



V Bruselu dne 11.5.2021
COM(2021) 229 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU o smlouvách
o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení**

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o přezkumu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení

OBSAH

1. ÚVOD	3
2. POSOUZENÍ UPLATŇOVÁNÍ SMĚRNICE O HYPOTEČNÍCH ÚVĚRECH	3
2.1 Dopad na ochranu spotřebitele	4
Důvěra spotřebitelů a jejich spokojenost s hypotečními úvěry	4
Účinnost pravidel týkajících se reklamy a předsmělních informací	4
Lhůta na rozmyšlenou a/nebo pro odstoupení od smlouvy	5
Spojený a vázaný prodej	5
Posouzení úvěruschopnosti	5
Znalosti a způsobilost pracovníků	6
Úvěry v cizí měně	6
Právo na předčasné splacení úvěru	7
Prodlení spotřebitele a realizace zástavy	7
Postoupení úvěru třetí straně	8
Nová práva po uzavření smlouvy	8
Závěr ohledně aspektů ochrany spotřebitele	8
2.2 Dopad na jednotný trh	9
Oblast působnosti směrnice	10
Přístup k úvěrovým databázím	10
Mobilita klientů / Změna poskytovatele	11
Unijní pas pro zprostředkovatele úvěrů	12
Poskytování hypoték neúvěrovými institucemi	13
Prosazování	13
Závěry o aspektech týkajících se jednotného trhu	14
2.3 Dopad na finanční stabilitu	14
Závěry o aspektech týkajících se finanční stability	16
3. DOHLED NAD ÚVĚROVÝMI REGISTRY	16
4. ZÁVĚRY	16

SEZNAM ZKRATEK

RPSN	Roční procentní sazba nákladů
ECB	Evropská centrální banka
EBA	Evropský orgán pro bankovníctví
ESIP	Evropský standardizovaný informační přehled
EU	Evropská unie
GŘ FISMA	Generální ředitelství pro finanční stabilitu, finanční služby a unii kapitálových trhů
FIN-NET	Síť pro řešení finančních sporů
FinTech	Finanční technologie
GDPR	Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (nařízení (EU) 2016/679)

1. ÚVOD

V rámci úsilí EU o vytvoření jednotného trhu s hypotečními úvěry a v kontextu celosvětové finanční krize byla dne 4. února 2014 přijata směrnice o hypotečních úvěrech¹.

Členské státy měly povinnost provést uvedenou směrnici do vnitrostátního práva do 21. března 2016. Včas ji ovšem provedlo jen osm členských států. Poslední členský stát provedl směrnici do vnitrostátního práva v červnu 2019.

Tato zpráva byla vypracována na základě článku 44 směrnice o hypotečních úvěrech, který Komisi ukládá, aby provedla přezkum efektivnosti a přiměřenosti jednotlivých ustanovení pro spotřebitele a vnitřní trh, a to s důrazem na zkušenosti získané při uplatňování směrnice. Tato zpráva vychází ze studie, která vznikla na podnět Komise a která se týká hodnocení uvedené směrnice² (dále jen „studie RPA“). Kromě toho tato zpráva v souladu s článkem 45 směrnice o hypotečních úvěrech přezkoumává potřebu dohledu nad úvěrovými registry. Komise splní požadavek článku 45 směrnice o hypotečních úvěrech, podle něž má předložit souhrnnou zprávu analyzující obecnější problémy předluženosti soukromých osob přímo související s úvěrovou činností, v pozdější fázi, a to zejména s ohledem na dopad pandemie COVID-19 na spotřebitele.

Při přípravě této zprávy čelila Komise řadě problémů v souvislosti se sběrem údajů. Týkaly se především omezené doby, po kterou se směrnice uplatňuje, potíží s přístupem k registrům vnitrostátních zprostředkovatelů úvěrů a krize COVID-19, která kolidovala s fází studie RPA zaměřenou na sběr údajů.

Tato zpráva bude podkladem pro další fáze, kdy Komise provede hodnocení na základě dodatečných důkazů shromážděných prostřednictvím zvláštní veřejné konzultace a posouzení dopadů s cílem rozhodnout o dalších iniciativách (legislativních či nelegislativních) týkajících se směrnice.

2. POSOUZENÍ UPLATŇOVÁNÍ SMĚRNICE O HYPOTEČNÍCH ÚVĚRECH

Cílem směrnice o hypotečních úvěrech bylo vytvořit „*efektivní a konkurenceschopný jednotný trh pro spotřebitele, věřitele a zprostředkovatele úvěrů s vysokou úrovní ochrany spotřebitele tím, že posílí důvěru spotřebitelů, mobilitu klientů, přeshraniční činnosti věřitelů a zprostředkovatelů úvěrů a rovné podmínky pro všechny*“³. Dále měla „*zajistit rovnost podmínek mezi věřiteli a podpořit finanční stabilitu*“⁴.

V následujícím oddílu se tedy hodnotí, jakou měrou přispěla směrnice o hypotečních úvěrech k zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů, k rozvoji jednotného trhu s hypotečními úvěry a k podpoře finanční stability.

¹Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/17/EU ze dne 4. února 2014 o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení a o změně směrnic 2008/48/ES a 2013/36/EU a nařízení (EU) č. 1093/2010, Úř. věst. L 60, 28.2.2014, s. 34.

² Studie o hodnocení směrnice o hypotečních úvěrech, kterou vypracovala společnost Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, viz <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1>.

³ Bod 1 důvodové zprávy k návrhu směrnice o smlouvách o hypotečním úvěru, který vypracovala Komise.

⁴ Viz 75. bod odůvodnění směrnice o hypotečních úvěrech.

2.1 Dopad na ochranu spotřebitele

Při posuzování dopadu směrnice na úroveň ochrany spotřebitele⁵ je nutné zohlednit, jak směrnice přispěla ke zvýšení důvěry spotřebitelů a jejich spokojenosti s hypotečními úvěry, a také účinnost pravidel týkajících se reklamy a předsmulvních informací. Posouzení se zejména zaměřilo na roční procentní sazbu nákladů (RPSN), vázaný a spojený prodej, posouzení úvěruschopnosti, znalosti a způsobilost pracovníků, úvěry v cizí měně, právo na rozmyšlenou / odstoupení od smlouvy, předčasné splacení úvěru, prodlení spotřebitele a realizaci zástavy.

Důvěra spotřebitelů a jejich spokojenost s hypotečními úvěry

Z výsledků srovnávacího přehledu situace na spotřebitelských trzích v EU⁶ z roku 2018 (dále jen „srovnávací přehled“) vyplývá, že od vstupu směrnice o hypotečních úvěrech v platnost se spokojenost spotřebitelů s hypotečními úvěry zvýšila z hodnoty 6,6/10 v roce 2014 na hodnotu 7,3/10 v roce 2018. Obdobně se zvýšila i důvěra v trh s hypotečními úvěry (z hodnoty 6/10 v roce 2014 na hodnotu 6,8/10 v roce 2018).

