

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajaluotoista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajaluotoista (U 38/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Marja Luukkonen Yli-Rahnasto, oikeusministeriö
- johtava lakimies Sanna Atrila, Finanssivalvonta
- vanhempi ekonomisti Tuulia Asplund, Suomen Pankki
- ryhmäpäällikkö Paula Hannula, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- toimitusjohtaja Elli Reunanen, FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
- tutkijatohtori Karoliina Majamaa, Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
- johtava lakimies Antti Laitila, Finanssiala ry
- lakimies Emmi Meriranta, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivin soveltamisala sekä menettelytavat

Ehdotettu direktiivi koskee lähtökohtaisesti kaikkia luottosopimuksia, joiden nojalla luotonantaja elinkeino-, liike- tai ammattitoiminnassaan myöntää tai lupaa myöntää luottoa kuluttajalle. Direktiivin 2 artiklan 2 kohta sisältää kuitenkin useita soveltamisalapoikkeuksia. Direktiiviä ei sovelleta esimerkiksi luottosopimuksiin, joiden vakuutena on kiinteistö, asunto-osake tai vuokraoikeus, eikä myöskään luottosopimuksiin, joiden tarkoituksena on maa-alueen tai olemassa olevan tai suunnitellun rakennuksen omistusoikeuden hankkiminen tai säilyttäminen. Nykyiseen tapaan

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

soveltamisalan ulkopuolelle on ehdotettu rajattavaksi myös panttilainauslaitosten myöntämät luotot. Ehdotuksen mukaan direktiiviä ei sovelleta pääsääntöisesti myöskään yli 100 000 euron suuruisiin luottoihin.

Useista soveltamisalapoikkeuksista huolimatta ehdotetun direktiivin soveltamisala olisi nykyisen direktiivin soveltamisalaa jonkin verran laajempi. Nykyisen direktiivin soveltamisalasta on suljettu pois vuokra- ja leasing sopimukset silloin, kun kuluttajalla ei ole suoraan sopimusehtojen nojalla velvollisuutta lunastaa tavaraa omakseen sopimuskauden päättyessä eikä myöskään luotonantajalla sopimusehtojen mukaan oikeutta yksipuolisesti päättää kuluttajan tällaisesta velvollisuudesta. Sen sijaan ehdotettu direktiivi ei sisällä vastaavaa rajausta. Ehdotetun direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat nykyisestä poiketen myös esimerkiksi luotot, jotka myönnetään korot ja ilman muita maksuja, samoin kuin alle 200 euron suuriset luotot.

Ehdotetun direktiivin soveltamisala olisi nykyisen kulutusluottodirektiivin soveltamisalaa laajempi myös siltä osin, että ehdotuksen mukaan direktiiviä sovellettaisiin monilta osin myös sellaisiin joukkorahoitusluottopalveluihin, joita ei tarjoa luotonantaja tai -välittäjä (2 artiklan 1 kohta). Tällaisilla joukkorahoitusluottopalveluilla tarkoitetaan ehdotuksessa palveluja, joita joukkorahoitusala tarjoaa kuluttajaluoton myöntämisen helpottamiseksi.

Direktiiviehdotukseen sisältyy myös uusi syrjäntäkieltoa koskeva säännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että luoton myöntämisen edellytykset eivät syrji unionissa laillisesti asuvia kuluttajia heidän kansalaisuutensa tai asuinpaikkansa perusteella tai minkään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa tarkoitettun syyn vuoksi kuluttajien pyytäessä, tehdessä tai pitäessä luottosopimuksia tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoamista koskevia sopimuksia unionissa (6 artikla).

Ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot

Direktiiviehdotuksen mukaan kuluttajaluottoja koskevan mainonta- ja markkinointiviestinnän on oltava asiallista ja selkeää, eikä se saa olla harhaanjohtavaa. Mainonnassa ja markkinointiviestinnässä on erityisesti kiellettävä sellaisten sanamuotojen käyttö, jotka voivat herättää kuluttajassa vääriä odotuksia luoton saatavuudesta tai kustannuksista. (7 artikla). Vastaava säännös sisältyy myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2014/17/?U) kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista (jäljempänä asuntoluottodirektiivi).

Kuten nykyinen kulutusluottodirektiivi, myös direktiiviehdotus sisältää säännöksiä mainonnassa ilmoitettavista vakiotiedoista (8 artikla). Lisäksi direktiivissä säädettäisiin yleisistä tiedoista, jotka luotonantajien tai tapauksen mukaan luotonvälittäjien tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajien tulisi asettaa kuluttajien saataville (9 artikla). Yleisten tietojen vaatimuksesta säädetään myös voimassa olevassa asuntoluottodirektiivissä, mutta nykyiseen kulutusluottodirektiiviin vastaavaa sääntelyä ei sisälly.

Direktiivin 10 artiklassa säädettäisiin luotonantajien sekä tapauksen mukaan luotonvälittäjien ja joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta kuluttajalle ennen sopimuksen tekemistä. Kuluttajalle on nykyiseen tapaan annettava ennen sopimuksen tekemistä tietoja luotosta ”Vakiomuotoiset eurooppalaiset kuluttajaluottotiedot” -lomakkeella. Uutta on, että

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

kuluttajalle on annettava myös yhden sivun mittainen ”Vakiomuotoinen eurooppalainen kuluttajaluottoyhteenveto” -lomake, jossa on oltava muun muassa tiedot luoton kokonaismäärästä, sopimuksen kestosta, lainakorosta, todellisesta vuosikorosta sekä maksuviivästyksestä aiheutuvista kuluista. Yhteenvetolomakkeen tarkoituksena on helpottaa kuluttajia vertailemaan eri luottotarjouksia.

