

Bruselj, 5.11.2020
COM(2020) 963 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o izvajanju Direktive 2008/48/ES o potrošniških kreditnih pogodbah

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

Direktiva 2008/48/ES – Poročilo sozakonodajalcema (v skladu s členom 27(2) direktive o potrošniških kreditih)

1. Uvod

Direktiva 2008/48/ES o potrošniških kreditnih pogodbah (direktiva o potrošniških kreditih, v nadaljnjem besedilu: Direktiva)¹ usklajuje nekatere vidike zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi s kreditnimi pogodbami za potrošnike. Ima dva glavna cilja:

- (i) izboljšati varstvo potrošnikov in s tem okrepiti njihovo zaupanje ter
- (ii) spodbuditi nastanek dobro delujočega notranjega trga za čezmejno ponudbo potrošniških kreditov z zagotavljanjem enakih konkurenčnih pogojev za dajalce potrošniških kreditov v državah članicah.

Namen Direktive ni spodbujati potrošnikov k najemanju več kreditov, temveč jim zagotoviti vse potrebne informacije, da lahko pred najemom kredita razmislijo o ponudbah in jih med seboj primerjajo, in dodeliti pravice, če si premislijo. Zajema potrošniške kredite med 200 EUR in 75 000 EUR, kot so posojila za osebno potrošnjo, prekoračitve in kreditne kartice, ter nezavarovana posojila nad 75 000 EUR, katerih namen je obnova stanovanjskih nepremičnin. Direktiva se ne uporablja za nekatere posebne vrste potrošniških kreditov (npr. nekatere brezobrestne kredite, nekatere pogodbe o nakupu s pridržanim lastništvom).

Direktiva je začela veljati junija 2008, države članice pa so jo morale v nacionalno zakonodajo prenesti do 11. junija 2010. Trenutno ne teče noben postopek za ugotavljanje kršitev zoper države članice zaradi neprenosa Direktive².

Direktiva je sprožila obsežne reforme okolja potrošniških kreditov v večini držav članic. Države članice so morale razviti in vzpostaviti popolnoma nov pravni okvir za kreditni trg ali spremeniti obstoječo zakonodajo. Če so bile z Direktivo uvedene usklajene določbe, države članice niso smele ohraniti ali uvesti v nacionalno pravo drugih določb, razen tistih iz Direktive. Vendar je bila državam članicam omogočena diskrecijska prožnost, da uporabijo določene regulativne možnosti pri devetih neobveznih določbah³. Poleg tega so v nekaterih določbah Direktive določeni jasni cilji, vendar rezultat, ki ga je treba doseči, ni jasno naveden. Tako je bila državam članicam zagotovljena dodatna diskrecijska pravica pri izvajanju Direktive.

V skladu s členom 27(2) Direktive mora Komisija spremljati, kako regulativne možnosti držav članic vplivajo na notranji trg in potrošnike⁴. Poleg tega je Komisija v Akcijskem

¹ Direktiva 2008/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o potrošniških kreditnih pogodbah in razveljavitvi Direktive Sveta 87/102/EGS (UL L 133, 22.5.2008, str. 66).

² Po izteku roka za prenos je Komisija začela postopke za ugotavljanje kršitev zoper 20 držav članic. Vendar so države članice na koncu sprejele in sporočile svoje ukrepe za prenos, zato so bile kmalu za tem vse zadeve zaključene.

³ Te so navedene v členu 27(2) Direktive in so podrobneje obravnavane v oddelku 3.

⁴ Člen 27(2) Direktive poleg tega določa, da mora Komisija redno pregledovati mejne vrednosti in odstotke iz zakonodaje in ustreznih prilog. Za več informacij glej oddelek 4 v nadaljevanju.

načrtu o finančnih storitvah za potrošnike iz leta 2017⁵ poudarila pomen (i) globljega in varnejšega enotnega trga za potrošniške kredite⁶ ter (ii) boljših ocen kreditne sposobnosti⁷. V [mnenju platforme REFIT](#) je Komisija leta 2019 priporočila oceno ustreznosti, uspešnosti in učinkovitosti zahtev glede standardnih informacij, ki se vključijo v oglaševanje.

Glede na navedeno se je Komisija odločila, da bo izvedla celovito oceno Direktive, in sicer njene uspešnosti, učinkovitosti, skladnosti, ustreznosti in dodane vrednosti EU⁸. Ocena je bila izvedena v skladu z načeli boljšega pravnega urejanja, vključno z odprtim javnim posvetovanjem, ki je potekalo od januarja do aprila 2019, ter drugimi dejavnostmi posvetovanja z deležniki.

V tem poročilu so predstavljeni ključni rezultati ocene in spoznanja, pridobljena na podlagi uporabe Direktive v zadnjih desetih letih, vključno z vidiki, ki se zahtevajo v skladu s členom 27(2) Direktive⁹. Temelji na rezultatih dokumenta o celoviti oceni, ki so ga pripravile službe Komisije¹⁰ in je objavljen sočasno s tem poročilom.

2. Ključne ugotovitve ocene

2.1 Splošni rezultat

Splošna ugotovitev ocene je, da je Direktiva **delno uspešna** pri zagotavljanju visokih standardov varstva potrošnikov in spodbujanju razvoja enotnega trga za kredit ter da so njeni **cilji** glede na regulativno okolje, ki je v EU precej razdrobljeno, **še vedno ustrezni**.

Uspešnost

Visoka stopnja varstva potrošnikov in nastanek dobro delujočega notranjega trga sta bila delno dosežena. Najuspešnejše določbe Direktive so določbe o pravici do odstopa in pravici do predčasnega odplačila ter določba, ki ureja efektivno obrestno mero. Po drugi strani določbe o oceni kreditne sposobnosti in zbirkah podatkov o kreditih niso popolnoma uspešne. Razlogi za samo delno uspešnost Direktive izhajajo iz same Direktive (na primer iz nenatančnega besedila določenih členov) in zunanjih dejavnikov, kot sta praktična uporaba in izvajanje v državah članicah¹¹, ter vidikov trga potrošniških kreditov, ki jih Direktiva ne zajema.

⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Akcijski načrt o finančnih storitvah za potrošnike: boljši produkti, večja izbira, COM(2017) 139 final.

⁶ Ukrep 7 – globlji enotni trg za potrošniške kredite: Komisija bo preučila načine za olajšanje čezmejnega dostopa do posojil ob hkratnem zagotavljanju visoke ravni varstva potrošnikov. V tem okviru bo Komisija preučila tudi načine za učinkovitejšo obravnavo prezadolženosti potrošnikov, ki je povezana s kreditiranjem.

⁷ Ukrep 9 – boljše ocene kreditne sposobnosti: Komisija si bo prizadevala za uvedbo skupnih standardov in načel za ocene kreditne sposobnosti za posojanje potrošnikom ter delovala v smeri oblikovanja minimalnega nabora podatkov, ki bi si ga morali izmenjati kreditni registri pri čezmejnih ocenah kreditne sposobnosti.

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

⁹ Člen 27(2) Direktive določa, da Komisija spremlja vpliv regulativnih možnosti, opredeljenih v členih 2(5), 2(6), 4(1), 4(2)(c), 6(2), 10(1), 10(5)(f), 14(2) in 16(4) Direktive.

¹⁰ SWD(2020) 254.

¹¹ Obravnavano v nadaljevanju, oddelek 2.4.

Učinkovitost

Zaradi začetka veljavnosti Direktive je nastalo več začetnih in tekočih stroškov (na primer stroškov za usposabljanje osebja in začetnih stroškov za vzpostavitev za zasebna podjetja; stroškov spremljanja, izpolnjevanja obveznosti in izvajanja za javne organe). Vendar je glavna ugotovitev, da je najpomembnejša prednost Direktive, in sicer zmanjšanje škode za potrošnike, večja od stroškov.

Skladnost

Direktiva je na splošno skladna z drugo potrošniško politiko in zakonodajo na ravni EU ter ju dopolnjuje. Čeprav ni večjih neskladnosti z drugo zadevno zakonodajo na ravni EU, bi lahko nadaljnje uskladitve ali sinergije s tako zakonodajo pomagale povečati pravno jasnost za potrošnike in dajalce kreditov. En tak primer se nanaša na oceno kreditne sposobnosti in morebitno potrebo, da se Direktiva bolje uskladi z direktivo o stanovanjskih kreditih oziroma Splošno uredbo o varstvu podatkov.

Ustreznost

Glavna cilja Direktive, in sicer doseganje višjih standardov varstva potrošnikov in nastanek čezmejnega trga, ostajata ustrezna. Vendar bi Direktiva morda morala zajemati nove nastajajoče navade potrošnikov in spremembe na trgu, ki jih prinaša digitalizacija, da bi se ohranila njena kratkoročna in srednjeročna ustreznost. To ne zahteva spremembe samih ciljev, temveč morda prilagoditev nekaterih določb Direktive.

Dodana vrednost EU

Dodana vrednost Direktive je v ustvarjanju visoke ravni varstva potrošnikov po vsej EU in zmanjševanju razdrobljenosti regulativnega okvira EU z uvedbo nekaterih členov za uskladitev (na primer standardizirane oblike informacij), s čimer se povečuje varstvo potrošnikov in zmanjšujejo ovire za zagotavljanje čezmejnih kreditov.

2.2 Ključni dogodki na kreditnem trgu, ki vplivajo na Direktivo

Na uspešnost, učinkovitost, skladnost, ustreznost in dodano vrednost Direktive je vplivalo več trendov na kreditnem trgu v zadnjih desetih letih.

Digitalizacija

Digitalizacija je močno spremenila postopek odločanja in splošne navade potrošnikov. Vpliva tudi na sektor posojil, ki se postopoma digitalizira, pri čemer je vse več potrošniških kreditnih pogodb izpogajanih in/ali sklenjenih na spletu. Po pričakovanjih se bo trend vse večje digitalizacije nadaljeval¹².

Z digitalizacijo so se na trgu pojavili tudi novi subjekti, ki ponujajo kreditne pogodbe v različnih oblikah, kot so krediti platform ali medsebojno posojanje. Zato se je začela razprava o tem, ali novi subjekti na trgu spadajo in ali bi morali spadati na področje uporabe Direktive

¹² Študija je pokazala, da se je med drugim četrletjem leta 2016 in drugim četrletjem leta 2018 obseg finančnotehnoloških kreditov skoraj potrojil, medtem ko je bilo v drugi študiji ugotovljeno, da naj bi se finančnotehnološki trg s transakcijske vrednosti 682 milijard EUR v letu 2018 do leta 2022 povečal za 13,3 %.

ter ali je sedanja opredelitev „dajalca kreditov“ iz Direktive zadostna. Zaradi digitalizacije se je pojavil tudi dvom o ustreznosti veljavnih členov o predpogodbenih informacijah v brezpapirnem okolju, ki se pridobivajo z digitalnimi orodji, kot so mobilni telefoni in tablični računalniki.

Novi proizvodi

Na trgu potrošniških kreditov so se kot posledica inovacij ali prilagoditev iz sektorja podjetniškega financiranja in finančnega svetovanja pojavili novi produkti – na primer kratkoročni kredit z visokimi stroški, revolving kredit ali medsebojno posojanje.

Nekateri od teh novih produktov trenutno ne spadajo na področje uporabe Direktive. Hkrati nekateri od njih pomenijo določena tveganja za potrošnike, saj so lahko stroški, povezani z njimi, od začetka zelo visoki ali se sčasoma hitro povišujejo, zato obstaja nevarnost, da potrošnika potisnejo v začarani krog dolgov.

Preference potrošnikov

V zadnjih desetih letih so se postopki odločanja potrošnikov o najemu spremenili, in sicer ne samo kot posledica digitalizacije, temveč tudi zaradi spremembe potrošniških navad. Javno posvetovanje v letu 2019¹³ je pokazalo, da dajejo potrošniki večji poudarek bolj nemotenemu in hitrejšemu postopku pridobitve kredita kot lokaciji ali identiteti dajalca kredita.

2.3 Področja, na katerih je imela Direktiva posebno pozitiven učinek

Ocena je ne glede na zgoraj predstavljene izzive pokazala, da je Direktiva izboljšala varstvo potrošnikov in integracijo notranjega trga na več področjih:

Pravica do odstopa in pravica do predčasnega odplačila

Potrošnik lahko v roku 14 koledarskih dni odstopi od kreditne pogodbe brez navedbe razloga. Poleg tega daje določba o predčasnem odplačilu potrošniku pravico, da kadar koli v celoti ali delno odplača neporavnan dolg po kreditni pogodbi.

Potrošniki, potrošniške organizacije, uradniki držav članic in dajalci kreditov soglašajo, da sta pravica do odstopa in pravica do predčasnega odplačila uspešni in na splošno dobro delujeta¹⁴. Menijo, da potrošnikom ponujata visoko raven varstva, poleg tega pa je tudi raven upoštevanja teh pravic med dajalci kreditov visoka¹⁵.

Efektivna obrestna mera

Efektivna obrestna mera so skupni stroški kredita za potrošnika, izraženi kot letni odstotek skupnega zneska kredita. Čeprav je določba o efektivni obrestni meri obstajala že v prejšnji

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

¹⁴ Na splošno so potrošniki dobro obveščeni o obeh pravicah, in sicer je s pravico do odstopa seznanjenih 72 % potrošnikov, s pravico do predčasnega odplačila pa 82 %.

¹⁵ Razmeroma malo potrošnikov je imelo težave pri uresničevanju pravice do odstopa, nekaj več pa pri predčasnem odplačilu.

zakonodaji o potrošniških kreditih, se je z Direktivo popolnoma uskladi izračun efektivne obrestne mere z določitvijo usklajene formule za njen izračun v vseh državah članicah. Direktiva tako določa skupno in primerljivo orodje, ki je zelo učinkovito in ima za potrošnike visoko dodano vrednost¹⁶.

Predpogodbene informacije: obrazec o standardnih informacijah o evropskem potrošniškem kreditu

Direktiva dajalca kredita obvezuje, da potrošniku pravočasno zagotovi informacije, ki jih ta potrebuje, da lahko primerja različne ponudbe in se zavestno odloči, ali bo sklenil kreditno pogodbo, in sicer preden postane zavezan izpolnjevanju kreditne pogodbe ali ponudbe. Take informacije se zagotovijo z obrazcem o standardnih informacijah o evropskem potrošniškem kreditu, ki vključuje ključne podrobnosti, kot so vrsta kredita, efektivna obrestna mera, število in pogostost plačil ter skupni dolgovani znesek.

Na splošno deležniki priznavajo, da je imel obrazec o standardnih informacijah o evropskem potrošniškem kreditu pozitiven učinek na varstvo potrošnikov, saj so jim bile informacije zagotovljene v preprosto razumljivi in dobro strukturirani obliki¹⁷. Poleg tega je raven upoštevanja določbe o predpogodbenih informacijah med dajalci kreditov na splošno visoka.

2.4 Pomanjkljivosti Direktive

V oceni je bilo ugotovljenih več izzivov, ki so se pojavili med uporabo Direktive. Ti so posledica pomanjkljivosti Direktive in trendov v kreditnem okolju ter so delno ovirali doseganje njenih ciljev.

Področje uporabe

Izključitve s področja uporabe Direktive, opredeljene v členu 2 Direktive, so obsežne in zajemajo nekatera posojila, ki se pogosto uporabljajo, in posojila, ki v nekaterih okoliščinah dokazano hitreje povzročijo škodo za potrošnika, kot so brezobrestna posojila, posojila, ki temeljijo na pričakovanem dohodku, nakup s pridržanim lastništvom brez obveznosti nakupa ali pogodbe z zastavljalicami.

Poleg tega Direktiva ne zajema celotnega postopka odobritve kredita, katerega številni vidiki so v EU usklajeni samo delno ali sploh niso usklajeni (npr. vsebina zbirk podatkov o kreditih). To je pomembna ovira pri ustvarjanju resničnega notranjega trga za potrošniške kredite.

Opredelitve in nejasni izrazi

Večina opredelitev v Direktivi še vedno ustreza sedanjim razmeram na trgu. Vendar je stopnja negotovosti glede novih oblik posojil, ki so se pojavile na spletu, vse višja. Člen 2(2)

¹⁶ 90 % posameznikov, ki so sodelovali v odprtem javnem posvetovanju, je menilo, da je efektivna obrestna mera delno ali zelo pomembna pri njihovi odločitvi.

¹⁷ Skoraj dve tretjini organizacij, ki so sodelovale v odprtem javnem posvetovanju, je menilo, da je obrazec o standardnih informacijah o evropskem potrošniškem kreditu učinkovit. Medtem ko je večina sodelujočih javnih organov (74 %) in združenj potrošnikov (65 %) jasno navedla, da je bil obrazec o standardnih informacijah o evropskem potrošniškem kreditu učinkovit pri varstvu potrošnikov, je tako menila samo dobra polovica (56 %) predstavnikov industrije.

Direktive takih novih oblik posojil ne omenja izrecno – med izključitvami s področja uporabe (člen 2(2)) na primer ni omenjeno medsebojno posojanje¹⁸, kar pomeni, da bi ga Direktiva načeloma morala zajemati. Vendar so v opredelitvi „dajalca kredita“ uporabljene besede „v okviru svoje trgovske, poslovne ali poklicne dejavnosti“, kar morda ne ustreza konceptu medsebojnega posojanja.

Pravna negotovost izhaja tudi iz nenatančnega besedila nekaterih določb Direktive, kot so določbe o standardnih informacijah, ki se vključijo v oglaševanje, predpogodbenih informacijah in oceni kreditne sposobnosti, v katerih so uporabljeni izrazi, kot sta „zadostne informacije“ in „preden“, ki niso podrobneje pojasnjeni.

Obveznosti zagotavljanja informacij in komunikacijski kanali

Čeprav ni dvoma, da se zdi usklajeni obrazec o standardnih informacijah o evropskem potrošniškem kreditu v obliki preglednice, ki je podrobno določen v Prilogi II k Direktivi, učinkovit v papirnatem okolju, oblika in dolžina obrazca ne ustrezata sodobni mobilni digitalni tehnologiji, ki jo uporabljajo številni potrošniki. Zato namen obrazca o standardnih informacijah o evropskem potrošniškem kreditu, tj. zagotoviti uporabne predpogodbene informacije, povzroči obvezno razkritje informacij, do katerih potrošnik težko dostopa in jih težko razume v spletnem okolju, kar izniči njegov prvotni namen.

Druga težava, povezana s preglednostjo, ki se je pojavila v zadnjem desetletju, se nanaša na oglase za potrošniške kredite na televiziji in radiu. Zaradi določb člena 4 Direktive¹⁹ so pomembne informacije prikazane zelo kratek čas ali povedane zelo hitro, zato potrošniki nimajo dovolj časa, da bi jih razumeli in si jih zapomnili. To kaže na praktične težave pri prizadevanjih, da bi sedanji člen 4 Direktive dosledno veljal v vseh vrstah medijev.

Ocena kreditne sposobnosti in zbirke podatkov o kreditih

Člen 8 Direktive določa „obveznost ocene kreditne sposobnosti potrošnika“ pred odobritvijo kredita potrošniku. Člen določa, da mora dajalec kredita oceniti „potrošnikovo kreditno sposobnost na podlagi zadostnih informacij, ki jih, kjer je to primerno, pridobi od potrošnika, in po potrebi informacij, ki jih pridobi s poizvedbo v ustrezni zbirki podatkov“, ne da bi bili informacije, ki jih je treba preveriti, ali pogoji, pod katerimi lahko dajalec kredita potrošnika šteje za kreditno sposobnega, izrecno opredeljeni. Informacije, ki jih je treba preveriti in postopek odločanja so opredeljeni na ravni držav članic, s čimer je državam članicam dana precejšnja diskrecijska pravica, da nadalje uredijo podrobnosti ocene kreditne sposobnosti.

Večina držav članic²⁰ je sprejela dodatne določbe o oceni kreditne sposobnosti in dostopu do zbirk podatkov, s čimer je nadalje opredelila, kako je treba izvesti oceno kreditne sposobnosti, in dajalcem kreditov naložila druge obveznosti. Večina držav članic, ki so

¹⁸ Medsebojno posojanje zajema uporabo elektronske platforme, ki posojilodajalce/vlagatelje poveže s posojilojemalci/izdajatelji za zagotovitev nezavarovanih posojil, vključno s potrošniškimi krediti.

¹⁹ Člen 4 določa, da se morajo standardne informacije zagotoviti na jasn, jednat in pregleden način, ter navaja več informacij, ki se zahtevajo, vključno s posojilno obrestno mero, skupnim zneskom kredita in efektivno obrestno mero.

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

presegle preprosto obveznost preverjanja solventnosti posojilojemalca, je določila, katere dokumente morajo potrošniki predložiti za oceno njihove kreditne sposobnosti²¹.

Edini vir podatkov, ki ga Direktiva določa za oceno kreditne sposobnosti, so zbirke podatkov o kreditih, ki obstajajo v državah članicah in v katerih so shranjene informacije o obstoječih kreditih potrošnikov in morebitne zamude pri odplačevanju. Člen 9 Direktive, ki se nanaša na dostop do zbirke podatkov, vsaki državi članici nalaga obveznost, naj dajalcem kreditom iz drugih držav članic zagotovi dostop do zbirk podatkov, ki se uporabljajo v zadevni državi članici. Vendar Direktiva ne določa, kako je treba tak dostop zagotoviti, zaradi česar so posamezne države članice določile različne zahteve glede dostopa. Poleg tega se zbirke podatkov o kreditih – in informacije, ki jih vsebujejo – med posameznimi državami članicami razlikujejo, in sicer so javne ali zasebne in vsebujejo pozitivne podatke (tj. podatke o vseh kreditih, ki jih je oseba najela) ali negativne podatke (tj. samo podatke o zamudah pri odplačevanju za najete kredite) ali oboje.

Zaradi razlik v vsebini zbirk podatkov posameznih držav članic dajalec kredita težje opravlja naloge pri čezmejnem poslovanju.

Poleg razlik v načinu uveljavitve splošnih zahtev iz členov 8 in 9 v državah članicah so nekatere države članice²² dajalcem kreditov naložile vrsto drugih obveznosti v zvezi z oceno kreditne sposobnosti, kot so pravila, ki dajalcem kreditov prepovedujejo prekinitve kreditne pogodbe ali naložitev kazni in stroškov za zapadla plačila, če kreditna sposobnost ni bila pravilno ocenjena.

Posledično so sedanje določbe Direktive privedle do razdrobljenega položaja v zvezi s pravili za oceno kreditne sposobnosti ter interoperabilnostjo zbirk podatkov, kar ovira boljše delovanje notranjega trga za potrošniške kredite.

Izvajanje Direktive

Člen 23 Direktive določa, da države članice sprejmejo pravila glede kazni, ki veljajo v primeru kršitev nacionalnih predpisov za prenos Direktive v nacionalno pravo, in da morajo biti take kazni učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

S tem so države članice na splošno določile civilne in upravne sankcije za kršitve nacionalnih predpisov za prenos Direktive v nacionalno pravo, vendar je v nekaterih državah članicah poleg civilnih in upravnih sankcij določena tudi možnost naložitve kazenskih sankcij. Posledično so med vrstami in stopnjam sankcij, ki jih nacionalni organi uporabljajo pri izvajanju Direktive, precejšnje razlike. Medtem ko ima majhna večina držav članic samo en izvršilni organ, odgovoren za skladnost z Direktivo, je veliko število držav članic imenovalo več organov za zagotavljanje pravilnega izvajanja različnih vidikov Direktive; v nekaterih državah članicah je pristojni organ odvisen od vrste dajalca kredita, in sicer od tega, ali je dajalec kredita banka ali ne²³. Dejstvo, da obstaja več pristojnih organov z različnimi

²¹ BE, DK, ES, FI, LV, PL, SK in UK.

²² HU, IT, LT, NL in SI.

²³ Zahteve glede ocene kreditne sposobnosti, ki izhajajo iz Direktive, na primer na splošno izvaja organ za varstvo potrošnikov (za vse dajalce kreditov v BE, EE, EL, FR, IS, LV in PL; za dajalce kreditov, ki niso banke,

pooblastili glede sankcij in da so pristojni organi odvisni od vrste dajalca kredita, je vplivalo na enake konkurenčne pogoje različnih kategorij dajalcev kreditov in na doslednost izvajanja.

3. Uporaba regulativnih možnosti v državah članicah, ki jih določa Direktiva

Pomanjkljivosti Direktive, izpostavljene zgoraj, so še poslabšali rezultati regulativnih možnosti, ki so jih države članice uporabile v zvezi z nekaterimi elementi Direktive. Medtem ko je Direktiva zahtevala razvoj posebnega usklajenega pravnega okvira za varstvo potrošnikov, ki v številnih državah članicah ob njeni uvedbi ni obstajal, je bila nacionalnim zakonodajalcem omogočena prožnost pri devetih neobveznih določbah, ki državam članicam dajejo možnost, da uporabijo določene regulativne možnosti.

Regulativne možnosti iz člena 27(2) Direktive

V skladu s členom 2(5) Direktive se lahko države članice odločijo, da delno uporabijo Direktivo za kreditne pogodbe, ki jih sklenejo organizacije, ustanovljene v vzajemno korist svojih članov²⁴. To prožnost so izkoristile nekatere države članice²⁵.

V skladu s členom 2(6) Direktive se lahko države članice odločijo, da bodo uporabile samo nekatere člene Direktive, kadar je potrošnik že v zamudi pri odplačevanju po prvotni kreditni pogodbi in kadar se dajalec kredita in potrošnik dogovorita glede načina odloga plačil ali odplačil. To možnost je uporabila večina²⁶ držav članic.

V skladu z drugim pododstavkom člena 4(1) Direktive lahko nacionalna zakonodaja določa, da mora biti efektivna obrestna mera vključena v oglase za kreditne pogodbe, v katerih niso navedene obrestne mere ali drugi podatki v zvezi s stroški kredita za potrošnika. Prožnost iz člena 4(1) Direktive je izkoristilo samo omejeno število držav članic²⁷.

V skladu s členom 4(2)(c) oziroma členom 10(5)(f) Direktive lahko države članice določijo, da efektivne obrestne mere ni treba vključiti v informacije za potrošnike v *fazi oglaševanja* oziroma *pogodbeni fazi* za kreditne pogodbe v obliki možnosti prekoračitve, kadar mora biti kredit odplačan na zahtevo ali v treh mesecih. Možnost iz člena 10(5)(f) je uporabilo precej držav članic²⁸, nekaj manj pa jih je uporabilo možnost iz člena 4(2)(c)²⁹.

Prožnost iz člena 6(2) Direktive, ki državam članicam dovoljuje, da efektivno obrestno mero izključijo iz *predpogodbenih informacij* v primeru posebnih kreditnih pogodb iz člena 2(3)

v DK, SE in SI ter za regionalne organe v ES), urad za nadzor finančnih storitev (za vse dajalce kreditov v EE, FR, NL, PL in UK ter za dajalce kreditov – banke v DK in SE) ali nacionalna centralna banka (za vse dajalce kreditov v CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO in SK ter za dajalce kreditov – banke v ES in SI).

²⁴ Celoten seznam meril, ki jih morajo organizacije izpolnjevati, je določen v členu 2(5) Direktive.

²⁵ CY, IE, LT, LV, RO in UK.

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

²⁷ CY, HU, SE in UK.

²⁸ Države članice, ki so se odločile, da efektivne obrestne mere ne bodo vključile v pogodbeni fazi, so: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK in UK.

²⁹ Države članice, ki so se odločile, da efektivne obrestne mere ne bodo vključile v fazi oglaševanja, so: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL in UK.

(možnost prekoračitve stanja na računu, kadar mora biti kredit odplačan na zahtevo ali v treh mesecih), je izkoristilo več³⁰ držav članic.

V skladu z drugim pododstavkom člena 10(1) Direktive lahko države članice določijo pravila o veljavnosti sklenitve kreditnih pogodb, če so ta skladna s pravom Evropske unije. Vse države članice so se odločile, da bodo vključile dodatna pravila o veljavnosti sklenitve kreditnih pogodb.

Člen 14(2) Direktive se nanaša na pravico do odstopa pri povezanih kreditnih pogodbah. Določa, da so lahko države članice v primeru, ko je nacionalna zakonodaja v času začetka veljavnosti Direktive že določala, da se sredstva ne morejo dati potrošniku na razpolago pred potekom posebnega roka, izjemoma določile, da se je lahko rok štirinajstih koledarskih dni iz člena 14(1) Direktive za pravico do odstopa na jasno zahtevo potrošnika skrajšal na ta poseben rok. Države članice člena 14(2) Direktive skoraj niso uporabile³¹, saj je njegova uporaba precej specifična.

Člen 16 Direktive se nanaša na potrošnikovo predčasno odplačilo obveznosti po kreditni pogodbi in možnost dajalca kredita, da prejme nadomestilo. Člen 16(4) Direktive določa, da lahko države članice določijo, da so dajalci kreditov upravičeni do nadomestila za predčasno odplačilo samo, če znesek predčasnega odplačila preseže mejno vrednost, določeno v nacionalni zakonodaji (ki ne sme preseči 10 000 EUR v dvanajstmesečnem obdobju (člen 16(4)(a))), in da lahko izjemoma zahtevajo višje nadomestilo, če lahko dokažejo, da izguba presega znesek običajnega nadomestila (člen 16(4)(b)). Veliko število držav članic³² je dejansko določilo mejno vrednost, nad katero lahko dajalec kredita zahteva nadomestilo (člen 16(4)(a)). V zvezi s členom 16(4)(b) Direktive se je več držav članic³³ odločilo, da v zakonodajo vključijo tudi primer, ko lahko dajalec kredita dokaže, da je utrpel izgubo zaradi predčasnega odplačila, ki presega mejne vrednosti iz člena 16(2) Direktive³⁴.

Druge regulativne možnosti, ki so jih izbrale države članice, zlasti v zvezi s področjem uporabe

Nekatere države članice so presegle Direktivo na področjih, ki jih ta ne pokriva in na katerih se pravilo o popolni harmonizaciji Direktive ne uporablja. Omejitev področja uporabe Direktive je države članice prisilila, da so razširile področje uporabe zadevne zakonodaje, da bi tako zajele več vrst kreditnih pogodb. Razen dveh držav članic³⁵ so vse države članice sprejele ukrepe, ki presegajo zahteve Direktive. Nekatere so razširile področje uporabe Direktive (ali nekaterih njenih določb) na potrošniške kredite, ki jih Direktiva ne zajema ali jih ne zajema v celoti, in sicer na kredite pod 200 EUR³⁶ ali nad 75 000 EUR³⁷, ali na

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

³¹ FR, RO in SI.

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

³³ BG, CY, DK, ES, LT, LU, MT, NL in UK.

³⁴ Glej preglednico 3 na strani 38 ocenjevalne študije, ki vsebuje pregled izvajanja Direktive: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_sl.

³⁵ CY in EL.

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

pogodbe o nakupu s pridržanim lastništvom³⁷, možnosti prekoračitve³⁸, revolving kredit⁴⁰, hipoteke⁴¹, brezobrestne kredite⁴² in pogodbe z zastavljalnicami⁴³.

Poleg tega v nekaterih določbah Direktive, v katerih so sicer določeni jasni cilji, ni naveden konkreten rezultat, ki ga je treba doseči, zato ostajajo nekoliko dvoumne (na primer člen o oceni kreditne sposobnosti, obravnavan zgoraj).

Učinki regulativnih možnosti

Skupni učinek regulativnih možnosti na področjih, ki jih določa Direktiva ali na katerih so te potrebne zaradi neobstoja navedb v Direktivi, je razdrobljen regulativni okvir v zvezi z več vidiki potrošniškega kredita. Posledica tega je različen obseg varstva potrošnikov, poleg tega pa to vpliva na celovitost notranjega trga za potrošniške kredite, saj regulativne možnosti ustvarjajo meje pri čezmejnem poslovanju dajalcev kreditov.

4. Mejne vrednosti in odstotki

Člen 27(2) Direktive Komisijo obvezuje, da vsakih pet let pregleda mejne vrednosti iz zakonodaje in odstotek za izračun nadomestila v primeru predčasnega odplačila.

Mejne vrednosti iz te direktive in njenih prilog

Kot je navedeno zgoraj, člen 2(2)(c) Direktive določa, da kreditne pogodbe, pri katerih je skupni znesek kredita manj kot 200 EUR ali več kot 75 000 EUR⁴⁴, ne spadajo na področje uporabe Direktive. Zdi se, da prevladuje splošno mnenje⁴⁵, da te mejne vrednosti vplivajo na uspešnost in ustreznost Direktive. Pogodbe z velikim tveganjem, ki pogosto povzročijo škodo potrošnikom, so pogosto sklenjene za skupni znesek kredita, nižji od 200 EUR, in jih Direktiva ne zajema. Za odpravo te situacije se je veliko števil držav članic⁴⁶ odločilo, da pri prenosu Direktive razširijo področje uporabe na kreditne pogodbe, pri katerih je skupni znesek kredita nižji od 200 EUR.

Čeprav se zdi, da zgornja mejna vrednost 75 000 EUR pomeni manjše tveganje z vidika varstva potrošnikov ali notranjega trga, je več držav članic⁴⁷ razširilo področje uporabe Direktive (ali nekaterih njenih določb) tudi na kreditne pogodbe nad 75 000 EUR.

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

³⁸ AT, EE, HU, IT, FI, FR, PT in UK.

³⁹ AT, BE, FI, PT in FR.

⁴⁰ FI, NL, FR in IT.

⁴¹ BG, CZ, HR, HU, RO, SI in SK.

⁴² BE in UK.

⁴³ BE.

⁴⁴ Direktiva se uporablja tudi za nezavarovane kreditne pogodbe za obnovo stanovanjske nepremičnine, pri katerih je skupni znesek kredita višji od 75 000 EUR.

⁴⁵ V skladu s posvetovanji z deležniki, izvedenimi leta 2019, je več kot 90 % združenj potrošnikov trdilo, da veljavne mejne vrednosti niso več ustrezne, s čimer se je strinjalo 80 % organov držav članic. Med dajalci kreditov jih je 30 % menilo, da področje uporabe ni ustrezno, pri čemer so kot posebno težavo navedli spodnjo mejo.

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

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

Mejne vrednosti so bile določene v času sprejetja Direktive, torej leta 2008. Izražajo torej gospodarske razmere tistega časa. Če bi se upoštevale sedanje ravni cen ob uporabi standardnega deflatorja BDP, bi bili ustrezni vrednosti za spodnjo in zgornjo mejo približno 235 EUR in 87 380 EUR⁴⁸.

Glede na navedeno bi bilo mogoče pri načrtovanem pregledu Direktive razmisliti, ali bi bilo upravičeno prilagoditi ali odpraviti mejne vrednosti⁴⁹.

Direktiva vsebuje še eno mejno vrednost, in sicer v delu II (*Dodatne predpostavke za izračun efektivne obrestne mere*) Priloge I. V odstavku h dela II Priloge je določeno, da če se stranke kreditne pogodbe niso dogovorile o najvišji dovoljeni meji, se predvideva, da je najvišja dovoljena meja za izračun efektivne obrestne mere 1 500 EUR. Priloga I je bila predmet zakonodajne spremembe⁵⁰, katere namen je bil posodobiti predpostavke, ki se uporabljajo za izračun efektivne obrestne mere. Vendar najvišja dovoljena meja ni bila spremenjena, na podlagi analiz, izvedenih med oceno Direktive leta 2019, pa ni bilo najdenih ustreznih dokazov, na podlagi katerih bi bilo treba to mejo spremeniti.

Odstotki, ki se uporabljajo za izračun nadomestila v primeru predčasnega odplačila

Direktiva določa mejne vrednosti tudi v členu 16; nanašajo se na nadomestilo, do katerega so upravičeni dajalci kreditov v primeru predčasnega odplačila. Predvidena mejna vrednost je 1 % zneska, ki je bil že odplačan, in se zniža na 0,5 %, če med predčasnim odplačilom in dogovorjeno prekinitvijo kreditne pogodbe ni preteklo več kot eno leto. Niti v poročilu o Direktivi iz leta 2014⁵¹ niti v nedavni študiji niso bile ugotovljene težave v zvezi s to mejno vrednostjo, zato se šteje, da kot taka še vedno ustreza potrebam trga potrošniških kreditov.

5. Sklepne ugotovitve in nadaljnji ukrepi

Glavna ugotovitev ocene Direktive je, da sta bila njena cilja, in sicer zagotoviti visoke standarde varstva potrošnikov in spodbujati razvoj enotnega trga za kredit, delno dosežena in ostajata ustrezna. Pravica do odstopa in pravica do predčasnega odplačila ter uvedba standardiziranih oblik informacij so prispevale k zagotovitvi standardne ravni varstva potrošnikov po vsej EU, s čimer se je zmanjšala škoda za potrošnike, izboljšalo se je varstvo potrošnikov in omogočeni so bili enaki konkurenčni pogoji za dajalce kreditov po vsej EU.

Po drugi strani pa so hitra digitalizacija, inovacije pri produktih in spremembe preferenc potrošnikov v zadnjem desetletju izzivi za pravni okvir potrošniških kreditov, ki temelji na Direktivi. Čeprav so pred desetimi leti strogi predpisi glede oblike razkrivanja informacij, ki je takrat potekalo na papirju, zagotavljali boljšo preglednost v predpogodbeni fazi, danes v

⁴⁸ Ob uporabi deflatorja BDP, ki je na voljo na <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1>, 200 EUR v gospodarskih razmerah leta 2008 ustreza približno 235 EUR v gospodarskih razmerah leta 2020. Podobno 75 000 EUR leta 2008 ustreza približno 87 380 EUR.

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

⁵⁰ Direktiva Komisije 2011/90/EU z dne 14. novembra 2011 o spremembi dela II Priloge I k Direktivi 2008/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta, ki določa dodatne predpostavke za izračun efektivne obrestne mere.

⁵¹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Direktive 2008/48/ES o potrošniških kreditnih pogodbah z dne 14. maja 2014, COM(2014) 259 final.

vse bolj digitalnem okolju in v razmerah, ko potrošniki dajejo prednost hitremu in nemotenemu postopku odobritve kredita, ne povečujejo nujno koristi za potrošnike. Vse bolj digitalno okolje je spodbudilo razvoj novih produktov, od katerih lahko nekateri pomenijo nova tveganja, za katera Direktiva ne ponuja učinkovitega varstva.

Ta dejstva kažejo na morebitno potrebo po pregledu nekaterih določb Direktive, zlasti v zvezi s področjem uporabe in postopkom odobritve kredita (vključno s predpogodbenimi informacijami in oceno kreditne sposobnosti). Tak pregled bi bil lahko tudi primerna priložnost za razmislek o rešitvah za druge pomanjkljivosti, kot je izboljšanje opredelitev.

Nazadnje, čeprav se zdi, da večine mejnih vrednosti in odstotkov v Direktivi ni treba spremeniti, je videti, da se deležniki na splošno strinjajo, da bi se lahko ponovno preučili mejni vrednosti 200 EUR in 75 000 EUR, povezani s področjem uporabe Direktive.

Komisija bo te vidike vključila v revizijo Direktive, ki je bila v revidiranem delovnem programu Komisije za leto 2020, sprejetem 28. maja 2020, že napovedana za drugo četrletje leta 2021⁵².

⁵² Na voljo tukaj: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_2&format=PDF.