

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ochrony konsumentów i właściwego traktowania nadmiernego zadłużenia w celu zapobiegania wykluczeniu społecznemu (opinia rozpoznawcza)

(2014/C 311/06)

Sprawozdawca: **Reine-Claude MADER**

Pismem z 6 grudnia 2013 r. Theodoros SOTIROPOULOS, stały przedstawiciel Grecji przy Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w imieniu przyszłej prezydencji greckiej zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

ochrony konsumentów i właściwego traktowania nadmiernego zadłużenia w celu zapobiegania wykluczeniu społecznemu.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Reine-Claude MADER na sprawozdawczynię generalną oraz stosunkiem głosów 164 do 12 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES poświęca dużą uwagę problemowi nadmiernego zadłużenia, który pogłębił się wraz z kryzysem finansowym, wzrostem kosztów utrzymania i korzystaniem z kredytów gotówkowych. Za pośrednictwem licznych opinii miał już okazję zabrać głos w sprawie potrzeby przedsięwzięcia środków na szczeblu europejskim.

1.2 EKES stwierdza, że chociaż przyczyny nadmiernego zadłużenia są znane, brakuje zharmonizowanej definicji tego pojęcia, a także środków umożliwiających dokładne zapoznanie się z sytuacją panującą w państwach członkowskich. Dlatego też apeluje o przyjęcie wspólnej definicji.

1.3 Definicja powinna obejmować następujące elementy: (1) gospodarstwo domowe jako odpowiednią jednostkę miary w celu ilościowego określenia nadmiernego zadłużenia; (2) zaciągnięte zobowiązania finansowe, (3) nieformalne zobowiązania zaciągnięte w obrębie rodziny lub społeczności; (4) niezdolność do zwrócenia długu; (5) nadmierne zadłużenie strukturalne; (6) godziwy poziom życia i (7) niewypłacalność.

1.4 EKES nalega, by we wszystkich środkach przyjętych w celu urzeczywistnienia rynku wewnętrznego rzeczywiście uwzględniono ochronę konsumentów.

1.5 Postępowanie w sytuacjach nadmiernego zadłużenia wymaga kształcenia, zapobiegania i odpowiednich procedur, które muszą prowadzić do ponownej integracji osób nadmiernie zadłużonych w normalnym życiu gospodarczym.

1.6 By osiągnąć ten cel, niezbędne jest całościowe spojrzenie na problematykę nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych oraz wdrożenie skutecznych środków.

1.7 Edukacja finansowa musi się odbywać przede wszystkim w środowisku szkolnym, lecz wiedza na ten temat powinna być przez cały czas dostępna dla ogółu społeczeństwa. EKES zachęca w tym względzie do prowadzenia kampanii informacyjnych, w których muszą wziąć udział wszystkie zainteresowane strony, co zapewni wzajemne uzupełnianie się doświadczeń.

Podkreśla niezbędną rolę organizacji konsumenckich i stowarzyszeń rodzinnych w rozpowszechnianiu informacji i w pomocy dla osób jej wymagających.

1.8 W niektórych państwach członkowskich wprowadzono mechanizmy zapobiegania i postępowania w sytuacjach nadmiernego zadłużenia, lecz są one niejednolite.

EKES uważa, że odpowiednia i jednolita procedura oparta na art. 38 Karty praw podstawowych, art. 114 TFUE, a nawet art. 81 TFUE powinna zostać wprowadzona we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z ogólnymi zasadami proponowanymi przez Komisję we wniosku dotyczącym dyrektywy, co będzie konkretnym dowodem zainteresowania Parlamentu rozwiązaniem problemów obywateli europejskich.

1.9 Wspomniane zasady powinny dotyczyć szybkości i bezpłatności procedury, zawieszenia postępowania po wszczęciu procedury mającej na celu zmniejszenie nadmiernego zadłużenia, weryfikacji wiarygodności, utrzymania głównego miejsca zamieszkania, równego traktowania zwykłych wierzycieli, możliwości umorzenia długu w sytuacji największego zadłużenia, a także obowiązku pozostawienia osobie nadmiernie zadłużonej kwoty wystarczającej do tego, by mogła w godny sposób zaspokoić bieżące potrzeby. Celem jest szybka reintegracja konsumenta w życiu gospodarczym i społecznym.

1.10 Komitet przypomina również, że osobom nadmiernie zadłużonym należy zapewnić możliwość korzystania z usług bankowych, by zapobiec wszelkiemu wykluczeniu społecznemu.

1.11 Walka z nadmiernym zadłużeniem wymaga ponadto europejskich przepisów dotyczących lichwiarstwa.

1.12 Samo zastosowanie mechanizmu postępowania w sytuacji nadmiernego zadłużenia nie wystarczy jednak do zmniejszenia liczby takich przypadków. Środki mające na celu rozwój edukacji finansowej i nauczania w gronie rodzinnym powinny stanowić uzupełnienie, co wymaga przeznaczenia na te cele odpowiednich środków.