Uutta on, että ennakkotiedot olisi 10 artiklan mukaan annettava vähintään päivää ennen kuin kuluttaja tekee luottosopimuksen, joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoamista koskevan sopimuksen tai tarjouksen. Jos ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot annetaan myöhemmin kuin päivää ennen kuin kuluttaja tulee sidotuksi sopimukseen, luotonantajien, luotonvälittäjien ja joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajien on yhden päivän kuluttua sopimuksen tekemisestä muistutettava kuluttajia mahdollisuudesta peruuttaa sopimus.

Direktiivin 12 artiklassa säädetään luotonantajan tai tapauksen mukaan luotonvälittäjän tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajan velvollisuudesta antaa kuluttajalle riittävät selvitykset tarjotuista luottotuotteista ja lisäpalveluista, jotta tämä voi arvioida, soveltuvatko ne hänen tarpeisiinsa ja taloudelliseen tilanteeseensa. Myös voimassa olevassa kulutusluottodirektiivissä säädetään riittävien selvitysten antamisesta.

Uutta on, että jos kuluttajille esitetään profilointiin tai muunlaiseen henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn perustuva yksilöllinen tarjous, luotonantajien, luotonvälittäjien ja joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajien on ilmoitettava siitä kuluttajille (13 artikla).

Kytkykauppa, yhdistetyt tarjoukset, nimenomainen suostumus lisäpalveluihin, neuvontapalvelut sekä ei-toivotun luottojen myynnin kieltö

Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat sallia yhdistetyt tarjoukset mutta eivät kytkykauppaa (14 artikla). Jäsenvaltiot voivat kuitenkin sallia, että luotonantajat tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajat edellyttävät kuluttajan avaavan tai pitävän voimassa tiettyä tarkoitusta, kuten luoton hoitoa, varten maksu- tai säästötilin. Jäsenvaltiot voivat tietyissä tapauksissa sallia myös kytkykaupan. Lisäksi jäsenvaltiot voivat sallia luotonantajien tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajien edellyttävän, että kuluttajalla on luottosopimukseen tai joukkorahoitusluottopalveluihin liittyvä asiaankuuluva vakuutus sopimus. Vastaavan kaltaista sääntelyä sisältyy myös voimassa olevaan asuntoluottodirektiiviin.

Direktiivin 15 artiklan mukaan kuluttajan olisi annettava lisäpalvelujen ostamista koskeva suostumus selkeästi suostumusta ilmaisevalla toimella. Kuluttajan suostumusta lisäpalveluiden ostamiseen ei saisi etukäteen merkitä esimerkiksi valmiiksi rastitetuin ruuduin.

Direktiivin 16 artiklassa säädetään neuvontapalveluiden tarjoamisesta kuluttajalle. Neuvontapalveluista ei ole säännöksiä nykyisessä kulutusluottodirektiivissä, mutta asuntoluottodirektiivi sisältää vastaavantyyppistä sääntelyä. Direktiivin 17 artiklassa kielletään puolestaan ilman kuluttajan etukäteen esittämää pyyntöä ja nimenomaista suostumusta tapahtuva luottojen myynti kuluttajille. Säännös on uusi.

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

Kuluttajan luottokelpoisuuden arviointi ja tietokannat

Direktiivin 18 artiklassa säädetään kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnista. Vastaavaa sääntelyä sisältyy jo nykyiseen kulutusluottodirektiiviin, mutta ehdotettava sääntely on aiempaa yksityiskohtaisempaa. Artiklassa säädetään muun muassa siitä, minkä tietojen perusteella luottokelpoisuuden arviointi tulisi tehdä. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi näyttö tuloista sekä tiedot rahoitusvaroista. Artiklassa säädettäisiin myös jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että luotonantaja tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoaja myöntää luottoa ainoastaan, jos luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että sopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täyttyvät vaaditulla tavalla. Tältä osin sääntely vastaa asuntoluottodirektiivin vastaavaa sääntelyä. Sen sijaan uutta myös asuntoluottodirektiiviin verrattuna on, että vaikka luottokelpoisuuden arviointi osoitaisi, että kuluttaja ei todennäköisesti pysty suoriutumaan sopimuksessa asetetuista velvollisuuksista, luotonantaja tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoaja voisi poikkeuksellisesti antaa luottoa kuluttajan käyttöön erityisissä ja perustelluissa olosuhteissa.

Uutta olisi myös sääntely, jonka mukaan luottokelpoisuuden arvioinnin perustuessa automaattiseen tietokäsittelyyn, kuten profilointiin, kuluttajalla olisi oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu luotonantajan puolesta luonnollinen henkilö.

Ehdotetun 18 artiklan 9 kohdan mukaan jäsenvaltiot, joiden lainsäädännössä velvoitetaan luotonantajat tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajat arvioimaan kuluttajan luottokelpoisuus asiaankuuluvasta tietokannasta haettujen tietojen perusteella, voivat säilyttää tämän velvollisuuden.

