



Bryssel den 14.5.2014
COM(2014) 259 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av direktiv 2008/48/EG om konsumentkreditavtal

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av direktiv 2008/48/EG om konsumentkreditavtal

1.	Inledning	3
2.	Införlivande av direktivet i medlemsstaterna	4
3.	Effekter av gjorda lagstiftningsval enligt artikel 27.2	4
4.	Förtydligande av vissa begrepp i direktivet	9
5.	Relevans för konsumentkreditmarknaderna av tröskelvärdena enligt artikel 2.2 c och tröskelvärden och procentsatser som används för att beräkna kompensationen vid förtidsåterbetalning	12
6.	Direktivets effekter på konsumentkreditmarknaderna	12
7.	Direktivets effekter för konsumentskyddet	15
8.	Slutsatser	20

1. INLEDNING

Mer än tjugo år efter antagandet av det första direktivet om konsumentkrediter 1987¹ antogs direktiv 2008/48/EG (nedan kallat *konsumentkreditdirektivet*)², som skulle införlivas av medlemsstaterna senast den 11 juni 2010. Sedan dess har kommissionen antagit direktiv 2011/90/EU³ för att se till att antagandena vid beräkningen av den effektiva räntan mer korrekt återspeglar de produkter som säljs på marknaden. Kommissionen har också offentliggjort vägledning om tillämpningen av konsumentkreditdirektivet med avseende på kostnader och effektiv ränta.

Konsumentkreditdirektivet syftar i första hand till att ge ett gott konsumentskydd och därmed öka konsumenternas förtroende, möjliggöra fri rörlighet över gränserna för krediterbjudanden och åtgärda snedvridning av konkurrensen till följd av skillnader i nationell lagstiftning om konsumentkrediter. Samtidigt bör det betonas att direktivet inte syftar till att få konsumenterna att utnyttja krediter i större utsträckning utan i stället att se till att de har all nödvändig information och rätt att först tänka igenom saken noga.

Det är dock viktigt att minnas att följande kreditavtal inte omfattas av direktivets tillämpningsområde:

1. Alla kreditavtal för vilka det som säkerhet finns en inteckning eller en annan jämförbar vanligt förekommande säkerhet i en medlemsstat i fast egendom eller för vilka det som säkerhet finns en rättighet med anknytning till fast egendom (artikel 2.2 a).
2. Alla kreditavtal som är avsedda för att förvärva eller behålla äganderätt till mark eller en befintlig eller planerad byggnad (artikel 2.2 b).

Det bör dessutom noteras att alla kreditavtal som avser ett sammanlagt kreditbelopp på under 200 euro eller över 75 000 euro också ligger utanför konsumentkreditdirektivets tillämpningsområde. Medlemsstaterna får dock frivilligt utvidga tillämpningen av konsumentkreditdirektivet till att även gälla kreditavtal som inte omfattas av tillämpningsområdet.

Enligt artikel 27.2 i konsumentkreditdirektivet ska kommissionen vart femte år se över tröskelvärdena i direktivet och de procentsatser som används för att beräkna kompensationen vid förtidsåterbetalning. Kommissionen ska också övervaka effekterna av medlemsstaternas lagstiftningsval på den inre marknaden och för konsumenterna. Vidare uppmanade Europaparlamentet i sin resolution av den 20 november 2012 kommissionen att lägga fram en rapport om genomförandet av direktivet och en fullständig utvärdering av dess inverkan på konsumentskyddet.

Kommissionen har således antagit denna rapport på grundval av den kontroll av införlivandet som fortfarande pågår och de uppgifter som inhämtats genom en undersökning av

¹ Rådets direktiv 87/102/EEG av den 22 december 1986 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om konsumentkrediter (EGT L 42, 12.2.1987, s. 48).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal (EUT L 133, 22.5.2008, s. 66).

³ Kommissionens direktiv 2011/90/EU av den 14 november 2011 om ändring av del II i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG vad gäller ytterligare antaganden vid beräkningen av den effektiva räntan.

konsumentkreditmarknaden⁴ och en undersökning av medlemsstaternas lagstiftningsval⁵. Undersökningarna har genomförts av externa uppdragstagare.

2. INFÖRLIVANDE AV DIREKTIVET I MEDLEMSSTATERNA

2.1. Tidsfrist för införlivande

Enligt artikel 27.1 skulle medlemsstaterna anta och offentliggöra de bestämmelser som är nödvändiga för att följa konsumentkreditdirektivet före den 11 juni 2010, 24 månader efter det att direktivet trädde i kraft. De skulle också tillämpa dessa bestämmelser från och med samma dag. Ett stort antal medlemsstater underlät att anmäla sina nationella genomförandebestämmelser i tid. När tidsfristen för införlivande löpte ut inledde kommissionen därför överträdelseförfaranden mot 16 medlemsstater. Dessutom var det fyra medlemsstater som inte såg till att direktivet trädde i kraft eller faktiskt tillämpades i tid utan behövde en övergångsperiod, vilket inte är förenligt med direktivet. Sedan dess har alla medlemsstater antagit och anmält sina införlivandeåtgärder, och överträdelseförfarandena på grund av att införlivandeåtgärderna inte anmälts till kommissionen har därför avslutats.

2.2. Uppföljning av införlivandet

Tjugo medlemsstater har införlivat konsumentkreditdirektivet genom att anta ny lagstiftning, medan de övriga gjort ändringar i redan gällande lagstiftning. Två medlemsstater har införlivat konsumentkreditdirektivet genom sekundärlagstiftning och en medlemsstat genom en provisorisk förordning som senare bekräftades genom en lag.

Enligt kommissionens bedömning har inga systematiska brister i medlemsstaternas införlivande av direktivet identifierats hittills. I ett antal medlemsstater tycks dock en del av direktivets bestämmelser saknas eller ha införlivats felaktigt eller ofullständigt. Detta har framkommit vid kommissionens preliminära analys.

Kommissionen inledde till att börja med en dialog med medlemsstaterna för att få mer information om hur de införlivat direktivet och för att få vissa klargöranden eller bekräftelser av befintlig information. Vissa medlemsstater tillstod redan i det skedet att införlivandebestämmelserna hade brister och lovade att åtgärda dem för att göra dem förenliga med direktivet. När det gäller andra medlemsstater har kommissionen inlett grundligare undersökningar som kan komma att resultera i överträdelseförfaranden.

3. EFFEKTER AV GJORDA LAGSTIFTNINGSVÄL ENLIGT ARTIKEL 27.2⁶

En del bestämmelser i konsumentkreditdirektivet är frivilliga, vilket innebär att medlemsstaterna får välja om de vill införa kraven eller inte (nedan kallade *lagstiftningsval*). Enligt artikel 27.2 i konsumentkreditdirektivet ska kommissionen övervaka effekterna av gjorda lagstiftningsval enligt artiklarna 2.5, 2.6, 4.1, 4.2 c, 6.2, 10.1, 10.5 f, 14.2 och 16.4 på

⁴ *Study on the functioning of the consumer credit market in Europe*, undersökning genomförd av Ipsos och London Economics.

⁵ *Study on the Impact of the Legal Choices of the Member States and other Aspects of Implementing the Directive 2008/48/EC on the Functioning of the Consumer Credit Market in the European Union*, slutrapport i september 2013 utarbetad för genomförandeorganet för konsument-, hälso- och livsmedelsfrågor av Risk & Policy Analysts Limited. Undersökningen ingår i de landsspecifika rapporterna och i den övergripande slutrapporten som omfattar analysen av situationen i Europeiska unionen och utgår från de landsspecifika uppgifterna och bedömningarna.

⁶ Detta avsnitt baseras på resultaten av *Study on the Impact of the Legal Choices of the Member States and other Aspects of Implementing the Directive 2008/48/EC on the Functioning of the Consumer Credit Market in the European Union*, som utarbetats för genomförandeorganet för konsument-, hälso- och livsmedelsfrågor av Risk & Policy Analysts Limited.

den inre marknaden och för konsumenterna. Den undersökning som kommissionen beställde avsåg främst de eventuella följderna av medlemsstaternas lagstiftningsval för den inre marknaden för krediter och för konsumentskyddet i var och en av medlemsstaterna och i hela Europeiska unionen. Undersökningen visade hur komplex en sådan bedömning är. De viktigaste faktorer som påverkar den kvalitativa bedömningen av sådana effekter är den relativt korta tid som gått sedan direktivet införlivades, de stora skillnaderna i fråga om nationell lagstiftning och nationella kreditmarknader, i synnerhet när det gäller situationen i medlemsstaterna innan konsumentkreditdirektivet trädde i kraft, och det faktiska agerandet hos konsumenterna och kreditgivare. Slutligen kan vissa effekter vara en följd av marknadsutvecklingen, särskilt finanskrisen, och inte av genomförandet av konsumentkreditdirektivet.⁷

3.1. Undantag för organisationer som inrättats för sina medlemmars ömsesidiga nytta (artikel 2.5)

Sju medlemsstater (Cypern, Irland, Litauen, Lettland, Rumänien och Storbritannien (England och Wales, Skottland och Nordirland)) har utnyttjat möjligheten enligt artikel 2.5 att endast tillämpa vissa bestämmelser i direktivet på kreditavtal som ingåtts av organisationer som inrättats för sina medlemmars ömsesidiga nytta enligt artikel 2.5 a–e.

En del intressenter⁸ anser att detta lagstiftningsval har haft positiva effekter på den inre marknaden och för konsumentskyddet eftersom det lindrar den administrativa bördan på organisationer som erbjuder ett mindre aggressivt och billigare alternativ än en del andra typer av kreditgivare. De ökar också konsumenternas valfrihet, bidrar till att begränsa marknadsandelen för dyrare kreditformer (t.ex. lån som förskott på lönen) och förbättrar den ekonomiska integrationen. Bland de potentiellt negativa aspekterna av vissa medlemsstaters utnyttjande av detta lagstiftningsval finns frågor om rimlighet och rättvisa mellan kreditgivare⁹, maximal harmonisering som lagstiftningsprincip, genomförandemöjligheter och rättslig klarhet för konsumenterna.

3.2. Kreditavtal avseende uppskov eller återbetalning (artikel 2.6)

Arton medlemsstater (Belgien, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Spanien) har utnyttjat möjligheten enligt artikel 2.6 att endast tillämpa vissa bestämmelser i konsumentkreditdirektivet på kreditavtal som innehåller överenskommelser mellan kreditgivaren och konsumenten om villkor för uppskov eller återbetalning när konsumenten redan gjort sig skyldig till betalningsförsummelse i förhållande till det ursprungliga kreditavtalet och villkoren i artikel 2.6 a och b är uppfyllda.

⁷

Det är viktigt att förstå att den metod som tillämpats vid den ovannämnda undersökningen, nämligen bedömning av effekter på grundval av litteraturgenomgång och samråd med intressenter (internetenkät och telefonintervjuer med offentliga myndigheter, kreditgivare, konsumentföreträdare, forskningsinstitut, branschorganisationer och klagomålsinstanser), mängden information som inhämtats genom samråd och resultaten av analysen av effekterna av gjorda lagstiftningsval enligt konsumentkreditdirektivet avgör omfattningen av och karaktären hos de uppgifter som redovisas i denna rapport. Det bör noteras att effekter av gjorda lagstiftningsval på den inre marknaden för krediter har identifierats med utgångspunkten att de – även om de i vissa fall identifierats på en nationell marknad – sannolikt påverkar andra EU-länder, gränsöverskridande aspekter eller åtminstone gränssnittet mellan nationella marknader eller EU-marknaden som helhet. Slutligen är det värt att notera att undersökningsresultaten var av sådant slag att en analys av kvantitativa effekter inte enkelt kunde göras.

⁸

Offentliga myndigheter, konsumentskyddsorgan och kreditföreningar i de länder som gjort detta lagstiftningsval gav uttryck för denna uppfattning.

⁹

Att låta kreditföreningar omfattas av samtliga bestämmelser i konsumentkreditdirektivet på Irland har, enligt kreditgivarna, lett till orättvisa förutsättningar i förhållande till liknande organisationer i en del andra länder där undantaget enligt artikel 2.5 i konsumentkreditdirektivet har tillämpats (t.ex. Storbritannien).

Syftet med detta lagstiftningsval är att uppmuntra kreditgivare att försöka hitta en mer ömsesidigt fördelaktig lösning som innebär att konsumenten får uppskov eller andra återbetalningsmöjligheter. Det skulle förmodligen få positiva effekter för konsumentskyddet. Intressenterna är dock i allmänhet inte medvetna om den praktiska tillämpningen av detta lagstiftningsval eller om några effekter som direkt skulle kunna tillskrivas det (vilket kan förklaras med att det nationella införlivandet av lagstiftningsvalet i en del medlemsstater återspeglar normal affärspraxis innan konsumentkreditdirektivet trädde i kraft). Omkring 15 % av de som besvarade internetenkäten uppgav att lagstiftningsvalet enligt artikel 2.6 hade fått positiva effekter för konsumentskyddet, medan 5 % uppgav att effekten varit negativ. Dessa uppfattningar kunde emellertid inte styrkas¹⁰.

3.3. Nationella bestämmelser som kräver att kreditens effektiva ränta ska framgå i reklam som inte innehåller uppgift om räntesats eller sifferuppgifter avseende några kreditkostnader för konsumenten (artikel 4.1)

Fyra medlemsstater (Cypern, Ungern, Sverige och Storbritannien (samtliga jurisdiktioner)) har utnyttjat undantaget enligt artikel 4.1 andra stycket, dvs. de kräver uppgift om kreditens effektiva ränta i reklam för kreditavtal som inte innehåller uppgift om räntesats eller sifferuppgifter avseende några kreditkostnader för konsumenten, men inte den ”standardinformation” som anges i artikel 4.2.

Intressenter som tillfrågades i de berörda medlemsstaterna kunde i allmänhet inte identifiera några specifika effekter till följd av införlivandet av detta lagstiftningsval. Den främsta fördelen ansågs vara att det gör reklamen kortfattad och tydlig¹¹ samtidigt som konsumenterna får information om den effektiva räntan och därmed kan jämföra olika erbjudanden. Det uttrycktes dock farhågor för att alla konsumenter inte förstår att den effektiva ränta som enligt nationell lagstiftning och i tillämpliga fall anges i reklam bara kan avse ett ”typexempel”, och att den annonserade räntesatsen kanske inte är den som konsumenterna faktiskt kommer att erbjudas.

3.4. Effektiv ränta i reklam, i förhandsinformation och i kreditavtal som omfattas av artikel 2.3 (kontokredit som ska betalas tillbaka på uppmaning eller inom tre månader) (artiklarna 4.2 c, 6.2 och 10.5 f)

Åtta medlemsstater (Bulgarien, Danmark, Irland, Luxemburg, Malta, Polen, Spanien och Storbritannien (England och Wales, Skottland och Nordirland)) har utnyttjat möjligheten enligt artikel 4.2 c som innebär att medlemsstaterna får besluta att effektiv ränta inte behöver anges i reklam för kreditavtal i form av kontokredit enligt vilka krediten ska betalas tillbaka på uppmaning eller inom tre månader (nedan kallade *kreditavtal enligt artikel 2.3*). Tio medlemsstater (Kroatien, Danmark, Tyskland, Irland, Luxemburg, Malta, Polen, Slovakien, Spanien och Storbritannien (England och Wales, Skottland och Nordirland)) har utnyttjat möjligheten enligt artikel 6.2 som innebär att medlemsstaterna får besluta att effektiv ränta inte behöver anges i förhandsinformation om kreditavtal enligt artikel 2.3. Elva medlemsstater (Tjeckien, Tyskland, Danmark, Luxemburg, Spanien, Irland, Malta, Nederländerna, Polen, Slovakien och Storbritannien (England och Wales, Skottland och Nordirland)) har utnyttjat

¹⁰ En del intressenter hade svårt att hålla isär eller skilja mellan effekterna av lagstiftningsvalet och effekterna av det faktum att artikel 2.6 gäller kreditavtal som innehåller överenskommelser mellan kreditgivaren och konsumenten om villkor för uppskov eller återbetalning. Vissa intressenter menade att förekomsten av denna typ av avtal i ett nationellt rättssystem är en följd av lagstiftningsvalet, trots att lagstiftningsvalet enligt artikel 2.6 inte i sig syftar till att införa denna typ av kontrakt i nationella rättssystem.

¹¹ Offentliga myndigheter och kreditgivare gav uttryck för denna uppfattning.

möjligheten enligt artikel 10.5 f som innebär att medlemsstaterna får besluta att effektiv ränta inte behöver anges i kreditavtal som omfattas av artikel 2.3.

Åsikterna om följderna av dessa lagstiftningsval tycks i hög grad vara beroende av huruvida uppgiften om effektiv ränta anses vara av nytta (eller inte) för konsumenten när det gäller de specifika kreditavtal som omfattas av artikel 2.3¹². Det är också viktigt att notera att intressenterna antingen inte var medvetna om några effekter av dessa lagstiftningsval eller ansåg att effekten på den inre marknaden för krediter eller för konsumenterna varit begränsad (om någon alls). Det beror på att de kreditavtal som omfattas av artikel 2.3 till största delen verkar vara nischprodukter som endast används i en del medlemsstater¹³ av särskilda kreditgivare och/eller konsumenter. Dessutom är det naturligtvis svårt att bedöma effekten av att uppgifter inte lämnas och att skilja effekten av att uppgifter om effektiv ränta inte lämnas från andra påverkande faktorer (gäldenärens ekonomiska situation, gäldenärens finansiella kunskap, finanskrisens effekter på låntagandet etc.).

Påståenden om de positiva effekterna¹⁴ för konsumentskyddet av dessa lagstiftningsval utgår från att uppgifter om effektiv ränta för kontokrediter skulle kunna missförstås av konsumenterna (t.ex. på grund av svårigheter med att för reklamändamål beräkna effektiv ränta för just denna produkt). Bestämmelserna i fråga har dessutom gett medlemsstaterna möjlighet att finna en balans mellan att säkra ett tillräckligt konsumentskydd och att lägga en börda på kreditgivarna. Under samrådsprocessen noterade också kreditgivare och branschorganisationer att de, om de tvingats beräkna den effektiva räntan för kreditavtal enligt artikel 2.3, skulle ha drabbats av extra kostnader för minimal extra nytta. I det avseendet ansågs lagstiftningsvalen ha haft positiva effekter för den inre marknaden för krediter. Å andra sidan har det föreslagits att den effektiva räntan, oavsett eventuella brister, ska framgå för alla typer av kreditprodukter för att främja öppenhet och konsekvens och se till att konsumenten får all tänkbar information¹⁵. Det förutsätter att den effektiva räntan sannolikt kan hjälpa en konsument (med tillräcklig förmåga att förstå finansiell information) att jämföra olika erbjudanden och fatta ett välgrundat beslut. I det hänseendet skulle det kunna hävdas att en del negativa effekter kan ha förekommit i de medlemsstater som gjort dessa lagstiftningsval. Det skulle dock ha varit i mycket begränsad omfattning, med tanke på den låga andelen kreditavtal enligt artikel 2.3 runtom i unionen.

3.5. Nationella bestämmelser om giltigheten av ingåendet av kreditavtal (artikel 10.1)

Samtliga 28 medlemsstater har behållit eller infört nationella bestämmelser om giltigheten av ingåendet av kreditavtal i enlighet med artikel 10.1. Alla medlemsstater har när det gäller detta lagstiftningsval beslutat att elektroniska signaturer generellt ska vara giltiga för ingående av kreditavtal. Användarna vittnar om en del positiva effekter för konsumentvälfärden (särskilt i och med att verksamheten på internet ökar), men i Tyskland anses det vara viktigt att använda sig av skriftliga avtal för att upprätthålla ett gott konsumentskydd (genom att konsumenterna ges möjlighet att överväga och förstå vikten av avtalet). Detta är särskilt

¹² Femton medlemsstater (Österrike, Belgien, Cypern, Estland, Grekland, Finland, Frankrike, Ungern, Italien, Lettland, Litauen, Portugal, Rumänien, Sverige och Slovenien) uppger att effektiv ränta bör framgå av reklam och förhandsinformation och i själva kreditavtalet när det gäller kreditavtal som omfattas av artikel 2.3.

¹³ Kontokreditskulder tycks vara vanliga i Tyskland, Cypern, Slovenien och Nederländerna.

¹⁴ Många olika intressenter gav uttryck för denna uppfattning, bl.a. kreditgivare, branschorganisationer och konsumentorganisationer.

¹⁵ Framför allt konsumentorganisationer/konsumentföreträdare gav uttryck för denna uppfattning, men även branschorganisationer, kreditgivare och offentliga myndigheter.

relevant mot bakgrund av de negativa erfarenheterna i samband med elektronisk kreditgivning, t.ex. sms-lån, som är mycket lättillgänglig i de nordiska länderna. I realiteten upprättas fortfarande de flesta kreditavtal i unionen i pappersform.

3.6. Ångerrätt vid kombinerade kreditavtal (artikel 14.2)

Tre medlemsstater (Frankrike, Rumänien och Slovenien) har åberopat redan gällande lagstiftning för att utnyttja undantaget enligt artikel 14.2 för kombinerade kreditavtal enligt definitionen i artikel 3 n. Undantaget innebär att medlemsstaterna kan korta ner ångerfristen på 14 dagar till att bli densamma som den särskilt angivna fristen, på konsumentens uttryckliga begäran, om nationell lagstiftning som gällde när direktivet trädde i kraft redan föreskriver att medel inte kan göras tillgängliga för konsumenten före utgången av en särskilt angiven frist.

Detta lagstiftningsval gör det möjligt för konsumenterna att snabbare få de varor eller tjänster de har köpt och syftar till att säkra överensstämmelse med gällande nationell lagstiftning. Det ökar dessutom den rättsliga klarheten för kreditgivarna. Syftet med att ange att denna begäran ska göras av konsumenten är att se till att konsumenten inte pressas att förkorta sin väntetid. Samtidigt går det snabbare för konsumenter som är säkra på sitt köp. Intressenterna var dock inte medvetna om den praktiska tillämpningen av detta lagstiftningsval eller om några effekter som direkt skulle kunna tillskrivas det.

3.7. Rätt till förtidsåterbetalning och kompensation till kreditgivaren (artikel 16.4)

Sjutton medlemsstater (Österrike, Kroatien, Cypern, Finland, Frankrike, Grekland, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien och Storbritannien (samtliga jurisdiktioner)) har införlivat artikel 16.4 a gällande kreditgivarens rätt till kompensation för förtidsåterbetalning under förutsättning att beloppet av förtidsåterbetalningen överskrider det tröskelvärde som fastställs i nationell lag.

Nio medlemsstater (Bulgarien, Cypern, Danmark, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Spanien och Storbritannien (endast Gibraltar)) har införlivat artikel 16.4 b gällande kreditgivarens rätt att undantagsvis kräva högre kompensation för förtidsåterbetalning.

Fem medlemsstater (Cypern, Litauen, Luxemburg, Malta och Storbritannien (Gibraltar)) har utnyttjat båda möjligheterna.

Intressenterna är i allmänhet inte medvetna om några effekter som direkt skulle kunna tillskrivas de lagstiftningsalternativ som anges i artikel 16.4 a och b. Generellt sett är effekterna sannolikt begränsade, eftersom det stora flertalet konsumentkreditavtal i Europa har ett alltför lågt värde för att kreditgivaren ska ha rätt att kräva kompensation enligt den tröskel som tillämpas av medlemsstaterna. En del kreditgivare avstår från möjligheten att kräva ekonomisk kompensation för förtidsåterbetalning (trots att de har laglig rätt att göra det), och i några medlemsstater är förtidsåterbetalning relativt ovanligt.

I de flesta av de medlemsstater som har utnyttjat lagstiftningsvalet enligt artikel 16.4 a anses det dock ha haft positiva effekter för konsumentskyddet och/eller den inre marknaden, särskilt med avseende på den rättsliga klarhet det ger både kreditgivare och konsumenter. Framför allt ses det som fördelaktigt för konsumenterna i länder där kreditgivare nu måste uppfylla mer

restriktiva villkor innan de kan kräva kompensation, och för kreditgivarna i och med att de inte missgynnas av att konsumenter återbetalar lån i förtid.

4. FÖRTYDLIGANDE AV VISSA BEGREPP I DIREKTIVET ¹⁶

Direktivet innehåller en del öppna formuleringar för att göra det möjligt för medlemsstaterna att anpassa dem till sin rättskultur och marknadssituation. Detta avsnitt har utarbetats på grundval av undersökningen av effekterna av medlemsstaternas lagstiftningsval och andra aspekter av genomförandet av direktiv 2008/48/EG för konsumentkreditmarknaden i Europeiska unionen.

4.1. Begreppet ”obetydliga avgifter” i anslutning till kreditavtal enligt vilka krediten ska betalas tillbaka inom tre månader (artikel 2.2 f)

Enligt artikel 2.2 f är kreditavtal enligt vilka krediten ska betalas tillbaka inom tre månader och för vilka endast obetydliga avgifter ska betalas undantagna från konsumentkreditdirektivets tillämpningsområde. Nio medlemsstater (Belgien, Ungern, Cypern, Finland, Nederländerna, Rumänien, Slovenien, Spanien och Storbritannien) har angett eller förtydligat innebörden av detta begrepp.

Överlag anses förklaringen av detta begrepp ha haft positiva effekter både på den inre marknaden för krediter och för konsumentskyddet. Det uppges ha bidragit till att skydda konsumenterna från skrupelfria kreditgivare som försöker kringgå konsumentkreditdirektivet. Intressenterna anser att detta på lång sikt skulle kunna förbättra det generella förhållandet mellan kreditgivare och konsumenter. För kreditgivarna medför förtydligandet av begreppet rättslig klarhet. Det möjliggör effektivare genomförande och övervakning av deras verksamhet. I en del medlemsstater kunde intressenterna inte identifiera några effekter som skulle kunna tillskrivas förtydligandet av begreppet, antingen därför att begreppets innebörd angavs i lagstiftning som införts före konsumentkreditdirektivet eller därför att antalet kreditavtal som omfattas är relativt litet.

4.2. Begreppet ”i god tid” med avseende på tillhandahållande av förhandsinformation (artiklarna 5.1 och 6.1)

Enligt artiklarna 5.1 och 6.1 ska kreditgivaren eller kreditförmedlaren förse konsumenten med förhandsinformation i god tid innan han eller hon blir bunden av ett kreditavtal eller ett erbjudande om kreditavtal. Sex medlemsstater (Frankrike, Litauen, Nederländerna, Rumänien, Sverige och Storbritannien) har angett eller förtydligat vad som menas med ”i god tid”. I några medlemsstaters införlivandelagstiftning talas det endast om tillhandahållande av information ”innan” konsumenten blir bunden eller ingår avtalet.

Generellt sett uppges förtydligandet av begreppet ha haft något positiva effekter för konsumentskyddet. Exempelvis svenska konsumenter hinner nu bekanta sig med informationen och överväga den (i förarbetena nämns att olika konsumenter kan behöva olika mycket tid på sig för att sätta sig in i avtalsvillkoren). Å andra sidan undrar en del intressenter i vilken omfattning kreditgivare på internet kan uppfylla detta krav och i praktiken gör det.

¹⁶

Formuleringen ”har angett eller förtydligat” som används i detta avsnitt avser den specifikation som upprättats i medlemsstaterna i relevant lagstiftning, motiveringar till lagstiftningen, förarbeten, förklarande anmärkningar och liknande dokument som förklarar innebörden av de begrepp som används i konsumentkreditdirektivet. När det gäller de identifierade effekterna av förtydligandet av termer eller begrepp avser eventuella effekter på den inre marknaden i själva verket de nationella kreditmarknaderna.

4.3. Begreppet ”de förklaringar som konsumenterna behöver” och bistånd från kreditgivare och kreditförmedlare till konsumenterna (artikel 5.6)

Enligt artikel 5.6 ska kreditgivare och kreditförmedlare ge de förklaringar som konsumenterna behöver, så att konsumenterna kan ta ställning till huruvida det föreslagna kreditavtalet passar deras behov och ekonomiska situation. Medlemsstaterna får avgöra hur, i vilken omfattning och av vem detta bistånd ska ges. Åtta medlemsstater (Österrike, Ungern, Italien, Nederländerna, Polen, Slovenien, Sverige och Storbritannien) har angett eller förtydligt vad som menas med ”de förklaringar som konsumenterna behöver”.

Vad beträffar positiva effekter har intressenter i Ungern uppgett att förtydligandet av detta begrepp har gjort det enklare för myndigheterna att övervaka och kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen (genomförandet har alltså förbättrats). I Italien anser intressenterna att den förhandsinformation som konsumenterna får är fullständigare och tydligare som en följd av att detta begrepp förtydligats. Dessutom sägs villkoren i konsumentkreditavtal ha blivit mer överskådliga och informationen enhetligare och enklare. När det gäller negativa effekter har kreditgivare pekat på en ökad administrativ börda för kreditgivarna och den stora mängd information som konsumenterna måste gå igenom innan de fattar ett beslut. En del intressenter menar att genomförandet måste förbättras eftersom vissa kreditgivares förklaringar fortfarande är otydliga.

Genom klagomål och förhandsavgöranden¹⁷ känner kommissionen till att det inte är ovanligt att konsumenter undertecknar avtal som inte passar deras behov. Därför är ett korrekt genomförande av kraven på förhandsinformation i allmänhet, och denna bestämmelse i synnerhet, en mycket viktig förebyggande åtgärd.

4.4. Krav på förhandsinformation vid vissa kreditavtal genom blanketten ”Europeisk konsumentkreditinformation” i bilaga III (artikel 6.1)

Enligt artikel 6.1 ska kreditgivaren lämna konsumenten den information som denne behöver för att kunna jämföra olika erbjudanden och fatta ett välgrundat beslut om huruvida ett kreditavtal i form av kontokredit och vissa andra särskilda kreditavtal ska ingås. Sådan information kan tillhandahållas genom blanketten ”Europeisk konsumentkreditinformation” i bilaga III till konsumentkreditdirektivet¹⁸. Tio medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Kroatien, Ungern, Irland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Slovenien och Slovakien) har gjort det obligatoriskt att använda blanketten för dessa särskilda kreditavtal.

Det stora flertalet intressenter håller med om att blanketten generellt sett har haft positiva effekter för konsumentskyddet och har nått det avsedda syftet att göra det möjligt för konsumenterna att jämföra olika priser och erbjudanden. Obligatorisk användning av blanketten uppges ha minskat risken för betalningsinställelse eller utebliven betalning, underlättat kreditförfarandet via internet och ökat öppenheten och konkurrensen på den inre marknaden för krediter. Vissa anser dock att fördelarna med blanketten har dämpats av att många konsumenter inte har den förmåga att förstå finansiell information som krävs för att till fullo förstå de uppgifter som lämnas på blanketten. I Belgien och på Irland anses blanketten vara mer komplicerad än den information som tidigare lämnades till konsumenterna och upplevdes därför påverka konsumentskyddet något negativt. Generellt sett pekar kreditgivarna

¹⁷ Se t.ex. mål C-76/10, Pohotovost' s.r.o. mot Iveta Korčoková, särskilt punkterna 23–25.

¹⁸ Sådan information ska tillhandahållas genom blanketten ”Europeisk konsumentkreditinformation” för andra kreditformer enligt artikel 5.1.

på administrativa och operativa kostnader, som i vissa länder inte motsvaras av någon nytta. Det tycks under alla omständigheter stå klart att blanketten blir effektivare om den åtföljs av åtgärder för att förbättra konsumenternas ekonomiska medvetenhet och efterlevnaden av artikel 5.6.

4.5. Begreppet ”tillräckliga uppgifter” i samband med skyldigheten att bedöma konsumentens kreditvärdighet (artikel 8.1)

Enligt artikel 8.1 ska kreditgivaren göra en bedömning av konsumentens kreditvärdighet på grundval av tillräckliga uppgifter som i förekommande fall erhållits från konsumenten och, när så är nödvändigt, på grundval av sökning i relevant databas. Två medlemsstater (Belgien och Storbritannien) har angett eller förtydligat vad som menas med ”tillräckliga uppgifter”.

Förtydligandet av detta begrepp har haft positiva effekter. Intressenter i Belgien säger t.ex. att skyldigheten för kreditgivare att registrera vissa finansiella produkter och spara resultaten av sökning avseende konsumenters kreditvärdighet har gynnat konsumenterna, även om ”fullständiga och korrekta” uppgifter krävdes och inhämtades från konsumenterna redan innan direktivet införlivades. Det finns dock en del farhågor gällande genomförandet av denna bestämmelse (en del intressenter anser att tillräckliga uppgifter inte alltid inhämtas av kreditgivare som erbjuder avtal på försäljningsstället, på grund av en intressekonflikt mellan försäljning av en vara/tjänst och upprätthållande av rättsliga skyldigheter). Det innebär att konsumentens kreditvärdighet inte alltid bedöms tillräckligt noggrant.

4.6. Begreppet ”väsentlig ökning” i samband med skyldigheten att bedöma konsumentens kreditvärdighet (artikel 8.2)

Enligt artikel 8.2 ska kreditgivaren göra en bedömning av konsumentens kreditvärdighet före varje väsentlig ökning av det sammanlagda kreditbeloppet. Tre medlemsstater (Bulgarien, Slovenien och Sverige) har förtydligat vad som menas med ”väsentlig ökning” genom att införa ett särskilt tröskelvärde vid vilket kreditgivaren blir skyldig att göra en bedömning av konsumentens kreditvärdighet.

Vad beträffar positiva effekter anser intressenter i Slovenien att förtydligandet av detta begrepp har minskat risken för alla parter i kreditavtalet och säkrar likabehandling av alla konsumenter. I Bulgarien har intressenter noterat att kreditvärdigheten i praktiken bedöms oavsett den procentsats som anges i lagstiftningen och att detta förtydligande därför inte nödvändigtvis har medfört någon förändring. I Sverige var intressenterna i allmänhet omedvetna om förtydligandet av begreppet ”väsentlig ökning” och kunde därför inte uttala sig om effekterna.

4.7. Begreppet ”väsentligt överskridande” (artikel 18.2)

Enligt artikel 18.2 ska kreditgivaren utan dröjsmål ge konsumenten viss information, på papper eller på något annat varaktigt medium, vid ett ”väsentligt överskridande” under längre tid än en månad. Tre medlemsstater (Belgien, Rumänien och Storbritannien) har angett vad som avses med ett ”väsentligt överskridande” (Belgien och Rumänien genom att införa särskilda tröskelvärden).

Förtydligandet av detta begrepp anses ha positiva effekter för konsumentskyddet i Belgien (tack vare den rättsliga klarheten för både kreditgivaren och konsumenten, som underlättar efterlevnad av lagstiftningen, och även tack vare det psykologiska hinder som upprättas genom att ett belopp för överskridandet anges) och i Rumänien (tack vare den enkelhet och

rättsliga klarhet som förknippas med en kvantitativ siffra i nationell lagstiftning, vilket framför allt gynnar konsumenter med låg förmåga att förstå finansiell information).

5. RELEVANS FÖR KONSUMENTKREDITMARKNADerna AV TRÖSKELVÄRDENA ENLIGT ARTIKEL 2.2 C OCH TRÖSKELVÄRDEN OCH PROCENTSATSER SOM ANVÄNDS FÖR ATT BERÄKNA KOMPENSATIONEN VID FÖRTIDSÅTERBETALNING¹⁹

Enligt artikel 2.2 c gäller direktivet endast kreditavtal som avser ett sammanlagt kreditbelopp på över 200 euro och under 75 000 euro²⁰. Intressentenkäten ger inte något tydligt svar när det gäller relevansen hos dessa tröskelvärden.

Svaren från de nationella långgivarsammanslutningarna tyder på att det undre tröskelvärdet är viktigt för att långivarna ska kunna tillhandahålla små lån till låg kostnad, men flertalet konsumentskyddsorgan vill att tröskelvärdena ska avskaffas. De konsumentskyddsorgan som inte förespråkar ett avskaffande av tröskelvärdena finns främst i medlemsstater som tillämpar konsumentkreditdirektivet på konsumentkrediter oavsett belopp. Långgivarenkäten visar å andra sidan att en del långgivare skulle vilja att det undre tröskelvärdet höjdes och det övre sänktes. Två långgivare stöder dock en höjning av det övre tröskelvärdet.

När det gäller tröskelvärdena för kompensation för förtidsåterbetalning nämndes inga effekter på kreditmarknaderna av de få intressenter som svarade. Inga synpunkter inkom på procentsatserna för kompensationen.

6. DIREKTIVETS EFFEKTER PÅ KONSUMENTKREDITMARKNADerna²¹

6.1. Konsumentkreditmarknadens storlek

Efter finanskrisen har hushållen minskat sina kreditkulder och långivarna har skärpt sina utlåningskriterier. Hushållens utestående kreditkulder har minskat från 9,1 % av BNP 2009 till 8,2 % i slutet av 2011. Bakom denna övergripande bild²² döljer sig en hel del variationer när det gäller konsumentkrediternas omfattning i EU. Det genomsnittliga utestående beloppet per capita i slutet av 2011 varierar från 212 euro i Litauen till 4 111 euro på Cypern. Cypern har också den högsta andelen konsumentkrediter i förhållande till BNP (19 %), följt av Grekland (15 %), Ungern (14 %), Storbritannien (14 %), Bulgarien (12 %), Rumänien (11 %), Irland (11 %) och Polen (10 %). Andelen är lägst i Litauen, Luxemburg, Estland och Lettland, som har under 5 %.

Trots de stora variationerna finns det också belegg för att nivåerna för de utestående konsumentkrediterna per capita i de olika länderna har närmast sig varandra under perioden 2000–2011, om än i långsam takt. Konsumentkrediterna per capita ökar alltså snabbare i medlemsstater med tidigare låga nivåer än i medlemsstater där konsumentkrediterna redan ligger på en hög nivå.

¹⁹ Detta avsnitt har utarbetats på grundval av *Study on the functioning of the consumer credit market in Europe*, som genomförts av Ipsos och London Economics.

²⁰ I framtiden kommer kreditavtal som avser renovering av en bostadsfastighet för ett sammanlagt kreditbelopp på över 75 000 euro att omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2008/48/EG, ändrat genom direktivet om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet (EUT L 60, 28.2.2014, s. 34).

²¹ Detta avsnitt har utarbetats på grundval av *Study on the functioning of the consumer credit market in Europe*, som genomförts av Ipsos och London Economics.

²² Uppgifterna kommer från en ECRI-databas, som i många länder inte omfattar kreditgivare som inte är monetära finansinstitut (banker med inlåning). Konsumentkreditmarknadens verkliga storlek är därför undervärderad.

Konsumentkrediter i utländsk valuta utgör ytterligare en risk för konsumenterna och är vanliga i en del medlemsstater, vanligen utanför euroområdet. I exempelvis Litauen har andelen konsumentkrediter i utländsk valuta i förhållande till de sammanlagda konsumentkrediterna ökat stadigt, från bara 3 % i början av 2004 till 45 % i slutet av juli 2012. Österrike är den enda medlemsstat i euroområdet som redovisar konsumentkrediter i utländsk valuta. En stor andel av krediterna i utländsk valuta utgörs dock av lån med bostäder som säkerhet, dvs. konsumtionslån i form av hypotekslån som är vanliga i många öst- och centraleuropeiska medlemsstater, eller av bostadslån. Andelarna skiftar också på grund av växelkursförändringar.

I samband med finanskrisen har konsumentkrediternas totala värde sjunkit i flera medlemsstater de senaste åren. Detta sammanföll visserligen med tidpunkterna för antagande och genomförande av konsumentkreditdirektivet, men en stor majoritet av de som besvarade långgivarenkäten²³ uppgav att de inte ansåg att antagandet och införlivandet av konsumentkreditdirektivet påverkat volymen nya krediter som beviljats. Ett antal långgivare uppgav dock att konsumentkreditdirektivet hade påverkat de nya krediter de beviljade i inhemsk valuta. Bland de som såg en påverkan ansåg några att den var positiv medan andra hade en negativ uppfattning.

6.2. Konsumentkreditmarknadens struktur och utbudet av kreditprodukter på nationella marknader

Vid enkäterna med tillsynsmyndigheter och nationella långgivarsammanslutningar bad man om en lista över de största kreditgivarna när det gäller konsumentkrediter utan fastighet som säkerhet, uppdelat i kreditinstitut och specialiserade långgivare. De uppgifter som inhämtats genom dessa enkäter är ofullständiga, och avsaknad av uppgifter om specialiserade långgivare bör därför inte tolkas som ett tecken på att deras verksamhet är av liten omfattning. Den relativa betydelsen av kreditinstitut (dvs. banker) och specialiserade långgivare för tillhandahållandet av konsumentkrediter varierar runtom i EU. Resultaten av konsumentenkenkäten²⁴ visar att specialiserade långgivare har störst verksamhet i Italien, Sverige och Storbritannien.

Det finns i nuläget inga tillförlitliga uppgifter om marknadskoncentrationen på konsumentkreditmarknaden, och svaren från tillsynsmyndigheter och nationella långgivarsammanslutningar gav ingen ytterligare inblick i frågan. Uppgifter från Europeiska centralbanken (ECB)²⁵ visar att Estland, Finland och Nederländerna har en marknadskoncentration som kan betraktas som hög. Det tycks inte finnas någon gemensam trend för marknadskoncentrationen – den minskade i Estland men ökade i Finland och Nederländerna. Inte heller tycks det finnas någon gemensam trend för marknadskoncentrationen i övriga medlemstater. Genomsnittsexponenten för EU som helhet ökade något men är fortfarande konkurrenskraftigt.

Alla tillsynsmyndigheter som lämnade uppgift om inhemska kreditprodukter på den nationella marknaden (10 av 20)²⁶ uppger att kontokrediter är vanliga eller mycket vanliga i deras respektive länder och mestadels tillhandahålls inom landet och i den inhemska valutan. Detsamma gäller kreditkort och personliga lån. Det bör dock noteras att definitionen av

²³ Genomförd av Ipsos och London Economics inom ramen för *Study on the functioning of the consumer credit market in Europe*.

²⁴ Genomförd av Ipsos och London Economics.

²⁵ Koncentration mätt med Herfindahl Hirschman Index med utgångspunkt i bankernas totala tillgångar.

²⁶ Tjeckien, Belgien, Estland, Tyskland, Luxemburg, Litauen, Portugal, Slovakien, Sverige och Storbritannien.

kreditkort och betalkort inte nödvändigtvis är densamma i alla länder. I exempelvis Frankrike kallas betalkort ofta för kreditkort.

När det gäller antalet kreditprodukter på varje inhemsk marknad betecknar den slovakiska tillsynsmyndigheten 19 (av 20) kreditprodukter som vanliga eller mycket vanliga, och den brittiska tillsynsmyndigheten betecknar 16 kreditprodukter som vanliga eller mycket vanliga. I Tyskland och Luxemburg är antalet produkter som tillhandahålls lägst – tillsynsmyndigheterna där betecknar endast sju respektive åtta kreditformer som vanliga eller mycket vanliga.

Lån från specialiserade långgivare (generellt) betecknas som vanliga eller mycket vanliga endast av långgivarsammanslutningar i Storbritannien. Lån som förskott på lönen från specialiserade långgivare är också vanliga eller mycket vanliga i Storbritannien. En ungersk långgivarsammanslutning uppger också att lån som förskott på lönen i utländsk valuta, som tillhandahålls av utländska institut, är vanliga i Ungern.

6.3. Beroendet av konsumentkrediter i EU

Beroendet av krediter för att finansiera konsumenternas dagliga behov kan mätas som kreditflödets andel av hushållens utgifter. Denna kvot visar hur stor del av de årliga utgifterna som finansieras med krediter. Om konsumenternas kreditåterbetalningar överstiger de nya krediterna kan kvoten också vara negativ, vilket visar att konsumenternas utestående skulder har minskat. Beroendet av konsumentkrediter varierar avsevärt mellan medlemsstaterna.

I alla medlemsstater utom Tyskland ökade konsumentkrediterna i förhållande till hushållens utgifter innan finanskrisen bröt ut. Efter 2007 minskade konsumenterna i flera medlemsstater sitt kreditberoende, framför allt på Irland (-1,4%), i Spanien (-1,3%) och i Storbritannien (-1,2%). Tyskland och Slovakien är de enda två medlemsstater där beroendet av konsumentkrediter var högre efter 2007 än dessförinnan.

6.4. Tillhandahållande av gränsöverskridande krediter

Endast 11 av de 20 tillsynsorgan som svarade har lämnat allmänna uppgifter om krediter som utfärdas i deras länder, och andelen gränsöverskridande krediter har bara angetts av tre av dem, vilket är väsentligt. De som besvarade enkäten uppgav att gränsöverskridande krediter inte har någon betydelse i deras land eller att volymen gränsöverskridande krediter är försumbar. Endast 6 av 50 långgivare som besvarade enkäten uppgav att de ägnar sig åt gränsöverskridande utlåning. Tre av dessa säger att deras gränsöverskridande utlåning sker genom filialer, två genom dotterbolag och en genom direkt utlåning. Den genomsnittliga andelen gränsöverskridande krediter i förhållande till den totala kreditvolymen är 1,43 % bland de som lämnade uppgifter.

Enligt konsumentenkäten är gränsöverskridande lån relativt ovanliga bland konsumenterna, men ändå betydligt vanligare än tidigare undersökningar har visat (omkring 5%). Variationen är stor mellan medlemsstaterna när det gäller gränsöverskridande lån. I Österrike är siffran nära noll (0,2%), men i Slovakien utfärdade institut i andra medlemsstater omkring en fjärdedel (23%) av de senaste kreditprodukter som utnyttjats av låntagarna²⁷. Höginkomsttagare är mer benägna att låna av en långgivare från en annan medlemsstat.

²⁷

Det är dock möjligt att en del av de som svarade missförstod begreppet gränsöverskridande krediter och trodde att det innefattade lån från banker med säte i hemlandet men med utländskt namn eller krediter beviljade i utländsk valuta.

När det gäller eventuella hinder för gränsöverskridande krediter och utlåning lämnade flertalet långgivare ingen uppgift om vilken typ av hinder som stått i vägen för deras tillträde till en annan konsumentkreditmarknad i EU. Några av dem uppgav dock att den bristande tillgången till högkvalitativ kreditinformation var ett hinder för tillträde eller att deras produkt inte lämpade sig för ett gränsöverskridande erbjudande. I andra svar nämndes likviditet, tillmötesgående vid inledande av eventuella rättsliga åtgärder, skillnader i finansieringskostnad mellan olika länder, svårigheter att driva in utestående belopp genom rättsprocess samt kulturella och språkliga hinder.

6.5. Prisskillnader mellan jämförbara kreditprodukter inom och mellan länder

Enligt uppgifter från ECB sjönk den effektiva räntan mellan 2009 och 2013 i alla medlemsstater utom sju (Slovakien, Ungern, Estland, Lettland, Litauen, Tjeckien och Bulgarien), med den största nedgången (3,2 procentenheter) i Rumänien. Tyvärr är det inte möjligt att bedöma om direktivet hade någon effekt på den effektiva ränta som togs ut, eftersom införlivandet sammanföll med finanskrisen.

Kostnaden för konsumentkrediter varierar stort mellan länderna. Den effektiva räntan varierar exempelvis mellan 6% eller mindre i ett antal länder i euroområdet och upp till 35% i ett antal centraleuropeiska medlemsstater. Finanskrisen har emellertid resulterat i mycket lägre centralbanksräntor i hela EU. Under perioden 2003–2012 tycks EU-ländernas konsumenträntor (centralbanksräntorna frånräknade) ha närmat sig varandra relativt snabbt.

Analysen av skillnaderna i effektiv ränta mellan och inom ländernas jämförbara krediterbjudanden utgår från pappersreklam som samlats in av hemliga kunder och webb reklam som samlats in av London Economics. Den effektiva räntan framgick i sammanlagt 80% av all reklam som samlats in.

De dyraste erbjudandena gällde personliga lån som annonserades av specialiserade långgivare, med en effektiv ränta på i genomsnitt 80%. Det är inte förvånande eftersom specialiserade långgivare ofta erbjuder mycket kortfristiga lån med hög ränta. Det konstaterades att erbjudanden som annonseras med mer fullständig information är billigare.

Den effektiva räntan innefattar alla kostnader för krediten, inklusive krediträntan men även andra avgifter. Skillnaden mellan effektiv ränta och kreditränta är därför ett mått på hur stora ytterligare avgifter konsumenten måste betala. På Irland och i Storbritannien är skillnaden störst mellan effektiv ränta och kreditränta, medan all reklam som analyserats på Island och i Luxemburg nämner krediträntor som är identiska med de angivna effektiva räntorna. I hela EU är skillnaden mellan effektiv ränta och kreditränta generellt sett störst för personliga lån (nästan 7 procentenheter), medan skillnaden är minst för billån och betalningsansånd (2,5 respektive 3,8 procentenheter).

7. DIREKTIVETS EFFEKTER FÖR KONSUMENTSKYDDET²⁸

Innan man tittar på hur långgivarna fullgör sina skyldigheter enligt direktivet är det viktigt att notera att de tillsynsmyndigheter som deltog i enkäten uppger att alla eller åtminstone merparten av långgivarna är medvetna om sina allmänna skyldigheter. Hälften av tillsynsmyndigheterna uppgav också att de inte hade vidtagit några åtgärder med anledning av

²⁸

Detta avsnitt har utarbetats på grundval av *Study on the functioning of the consumer credit market in Europe*, som genomförts av Ipsos och London Economics.

långgivares underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter. Endast 20% av de tillsynsmyndigheter som deltog i enkäten hade gjort det under 2010 och 2011. Det bör dock noteras att bara 70% av tillsynsmyndigheterna kontrollerade om långgivarna faktiskt fullgör sina skyldigheter gentemot kunderna.

7.1. Fullgörande av informationskrav i reklamskedet

Enligt artikel 4 ska reklam för konsumentkreditprodukter innehålla all relevant information i form av ett typexempel. Detta krav gäller inte reklam utan kostnadsinformation och, i vissa medlemsstater, reklam som bara innehåller uppgift om den effektiva räntan. I följande analys behandlas därför bara reklam som innehåller uppgift om andra kreditkostnader än den effektiva räntan. Eftersom informationskraven skiljer sig åt för olika typer av konsumentkrediter måste efterlevnaden analyseras separat för varje kreditform. Inom det urval som analyserats var det bara 22% av den reklam som innehöll någon typ av finansiell information som uppfyllde samtliga informationskrav. I en del länder uppfyllde all reklam för vissa produkter informationskraven, men i andra länder var så inte fallet. En jämförelse mellan olika typer av reklam visade att reklamen för kreditkort hade de absolut största bristerna i fråga om informationens fullständighet, medan reklamen för billån klarade sig bäst.

I artikel 4 föreskrivs även att standardinformationen ska lämnas på ett klart, kortfattat och framträdande sätt. Reklamanalysen avslöjade stora variationer mellan medlemsstater och konsumentkreditprodukter i fråga om klarhet. Vid en reklamjämförelse hamnade Nederländerna bland de fem bästa länderna för vart och ett av kriterierna för standardinformation. För alla fyra typerna av konsumentkrediter var genomsnittspoängen 5,5 av 8. Variationen är störst för billån, där den estniska reklamen är den mest oklara och i genomsnitt bara får 1 poäng av 8. Det är bara betalningsanstånd i Bulgarien som får lika låga poäng. Reklamen i Nederländerna håller återigen hög nivå och får högst poäng för både kreditkort och personliga lån. Ingen medlemsstat får dock full poäng, dvs. 8 av 8.

Oavsett typen av långgivare, kreditformen och sättet att nå ut till konsumenterna är det överlag vanligt att reklamen inte uppfyller flera krav i direktivet, vilket gör det onödigt komplicerat för konsumenterna att jämföra erbjudanden. Det tyder på att genomförandet behöver förbättras på denna punkt.

7.2. Fullgörande av informationskrav i fråga om effektiv ränta och typexempel

Sammanlagt är det bara 73% av all reklam som visar kreditkostnader som innehåller ett typexempel. Kreditkortsreklamen är särskilt bristfällig i detta avseende. Den innehåller ofta uppgift om den årliga kortavgiften men inte något typexempel. Eftersom årliga avgifter är en del av kreditkostnaden för konsumenter som använder ett kreditkort bör denna reklam innehålla ett typexempel.

Flera medlemsstater uppvisar dock ett utmärkt resultat för reklamen inom en viss kategori, där 100% innehåller ett typexempel. För bedömningen av den reklam som innehöll både ett typexempel och all nödvändig information användes den simulator som finns på kommissionens webbplats²⁹ för att jämföra resultaten med den effektiva ränta som angavs i typexemplet. För något mindre än hälften av all reklam som innehöll tillräcklig information för beräkning av den effektiva räntan motsvarade inte den effektiva ränta som erhöles med hjälp av simulatorn den effektiva ränta som angavs i reklamen. Den genomsnittliga skillnaden

²⁹ http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm

mellan den angivna och den simulerade effektiva räntan var 0,35 procentenheter. I Österrike, Irland, Luxemburg och Nederländerna motsvarade samtliga analyserade effektiva räntor de som beräknades med hjälp av simulatören, och all information som krävdes för att få fram den effektiva räntan lämnades i typexemplet.

7.3. Fullgörande av informationskrav innan avtalet ingås

Är informationen fullständig och korrekt?

I artikel 5 beskrivs den typ av förhandsinformation som kreditgivaren ska ge konsumenten i god tid innan konsumenten blir bunden av ett kreditavtal eller ett erbjudande om kreditavtal. Denna information är avsedd att underlätta för konsumenten att fatta ett välgrundat beslut genom att enkelt kunna jämföra flera krediterbjudanden. Enligt artikel 5 är alla krav på förhandsinformation uppfyllda om konsumenten får blanketten ”Standardiserad europeisk konsumentkreditinformation”.

Att få tillgång till erbjudanden var den största svårigheten för de hemliga kunderna. I ett antal länder ombads de hemliga kunderna att genomgå kreditkontroller innan de kunde få närmare information om den kredit de efterfrågade. Det försvårade de hemliga kundernas urval, framför allt i Tyskland, Lettland, Nederländerna, Sverige, Storbritannien och Danmark. I ett antal fall fick de hemliga kunderna inte heller något erbjudande eftersom de bara var tillgängliga för en viss långivares faktiska kunder.

Flertalet hemliga kunder fick ingen information om sina konsumenträttigheter av kreditgivarna. Det gällde framför allt ångerrätten inom 14 dagar (i genomsnitt fick omkring 11 % information om sina rättigheter) och rätten att omedelbart informeras om kreditansökan avslås på grundval av en sökning i en databas (mindre än 30 % informerades om sina rättigheter). I 80 % av fallen fick de hemliga kunderna inga förklaringar till hur den effektiva räntan beräknades. Överlag visar resultaten av undersökningen med hemliga kunder att konsumentkreditdirektivets krav på förhandsinformation mycket ofta inte uppfylls. Mer positivt är dock att det bara var 15 % av de hemliga kunderna som inte fick information om räntesatsen och bara 16 % som inte fick veta om räntan var fast eller rörlig. Slutligen var det bara omkring hälften av de hemliga kunderna som fick blanketten ”Standardiserad europeisk konsumentkreditinformation”, även sedan de frågat efter den.

Tyskland och Slovenien ligger i topp när det gäller att lämna korrekt förhandsinformation om billån, Polen och Portugal när det gäller kreditkort och Slovenien och Portugal när det gäller personliga lån. I botten när det gäller billån återfinns Estland och Luxemburg. När det gäller kreditkort rankas Luxemburg sist, följt av Danmark. Danmark har sämst resultat även när det gäller personliga lån. Sammantaget uppvisar Estland, Sverige, Luxemburg, Österrike och Danmark de sämsta resultaten. Det finns också tydliga skillnader mellan olika kreditprodukter, och de lägsta poängen avser kreditkort.

Förklaringar: Är kreditgivarna villiga att förklara kreditvillkoren för låntagarna?

Det räcker inte att lämna information om den inte presenteras på ett klart och lättbegripligt sätt och om kreditgivaren inte vill eller kan förklara villkoren på ett tydligt sätt. Enligt artikel 5.6 ska kreditgivare och eventuella kreditförmedlare ge de förklaringar som konsumenterna behöver. I undersökningen med hemliga kunder frågade man konsumenter om deras kreditgivare såg till att de fick all den information de behövde för att kunna fatta ett beslut om lånet eller kreditkortet. En majoritet av kreditgivarna klarade testet för alla kreditformer (53–61 %). I mer än hälften av de undersökta länderna ser det dock annorlunda ut. Maltas resultat

är särskilt svagt – bara 24% av de hemliga kunderna uppgav att de ansåg sig ha all information de behövde för att kunna fatta ett beslut. Cypern, Italien och Tyskland uppvisar bäst resultat (79%, 77% respektive 71%).

Undersökningen med hemliga kunder gav inga tydliga belägg för att kreditgivarna anpassar sina förklaringar till långivarnas behov eller utbildningsnivå. En stor andel av kreditgivarna (för alla kreditformer) kräver dock information om den eventuella låntagarens anställning, inkomst och status i fråga om bostadsägande.

Omkring 60% av deltagarna i konsumentenkäten sökte information från en enda långgivare, vanligen den egna banken. Nästan nio av tio konsumenter ansåg att de kreditgivare de kontaktat var öppna och ärliga och att den information som lämnats av långivarna var heltäckande och tydlig. Denna uppfattning, som stred mot de hemliga kundernas slutsats att de inte fick fullständig information, tycks visa att en vanlig låntagare inte är helt medveten om vilken information han eller hon bör få.

Enkäten visar att vissa demografiska egenskaper hos konsumenterna gör det betydligt mer sannolikt att de får de förklaringar de ber om. Kvinnor är mycket mer benägna att få förklaringar, liksom äldre och höginkomsttagare.

7.4. Objektiv bedömning av konsumenternas förståelse för den information som lämnas³⁰

I samband med undersökningen av konsumentkreditmarknaden tittade man också på frågan om konsumenternas förmåga att förstå finansiell information. För att konsumenternas förmåga att förstå finansiell information ska kunna bedömas krävs ett tillförlitligt och objektivt mått. Till skillnad från vad som gäller för andra typer av förmågor finns det i nuläget inget standardiserat och allmänt vedertaget test för att bedöma förmågan att förstå finansiell information.

För att konsumenternas förmåga att förstå finansiell information skulle kunna bedömas ombads deltagarna i konsumentenkäten att bedöma vilket av två krediterbudanden som var billigast baserat på uppgifter om räntesats och effektiv ränta. Syftet var att undersöka om de kände till definitionen av effektiv ränta och hur den förhåller sig till räntesatsen. Mindre än 40% av deltagarna svarade rätt, vilket objektivt sett tyder på att många konsumenter inte förstår den information de får om den effektiva räntan (och hur den förhåller sig till räntesatsen). Detta resultat visar att 60% av konsumenterna i princip inte förstår vad effektiv ränta är och hur den ska användas, vilket tyder på relativt låg förmåga att förstå finansiell information.

Det är väsentligt att konsumenterna har rätt till förtidsåterbetalning och rätt att frånträda ett avtal inom 14 dagar från undertecknandet, men konsumenterna måste också känna till dessa rättigheter för att de ska få önskad effekt. Om konsumenterna inte känner till dessa rättigheter kan de felaktigt anta att de är bundna av ett avtal från tidpunkten för undertecknandet till och med det angivna slutdatumet. Det skulle i hög grad underminera konsumentinflytandet, konsumentskyddet och konkurrensen på marknaden. Medvetenheten om rätten till förtidsåterbetalning och ångerrätten varierar beroende på sociodemografiska förhållanden. De som har bättre förmåga att förstå finansiell information är som väntat också mer benägna att

³⁰

Baserad på en enkät som genomfördes i samband med undersökningen av konsumentkreditmarknaden.

känna till rättigheterna. Heltidsanställda var också mer benägna att känna till rätten till förtidsåterbetalning, men inte ångerrätten.

Konsumenternas medvetenhet om de finansiella villkoren i de egna kreditavtalen varierar. 64% av låntagarna i enkäten visste om den effektiva räntan framgick av deras avtal, medan 84% var medvetna om räntetypen (fast eller rörlig) och 74% visste om förtidsåterbetalning kunde leda till en straffavgift. Vad beträffar medvetenheten om rätten till förtidsåterbetalning och ångerrätten inom 14 dagar efter undertecknandet av ett avtal kände 73% respektive 71% av deltagarna i konsumentenkäten till att kreditgivarna måste lämna förhandsinformation om dessa rättigheter. Medvetenheten varierar dock avsevärt mellan medlemsstaterna.

7.5. Ångerrätt och rätt till förtidsåterbetalning

Hur ofta frånträder konsumenter kreditavtal inom den föreskrivna ångerfristen?

Enligt artikel 14 ska konsumenterna ha 14 kalenderdagar på sig att frånträda kreditavtalet utan att behöva ange några skäl. Med tanke framför allt på de aggressiva marknadsförings- och försäljningsmetoderna ger denna reflektionsperiod konsumenterna ett viktigt skydd. Den bidrar också till att förbättra konkurrensen på marknaden eftersom konsumenterna fortfarande kan välja ett mer konkurrenskraftigt erbjudande under 14 dagar efter undertecknandet av ett kreditavtal.

Enligt konsumentenkäten är det bara få låntagare – omkring 1% – som försökt frånträda avtalet inom 14 dagar efter undertecknandet. Av dessa misslyckades 42,2%. Det är viktigt att komma ihåg att vissa som svarade kan ha undertecknat sina avtal innan direktivet trädde i kraft.

Hur ofta sker förtidsåterbetalning och hur påverkar kompensationen viljan att återbetala i förtid?

Enligt artikel 16 har konsumenten rätt att ”när som helst helt eller delvis fullgöra sina skyldigheter enligt ett kreditavtal”. Även denna rättighet har två fördelar: För det första ger den ökat konsumentinflytande och bättre konsumentskydd eftersom konsumenterna får större frihet att hantera sin ekonomi. För det andra är den ett viktigt inslag på en konkurrensutsatt kreditmarknad eftersom konsumenterna kan byta avtal om de får ett bättre krediterbjudande någon annanstans.

Beläggen för hur ofta konsumenterna återbetalar sina krediter i förtid skiftar. Både långgivare och konsumentorganisationer uppger att det inte sker särskilt ofta, medan konsumentenkäten visade att nästan en fjärdedel av alla som svarade har försökt återbetala i förtid, varav 86% lyckades. Dessa aggregerade siffror döljer dock en stor variation mellan medlemsstater och typer av konsumentkrediter. Konsumentenkäten gav också starka belägg för att yngre och konsumenter med bättre förmåga att förstå finansiell information är mer benägna att återbetala i förtid.

7.6. Tillfredsställelse, problem och klagomål

Enligt konsumentenkäten har 9% av alla konsumenter haft problem med ett kreditavtal eller en kreditgivare under de senaste fem åren. Resultaten visar dock på en stor variation mellan länderna. När det gäller sociodemografiska egenskaper konstaterades att äldre personer som svarade på enkäten i betydligt mindre utsträckning råkat ut för problem i anslutning till sina kreditavtal. Generellt sett tycks de flesta klagomål handla om avgifter, ångerrätt och rätt till förtidsåterbetalning.

Det var emellertid bara en tredjedel av de konsumenter som haft problem som uppgav att de klagat. Det finns flera sätt att lösa konsumentproblem, antingen genom tredje parter, t.ex. konsumentskyddsorgan eller ombudsmän, eller direkt med kreditgivaren. I genomsnitt kunde 41 % av de problem som togs upp med kreditgivare lösas, medan 28 % av de problem som togs upp med tredje part kunde lösas. Av 20 konsumenter vars problem bara lösts till viss del var det bara 8 som vidtog ytterligare åtgärder.

Generellt sett finns det vissa belägg för att konsumenternas tillfredsställelse har ökat när det gäller den information som lämnas, rätten till förtidsåterbetalning och ångerrätten. Framför allt långgivare, konsumentskyddsorgan och ombudsmän konstaterar att tillfredsställelsen ökat. Konsumentorganisationerna säger att de inte har noterat någon förbättring av konsumenttillfredsställelsen, med undantag av en organisation som konstaterat en förbättring när det gäller ångerrätten. Långgivare och långgivarsammanslutningar håller med om att tillfredsställelsen har ökat. Enkäten visade på en relativt hög konsumenttillfredsställelse i fråga om servicen i anslutning till befintliga lån (73 % helt tillfredsställda) och i fråga om möjligheterna till direkt kontakt med långgivaren (66 %), men en mycket lägre tillfredsställelse i fråga om avgifter (36 %) och utbud (48 %). En positiv klagomålshantering har stor betydelse för konsumenternas tillfredsställelse med kreditgivarnas service.

8. SLUTSATSER

Man bör minnas att en del medlemsstater genomförde konsumentkreditdirektivet efter den föreskrivna tidsfristen, och vissa av dem först i slutet av 2011. Kreditgivare och konsumenter har därför bara haft kort tid på sig att anpassa sitt agerande och till fullo utnyttja de fördelar som konsumentkreditdirektivet medför. Det förklarar varför det har varit svårt att identifiera effekterna av medlemsstaternas lagstiftningsval.

Genomförandet av konsumentkreditdirektivet har dessutom sammanfallit med finanskrisen, som påverkat konsumentkreditmarknaden. Kreditgivare är försiktigare med utlåning, och låntagare föredrar att betala tillbaka befintliga lån i stället för att ta nya. Den begripliga reaktionen på dessa yttre omständigheter har begränsat den potentiella effekt som konsumentkreditdirektivet skulle kunna ha på gränsöverskridande utlåning och därmed ytterligare integration på den inre marknaden för krediter.

Undersökningen med hemliga kunder (s.k. *mystery shopping*) visade att flera bestämmelser i konsumentkreditdirektivet inte följs av kreditgivarna. Det gäller reklam och förhandsinformation samt fullgörande av skyldigheten att informera konsumenterna om deras rättigheter (i synnerhet rätten att frånträda avtalet inom 14 dagar och rätten till förtidsåterbetalning). Undersökningen med hemliga kunder bekräftar resultaten av den gemensamma marknads kontroll (s.k. tillslag) som gjordes i september 2011.³¹ Konsumentenkäten visade att konsumenterna råkar ut för problem med utövandet av dessa rättigheter. Konsumenternas finansiella medvetenhet är fortfarande otillräcklig. De har dessutom begränsad kunskap om sina rättigheter och om avtalsbestämmelser. Det är därför viktigt att se till att kreditgivarna anpassar sina förklaringar till låntagarnas behov eller utbildningsnivå.

I det här skedet tycks det inte finnas något behov av att ändra vare sig räckvidden för lagstiftningsvalen eller de tröskelvärden och procentsatser som tillämpas i enlighet med

³¹

Närmare information om resultaten finns på http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-6_sv.htm

konsumentkreditdirektivet. Forskning har påvisat på en del missförstånd när det gäller medlemsstaternas grad av valfrihet vid tillämpningen av konsumentkreditdirektivet. Kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna för att klargöra detta.

För att garantierna i konsumentkreditdirektivet ska vara effektiva krävs dock ett korrekt genomförande. Enligt artikel 22 ska medlemsstaterna se till att de nationella bestämmelserna för genomförande av konsumentkreditdirektivet inte kan kringgå. Uppmärksamhet måste därför också ägnas åt praxis och juridiska lösningar som syftar till att kringgå de nationella genomförandebestämmelserna för konsumentkreditdirektivet och konsumentlagstiftningen som helhet.

Sammanfattningsvis krävs fortsatt övervakning av genomförandet av konsumentkreditdirektivet i medlemsstaterna, vilket bör inledas med en bedömning av medlemsstaternas tillsynspraxis. Kommissionen har för avsikt att genomföra en sådan bedömning under 2014. Med utgångspunkt i resultaten av utvärderingen av den informationskampanj om konsumentkreditdirektivet som genomförts i några medlemsstater och även andra belegg, bl.a. gällande konsumenternas agerande, kan kommissionen dessutom komma att överväga ytterligare insatser när det gäller finansiell medvetenhet.