1.13 Wreszcie, zwraca uwagę na fakt, że nie można uzyskać kontroli nad zadłużeniem bez przestrzegania przepisów. Przypomina w tym względzie, że popiera koncepcję „odpowiedzialnego kredytu”, która wymaga lojalnych i etycznych praktyk zarówno ze strony kredytodawców, jak i kredytobiorców.

2. Wprowadzenie

2.1 W 2013 r. w swym „Pakiecie dotyczącym inwestycji społecznych” ⁽¹⁾ Komisja stwierdziła, że od początku kryzysu znacznie wzrosła liczba eksmisji i osób bezdomnych, i podkreśliła, że nadmierne zadłużenie jest jedną z przyczyn tej sytuacji.

2.2 Zjawisko nadmiernego zadłużenia pogłębiło się na początku lat 80., dotykając coraz większe rzesze ludzi we wszystkich kategoriach społeczno-zawodowych.

2.3 Sytuacji nadmiernego zadłużenia nie można już uznać za problem jednostki działającej pod wpływem popędów i namiętności. Jest ono obecnie odzwierciedleniem kryzysu społecznego i socjalnego.

2.4 W 2013 r. Europejski Bank Centralny stwierdził, że ponad połowa ludności w strefie euro jest zadłużona w instytucjach finansowych ⁽²⁾.

2.5 Zgodnie z badaniem nadmierne zadłużenie jest zazwyczaj wynikiem niespodziewanego spadku dochodów, przede wszystkim w związku z utratą pracy, chorobą, separacją czy nawet nadmierną konsumpcją ⁽³⁾.

2.6 Po Danii, która w 1984 r. stworzyła mechanizm postępowania w sytuacjach nadmiernego zadłużenia osób fizycznych, Francja jako drugi kraj w Europie przedsięwzięła podobne środki w ustawie z dnia 31 grudnia 1989 r. o zapobieganiu trudnościom związanym z nadmiernym zadłużeniem osób indywidualnych i rodzin, a także o rozwiązywaniu tych problemów ⁽⁴⁾.

2.7 Nadmierne zadłużenie dotyka w większym czy mniejszym stopniu wszystkich państw członkowskich. Pogłębiło się ono wraz z kryzysem finansowym, który zdestabilizował gospodarkę w wielu krajach. Zaradzenie tej sytuacji jest tym istotniejsze, że wszystkie podmioty gospodarcze ponoszą jej konsekwencje finansowe. Zaległe płatności klientów, którzy stali się niewypłacalni, osłabiły również pozycję przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP.

⁽¹⁾ COM(2013) 83 final; Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91.

⁽²⁾ Europejski Bank Centralny (2013 r.). Badanie Eurosystemu na temat majątku i spożycia w gospodarstwach domowych: wyniki pierwszej fali, „Statistics Paper Series”, kwiecień 2013 r., s. 57–71.

⁽³⁾ Eurofound 2013, „Nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych w UE: rola nieformalnych pożyczek”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

⁽⁴⁾ Notatka analityczna francuskiego senatu: „Le traitement du surendettement” [Postępowanie w sytuacjach nadmiernego zadłużenia], departament spraw europejskich; kwiecień 1998 r.

2.8 Nadmierne zadłużenie jest obecnie bardziej niepokojące, gdyż dotyka pracujących biednych i bezrobotnych, którym nagromadziły się zaległe rachunki za niezbędne usługi, takie jak energia, woda, ubezpieczenie i telefon, a także opóźnienia w uregulowaniu czynszu, oraz przedstawiciele klasy średniej, często z powodu zdarzenia losowego, i emerytów, których świadczenia zmalały wskutek polityki oszczędnościowej lub którzy udzielają wsparcia finansowego swoim bliskim⁽⁵⁾. Przyczyny nadmiernego zadłużenia są znane: bezrobocie, niepewne formy zatrudnienia, pewne sytuacje rodzinne. Wiadomo, że najczęściej dotyczy ono rodzin, w których jeden rodzic samotnie wychowuje dziecko. W niektórych wypadkach powodem mogą być zdarzenie losowe, rozwód, separacja, zgon, choroba czy też niepełnosprawność, która wymaga kosztownej opieki. Nadmierne koszty wpisowego na uczelnie wyższe w niektórych państwach członkowskich również odgrywają znaczącą rolę w nadmiernym zadłużeniu młodzieży.