Ehdotuksen 19 artiklassa säädetään puolestaan muiden jäsenvaltioiden luotonantajien ja joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajien oikeudesta rajat ylittävien luottojen yhteydessä päästä kyseisessä jäsenvaltiossa käytettyihin tietokantoihin kuluttajien luottokelpoisuuden arvioimiseksi. Tällaisiin tietokantoihin pääsyn edellytysten on oltava syrjimättömiä. Oikeus koskee sekä julkisia että yksityisiä tietokantoja. Tietokannoissa on oltava vähintään tiedot maksuviivästyksistä.

Luottosuhteeseen liittyvät säännökset

Ehdotetun direktiivin 20 artiklassa säädetään luottosopimuksen muodosta ja 21 artiklassa puolestaan sopimuksessa mainittavista tiedoista. Sääntely vastaa pitkälti nykyistä kulutusluottodirektiiviä. Direktiivin 22 artiklassa säädettäisiin luotonantajan tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajan velvollisuuksista muutettaessa luottosopimusta tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoamista koskevaa sopimusta. Säännös on uusi. Sen sijaan 23 artikla, jossa säädetään kuluttajille annettavista lainakoron mahdollisia muutoksia koskevista tiedoista, vastaa nykyistä direktiiviä.

Direktiivin 24 artiklassa säädetään tilinylitysmahdollisuutena myönnettyihin luottoihin liittyvistä tiedottamisvelvollisuuksista. Sääntely vastaa nykyistä direktiiviä. Direktiivin 25 artiklassa säädetään puolestaan hiljaisesti hyväksytyistä tilinylityksistä. Sääntely vastaa pitkälti nykyistä kulutusluottodirektiiviä. Uutta kuitenkin on, että jos tili- tai luottoraja ylittyy säännöllisesti, luotonantajan on tarjottava kuluttajalle neuvontapalveluja, jos niitä on saatavilla, tai ohjattava kuluttaja velkaneuvontapalvelujen pariin.

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

Direktiivin 26 artiklassa säädetään kuluttajan peruuttamisoikeudesta ja peruuttamisoikeuden käyttämiseen liittyvistä velvollisuuksista. Direktiivin 27 artiklassa säädetään puolestaan liittämisistä luottosopimuksista. Vastaavaa sääntelyä on jo nykyisessä direktiivissä. Direktiiviehdotus sisältää nykyisen direktiivin tapaan myös säännöksen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että luotonantaja tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoaja on yhteisvastuussa kuluttajan tavaroiden myyjälle tai palveluiden suorittajalle mahdollisesti esittämistä vaatimuksista, kun tavaroiden tai palveluiden hankinta tältä on rahoitettu luottosopimuksella tai joukkorahoitusluottopalveluilla.

Direktiivin 28 artikla sisältää säännöksiä toistaiseksi voimassa olevien sopimusten irtisanomisesta. Vastaavaa sääntelyä on jo nykyisessä kulutusluottodirektiivissä. Direktiivin 29 artiklassa säädetään puolestaan luoton ennakaisesta takaisinmaksusta. Sääntely vastaa pitkälti nykyistä kulutusluottodirektiiviä, mutta on joiltakin osin yksityiskohtaisempaa.

Todellinen vuosikorko sekä korkojen ja kustannusten ylärajat

Direktiivin 30 artiklassa sekä direktiivin liitteessä IV säädetään todellisen vuosikoron laskemisesta. Direktiivissä ehdotetaan annettavaksi komissiolle toimivalta antaa delegoituja säädöksiä tarvittavien lisäoletusten käyttöön ottamiseksi tai jo käytössä olevien oletusten muuttamiseksi.

Uutta on, että direktiivissä edellytetään jäsenvaltioiden vahvistavan ylärajat yhdelle tai useammalle seuraavista: luottosopimukseen tai joukkorahoitusluottopalveluihin sovellettavat korot; todellinen vuosikorko; kuluttajalle aiheutuvat luoton kokonaiskustannukset. Tämän lisäksi jäsenvaltiot voivat säätää täydentävien ylärajojen asettamisesta jatkuville luotoille.

Menettelytapavelvoitteet ja henkilöstöä koskevat vaatimukset

Direktiivin 32 artiklassa ja 33 artiklassa säädetään luotonantajia, luotonvälittäjiä ja joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajia koskevista menettelytapavelvoitteista. Ehdotetun 32 artiklan mukaan luotonantajille, luotonvälittäjille ja joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajille asetetaan muun ohella velvollisuus toimia luottoja myöntäessään tai niitä välittäessään rehellisesti, tasapuolisesti, ammattimaisesti ja kuluttajan etujen mukaisesti. Ehdotetussa 33 artiklassa puolestaan säädetään muun muassa, että jäsenvaltioiden on vahvistettava luotonantajien, luotonvälittäjien ja joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajien henkilöstön tietämystä ja pätevyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset. Vastaavanlaisista menettelytapavelvoitteista sekä henkilöstöä koskevista vaatimuksista säädetään jo nykyisin asuntoluottodirektiivissä.

Talousvalistuksen antaminen ja taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuluttajien tukeminen

Ehdotetun direktiivin 34 artiklassa säädetään talousvalistustoimenpiteistä, joita jäsenvaltioiden on edistettävä kuluttajien talousosaamisen parantamiseksi. Vastaavaa sääntelyä sisältyy jo asuntoluottodirektiiviin.

Direktiivin 35 artiklassa säädetään puolestaan toimenpiteistä, joilla kannustetaan noudattamaan kohtuullista pidättyvyyttä ennen täytäntöönpanomenettelyn aloittamista tilanteessa, jossa kulut-

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

taja ei ole suorittanut sopimuksesta johtuvia velvollisuuksiaan sovitussa ajassa. Vastaavatyypistä sääntelyä on myös voimassa olevassa asuntoluottodirektiivissä.

Direktiivin 36 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kuluttajien saatavilla on velkaneuvontapalveluja. Sääntely on uutta.

Luotonantaja ja luotonvälittäjiä koskevat erityissäännökset sekä oikeuksien siirto

Direktiiviehdotuksen mukaan muihin luotonantajiin, luotonvälittäjiin ja joukkorahoitusluottopalveluiden tarjoajiin kuin luottolaitoksiin on sovellettava asianmukaisia hyväksymis-, rekisteröinti- ja valvontamenettelyjä (37 artikla). Säännöksellä pyritään varmistamaan, että kaikkia luotonantajia, luotonvälittäjiä ja joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajia säännellään ja valvotaan riittävästi riippumatta siitä, ovatko ne luottolaitoksia vai eivät. Voimassa olevassa kulutusluottodirektiivissä edellytetään ainoastaan, että luotonantajia valvoo jokin rahoituslaitoksista riippumaton laitos tai viranomainen tai että luotonantajien toimintaa säännellään.

Ehdotetun direktiivin 38 artiklassa säädetään luotonvälittäjiä koskevista erityisistä tiedonanto- ja muista velvollisuuksista. Vastaavatyypistä sääntelyä sisältyy jo voimassa olevaan kulutusluottodirektiiviin. Direktiivin 39 artiklassa puolestaan säädetään nykyistä kulutusluottodirektiiviä vastaavasti oikeuksien siirrosta.

Muut säännökset

Direktiivin 42 artiklan mukaan direktiivi on lähtökohtaisesti täysharmonisointidirektiivi, eli direktiivissä olevien yhdenmukaistettujen säännösten osalta jäsenvaltiot eivät voi kansallisessa lainsäädännössään pitää voimassa tai ottaa käyttöön säännöksiä, jotka poikkeavat direktiivistä, jollei direktiivissä toisin säädetä. Direktiivin 43 artiklan mukaan sääntely on kuluttajan hyväksi pakottavaa.

Direktiivin 44 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Jos seuraamuksia määrätään kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EU) 2017/2394 21 artiklan mukaisesti eli jos kyseessä on mainitussa asetuksessa tarkoitettu laajalle levinnyt rikkomus taikka laajalle levinnyt rikkomus, jolla on unioninlaajuinen ulottuvuus, jäsenvaltioiden on varmistettava, että seuraamusvalikoimaan sisältyy mahdollisuus joko määrätä sakkoja hallinnollisessa menettelyssä tai aloittaa sakkojen määräämistä koskeva menettely ja että näiden sakkojen enimmäismäärä on vähintään neljä prosenttia rikkomukseen syyllistyneen luotonantajan, luotonvälittäjän tai joukkorahoitusluottopalvelujen tarjoajan liikevaihdosta asianomaisissa jäsenvaltioissa. Sääntely on uutta, mutta vastaavanlaista sääntelyä on annettu eräiden muiden kuluttajansuojasäännösten osalta jo niin sanotussa Omnibus-direktiivissä (EU) 2019/2161.

Direktiivin 47 artiklan mukaan uutta direktiiviä alettaisiin soveltaa kuuden kuukauden kuluttua täytäntöönpanoajan päättymisen jälkeen. Poikkeuksena tästä olisivat kuitenkin tilanteet, joissa luotonantaja, luotonvälittäjä tai joukkorahoitusvälityspalvelun tarjoaja on direktiivissä 2013/34/

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

EU tarkoitettu mikro- tai pk-yritys. Tällöin direktiiviä alettaisiin soveltaa 18 kuukauden kuluttua täytäntöönpanoajan päättymisen jälkeen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että kulutusluottoja koskevan sääntelyn uudistaminen on tarpeen, sillä luottomarkkinat ovat kehittyneet ja laajentuneet voimassa olevan kulutusluottodirektiivin antamisen jälkeen, ja monissa jäsenvaltioissa kulutusluotot aiheuttavat kotitalouksille velkaongelmia. Valtioneuvosto tukee yleisesti sitä, että kulutusluottoja ja asunto-omaisuutta koskevia luottoja koskevat säännökset ovat mahdollisimman pitkälle samankaltaisia, ellei perusteltua syytä eroavaisuuksiin ole. Valtioneuvosto pitää tervetulleena myös sitä, että direktiiviehdotuksessa mahdollistetaan korkean kuluttajansuojan tason ylläpitäminen kansallisesti koskien muun muassa luoton ennenaikaista takaisinmaksua sekä luotonantajan ja tavaran myyjän tai palvelun tarjoajan yhteisvastuuta.

Valtioneuvosto pitää soveltamisalaa koskevien muutosten osalta kannatettavana sitä, että ehdotus ei sisällä pieniä luottoja koskevia poikkeuksia. Suomen voimassa oleva kansallinen sääntely ei sisällä luoton määrään perustuvia rajauksia. Direktiivineuvotteluissa on selvítettävä, onko perusteltua laajentaa direktiivi koskemaan täysimääräisesti korottomia ja kuluttomia kulutusluottoja. Soveltamisalan laajennus merkitsisi muun muassa sitä, että kulutushyödykkeiden maksamisen rahoittamiseksi tarjottavat useissa erissä ilman korkoa tai kuluja maksettavat luotot tulisivat direktiivin soveltamisalan piiriin, ja niistä olisi muun muassa annettava yksityiskohtaiset tiedot niin sanotulla ”Vakiomuotoiset eurooppalaiset kuluttajaluottotiedot” -lomakkeella. Direktiivin täysimääräinen soveltaminen aiheuttaisi lisäkustannuksia korottomia ja kuluttomia luottoa tarjoaville elinkeinonharjoittajille ja saattaisi johtaa jopa siihen, että tällaisia luottoja ei enää tarjottaisi. Lisäksi valtioneuvosto pitää epäselvänä soveltamisalan laajennusta kaikkiin leasing- ja vuokrasopimuksiin. Neuvottelujen kuluessa on pyrittävä tarkemmin selvittämään, minkä tyyppiset sopimukset tulisivat rajauksen poistamisen johdosta kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn piiriin ja missä määrin tämä on tarkoituksenmukaista.

Ehdotuksen mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat myös joukkorahoitusluottopalvelut, joissa palveluntarjoaja ei ole luotonantaja tai luotonvälittäjä. Joukkorahoitusluottopalveluilla tarkoitetaan palveluja, joita joukkorahoitusala tarjoaa kulutusluoton myöntämisen helpottamiseksi. Jo nykyisin elinkeinonharjoittajien välittämät vertaislainat rinnastuvat kansallisessa laissa kuluttajaluottoon. Valtioneuvosto suhtautuu alustavasti myönteisesti myös direktiiviehdotukseen, mutta katsoo, että neuvostokäsittelyn kuluessa on pyrittävä vielä tarkemmin selvittämään, millaiset luottopalveluiden tarjoajat ja palvelut laajennuksen myötä tulisivat direktiivin soveltamisalaan.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että direktiiviehdotuksessa kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota luottojen markkinointiin ja ei-toivotuun luottojen myyntiin. Neuvostokäsittelyssä tulisi kuitenkin vielä selvittää tarkemmin ei-toivotun luottojen myynnin kiellon merkitys sekä varmistaa jäsenvaltioiden liikkumavara luottojen markkinoinnin sääntelyssä. Lisäksi tulisi varmistua siitä, että markkinoinnissa käytetystä välineestä riippumatta kuluttaja saa luotosta riittävästi tietoa. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti myös syrjintäkieltoa

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

koskevaan ehdotukseen. Ehdotusta on kuitenkin neuvotteluissa pyrittävä selkeyttämään sen varmistamiseksi, ettei sääntelyllä tarpeettomasti rajoiteta luotonantajien sopimusvapautta.

Luotonantajan tiedonantovelvoitteita koskevien uudistusten osalta valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että kuluttajille on annettava vakiomuotoinen, yhden sivun mittainen yhteenvedolomake (”Vakiomuotoinen eurooppalainen kuluttajaluottoyhteenvedo” -lomake) ennen luottosopimuksen tekemistä. Kuluttajien on yhteenvedon perusteella helpompi vertailla eri luotonantajien tarjoamia luottotuotteita edellyttäen, että yhteenvedo sisältää kaikki keskeiset tiedot tarjottavasta luottotuotteesta. Tämä on omiaan lisäämään myös kulutusluottojen tarjoajien välistä kilpailua. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että kuluttaja saa luottosopimusta koskevat tiedot hyvissä ajoin ennen sopimuksen tekemistä. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksella ehdotukseen, jonka mukaan ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot olisi annettava vähintään päivää ennen kuin kuluttaja tulee sidotuksi sopimukseen, ja jos näin ei ole menetelty, luotonantajan olisi yhden päivän kuluttua sopimuksen tekemisestä muistutettava kuluttajaa mahdollisuudesta peruuttaa sopimus. Ehdotus lisää luotonantajien hallinnollista takkaa, ilman että siitä on juurikaan hyötyä kuluttajille, joille ehdotuksen mukaan on ennen sopimuksen tekemistä annettava tieto peruuttamisoikeudesta. Muistuttamisella ei oleteta olevan suurta vaikutusta kuluttajien käyttäytymiseen myöskään sen johdosta, että kulutusluottoja nostavat kuluttajat käyttävät monesti luoton hyvin pian luoton nostamisen jälkeen.

Valtioneuvosto kannattaa direktiivissä esitettyjä pyrkimyksiä vähentää kuluttajien ylivelkaantumista. Velkaneuvontapalveluiden järjestäminen kuluttajille on kannatettavaa. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myös myönteisesti siihen, että direktiivissä säädetään nykyistä tarkemmin kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnista ja luoton myöntämisestä kuluttajalle. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin epäillen ehdotukseen, jonka mukaan luoton myöntäminen olisi joissakin tapauksissa sallittua silloinkin, kun luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että kuluttaja ei todennäköisesti pysty suoriutumaan sopimuksesta johtuvista velvoitteistaan. Neuvotteluissa on niin ikään pyrittävä vielä selvittämään muun muassa sitä, onko kuluttajan luottokelpoisuutta arvioitaessa perusteltua edellyttää aina kuluttajan varojen selvittämistä, kun luoton myöntämisen perusteena tulisi pääsääntöisesti olla kuluttajan kyky tuloillaan selvittää luoton takaisinmaksusta. Lisäksi neuvotteluissa on pyrittävä varmistamaan se, että luottotietorekistereiden käyttö voidaan säätää pakolliseksi kaikissa jäsenvaltioissa, eikä vain niissä, joissa se direktiiviä annettaessa on pakollista. Tämä on tärkeää, jotta luotonantajat ja luotonvälittäjät voidaan myös Suomessa velvoittaa kuluttajan luottokelpoisuutta arvioidessaan tarkistamaan tämän tiedot perusteilla olevasta, vuonna 2024 käyttöön otettavasta positiivisesta luottotietorekisteristä.

Luottojen hintasääntely on tärkeä keino ylivelkaantumisen torjumiseksi ja siitä aiheutuvien ongelmien vähentämiseksi. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että kaikki jäsenvaltiot velvoitetaan direktiiviehdotuksen mukaan asettamaan katto ainakin yhdelle seuraavista luoton kustannustekijöistä: kuluttajalta luoton johdosta perittävän korko, luoton todellinen vuosikorko tai luoton kokonaiskustannukset. Luottomarkkinat kehittyvät jatkuvasti, ja tämän johdosta on välttämätöntä, että jäsenvaltioilla on laajat mahdollisuudet myös jatkossa puuttua kansallisesti kaiken tyyppisistä kulutusluotoista perittäviin maksuihin. Direktiiviehdotukseen sisältyvä optio muiden enimmäismäärien asettamisesta on kuitenkin rajattu koskemaan vain jatkuvia luottoja. Optio on liian suppea, ja neuvostokäsittelyn kuluessa on pyrittävä laajentamaan enimmäismääriä koskeva optio kattamaan kaikki direktiivin soveltamisalaan kuuluvat luotot.

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

Luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinti helpottaa näihin kohdistuvaa valvontaa ja yhteydenpitoa sekä ehkäisee luottotoiminnan käyttämistä rikollisiin tarkoituksiin. Valtioneuvosto suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti siihen, että ehdotuksessa edellytetään muiden luottomarkkinoilla toimivien tahojen kuin luottolaitosten hyväksyntää ja rekisteröintiä. Hyväksyntä- ja rekisteröintivaatimusta ei voida kuitenkaan pitää perusteltuna silloin, kun elinkeinonharjoittaja myöntää luottoja vain myymiensä tavaroiden tai tarjoamiensa palvelujen ostamisen rahoittamiseksi. Direktiivineuvotteluissa on pyrittävä saamaan tällaisia luotonantajia koskeva raja- ja hyväksyntä- ja rekisteröintivaatimuksesta. Tältä osin on erityisesti huomioitava, että direktiivin soveltamisalaa on ehdotettu laajennettavaksi myös korottomiin ja kuluttomiin luottoihin. Vastaavasti on pyrittävä saamaan hyväksyntä- ja rekisteröintivaatimusta koskevan soveltamisalapoikkeuksen piiriin sellaiset elinkeinonharjoittajat, jotka toimivat sivutoimisesti luotonvälittäjinä myymiensä tavaroiden tai palvelujen ostamisen rahoittamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä direktiiviehdotuksen seuraamussäätelyä ja suhtautuu myönteisesti seuraamuksia koskevan sääntelyn tiukentamiseen. Neuvotteluissa on varmistettava, että kansallisesti on mahdollista säätää seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti.

Direktiiviehdotuksen siirtymäsäännösten mukaan lähtökohtaisesti uutta direktiiviä alettaisiin soveltaa kuuden kuukauden kuluttua täytäntöönpanoajan päättymisen jälkeen. Poikkeuksena tästä olisivat kuitenkin tilanteet, joissa luotonantaja, luotonvälittäjä tai joukkorahoitusvälityspalvelun tarjoaja on direktiivissä 2013/34/EU tarkoitettu mikro- tai pk-yritys. Tällöin direktiiviä alettaisiin soveltaa 18 kuukauden kuluttua täytäntöönpanoajan päättymisen jälkeen. Valtioneuvosto suhtautuu epäillen tämänkaltaisen siirtymäsääntelyn toimivuuteen. Neuvottelujen kuluessa on selvitettävä siirtymäsäännöksen tarkoitusta sekä sitä, miten siirtymäsäännöstä sovellettaisiin tietyissä tilanteissa, kuten silloin, jos luotonvälittäjä kuuluisi soveltamisalapoikkeuksen piiriin, mutta luotonantaja ei.

Valtioneuvosto pyrkii direktiiviehdotusta koskevissa neuvotteluissa aikaansaamaan muutoksia edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisiä huomioita ehdotetusta sääntelystä. Valtioneuvoston kirjelmässä kuvataan kulutusluotto-direktiiviin ehdotettuja muutoksia. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan puoltaa kulutusluottoja koskevan sääntelyn uudistamista. On tärkeää, että lainsäädäntö pystyy vastaamaan luottomarkkinoiden ja kulutuskäyttäytymisen muutoksiin ja erityisesti digitalisaatiokehitykseen.

Kannatettavista yleistavoitteista huolimatta direktiiviehdotuksessa on kuitenkin elementtejä, jotka ovat talousvaliokunnan käsittelyssä herättäneet varauksellisuutta.

Luottokelpoisuuden arviointi. Talousvaliokunta pitää ongelmallisena ehdotusta, jonka mukaan luoton myöntäminen olisi joissakin tapauksissa sallittua silloinkin, kun luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että kuluttaja ei todennäköisesti pysty suoriutumaan sopimuksesta johtuvista velvoitteistaan. Järjestelyluottotyyppisen luoton myöntämisen tulisi olla käytettävissä silloin, kun se on ilmeisen tarpeellista ylivelkaantumiskierteen katkaisemiseksi tai muista erityisen painavista

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

sosiaalisista syistä. Tästä näkökulmasta katsottuna säännös on perusteltu ja tarpeellinen. Ottaen kuitenkin huomioon kulutusluottomarkkinoiden kansainvälistymisen ja luotonmyöntämisprosessien nopeuden talousvaliokunta ilmaisee varauksellisuutensa sen suhteen, millä tavoin rajat ylittävää toimintaa harjoittavat luotonantajat voisivat todentaa tällaisten olosuhteiden käsilläolon. Luotonantajien mahdollisuudet selvittää esimerkiksi luottokelpoisuuden arviointiin vaadittavia tietoja vaihtelevat huomattavasti luotonhakijan kotivaltiosta riippuen tavalla, joka olisi omiaan kasvattamaan luottoriskiä ja luotonantajalle aiheutuvia kustannuksia. Ehdotuksen mukainen mahdollisuus tarkastella hakijan tietoja toisen jäsenvaltion luottotietokannoissa ei poista ongelmaa, koska tietosisällöt eivät ole kaikilta osin täysin yhteismitallisia, eikä yhteyksien rakentaminen eri tietokantoihin ole ongelmatonta. Sääntely voi osoittautua ongelmalliseksi myös syrjintäkiellon noudattamisen kannalta.

Tietojen esittäminen. Direktiiviehdotuksen mainontaa koskeva artikla mahdollistaa eräiden mainonnassa annettavien vakiotietojen poisjättämisen tapauksissa, joissa tietojen toimittamiseen käytetty viestin ei mahdollista niiden visuaalista esittämistä. Talousvaliokunta pitää tätä poikkeusta ongelmallisena. Poikkeus voi kannustaa juuri tällaisen viestimen kautta tapahtuvaan markkinointiin, jos luotonantaja kokee, että se on sille edullista.

Jos käytetty viestintäväline ei mahdollista kaikkien vakiotietojen esittämistä, välinettä ei pitäisi ylipäänsä käyttää hintatietoja sisältävään mainontaan. Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti luottosopimuksia mainostava taho voi tässä tapauksessa harjoittaa imagomarkkinointia hintatietoja esittämättä. Tiedonantovelvollisuus tulee kuitenkin täyttää kuluttajaa tosiasiallisesti hyödyttävällä tavalla yleismainontavaiheen jälkeen. Erityisesti kuluttajan maksettavaksi tuleva kokonaismäärä on keskeinen tieto, jonka ilmoittamatta jättäminen voi johtaa virheelliseen mielikuvaan luoton tosiasiallisesta hinnasta.

Luotonantajan tiedonantovelvoitetta koskeva uudistus sisältää ehdotuksen kuluttajalle annettavasta yhteenvetolomakkeesta. Lomakkeen tietojen katsotaan edesauttavan luottotuotteiden vertailua ja lisäävän kilpailua. Talousvaliokunta korostaa, että tämä tavoite voi kuitenkin toteutua vain, jos lomake on selkeä ja luoton ehdot ovat kuluttajan käytettävissä hyvissä ajoin ennen luottosopimuksen tekemistä.

Lisääntyneiden tiedonantovelvoitteiden kääntöpuolena on uhka siitä, että kuluttaja kokee jäävänsä informaatiovyöryyn alle ja jättää saamansa dokumentaation lukematta. Ilmiö on todettu jo aikaisemmin muualla rahoitusmarkkinalainsäädännön vaikutusten arvioinneissa (TaVL 3/2021 vp — E 141/2020 vp). Talousvaliokunta ilmaisee huolensa siitä, kuinka viimeaikaiset, kuluttajansuojan vahvistamiseen pyrkivät, osin päällekkäisetkin tiedonantovelvoitteet täyttävät tarkoituksaan.

Peruutusoikeus. Valtioneuvoston tavoin talousvaliokunta suhtautuu varauksella ehdotukseen, jonka mukaan ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot olisi annettava vähintään päivää ennen kuin kuluttaja tulee sidotuksi sopimukseen, ja jos näin ei ole menetelty, luotonantajan olisi yhden päivän kuluttua sopimuksen tekemisestä muistutettava kuluttajaa mahdollisuudesta peruuttaa sopimus.