Srovnávací přehled z roku 2018 uvádí, že provádění směrnice o hypotečních úvěrech pravděpodobně přispělo k lepšímu hodnocení trhu s hypotečními úvěry, jelikož směrnice spotřebitelům zajistila podrobné informace o podmínkách poskytnutého hypotečního úvěru a možnost předčasného splacení. Vzhledem k tomu, že směrnice byla v mnoha členských státech provedena pozdě, však výsledky srovnávacího přehledu z roku 2018 nemusí její dopad odrážet v plném rozsahu. Kromě toho výsledky srovnávacího přehledu neumožňují rozlišení mezi spotřebiteli, kteří uzavřeli smlouvu o hypotečním úvěru v letech 2017–2018, a těmi, kdo smlouvu o hypotečním úvěru uzavřeli dříve.

Účinnost pravidel týkajících se reklamy a předsmulvních informací

Spotřebitelé jsou často ve slabší pozici než poskytovatelé služeb, pokud jde o přístup k relevantním informacím o produktech a službách. Jejich pozici často ještě zhoršují behaviorální faktory, jako je kognitivní zkreslení v souvislosti se systematickými chybami při zpracovávání a výkladu informací, které ovlivňují jejich rozhodování. . Cílem směrnice o hypotečních úvěrech bylo řešení tohoto problému zajištěním toho, aby spotřebitelé měli k dispozici příslušné informace, které jim umožní činit informovaná rozhodnutí. Ustanovení týkající se reklamy a předsmulvních informací jsou pro splnění tohoto cíle zásadní.

Pokud jde o reklamu, směrnice přispěla k zabránění nepoctivým a zavádějícím reklamním postupům, a to zejména v článcích 10 a 11. Podle studie RPA je většina spotřebitelů přesvědčená, že reklama na hypoteční úvěry je přiměřená, jasná a nezavádějící. Ukazuje se však, že požadavky na reklamu možná nejsou vhodně přizpůsobené digitálnímu světu, jelikož věřitelé zmiňují potíže s dodržováním požadavků na informace v případě on-line reklamy.

Směrnice (článek 14) vyžaduje, aby byly spotřebiteli poskytnuty bezplatné individuální předsmulvních informace, a to zejména prostřednictvím evropského standardizovaného informačního přehledu (dále jen „ESIP“), obsahujícího roční procentní sazbu nákladů (dále jen „RPSN“). Z hodnocení vyplývá, že z toho spotřebitelé měli prospěch, a to především

⁵ Směrnice se vztahuje pouze na smlouvy o hypotečním úvěru uzavřené ode dne 21. března 2016 (viz čl. 43 odst. 1).

⁶Viz https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_cs.

z lepších předsmmluvních informací ve standardizovaném formátu⁷ ESIP a z kalkulace RPSN. Bylo zjištěno, že informace o RPSN byly důležité k tomu, aby spotřebitelé mohli srovnávat různé nabídky, ačkoli existují důkazy o tom, že jen málo spotřebitelů plně chápe význam RPSN⁸. Kromě toho, ačkoli jsou informace poskytnuté v přehledu ESIP považovány za důležité, aby spotřebitelé mohli činit informovaná rozhodnutí, jsou spotřebitelé zřejmě často zahlceni informacemi, které si nechtou nebo jim nerozumí, a proto je srovnávání produktů složitější. Přehled ESIP zřejmě navíc není vždy poskytován včas, takže spotřebitelé nemůžou srovnat více nabídek (např. obdrží informace až současně s konečnou nabídkou), a není zvlášť vhodný pro elektronická zařízení (např. chytré telefony) nebo poskytování informací v digitální podobě. Ze studie RPA rovněž vyplývá, že předsmmluvní informace nejsou spotřebitelům vždy nutně poskytovány bezplatně.

Lhůta na rozmyšlenou a/nebo pro odstoupení od smlouvy

V návaznosti na provedení směrnice poskytují právní předpisy členských států spotřebitelům lhůtu na rozmyšlenou, pro odstoupení od smlouvy nebo na kombinaci obojího, což dříve nebylo vždy možné. Většina členských států si zvolila možnost lhůty na rozmyšlenou spíše než lhůty pro odstoupení od smlouvy. Přesto podíl spotřebitelů, kteří měli pocit, že mají dostatek času na rozmyšlenou, poklesl (ve srovnání se situací před provedením směrnice).

Oproti tomu ve srovnání s číslem zjištěným před provedením směrnice vzrostl podíl spotřebitelů, kteří měli právo odstoupit od smlouvy a měli pocit, že měli dostatek času na stažení své žádosti. V tomto ohledu je směrnice zřejmě účinná, i když v praxi většina spotřebitelů od smluv o hypotečním úvěru neodstupuje. Někteří spotřebitelé, kteří se od smlouvy o hypotečním úvěru pokusili odstoupit, se setkali s problémy.

Spojený a vázaný prodej

Ačkoli ze shromážděných důkazů vyplývá, že podíl spotřebitelů, kteří si museli zakoupit dodatečné vázané služby, mírně poklesl, tyto postupy se stále objevují, a to zejména mezi zprostředkovateli úvěrů, kteří nabízejí pojistné produkty⁹. Je nejisté, do jaké míry je tento vázaný prodej v souladu s výjimkami uvedenými v článku 12¹⁰. V této souvislosti se mohou použít i předpisy EU v oblasti hospodářské soutěže.

Posouzení úvěruschopnosti

Povinnost věřitelů provádět posouzení úvěruschopnosti (články 18 a 20 směrnice o hypotečních úvěrech) a požadavek, aby poskytovatel spotřebiteli poskytl úvěr jen pod podmínkou kladného výsledku tohoto posouzení¹¹, jsou zřejmě jedním z nejúčinnějších ustanovení z hlediska ochrany spotřebitele, jelikož poskytovatelům znemožňuje poskytování úvěrů spotřebitelům, kteří nebudou schopni úvěr splácet¹². Skutečnost, že v uplynulých letech

⁷ Ze srovnávacího přehledu z roku 2018 vyplývá, že se od vstupu směrnice o hypotečních úvěrech v platnost zlepšila „srovnatelnost“ na trhu s hypotečními úvěry.

⁸ Spotřebitelé si často neuvědomují, že při srovnávání RPSN je třeba srovnávat hypoteční úvěry stejného typu a se stejnou dobou trvání; viz studie RPA.

⁹ Což bylo odhaleno při fiktivních nákupech provedených v rámci studie RPA.

¹⁰ První rozhodnutí Soudního dvora týkající se směrnice o hypotečních úvěrech (věc C-778/18 *Association française des usagers de banques*) se týkalo vnitrostátních předpisů a otázky vázaného prodeje.

¹¹ Viz čl. 18 odst. 5 písm. a) směrnice o hypotečních úvěrech.