2.9 Niedawny wzrost nadmiernego zadłużenia obejmuje jeszcze jedną kategorię socjologiczną: członków klasy średniej, którzy stracili zatrudnienie i muszą podołać wysokim ratom kredytu hipotecznego, bez możliwości szybkiego znalezienia nowej pracy.

2.10 Istnieją zatem różnorodne przyczyny i następstwa nadmiernego zadłużenia poszczególnych kategorii osób borykających się z tym problemem, a także w obrębie tych kategorii.

2.11 Ryzyko nadmiernego zadłużenia rośnie wskutek dysproporcji między wzrostem dochodów i kosztów życia w związku ze zmianą stylu życia, krajową polityką oszczędnościową, wzrostem opłat bieżących za takie usługi, jak energia, mieszkanie, łączność elektroniczna, telefon, transport i koszty finansowania.

2.12 W wielu wypadkach nadmierne zadłużenie wynika również z korzystania z kredytu w społeczeństwie dobrobytu w odpowiedzi na agresywne i wprowadzające w błąd kampanie reklamowe, by zrekompensować sobie brak dochodów czy też nabyć towary i usługi. W tym względzie trzeba podkreślić, że zagrożone grupy mają złe długi, gdyż z uwagi na brak wypłacalności nie mają dostępu do wszystkich form kredytu. Osoby te są nastawione na najdroższe warianty, takie jak kredyty gotówkowe, które są często powiązane z bardzo wysoko oprocentowanymi kartami rozpowszechnianymi różnymi drogami.

2.13 Często zdarza się, że oferty tego rodzaju kart kredytowych przesyłane są pocztą na adres miejsca zamieszkania i zawierają takie sformułowania jak: „Gratulacje, wygrałeś bezpłatny kredyt bez odsetek!”, co jest sprzeczne z zasadami informowania i ochrony konsumentów. EKES apeluje, by czas korzystania z tych kart, a także pułap zadłużenia zostały ściśle określone⁽⁶⁾.

2.14 Na szczególną uwagę zasługuje również kwestia stopy kredytu hipotecznego, a także kredytu konsumenckiego. Niektóre kredyty mają zmienną stopę procentową bez górnego limitu, co może prowadzić do ich znacznego wzrostu w zależności od sytuacji na rynku.

2.15 Zdarza się, że pod pretekstem zapewnienia wypłacalności gospodarstw domowych niektóre pożyczki przyznaje się z zastosowaniem stopy progresywnej w oczekiwaniu na wzrost dochodów, który w pewnych krajach nie nastąpił w związku z kryzysem i ustaleniem górnej granicy wynagrodzeń bądź wręcz ich utratą.

2.16 Ponadto wskutek braku zharmonizowanych przepisów na szczeblu europejskim w niektórych państwach członkowskich nie ma przepisów dotyczących lichwiarstwa.

2.17 Niektóre nadmiernie zadłużone gospodarstwa domowe mają zaległości w płatnościach lub spłatach, co naraża je w większym stopniu na wykluczenie społeczne i, tym samym, pozbawienie dostępu do podstawowych usług lub eksmisję z mieszkania, nie wspominając o związanych z brakiem bezpieczeństwa trudnościach w korzystaniu z opieki zdrowotnej. Tytułem przykładu, w 2012 r. eksmitowano ponad 75 tys. nadmiernie zadłużonych Hiszpanów, czyli o 16,7 % więcej niż w 2011 r.⁽⁷⁾

2.18 Choć przyczyny nadmiernego zadłużenia w państwach członkowskich nie są dokładnie takie same, to istnieje zgoda co do jego głównych powodów: Pozostaje faktem, że brakuje instrumentów, by przeprowadzić wystarczająco dokładną ocenę sytuacji na szczeblu europejskim, co Komitet podkreślał w swych wcześniejszych opiniach⁽⁸⁾. W istocie brakuje europejskiego spisu. Ponadto wdrożenie tego instrumentu wymaga przede wszystkim uzgodnienia pojęcia „nadmiernego zadłużenia”, a także kryteriów i metod jego oceny.

⁽⁵⁾ Eurofound 2013 r., op. cit.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 18 z 19.11.2011, s. 24.

⁽⁷⁾ „L'Expansion.com avec AFP”, 22 marca 2013 r.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 74.

2.19 Komitet odnotował już ten fakt, wyrażając życzenie, by rozpoczęto konsultacje internetowe i prace nad zieloną księgą zalecającą rozwiązania operacyjne.

2.20 EKES postuluje w tym względzie, by na szczeblu europejskim opracowano wspólną definicję operacyjną nadmiernego zadłużenia, w której podstawowym kryterium byłaby niemożność podołania przez konsumenta wszystkim długom, bez względu na ich charakter, i zobowiązaniom. Brak definicji umożliwiającej dokładną ocenę tego wielorakiego zjawiska sprawia bowiem, że działania publiczne mogą być bezskuteczne.