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

Ennakkotietojen oikea-aikaisella toimittamisella on keskeinen rooli sen varmistamisessa, että luotonhakija pystyy harkitsemaan luoton tarvetta ja vertailemaan luottoja. Ei ole kuitenkaan selvää, että peruutusoikeudesta muistuttaminen tukee näitä päämääriä enää sopimuksen tekemisen ja mahdollisesti luoton nostamisen jälkeen. Sääntelyä tulee selkeyttää siten, että luoton ennakkotiedot on toimitettava hyvissä ajoin siinäkin tapauksessa, että ennakkotietojen toimittamisen ja sopimukseen sidotuksi tulemisen välissä on alle yksi päivä, ja kuluttajaa muistutetaan mahdollisuudesta peruuttaa luottosopimus.

Kotitalouksien velkaantuminen. Luottomarkkinoille on tullut viime vuosina uusia, perinteisen pankki- ja rahoitussektorin ulkopuolisia toimijoita. Luottoja tarjotaan ja haetaan yhä useammin sähköisten kanavien kautta ja valtioiden rajojen yli. Tämä kehitys on myötävaikuttanut kotitalouksien velkaantumisen kiihtymiseen.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan usein runsaasti velkaantuneilla lainanottajilla on suuret sekä asunto- että kulutusluotot. Paremman kuluttajansuojan ohella olisi tärkeää saada lainsäädäntöön myös välineitä, joilla voitaisiin paremmin hillitä kotitalouksien kokonaisvelkaantumisen kasvua.

Ottaen huomioon kulutusluotonannon kasvun ja luottotuotteiden jatkuvan kehityksen talousvaliokunta suhtautuu varauksella tarkkojen ja suurten euromääräisten soveltamisalan rajojen säätämiseen. Jos näin päätetään tehdä, tulee varmistaa, ettei luoda kannustimia kiertää sääntelyä tarjoamalla suurempia luottoja. Yhden sektorin sääntelyä kiristettäessä tulee varmistaa, ettei näin toimien tulla osaoptimoineeksi lainsäädäntöä laajemman kokonaisuuden kustannuksella. Tulee varmistaa, että kulutusluottovelkaantumisen riskit eivät siirry tai kasva muiden luottotyypin kautta. Kuluttajaluottosääntelyn uudistamisessa on syytä kiinnittää huomiota myös positiivista luottotietorekisteriä koskevan lainsäädännön valmisteluun sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi.

Talousvaliokunta toteaa vielä (myös TaVM 27/2020 vp — K 20/2020 vp), että myös rahoitusvakaudesta vastaavat viranomaiset ovat nähneet kotitalouksien velkaantumisen yhtenä Suomen rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksista. Siten direktiivin muutosten myötä tavoiteltu kuluttajansuojan vahvistaminen — mukaan lukien velallisen maksukyvyn varmistaminen — on tärkeää myös rahoitusvakauden näkökulmasta.

Kokoavia huomioita. Uudessa sääntelyssä perusongelmana on tasapainon löytäminen rahoitusmarkkinoiden sääntelyn ja markkinoiden vapaan toiminnan sallimisen välillä: raskas sääntely, jolla pyritään turvaamaan kuluttajien asemaa ja luottamusta rahoitusmarkkinoihin, voi johtaa korkeiksi koettuihin hintoihin tai rapauttaa toimialan kehittämisen edellytyksiä. Vastaavasti liian kevyt sääntely voi johtaa erilaisiin lieveilmiöihin. Talousvaliokunta huomauttaa lisäksi, että mikäli muutoin vahvasti säännellylle sektorille luodaan kevyemmin säännelty osa-alue — esimerkiksi sääntelyn soveltamisalaa euromääräisesti rajaamalla — on odotettavissa, että markkinat muokkaavat toimintojaan siten, että ne voivat hyödyntää säädettyjä helpotuksia.

Pyrittäessä vahvistamaan heikomman sopijapuolen suojaa voidaan tulla luoneeksi myös epätarjoituksenmukaisia tai alkuperäistä tavoitettaan vastaan toimivia säännöksiä. Esimerkiksi pääl-

Valiokunnan lausunto TaVL 34/2021 vp

lekkäiset tiedonantovelvollisuudet eivät välttämättä paranna tosiasiallisesti kuluttajan tiedonsaantia luottosopimuksesta.

Pääomien vapaa liikkuvuus edellyttää rajat ylittävää, harmonisoitua ja yhteismitallista sääntelyä sekä tehokasta valvontaa rahoitusmarkkinoiden ja palveluiden rajat ylittävän luonteen vuoksi. Kun sääntely on yhä enemmän suoraan sovellettavien asetusten tai kapean implementointiliikkumavaran jättävien direktiivien muodossa, delegoituja säädöksiä ja teknisiä standardeja on runsaasti ja eurooppalaisten viranomaisten toimivaltaa on lisätty, kaventuvat jäsenvaltioiden mahdollisuudet pitää voimassa omat erityisolosuhteensa huomioivaa normistoa. On tärkeää, että lainsäädännön valmisteluvaiheessa Suomi pyrkii jo neuvotteluvaiheessa torjumaan lainsäädäntöämme ilmeisesti heikentäviä ehdotuksia ja tuomaan päätöksentekoon tietoa hyviksi osoittautuneista sääntelyratkaisuistamme.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 13.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Hilikka Kemppi kesk
varajäsen Kai Mykkänen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller