktivet om hypotekslån ska varje medlemsstat ge kreditgivare från andra medlemsstater icke-diskriminerande tillgång till kreditdatabaser i syfte att bedöma

[27] Se resultaten av de samråd som RPA fört med berörda parter.
[28] Se till exempel Ziegler m.fl. (2019)[28], *Expanding Horizons*: *The 3rd European Alternative Finance Industry*.

konsumenters kreditvärdighet. Svårigheter med att få tillgång till kreditdatabaserna kan utgöra ett hinder för den gränsöverskridande handeln med hypotekslån.

I RPA:s undersökning konstaterades att villkoren för icke-diskriminerande tillgång till kreditdatabaser i allmänhet klargörs och att det inte finns några belägg för diskriminering. Undersökningen visar dock också att för att få tillgång till databasen uppmanas kreditgivarna att lämna motsvarande mängd uppgifter till databasen (reciprocitetsprincipen[29]). Men kreditgivare i medlemsstater som endast tillåter att ”negativa” uppgifter (uppgifter om betalningsförsummelse) behandlas vid kreditprövning får inte förse databaser i andra medlemsstater med ”positiva” uppgifter (t.ex. om aktuella ekonomiska åtaganden) och har därför en nackdel i förhållande till konkurrenter som behandlar både negativa och positiva uppgifter. Ytterligare komplikationer uppstår i och med skillnaderna i kreditdatabasernas innehåll och avsaknaden av gemensam terminologi, såsom en definition av ”betalningsförsummelse”[30].

Kundrörlighet/byte av kreditgivare

Bestämmelserna i direktivet om hypotekslån avseende förhandsinformation, förbud mot kopplingsförbehåll, betänketid/ångerrätt och i synnerhet rätten att återbetala krediter i förtid gör det lättare för konsumenter att byta kreditgivare. Kundrörlighet är mycket viktigt för att främja konkurrensen och se till att konsumenterna kan få tillgång till de bästa avtalen som finns på marknaden.

Konsumenter byter sällan kreditgivare. Enligt en undersökning från kommissionen[31] skulle konsumenternas totala besparingar från byten för samtliga 14 medlemsstater som ingår i urvalet kunna uppgå till 1,7 miljarder euro per månad, eller över 20 miljarder euro per år. Enligt en enkät som genomförts bland bolånekunder i samband med denna undersökning varierar det hur stor procentandel av alla de konsumenter som för närvarande har ett hypotekslån som skulle gynnas av att byta sina hypotekslån avsevärt mellan medlemsstaterna (exempel: 22 % i Sverige jämfört med 78 % i Portugal)[32].

En beteendeundersökning som genomfördes för kommissionens räkning[33] visade att det inte finns något enskilt skäl till att konsumenter inte byter hypotekslån, utan att det beror på en kombination av skäl såsom tillfredsställelse med den nuvarande kreditgivaren, marknadssituationen (t.ex. låga räntor), okunskap om möjligheten att byta eller om potentiella fördelar. Andra viktiga faktorer är andra prioriteringar, för mycket information och sättet som den presenteras på, en rädsla för att göra fel val samt tiden det tar, kostnaderna för och krånglet med att söka efter ett bättre erbjudande. Såsom nämns i avsnitt 2.1 kan en oro över villkor som påverkar rätten till förtidsåterbetalning också avskräcka konsumenterna från att byta hypotekslån[34].

[29] Se även ICF, 2020, *Evaluation of the Consumer Credit Directive;* rapport från expertgruppen för kredithistorik, Europeiska kommissionen, 2009.
[30] ICF, 2020, *Evaluation of the Consumer Credit Directive*; rapport från expertgruppen för kredithistorik, Europeiska kommissionen, 2009.
[31] Se ICF:s *Study on switching of financial services and products*, 2019, ännu ej offentliggjord.
[32] Dessa uppskattningar avser byte hos en befintlig långivare (”internt byte”) och till en ny långivare (”externt byte”) och baseras på ett urval av 14 medlemsstater.
[33] *Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products* av G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020, ännu ej offentliggjord.
[34] Sådana villkor bör vara förenliga med principerna i EU:s konkurrenslagstiftning.

Båda dessa undersökningar om byten tyder på ett potentiellt marknadsmisslyckande som beror på ett antal förbehåll hos kreditgivarna som avskräcker från att byta. I synnerhet visade ICF:s undersökning att avsaknaden av en särskild rättslig ram för att byta hypotekslån[35] kan utgöra ett hinder för byte, eftersom kreditinstitut kan dra nytta av luckor i lagstiftningen för att anta affärsmetoder som gör det svårt, eller helt och hållet förhindrar, konsumenter från att byta finansiella produkter. Sådana affärsmetoder kan bli föremål för granskning i enlighet med EU:s konkurrenslagstiftning.

EU-pass för kreditförmedlare

En av de viktigaste ändringarna som direktivet bidragit till var att skapa ett EU-pass för kreditförmedlare och reglera deras verksamhet på samma sätt som för kreditgivare. Detta gör det möjligt för kreditförmedlare att erbjuda sina tjänster i andra medlemsstater, samtidigt som konsumenterna gynnas av en enklare process för att ta ett hypotekslån, särskilt när de ansöker om hypotekslån i andra medlemsstater.

Enligt direktivet om hypotekslån måste medlemsstaterna upprätta ett register över auktoriserade kreditförmedlare. Registren är dock inte alltid lättillgängliga[36] och den tillgängliga informationen skiljer sig åt mellan dem. Därför är det inte känt hur många kreditförmedlare som för närvarande är verksamma inom EU.

Kreditförmedlare spelar på det stora hela en liten roll i hypoteksutlåning (se bilaga). Ett stort antal medlemsstater har dock en måttlig (och i Irland[37] till och med en hög) verksamhetsnivå[38]. Enligt resultaten av den kundundersökning som genomfördes av RPA använde mindre än en fjärdedel av konsumenterna (24 %) en kreditförmedlare innan direktivet trädde i kraft. För hypotekslån tagna mellan 2016 och 2019 ökade antalet till 36 %. Förändringen kan dock inte enbart tillskrivas direktivet, eftersom användningen av kreditförmedlare även verkar bero på andra faktorer, såsom nationell praxis och kultur, vilka varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Det verkar även finnas vissa skillnader i hur medlemsstaterna definierar kreditförmedlare. Jämförelsewebbplatser och onlineplattformar som hjälper konsumenterna att välja hypotekslån betraktas till exempel som förmedlare i vissa medlemsstater men inte i andra.

Det är få kreditförmedlare som erbjuder sina tjänster över gränserna, och de begränsade uppgifter som finns tillgängliga tyder på att direktivet har haft liten inverkan på denna aspekt. En möjlig orsak som vissa berörda parter, däribland företrädare för näringslivet och offentliga myndigheter som rådfrågats av RPA, har noterat är den mycket begränsade efterfrågan på kreditförmedlare som erbjuder gränsöverskridande tjänster.

En av de viktigaste fördelarna med direktivet om hypotekslån är att det bidragit till nya EU-omfattande minimikrav för reglering för kreditförmedlare. Detta har bidragit till att skapa lika konkurrensvillkor för kreditgivare och kreditförmedlare och höjt ribban när det gäller konsumentskydd genom att fastställa kvalitetsstandarder för distribution och tillhandahållande av hypotekslån.

[35] En rättslig ram för byte finns endast i Italien och Spanien. Irland, Portugal och Danmark har endast några få bestämmelser för att underlätta byte av hypotekslån, se ICF:s undersökning.
[36] Europeiska bankmyndigheten (EBA) tillhandahåller en länk till de tillgängliga nationella registren.
[37] 452 registrerade kreditförmedlare.
[38] Belgien, Frankrike, Italien, Litauen, Nederländerna, Polen, Portugal, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

Hypotekslån från andra tillhandahållare än kreditinstitut

Medlemsstaterna ska enligt direktivet se till att andra tillhandahållare än kreditinstitut omfattas av ett lämpligt godkännandeförfarande, som innefattar att en behörig myndighet registrerar och övervakar andra tillhandahållare än kreditinstitut. I direktivet definieras andra tillhandahållare än kreditinstitut *som de kreditgivare som inte är ett kreditinstitut*. Detta kan omfatta försäkringsbolag och andra finansinstitut, såsom stiftelser för investeringar i fast egendom och finansiella serviceföretag som värdepappersmäklare och finansiell leasing.

De tillgängliga uppgifterna (se bilagan) visar att andelen hypotekslån som beviljats av andra tillhandahållare än kreditinstitut fortfarande är begränsad. Resultaten av RPA:s kundundersökning visar att andelen konsumenter i EU som fick sitt hypotekslån från andra institut än banker inte har förändrats sedan direktivet trädde i kraft. I Nederländerna tillhandahölls under 2017 dock omkring 35 % av de nya hypotekslånen av pensionsinstitut, försäkringsbolag eller bolåneinstitut, en ökning sedan 2016. Österrike och Belgien har också en väsentlig verksamhetsnivå, och den verkar öka i Belgien (den ligger för närvarande över 10 %).

Majoriteten av de berörda parter som deltog i RPA:s undersökning ansåg att direktivet är ändamålsenligt i fråga om tillsyn av andra tillhandahållare än kreditinstitut. Berörda parter framhöll att samma bestämmelser bör gälla för samtliga kreditgivare på hypoteksmarknaden och att direktivet om hypotekslån har bidragit till att skapa lika villkor på detta område.

ECB konstaterade i sin rapport[39] från 2017 att den växande roll som andra tillhandahållare än kreditinstitut har på hypoteksmarknaden innebar vissa utmaningar vad gäller finansiell stabilitet. Av ECB:s rapport framgår att den växande marknadsandel som andra institut än banker innehar kan begränsa effektiviteten hos vissa makrotillsynsåtgärder som endast gäller banker. En ökning av den riskvikt som tillämpas på exponeringar mot hypotekslån för beräkning av täckningsgraden för bankkapital, vars syfte var att ta itu med en ökad sårbarhet på hypoteksmarknaden, skulle till exempel kunna leda till en ökning av hypoteksutlåningen från försäkringsbolag och pensionsinstitut[40].

Den dominerande uppfattningen bland de berörda parter som rådfrågats av RPA (branschorganisationer och behöriga myndigheter) är att bestämmelserna i direktivet om hypotekslån bidragit till att skapa lika villkor på detta område.

Verkställighet

Medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för överträdelser av de nationella bestämmelserna som antas (artikel 38) och möjliggöra tvistlösning utanför domstol av konsumenttvister med kreditgivare och kreditförmedlare (artikel 39).

De flesta branschaktörer och medlemmar i FIN-Net[41] som deltog i RPA:s undersökning ansåg att efterlevnaden av direktivet om hypotekslån var hög. I linje med detta gällde de klagomål som kommissionen mottagit huvudsakligen hypotekslån som beviljats innan direktivet trädde

[39] Se https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Som ovan
[41] Nätverket för lösning av finansiella tvister (FIN-Net) är ett nätverk av nationella organisationer som ansvarar för att lösa konsumenternas klagomål om finansiella tjänster utanför domstol.

i kraft. Efterlevnaden har lett till ett ökat konsumentskydd, medan branschen främst har gynnats av en förbättring av lika villkor, förbättrad klarhet angående rättsläget och lägre kostnader för rättstvister. De offentliga myndigheterna framhöll att arrangemangen för offentliggörande av sanktioner (artikel 38.2) i deras land medger tillräcklig öppenhet. Dessutom kommer det nya direktivet om grupptalan för att skydda konsumenters kollektiva intressen att stärka konsumentskyddet ytterligare.

Vissa konsumentorganisationer tyckte däremot att tillsynsmyndigheterna borde vara mer proaktiva. De ansåg att avsaknaden av en fullständig tillämpning av direktivet var ett hinder för ”utvecklingen av gränsöverskridande erbjudanden” och för en inre marknad för hypotekslån.

Slutsatser om den inre marknaden

Sammanfattningsvis har direktivet bidragit till mer lika konkurrensvillkor för medlemsstaterna genom att fastställa minimikrav för kreditgivare och kreditförmedlare inom EU.

Det har dock inte skapats någon inre marknad för hypotekslån i större skala, varken för kreditgivare eller kreditförmedlare. Det finns fortfarande stora hinder för gränsöverskridande handel med hypotekslån, främst vad gäller skillnader i nationell lagstiftning på områden som inte omfattas av direktivet. Medlemsstaternas överreglering av bestämmelserna i direktivet om hypotekslån har också skapat hinder för gränsöverskridande handel. Trots att det finns knappa uppgifter om utlåning från andra tillhandahållare än kreditinstitut verkar deras andel av hypoteksmarknaden vara fortsatt begränsad, även om den ökat något i vissa medlemsstater (t.ex. Nederländerna och Belgien). Långivarna har icke-diskriminerande tillgång till kreditdatabaser, men tillgången hindras av reciprocitetsprincipen och av skillnader i kreditdatabasernas innehåll.

Ett ökat utnyttjande av rätten att byta hypotekslån skulle kunna medföra betydande besparingar för konsumenterna och på samma sätt öka konkurrensen för hypotekslån.

Vissa aspekter av direktivets tillämpningsområde kan ha blivit överflödiga. Utmaningar kan uppstå framöver till följd av ökad digitalisering. Lån mellan privatpersoner (som för närvarande är ovanliga för hypotekslån) har potential att växa och kommer att kräva ytterligare bedömning av de regler som gäller i dessa fall. Det verkar finnas utrymme för att förbättra nationella behöriga myndigheters tillämpning av direktivet om hypotekslån, särskilt i fråga om gränsöverskridande aspekter.

2.3 Inverkan på den finansiella stabiliteten

Dåliga lånebeslut, med betalningsförsummelse och överskuldsättning för konsumenter som följd, kan få allvarliga konsekvenser för dessa personer och för stabiliteten i hela det finansiella systemet. I en rapport från Europeiska systemrisknämnden (ESRB) från 2019 betonas vikten av bostadsfastighetsmarknader och hypotekslån för finansiell stabilitet[42]. Svängningar på bostadsfastighetsmarknader är en vanlig orsak till bankkriser och inträffar relativt ofta.

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

EU:s lagstiftare införde flera bestämmelser genom direktivet om hypotekslån som syftar till att säkerställa ansvarsfull utlåning och upplåning samt bidra till finansiell stabilitet. I dessa bestämmelser ingår följande:

- En obligatorisk kreditprövning som i huvudsak grundar sig på återbetalningsförmåga i stället för på kreditbeloppet i förhållande till bostadsfastighetens värde eller på antagandet att bostadsfastigheten kommer att stiga i värde (artikel 18.3), tillsammans med ett krav för att förhindra att kreditgivare lånar ut till konsumenter som eventuellt inte kommer att kunna återbetala lånet (artikel 18.5 a) (se avsnitt 2.1).
- Krav om att använda tillförlitliga standarder för värdering av bostadsfastigheter (artikel 19).
- Krav avseende lån i utländsk valuta (artikel 23) för att säkerställa att konsumenterna är medvetna om den risk de tar (varningar) och att konsumenterna har möjlighet att begränsa exponeringen för valutakursrisk under hypotekslånets löptid.
- Ett krav om att säkerställa att alla index och referensräntor som används för att beräkna den rörliga krediträntan är tydliga, tillgängliga, objektiva och kontrollerbara (artikel 24) och att konsumenterna informeras om referensvärdena och deras administratörer och vad detta kan innebära för konsumenten (artikel 13.1 andra stycket)[43].
- Nya bestämmelser för att se till att kreditgivare medger skäliga anstånd och gör rimliga försök att lösa situationen genom andra metoder innan utmätningsförfaranden inleds (artikel 28) (se avsnitt 2.1).

De berörda parter som tillfrågades i RPA:s undersökning hade olika åsikter om i vilken utsträckning direktivet om hypotekslån har bidragit till den finansiella stabiliteten. Den dominerande uppfattningen var att direktivets främsta fokus ligger på konsumentskydd snarare än finansiell stabilitet och att andra rättsakter lämpar sig bättre för att reglera marknadens stabilitet (särskilt kapitalkravsförordningen och kapitalkravsdirektivet). Det hävdades också att direktivet för hypotekslån endast har bidragit till att stärka den befintliga lagstiftningen i medlemsstaterna.

Trots detta noterade berörda parter att direktivet har bidragit till att säkerställa finansiell stabilitet genom att hindra konsumenterna från att ta upp krediter som de inte kommer att kunna betala tillbaka och genom att harmonisera kraven mellan olika typer av långivare. Berörda parter noterade också att direktivet har ökat skyddet för konsumenternas ekonomiska intressen genom att reglera kreditförmedlarnas verksamhet.

Det angavs också att konsumenternas möjlighet att betala tillbaka sina lån i förtid har motiverat konsumenterna att minska sin skuldsättning, vilket har fått följdverkningar på marknadsstabiliteten.

Enligt uppgifter som samlats in från medlemsstaterna[44] och andra berörda parter har långivarna i de flesta länder upphört med att erbjuda lån i utländsk valuta till följd av direktivet för hypotekslån. Sådana lån hade lett till betydande nackdelar för konsumenterna innan direktivet om hypotekslån antogs (se avsnitt 2.1). Den kris som uppstått till följd av covid-19-pandemin kan emellertid visa sig vara ett viktigt test av direktivets inverkan på den

[43] I dess ändrade lydelse enligt artikel 58 i förordning (EU) 2016/1011 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat.
[44] Samråd med medlemsstaternas expertgrupp för finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag (GEGRFS).

finansiella stabiliteten, särskilt i vilken utsträckning direktivet bidrar till att förhindra storskaliga utmätningar med skadliga effekter på bostadsmarknaderna och finanssektorn.

Slutsatser om finansiell stabilitet

Sammanfattningsvis tyder de tillgängliga beläggen på att berörda parter inte anser att den finansiella stabiliteten är ett av direktivets huvudmål. Direktivet har dock bidragit till att hindra konsumenter från att ta upp krediter som de inte kommer att kunna betala tillbaka, vilket har gett konsumenterna möjlighet att minska sin skuldsättning och begränsat konsumenternas valutakursrisk i tillgången till lån i utländsk valuta – faktorer som bör bidra till att främja finansiell stabilitet. Den kris som uppstått till följd av covid-19-pandemin kan dock ytterligare testa direktivets inverkan på den finansiella stabiliteten.

3. TILLSYN ÖVER KREDITREGISTER

Alla medlemsstater har kreditdatabaser/-register, som kreditgivare i allmänhet använder för att bedöma konsumentens kreditvärdighet.

Dessa kreditdatabaser kan vara offentliga eller privata, beroende på medlemsstat. I vissa medlemsstater samlar privat ägda och förvaltade kreditregister in finansiell information från banksektorn, men även information från andra ekonomiska organisationer som tillhandahåller krediter (t.ex. allmännyttiga företag, telekomföretag). I andra fall samlar de offentliga kreditregistren, som förvaltas av centralbanken eller banktillsynsmyndigheten, in utförlig information om de lån som konsumenterna tar, främst för statistisk analys och ekonomisk tillsyn. Vissa offentliga kreditregister ger banker möjlighet att söka i deras kreditdatabas.

Kreditregistrens och kreditupplysningsföretagens verksamhet måste uppfylla (flera) nationella rättsliga krav. I och med att behandling av personuppgifter är en del av deras kärnverksamhet och den största risken som är förknippad med dem, övervakas alla kreditdatabaser av de nationella dataskyddsmyndigheterna i alla avseenden som rör efterlevnaden av den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella lagstiftning som föreskriver tillämpningen av den[45]. Detta innebär att dessa verksamheter står under strikt övervakning av dataskyddsmyndigheterna i avseenden som rör efterlevnaden av de registrerades rättigheter och principen om ansvarsskyldighet, inbegripet skyldigheter att utföra konsekvensbedömningar avseende dataskydd, anmäla personuppgiftsincidenter, följa principen om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard samt utse dataskyddsombud.

Kreditupplysningsföretagen övervakas därför redan i alla medlemsstater och på EU-nivå av dataskyddsmyndigheter och Europeiska dataskyddsstyrelsen när det gäller deras behandling av personuppgifter enligt direktivet om hypotekslån. Det verkar i nuläget inte finnas något behov av att utvidga denna tillsyn.

4. SLUTSATSER

På grundval av tillgängliga uppgifter visar översynen att direktivet har varit effektivt när det gäller att höja konsumentskyddet och att det har bidragit till att harmonisera praxis för hypoteksutlåning i medlemsstaterna. Skyddsnivån skiljer sig dock fortfarande eftersom direktivet ger medlemsstaterna flera alternativ. Det finns också ett behov av att se till att

[45] Se artikel 51.1 i den allmänna dataskyddsförordningen.

konsumentskyddsreglerna förblir ändamålsenliga när marknaden utvecklas och nya utmaningar uppstår, särskilt till följd av ökad digitalisering. Processen för att bedöma konsumenters kreditvärdighet kan också behöva justeras i takt med framstegen när det gäller användningen av artificiell intelligens, även med tanke på utvecklingen kring kommissionens nyligen framlagda förslag på detta område, och klimat- och miljörelaterade politiska mål.

Direktivet har bara i begränsad utsträckning bidragit till att skapa en inre marknad för hypotekslån, främst av skäl som ligger utanför dess tillämpningsområde. Medlemsstaterna kan dock också förhindra att detta mål uppnås genom överreglering av direktivets bestämmelser. Digitaliseringen av finansiella tjänster kan även bidra till att den gränsöverskridande handeln ökar inom en snar framtid. Antalet hypotekslån mellan privatpersoner kan också öka, vilket gör det nödvändigt att se till att de nuvarande reglerna är lämpliga även för detta ändamål. Konsumenter skulle också kunna utnyttja möjligheten att byta sina hypotekslån i högre grad, vilket skulle kunna innebära enorma fördelar för dem, samtidigt som konkurrensen och innovationen på marknaden ökar.

Även om berörda parter inte uppfattar finansiell stabilitet som ett av direktivets huvudsakliga mål har direktivet lett till att konsumenter fått lån som är i nivå med deras ekonomiska förmåga och som kan bidra till att minska deras skuldsättning. Krisen till följd av covid-19-pandemin kan dock ge ytterligare information om direktivets bidrag till den finansiella stabiliteten.

Denna översyn har visat att kreditupplysningsföretag redan övervakas i lämplig utsträckning av nationella dataskyddsmyndigheter och Europeiska dataskyddsstyrelsen när det gäller deras behandling av personuppgifter enligt direktivet om hypotekslån.