2.21 Popiera pomysł utworzenia Europejskiego Centrum Monitorowania Nadmiernego Zadłużenia, bez ponoszenia dodatkowych kosztów budżetowych, w którym zastosowano by już istniejące, skuteczne praktyki.

2.22 Wreszcie, EKES uważa, że nadmiernym zadłużeniem trzeba się zająć na wcześniejszym etapie za pośrednictwem edukacji finansowej, która jest niezbędna do wykształcenia nawyku odpowiedzialnej i kontrolowanej konsumpcji.

3. W kierunku wspólnej europejskiej definicji operacyjnej nadmiernego zadłużenia

3.1 Zgodnie z badaniem opublikowanym w lutym 2008 r.⁽⁹⁾, w którym przedstawiono ogólny przegląd definicji i środków przedsięwziętych w celu zaradzenia nadmiernemu zadłużeniu w osiemnastu państwach członkowskich i w kraju EFTA⁽¹⁰⁾, nie ma konsensusu co do definicji nadmiernego zadłużenia, gdyż koncepcje różnią się w zależności od kraju.

3.2 Nadmierne zadłużenie jest złożonym zjawiskiem, które przyjmuje wiele form i rozwija się w czasie, jak podkreślono w analizie statystycznej z 2013 r. zleconej przez Dyрекcyję Generalną ds. Zdrowia i Konsumentów (DG SANCO) Komisji Europejskiej⁽¹¹⁾.

3.3 Jak zwróciła również uwagę Rada Europy⁽¹²⁾, nadmierne zadłużenie może wiązać się z trudnościami w dotrzymaniu terminu spłaty lub codziennym regulowaniu rachunków.

3.4 Z tych różnych źródeł wynika, że jednostką miary jest w większości przypadków gospodarstwo domowe. Nieomal połowa definicji krajowych odnosi się do czasu zadłużenia lub jego charakteru strukturalnego. Większość dotyczy zdolności dotrzymania zaciągniętych zobowiązań.

3.5 Widać zatem pewne zasadnicze elementy, które mogą posłużyć za wspólną podstawę.

3.6 Zdaniem EKES-u wspólna definicja operacyjna nadmiernego zadłużenia wymaga uwzględnienia następujących aspektów:

- gospodarstwo domowe jako jednostka miary odpowiednia do ilościowego określenia nadmiernego zadłużenia⁽¹³⁾;
- zaciągnięte zobowiązania finansowe, które obejmują kredyt mieszkaniowy i konsumencki, rachunki za telefon, łączność cyfrową i podstawowe usługi (wodę, ogrzewanie, energię elektryczną, opiekę zdrowotną itd.), czynsz, wydatki bieżące (wyżywienie, transport, naukę itd.);
- zobowiązania nieformalne zaciągnięte w rodzinie lub społeczności – EKES nalega na uwzględnienie tego kryterium, gdyż jest ono coraz istotniejsze dla zjawiska nadmiernego zadłużenia;

⁽⁹⁾ W kierunku wspólnej europejskiej definicji operacyjnej nadmiernego zadłużenia – badanie zrealizowane przez Europejskie Centrum Monitorowania Oszczędności (OEE), Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS) oraz ośrodek badań nad osobistymi finansami Uniwersytetu w Bristolu na zlecenie DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej.

⁽¹⁰⁾ Niemcy, Austria, Belgia, Bułgaria, Hiszpania, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Zjednoczone Królestwo, Szwecja i Norwegia.

⁽¹¹⁾ „The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact”. Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), 17 stycznia 2013 r.

⁽¹²⁾ Zalecenie Rec(2007)8 Rady Ministrów dla państw członkowskich w sprawie prawnych rozwiązań problemów zadłużenia. Rada Europy, 20 czerwca 2007 r.

⁽¹³⁾ Powyższa definicja wynika z metodologii europejskiego systemu rachunków ESA 95.

- niezdolność spłaty długu – gospodarstwo domowe nie jest w stanie pokryć bieżących opłat, a także opłat związanych z zaciągniętymi i nieformalnymi zobowiązaniami;
- nadmierne zadłużenie strukturalne – jest to kryterium czasowe, które obejmuje trwałe i stałe problemy finansowe;
- godziwy poziom życia – gospodarstwo powinno być w stanie dotrzymać swych zaciągniętych i nieformalnych zobowiązań finansowych bez ograniczania minimalnych wydatków niezbędnych do utrzymania swego poziomu życia;
- niewypłacalność – gospodarstwo domowe nie jest w stanie zaradzić swej sytuacji finansowej, wykorzystując swe aktywa finansowe i niefinansowe.

4. Zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu

4.1 Edukacja finansowa i odpowiedzialna konsumpcja

4.1.1 Zastosowanie mechanizmu prawnego nie wystarczy do zmniejszenia liczby przypadków nadmiernego zadłużenia. Konieczne jest przyjęcie całościowego podejścia. Trzeba przedsięwziąć środki zapobiegawcze, by w miarę możliwości uniknąć nadmiernego zadłużenia.

4.1.2 Potrzeba edukacji finansowej przewija się w dyskusji na temat usług finansowych, lecz nie przeznaczono na nią odpowiednich środków. By się o tym przekonać, wystarczy porównać kwoty przeznaczane na reklamę i edukację finansową.

4.1.3 Pośród zalecanych przez siebie środków EKES podkreślił już konieczność rozwoju kształcenia na rzecz zrównoważonej konsumpcji⁽¹⁴⁾. Uważa, że edukacja finansowa jest niezbędna, gdyż przyczynia się do odpowiedniego zarządzania budżetem osobistym i do zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu.

4.1.4 EKES podkreśla, że w żadnym ze wspomnianych osiemnastu państw członkowskich kształcenia mającego na celu zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu nie prowadzi jeden usługodawca. Życzy sobie, by Unia Europejska stworzyła system kształcenia dorównujący tym ambicjom.

4.1.5 EKES domaga się, by edukacja finansowa została włączona do szkolnych programów nauczania. W tym względzie zwraca uwagę na konieczność dostosowania nauki do wieku i wiedzy odbiorców, tak by odpowiadała ich potrzebom.

4.1.6 Komisja powinna również zachęcić państwa członkowskie do opracowania krajowego programu edukacji finansowej, czy to za pośrednictwem nauczycieli, czy też partnerstw publiczno-prywatnych, a także udzielać więcej informacji na temat narzędzi dostępnych na szczeblu europejskim.

4.1.7 EKES uważa, że trzeba wzmocnić kampanie informacyjne na temat finansów, gdyż edukacja na ten temat powinna być dostępna dla ogółu społeczeństwa. Jest zdania, że kampanie mogą organizować różne podmioty społeczno-gospodarcze, władze publiczne, organizacje pozarządowe, federacje zawodowe i federacje konsumentów. Należy w interesie ogólnym wykorzystać fakt, że różne źródła informacji wzajemnie się uzupełniają. W tych krajach, które wprowadziły programy dostępne dla obywateli, uznaje się ponadto konieczność rozpowszechnienia tych informacji.

4.1.8 Zdaniem EKES-u istotne jest również, by osoby tego pragnące miały przez całe życie łatwy dostęp do informacji, poradnictwa, pomocy w zarządzaniu budżetem i rozwiązywaniu problemów, które mogą napotykać w kontaktach ze swoją instytucją kredytową, usługodawcą czy organem administracji. Dlatego uważa, że trzeba wspierać i promować prace podjęte już przez bliskie obywatelom organizacje konsumenckie, które udzielają im pomocy, zarówno organizując spotkania informacyjne, jak i wspierając bezpłatnie zainteresowane osoby.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 24.

4.1.9 Wreszcie, zadłużenia nie można kontrolować bez przestrzegania ducha i litery przepisów dotyczących kredytów konsumenckich i hipotecznych oraz nieuczciwych praktyk handlowych (nieuczciwych warunków w umowach, reklamy wprowadzającej w błąd, agresywnego marketingu) ⁽¹⁵⁾.

4.2 *Nadmiernemu zadłużeniu należy zapobiegać, promując odpowiedzialne kredyty i odstraszające kary za niewywiązanie się przez pracowników z obowiązku informowania klientów*

4.2.1 Pracownicy powinni postępować profesjonalnie już od chwili składania ofert i rozpowszechniania reklam, a także podczas udzielania konsumentom porad i wyjaśnień w związku z zaciąganiem pożyczek. W tym celu konieczne jest przyjęcie indywidualnego podejścia. Można ubolewać, że nie jest ono jeszcze powszechnie stosowane pomimo tego, że w większości krajów obowiązują w tym względzie przepisy i kodeksy postępowania. Przejrzystość produktów, zwłaszcza jeżeli chodzi o kredyty udzielane w walutach obcych i związanego z nimi ryzyka, dla poręczycieli lub pośrednio zaangażowanych małżonków, a także jasność informacji muszą być regułą bez względu na rodzaj zastosowanego nośnika.

4.2.2 EKES popiera koncepcję odpowiedzialnego kredytu, gdyż obarcza ona również odpowiedzialnością stronę umawiającą się ⁽¹⁶⁾. W tym kierunku zmierza kontrola udzielania kredytu za pomocą rejestrów.

4.2.3 EKES uważa, że w tym trudnym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na przetwarzanie danych osobowych.

4.3 *Zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu poprzez regulację kredytu, zwłaszcza profesjonalnego sektora kredytów*

4.3.1 Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki ⁽¹⁷⁾ nakazuje państwom członkowskim zobowiązać kredytodawców lub pośredników kredytowych do jasnego informowania konsumentów w swoich reklamach poprzez dostarczenie im informacji umożliwiających porównanie ofert, a także przewiduje, że w umowie muszą figurować podstawowe informacje finansowe.

4.3.2 Powyższa dyrektywa oparta na informowaniu konsumentów nie jest wystarczająca do zapobieżenia nadmiernemu zadłużeniu.

4.3.3 Skuteczne przepisy w tej dziedzinie powinny uwzględniać działania edukacyjne adresowane do pracowników i konsumentów.

4.3.4 Niektóre państwa członkowskie wykraczają zatem poza tę dyrektywę, przewidując, że umowa o kredyt konsumencki musi przestrzegać konsumentów przed pewnymi nadużyciami lub przypominać im o prawie do otrzymania szczegółowej tabeli amortyzacji.

4.3.5 EKES domaga się, by przepisy UE były bardziej zaostrzone i ambitniejsze od dyrektywy 2006/114/WE dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej ⁽¹⁸⁾ w celu zakazania niektórych form wprowadzającej w błąd lub nieuczciwej reklamy, zwłaszcza, gdy jest ona adresowana do konsumentów podatnych na zagrożenia lub już niezdolnych do spłaty długów ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Powyższych zagadnień dotyczy dyrektywa 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64).

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 74 oraz Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 24.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 21..

⁽¹⁹⁾ Chodzi o reklamowanie „kredytu nieoprocentowanego”, „nawet w wypadku braku zdolności kredytowej” lub „pomimo wpisu do Rejestru Dłużnika BIG”, a także o nieuczciwe zachęcanie do łączenia wcześniej zaciągniętych kredytów lub o podkreślanie łatwości i szybkości, z jaką kredyt może zostać przyznany.

4.4 Zwalczanie lichwiarstwa

4.4.1 Europejscy konsumenci byliby skuteczniej chronieni, jeżeli istniałyby europejskie przepisy dotyczące lichwiarstwa. Podstawowy mechanizm walki z lichwą polega na wyznaczeniu maksymalnej wysokości całkowitych kosztów kredytu obejmujących wszystkie odsetki i opłaty związane z umową kredytową, wyrażone w procentach zgodnie ze znaną metodą rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania (RRSO). Wysokość ta różni się w zależności od rodzaju kredytu i pożyczonej kwoty.

4.4.2 Sytuacja w Europie jest bardzo zróżnicowana pod tym względem ⁽²⁰⁾.

4.4.3 Ogólnie mówiąc, istnieją środki ochronne dla kredytów udzielanych osobom fizycznym, lecz niektóre kraje całkowicie zliberalizowały swoje systemy lichwy w odniesieniu do kredytów dla przedsiębiorstw. Jedynie Francja i Włochy są wciąż wyjątkiem.

4.4.4 W większości krajów kontrola stóp procentowych nie opiera się na prawie, lecz na orzecznictwie. Tak jest w Wielkiej Brytanii i Hiszpanii.

4.4.5 W Niemczech sądy oceniają lichwę na podstawie średnich rynkowych publikowanych co miesiąc przez Bundesbank w odniesieniu do różnych rodzajów kredytu. Różnica jest uznawana za nadmierną, jeżeli przekracza ponad dwukrotnie średnią rynkową.

4.4.6 Podobnie jak Francja, Włochy mają ustawę regulującą stopę procentową. Również tam co kwartał ponownie ocenia się stopę lichwy. Lecz stopę procentową uznaje się za lichwiarską, jeżeli przewyższa o ponad 50 % średnią stopę stosowaną przez banki.

5. Postępowanie w sytuacji nadmiernego zadłużenia

5.1 Wiele państw członkowskich wprowadziło procedury prawne, by powstrzymać nadmierne zadłużenie. Pomimo braku badań porównawczych lub statystycznych na temat przepisów, dotyczących wszystkich 28 państw członkowskich, dostępne dane pokazują, że ogólnym celem postępowania w sytuacji nadmiernego zadłużenia jest znalezienie rozwiązania dla gospodarstw domowych, by uniknęły wykluczenia społecznego, i umożliwienie im – w miarę możliwości – spłaty długów stosownie do ich możliwości płatniczych. Niektóre mechanizmy przewidują, że możliwe jest częściowe lub całkowite umorzenie długu, by dać drugą szansę osobom nadmiernie zadłużonym, jeżeli ich sytuacja jest bardzo poważna.

5.2 Prawo dotyczące niewypłacalności przedsiębiorstw, w sprawie którego EKES sporządził opinię, jest w tym względzie ciekawym przykładem ⁽²¹⁾.

5.3 Większość krajów europejskich ustanowiła procedury sądowe w zakresie postępowania w sytuacji nadmiernego zadłużenia, które różnią się pod względem swego charakteru, przedmiotu długu, a także warunków dostępu.

5.3.1 Wszystkie umożliwiają sędziemu nałożenie planu rozliczenia na nadmiernie zadłużone osoby i ich wierzycieli. Decyzję zazwyczaj poprzedza etap ugody, gdy dąży się do osiągnięcia porozumienia różnych stron w sprawie projektu, który – w razie konsensusu – prowadzi do zatwierdzenia projektu planu przez sędziego ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Art. L313-3 kodeksu konsumenta. We Francji lichwa jest przestępstwem podlegającym karze 2 lat więzienia i/lub grzywnie w wysokości 45 tys. EUR. Ponadto nadmierne opłaty muszą zostać przeniesione do kapitału długu. Jeżeli dług został w międzyczasie spłacony, kredytodawca musi zwrócić nienależnie pobrane kwoty wraz z odsetkami. Dla każdej kategorii finansowania istnieje stopa lichwy. Co kwartał Bank Francji ustala stopę lichwy, a następnie publikuje ją w Dzienniku Ustaw.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 55.

⁽²²⁾ Ten etap jest częścią samej procedury i następuje po decyzji sądowej o dopuszczeniu do tej procedury (Francja, Belgia) lub stanowi jej obowiązkowy warunek wstępny, jednocześnie nie będąc jej częścią (Niderlandy).

5.3.2 Równoległe do interwencji sędziego procedury mogą przewidywać wyznaczenie referendarza sądowego (mediatora długów w Belgii, administratora w Niderlandach), którego zadaniem jest otrzymanie i zweryfikowanie zgłoszenia wierzytelności, uzyskanie informacji o warunkach życia i stanie majątkowym nadmiernie zadłużonych osób, określenie w razie potrzeby dochodów koniecznych do tego, by mogły one pokryć opłaty bieżące, zatrzymanie nadwyżki dochodów na zaspokojenie roszczeń wierzycieli, doprowadzenie do sprzedaży części majątku, opracowanie projektu planu rozliczenia i sprawowanie kontroli nad jego wykonaniem, a także nad lojalnością nadmiernie zadłużonych osób⁽²³⁾.

5.3.3 W tym względzie EKES podkreśla potrzebę ustalenia na szczeblu europejskim, że pewne podstawowe mienie nie może zostać w żadnym razie zajęte ani sprzedane po zaniżonej cenie.

5.3.4 Wszczęcie tych procedur wiąże się przeważnie z niemożnością prowadzenia przez zwykłych wierzycieli indywidualnego postępowania w odniesieniu do majątku lub dochodów beneficjentów. Oczywiście beneficjenci nie mogą zwiększać swego zadłużenia, pod groźbą utraty korzyści płynących z procedury rozliczenia.

5.3.5 Komitet uważa, że ujednoczenie tych procedur służy ochronie konsumentów przed ryzykiem wykluczenia społecznego, pod warunkiem że będą one szybkie, proste i bezpłatne dla dłużników, którzy znajdują się z zasady w trudnej sytuacji.

5.3.6 Ponadto zawieszenie postępowania powinno zostać orzeczone na początku procedury, tak by uniknąć presji ze strony wierzycieli.

5.3.7 EKES zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia etapu weryfikacji wierzytelności, tak by respektowano prawa poszczególnych stron.

5.3.8 Zwraca uwagę, że w niektórych krajach oddzielnie podchodzi się do kwestii głównego miejsca zamieszkania, by uniknąć eksmisji rodzin. Przyjmuje ten fakt z zadowoleniem i uważa, że powinna być to systematyczna praktyka, by zapobiec wykluczeniu społecznemu rodzin, co musi być zasadniczym celem leżącym w interesie społeczeństwa.

5.3.9 EKES zaleca, by częściowo lub całkowicie umarzono długi w sytuacjach największego zadłużenia w celu zapobieżenia ryzyku wykluczenia społecznego.

5.3.10 Komitet uważa, że stosowanie procedury postępowania w sytuacji nadmiernego zadłużenia nie powinno prowadzić do wykluczenia z podstawowych usług bankowych, gdyż są one niezbędne do życia gospodarczego i społecznego.

5.3.11 EKES podkreśla, że środki przeznaczone na funkcjonowanie tych mechanizmów umożliwiają zajęcie się każdą sytuacją w sposób indywidualny. W tym kontekście stosowne wydaje się ustanowienie systemów wsparcia dla osób, które odczuwają ich potrzebę.

6. Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w celu przyczynienia się do konsolidacji jednolitego rynku

6.1 EKES uważa, że by osiągnąć ten cel i stworzyć bardziej jednolity rynek, we wszystkich państwach członkowskich należy wprowadzić jednolitą procedurę, opartą również na Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 114 TFUE, a nawet art. 81 TFUE, zgodnie z ogólnymi zasadami, które Komisja mogłaby zaproponować w dyrektywie zgodnej z poniższymi kierunkami refleksji.

6.2 EKES podkreśla, że niektóre z proponowanych działań są już stosowane w niektórych państwach członkowskich i że warto by było je rozpowszechnić.

⁽²³⁾ Czasami nie przewiduje się funkcji nadzorczej, lecz część z wyżej wymienionych zadań wykonuje organ administracji (we Francji jest to komisja departamentu).

6.3 Mechanizmy wsparcia dla osób nadmiernie zadłużonych

6.3.1 Doradztwo w sprawach usług finansowych i konsumpcji, obowiązek udzielania porad spoczywający na instytucjach bankowych i kredytowych, a także pomoc w zarządzaniu budżetem są często niewystarczające lub nieodpowiednie dla osób zadłużonych. Krajowe władze publiczne powinny zatem udostępnić osobom znajdującym się w trudnej sytuacji służby pomocy socjalnej, które w razie potrzeby mogłyby im udzielić natychmiastowego wsparcia, a nawet bezpłatnej pomocy prawnej. Państwa członkowskie mogłyby w tym względzie wesprzeć lub sformalizować rolę dostawcy pomocy prawnej, którą odgrywają organizacje ochrony konsumentów.

6.3.2 Pomoc socjalną można zapewnić w najbardziej krytycznych sytuacjach zadłużenia, by pokryć koszty zużycia energii elektrycznej i gazu, mieszkania, żywienia i opieki zdrowotnej, a także całkowitą lub częściową spłatę długów wierzycielom.

6.3.3 Należy ponadto ustanowić mechanizm analizy sytuacji osób zadłużonych *in concreto*, zweryfikować prawidłowość żądanych od nich kwot, wynegocjować z wierzycielami plan rozliczenia, opracować inne rozwiązania takie jak procedura sądowa oraz powiadomić je o ich prawach i obowiązkach.

7. Europejskie Centrum Monitorowania Nadmiernego Zadłużenia

7.1 EKES zaleca utworzenie Europejskiego Centrum Monitorowania Nadmiernego Zadłużenia bez ponoszenia dodatkowych kosztów budżetowych. Ten instrument, który opierałby się na już istniejących systemach krajowych, powinien umożliwić zaradzenie obecnemu brakowi wiarygodnych danych statystycznych, sporządzenie szczegółowej analizy przyczyn nadmiernego zadłużenia i kategorii osób zadłużonych, porównanie sytuacji w państwach członkowskich i proponowanych środków zaradczych, a także pomiar skali rozwoju tego zjawiska.

7.2 Centrum mogłoby zostać uzupełnione o sieć wymiany, z której mogłyby skorzystać wszystkie zainteresowane osoby i za pośrednictwem której można by prowadzić dialog w sprawie dobrych praktyk.

7.3 Zwalczenie nadmiernego zadłużenia konsumentów, a także zapobieganie wykluczeniu społecznemu wymagają całościowego podejścia. Nie można skutecznie zwalczać tego zjawiska, podejmując pojedyncze działania, nieskoordynowane na szczeblu europejskim. Niezbędne jest, by konsumenci, administracja publiczna i przedsiębiorstwa ściślej ze sobą współpracowały w celu stworzenia bardziej kreatywnych i skutecznych metod.

7.4 Centrum mogłoby się składać z działów skupiających się na następujących zagadnieniach: zbieraniu danych, istniejących ramach prawnych, akcjach informacyjnych i edukacyjnych.

7.5 Członkowie centrum wywodziliby się z sektora publicznego i prywatnego. Sektor prywatny mogłoby reprezentować członkowie europejskich i krajowych stowarzyszeń branżowych i organizacji konsumenckich z wielu sektorów gospodarczych i obszarów geograficznych, którzy zaangażowani są w walkę z nadmiernym zadłużeniem. Uczestniczyliby oni aktywnie w pracach poszczególnych działów centrum, być może w ramach wyspecjalizowanych grup roboczych.

7.6 Sektor publiczny reprezentowaliby eksperci krajowi wyznaczeni przez państwa członkowskie, którzy nawiązali kontakt z sektorem prywatnym i posiadają doświadczenie w dziedzinie nadmiernego zadłużenia i ochrony konsumentów. Przedstawiciele krajowi powinni mieć również doświadczenie w zakresie podnoszenia świadomości ogółu społeczeństwa.

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE