

Bruksela, dnia 5.11.2020 r.
COM(2020) 963 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki

{SEC(2020) 371 final} - {SWD(2020) 254 final} - {SWD(2020) 255 final}

**Dyrektywa 2008/48/WE – Sprawozdanie dla współprawodawców (zgodnie z art. 27
ust. 2 dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich)**

1. Wprowadzenie

Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki (dyrektywa w sprawie kredytów konsumenckich – „dyrektywa”)¹ harmonizuje niektóre aspekty przepisów ustawowych, wykonawczych i procedur administracyjnych państw członkowskich dotyczących umów o kredyt konsumencki. Dyrektywa służy dwóm głównym celom:

- (i) poprawie ochrony konsumentów, a tym samym zwiększeniu ufności konsumenckiej oraz
- (ii) wspieraniu powstawania dobrze funkcjonującego rynku wewnętrznego kredytów konsumenckich oferowanych w kontekście transgranicznym dzięki zapewnieniu równych szans dostawcom kredytów konsumenckich w państwach członkowskich.

Celem dyrektywy nie jest zachęcanie konsumentów do zaciągania większej liczby kredytów, ale raczej dostarczanie im wszelkich niezbędnych informacji, aby mogli się zastanowić i porównać oferty przed zaciągnięciem kredytu, oraz przyznanie im pewnych praw w przypadku zmiany zdania. Zakres dyrektywy obejmuje kredyty konsumenckie w wysokości 200 EUR–75 000 EUR, np. kredyty udzielane na konsumpcję osobistą, kredyty w rachunku bieżącym i karty kredytowe, a także kredyty niezabezpieczone powyżej 75 000 EUR przeznaczone na remont nieruchomości mieszkalnej. Dyrektywa nie ma zastosowania do niektórych szczególnych rodzajów kredytów konsumenckich (np. niektórych nieoprocentowanych kredytów, niektórych umów leasingu).

Dyrektywa weszła w życie w czerwcu 2008 r. i państwa członkowskie miały dokonać jej transpozycji do dnia 11 czerwca 2010 r. Obecnie nie toczą się żadne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim w związku z brakiem transpozycji dyrektywy².

Przedmiotowa dyrektywa przyczyniła się do zapoczątkowania istotnych reform środowiska kredytów konsumenckich w większości państw członkowskich. Państwa członkowskie musiały opracować i ustanowić całkowicie nowe ramy prawne mające zastosowanie do rynku kredytowego, albo zmienić obowiązujące przepisy. W zakresie, w jakim w przedmiotowej dyrektywie ustanowiono zharmonizowane przepisy, państwa członkowskie nie mogły utrzymywać w swoim prawie krajowym ani wprowadzać do niego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w przedmiotowej dyrektywie. Państwom członkowskim zapewniono uznaniowe elastyczne podejście do wykorzystania poszczególnych wyborów regulacyjnych w ramach dziewięciu przepisów fakultatywnych³. Ponadto w niektórych

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66–92.

² Po upływie terminu transpozycji Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom wobec 20 państw członkowskich. Państwa członkowskie ostatecznie przyjęły jednak swoje krajowe środki wykonawcze i powiadomiły o nich, w związku z czym wszystkie sprawy zostały wkrótce zamknięte.

³ Określone w art. 27 ust. 2 dyrektywy i omówione poniżej w sekcji 3.

przepisach dyrektywy wyznaczono jasne cele, ale nie określono wyraźnie rezultatu, który ma zostać osiągnięty. Dzięki temu państwa członkowskie uzyskały pewną dodatkową swobodę w zakresie wdrażania dyrektywy.

W art. 27 ust. 2 dyrektywy nałożono na Komisję obowiązek monitorowania sposobu, w jaki wybory regulacyjne państw członkowskich wpływają na rynek wewnętrzny i konsumentów⁴. Ponadto w Planie działania w sprawie detalicznych usług finansowych z 2017 r.⁵ Komisja podkreśliła znaczenie (i) pogłębionego i bezpieczniejszego jednolitego rynku kredytów konsumenckich⁶, a także (ii) ulepszeń w zakresie ocen zdolności kredytowej⁷. W 2019 r. w swojej opinii [na platformie REFIT Komisja](#) zaleciła ocenę zasadności, skuteczności i efektywności wymogów dotyczących standardowych informacji, które mają pojawiać się w reklamach.

W tym kontekście Komisja podjęła decyzję o przeprowadzeniu kompleksowej oceny dyrektywy pod kątem jej skuteczności, efektywności, spójności, adekwatności i unijnej wartości dodanej⁸. Ocenę przeprowadzono zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa, w tym w ramach otwartych konsultacji publicznych w okresie od stycznia do kwietnia 2019 r. oraz innych działań w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono najważniejsze wyniki oceny oraz wnioski wyciągnięte ze stosowania dyrektywy na przestrzeni ostatnich 10 lat, w tym uwagi wymagane zgodnie z art. 27 ust. 2 dyrektywy⁹. Sprawozdanie opiera się na wynikach dokumentu dotyczącego kompleksowej oceny opracowanego przez służby Komisji¹⁰ i opublikowanego równocześnie z niniejszym sprawozdaniem.

2. Najważniejsze wyniki oceny

2.1 Ogólny wynik

Ogólne wyniki oceny wskazują, że dyrektywa jest **częściowo skuteczna** pod względem zapewnienia wysokich standardów ochrony konsumentów i wspierania rozwoju jednolitego

⁴ Ponadto w art. 27 ust. 2 dyrektywy nałożono na Komisję obowiązek regularnego dokonywania przeglądu progów i wartości procentowych określonych w jej przepisach i odpowiednich załącznikach. Więcej informacji znajduje się w sekcji 4 poniżej.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Plan działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty, COM(2017) 139 final.

⁶ Działanie 7 – Pogłębiony jednolity rynek kredytów konsumenckich: Komisja zbada sposoby ułatwienia transgranicznego dostępu do kredytów, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów. W tym kontekście Komisja przeanalizuje również możliwości skuteczniejszego rozwiązania problemu nadmiernego zadłużenia konsumentów związanego z zaciąganiem kredytów.

⁷ Działanie 9 – Ulepszenia w zakresie ocen zdolności kredytowej: Komisja będzie dążyła do wprowadzenia wspólnych standardów oceny zdolności kredytowej i zasad udzielania kredytów konsumentom oraz będzie pracować nad stworzeniem minimalnego zestawu danych, które mają być wymieniane między rejestrami kredytowymi w ramach transgranicznych ocen zdolności kredytowej.

⁸ Zob.: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive>

⁹ Zgodnie z art. 27 ust. 2 Komisja monitoruje wpływ istnienia możliwości, o których mowa w art. 2 ust. 5 i 6, art. 4 ust. 1 i ust. 2 lit. c), art. 6 ust. 2, art. 10 ust. 1 i ust. 5 lit. f), art. 14 ust. 2 oraz w art. 16 ust. 4 dyrektywy.

¹⁰ SWD(2020)254.

rynku kredytów oraz że określone w niej **cele są nadal istotne** w kontekście otoczenia regulacyjnego charakteryzującego się znaczącym rozdrobnieniem w całej UE.

Skuteczność

Zarówno wysoki poziom ochrony konsumentów, jak i pojawienie się prawidłowo funkcjonującego rynku wewnętrznego zostały częściowo osiągnięte. Najskuteczniejsze przepisy dyrektywy odnoszą się do przepisów dotyczących prawa do odstąpienia od umowy i przedterminowej spłaty oraz do przepisu regulującego rzeczywistą roczną stopę oprocentowania. Z drugiej strony przepisy dotyczące oceny zdolności kredytowej i baz danych o kredytach nie są w pełni skuteczne. Powody, dla których dyrektywa była tylko częściowo skuteczna, wynikają zarówno z samej dyrektywy (np. z nieprecyzyjnego sformułowania poszczególnych artykułów), jak również z czynników zewnętrznych, takich jak praktyczne stosowanie i egzekwowanie przepisów w państwach członkowskich¹¹, oraz z aspektów rynku kredytów konsumenckich nieobjętych zakresem dyrektywy.

Efektywność

Wejście w życie przedmiotowej dyrektywy pociągnęło za sobą szereg kosztów początkowych i bieżących (np. koszty szkolenia pracowników i początkowe koszty rozpoczęcia działalności po stronie przedsiębiorstw prywatnych; koszty monitorowania, przestrzegania i egzekwowania przepisów po stronie organów publicznych). Przede wszystkim stwierdzono jednak, że najważniejsza korzyść płynąca z dyrektywy, a mianowicie ograniczenie szkody ponoszonej przez konsumenta, przewyższa koszty.

Spójność

Dyrektywa jest zasadniczo spójna z innymi politykami i przepisami dotyczącymi ochrony konsumenta na szczeblu UE i uzupełnia je. Chociaż nie występują poważne niespójności z innymi odpowiednimi przepisami na szczeblu UE, dalsze zachowanie zgodności lub synergii z takimi przepisami może pomóc w poprawie jasności prawa dla konsumentów i kredytodawców. Jeden z takich przypadków dotyczy oceny zdolności kredytowej i ewentualnej potrzeby lepszego dostosowania dyrektywy odpowiednio do dyrektywy w sprawie kredytów hipotecznych i ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

Znaczenie

Dwa główne cele dyrektywy, tj. osiągnięcie wyższych standardów ochrony konsumentów oraz powstanie rynku transgranicznego, pozostają aktualne. Aby utrzymać znaczenie dyrektywy w perspektywie krótko- i średnioterminowej, konieczne może być jednak objęcie jej zakresem nowych, pojawiających się nawyków konsumentów i zmian na rynku wynikających z transformacji cyfrowej. Nie wymaga to zmiany samych celów, ale ewentualnie dostosowania niektórych przepisów dyrektywy.

Unijna wartość dodana

¹¹ Zob. sekcja 2.4 poniżej.

Wartość dodana dyrektywy polega na stworzeniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów w UE oraz na ograniczeniu rozdrobnienia ram regulacyjnych UE dzięki wprowadzeniu określonych artykułów dotyczących harmonizacji (np. standardowych formatów informacji), a tym samym zwiększeniu ochrony konsumentów i ograniczeniu przeszkód uniemożliwiających udzielanie kredytów transgranicznych.

2.2 Najważniejsze zmiany na rynku kredytowym mające wpływ na dyrektywę

Na przestrzeni ostatnich 10 lat na skuteczność, efektywność, spójność, znaczenie i wartość dodaną dyrektywy miał wpływ szereg tendencji na rynku kredytowym:

Transformacja cyfrowa

Transformacja cyfrowa doprowadziła do znaczących zmian w procesie decyzyjnym i ogólnych nawykach konsumentów. Ma również wpływ na sektor kredytów, który stopniowo ulega transformacji cyfrowej wraz z rosnącą liczbą umów o kredyt konsumencki negocjowanych lub zawieranych przez internet. Oczekuje się, że tendencja w kierunku zwiększenia zakresu transformacji cyfrowej utrzyma się¹².

Wraz z transformacją cyfrową pojawili się nowi uczestnicy rynku oferujący umowy o kredyt w różnych formach, takich jak kredyty udzielane przez platformy kredytowe lub pożyczki społecznościowe. Doprowadziło to do debaty, czy nowi uczestnicy rynku są i powinni być objęci zakresem stosowania dyrektywy oraz czy obecna definicja słowa „kredytodawca” określona w dyrektywie jest wystarczająca. Transformacja cyfrowa doprowadziła do zakwestionowania stosowności obowiązujących artykułów dotyczących informacji udzielanych przed zawarciem umowy w odniesieniu do środowiska, w którym wyeliminowana została papierowa forma dokumentów i którym obsługę zapewniają narzędzia cyfrowe, takie jak telefony komórkowe i tablety.

Nowe produkty

W wyniku innowacji czy dostosowania się sektora finansowania przedsiębiorstw na rynku kredytów konsumenckich pojawiły się nowe produkty, np. krótkoterminowe drogie kredyty, kredyty odnawialne lub pożyczki społecznościowe.

Niektóre z tych nowych produktów nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy. Jednocześnie niektóre z nich stanowią szczególne ryzyko dla konsumentów, ponieważ związane z nimi opłaty mogą być od samego początku bardzo wysokie, albo z czasem szybko wzrastać, stwarzając ryzyko wciągnięcia konsumenta w spiralę zadłużenia.

Preferencje konsumentów

W ciągu ostatnich dziesięciu lat procesy decyzyjne konsumentów dotyczące zaciągania kredytu zmieniły się nie tylko w wyniku transformacji cyfrowej, ale również w związku ze

¹²Badanie wykazało, że między drugim kwartałem 2016 r. a drugim kwartałem 2018 r. wartość kredytów udzielanych w ramach technologii finansowej wzrosła około trzykrotnie, natomiast inne badanie wykazało, że zgodnie z oczekiwaniami rynek technologii finansowej wzrośnie do 2022 r. o 13,3 % w stosunku do wartości transakcyjnej wynoszącej 682 mld EUR w 2018 r.

zmianą nawyków konsumpcyjnych. Konsultacje publiczne przeprowadzone w 2019 r.¹³ wykazały, że konsumenci kładą większy nacisk na sprawniejszy i szybszy proces uzyskania kredytu niż na lokalizację lub tożsamość kredytodawcy.

2.3 Obszary, w których dyrektywa miała szczególnie pozytywny wpływ

Niezależnie od powyższych problemów, ocena wykazała, że dyrektywa przyczyniła się do poprawy ochrony konsumentów i integracji rynku wewnętrznego w wielu obszarach:

Prawo do odstąpienia od umowy i przedterminowej spłaty

Konsumentowi przysługuje prawo do odstąpienia od umowy o kredyt bez podania przyczyny w terminie czternastu dni kalendarzowych. Ponadto klauzula dotycząca przedterminowej spłaty uprawnia konsumenta do całkowitej lub częściowej spłaty – w dowolnym momencie – długu pozostałego w ramach umowy o kredyt.

Wśród konsumentów, organizacji konsumenckich, państw członkowskich i kredytodawców panuje zgoda co do tego, że prawo do odstąpienia od umowy oraz prawo do przedterminowej spłaty są skuteczne i generalnie działają¹⁴. Są one postrzegane jako zapewniające wysoki poziom ochrony konsumentów, a także poziom ich przestrzegania przez kredytodawców jest wysoki¹⁵.

Rzeczywista roczna stopa oprocentowania

Rzeczywista roczna stopa oprocentowania oznacza całkowity koszt kredytu ponoszony przez konsumenta, wyrażony jako wartość procentowa całkowitej kwoty kredytu w ujęciu rocznym. Chociaż przepis dotyczący rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania był zawarty już w poprzednim prawodawstwie dotyczącym kredytu konsumenckiego, w dyrektywie w pełni zharmonizowano obliczanie rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania przez zapewnienie spójnego wzoru do jej obliczania we wszystkich państwach członkowskich. W związku z tym w dyrektywie zapewniono wspólne i porównywalne narzędzie o wysokiej skuteczności i wartości dodanej dla konsumentów¹⁶.

Informacje udzielane przed zawarciem umowy: Standardowy europejski arkusz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego

Dyrektywa zobowiązuje kredytodawcę do udzielenia konsumentowi – w stosownym czasie zanim zwiąże się on jakąkolwiek umową o kredyt lub ofertą – informacji niezbędnych do porównania różnych ofert i podjęcia świadomej decyzji o zawarciu umowy o kredyt. Informacje te udzielane są za pomocą standardowego europejskiego arkusza informacyjnego

¹³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive>

¹⁴ Ogólnie rzecz biorąc, konsumenci są dobrze poinformowani o obu prawach, przy czym 72 % konsumentów jest świadomych swojego prawa do odstąpienia od umowy, a 82 % jest świadomych swojego prawa do przedterminowej spłaty.

¹⁵ Stosunkowo niewielu konsumentów napotkało problemy związane z korzystaniem z przysługującego im prawa do odstąpienia od umowy, a nieco więcej miało problemy z przedterminową spłatą.

¹⁶ 90 % osób, które odpowiedziały na otwarte konsultacje publiczne, uznało rzeczywistą roczną stopę oprocentowania za raczej ważną lub bardzo ważną kwestię w procesie podejmowania decyzji.

dotyczącego kredytu konsumenckiego, który zawiera najważniejsze szczegóły, takie jak rodzaj kredytu, rzeczywista roczna stopa oprocentowania, liczba i częstotliwość płatności oraz całkowita kwota należna.

Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony przyznają, że standardowy europejski arkusz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego ma pozytywny wpływ na ochronę konsumentów, ponieważ dostarcza im informacji w łatwej do zrozumienia i uporządkowanej formie¹⁷. Ponadto poziom przestrzegania przez kredytodawców przepisów dotyczących informacji udzielanych przed zawarciem umowy jest ogólnie wysoki.

2.4 Niedociągnięcia dyrektywy

W ocenie wskazano na szereg wyzwań, które pojawiły się w trakcie stosowania dyrektywy. Wynikają one z niedociągnięć dyrektywy, jak również z tendencji w otoczeniu kredytowym, i częściowo utrudniają osiągnięcie jej celów:

Zakres stosowania

Wyłączenia z zakresu dyrektywy określone w jej art. 2 są znaczące i obejmują niektóre szeroko stosowane kredyty, a także kredyty, które – co zostało udokumentowane – łatwiej prowadzą do szkody ponoszonej przez konsumenta w określonych okolicznościach, takie jak kredyty nieoprocentowane, chwilówki, umowy leasingu, które nie nakładają obowiązku zakupu, lub umowy zawarte z lombardami.

Ponadto zakres dyrektywy nie obejmuje całego procesu udzielania kredytu, którego wiele aspektów jest tylko częściowo zharmonizowanych lub nie jest w ogóle zharmonizowanych w całej UE (np. zawartość baz danych o kredytach). Stanowi to istotną przeszkodę dla stworzenia prawdziwego rynku wewnętrznego kredytów konsumenckich.

Definicje i niejasne pojęcia

Większość definicji zawartych w dyrektywie jest nadal aktualna w odniesieniu do obecnej sytuacji na rynku. Rośnie jednak poziom niepewności co do nowych form udzielania kredytów, które pojawiły się w internecie. W art. 2 ust. 2 dyrektywy nie wspomniano wyraźnie o takich nowych formach udzielania kredytów – wśród wyłączeń z zakresu stosowania (art. 2 ust. 2) nie ma np. odniesienia do pożyczek społecznościowych¹⁸, co oznacza, że zakres dyrektywy powinien zasadniczo obejmować pożyczki społecznościowe. W definicji „kredytodawcy” użyto jednak słów „w ramach wykonywanej przez siebie działalności handlowej, gospodarczej lub zawodowej”, które mogą nie pasować do pojęcia pożyczki społecznościowej.

¹⁷ Niemal dwie trzecie organizacji biorących udział w otwartych konsultacjach publicznych uznało standardowy europejski arkusz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego za skuteczny. Większość biorących udział w konsultacjach organów publicznych (74 %) i organizacji konsumenckich (65 %) jednoznacznie stwierdziła, że standardowy europejski arkusz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego skutecznie chroni konsumentów, natomiast tego samego zdania była niewiele ponad połowa przedstawicieli przemysłu (56 %).

¹⁸ Pożyczki społecznościowe polegają na korzystaniu z platformy elektronicznej pozwalającej dopasować kredytodawców/inwestorów i kredytobiorców/emitentów w celu udzielania kredytów niezabezpieczonych, w tym kredytów konsumenckich.

Brak pewności prawa wynika także z nieprecyzyjnie sformułowanych niektórych przepisów dyrektywy, np. przepisów dotyczących standardowych informacji, które należy podawać w reklamach, informacji udzielanych przed zawarciem umowy i oceny wiarygodności kredytowej, które zawierają pojęcia, takie jak „wystarczające informacje” i „terminowo” bez podania dalszych szczegółów.

Obowiązki w zakresie informowania i kanały komunikacyjne

Chociaż nie ma wątpliwości, że zharmonizowany standardowy europejski arkusz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego w formie szczegółowej tabeli przedstawionej w załączniku II do dyrektywy wydaje się dobrze funkcjonować w formie papierowej, format i długość formularza nie odpowiadają nowoczesnej mobilnej technologii cyfrowej wykorzystywanej przez wielu konsumentów. W związku z tym cel standardowego europejskiego arkusza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego polegający na dostarczeniu przydatnych informacji udzielanych przed zawarciem umowy prowadzi do obowiązkowego ujawnienia informacji trudno dostępnych i trudnych do zrozumienia dla konsumenta w środowisku internetowym, a tym samym uniemożliwia osiągnięcie pierwotnego celu.

Kolejna kwestia związana z przejrzystością, która pojawiła się w ciągu ostatniej dekady, dotyczy reklam kredytów konsumenckich emitowanych w telewizji i radiu. W wyniku przepisów art. 4 dyrektywy¹⁹ ważne informacje są przedstawiane przez bardzo ograniczony czas lub wypowiedzane bardzo szybko, przez co konsument nie ma wystarczająco dużo czasu na ich przetworzenie i zapamiętanie. Świadczy to o praktycznych trudnościach związanych z zapewnieniem spójnej skuteczności obowiązujących przepisów art. 4 dyrektywy we wszystkich rodzajach mediów.

Ocena zdolności kredytowej i bazy danych o kredytach

W art. 8 dyrektywy ustanowiono „obowiązek przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej przed udzieleniem kredytu konsumentowi”. Artykuł ten stanowi, że kredytodawca musi przeprowadzić ocenę „zdolności kredytowej konsumenta na podstawie wystarczających informacji przekazanych mu, w stosownych przypadkach, przez konsumenta oraz, w razie konieczności, na podstawie informacji uzyskanych z odpowiedniej bazy danych” bez szczegółowego określenia informacji, które należy sprawdzić, lub warunków, na jakich kredytodawca może uznać, że konsument ma zdolność kredytową. Informacje, które należy sprawdzić, i proces decyzyjny są określone na szczeblu państw członkowskich, co zapewnia państwom członkowskim znaczną swobodę w zakresie dalszego regulowania kwestii szczegółów oceny zdolności kredytowej.

Większość państw członkowskich²⁰ ustanowiła dalsze przepisy dotyczące oceny zdolności kredytowej i dostępu do baz danych, w których dokładniej określono sposób przeprowadzania oceny zdolności kredytowej i nałożono na kredytodawców inne

¹⁹ Art. 4 zobowiązuje do podawania standardowych informacji w sposób jasny, zwięzły i widoczny wraz z wykazem szeregu wymaganych elementów informacji, takich jak stopa oprocentowania kredytu, całkowita stopa kredytu oraz rzeczywista roczna stopa oprocentowania.

²⁰ BE, CZ, DK, ES, FI, HU, IT, LV, LT, NL, PL, RO, SI, SK, SE, UK.

zobowiązania. Większość państw członkowskich, które wyszły poza zwykły obowiązek sprawdzenia wypłacalności kredytobiorcy, określiła dokumenty, jakie konsumenci muszą przedstawić w celu oceny ich zdolności kredytowej²¹.

Jedynym źródłem danych wskazanym w dyrektywie do celów oceny zdolności kredytowej są bazy danych o kredytach istniejące w państwach członkowskich, w których przechowywane są informacje na temat zaciągniętych kredytów konsumenckich i ewentualnych zaległych płatności. W art. 9 dyrektywy dotyczącej dostępu do baz danych zobowiązano każde państwo członkowskie do zapewnienia kredytodawcom z innych państw członkowskich dostępu do baz danych wykorzystywanych w tym państwie członkowskim. Dyrektywa nie zawiera jednak uregulowań dotyczących sposobu udzielania takiego dostępu, co spowodowało, że poszczególne państwa członkowskie ustanowiły różne wymogi w zakresie dostępu. Ponadto bazy danych o kredytach oraz zawarte w nich informacje różnią się w zależności od państwa członkowskiego, ponieważ są publiczne albo prywatne i zawierają dane pozytywne (tj. dane dotyczące każdego kredytu zaciągniętego przez daną osobę) lub dane negatywne (tj. wyłącznie dane dotyczące zwłoki w płatności zaciągniętego kredytu) lub oba rodzaje danych.

Różnice w zawartości bazy danych poszczególnych państw członkowskich utrudniają zadanie kredytodawcy w operacjach transgranicznych.

Oprócz różnic w sposobie, w jaki państwa członkowskie realizowały ogólne wymogi określone w art. 8 i 9, niektóre państwa członkowskie²² nałożyły na kredytodawców szereg innych zobowiązań w odniesieniu do oceny zdolności kredytowej, takich jak przepisy zakazujące kredytodawcom rozwiązywania umów o kredyt lub nakładania kar i opłat za opóźnienia w płatnościach, w przypadku gdy ocena zdolności kredytowej nie została przeprowadzona prawidłowo.

W rezultacie obecne przepisy dyrektywy doprowadziły do rozdrobnienia w odniesieniu do przepisów dotyczących oceny zdolności kredytowej, jak również w odniesieniu do interoperacyjności bazy danych, co utrudnia lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego kredytów konsumenckich.

Egzekwowanie przepisów dyrektywy

Art. 23 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów krajowych transponujących dyrektywę oraz że sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

W ten sposób państwa członkowskie zasadniczo ustanowiły kary cywilne i administracyjne za naruszenie krajowych przepisów transponujących dyrektywę; niektóre państwa członkowskie przewidują jednak, oprócz kar cywilnych i administracyjnych, możliwość nakładania sankcji karnych. W rezultacie powstały znaczące różnice w rodzajach i poziomach sankcji stosowanych przez organy krajowe przy egzekwowaniu przepisów dyrektywy. Ponadto duża liczba państw członkowskich wyznaczyła szereg organów w celu

²¹ BE, DK, ES, FI, LV, PL, SK, UK.

²² HU, IT, LT, NL, SI.

zapewnienia prawidłowego wdrożenia poszczególnych aspektów dyrektywy, chociaż nieznaczna większość państw członkowskich posiada tylko jeden organ ścigania odpowiedzialny za zgodność z dyrektywą; w niektórych państwach członkowskich właściwy organ zależy od rodzaju kredytodawcy, a mianowicie od tego, czy jest to bank, czy kredytodawca niebędący bankiem²³. Posiadanie wielu właściwych organów o różnych uprawnieniach do nakładania sankcji oraz właściwych organów w zależności od rodzaju podmiotu gospodarczego miało wpływ na równe szanse między konkurencyjną pozycją różnych kategorii dostawców oraz na spójność egzekwowania przepisów.

3. Wykorzystanie przez państwa członkowskie możliwości przewidzianych w dyrektywie

Sytuacja związana ze wskazanymi powyżej niedociągnięciami dyrektywy uległa dalszemu pogorszeniu w wyniku wyborów regulacyjnych dokonanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do określonych elementów dyrektywy. Chociaż przepisy dyrektywy wymagały opracowania szczegółowych zharmonizowanych ram prawnych w celu ochrony konsumentów, które w wielu państwach członkowskich nie istniały w momencie jej wprowadzenia, krajowi prawodawcy mogli stosować elastyczne podejście do dziewięciu przepisów fakultatywnych, dające państwom członkowskim możliwość wykorzystania poszczególnych wyborów regulacyjnych.

Możliwości regulacyjne, o których mowa w art. 27 ust. 2 dyrektywy

Zgodnie z art. 2 ust. 5 dyrektywy państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o częściowym stosowaniu dyrektywy do umów o kredyt zawieranych przez organizacje ustanowione dla wspólnej korzyści ich członków²⁴. Niektóre państwa członkowskie wykorzystywały to elastyczne podejście²⁵.

Zgodnie z art. 2 ust. 6 dyrektywy państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o stosowaniu tylko określonych artykułów dyrektywy w sytuacji, gdy konsument zalega już ze spłatą zadłużenia wynikającego z pierwotnej umowy o kredyt, a kredytodawca i konsument dokonują uzgodnień dotyczących odroczenia płatności lub sposobu spłaty. Z możliwości tej skorzystała większość²⁶ państw członkowskich.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy w ustawodawstwie krajowym można ustalić, że rzeczywistą roczną stopę oprocentowania należy uwzględnić w reklamach umów o kredyt, w których nie wskazano stopy procentowej ani żadnych danych liczbowych dotyczących kosztu kredytu ponoszonego przez konsumenta. Tylko ograniczona liczba państw

²³Na przykład, wymogi dotyczące oceny wiarygodności kredytowej wynikające z dyrektywy są zasadniczo egzekwowane przez urząd ochrony konsumentów (w przypadku wszystkich kredytodawców w BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL; w przypadku kredytodawców niebędących bankami w DK, SE, SI i regionalnych urzędów w ES), organ nadzoru finansowego (w przypadku wszystkich kredytodawców w EE, FR, NL, PL, UK i kredytodawców będących bankami w DK, SE) lub narodowy bank centralny (w przypadku wszystkich kredytodawców w CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK i kredytodawców będących bankami w ES, SI).

²⁴Pełny wykaz kryteriów kwalifikacyjnych znajduje się w art. 2 ust. 5 dyrektywy.

²⁵CY, IE, LT, LV, RO, UK

²⁶BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, HR, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK

członkowskich²⁷ skorzystała z elastycznego podejścia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. c) i art. 10 ust. 5 lit. f) dyrektywy, odpowiednio, państwa członkowskie mogą ustanowić, że nie jest konieczne uwzględnianie rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania w informacjach udzielanych konsumentom na *etapie reklamy* i na *etapie zawierania umowy* w przypadku umów o kredyt w rachunku bieżącym, jeżeli kredyt podlega spłacie na żądanie lub w terminie trzech miesięcy. Duża liczba państw członkowskich skorzystała z możliwości przewidzianej w art. 10 ust. 5 lit. f)²⁸, natomiast nieco mniejsza liczba państw członkowskich skorzystała z możliwości przewidzianej w art. 4 ust. 2 lit. c)²⁹.

Wiele państw członkowskich³⁰ wybrało elastyczność przewidzianą w art. 6 ust. 2 dyrektywy pozwalającą państwom członkowskim wyłączyć rzeczywistą roczną stopę oprocentowania z *informacji przed zawarciem umowy* w przypadku konkretnych umów o kredyt wchodzących w zakres art. 2 ust. 3 (kredyty w rachunku bieżącym, gdzie kredyt ma zostać spłacony na żądanie lub w terminie trzech miesięcy).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 akapit drugi dyrektywy państwa członkowskie mogą ustanowić przepisy dotyczące ważności umów o kredyt, które są zgodne z prawem Unii Europejskiej. Wszystkie państwa członkowskie opowiedziały się za uwzględnieniem dodatkowych przepisów dotyczących ważności umów o kredyt.

Art. 14 ust. 2 dyrektywy dotyczy prawa do odstąpienia od umowy w przypadku umów o kredyt wiązany. Stanowi on, że jeżeli przepisy krajowe w dniu wejścia w życie dyrektywy przewidywały już, że środki finansowe nie mogą zostać udostępnione konsumentom przed upływem określonego okresu, państwa członkowskie mogą wyjątkowo przewidzieć, że okres 14 dni kalendarzowych, przewidziany w art. 14 ust. 1 dyrektywy w odniesieniu do prawa do odstąpienia, może zostać skrócony do tego określonego okresu na wyraźne żądanie konsumenta. Art. 14 ust. 2 dyrektywy jest rzadko stosowany przez państwa członkowskie³¹, ponieważ jego zastosowanie jest dość specyficzne.

Art. 16 dyrektywy dotyczy przedterminowej spłaty przez konsumenta jego zobowiązań wynikających z umowy o kredyt oraz możliwości uzyskania przez kredytodawcę rekompensaty. Art. 16 ust. 4 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą wprowadzać przepisy, zgodnie z którymi kredytodawcy są uprawnieni do otrzymania rekompensaty za przedterminową spłatę tylko w przypadku, gdy spłacana przed terminem część kwoty kredytu przekracza próg określony w prawie krajowym (który nie może przekroczyć 10 000 EUR w okresie 12 miesięcy (art. 16 ust. 4 lit. a))), oraz mogą wyjątkowo

27 CY, HU, SE, UK

28 Do państw członkowskich, które zdecydowały się nie uwzględniać rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania na etapie umowy, należą: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK

29 Do państw członkowskich, które zdecydowały się nie uwzględniać rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania na etapie reklamy, należą: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK

30 DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK

31 FR, RO, SI

domagać się wyższej rekompensaty, jeżeli są w stanie udowodnić, że strata, jaką ponieśli, przekracza kwotę zwykłej rekompensaty (art. 16 ust. 4 lit. b)). Duża liczba państw członkowskich³² ustanowiła w rzeczywistości próg, powyżej którego kredytodawca może domagać się rekompensaty (art. 16 ust. 4 lit. a)). W odniesieniu do art. 16 ust. 4 lit. b) dyrektywy szereg państw członkowskich³³ zdecydowało się na ustanowienie przepisów również w sytuacji, gdy kredytodawca jest w stanie udowodnić, że poniósł stratę w wyniku przedterminowej spłaty, która przekracza progi określone w art. 16 ust. 2 dyrektywy³⁴.

Inne wybory regulacyjne dokonane przez państwa członkowskie, w szczególności dotyczące zakresu stosowania

Niektóre państwa członkowskie wyszły poza zakres dyrektywy w obszarach, które nie są nim objęte i w których nie obowiązuje zasada pełnej harmonizacji zawarta w dyrektywie. Ograniczenie zakresu stosowania dyrektywy zmusiło państwa członkowskie do rozszerzenia zakresu ich odpowiedniego ustawodawstwa w celu uwzględnienia większej liczby rodzajów umów o kredyt. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem dwóch³⁵ przyjęły środki wykraczające poza wymogi dyrektywy. Niektóre z nich rozszerzają zakres stosowania dyrektywy (lub jej określonych przepisów) na kredyty konsumenckie nieobjęte lub nie w pełni objęte zakresem stosowania dyrektywy, których kwota jest niższa niż 200 EUR³⁶ lub wyższa niż 75 000 EUR³⁷, lub na umowy leasingu³⁸, kredyty w rachunku bieżącym³⁹, kredyty odnawialne⁴⁰, kredyty hipoteczne⁴¹, kredyty nieoprocentowane⁴² oraz umowy z lombardami⁴³.

Ponadto w niektórych przepisach dyrektywy przy wyznaczaniu jasnych celów nie określono dokładnego rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, przez co przepisy te pozostają nieco dwuznaczne (np. omówiony powyżej artykuł dotyczący oceny zdolności kredytowej).

Skutki dokonanych wyborów regulacyjnych

Łączny skutek dokonanych wyborów regulacyjnych w obszarach ustalonych w dyrektywie lub w przypadkach, w których były one konieczne ze względu na brak ich szczegółowego określenia w dyrektywie, doprowadził do rozdrobnienia ram regulacyjnych w wielu aspektach kredytu konsumenckiego. To z kolei prowadzi do różnego zakresu ochrony konsumentów i również wpływa na integralność rynku wewnętrznego dla kredytów

³² AT, CY, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, PL, SI, SK, UK

³³ BG, CY, DK, ES, LT, LU, MT, NL, UK

³⁴ Zob. tabela 3 na s. 38 badania oceniającego, które zawiera przegląd wdrożenia dyrektywy: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en

³⁵ CY, EL

³⁶ BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.

³⁷ DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.

³⁸ AT, EE, HU, IT, FI, FR, PT, UK.

³⁹ AT, BE, FI, PT, FR.

⁴⁰ FI, NL, FR, IT.

⁴¹ BG, CZ, HR, HU, RO, SI, SK.

⁴² BE, UK.

⁴³ BE.

konsumenckich w stopniu, w jakim nakładają one ograniczenia na transgraniczne operacje kredytodawców.

4. Progi i stopy procentowe

W art. 27 ust. 2 dyrektywy nałożono na Komisję obowiązek dokonywania co pięć lat przeglądu progów określonych w przepisach i wartości procentowych wykorzystywanych do obliczania rekompensaty należnej w przypadku przedterminowej spłaty.

Progi określone w przedmiotowej dyrektywie i jej załącznikach

Jak wspomniano powyżej, art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy stanowi, że umowy o kredyt, którego kwota jest niższa niż 200 EUR lub wyższa niż 75 000 EUR⁴⁴, nie są objęte jej zakresem. Wydaje się, że panuje powszechna zgoda⁴⁵ co do faktu, że progi te mają wpływ na skuteczność i aktualność dyrektywy. Umowy o kredyt wysokiego ryzyka, które często prowadzą do szkody konsumenta, są przeważnie zawierane na kwotę niższą niż 200 EUR, a zatem nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy. Aby temu zaradzić, duża liczba państw członkowskich⁴⁶ postanowiła w ramach transpozycji dyrektywy rozszerzyć jej zakres stosowania na umowy o kredyt o wartości niższej niż 200 EUR.

Chociaż górny próg wynoszący 75 000 EUR wydaje się stwarzać mniejsze ryzyko z perspektywy ochrony konsumentów lub rynku wewnętrznego, szereg państw członkowskich⁴⁷ rozszerzyło zakres stosowania dyrektywy (lub niektórych jej przepisów) również na umowy o kredyt powyżej 75 000 EUR.

Progi ustalono w momencie przyjęcia dyrektywy, a więc w 2008 r. W związku z tym odzwierciedlają one ówczesną sytuację gospodarczą. Biorąc pod uwagę obecny poziom cen, przy zastosowaniu standardowego deflatora PKB, odpowiednie wartości dla dolnej i górnej granicy wynosiłyby odpowiednio około 235 EUR i 87 380 EUR⁴⁸.

W związku z powyższym w ramach planowanego przeglądu dyrektywy można rozważyć, czy uzasadnione byłoby dostosowanie, czy zniesienie progów⁴⁹.

Dyrektywa zawiera inny próg, określony w części II (*Dodatkowe założenia do obliczania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania*) w załączniku I. Załącznik, część II lit. h), stanowi, że jeżeli strony umowy kredytowej nie ustaliły pułapu, przyjmuje się, że pułap do celów obliczenia rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania będzie wynosił 1 500 EUR.

⁴⁴Dyrektywa ma również zastosowanie do umów o kredyt niezabezpieczony w wysokości powyżej 75 000 EUR przeznaczony na remont nieruchomości mieszkalnej.

⁴⁵Zgodnie z konsultacjami z zainteresowanymi stronami przeprowadzonymi w 2019 r. ponad 90 % organizacji konsumenckich twierdziło, że obowiązujące progi nie są już odpowiednie, przy czym 80 % organów państw członkowskich zgodziło się z tą opinią. 30 % kredytodawców uznało zakres za nieadekwatny, przy czym ich zdaniem szczególnie problem stanowi niższy limit.

⁴⁶BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.

⁴⁷DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO

⁴⁸Z wykorzystaniem deflatora PKB dostępnego na stronie internetowej: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1> 200 EUR w gospodarce 2008 r. odpowiada około 235 EUR w gospodarce 2020 r. Podobnie 75 000 EUR w 2008 r. odpowiada około 87 380 EUR.

⁴⁹<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12465-Consumer-Credit-Agreement-review-of-EU-rules>

Załącznik I był przedmiotem zmiany legislacyjnej⁵⁰ ukierunkowanej na unowocześnienie założeń wykorzystywanych do obliczania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania. Maksymalny pułap nie został jednak zmieniony, a w analizie przeprowadzonej podczas oceny dyrektywy w 2019 r. nie przedstawiono żadnych istotnych dowodów uzasadniających jego zmianę.

Wartości procentowe wykorzystywane do obliczania rekompensaty należnej w przypadku przedterminowej spłaty

Progi określono również w art. 16 dyrektywy; dotyczą one rekompensaty, do której mają prawo kredytodawcy w przypadku przedterminowej spłaty. Przewidywany próg wynosi 1 % kwoty spłaconej przed terminem, który obniża się do 0,5 %, jeżeli okres pomiędzy przedterminową spłatą a uzgodnionym wygaśnięciem umowy o kredyt nie przekracza jednego roku. Ani w sprawozdaniu dotyczącym dyrektywy z 2014 r.⁵¹, ani w ostatnim badaniu nie stwierdzono żadnych problemów związanych z tym progiem i jako taki jest on nadal uznawany za istotny z punktu widzenia potrzeb rynku kredytów konsumenckich.

5. Wnioski i plany na przyszłość

Głównym ustaleniem wynikającym z oceny dyrektywy jest to, że jej dwa cele, a mianowicie zapewnienie wysokich standardów ochrony konsumentów i wspieranie rozwoju jednolitego rynku kredytów, zostały częściowo osiągnięte i pozostają aktualne. Prawa do odstąpienia od umowy i przedterminowej spłaty oraz wprowadzenie standardowych formatów informacji przyczyniły się do zapewnienia standardowego poziomu ochrony konsumentów w całej UE, przy jednoczesnym ograniczeniu szkody dla konsumenta, zwiększeniu ochrony konsumentów i zapewnieniu równych szans dostawcom w całej UE.

Z drugiej strony szybka transformacja cyfrowa i innowacja produktowa, a także zmiany preferencji konsumentów na przestrzeni ostatniej dekady stanowią wyzwanie dla ram prawnych dotyczących kredytów konsumenckich opartych na dyrektywie. Chociaż rygorystyczne przepisy dotyczące formatów ujawniania informacji zapewnione dziesięć lat temu przyczyniły się do zwiększenia przejrzystości na etapach poprzedzających zawarcie umowy, występując wówczas w formie papierowej, obecnie nie maksymalizują raczej korzyści dla konsumentów w coraz bardziej cyfrowym środowisku oraz w sytuacjach, gdy konsumenci preferują szybki i sprawny proces udzielania kredytów. Środowisko, w którym coraz większą rolę odgrywają technologie cyfrowe, pobudziło z kolei rozwój nowych produktów, wśród których są produkty mogące stanowić nowe zagrożenia, przed którymi dyrektywa nie zapewnia skutecznej ochrony.

Fakty te wskazują na ewentualną potrzebę przeprowadzenia przeglądu określonych przepisów dyrektywy, w szczególności dotyczących zakresu stosowania i procesu udzielania kredytu (w tym informacji udzielanych przed zawarciem umowy i oceny zdolności kredytowej). Przedmiotowy przegląd mógłby stanowić również odpowiednią okazją do

⁵⁰ Dyrektywa Komisji 2011/90/UE z dnia 14 listopada 2011 r. zmieniająca część II załącznika I do dyrektywy 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, zawierająca dodatkowe założenia do obliczania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania.

⁵¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wdrażania dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki, Bruksela dnia 14 maja 2014 r. COM(2014) 259 final

rozważenia środków zaradczych w odniesieniu do innych niedociągnięć, takich jak poprawa definicji.

Wreszcie, chociaż większość progów i wartości procentowych w dyrektywie nie wydaje się wymagać zmian, wśród zainteresowanych stron panuje szeroko zakrojona zgoda co do tego, że można zweryfikować próg wynoszący między 200 EUR-75 000 EUR dotyczący zakresu stosowania dyrektywy.

Komisja uwzględni te uwagi w przeglądzie dyrektywy, który zapowiedziano już na drugi kwartał 2021 r. w ramach zmienionego programu prac Komisji na 2020 r. przyjętego w dniu 28 maja 2020 r.⁵²

⁵² Dostępne pod adresem: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/PL/COM-2020-440-F1-PL-ANNEX-1-PART-1.PDF>