¹² Viz studie RPA. V roce 2009 existovaly právní předpisy zakazující poskytování úvěrů spotřebitelům, kteří nebudou schopni je splácet, jen v deseti členských státech. Viz London Economics, „Study on the costs and

zjevně došlo k poklesu hypotečních úvěrů v prodlení, může být prvotním náznakem, že se uvedená ustanovení začínají pozitivně projevovat. S ohledem na prodlevu mezi poskytnutím úvěru a vznikem finančních potíží spotřebitelů bude nicméně možné skutečnou účinnost uvedených ustanovení plně vyhodnotit až v pozdější fázi. Existuje však jistá míra nejistoty ohledně možnosti uplatnit uvedená ustanovení na spotřebitele, kteří za úvěr odpovídají společně a nerozdílně, jelikož směrnice o hypotečních úvěrech upravuje jen posouzení úvěruschopnosti jednotlivých spotřebitelů. Na úvěrovém trhu také nedávno došlo k přechodu k využívání „dat velkého objemu“ a strojového učení s cílem vytvořit služby na zakázku, a to zejména na základě urychlení posouzení úvěruschopnosti (většinou v souvislosti se spotřebitelskými úvěry)¹³. Díky těmto technologiím by mělo být pro spotřebitele snazší a levnější získat hypoteční úvěr a také by se díky nim mohla zlepšit schopnost věřitelů posoudit rizika, například prostřednictvím algoritmické analýzy úvěruschopnosti. Zároveň však přináší nová rizika v souvislosti s použitými údaji (např. údaji ze sociálních médií), se způsoby, jak jsou poskytovány informace a jak je zpracována nabídka (aby bylo urychleno nákupní rozhodnutí spotřebitele), a se zacílením na spotřebitele a personalizací (zejména s transparentností rozhodnutí v souvislosti s posouzením úvěruschopnosti založených na algoritmech)¹⁴. Těmito záležitostmi se zabývá také nedávný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci (Akt o umělé inteligenci), který předložila Komise.

Jakožto reakce na změnu klimatu a podpora udržitelných postupů si během posledních let začala získávat pozornost koncepce energeticky účinných hypoték. V nedávném výzkumu byla zjištěna potenciální vzájemná souvislost mezi splácením úvěrů držiteli hypoték a energetickou účinností jejich nemovitostí, což nasvědčuje možnému nižšímu riziku prodlení u tohoto typu hypotečních úvěrů. Na různých úrovních probíhá další výzkum týkající se tohoto tématu¹⁵.

Znalosti a způsobilost pracovníků

Z výsledků studie RPA vyplývá, že požadavky směrnice o hypotečních úvěrech týkající se znalostí a způsobilosti pracovníků (článek 9 a příloha III) mohly vést ke zvýšení úrovně způsobilosti pracovníků věřitelů, což následně přispělo ke zvýšení úrovně profesionality. Většina dotazovaných spotřebitelů se domnívala, že úroveň znalostí a způsobilosti pracovníků věřitelů a zprostředkovatelů úvěrů byla odpovídající. Zúčastněné subjekty z daného odvětví uvádějí, že směrnice vedla ke zvýšení nákladů na odbornou přípravu. V této souvislosti bylo konstatováno, že věřitelé stále častěji využívají robo-poradce.

Úvěry v cizí měně

Článek 23 směrnice týkající se úvěrů v cizí měně ukládá členským státům povinnost zajistit, aby spotřebitelé měli za stanovených podmínek právo změnit měnu, v níž je podle smlouvy

benefits of different policy options for mortgage credit“ (Studie o nákladech a přínosech různých politických možností v oblasti hypotečních úvěrů).

¹³ Viz studie CML (2017): Digital change and Mortgage Borrowers (Digitální změna a hypoteční dlužníci). Council of Mortgage Lenders, s. 9–10. Zjištění týkající se Spojeného království lze vztáhnout i na EU.

¹⁴ Evropská komise (2019): Behaviorální studie o digitalizaci marketingu a dálkovém prodeji retailových finančních služeb, dosud nezveřejněna.

¹⁵ Na úrovni Komise provádí tuto činnost pracovní skupina finančních institucí pro energetickou účinnost zaměřená na hodnocení rizik a na odvětvové úrovni iniciativa EMF-ECBC v oblasti energeticky účinných hypoték.

o úvěru poskytnut nebo vyjádřen úvěr, na jinou měnu nebo aby existovaly jiné mechanismy k omezení kurzového rizika, jemuž je spotřebitel vystaven. Cílem těchto pravidel je zabránit značnému poškození spotřebitele, k němuž v minulosti docházelo v případech, kdy se cizí měna, v níž byl úvěr poskytnut, zhodnotila¹⁶.

Shromážděné důkazy svědčí o tom, že ačkoli ustanovení směrnice o hypotečních úvěrech účinně zabránila vystavení spotřebitelů kurzovému riziku a riziku selhání, věřitelé v mnoha zemích v důsledku těchto ustanovení přestali poskytovat úvěry v cizích měnách. V jiných zemích došlo k významnému snížení podílu úvěrů v cizí měně.

Právo na předčasné splacení úvěru

Článek 25 směrnice o hypotečních úvěrech přiznává spotřebitelům právo na předčasné splacení hypotečního úvěru, které podléhá určitým podmínkám, jež mohou členské státy stanovit, a to zejména s ohledem na spravedlivé a objektivní odškodnění.

Z důkazů, které Komise shromáždila, vyplývá, že toto ustanovení účinně zajišťuje vysokou úroveň ochrany spotřebitele¹⁷. Ačkoli spotřebitelé mají právo zcela nebo zčásti předčasně splatit zůstatek jistiny hypotečního úvěru, od vstupu směrnice v platnost toto právo zřejmě uplatnila jen menšina spotřebitelů. Plné využití výhod tohoto práva je zřejmě omezeno nedostatečným povědomím spotřebitelů, jejich neschopností posoudit, kolik by mohli ušetřit, a poplatky s tím spojenými (viz oddíl 2.2 týkající se mobility klientů).

Ze studie¹⁸, kterou Komise zadala v roce 2019 (dále jen „studie ICF“), vyplývá, že podmínky, jež mohou být s předčasným splacením spojeny (výpovědní doba nebo minimální délka smlouvy), a případná výše odškodnění, které je třeba uhradit věřiteli, zejména u hypotečních úvěrů s fixní úrokovou sazbou, mohou spotřebitele odradit. Většina členských států, ale ne všechny, přesně definovala odškodnění, které má být uhrazeno (např. jako podíl nesplacených úroků nebo zůstatku jistiny), což dlužníkovi umožní výpočet nákladů předem. Zdá se, že se tím značně snižují rozdíly mezi výpočty splatných částek provedenými úvěrovými institucemi, což zvyšuje právní jistotu a celkovou transparentnost.

Prodlení spotřebitele a realizace zástavy

Cílem článku 28 směrnice o hypotečních úvěrech týkajícího se prodlení spotřebitele a realizace zástavy je podporovat věřitele v řešení vznikajícího úvěrového rizika již v rané fázi a v tom, aby vyvinuli přiměřenou snahu situaci vyřešit, než zahájí řízení za účelem realizace zástavy. Zúčastněné subjekty dotazované v rámci studie RPA uvedly, že směrnice o hypotečních úvěrech přispěla ke snížení předlužení. Z výsledků spotřebitelského průzkumu také vyplývá, že jsou spotřebitelé s jednáním věřitelů v této souvislosti spokojeni. Třináct členských států využilo ve směrnici uvedené možnosti povolit věřitelům, aby spotřebiteli v případě prodlení ukládali další poplatky (při stanovení určité horní hranice), zatímco dvanáct nikoli¹⁹. Vzhledem k omezenosti dostupných informací a ke krátké době uplatňování

¹⁶ Viz zpráva Evropského parlamentu „Mortgage Credit - Mis-selling of Financial Products“ (Hypoteční úvěry: nevhodný prodej finančních produktů), červen 2018.

¹⁷ Tento názor zastává většina zúčastněných subjektů dotazovaných v rozhovorech a v rámci veřejné konzultace, kterou provedla společnost RPA.

¹⁸ Studie ICF o změnách finančních služeb a produktů z roku 2019, dosud nezveřejněna.

