



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 11.5.2021
COM(2021) 229 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**για την επανεξέταση της οδηγίας 2014/17/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του
Συμβουλίου σχετικά με τις συμβάσεις πίστωσης για καταναλωτές για ακίνητα που
προορίζονται για κατοικία**

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

**για την επανεξέταση της οδηγίας 2014/17/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του
Συμβουλίου σχετικά με τις συμβάσεις πίστωσης για καταναλωτές για ακίνητα που
προορίζονται για κατοικία**

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
2. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΥΠΟΘΗΚΗ ΠΙΣΤΗ	4
2.1 Αντίκτυπος στην προστασία των καταναλωτών.....	5
Εμπιστοσύνη και ικανοποίηση των καταναλωτών από τα ενυπόθηκα δάνεια.....	5
Αποτελεσματικότητα των κανόνων σχετικά με τη διαφήμιση και τις προσυμβατικές πληροφορίες.....	5
Περίοδος μελέτης και/ή υπαναχώρησης	6
Πρακτικές ομαδοποίησης και δέσμευσης.....	7
Αξιολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας.....	7
Γνώσεις και επάρκεια του προσωπικού	8
Δάνεια σε ξένο νόμισμα.....	8
Δικαίωμα πρόωρης αποπληρωμής	9
Καθυστερούμενες οφειλές και κατάσχεση.....	9
Εκχώρηση των πιστώσεων σε τρίτον.....	10
Νέα δικαιώματα μετά τη σύναψη της σύμβασης.....	10
Συμπέρασμα σχετικά με τις πτυχές της προστασίας των καταναλωτών	10
2.2 Αντίκτυπος στην ενιαία αγορά	11
Πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.....	12
Πρόσβαση σε βάσεις πιστωτικών δεδομένων.....	13
Κινητικότητα πελατών / Αλλαγή φορέων.....	14
Διαβατήριο της ΕΕ για τους μεσίτες πιστώσεων	15
Χορήγηση ενυπόθηκων δανείων από μη πιστωτικά ιδρύματα.....	16
Επιβολή των κανόνων.....	17
Συμπέρασμα σχετικά με τις πτυχές της ενιαίας αγοράς	17
2.3 Αντίκτυπος στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα	18
Συμπέρασμα σχετικά με τις πτυχές της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας	19
3. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΠΙΣΤΩΤΙΚΩΝ ΜΗΤΡΩΩΝ.....	20

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	20
-----------------------------	-----------

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΣΕΠΕ	Συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο
EKT	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
EBA	Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών
ESIS	Τυποποιημένο ευρωπαϊκό δελτίο πληροφοριών
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
EAA	Εθνική αρμόδια αρχή
ΟΚΠ	Οδηγία για την καταναλωτική πίστη (οδηγία 2008/48/ΕΚ)
CRA	Υπηρεσίες πληροφοριών πιστοληπτικής ικανότητας
ΓΔ FISMA	Γενική Διεύθυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών και Ένωσης Κεφαλαιαγορών
FIN-NET	Δίκτυο επίλυσης χρηματοπιστωτικών διαφορών
FinTech	Χρηματοοικονομική τεχνολογία
ΓΚΠΔ 2016/679]	Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων [κανονισμός (ΕΕ)
GEGRFS	Government Expert Group on Retail Financial Services (ομάδα κυβερνητικών εμπειρογνομόνων για τις λιανικές χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες)
KM	Κράτη μέλη
ΜΕΔ	Μη εξυπηρετούμενο δάνειο

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η οδηγία για την ενυπόθηκη πίστη¹ (ΟΕΠ) εκδόθηκε στις 4 Φεβρουαρίου 2014 στο πλαίσιο των προσπαθειών της ΕΕ για τη δημιουργία ενιαίας αγοράς για τα ενυπόθηκα δάνεια και υπό το πρίσμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης.

Τα κράτη μέλη υποχρεούνταν να μεταφέρουν τις διατάξεις της ΟΕΠ στο εθνικό τους δίκαιο έως τις 21 Μαρτίου 2016. Ωστόσο, μόνο οκτώ κράτη μέλη μετέφεραν εγκαίρως την οδηγία στο εθνικό τους δίκαιο. Το τελευταίο κράτος μέλος μετέφερε την οδηγία στο εθνικό του δίκαιο τον Ιούνιο του 2019.

Η παρούσα έκθεση εκπονήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 44 της ΟΕΠ, το οποίο απαιτεί από την Επιτροπή να προβεί σε επανεξέταση της αποτελεσματικότητας και της καταλληλότητας των διατάξεων όσον αφορά τους καταναλωτές και την εσωτερική αγορά, με έμφαση στην πείρα που αποκτήθηκε από την εφαρμογή της οδηγίας. Βάση για τη σύνταξη της παρούσας έκθεσης αποτέλεσε η μελέτη που δρομολόγησε η Επιτροπή σχετικά με την αξιολόγηση της οδηγίας² (στο εξής: μελέτη της RPA). Επιπλέον, και σύμφωνα με το άρθρο 45 της ΟΕΠ, η έκθεση εξετάζει την ανάγκη εποπτείας των πιστωτικών μητρώων. Η Επιτροπή θα εκπληρώσει σε μεταγενέστερο στάδιο την υποχρέωση βάσει του άρθρου 45 της ΟΕΠ για την υποβολή συνολικής έκθεσης, στην οποία θα εκτιμά τις ευρύτερες προκλήσεις της ιδιωτικής υπερχρέωσης που συνδέεται άμεσα με την πιστωτική δραστηριότητα, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τις επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 στους καταναλωτές.

Κατά την εκπόνηση της παρούσας έκθεσης, η Επιτροπή αντιμετώπισε διάφορες προκλήσεις όσον αφορά τη συλλογή δεδομένων. Οι προκλήσεις αυτές αφορούσαν, κυρίως, το περιορισμένο χρονικό διάστημα εφαρμογής της οδηγίας, τις δυσκολίες πρόσβασης στα εθνικά μητρώα των μεσιτών πιστώσεων και την κρίση της νόσου COVID-19, που συνέπεσε χρονικά με το στάδιο συλλογής δεδομένων της μελέτης της RPA.

Η παρούσα έκθεση θα τροφοδοτήσει τα επόμενα στάδια, στο πλαίσιο των οποίων η Επιτροπή θα διενεργήσει αξιολόγηση βάσει συμπληρωματικών στοιχείων που θα συγκεντρωθούν μέσω ειδικής δημόσιας διαβούλευσης και εκτίμηση επιπτώσεων, προκειμένου να λάβει απόφαση σχετικά με τις επόμενες πρωτοβουλίες (νομοθετικές ή μη) όσον αφορά την οδηγία.

2. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΥΠΟΘΗΚΗ ΠΙΣΤΗ

Η ΟΕΠ αποσκοπούσε στη δημιουργία «αποτελεσματικής και ανταγωνιστικής ενιαίας αγοράς για τους καταναλωτές, τους πιστωτικούς φορείς και τους μεσίτες πιστώσεων, με υψηλό επίπεδο προστασίας, τονώνοντας την εμπιστοσύνη των καταναλωτών, προωθώντας την κινητικότητα των πελατών, ενθαρρύνοντας τις διασυννοριακές δραστηριότητες των πιστωτικών φορέων και των μεσιτών πιστώσεων και διαμορφώνοντας ισότιμες συνθήκες ανταγωνισμού»³. Επιπλέον,

¹ Οδηγία 2014/17/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις συμβάσεις πίστωσης για καταναλωτές για ακίνητα που προορίζονται για κατοικία και την τροποποίηση των οδηγιών 2008/48/ΕΚ και 2013/36/ΕΕ και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), ΕΕ L 60 της 28.2.2014, σ. 34 (ΟΕΠ).

² Μελέτη «Evaluation of the Mortgage Credit Directive», Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, βλ.: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1>

³ Σημείο 1 της αιτιολογικής έκθεσης της πρότασης της Επιτροπής για την οδηγία σχετικά με τις συμβάσεις ενυπόθηκης πίστωσης.

επιδίωκε «να διασφαλιστούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των πιστωτικών φορέων και να προαχθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα»⁴.

Ως εκ τούτου, στο τμήμα που ακολουθεί αξιολογείται ο τρόπος με τον οποίο η ΟΕΠ συνέβαλε στην παροχή υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών, στην ανάπτυξη ενιαίας αγοράς για τα ενυπόθηκα δάνεια και στην προαγωγή της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

2.1 Αντίκτυπος στην προστασία των καταναλωτών

Κατά την εκτίμηση των επιπτώσεων της οδηγίας στο επίπεδο προστασίας των καταναλωτών⁵, είναι αναγκαίο να εξεταστούν, αφενός, ο τρόπος με τον οποίο συνέβαλε στην αύξηση της εμπιστοσύνης και της ικανοποίησης των καταναλωτών από τα ενυπόθηκα δάνεια και, αφετέρου, η αποτελεσματικότητα των κανόνων σχετικά με τη διαφήμιση και τις προσυμβατικές πληροφορίες. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της εκτίμησης εξετάστηκαν το συνολικό ετήσιο πραγματικό επιτόκιο (ΣΕΠΕ), οι πρακτικές δέσμευσης και ομαδοποίησης, η αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας, οι γνώσεις και η επάρκεια του προσωπικού, τα δάνεια σε ξένο νόμισμα, το δικαίωμα μελέτης/υπαναχώρησης, η πρόωρη αποπληρωμή, οι τόκοι υπερημερίας και η κατάσχεση.

Εμπιστοσύνη και ικανοποίηση των καταναλωτών από τα ενυπόθηκα δάνεια

Τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται στην έκδοση του πίνακα επιδόσεων των καταναλωτικών αγορών της ΕΕ του 2018⁶ (στο εξής: πίνακας επιδόσεων των καταναλωτικών αγορών της ΕΕ) δείχνουν ότι, από την έναρξη ισχύος της ΟΕΠ, η ικανοποίηση των καταναλωτών από τα ενυπόθηκα δάνεια βελτιώθηκε από 6,6/10 το 2014 σε 7,3/10 το 2018. Ομοίως, αυξήθηκε η εμπιστοσύνη στην αγορά ενυπόθηκης πίστης (από βαθμολογία 6/10 το 2014 σε 6,8/10 το 2018).

Στον πίνακα επιδόσεων των καταναλωτικών αγορών της ΕΕ του 2018 σημειώνεται ότι η εφαρμογή της ΟΕΠ είναι πιθανό να συνέβαλε στη βελτιωμένη εκτίμηση της αγοράς ενυπόθηκης πίστης, καθώς παρείχε στους καταναλωτές αναλυτικές πληροφορίες σχετικά με τους όρους των χορηγούμενων ενυπόθηκων δανείων και πρόσβαση στην πρόωρη αποπληρωμή. Ωστόσο, δεδομένου ότι σε πολλά κράτη μέλη η οδηγία μεταφέρθηκε καθυστερημένα στο εθνικό δίκαιο, τα στοιχεία του πίνακα επιδόσεων των καταναλωτικών αγορών της ΕΕ του 2018 ενδέχεται να μην αποτυπώνουν πλήρως τα αποτελέσματά της. Επιπλέον, τα αποτελέσματα του πίνακα επιδόσεων των καταναλωτικών αγορών της ΕΕ δεν επιτρέπουν να γίνει διάκριση μεταξύ των καταναλωτών που προέβησαν στη σύναψη σύμβασης ενυπόθηκης πίστωσης την περίοδο 2017-18 και εκείνων που είχαν συνάψει συμβάσεις ενυπόθηκης πίστωσης πριν από τη συγκεκριμένη περίοδο.

Αποτελεσματικότητα των κανόνων σχετικά με τη διαφήμιση και τις προσυμβατικές πληροφορίες

⁴ Βλ. αιτιολογική σκέψη 75 της ΟΕΠ.

⁵ Η οδηγία εφαρμόζεται μόνο σε συμβάσεις ενυπόθηκης πίστωσης που συνάπτονται από τις 21 Μαρτίου 2016 και εξής (βλ. άρθρο 43 παράγραφος 1).

⁶ Βλ. https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

Οι καταναλωτές βρίσκονται συχνά σε ασθενέστερη θέση σε σχέση με τους παρόχους υπηρεσιών όσον αφορά την πρόσβαση σε συναφείς πληροφορίες για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες. Το πρόβλημα αυτό συχνά επιτείνεται από ζητήματα συμπεριφοράς, όπως η γνωστική μεροληψία που σχετίζεται με συστηματικά σφάλματα στην επεξεργασία και την ερμηνεία πληροφοριών που επηρεάζουν τις αποφάσεις των καταναλωτών. Η ΟΕΠ επιδίωξε να αντιμετωπίσει το συγκεκριμένο πρόβλημα διασφαλίζοντας ότι οι καταναλωτές λαμβάνουν τις κατάλληλες πληροφορίες που επιτρέπουν τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων. Οι διατάξεις σχετικά με τη διαφήμιση και τις προσυμβατικές πληροφορίες είναι καθοριστικής σημασίας για τον σκοπό αυτόν.

Σε ό,τι αφορά τη διαφήμιση, η οδηγία συνέβαλε στην αποτροπή των αθέμιτων και παραπλανητικών πρακτικών διαφήμισης, ιδίως βάσει των άρθρων 10 και 11. Σύμφωνα με τη μελέτη της RPA, οι περισσότεροι καταναλωτές θεωρούν ότι οι διαφημίσεις ενυπόθηκων δανείων είναι θεμιτές, σαφείς και μη παραπλανητικές. Ωστόσο, υπάρχουν ενδείξεις ότι οι απαιτήσεις διαφήμισης ενδέχεται να μην είναι κατάλληλες για τον ψηφιακό κόσμο, καθώς οι πιστωτικοί φορείς αναφέρουν δυσκολίες όσον αφορά τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις πληροφόρησης κατά τη διαφήμιση στο διαδίκτυο.

Η οδηγία (άρθρο 14) απαιτεί την παροχή δωρεάν, προσυμβατικών και εξατομικευμένων πληροφοριών στους καταναλωτές, ιδίως μέσω του τυποποιημένου ευρωπαϊκού δελτίου πληροφοριών (ESIS), συμπεριλαμβανομένου του συνολικού ετήσιου πραγματικού επιτοκίου (ΣΕΠΕ). Από την αξιολόγηση προκύπτει ότι οι καταναλωτές ωφελήθηκαν από τη συγκεκριμένη διάταξη, ιδίως δε από τη λήψη καλύτερων προσυμβατικών πληροφοριών σε τυποποιημένη μορφή⁷ με το ESIS και τον υπολογισμό του ΣΕΠΕ. Οι πληροφορίες σχετικά με το ΣΕΠΕ αξιολογήθηκαν ως σημαντικές προκειμένου οι καταναλωτές να μπορούν να συγκρίνουν προσφορές, αν και τα στοιχεία δείχνουν ότι λίγοι καταναλωτές κατανοούν πλήρως την έννοια του ΣΕΠΕ⁸. Επιπλέον, παρότι οι πληροφορίες που παρέχονται στο ESIS θεωρούνται σημαντικές για τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων από τους καταναλωτές, συχνά οι καταναλωτές φαίνεται να κατακλύζονται από πληροφορίες τις οποίες δεν διαβάζουν ή δεν κατανοούν, γεγονός που δυσχεραίνει τη σύγκριση των προϊόντων. Παράλληλα, φαίνεται ότι το ESIS δεν παρέχεται πάντοτε εγκαίρως, με αποτέλεσμα οι καταναλωτές να μην είναι σε θέση να πραγματοποιούν έρευνα αγοράς (π.χ. λαμβάνουν τις πληροφορίες μόνον κατά τη λήψη της τελικής προσφοράς), δεν είναι κατάλληλο για ηλεκτρονικές συσκευές (π.χ. έξυπνα τηλέφωνα) ή για την παροχή πληροφοριών σε ψηφιακή μορφή. Στη μελέτη της RPA επισημαίνεται, επίσης, ότι οι προσυμβατικές πληροφορίες ενδέχεται να μην παρέχονται πάντοτε δωρεάν στους καταναλωτές.

Περίοδος μελέτης και/ή υπαναχώρησης

Μετά τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, η νομοθεσία των κρατών μελών προβλέπει πλέον περίοδο μελέτης, υπαναχώρησης ή συνδυασμό των δύο για τους καταναλωτές, την οποία δεν διέθεταν πάντοτε στο παρελθόν. Τα περισσότερα κράτη μέλη επέλεξαν να ορίσουν περίοδο μελέτης αντί για περίοδο υπαναχώρησης. Παρά ταύτα, το ποσοστό των καταναλωτών που θεωρούν ότι τους παρέχεται επαρκής χρόνος μελέτης για τη λήψη απόφασης μειώθηκε (σε σύγκριση με την περίοδο πριν από την εφαρμογή της οδηγίας).

⁷ Στην έκδοση του πίνακα επιδόσεων των καταναλωτικών αγορών της ΕΕ του 2018 καταγράφεται βελτίωση της «συγκρισιμότητας» στην αγορά ενυπόθηκων δανείων, μετά την έναρξη ισχύος της ΟΕΠ.

⁸ Οι καταναλωτές συχνά δεν αντιλαμβάνονται ότι, κατά τη σύγκριση του ΣΕΠΕ, πρέπει να συγκρίνουν ενυπόθηκα δάνεια της ίδιας διάρκειας και του ίδιου είδους, βλ. μελέτη της RPA.

Αντιθέτως, το ποσοστό των καταναλωτών στους οποίους παρασχέθηκε δικαίωμα υπαναχώρησης και οι οποίοι θεωρούν ότι τους δόθηκε αρκετός χρόνος για να αποσύρουν την αίτησή τους είναι υψηλότερο σε σχέση με το αντίστοιχο ποσοστό πριν από την εφαρμογή της οδηγίας. Από την άποψη αυτή, η οδηγία φαίνεται ότι ήταν αποτελεσματική, αν και στην πράξη οι περισσότεροι καταναλωτές δεν υπαναχωρούν από ενυπόθηκα δάνεια. Ορισμένοι καταναλωτές που προσπάθησαν να υπαναχωρήσουν από τη σύμβαση ενυπόθηκης πίστωσης αντιμετώπισαν διάφορες δυσκολίες.

Πρακτικές ομαδοποίησης και δέσμευσης

Παρότι από τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν διαπιστώνεται ελαφρά μείωση στο ποσοστό των καταναλωτών που υποχρεώθηκαν να αγοράσουν πρόσθετες δεσμευμένες υπηρεσίες, οι πρακτικές αυτές εξακολουθούν να υφίστανται, ιδίως μεταξύ μεσιτών πιστώσεων για ασφαλιστικά προϊόντα⁹. Ο βαθμός στον οποίο οι πρακτικές δέσμευσης συμμορφώνονται με τις εξαιρέσεις του άρθρου 12 δεν μπορεί να καθοριστεί με βεβαιότητα¹⁰. Στο πλαίσιο αυτό, ενδεχομένως εφαρμόζεται επίσης το δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ.

Αξιολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας

Η υποχρέωση των πιστωτικών φορέων να διενεργούν αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας (άρθρα 18 και 20 της ΟΕΠ) και η απαίτηση σύμφωνα με την οποία ο φορέας μπορεί να χορηγεί την πίστωση στον καταναλωτή μόνο όταν το αποτέλεσμα της αξιολόγησης είναι θετικό¹¹, φαίνεται να είναι μια από τις πιο αποτελεσματικές διατάξεις όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών, καθώς αποτρέπει τους φορείς από τη χορήγηση πιστώσεων σε καταναλωτές που δεν είναι σε θέση να τις αποπληρώσουν¹². Το γεγονός ότι, τα τελευταία έτη, οι καθυστερούμενες οφειλές επί ενυπόθηκων δανείων φαίνεται να έχουν μειωθεί αποτελεί ενδεχομένως μια πρώτη ένδειξη ότι οι εν λόγω διατάξεις αρχίζουν να έχουν θετικά αποτελέσματα. Ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη του χρονικού διαστήματος που μεσολαβεί από τη χορήγηση της πίστωσης μέχρι οι καταναλωτές να περιέλθουν σε οικονομική δυσχέρεια, η πλήρης αξιολόγηση της πραγματικής αποτελεσματικότητας των διατάξεων αυτών μπορεί να καταστεί δυνατή μόνο σε μεταγενέστερο στάδιο. Εντούτοις, υπάρχει κάποια αβεβαιότητα ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής των διατάξεων στους καταναλωτές που ευθύνονται εις ολόκληρον για το δάνειο, δεδομένου ότι η ΟΕΠ αναφέρεται μόνο στην αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας μεμονωμένων καταναλωτών. Πρόσφατα παρατηρήθηκε, επίσης, μια στροφή στην πιστωτική αγορά προς τη χρήση μαζικών δεδομένων και μηχανικής μάθησης για τη δημιουργία εξατομικευμένων υπηρεσιών, με βάση ιδίως ταχείες αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας (κυρίως στο πλαίσιο της καταναλωτικής πίστης)¹³. Οι τεχνολογίες αυτές θα μπορούσαν να διευκολύνουν τη λήψη ενυπόθηκων δανείων με χαμηλότερο κόστος για τους καταναλωτές και θα μπορούσαν να βελτιώσουν την ικανότητα των δανειοδοτών να αξιολογούν τους κινδύνους, για παράδειγμα μέσω αναλύσεων πιστοληπτικής ικανότητας

⁹ Όπως προκύπτει από τις αγορές με τη μέθοδο του «εικονικού πελάτη» που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της μελέτης της RPA.

¹⁰ Η πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου σχετικά με την ΟΕΠ (υπόθεση C-778/18, *Association française des usagers de banques*) αφορούσε την εθνική νομοθεσία και το ζήτημα των πρακτικών δέσμευσης.

¹¹ Βλ. άρθρο 18 παράγραφος 5 στοιχείο α) της ΟΕΠ.

¹² Βλ. μελέτη της RPA. Το 2009, μόνο δέκα κράτη μέλη είχαν θεσπίσει νομοθεσία που απαγορεύει τη χορήγηση πιστώσεων σε καταναλωτές που δεν είναι σε θέση να τις αποπληρώσουν. Βλ. London Economics, «Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit».

¹³ Βλ. μελέτη CML (2017): *Digital change and Mortgage Borrowers*. The Council of Mortgage Lenders, σ. 9-10. Τα πορίσματα για το Ηνωμένο Βασίλειο μπορούν να επεκταθούν και στην ΕΕ.

βάσει αλγορίθμων. Ταυτόχρονα, ενέχουν επίσης νέους κινδύνους όσον αφορά τα δεδομένα που χρησιμοποιούνται (π.χ. δεδομένα μέσω κοινωνικής δικτύωσης), τον τρόπο παροχής των πληροφοριών και σχεδιασμού της προσφοράς (με στόχο την ταχύτερη λήψη αποφάσεων αγοράς από τους καταναλωτές), καθώς και τη στόχευση των καταναλωτών και την εξατομίκευση (ιδίως τη διαφάνεια των αποφάσεων αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας βάσει αλγορίθμων)¹⁴. Τα θέματα αυτά καλύπτονται επίσης από την πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση εναρμονισμένων κανόνων σχετικά με την τεχνητή νοημοσύνη (πράξη για την τεχνητή νοημοσύνη).

Ως απάντηση στην κλιματική αλλαγή και με στόχο την προώθηση βιώσιμων πρακτικών, τα τελευταία χρόνια κερδίζει έδαφος η ιδέα των «ενεργειακά αποδοτικών ενυπόθηκων δανείων». Σε πρόσφατες έρευνες διαπιστώθηκε η δυνητική συσχέτιση μεταξύ της εξυπηρέτησης των δανείων των ενυπόθηκων δανειοληπτών και της ενεργειακής απόδοσης των ακινήτων τους, γεγονός που υποδεικνύει την πιθανότητα ύπαρξης χαμηλότερου κινδύνου αθέτησης υποχρέωσης για αυτό το είδος ενυπόθηκων δανείων. Περαιτέρω έρευνες σχετικά με το θέμα αυτό βρίσκονται σε εξέλιξη σε διάφορα επίπεδα¹⁵.

Γνώσεις και επάρκεια του προσωπικού

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της μελέτης της RPA, οι απαιτήσεις γνώσεων και επάρκειας του προσωπικού που προβλέπει η ΟΕΠ (άρθρο 9 και παράρτημα ΙΙΙ) οδήγησαν ενδεχομένως σε αύξηση του επιπέδου επάρκειας του προσωπικού των πιστωτικών φορέων, κάτι που συμβάλλει με τη σειρά του στην επίτευξη υψηλότερου επιπέδου επαγγελματισμού. Οι περισσότεροι καταναλωτές που συμμετείχαν στην έρευνα θεωρούν ότι το προσωπικό που απασχολείται από τους πιστωτικούς φορείς και τους μεσίτες πιστώσεων διαθέτει κατάλληλο επίπεδο γνώσεων και επάρκειας. Τα ενδιαφερόμενα μέρη του κλάδου ανέφεραν ότι η οδηγία είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους κατάρτισης. Στο πλαίσιο αυτό, επισημάνθηκε ότι οι πιστωτικοί φορείς βασίζονται όλο και περισσότερο σε αυτοματοποιημένες υπηρεσίες συμβουλευτικής (robo advisers).

Δάνεια σε ξένο νόμισμα

Το άρθρο 23 της οδηγίας σχετικά με τα δάνεια σε ξένο νόμισμα απαιτεί από τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι οι καταναλωτές έχουν το δικαίωμα να μετατρέψουν τη σύμβαση πίστωσης σε εναλλακτικό νόμισμα υπό ορισμένες προϋποθέσεις ή, εάν υπάρχουν άλλες ρυθμίσεις, ότι περιορίζουν τον συναλλαγματικό κίνδυνο στον οποίο είναι εκτεθειμένος ο καταναλωτής. Οι κανόνες αυτοί αποσκοπούν στην αποτροπή της πρόκλησης σημαντικής ζημίας στους καταναλωτές, όπως παρατηρήθηκε στο παρελθόν σε περιπτώσεις ανατίμησης του ξένου νομίσματος στο οποίο είχαν εκδοθεί τα δάνεια¹⁶.

¹⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019): Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services, δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί.

¹⁵ Σε επίπεδο Επιτροπής, οι εργασίες αυτές διεξάγονται στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας για τα ενεργειακά αποδοτικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα σχετικά με την αξιολόγηση κινδύνων και, σε επίπεδο κλάδου, από την πρωτοβουλία για τα ενυπόθηκα δάνεια ενεργειακής απόδοσης «Energy Efficient Mortgages Initiative» της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Υποθηκών — Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Καλυμμένων Ομολόγων (EMF-ECBC).

¹⁶ Βλ. έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «Mortgage Credit – Mis-selling of Financial Products», Ιούνιος 2018.

Από τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν προκύπτει ότι, παρά την αποτελεσματικότητα των κανόνων της ΟΕΠ όσον αφορά την αποτροπή της έκθεσης των καταναλωτών σε συναλλαγματικό κίνδυνο και σε κίνδυνο αθέτησης, σε πολλές χώρες οι δανειοδότες έπαυσαν να παρέχουν δάνεια σε ξένο νόμισμα ως αποτέλεσμα των κανόνων. Σε άλλες χώρες, τα δάνεια σε ξένο νόμισμα κατέγραψαν σημαντική μείωση.

Δικαίωμα πρόωρης αποπληρωμής

Το άρθρο 25 της ΟΕΠ παρέχει στους καταναλωτές το δικαίωμα πρόωρης αποπληρωμής του ενυπόθηκου δανείου, με την επιφύλαξη της δυνατότητας των κρατών μελών να θέτουν όρους για την πρόωρη αποπληρωμή, ιδίως εύλογη και αντικειμενική αποζημίωση.

Με βάση τα στοιχεία που συγκέντρωσε η Επιτροπή προκύπτει ότι η εν λόγω διάταξη είναι αποτελεσματική όσον αφορά τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών¹⁷. Παρότι οι καταναλωτές έχουν το δικαίωμα να αποπληρώσουν πρόωρα το σύνολο ή μέρος του ανεξόφλητου υπολοίπου του ενυπόθηκου δανείου τους, μικρός μόνο αριθμός καταναλωτών φαίνεται να έχει ασκήσει το δικαίωμα αυτό μετά την έναρξη ισχύος της οδηγίας. Τα πλήρη οφέλη που παρέχει το δικαίωμα αυτό φαίνεται να περιορίζονται από την έλλειψη ενημέρωσης των καταναλωτών, από την αδυναμία τους να εκτιμήσουν το συνολικό ποσό που θα μπορούσαν να εξοικονομήσουν και από τις επιβαρύνσεις που πρέπει να καταβληθούν (βλ. τμήμα 2.2 σχετικά με την κινητικότητα των πελατών).

Σύμφωνα με μελέτη¹⁸ που εκπονήθηκε κατόπιν ανάθεσης της Επιτροπής το 2019 (στο εξής: μελέτη ICF), οι όροι στους οποίους μπορεί να υπόκειται η πρόωρη αποπληρωμή (προθεσμία προειδοποίησης ή ελάχιστη διανυθείσα διάρκεια σύμβασης) και το πιθανό ποσό αποζημίωσης που πρέπει να καταβάλλεται στον δανειοδότη, ιδίως στην περίπτωση ενυπόθηκων δανείων με σταθερό επιτόκιο, ενδέχεται να αποθαρρύνουν τους καταναλωτές. Τα περισσότερα κράτη μέλη, αλλά όχι όλα, εξέδωσαν ακριβή ορισμό της αποζημίωσης που πρέπει να καταβάλλεται (π.χ. ποσοστό επί των οφειλόμενων τόκων ή του ανεξόφλητου υπολοίπου), ο οποίος παρέχει στον δανειολήπτη τη δυνατότητα να υπολογίζει εκ των προτέρων το κόστος. Η ύπαρξη ακριβούς ορισμού φαίνεται ότι μειώνει σημαντικά τις διαφορές στον υπολογισμό των οφειλόμενων ποσών μεταξύ των επιμέρους πιστωτικών ιδρυμάτων, βελτιώνοντας την ασφάλεια δικαίου και τη συνολική διαφάνεια.

Καθυστερούμενες οφειλές και κατάσχεση

Σκοπός του άρθρου 28 της ΟΕΠ σχετικά με τις καθυστερούμενες οφειλές και την κατάσχεση είναι να ενθαρρύνει τους πιστωτικούς φορείς να αντιμετωπίζουν τον αναδυόμενο πιστωτικό κίνδυνο σε αρχικό στάδιο και να καταβάλλουν κάθε εύλογη προσπάθεια για την επίτευξη λύσης προτού κινήσουν διαδικασίες κατάσχεσης. Τα ενδιαφερόμενα μέρη που συμμετείχαν στη διαβούλευση που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της μελέτης της RPA ανέφεραν ότι η ΟΕΠ συνέβαλε στη μείωση της υπερχρέωσης. Τα αποτελέσματα της έρευνας καταναλωτών δείχνουν ότι οι καταναλωτές είναι επίσης ικανοποιημένοι από τη συμπεριφορά των δανειοδοτών ως προς το συγκεκριμένο θέμα. Δεκατρία κράτη μέλη έχουν κάνει χρήση της δυνατότητας που προβλέπει η οδηγία να επιτρέπουν στους πιστωτικούς φορείς να επιβάλλουν πρόσθετες επιβαρύνσεις στους καταναλωτές σε περίπτωση αθέτησης υποχρέωσης (ορισμένα

¹⁷ Την άποψη αυτή συμμερίζονται τα περισσότερα ενδιαφερόμενα μέρη που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις και τη δημόσια διαβούλευση που διεξήγαγε η RPA.

¹⁸ ICF «Study on switching of financial services and products», 2019, δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί.

δε εξ αυτών έχουν θεσπίσει ανώτατα όρια), έναντι 12 κρατών μελών που δεν έχουν κάνει χρήση της συγκεκριμένης δυνατότητας¹⁹. Με βάση τις περιορισμένες πληροφορίες που παρασχέθηκαν και δεδομένου του μικρού χρονικού διαστήματος εφαρμογής της ΟΕΠ και της καθυστερημένης μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο, δεν είναι δυνατόν να αξιολογηθεί με υψηλό βαθμό βεβαιότητας η αποτελεσματικότητα των εν λόγω διατάξεων όσον αφορά τη μείωση του κινδύνου κατάσχεσης.

Οι οικονομικές επιπτώσεις της νόσου COVID-19 δημιουργούν κίνδυνο αδυναμίας εκπλήρωσης των οικονομικών υποχρεώσεων και υπερχρέωσης για ολοένα και μεγαλύτερο αριθμό καταναλωτών. Πιο διεξοδική ανάλυση θα πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο της προσεχούς έκθεσης σχετικά με τις ευρύτερες προκλήσεις της ιδιωτικής υπερχρέωσης.

Εκχώρηση των πιστώσεων σε τρίτον

Ο ΓΚΠΔ απαιτεί από τον νέο πιστωτικό φορέα / υπεύθυνο επεξεργασίας να ενημερώνει, μεταξύ άλλων, τον καταναλωτή / υποκείμενο των δεδομένων για την ταυτότητα και τα στοιχεία επικοινωνίας του²⁰. Ωστόσο, σε αντίθεση με την ΟΚΠ, η ΟΕΠ δεν παρέχει ρητά εγγυήσεις στους καταναλωτές σε περίπτωση εκχώρησης της σύμβασης πίστωσης σε τρίτον. Για να διασφαλιστεί ότι δεν θίγεται το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών σε περίπτωση εκχώρησης της πίστωσης, η Επιτροπή συμπεριέλαβε στην πρόταση οδηγίας για τους διαχειριστές πιστώσεων, τους αγοραστές πιστώσεων και την ανάκτηση εξασφαλίσεων (στο εξής: πρόταση οδηγίας για τα ΜΕΔ)²¹ τροποποίηση της ΟΕΠ, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί ότι, στις περιπτώσεις αυτές, ο καταναλωτής δικαιούται να αντιτάσσει κατά του αγοραστή πιστώσεων τα ίδια μέσα άμυνας που είχε κατά του αρχικού πιστωτικού φορέα²². Η πρόταση απαιτεί, επίσης, από τους αγοραστές καταναλωτικής πίστης που δεν είναι εγκατεστημένοι στην ΕΕ να ορίζουν πιστωτικό ίδρυμα ή αδειοδοτημένο διαχειριστή πιστώσεων στην ΕΕ για τη διαχείριση της σύμβασης πίστωσης²³. Η νομοθετική διαδικασία για την εν λόγω πρόταση βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη.

Νέα δικαιώματα μετά τη σύναψη της σύμβασης

Οι τροποποιήσεις της σύμβασης πίστωσης μπορεί να είναι επιζήμιες για τους καταναλωτές, δεδομένης της κατάστασης εξάρτησης στην οποία βρίσκονται, με αποτέλεσμα τη μείωση της διαπραγματευτικής τους ισχύος έναντι του πιστωτικού φορέα. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή συμπεριέλαβε νέα διάταξη στην πρόταση οδηγίας για τα ΜΕΔ²⁴, η οποία προβλέπει ότι, σε περίπτωση τροποποίησης των όρων της σύμβασης, οι καταναλωτές δικαιούνται να λαμβάνουν σαφή και διεξοδική περιγραφή των προτεινόμενων αλλαγών, το χρονοδιάγραμμα για την εφαρμογή των εν λόγω αλλαγών και τους λόγους καταγγελίας που έχουν στη διάθεσή τους.

Συμπέρασμα σχετικά με τις πτυχές της προστασίας των καταναλωτών

¹⁹ Βλ. μελέτη της RPA, νομική εκτίμηση.

²⁰ Βλ. άρθρο 14 του ΓΚΠΔ.

²¹ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τους διαχειριστές πιστώσεων, τους αγοραστές πιστώσεων και την ανάκτηση εξασφαλίσεων, COM(2018) 135 final.

²² Βλ. άρθρο 38 της πρότασης οδηγίας για τα ΜΕΔ.

²³ Βλ. άρθρο 15 παράγραφος 1 της πρότασης οδηγίας για τα ΜΕΔ.

²⁴ Βλ. άρθρο 34 της πρότασης οδηγίας της Επιτροπής για τα ΜΕΔ.

Συμπερασματικά, υπάρχουν ενδείξεις ότι η ΟΕΠ συνέβαλε στην άνοδο του συνολικού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών στην ΕΕ, ιδίως μέσω της θέσπισης ελάχιστου επιπέδου προστασίας σε όλα τα κράτη μέλη. Η ΟΕΠ φαίνεται, επίσης, ότι συνέβαλε στην άνοδο του επιπέδου εμπιστοσύνης των καταναλωτών στην αγορά ενυπόθηκων δανείων. Ωστόσο, ορισμένοι περιορισμοί που σχετίζονται με την ικανότητα των καταναλωτών να διαχειρίζονται σύνθετες και εκτενείς σε όγκο πληροφορίες, σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια ορισμένων απαιτήσεων γνωστοποίησης πληροφοριών στο πλαίσιο της ψηφιακής παροχής υπηρεσιών, φαίνεται να θέτουν προσκόμματα στην πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων. Η υποχρέωση του πιστωτικού φορέα να προβαίνει σε αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας του καταναλωτή πριν από την οριστικοποίηση της σύμβασης είναι πιθανόν να έχει οδηγήσει σε μείωση του αριθμού των καταναλωτών που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην αποπληρωμή της πίστωσής τους. Το δικαίωμα πρόωρης αποπληρωμής είχε μεν θετικά αποτελέσματα, αλλά οι όροι στους οποίους μπορεί να υπόκειται η άσκησή του και το ύψος της αποζημίωσης που πρέπει να καταβάλλεται φαίνεται να αποθαρρύνουν τους καταναλωτές από την άσκηση του δικαιώματος και την αλλαγή σύμβασης με σκοπό την εξοικονόμηση χρημάτων. Με βάση τα πρώτα στοιχεία σχετικά με τις διατάξεις που διέπουν τις καθυστερούμενες οφειλές και την κατάσχεση προκύπτει ότι οι εν λόγω διατάξεις είναι αποτελεσματικές όσον αφορά τη μείωση του κινδύνου κατάσχεσης. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα των διατάξεων αυτών είναι πιθανόν να δοκιμαστεί ευρύτερα στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19. Η τροποποίηση της ΟΕΠ και οι νέες διασφαλίσεις για τους καταναλωτές που πρότεινε η Επιτροπή αναμένεται να αυξήσουν το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών σε περιπτώσεις εκχώρησης των πιστώσεων σε τρίτους.

2.2 Αντίκτυπος στην ενιαία αγορά

Στόχος της ΟΕΠ είναι η προώθηση του διασυνοριακού εμπορίου στον τομέα της ενυπόθηκης πίστης και, κατ' επέκταση, της ενιαίας αγοράς, μέσω της εναρμόνισης ως ένα βαθμό των απαιτήσεων για την παροχή ενυπόθηκων δανείων (ιδίως όσον αφορά την επαγγελματική δεοντολογία, την εποπτεία των μεσιτών πιστώσεων και τη δραστηριότητα των μη πιστωτικών ιδρυμάτων). Ξεκινώντας από πολύ χαμηλά επίπεδα (της τάξης του 1 % των χορηγούμενων ενυπόθηκων δανείων το 2016²⁵), η διασυνοριακή παροχή ενυπόθηκων δανείων παρέμεινε πολύ περιορισμένη [52 δισ. EUR (<1 %)]²⁶.

Η απουσία διασυνοριακής δραστηριότητας ενυπόθηκων δανείων οφείλεται στο γεγονός ότι εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά εμπόδια, συμπεριλαμβανομένων των διαφορών στην εθνική νομοθεσία σε τομείς που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, όπως τα φορολογικά συστήματα, η καταχώριση ακινήτων και γης στο κτηματολόγιο, το δίκαιο των συμβάσεων που διέπει το κύρος των συμβάσεων πίστωσης και τα θέματα μετά τη σύναψη της σύμβασης, όπως οι κανόνες κατάσχεσης. Όπως προκύπτει από τη μελέτη της RPA, μεταξύ των πιστωτικών φορέων υπάρχει ο φόβος ότι η ανάγκη εφαρμογής του αλλοδαπού δικαίου με

²⁵ Με βάση τα στοιχεία του ειδικού Ευρωβαρόμετρου του 2016, στην ΕΕ-28 μόνο το 1 % των καταναλωτών που ζουν στο Βέλγιο, την Κύπρο και τις Κάτω Χώρες έλαβαν ενυπόθηκο δάνειο από άλλο κράτος μέλος [το ποσοστό αυτό ήταν ελαφρώς υψηλότερο για το Λουξεμβούργο (3 %) και για την Ιρλανδία (2 %)].

²⁶ Βλ. στοιχεία της ΕΚΤ για το 2019 σχετικά με τις ανεξόφλητες θέσεις διασυνοριακών δανείων σε νοικοκυριά από νομισματικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Τα στοιχεία περιλαμβάνουν ενυπόθηκα δάνεια και άλλα είδη καταναλωτικής πίστης, όπως δάνεια νοικοκυριών, υπεραναλήψεις και πιστωτικές κάρτες. Σύμφωνα με τα στοιχεία, από τα ανεξόφλητα ποσά ύψους 5 882 δισ. EUR, τα 52 δισ. EUR (<1 %) αφορούν διασυνοριακά ενυπόθηκα δάνεια εντός της ζώνης του ευρώ. Τα στοιχεία καλύπτουν μόνο τον άμεσο διασυνοριακό δανεισμό, εξαιρουμένων των δραστηριοτήτων των υποκαταστημάτων αλλοδαπών τραπεζών που παρέχουν ενυπόθηκα δάνεια.

νομικά ασφαλή τρόπο θα είχε ως αποτέλεσμα την έκθεσή τους σε νομικούς κινδύνους και προκλήσεις, που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν την κερδοφορία των διασυνοριακών συναλλαγών.

Η απουσία διασυνοριακής δραστηριότητας οφείλεται και σε άλλους λόγους, όπως η εγχώρια μεροληψία και η γλώσσα των καταναλωτών. Σύμφωνα με τη μελέτη της RPA, οι συχνότερα αναφερόμενοι από τους καταναλωτές λόγοι για τη μη λήψη ενυπόθηκου δανείου από δανειοδότη άλλης χώρας της ΕΕ ήταν είτε ότι δεν υπήρχε σχετική ανάγκη είτε ότι δεν σκέφτηκαν ποτέ αυτό το ενδεχόμενο. Στα ζητήματα που αναφέρθηκαν συχνά ήταν, επίσης, η έλλειψη εξοικείωσης και εμπιστοσύνης στους πιστωτικούς φορείς, οι γλωσσικοί φραγμοί και η ελλιπής ενημέρωση σχετικά με τα διαθέσιμα προϊόντα.

Τα εμπόδια αυτά έχουν αυξηθεί από τον κανονιστικό υπερθεματισμό κατά τη μεταφορά των απαιτήσεων της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και από την εφαρμογή κανονιστικών επιλογών (π.χ. διαφήμιση, πρακτικές δέσμευσης, περίοδος μελέτης/υπαναχώρησης) από τα κράτη μέλη, που επιβάλλουν πρόσθετες υποχρεώσεις και συναφείς δαπάνες που δεν μπορούν να αποδοθούν στην οδηγία.

Παρά τα συγκεκριμένα εμπόδια, η ΟΕΠ είχε αντίκτυπο στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς μέσω της διασφάλισης ισότιμων όρων ανταγωνισμού (π.χ. καθορισμός κοινών απαιτήσεων και διατάξεων για τους πιστωτικούς φορείς και επέκταση του πεδίου εφαρμογής των υποχρεώσεων στους μεσίτες πιστώσεων και τα μη πιστωτικά ιδρύματα). Ως εκ τούτου, συνέβαλε ως έναν βαθμό στην εξασφάλιση ευρύτερων επιλογών και υψηλότερης ποιότητας για τους καταναλωτές. Η ψηφιοποίηση σε συνδυασμό με την αύξηση του επιπέδου ψηφιακού γραμματισμού και χρηματοοικονομικών γνώσεων των καταναλωτών θα μπορούσαν να μειώσουν την ανάγκη για προσωπική επαφή και να συμβάλουν στην ενίσχυση της διασυνοριακής παροχής ενυπόθηκων δανείων στο μέλλον.

Η ανάπτυξη ενιαίας αγοράς για τα ενυπόθηκα δάνεια εξαρτάται από την αποτελεσματικότητα των κανόνων της ΟΕΠ όσον αφορά την προώθηση της διασυνοριακής δραστηριότητας, την αύξηση της κινητικότητας των πελατών, την απρόσκοπτη πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων (για σκοπούς αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας), την εξασφάλιση της υπεύθυνης χορήγησης δανείων από τους πιστωτικούς φορείς, τους μεσίτες πιστώσεων και τα μη πιστωτικά ιδρύματα, καθώς και την αποτελεσματική επιβολή των κανόνων. Καθώς η ενιαία αγορά εξελίσσεται διαρκώς, είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί ότι οι κανόνες συμβαδίζουν με τις νέες εξελίξεις, όπως οι διαδικτυακές πλατφόρμες μεταξύ ομοτίμων.

Πεδίο εφαρμογής της οδηγίας

Με βάση τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν προκύπτει ότι, συνολικά, το πεδίο εφαρμογής της ΟΕΠ παραμένει κατάλληλο για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας, αν και είναι σκόπιμο να γίνουν ορισμένες προσαρμογές.

Τα συστήματα αποδέσμευσης περιθωρίου αξίας, γνωστά και ως αντίστροφες υποθήκες, εξαιρούνται επί του παρόντος από το πεδίο εφαρμογής της ΟΕΠ δυνάμει του άρθρου 3 παράγραφος 2 στοιχείο α). Στο πλαίσιο της μελέτης της RPA διαπιστώθηκε ότι το υφιστάμενο επίπεδο ρύθμισης των συστημάτων αυτών ενδέχεται να είναι ανεπαρκές και να ενέχει κίνδυνο όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών²⁷.

²⁷ Βλ. αποτελέσματα της διαβούλευσης που διεξήγαγε η RPA με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Το άρθρο 46 της ΟΕΠ επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής της ΟΚΠ, ώστε να συμπεριληφθούν οι πιστώσεις για την ανακαίνιση ακινήτου που προορίζεται για κατοικία άνω των 75 000 EUR. Η ΟΚΠ τελεί επί του παρόντος υπό επανεξέταση και το πεδίο εφαρμογής της βρίσκεται υπό αξιολόγηση.

Η εμφάνιση διαδικτυακών πλατφορμών μεταξύ ομοτίμων που αντιστοιχίζουν τους καταναλωτές τόσο ως δανειοδότες όσο και ως δανειολήπτες μπορεί να έχει επιπτώσεις στην αγορά ενυπόθηκων δανείων στο μέλλον²⁸. Παρότι η αγορά δανειοδότησης μεταξύ ομοτίμων και πληθοχρηματοδότησης στον τομέα των ακινήτων που προορίζονται για κατοικία παραμένει —και είναι πιθανόν να παραμείνει τουλάχιστον στο εγγύς μέλλον— περιορισμένη, οι εξελίξεις χρήζουν παρακολούθησης. Τα κράτη μέλη έχουν υιοθετήσει διαφορετικές προσεγγίσεις και τα περισσότερα εξ αυτών έχουν επιλέξει να μην προβούν προς το παρόν στη ρύθμιση αυτών των αγορών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι εθνικοί νομοθέτες απαιτούν την καταχώριση των εν λόγω πλατφορμών ως μεσιτών πιστώσεων. Παράλληλα, υπάρχει ανασφάλεια δικαίου ως προς το κατά πόσον οι δικτυακοί τόποι σύγκρισης μπορούν να χαρακτηριστούν μεσίτες πιστώσεων.

Μόνο η Φινλανδία ανέφερε ότι έκανε χρήση της δυνατότητας εξαίρεσης ορισμένων εξασφαλισμένων συμβάσεων πίστωσης από το πεδίο εφαρμογής, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 3 παράγραφος 3 στοιχείο α).

Μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο έκανε χρήση της δυνατότητας εξαίρεσης των συμβάσεων πίστωσης για «αγορά ακινήτου προς εκμίσθωση» από την οδηγία [άρθρο 3 παράγραφος 3 στοιχείο β)].

Πρόσβαση σε βάσεις πιστωτικών δεδομένων

Το άρθρο 21 της ΟΕΠ απαιτεί από τα κράτη μέλη να παρέχουν, στους πιστωτικούς φορείς που είναι εγκατεστημένοι σε άλλες χώρες, πρόσβαση χωρίς διακρίσεις σε βάσεις πιστωτικών δεδομένων για την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας των καταναλωτών. Οι δυσκολίες που σχετίζονται με την πρόσβαση στις βάσεις πιστωτικών δεδομένων είναι πιθανόν να αποτελούν εμπόδιο στη διασυννοριακή παροχή ενυπόθηκων δανείων.

Στο πλαίσιο της μελέτης της RPA διαπιστώθηκε ότι οι όροι για την πρόσβαση χωρίς διακρίσεις σε βάσεις πιστωτικών δεδομένων είναι γενικά σαφείς και δεν υπάρχουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει η εισαγωγή διακρίσεων. Ωστόσο, η μελέτη δείχνει επίσης ότι, προκειμένου να αποκτήσουν πραγματικά πρόσβαση στη βάση δεδομένων, οι πιστωτικοί φορείς καλούνται να παρέχουν αντίστοιχα δεδομένα στη βάση δεδομένων (αρχή της αμοιβαιότητας²⁹). Ωστόσο, οι πιστωτικοί φορείς σε κράτη μέλη που επιτρέπουν την επεξεργασία μόνο «αρνητικών» δεδομένων (δεδομένων σχετικά με αθετήσεις πληρωμών) για σκοπούς αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας ενδέχεται να μην παρέχουν σε βάσεις δεδομένων σε άλλα κράτη μέλη «θετικά» δεδομένα (π.χ. σχετικά με τις τρέχουσες χρηματοπιστωτικές υποχρεώσεις) και, ως εκ τούτου, βρίσκονται σε μειονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών που επεξεργάζονται τόσο αρνητικά όσο και θετικά δεδομένα. Παράλληλα, οι διαφορές που υπάρχουν στο περιεχόμενο των βάσεων πιστωτικών δεδομένων και η

²⁸ Βλ. για παράδειγμα Ziegler et al. (2019)²⁸ *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry*.

²⁹ Βλ. επίσης ICF, 2020, *Evaluation of the CCD*. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009, *Report of the Expert Group on Credit Histories*.

έλλειψη κοινής ορολογίας, όπως ο ορισμός της «αθέτησης υποχρέωσης», δημιουργούν περαιτέρω περιπλοκές³⁰.

Κινητικότητα πελατών / Αλλαγή φορέων

Οι διατάξεις της ΟΕΠ σχετικά με τις προσυμβατικές πληροφορίες, την απαγόρευση των πρακτικών δέσμευσης, την περίοδο μελέτης/υπαναχώρησης και, ιδίως, το δικαίωμα πρόωρης αποπληρωμής της πίστωσης διευκολύνουν την αλλαγή φορέα από τους καταναλωτές. Η κινητικότητα των πελατών είναι πολύ σημαντική προκειμένου να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός και να διασφαλιστεί ότι οι καταναλωτές μπορούν να επωφελούνται από τις καλύτερες προσφορές που είναι διαθέσιμες στην αγορά.

Οι καταναλωτές δεν αλλάζουν συχνά φορέα. Σύμφωνα με μελέτη που διεξήχθη για λογαριασμό της Επιτροπής³¹, η συνολική εξοικονόμηση πόρων για τους καταναλωτές από την αλλαγή φορέα σε ολόκληρο το δείγμα των 14 κρατών μελών θα μπορούσε να ανέλθει σε έως και 1,7 δισ. EUR μηνιαίως, ή πάνω από 20 δισ. EUR ετησίως. Όπως προκύπτει από την έρευνα καταναλωτών ενυπόθηκων δανείων που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της εν λόγω μελέτης, το ποσοστό του συνολικού αριθμού καταναλωτών που έχουν επί του παρόντος ενυπόθηκο δάνειο και οι οποίοι θα ωφελούνταν από την αλλαγή ενυπόθηκου δανείου διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών (π.χ. 22 % στη Σουηδία σε σύγκριση με 78 % στην Πορτογαλία)³².

Σύμφωνα με μελέτη συμπεριφοράς που διεξήχθη για λογαριασμό της Επιτροπής³³, η μη αλλαγή ενυπόθηκου δανείου από τους καταναλωτές δεν οφείλεται σε έναν και μοναδικό λόγο, αλλά σε συνδυασμό λόγων, όπως η ικανοποίηση από τον υφιστάμενο φορέα, η κατάσταση της αγοράς (π.χ. χαμηλά επιτόκια) και η άγνοια όσον αφορά την ύπαρξη δυνατότητας αλλαγής ή τα δυνητικά οφέλη που μπορεί να προκύψουν. Άλλοι σημαντικοί παράγοντες είναι η ύπαρξη διαφορετικών προτεραιοτήτων, ο υπερβολικά μεγάλος όγκος πληροφοριών που καλούνται να διαχειριστούν και ο τρόπος παρουσίασής τους, το αίσθημα φόβου για την πιθανότητα εσφαλμένης επιλογής, καθώς και ο χρόνος, το κόστος και οι δυσκολίες που συνεπάγεται η αναζήτηση καλύτερης προσφοράς. Όπως αναφέρθηκε στο τμήμα 2.1, η ανησυχία σχετικά με τους όρους που μπορεί να επηρεάσουν το δικαίωμα πρόωρης αποπληρωμής ενδέχεται επίσης να αποτρέψει τους καταναλωτές από την αλλαγή ενυπόθηκου δανείου³⁴.

Και οι δύο ανωτέρω μελέτες σχετικά με την αλλαγή φορέα / ενυπόθηκου δανείου καταδεικνύουν επίσης την ενδεχόμενη ανεπάρκεια της αγοράς όσον αφορά ορισμένες πρακτικές των φορέων που αποθαρρύνουν την αλλαγή. Ειδικότερα, η μελέτη ICF κατέδειξε ότι η απουσία ειδικού νομικού πλαισίου για την αλλαγή ενυπόθηκου δανείου³⁵ συνιστά

³⁰ ICF, 2020, Evaluation of the CCD· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2009, Report of the Expert Group on Credit Histories.

³¹ Βλ. «Study on switching of financial services and products» που εκπονήθηκε από την ICF (2019), δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί.

³² Οι εκτιμήσεις αυτές αφορούν την αλλαγή στο πλαίσιο του ίδιου δανειοδότη («εσωτερική αλλαγή») και την αλλαγή σε νέο δανειοδότη («εξωτερική αλλαγή») και βασίζονται σε δείγμα 14 κρατών μελών.

³³ «Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products», G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020, δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί.

³⁴ Οι όροι αυτοί θα πρέπει να συνάδουν με τις αρχές του δικαίου ανταγωνισμού της ΕΕ.

³⁵ Νομικό πλαίσιο για την αλλαγή ενυπόθηκου δανείου υπάρχει μόνο στην Ιταλία και την Ισπανία. Στην Ιρλανδία, την Πορτογαλία και τη Δανία υπάρχουν ελάχιστες μόνο διατάξεις για τη διευκόλυνση της αλλαγής ενυπόθηκου δανείου, βλ. μελέτη ICF.

ενδεχομένως εμπόδιο για την πραγματοποίηση αλλαγών, καθώς τα πιστωτικά ιδρύματα μπορούν να εκμεταλλευθούν τα νομοθετικά κενά για να υιοθετήσουν διάφορες εμπορικές πρακτικές που δυσχεραίνουν ή αποτρέπουν τελειώς τους καταναλωτές από την αλλαγή χρηματοπιστωτικών προϊόντων. Οι εν λόγω εμπορικές πρακτικές ενδέχεται να υπόκεινται στον έλεγχο του δικαίου ανταγωνισμού της ΕΕ.

Διαβατήριο της ΕΕ για τους μεσίτες πιστώσεων

Μία από τις κύριες αλλαγές που επέφερε η οδηγία ήταν η θέσπιση διαβατηρίου της ΕΕ για τους μεσίτες πιστώσεων και η ρύθμιση της δραστηριότητάς τους κατά τρόπο ανάλογο με αυτόν που ισχύει για τους πιστωτικούς φορείς. Με τον τρόπο αυτόν, δίνεται στους μεσίτες πιστώσεων η δυνατότητα να παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε άλλα κράτη μέλη και, παράλληλα, οι καταναλωτές επωφελούνται από την ύπαρξη ευκολότερης διαδικασίας χορήγησης ενυπόθηκων δανείων, ιδίως στην περίπτωση λήψης ενυπόθηκων δανείων σε άλλα κράτη μέλη.

Σύμφωνα με την ΟΕΠ, τα κράτη μέλη οφείλουν να καταρτίζουν μητρώο των μεσιτών πιστώσεων που έχουν λάβει άδεια λειτουργίας. Ωστόσο, τα μητρώα δεν είναι πάντοτε εύκολα προσβάσιμα³⁶ και οι διαθέσιμες πληροφορίες διαφέρουν μεταξύ τους. Για τον λόγο αυτόν, ο συνολικός αριθμός των μεσιτών πιστώσεων που δραστηριοποιούνται επί του παρόντος σε ολόκληρη την ΕΕ είναι άγνωστος.

Συνολικά, οι μεσίτες πιστώσεων διαδραματίζουν μικρό ρόλο στον τομέα του ενυπόθηκου δανεισμού (βλ. παράρτημα). Ωστόσο, σε σημαντικό αριθμό κρατών μελών παρατηρείται μέτριο (και στην Ιρλανδία³⁷ ακόμη και υψηλό) επίπεδο δραστηριότητας³⁸. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας καταναλωτών που διεξήγαγε η RPA, πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας λιγότερο από το ένα τέταρτο των καταναλωτών (24 %) χρησιμοποιούσε μεσίτες πιστώσεων. Το ποσοστό αυτό αυξήθηκε σε 36 % για τα ενυπόθηκα δάνεια που συνάφθηκαν την περίοδο μεταξύ 2016 και 2019. Εντούτοις, η μεταστροφή αυτή δεν μπορεί να αποδοθεί αποκλειστικά στην οδηγία, δεδομένου ότι η χρήση μεσιτών πιστώσεων φαίνεται να συνδέεται και με άλλους παράγοντες, όπως εθνικές πρακτικές και νοοτροπίες, που διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Ορισμένες διαφορές φαίνεται ότι εξακολουθούν να υπάρχουν και στον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη ερμηνεύουν τον ορισμό του μεσίτη πιστώσεων. Για παράδειγμα, σε ορισμένα κράτη μέλη οι δικτυακοί τόποι σύγκρισης και οι διαδικτυακές πλατφόρμες που βοηθούν τους καταναλωτές στην επιλογή ενυπόθηκου δανείου θεωρούνται μεσίτες, ενώ σε άλλα όχι.

Ο αριθμός των μεσιτών πιστώσεων που παρέχουν τις υπηρεσίες τους διασυνοριακά είναι μικρός και τα περιορισμένα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι ο αντίκτυπος της οδηγίας στον τομέα αυτόν υπήρξε χαμηλός. Ένας πιθανός λόγος, όπως επισημάνθηκε από ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των εκπροσώπων του κλάδου και των δημόσιων αρχών που συμμετείχαν στη διαβούλευση που διεξήγαγε η RPA, είναι η πολύ περιορισμένη ζήτηση για μεσίτες πιστώσεων που παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες.

Αντιθέτως, ένα από τα βασικά οφέλη της ΟΕΠ είναι ότι εισήγαγε νέες ελάχιστες κανονιστικές απαιτήσεις σε επίπεδο ΕΕ για τους μεσίτες πιστώσεων. Το γεγονός αυτό

³⁶ Η ΕΒΑ παρέχει σύνδεσμο προς τα διαθέσιμα εθνικά μητρώα.

³⁷ 452 καταχωρισμένοι μεσίτες πιστώσεων.

³⁸ Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Γερμανία, Γαλλία, Ουγγαρία, Ιταλία, Λιθουανία, Κάτω Χώρες, Πολωνία και Πορτογαλία.

συνέβαλε στη διασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των πιστωτικών φορέων και των μεσιτών πιστώσεων και έθεσε υψηλότερα τον πήχη όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών, με τον καθορισμό προτύπων ποιότητας για τη διάθεση και την παροχή ενυπόθηκων δανείων.

Χορήγηση ενυπόθηκων δανείων από μη πιστωτικά ιδρύματα

Σύμφωνα με την οδηγία, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν ότι τα μη πιστωτικά ιδρύματα υπόκεινται σε κατάλληλη διαδικασία αδειοδότησης που περιλαμβάνει την εγγραφή τους σε μητρώο καθώς και καθεστώς εποπτείας από αρμόδια αρχή. Η οδηγία ορίζει ως μη πιστωτικά ιδρύματα μόνο τους πιστωτικούς φορείς που δεν είναι πιστωτικά ιδρύματα. Ο ορισμός αυτός θα μπορούσε να περιλαμβάνει ασφαλιστικές εταιρείες και άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, όπως οργανισμούς επενδύσεων σε ακίνητα, επικουρικούς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και φορείς, όπως χρηματομεσίτες και παρόχους υπηρεσιών χρηματοδοτικής μίσθωσης.

Τα διαθέσιμα στοιχεία (βλ. παράρτημα) δείχνουν ότι το μερίδιο των ενυπόθηκων δανείων που χορηγούνται από μη πιστωτικά ιδρύματα παραμένει περιορισμένο. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας καταναλωτών της RPA, το ποσοστό καταναλωτών σε ολόκληρη την ΕΕ που έλαβαν ενυπόθηκο δάνειο από μη τραπεζικό ίδρυμα δεν έχει μεταβληθεί από την έναρξη ισχύος της οδηγίας. Ωστόσο, στις Κάτω Χώρες το 2017, ποσοστό περίπου 35 % των νέων ενυπόθηκων δανείων χορηγήθηκε από συνταξιοδοτικά ταμεία, ασφαλιστές ή ταμεία ενυπόθηκων δανείων, σημειώνοντας αύξηση σε σχέση με το 2016. Η Αυστρία και το Βέλγιο καταγράφουν επίσης μη αμελητέα επίπεδα δραστηριότητας, τα οποία δείχνουν αυξητική τάση στο Βέλγιο (επί του παρόντος υπερβαίνουν το 10 %).

Στην πλειονότητά τους τα ενδιαφερόμενα μέρη που συμμετείχαν στην έρευνα που διεξήχθη στο πλαίσιο της μελέτης της RPA συμφωνούν στην άποψη ότι η οδηγία είναι κατάλληλη για τον σκοπό της εποπτείας των μη πιστωτικών ιδρυμάτων. Τα ενδιαφερόμενα μέρη επισήμαναν, κυρίως, ότι θα πρέπει να εφαρμόζονται οι ίδιοι κανόνες σε όλους τους φορείς στην αγορά ενυπόθηκων δανείων και ότι η οδηγία για την ενυπόθηκη πίστη συνέβαλε στην εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού σε αυτόν τον τομέα.

Στην έκθεσή της το 2017³⁹, η ΕΚΤ ανέφερε ότι ο αυξανόμενος ρόλος των μη πιστωτικών ιδρυμάτων στην αγορά ενυπόθηκων δανείων θέτει ορισμένες προκλήσεις για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Στην έκθεση της ΕΚΤ διευκρινίζεται ότι το αυξανόμενο μερίδιο αγοράς των μη τραπεζικών φορέων μπορεί να περιορίσει την αποτελεσματικότητα ορισμένων μέτρων μακροπροληπτικής εποπτείας που εφαρμόζονται μόνο στις τράπεζες. Για παράδειγμα, η αύξηση του συντελεστή στάθμισης κινδύνου που εφαρμόζεται στα ανοίγματα σε ενυπόθηκα δάνεια για τον υπολογισμό των δεικτών κεφαλαίου των τραπεζών, στόχος της οποίας ήταν η αντιμετώπιση της συσσώρευσης ευπαθειών στην αγορά ενυπόθηκων δανείων, θα μπορούσε να οδηγήσει σε αύξηση της χορήγησης ενυπόθηκων δανείων από τις ασφαλιστικές εταιρείες και τα συνταξιοδοτικά ταμεία⁴⁰.

Η κυρίαρχη άποψη μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών που συμμετείχαν στη διαβούλευση που διεξήγαγε η RPA (ενώσεις του κλάδου και αρμόδιες αρχές) είναι ότι οι κανόνες της ΟΕΠ συνέβαλαν στην εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού στον συγκεκριμένο τομέα.

³⁹ Βλ. https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.

⁴⁰ Ο.π.

Επιβολή των κανόνων

Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίσουν κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παράβασης των εθνικών εκτελεστικών διατάξεων (άρθρο 38) και να προβλέψουν την εξωδικαστική επίλυση διαφορών μεταξύ καταναλωτών και πιστωτικών φορέων και μεσιτών πιστώσεων (άρθρο 39).

Τα περισσότερα ενδιαφερόμενα μέρη του κλάδου και μέλη του FIN-NET⁴¹ που συμμετείχαν στην έρευνα που διεξήχθη στο πλαίσιο της μελέτης της RPA αξιολόγησαν το επίπεδο συμμόρφωσης με την ΟΕΠ ως υψηλό. Η διαπίστωση αυτή συνάδει με το γεγονός ότι οι καταγγελίες που έλαβε η Επιτροπή αφορούσαν κυρίως ενυπόθηκα δάνεια που είχαν χορηγηθεί πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας. Η συμμόρφωση είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση της προστασίας των καταναλωτών και, παράλληλα, ο κλάδος επωφελήθηκε κυρίως από τη βελτίωση όσον αφορά τους ίδιους όρους ανταγωνισμού, από την ενίσχυση της νομικής σαφήνειας και από τη μείωση των δαπανών για δικαστικές διαδικασίες. Οι δημόσιες αρχές ανέφεραν, κατά κύριο λόγο, ότι οι ρυθμίσεις για τη δημοσιοποίηση των κυρώσεων (άρθρο 38 παράγραφος 2) που ισχύουν στη χώρα τους προσφέρουν επαρκή διαφάνεια. Επιπλέον, η νέα οδηγία σχετικά με τις αντιπροσωπευτικές αγωγές για την προστασία των συλλογικών συμφερόντων των καταναλωτών θα ενισχύσει περαιτέρω την προστασία των καταναλωτών.

Αντιθέτως, ορισμένες οργανώσεις καταναλωτών ανέφεραν ότι οι αρχές επιβολής του νόμου θα πρέπει να διαδραματίζουν πιο προδραστικό ρόλο. Εξέφρασαν δε την άποψη ότι η μη πλήρης επιβολή της οδηγίας αποτελεί τροχοπέδη στην «ανάπτυξη διασυννοριακών προσφορών» και στη δημιουργία ενιαίας αγοράς για τα ενυπόθηκα δάνεια.

Συμπέρασμα σχετικά με τις πτυχές της ενιαίας αγοράς

Συμπερασματικά, η οδηγία δημιούργησε μεγαλύτερη ισότητα ως προς τους όρους ανταγωνισμού στα κράτη μέλη με τον καθορισμό ελάχιστων απαιτήσεων για τους πιστωτικούς φορείς και τους μεσίτες πιστώσεων σε ολόκληρη την ΕΕ.

Ωστόσο, η ενιαία αγορά για τα ενυπόθηκα δάνεια δεν έχει αναπτυχθεί σε ευρύτερη κλίμακα, ούτε όσον αφορά τους φορείς χορήγησης ενυπόθηκων δανείων ούτε όσον αφορά τους μεσίτες πιστώσεων. Όσον αφορά τη διασυννοριακή παροχή ενυπόθηκων δανείων, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά εμπόδια, τα οποία σχετίζονται κυρίως με διαφορές στην εθνική νομοθεσία σε τομείς που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Ο κανονιστικός υπερθεματισμός από τα κράτη μέλη κατά τη μεταφορά των διατάξεων της ΟΕΠ στο εθνικό δίκαιο δημιούργησε επίσης εμπόδια στο διασυννοριακό εμπόριο. Παρότι τα διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με τη χορήγηση δανείων από μη πιστωτικά ιδρύματα είναι ελάχιστα, το μερίδιό τους στην αγορά ενυπόθηκων δανείων φαίνεται ότι έχει παραμείνει περιορισμένο, αν και αυξήθηκε ελαφρά σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. Κάτω Χώρες και Βέλγιο). Η πρόσβαση των δανειοδοτών σε βάσεις πιστωτικών δεδομένων δεν εισάγει διακρίσεις, αλλά παρεμποδίζεται από την αρχή της αμοιβαιότητας και από τις διαφορές που παρατηρούνται στο περιεχόμενο των βάσεων πιστωτικών δεδομένων.

⁴¹ Το δίκτυο επίλυσης χρηματοπιστωτικών διαφορών (FIN-NET) είναι ένα δίκτυο που αποτελείται από εθνικούς φορείς αρμόδιους για την εξωδικαστική διεκπεραίωση καταγγελιών καταναλωτών στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

Η αύξηση της χρήσης του δικαιώματος αλλαγής ενυπόθηκου δανείου από τους καταναλωτές θα μπορούσε να αποφέρει σημαντική εξοικονόμηση πόρων για τους καταναλωτές και, κατ' επέκταση, να αυξήσει τον ανταγωνισμό στον τομέα των ενυπόθηκων δανείων.

Σε ό,τι αφορά το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, ορισμένες πτυχές ενδέχεται να έχουν καταστεί περιττές. Στο μέλλον, είναι πιθανόν να προκύψουν προκλήσεις από την αύξηση της ψηφιοποίησης. Η πρακτική της δανειοδότησης μεταξύ ομοτίμων (αν και επί του παρόντος δεν συνηθίζεται για τα ενυπόθηκα δάνεια) έχει δυνατότητες να αυξηθεί και θα απαιτήσει περαιτέρω αξιολόγηση των σχετικών εφαρμοστέων κανόνων. Αναφορικά με την επιβολή της ΟΕΠ από τις εθνικές αρμόδιες αρχές, φαίνεται ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, ιδίως όσον αφορά τις διασυννοριακές πτυχές.

2.3 Αντίκτυπος στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα

Οι μη ορθές αποφάσεις χορήγησης/λήψης δανείων και, κατά συνέπεια, η αθέτηση υποχρεώσεων και η υπερχρέωση των καταναλωτών μπορούν να έχουν σοβαρές συνέπειες για τα εν λόγω πρόσωπα, αλλά και για τη σταθερότητα ολόκληρου του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Σε έκθεση του ΕΣΣΚ που δημοσιεύθηκε το 2019 τονίζεται η σημασία των αγορών οικιστικών ακινήτων και της ενυπόθηκτης πίστης για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα⁴². Η ύφεση στις αγορές οικιστικών ακινήτων αποτελεί συνήθη αιτία τραπεζικών κρίσεων και παρατηρείται σχετικά συχνά.

Οι νομοθέτες της ΕΕ εισήγαγαν πολλές διατάξεις στην ΟΕΠ, οι οποίες αποσκοπούν στη διασφάλιση της υπεύθυνης χορήγησης και λήψης δανείων και στη συμβολή στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Οι εν λόγω διατάξεις περιλαμβάνουν τα εξής:

- υποχρεωτική αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας που βασίζεται κατά κύριο λόγο στην ικανότητα αποπληρωμής και όχι στην αξία της υποθήκης σε σύγκριση με την αξία του ακινήτου που προορίζεται για κατοικία ή στην παραδοχή της αύξησης των τιμών των ακινήτων (άρθρο 18 παράγραφος 3), σε συνδυασμό με την απαίτηση αποτροπής των φορέων από τη χορήγηση δανείων σε καταναλωτές οι οποίοι ενδέχεται να μην είναι σε θέση να τα αποπληρώσουν [άρθρο 18 παράγραφος 5 στοιχείο α)] (βλ. τμήμα 2.1)·
- απαίτηση χρήσης αξιόπιστων προτύπων για την αποτίμηση της αξίας ακινήτων (άρθρο 19)·
- απαιτήσεις σχετικά με τα δάνεια σε ξένο νόμισμα (άρθρο 23) ώστε να διασφαλίζεται ότι οι καταναλωτές, αφενός, έχουν επίγνωση του κινδύνου που αναλαμβάνουν (προειδοποιήσεις) και, αφετέρου, έχουν τη δυνατότητα να περιορίζουν την έκθεσή τους σε συναλλαγματικό κίνδυνο κατά τη διάρκεια του ενυπόθηκου δανείου·
- απαίτηση διασφάλισης ότι οι δείκτες ή τα επιτόκια αναφοράς που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό του χρεωστικού επιτοκίου των ενυπόθηκων δανείων μεταβλητού επιτοκίου είναι σαφείς, προσιτοί, αντικειμενικοί και επαληθεύσιμοι (άρθρο 24) και ότι οι καταναλωτές ενημερώνονται για τα ονόματα των δεικτών αναφοράς και των διαχειριστών τους και τις δυνητικές επιπτώσεις στους καταναλωτές (άρθρο 13 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο)⁴³.

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

⁴³ Όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 58 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1011 σχετικά με τους δείκτες που χρησιμοποιούνται ως δείκτες αναφοράς σε χρηματοπιστωτικά μέσα και χρηματοπιστωτικές συμβάσεις ή για τη μέτρηση της απόδοσης επενδυτικών κεφαλαίων.

- νέες διατάξεις ώστε να διασφαλίζεται ότι οι πιστωτικοί φορείς προβλέπουν εύλογη περίοδο χάριτος και καταβάλλουν κάθε εύλογη προσπάθεια για την επίτευξη λύσης με άλλα μέσα προτού κινήσουν διαδικασίες κατάσχεσης (άρθρο 28) (βλ. τμήμα 2.1).

Τα ενδιαφερόμενα μέρη που συμμετείχαν στη διαβούλευση που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της μελέτης της RPA εξέφρασαν ανάμεικτες απόψεις όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο συνέβαλε η ΟΕΠ στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Η κυρίαρχη άποψη ήταν ότι η οδηγία επικεντρώνεται πρωτίστως στην προστασία των καταναλωτών και όχι στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και ότι άλλες νομοθετικές πράξεις είναι πιο κατάλληλες για τη ρύθμιση της σταθερότητας της αγοράς (ιδίως ο κανονισμός για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις και η οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις). Διατυπώθηκε, επίσης, η άποψη ότι η ΟΕΠ απλώς ενίσχυσε την ισχύουσα νομοθεσία στα κράτη μέλη.

Εντούτοις, τα ενδιαφερόμενα μέρη επισήμαναν ότι η οδηγία συνέβαλε στη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, αποτρέποντας τους καταναλωτές από τη λήψη πιστώσεων που δεν θα είναι σε θέση να αποπληρώσουν και εναρμονίζοντας τις απαιτήσεις μεταξύ των διαφόρων τύπων δανειοδοτών. Τα ενδιαφερόμενα μέρη σημείωσαν, επίσης, ότι η οδηγία ενίσχυσε την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των καταναλωτών μέσω της ρύθμισης της δραστηριότητας των μεσιτών πιστώσεων.

Επιπλέον, επισημάνθηκε ότι η δυνατότητα πρόωρης αποπληρωμής των ενυπόθηκων δανείων τους παρείχε στους καταναλωτές κίνητρα για μείωση του χρέους τους, γεγονός που έχει δευτερογενείς συνέπειες για τη σταθερότητα της αγοράς.

Σύμφωνα με τις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν από τα κράτη μέλη⁴⁴ και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, στις περισσότερες χώρες οι δανειοδότες έχουν παύσει να παρέχουν δάνεια σε ξένο νόμισμα ως αποτέλεσμα της ΟΕΠ. Τα δάνεια αυτά είχαν προκαλέσει σημαντική ζημία στους καταναλωτές πριν από την έκδοση της ΟΕΠ (βλ. τμήμα 2.1). Ωστόσο, η κρίση που προκλήθηκε από την πανδημία COVID-19 μπορεί να αποδειχθεί σημαντική δοκιμασία για τον αντίκτυπο της οδηγίας στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, ιδίως δε όσον αφορά τον βαθμό στον οποίο συμβάλλει στην αποφυγή κατασχέσεων μεγάλης κλίμακας με αποσταθεροποιητικές επιπτώσεις για τις στεγαστικές αγορές και τον χρηματοπιστωτικό τομέα.

Συμπέρασμα σχετικά με τις πτυχές της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας

Συμπερασματικά, όπως προκύπτει με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν θεωρούν ότι η χρηματοπιστωτική σταθερότητα συγκαταλέγεται στους κύριους στόχους της οδηγίας. Ωστόσο, η οδηγία συνέβαλε στην αποτροπή των καταναλωτών από τη λήψη πιστώσεων που δεν θα είναι σε θέση να αποπληρώσουν, παρείχε στους καταναλωτές τη δυνατότητα να μειώσουν το επίπεδο χρέους τους και περιόρισε τον συναλλαγματικό κίνδυνο των καταναλωτών όσον αφορά την πρόσβαση σε δάνεια σε ξένο νόμισμα —παράγοντες που αναμένεται να συμβάλουν στην προαγωγή της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Εντούτοις, ο αντίκτυπος της οδηγίας στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα ενδέχεται να δοκιμαστεί περαιτέρω από την κρίση που προκάλεσε η πανδημία COVID-19.

⁴⁴ Διαβούλευση με την ομάδα κυβερνητικών εμπειρογνομόνων για τις λιανικές χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες (Government Expert Group on Retail Financial Services – GEGRFS) της Επιτροπής.

3. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΠΙΣΤΩΤΙΚΩΝ ΜΗΤΡΩΩΝ

Όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν βάσεις πιστωτικών δεδομένων / πιστωτικά μητρώα, τα οποία συμβουλευούνται γενικά οι φορείς χορήγησης ενυπόθηκων δανείων για την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας του καταναλωτή.

Οι εν λόγω βάσεις πιστωτικών δεδομένων μπορεί να είναι δημόσιες ή ιδιωτικές, ανάλογα με το κράτος μέλος. Σε ορισμένα κράτη μέλη, τα ιδιωτικά πιστωτικά μητρώα συγκεντρώνουν χρηματοοικονομικές πληροφορίες από τον τραπεζικό τομέα, αλλά και πληροφορίες από άλλους φορείς της οικονομίας που παρέχουν πιστώσεις (π.χ. επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, εταιρείες τηλεπικοινωνιών). Σε άλλα κράτη μέλη, τα δημόσια πιστωτικά μητρώα, τα οποία τηρούνται από την κεντρική τράπεζα ή την εποπτική αρχή τραπεζών, συγκεντρώνουν πολύ λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τα δάνεια που συνάπτουν οι καταναλωτές, κυρίως για σκοπούς στατιστικής ανάλυσης και οικονομικής εποπτείας. Ορισμένα δημόσια πιστωτικά μητρώα παρέχουν στις τράπεζες τη δυνατότητα να συμβουλευούνται τη βάση πιστωτικών δεδομένων τους.

Η δραστηριότητα των εν λόγω βάσεων δεδομένων ή υπηρεσιών πληροφοριών πιστοληπτικής ικανότητας πρέπει να συμμορφώνεται με (πολλαπλές) εθνικές νομικές απαιτήσεις. Δεδομένου ότι η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα αποτελεί μέρος της κύριας δραστηριότητάς τους και του βασικού κινδύνου που υπάρχει, όλες οι βάσεις πιστωτικών δεδομένων υπόκεινται στην εποπτεία των εθνικών αρχών προστασίας δεδομένων (ΑΠΔ) για όλα τα θέματα που σχετίζονται με τη συμμόρφωση με τον ΓΚΠΔ και την εθνική νομοθεσία που τον εξειδικεύει περαιτέρω⁴⁵. Αυτό σημαίνει ότι οι οντότητες αυτές τελούν υπό την αυστηρή εποπτεία των ΑΠΔ για ζητήματα που σχετίζονται με την επιβολή των δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων και την αρχή της λογοδοσίας, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων διενέργειας εκτίμησης αντικτύπου σχετικά με την προστασία δεδομένων, γνωστοποίησης παραβιάσεων δεδομένων, συμμόρφωσης με την αρχή της προστασίας των δεδομένων ήδη από τον σχεδιασμό και εξ ορισμού, καθώς και ορισμού υπευθύνων προστασίας δεδομένων.

Ως εκ τούτου, οι υπηρεσίες πληροφοριών πιστοληπτικής ικανότητας εποπτεύονται ήδη σε όλα τα κράτη μέλη και σε επίπεδο ΕΕ από τις ΑΠΔ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Προστασίας Δεδομένων όσον αφορά τις δραστηριότητές τους που σχετίζονται με την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο της ΟΕΠ. Επί του παρόντος, δεν φαίνεται να υπάρχει ανάγκη επέκτασης αυτής της εποπτείας.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, από την επανεξέταση προκύπτει ότι η οδηγία υπήρξε αποτελεσματική όσον αφορά την άνοδο του επιπέδου προστασίας των καταναλωτών και συνέβαλε στην εναρμόνιση των πρακτικών χορήγησης ενυπόθηκων δανείων στα κράτη μέλη. Ωστόσο, το επίπεδο προστασίας εξακολουθεί να διαφέρει λόγω των πολλών επιλογών που παρέχει η οδηγία στα κράτη μέλη. Είναι επίσης αναγκαίο να διασφαλιστεί ότι οι κανόνες προστασίας των καταναλωτών παραμένουν κατάλληλοι για τον επιδιωκόμενο σκοπό, όσο η αγορά εξελίσσεται και ανακλύπτουν νέες προκλήσεις, ιδίως λόγω της ψηφιοποίησης. Η διαδικασία αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας ενδέχεται επίσης να χρειαστεί να προσαρμοστεί, ώστε να συμβαδίζει με την πρόοδο που σημειώνεται όσον αφορά τη χρήση

⁴⁵ Βλ. άρθρο 51 παράγραφος 1 του ΓΚΠΔ.

της τεχνητής νοημοσύνης, η οποία εξαρτάται επίσης και από τις εξελίξεις σε σχέση με την πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής για την τεχνητή νοημοσύνη, και τους στόχους πολιτικής που σχετίζονται με το κλίμα και το περιβάλλον.

Η οδηγία είχε περιορισμένο αντίκτυπο στη δημιουργία ενιαίας αγοράς για τα ενυπόθηκα δάνεια, κυρίως για λόγους που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ΟΕΠ. Ωστόσο, ο κανονιστικός υπερθεματισμός από τα κράτη μέλη κατά τη μεταφορά της ΟΕΠ στο εθνικό δίκαιο μπορεί επίσης να εμποδίσει την επίτευξη αυτού του στόχου. Η ψηφιοποίηση των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ενέχει τη δυνατότητα αύξησης των διασυννοριακών δραστηριοτήτων στο εγγύς μέλλον. Δυνατότητες αύξησης παρουσιάζει και ο ενυπόθηκος δανεισμός μεταξύ ομοτίμων, γεγονός που καθιστά αναγκαίο να διασφαλιστεί ότι οι ισχύοντες κανόνες παραμένουν κατάλληλοι για τον σκοπό αυτόν. Επιπλέον, υπάρχουν περιθώρια για αύξηση του επιπέδου αλλαγής ενυπόθηκου δανείου από τους καταναλωτές, κάτι που θα μπορούσε δυνητικά να απελευθερώσει τεράστια οφέλη για τους καταναλωτές, αυξάνοντας παράλληλα τον ανταγωνισμό και την καινοτομία στην αγορά.

Παρότι τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν θεωρούν ότι κύριος στόχος της οδηγίας είναι η χρηματοπιστωτική σταθερότητα, η οδηγία είχε ως αποτέλεσμα οι καταναλωτές να λαμβάνουν δάνεια που συνάδουν με την οικονομική τους ικανότητα και μπορούν να συμβάλουν στη μείωση του επιπέδου χρέους τους. Εντούτοις, η κρίση που προκάλεσε η πανδημία COVID-19 ενδέχεται να δώσει περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τη συμβολή της οδηγίας στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

Από την παρούσα επανεξέταση προέκυψε ότι οι υπηρεσίες πληροφοριών πιστοληπτικής ικανότητας υπόκεινται ήδη σε κατάλληλο βαθμό εποπτείας από τις εθνικές αρχές προστασίας δεδομένων και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Προστασίας Δεδομένων όσον αφορά τις δραστηριότητές τους που σχετίζονται με την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο της ΟΕΠ.