¹⁹ Viz studie RPA, právní posouzení.

směrnice o hypotečních úvěrech a jejímu opožděnému provedení nelze s vysokou mírou jistoty posoudit, zda tato ustanovení účinně snížila riziko realizace zástavy.

Ekonomický dopad pandemie COVID-19 s sebou nese riziko, že rostoucí počet spotřebitelů nebude schopen plnit své finanční závazky včas a bude u něj hrozit předluženost. Podrobnější analýza bude provedena v souvislosti s připravovanou zprávou o obecnějších problémech předluženosti soukromých osob.

Postoupení úvěru třetí straně

Nařízení GDPR vyžaduje, aby nový věřitel / správce údajů sdělil spotřebiteli / subjektu údajů mimo jiné svou totožnost a své kontaktní údaje²⁰. Na rozdíl od směrnice o spotřebitelských úvěrech však směrnice o hypotečních úvěrech spotřebitelům v případech, kdy je úvěrová smlouva postoupena třetí straně, výslovně neposkytuje žádné záruky. S cílem zajistit, aby v případě takto postoupeného úvěru nebyla dotčena úroveň ochrany spotřebitele, zahrnuje Komise do svého návrhu směrnice o obsluhovatelích úvěrů, kupcích úvěrů a vymáhání kolaterálu²¹ změnu směrnice o hypotečních úvěrech, jejímž účelem je zajistit, aby měl spotřebitel v takových případech nárok uplatnit vůči kupci úvěru veškeré právní prostředky, které měl k dispozici vůči původnímu poskytovateli úvěru²². Návrh dále ukládá kupcům spotřebitelských úvěrů, kteří nejsou usazeni v EU, povinnost pověřit obsluhování úvěrové smlouvy úvěrovou institucí nebo obsluhovatele úvěrů povolené v EU²³. Legislativní postup ve věci tohoto návrhu stále probíhá.

Nová práva po uzavření smlouvy

Změny úvěrové smlouvy mohou vést k poškození spotřebitele vzhledem ke stavu závislosti, v němž se nachází, a tudíž zhoršit jeho vyjednávací sílu vůči poskytovateli úvěru. Komise proto do návrhu směrnice o obsluhovatelích úvěrů zahrnuje nové ustanovení²⁴, které stanoví, že v případě změny smluvních podmínek mají spotřebitelé nárok na jasný a srozumitelný popis navrhovaných změn, časového rámce jejich provedení a důvodů stížností, které lze uplatnit.

Závěr ohledně aspektů ochrany spotřebitele

Na závěr lze uvést, že existují známky toho, že směrnice o hypotečních úvěrech přispěla ke zvýšení obecné úrovně ochrany spotřebitele v EU, a to zejména stanovením minimální úrovně ochrany ve všech členských státech. Směrnice o hypotečních úvěrech zjevně také přispěla ke zvýšení míry důvěry spotřebitelů v trh s hypotečními úvěry. Jistá omezení týkající se schopnosti spotřebitelů zpracovat komplexní a obsáhlé informace a nedostatečnost požadavků na poskytnutí určitých informací v případě digitálního doručení však zřejmě narušují plnou účinnost ustanovení. Povinnost poskytovatele úvěru posoudit úvěruschopnost spotřebitele před uzavřením smlouvy mohla vést ke snížení počtu spotřebitelů, kteří se potýkali s problémy se splácením svého úvěru. Právo na předčasné splacení mělo pozitivní účinky, ale

²⁰ Viz článek 14 nařízení GDPR.

²¹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o obsluhovatelích úvěrů, kupcích úvěrů a vymáhání kolaterálu {SWD(2018) 75 final}.

²² Viz článek 38 návrhu směrnice o obsluhovatelích úvěrů, kupcích úvěrů a vymáhání kolaterálu.

²³ Viz čl. 15 odst. 1 návrhu směrnice o obsluhovatelích úvěrů, kupcích úvěrů a vymáhání kolaterálu.

²⁴ Viz článek 34 návrhu směrnice o obsluhovatelích úvěrů, kupcích úvěrů a vymáhání kolaterálu.

podmínky, které s ním mohou být spojeny, a výše odškodnění, které je třeba uhradit, spotřebitele zjevně odrazují od jeho uplatňování a od změn smluv za účelem dosažení úspor. První známky nasvědčují tomu, že ustanovení upravující prodlení spotřebitele a realizaci zástavy účinně snižují riziko realizace zástavy. Tato ustanovení však během pandemie COVID-19 pravděpodobně projdou rozsáhlejší zkouškou. Změna směrnice o hypotečních úvěrech, kterou navrhla Komise, by měla zvýšit úroveň ochrany spotřebitele v případech, kdy je úvěr postoupen třetí straně.

2.2 Dopad na jednotný trh

Cílem směrnice o hypotečních úvěrech je podpořit přeshraniční obchod s hypotečními úvěry, a tudíž jednotný trh, a to zajištěním určité míry harmonizace požadavků na poskytování hypoték (zejména co se týče chování podniků, dohledu nad zprostředkovateli úvěrů a činnosti neúvěrových institucí). Přeshraniční poskytování hypoték začínalo na velmi nízké úrovni přibližně 1 % poskytnutých hypoték v roce 2016²⁵ a zůstalo velmi omezené (s hodnotou 52 miliard EUR (<1 %))²⁶.

Příčinou nedostatečné přeshraniční činnosti v souvislosti s hypotečními úvěry je skutečnost, že přetrvávají podstatné překážky, mezi něž patří rozdíly ve vnitrostátních právních předpisech v oblastech mimo působnost směrnice, které se týkají například daňových systémů, evidence pozemků a nemovitostí, smluvního práva upravujícího platnost úvěrových smluv a problémů po uzavření smlouvy, jako jsou pravidla realizace zástavy. Jak ukázala studie RPA, věřitelé se obávají, že by je uplatňování zahraničního práva z právního hlediska jistým způsobem mohlo vystavit právním rizikům a problémům, které by mohly ohrozit výnosnost přeshraničních transakcí.

Nedostatečnou přeshraniční činnost způsobují i jiné důvody, jako je upřednostňování domácího trhu ze strany spotřebitelů nebo jazyk. Podle studie RPA zahrnují nejčastěji uváděné důvody, proč spotřebitelé nepožádali o hypotéku věřitele z jiné země EU, skutečnost, že to nebylo nutné nebo že to spotřebitele nenapadlo. Často uváděnými problémy byla také nedostatečná obeznámenost s poskytovateli a nedůvěra vůči nim, jazykové bariéry a nedostatečné povědomí o dostupných produktech.

Tyto překážky byly ještě zhoršeny postupy členských států, které zavádějí další požadavky nad rámec směrnice (tzv. gold-plating) a využívají možnosti regulace (např. v oblasti reklamy, vázaného prodeje nebo lhůty na rozmyšlenou / pro odstoupení), čímž vznikají dodatečné povinnosti a s nimi související náklady, které nelze přičítat směrnici.

Navzdory těmto překážkám měla směrnice o hypotečních úvěrech dopad na fungování jednotného trhu, který spočíval v zajištění rovných podmínek (např. stanovením společných požadavků a ustanovení týkajících se věřitelů a rozšířením dosahu povinností na zprostředkovatele úvěrů a neúvěrové instituce). V důsledku toho směrnice do jisté míry

²⁵ Z údajů ze zvláštního průzkumu Eurobarometr z roku 2016 vyplývá, že v EU-28 si jen 1 % spotřebitelů žijících v Belgii, na Kypru a v Nizozemsku sjednalo hypotéku v jiném členském státě (toto číslo bylo o něco vyšší v Lucembursku (3 %) a v Irsku (2 %)).

²⁶ Viz údaje ECB z roku 2019 týkající se nesplacených pozic přeshraničních úvěrů pro domácnosti poskytovaných měnovými finančními institucemi. Údaje zahrnují hypoteční úvěry a jiné druhy spotřebitelských úvěrů, jako např. úvěry pro domácnosti, přečerpání nebo kreditní karty. Údaje ukazují, že z celkové nesplacené částky 5 882 miliard EUR se 52 miliard EUR (<1 %) týká přeshraničních hypotečních úvěrů v rámci eurozóny. Údaje zahrnují pouze přímé přeshraniční poskytování úvěrů, s výjimkou činnosti poboček zahraničních bank poskytujících hypoteční úvěry.

spěla k tomu, aby si spotřebitelé mohli vybírat z větší a kvalitnější nabídky. Digitalizace a nárůst počtu digitálně a finančně gramotných spotřebitelů by mohly omezit potřebu osobního kontaktu a podpořit v budoucnu přeshraniční poskytování hypotečních úvěrů.

Vývoj jednotného trhu s hypotečními úvěry závisí na účinnosti ustanovení směrnice o hypotečních úvěrech, pokud jde o podporu přeshraniční činnosti, zvýšení mobility klientů, zajištění neomezeného přístupu k databázím (pro účely posouzení úvěruschopnosti) a záruku odpovědného poskytování úvěrů ze strany poskytovatelů úvěrů, zprostředkovatelů a neúvěrových institucí, a na jejich účinném prosazování. Vzhledem k tomu, že se jednotný trh neustále vyvíjí, je nezbytné zajistit, aby pravidla držela krok s vývojem například v oblasti online partnerských platforem.

Oblast působnosti směrnice

Ze shromážděných údajů vyplývá, že celkově vzato je oblast působnosti směrnice o hypotečních úvěrech pro splnění jejích cílů stále dostačující, ačkoli je třeba provést určité úpravy.

Systémy zpětné hypotéky, známé rovněž jako reverzní hypotéky, jsou v současné době podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice o hypotečních úvěrech z její působnosti vyňaty. V rámci studie RPA bylo zjištěno, že stávající míra regulace těchto systémů nemusí být dostačující a může představovat riziko z hlediska ochrany spotřebitele²⁷.

Článek 46 směrnice o hypotečních úvěrech rozšířil oblast působnosti směrnice o spotřebitelských úvěrech, aby zahrnovala úvěry na rekonstrukci nemovitosti určené k bydlení přesahující 75 000 EUR. V současné době probíhá přezkum směrnice o spotřebitelských úvěrech a posuzování oblasti její působnosti.

Vznik online platforem pro přímé úvěrování, jež spojují spotřebitele v pozici věřitelů i dlužníků, by v budoucnu mohl mít dopad na trh s hypotečními úvěry²⁸. Trh pro přímé úvěrování a skupinové financování nemovitostí určených k bydlení je sice stále malý a přinejmenším v blízké budoucnosti to tak pravděpodobně i zůstane, ale je třeba sledovat jeho vývoj. Členské státy zvolily různé přístupy, přičemž většina se rozhodla tuto oblast zatím neregulovat. V některých případech vyžadují vnitrostátní normotvůrci registraci takových platforem jako zprostředkovatelů úvěrů. Kromě toho panuje právní nejistota ohledně toho, zda se za zprostředkovatele úvěrů považují srovnávací internetové stránky.

Jen Finsko uvedlo, že využilo možnost podle čl. 3 odst. 3 písm. a) a vyňalo z oblasti působnosti určité zajištěné úvěrové smlouvy.

Jen Spojené království využilo možnost vyjmout z oblasti působnosti směrnice úvěrové smlouvy o nákupu za účelem pronájmu (čl. 3 odst. 3 písm. b)).

Přístup k úvěrovým databázím

Článek 21 směrnice o hypotečních úvěrech ukládá členským státům povinnost zajistit nediskriminační přístup věřitelů z jiných zemí do úvěrových databází za účelem posouzení

²⁷ Viz výsledky konzultací, které společnost RPA provedla se zúčastněnými subjekty.

²⁸ Viz například Ziegler et al. (2019)²⁸ *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry* (Rozšiřování obzorů: třetí evropské odvětví alternativního financování).

úvěruschopnosti spotřebitelů. Problémy spojené s přístupem k úvěrovým databázím mohou být překážkou v přeshraničním poskytování hypotečních úvěrů.

V rámci studie RPA bylo zjištěno, že podmínky nediskriminačního přístupu k úvěrovým databázím jsou obecně jasné a neexistují žádné důkazy, že by docházelo k diskriminaci. Ze studie však také vyplývá, že chtějí-li poskytovatelé k databázi skutečně získat přístup, musí databázi nejprve poskytnout odpovídající údaje (zásada vzájemnosti²⁹). Poskytovatelé v členských státech, které pro účely posouzení úvěruschopnosti umožňují jen zpracování „negativních“ údajů (údajů o prodlení při splácení), však databázím v jiných členských státech nemohou poskytovat „pozitivní“ údaje (např. o existujících finančních závazcích), a tudíž jsou znevýhodněni vůči konkurentům, kteří zpracovávají jak negativní, tak pozitivní údaje. Další komplikace vyplývají z rozdílů v obsahu úvěrových databází a z neexistence společné terminologie, která by zahrnovala například definici „prodlení“³⁰.

Mobilita klientů / Změna poskytovatele

Ustanovení směrnice o hypotečních úvěrech týkající se předsmělných informací, zákazu vázaného prodeje, lhůty na rozmyšlenou / pro odstoupení a zejména práva na předčasné splacení hypotečního úvěru usnadňují spotřebitelům změnu poskytovatele. Mobilita klientů je velmi důležitá z hlediska podpory hospodářské soutěže a zajištění, aby spotřebitelé mohli využívat nejlepší nabídky dostupné na trhu.

Spotřebitelé poskytovatele většinou nemění. Podle studie, kterou vypracovala Komise³¹, by mohly celkové úspory spotřebitelů vyplývající ze změn poskytovatelů napříč celým vzorkem 14 členských států dosáhnout až 1,7 miliardy EUR měsíčně neboli více než 20 miliard EUR ročně. Z průzkumu mezi příjemci hypotečních úvěrů provedeného v rámci uvedené studie vyplývá, že se podíl všech spotřebitelů, kteří v současné době splácejí hypoteční úvěr a kteří by měli prospěch ze změny hypotéky, v jednotlivých členských státech značně liší (např. 22 % ve Švédsku ve srovnání se 78 % v Portugalsku)³².

V rámci behaviorální studie, kterou zadala Komise³³, bylo zjištěno, že neexistuje jeden jediný důvod, proč spotřebitelé hypotéky nemění, ale kombinace několika důvodů, jako je spokojenost se stávajícím poskytovatelem, situace na trhu (např. nízké úrokové sazby) či neinformovanost o možnosti změny nebo jejích potenciálních přínosech. Mezi další významné faktory patří odlišné priority, příliš mnoho informací, které je třeba zpracovat, a způsob jejich předkládání, strach ze špatného rozhodnutí a čas, náklady a komplikace spojené s hledáním lepší nabídky. Jak bylo uvedeno v oddílu 2.1, spotřebitele mohou od

²⁹ Viz také ICF, 2020, hodnocení směrnice o spotřebitelských úvěrech; Evropská komise, 2009, zpráva odborné skupiny pro úvěrovou historii.

³⁰ ICF, 2020, hodnocení směrnice o spotřebitelských úvěrech; Evropská komise, 2009, zpráva odborné skupiny pro úvěrovou historii.

³¹ Viz studie o změnách finančních služeb a produktů, kterou vypracovala společnost ICF (2019), dosud nezveřejněna.

³² Tyto odhady se týkají změn v rámci stávajícího věřitele („interní změny“) a změn věřitele („externí změny“) a vycházejí ze vzorku 14 členských států.

³³ Studie „Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products“ (Použití behaviorálních poznatků k motivaci spotřebitelů ke změnám finančních produktů), kterou vypracovali G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço a R. van Bavel, 2020, dosud nezveřejněna.

změny hypotéky odradit také obavy ohledně podmínek, které mohou být spojeny s právem na předčasné splacení³⁴.

Obě výše uvedené studie týkající se změn také nasvědčují potenciálnímu selhání trhu v souvislosti s řadou postupů, jež poskytovatelé uplatňují a které spotřebitele odrazují od změn. Studie ICF zejména ukazuje, že změnám hypoték může bránit neexistence zvláštního právního rámce pro tyto změny³⁵, jelikož úvěrové instituce mohou zneužít mezer v právních předpisech a uplatňovat různé obchodní praktiky, které spotřebitelům změnu finančního produktu znesnadňují nebo ji zcela znemožňují. Tyto obchodní praktiky mohou podléhat kontrolám zaměřeným na dodržování unijních pravidel hospodářské soutěže.

Unijní pas pro zprostředkovatele úvěrů

Jednou z hlavních změn, které směrnice zavedla, bylo vytvoření unijního pasu pro zprostředkovatele úvěrů a regulace jejich činnosti stejným způsobem jako činnosti věřitelů. Díky tomu mohou zprostředkovatelé úvěrů nabízet služby v jiných členských státech a proces získání hypotéky je díky tomu pro spotřebitele jednodušší, zvláště pokud si hypoteční úvěr vybírají v jiných členských státech.

Podle směrnice o hypotečních úvěrech musí členské státy vytvořit registr licencovaných zprostředkovatelů úvěrů. Registry ovšem nejsou vždy snadno přístupné³⁶ a informace, které jednotlivé registry obsahují, se liší. Z toho důvodu je celkový počet zprostředkovatelů úvěrů, kteří v současné době fungují napříč EU, neznámý.

Celkově vzato hrají zprostředkovatelé úvěrů v poskytování hypoték malou roli (viz příloha). Ve významném počtu členských států však vykazují střední míru aktivity (a v Irsku³⁷ dokonce vysokou)³⁸. Z výsledků průzkumu společnosti RPA mezi spotřebiteli vyplývá, že před vstupem směrnice v platnost využívala zprostředkovatele úvěrů méně než čtvrtina spotřebitelů (24 %). V případě hypotečních smluv uzavřených mezi lety 2016 a 2019 se toto číslo zvýšilo na 36 %. Tuto změnu však nelze přičítat výhradně směrnici, jelikož využívání zprostředkovatelů úvěrů je zřejmě spojeno i s jinými faktory, jako jsou vnitrostátní postupy a kultura, které se mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Některé rozdíly zjevně přetrvávají kvůli tomu, jak členské státy vykládají definici zprostředkovatele úvěrů. Některé členské státy například za zprostředkovatele považují srovnávací internetové stránky a online platformy, které spotřebitelům pomáhají s výběrem hypotečního úvěru, zatímco jiné členské státy nikoli.

Jen málo zprostředkovatelů úvěrů nabízí své služby v jiných členských státech a omezené dostupné důkazy svědčí o tom, že směrnice na tento aspekt měla jen nepatrný vliv. Jak uvádějí některé zúčastněné subjekty včetně zástupců tohoto odvětví a orgánů veřejné moci, s nimiž společnost RPA vedla konzultace, jedním z možných důvodů je velmi omezená poptávka po zprostředkovatelích úvěrů, kteří nabízejí přeshraniční služby.

Oproti tomu je jedním z hlavních přínosů směrnice o hypotečních úvěrech skutečnost, že zavedla nové celounijní minimální regulační požadavky na zprostředkovatele úvěrů. Tím

³⁴ Tyto podmínky by měly být v souladu se zásadami předpisů EU v oblasti hospodářské soutěže.

³⁵ Právní rámec týkající se změn existuje jen v Itálii a ve Španělsku. Irsko, Portugalsko a Dánsko mají jen několik ustanovení usnadňujících změny hypoték; viz studie ICF.

³⁶ EBA poskytuje odkaz na dostupné národní registry.

³⁷ 452 zaregistrovaných zprostředkovatelů úvěrů.

³⁸ Belgie, Česko, Francie, Itálie, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko a Rakousko.

příspěla k zajištění rovných podmínek mezi věřiteli a zprostředkovateli úvěrů a pozvedla úroveň ochrany spotřebitele tím, že stanovila kvalitativní standardy pro distribuci a poskytování úvěrů.

Poskytování hypoték neúvěrovými institucemi

Směrnice ukládá členským státům povinnosti zajistit, aby neúvěrové instituce podléhaly náležitému řízení o udělení oprávnění k činnosti, včetně zápisu neúvěrové instituce do registru, a mechanismu dohledu příslušného orgánu. Směrnice definuje neúvěrové instituce jen jako *věřitele, kteří nejsou úvěrovou institucí*. Mohou tedy zahrnovat pojišťovací společnosti a jiné finanční instituce jako realitní investiční fondy, pomocné finanční instituce jako obchodníky s cennými papíry nebo finanční leasing.

Z dostupných údajů (viz příloha) vyplývá, že podíl hypoték poskytnutých neúvěrovými institucemi je stále omezený. Výsledky průzkumu společnosti RPA mezi spotřebiteli svědčí o tom, že podíl spotřebitelů v EU, kteří získali hypotéku od nebankovní instituce, se od vstupu směrnice v platnost nezměnil. V Nizozemsku však v roce 2017 poskytly přibližně 35 % nových hypoték penzijní fondy, pojistitelé či hypoteční fondy, což je více než v roce 2016. Rakousko a Belgie rovněž vykazují nezanedbatelnou míru aktivity, která v Belgii navíc narůstá (v současné době je vyšší než 10 %).

Podle názoru většiny zúčastněných subjektů dotazovaných v rámci studie RPA směrnice splňuje účel dohledu nad neúvěrovými institucemi. Zúčastněné subjekty především uváděly, že by se tato pravidla měla vztahovat na všechny poskytovatele na trhu s hypotečními úvěry a že směrnice o hypotečních úvěrech pomohla zajistit rovné podmínky v této oblasti.

Ve své zprávě z roku 2017³⁹ ECB konstatovala, že rostoucí úloha neúvěrových institucí na trhu s hypotečními úvěry představuje problém z hlediska finanční stability. ECB ve své zprávě vysvětlila, že rostoucí podíl nebankovních poskytovatelů na trhu může omezit účinnost některých makrobezpečnostních opatření vztahujících se pouze na banky. Například zvýšení rizikové váhy uplatňované na expozice hypotečních úvěrů pro výpočet kapitálového poměru bank, jehož cílem bylo řešit nárůst zranitelných míst na trhu s hypotečními úvěry, by mohlo vést k nárůstu poskytování hypoték pojišťovacími společnostmi a penzijními fondy⁴⁰.

Podle převažujícího názoru zúčastněných subjektů, s nimiž vedla společnost RPA konzultace (odvětvová sdružení a příslušné orgány), pomohla pravidla směrnice o hypotečních úvěrech zajistit rovné podmínky v této oblasti.

Prosazování

Členské státy mají povinnost stanovit sankce za porušení vnitrostátních prováděcích předpisů (článek 38) a zajistit mimosoudní řešení spotřebitelských sporů s věřiteli a zprostředkovateli úvěrů (článek 39).

Většina zúčastněných subjektů z daného odvětví a členů sítě FIN-NET⁴¹ dotazovaných v rámci studie RPA považují míru dodržování ustanovení směrnice o hypotečních úvěrech za

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

⁴⁰ Tamtéž.

⁴¹ Síť pro řešení finančních sporů je síť vnitrostátních organizací zodpovědných za vyřizování mimosoudních stížností spotřebitelů týkajících se finančních služeb.

vysokou. V souladu s tímto zjištěním se stížnosti, jež Komise obdržela, týkaly především hypoték poskytnutých před vstupem směrnice v platnost. Dodržování ustanovení směrnice vedlo ke zvýšení ochrany spotřebitele, zatímco odvětví mělo prospěch především ze zajištění rovných podmínek, zvýšení právní srozumitelnosti a snížení nákladů na vedení sporů. Orgány veřejné moci většinou uváděly, že mechanismy zveřejňování sankcí (čl. 38 odst. 2) v jejich zemi poskytují dostatečnou transparentnost. Kromě toho ochranu spotřebitele dále podpoří nová směrnice o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů.

Některé spotřebitelské organizace naopak navrhly, aby donucovací orgány postupovaly proaktivněji. Domnívaly se, že nedostatečně důkladné prosazování směrnice je překážkou „rozvoje přeshraničních nabídek“ a jednotného trhu s hypotečními úvěry.

Závěry o aspektech týkajících se jednotného trhu

Na závěr lze uvést, že směrnice vytvořila rovnější podmínky pro všechny členské státy tím, že stanovila minimální požadavky na poskytovatele a zprostředkovatele úvěrů v celé EU.

Jednotný trh s hypotečními úvěry se ovšem ve větším měřítku nerozvinul, ať už pro poskytovatele hypotečních úvěrů, nebo pro zprostředkovatele úvěrů. Velké překážky stále omezují přeshraniční poskytování hypoték a souvisejí především s rozdíly ve vnitrostátních právních předpisech v oblastech mimo působnost směrnice. Přidávání dodatečných požadavků k ustanovením směrnice o hypotečních úvěrech (tzv. gold-plating) ze strany členských států také vytvořilo překážky pro přeshraniční obchod. Ačkoli o poskytování úvěrů neúvěrovými institucemi existuje jen velmi málo údajů, jejich podíl na trhu s hypotečními úvěry zřejmě zůstal omezený, přestože se v některých členských státech mírně zvýšil (např. v Nizozemsku a v Belgii). Přístup věřitelů k úvěrovým databázím není diskriminační, ale omezuje ho zásada vzájemnosti a rozdíly v obsahu jednotlivých úvěrových databází.

Rozsáhlejší uplatňování práva na změnu hypotéky ze strany spotřebitelů by mohlo spotřebitelům zajistit značné úspory a zároveň posílit hospodářskou soutěž v oblasti hypotečních úvěrů.

Pokud jde o oblast působnosti směrnice, je možné, že se některé aspekty staly nadbytečnými. V budoucnu by mohla představovat problém rostoucí digitalizace. Přímé úvěrování (které ovšem v současné době v případě hypoték není obvyklé) má potenciál narůstat a bude vyžadovat další posouzení ustanovení, která se ho týkají. Zdá se, že existuje prostor pro zlepšení prosazování směrnice o hypotečních úvěrech příslušnými orgány členských států, a to zejména v souvislosti s přeshraničními aspekty.

2.3 Dopad na finanční stabilitu

Špatná rozhodnutí týkající se poskytování/přijímání úvěrů a v důsledku toho prodlení a předluženost spotřebitele mohou mít závažné důsledky pro dotčené jednotlivce i pro stabilitu celého finančního systému. Zpráva ESRB zveřejněná v roce 2019 upozorňuje na význam trhů s obytnými nemovitostmi a hypotečních úvěrů pro finanční stabilitu⁴². Propady na trzích s obytnými nemovitostmi jsou obvyklou příčinou bankovních krizí a dochází k nim poměrně často.

⁴² ESRB (2019): Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries (Zranitelná místa sektorů obytných nemovitostí v zemích EHS), <https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html>.

Normotvůrci EU zahrnuli do směrnice o hypotečních úvěrech několik ustanovení, jejichž cílem je zajistit odpovědné poskytování a přijímání úvěrů a podpořit finanční stabilitu. Tato ustanovení zahrnují:

- povinné posouzení úvěruschopnosti založené převážně na schopnosti splácet, a nikoli na výši úvěru ve srovnání s hodnotou nemovitosti určené k bydlení nebo na předpokladu růstu cen nemovitostí (čl. 18 odst. 3), ve spojení s požadavkem, aby poskytovatelé neposkytovali úvěr spotřebiteli, u něhož hrozí, že úvěr nebude schopen splácet (čl. 18 odst. 5 písm. a)) (viz oddíl 2.1),
- požadavek na použití spolehlivých standardů oceňování nemovitostí (článek 19),
- požadavky týkající se úvěrů v cizí měně (článek 23), jejichž cílem je zajistit, aby si spotřebitelé byli vědomi rizika, které podstupují (upozornění), a aby spotřebitelé měli možnost omezit svou expozici vůči kurzovému riziku v průběhu trvání hypotečního úvěru,
- požadavek na zajištění toho, aby indexy či referenční sazby používané pro výpočet hypoték s pohyblivou úrokovou sazbou byly jasné, dostupné, objektivní a ověřitelné (článek 24) a aby spotřebitelé byli informováni o názvech referenčních hodnot a o jejich správci a o možných důsledcích pro spotřebitele (čl. 13 odst. 1 druhý pododstavec)⁴³,
- nová ustanovení, jejichž cílem je zajistit, aby věřitelé postupovali s přiměřenou shovívavostí a vyvíjeli přiměřenou snahu situaci vyřešit jinými prostředky, než zahájí řízení za účelem realizace zástavy (článek 28) (viz oddíl 2.1).

Zúčastněné subjekty dotazované v rámci studie RPA uvedly smíšené názory na to, do jaké míry přispěla směrnice o hypotečních úvěrech k finanční stabilitě. Převažoval názor, že směrnice je primárně zaměřena na ochranu spotřebitele spíše než na finanční stabilitu a že pro regulaci stability trhu jsou vhodnější jiné právní předpisy (zejména nařízení o kapitálových požadavcích a směrnice o kapitálových požadavcích). Dále bylo konstatováno, že směrnice o hypotečních úvěrech sloužila jen k posílení stávajících právních předpisů v členských státech.

Přesto však zúčastněné subjekty uvedly, že směrnice přispěla k zajištění finanční stability tím, že spotřebitelům zabránila v přijímání úvěrů, které nebudou schopni splácet, a harmonizací požadavků u různých druhů věřitelů. Zúčastněné subjekty rovněž konstatovaly, že směrnice zvýšila ochranu finančních zájmů spotřebitelů, a to tím, že upravuje činnost zprostředkovatelů úvěrů.

Bylo také konstatováno, že možnost předčasného splacení hypotečního úvěru motivuje spotřebitele ke snížení vlastní zadluženosti, což se nepřímo odrazí na stabilitě trhu.

Podle informací získaných od členských států⁴⁴ a jiných zúčastněných subjektů věřitelé ve většině zemí v důsledku směrnice o hypotečních úvěrech přestali nabízet úvěry v cizích měnách. Tyto úvěry vedly před přijetím směrnice o hypotečních úvěrech ke značnému poškození spotřebitelů (viz oddíl 2.1). Krize, kterou způsobila pandemie COVID-19, však může představovat důležitou zkoušku a prověřit dopad směrnice na finanční stabilitu, zejména pokud jde o otázku, do jaké míry směrnice pomohla zabránit rozsáhlým realizacím zástav s rušivým dopadem na trhy s bydlením a na finanční sektor.

⁴³ Ve znění upraveném článkem 58 nařízení (EU) 2016/1011 o indexech, které jsou používány jako referenční hodnoty ve finančních nástrojích a finančních smlouvách nebo k měření výkonnosti investičních fondů.

⁴⁴ Porada s vládní expertní skupinou Komise pro retailové finanční služby.

Závěry o aspektech týkajících se finanční stability

Na závěr lze říci, že z dostupných důkazů vyplývá, že zúčastněné subjekty nepovažují finanční stabilitu za jeden z hlavních cílů směrnice. Směrnice však pomohla bránit spotřebitelům v tom, aby přijímali úvěry, které nebudou schopni splácet, poskytla spotřebitelům možnost snížit míru vlastní zadluženosti a omezila kurzové riziko, jemuž jsou spotřebitelé vystaveni při přístupu k úvěrům v cizí měně – všechny tyto faktory by měly zároveň podpořit finanční stabilitu. Krize způsobená pandemií COVID-19 však může dále prověřit dopad směrnice na finanční stabilitu.

3. DOHLED NAD ÚVĚROVÝMI REGISTRY

Ve všech členských státech jsou zřízeny úvěrové databáze/registry, v nichž obvykle vyhledávají poskytovatelé hypotečních úvěrů při posuzování úvěruschopnosti spotřebitele.

Tyto úvěrové databáze mohou být v jednotlivých členských státech veřejné nebo soukromé. V některých členských státech shromažďují soukromě vlastněné a provozované úvěrové registry finanční informace z bankovního sektoru, ale také od jiných organizací v dané ekonomice, které poskytují úvěry (např. podniky veřejných služeb nebo telekomunikační společnosti). V jiných členských státech shromažďují veřejné úvěrové registry spadající pod ústřední banku či orgán pro bankovní dohled velmi podrobné informace o úvěrech, které si spotřebitelé berou, zejména pro účely statistické analýzy a hospodářského dohledu. Některé veřejné úvěrové registry umožňují bankám vyhledávání ve své úvěrové databázi.

Činnost těchto databází nebo agentur, jež referují o úvěrech, musí být v souladu s (mnoha) požadavky vnitrostátních právních předpisů. Vzhledem k tomu, že zpracování osobních údajů tvoří součást jejich hlavní činnosti a souvisejícího rizika, všechny úvěrové databáze podléhají dohledu ze strany vnitrostátních úřadů pro ochranu osobních údajů, pokud jde o všechny otázky dodržování nařízení GDPR a vnitrostátních právních předpisů, které jej dále konkretizují⁴⁵. To znamená, že jsou tyto subjekty pod přísným dohledem úřadů pro ochranu osobních údajů, který se zaměřuje na otázky související s prosazováním práv subjektů údajů a zásady odpovědnosti, včetně povinnosti provádět posouzení vlivu na ochranu osobních údajů, oznamovat narušení údajů, dodržovat zásadu záměrné a standardní ochrany osobních údajů a jmenovat pověřence pro ochranu osobních údajů

Agentury, jež referují o úvěrech, jsou tedy již ve všech členských státech pod dohledem úřadů pro ochranu osobních údajů a na úrovni EU pod dohledem Evropského sboru pro ochranu osobních údajů, pokud jde o provádění jejich činnosti při zpracování osobních údajů podle směrnice o hypotečních úvěrech. V současné době zjevně není nutné tento dohled rozšiřovat.

4. ZÁVĚRY

Z přezkumu na základě dostupných údajů vyplývá, že směrnice účinně zvýšila úroveň ochrany spotřebitele a přispěla k harmonizaci postupů v oblasti poskytování hypotečních úvěrů napříč členskými státy. Úroveň ochrany se nicméně v jednotlivých státech stále liší, jelikož směrnice členským státům poskytuje řadu možností. Je také zapotřebí zajistit, aby pravidla ochrany spotřebitele i nadále plnila svůj účel v situaci, kdy se trh vyvíjí a vznikají

⁴⁵ Viz čl. 51 odst. 1 nařízení GDPR.

nové problémy spojené zejména s digitalizací. Případně může úpravy vyžadovat i proces posouzení úvěruschopnosti, aby držel krok s pokrokem v oblasti využívání umělé inteligence (což záleží i na vývoji nedávného návrhu Komise o umělé inteligenci) a s politickými cíli v oblasti klimatu a životního prostředí.

Směrnice měla omezený dopad na vytvoření jednotného trhu s hypotečními úvěry, a to zejména z důvodů, které nespádají do oblasti působnosti směrnice o hypotečních úvěrech. Dosažení tohoto cíle však může bránit také zavádění dodatečných požadavků nad rámec směrnice o hypotečních úvěrech (tzv. gold-plating) ze strany členských států. S digitalizací finančních služeb je spojena možnost, že v blízké budoucnosti poroste přeshraniční činnost. Stejně tak má potenciál k růstu také přímé úvěrování, s čímž se pojí nutnost zajistit, aby stávající pravidla zůstala pro tento účel vhodná. Kromě toho existuje prostor pro zvýšení míry změn hypoték ze strany spotřebitelů, což by mohlo znamenat nesmírný přínos pro spotřebitele a zároveň posílit hospodářskou soutěž a podpořit inovace na trhu.

Ačkoli zúčastněné subjekty nepovažují za hlavní cíl směrnice zajištění finanční stability, v důsledku směrnice dostávají spotřebitelé úvěry, které jsou v souladu s jejich finančními možnostmi a mohou přispět ke snížení jejich zadluženosti. Krize způsobená pandemií COVID-19 však může poskytnout další informace o přínosu směrnice pro finanční stabilitu.

Z tohoto přezkumu vyplývá, že agentury, které referují o úvěrech, již podléhají náležitému dohledu ze strany vnitrostátních úřadů pro ochranu osobních údajů a Evropského sboru pro ochranu osobních údajů, pokud jde o provádění jejich činnosti při zpracování osobních údajů podle směrnice o hypotečních úvěrech.