

U 7/2011 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (asunto-
omaisuutta koskevat luottosopimukset)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 31 päivänä maaliskuuta 2011 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2011

Ministeri *Astrid Thors*

Lainsäädäntöjohtaja Antti T. Leinonen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2011/0905**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ASUNTO-OMAIKUUTTA KOSKEVISTA LUOTTOSOPIMUKSISTA****1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Komissio antoi 31 päivänä maaliskuuta 2011 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista KOM(2011) 142 lopullinen. Ehdotus perustuu komission joulukuussa 2007 antamaan valkoiseen kirjaan (KOM(2007) 807 lopullinen) kiinnelaimamarkkinoiden yhdyntymisestä sekä valkoisen kirjan pohjalta järjestettyyn kuulemiseen.

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toteutumisen ja toiminnan edellytyksiä sekä ratkaista finanssikriisin yhteydessä ilmenneitä ongelmia. Komission esittämät keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat lainsäädäntöjen eroavuuksien vähentäminen ja tiettyjen palveluja koskevien laatuvaatimusten vahvistaminen. Komission mukaan viimeksi mainittu edellyttää, että ennen toiminnan aloittamista luotonantajilta ja luotonvälittäjiltä vaaditaan toimilupa tai muu vastaava hyväksyntä viranomaiselta.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1 Soveltamisala**

Direktiiviehdotus koskee luottosopimuksia, joiden vakuutena on kiinnitys kiinteään omaisuuteen tai muu vastaava vakuus tai joiden tarkoituksena on maa-alueen tai olemassa olevan tai suunnitellun asuinrakennuksen omistusoikeuden hankkiminen tai säilyttäminen. Suomessa tällaisia muita vakuuksia olisivat lähinnä kiinnitys vuokraoikeuteen ja panttioikeus asunto-osakeyhtiön osakkeisiin. Edellä mainittujen luottojen lisäksi ehdotus koskee kunnostus- ja perusparannuslainoja siltä osin kuin ne eivät kuulu kulutusluottodirektiivin (2008/48/EY) soveltamisalaan. So-

veltamisalaan kuuluisivat siten esimerkiksi alle 200 tai yli 75 000 euron suuruiset kunnostus- ja perusparannuslainat. Soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu muun muassa luottosopimukset, jotka maksetaan lopulta takaisin kiinteän omaisuuden myyntituloista (ns. käännteiset asuntoluotot). (2 artikla)

Jäljempänä muistiossa direktiivin soveltamisalaan kuuluvista luotoista käytetään nimeä ”asunto- ja kiinnitysluotot”.

2.2 Luottosuhteeseen liittyvät säännökset

Direktiiviehdotus sisältää säännökset asunto- ja kiinnitysluoton mainonnassa annettavista tiedoista (8 artikla), kuluttajalle ennen tällaisen luottosopimuksen tekemistä annettavista tiedoista (9 artikla) sekä luotonvälittäjille asetetuista tiedonantovelvoitteista (10 artikla). Tiedonantovaatimukset ovat laajoja, ja ne ovat kulutusluottodirektiivin mukaisia tiedonantovelvoitteitakin yksityiskohtaisempia ja monivaiheisia. Kuten kulutusluottodirektiivissä, ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot tulisi antaa kuluttajalle erillisellä, direktiiviehdotuksen liitteenä olevalla vakimuotoisella lomakkeella (ns. ESIS-lomake).

Luotonantajan on ehdotuksen mukaan annettava kuluttajalle myös riittävät selvitykset tarjotuista luottotuotteista sekä mahdollisista seuraamuksista, jos kuluttaja laiminlyö maksuvelvoitteensa (11 artikla). Luotonantajan ei tarvitse selvitysvelvollisuuden puitteissa antaa suositusta kuluttajalle parhaiten sopivista luottotuotteista, vaan tällainen suositus on annettava vain silloin, jos luotonantaja tarjoaa kuluttajalle direktiiviehdotuksessa tarkoitettua neuvontaa. Luotonantajan tai mahdollisen muun neuvontaa antavan tahon on noudatettava sitä antaessaan ehdotuksen 17 artik-

lassa asetettuja vaatimuksia. Kulutusluottodirektiivi ei sisällä neuvontaa koskevia säännöksiä.

Lisäksi ehdotus sisältää säännökset kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnista. Uutta kulutusluottodirektiiviin verrattuna on, että ehdotuksessa säädetään myös jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että luotonantaja ei myönnä luottoa, jos luottokelpoisuuden arviointi on johtanut kielteiseen lopputulokseen. (14 artikla)

Ehdotuksessa säädetään myös kuluttajan velvollisuudesta antaa luotonantajalle täydelliset ja totuudenmukaiset tiedot taloudellisesta ja henkilökohtaisesta tilanteestaan (15 artikla). Kulutusluottodirektiivi ei vastaavia säännöksiä sisällä. Lisäksi direktiiviehdotus sisältää periaatesäännöksen kuluttajan oikeudesta maksaa luotto ennenaikaisesti, jättäen jäsenvaltioiden harkintaan oikeuden käyttämisen ehdot ja seuraukset (18 artikla).

2.3 Luottotietoja koskevat säännökset

Kuten kulutusluottodirektiivissä, jäsenvaltioiden on ehdotuksen mukaan varmistettava kaikille luotonantajille syrjimätön pääsy luottotietoja koskeviin rekistereihin. Uutta on, että komissiolle annettaisiin valtuus määritellä alemmanasteisissa säännöksissä yhtenäiset luottotietojen rekisteröintiperusteet ja tietojen käsittelyä koskevat ehdot. Valtuussäännös saattaisi merkitä sitä, että kaikissa jäsenvaltioissa olisi rekisteröitävä myös niin sanottuja positiivisia luottotietoja. (16 artikla)

2.4 Luotonvälittäjiä ja luotonantajia koskevat elinkeino-oikeudelliset vaatimukset ja valvonta

Uutta verrattuna kulutusluottodirektiiviin on, että direktiiviehdotuksessa asetetaan luotonantajille ja -välittäjille velvollisuus toimia luottoja myöntäessään tai niitä välittäessään rehellisesti, tasapuolisesti, ammattimaisesti ja kuluttajan etujen mukaisesti (5 artikla). Lisäksi ehdotuksessa säädetään luotonantajien ja luotonvälittäjien johtoa ja henkilöstöä koskevista pätevyysvaatimuksista (6 artikla).

Lisäksi direktiivissä edellytetään, että luotonvälittäjältä edellytetään ennen toiminnan aloittamista toimilupaa tai muuta vastaavaa hyväksyntää viranomaiselta ja että edellä mainittujen pätevyysvaatimusten lisäksi luotonvälittäjä täyttää jatkuvasti direktiivin 21 artiklassa säädetyt ammatilliset vaatimukset. Kotivaltiosta saamansa toimiluvan tai vastaavan hyväksynnän nojalla luotonvälittäjä saa harjoittaa luottojen välittämistä myös muissa jäsenvaltioissa. Luotonvälittäjille luodaan siten ns. Eurooppa-passi. Luotonvälittäjien valvontaviranomaiseksi jäsenvaltion on määrättävä Eurooppalaisen pankkiviranomaisen jäsenenä oleva viranomainen. Suomessa tällainen viranomainen on Finanssivalvonta. (4 ja 19—22 artikla)

Muiden luotonantajien kuin luottolaitosten osalta direktiiviehdotuksessa edellytetään, että näitä koskevat toimilupa-, rekisteröinti- ja valvontasäännökset ovat asianmukaiset (23 artikla). Jäsenvaltioille harkintaan jää sääntelyn yksityiskohdat, kuten toimiluvan edellytykset ja valvontaviranomaiseksi määrättävä taho.

2.5 Valtuussäännökset

Useihin direktiiviehdotuksen säännöksiin on liitetty komissiolle valtuus antaa asiasta tarkempia säännöksiä ja myöhemmin myös muuttaa direktiivin säännöksiä. Tällaiset valtuussäännökset koskevat paitsi edellä 2.3 jaksossa mainittuja luottotietoja myös esimerkiksi luotonantajien ja luotonvälittäjien johtoa ja henkilöstöä koskevia pätevyysvaatimuksia, mainonnassa annettavia tietoja, kuluttajalle ennen luoton myöntämistä annettavia tietoja, kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettäviä kriteerejä sekä luottotuotteita, joita ei voida pitää kuluttajille sopivina. Valtuussäännökset ovat hyvin avoimia eikä niissä juurikaan rajata annettavien säännösten sisältöä tai ilmaista niiden tavoitteita. (26 artikla)

3 Toimivaltaperuste

Direktiivin oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarviointi

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusarviointi SEC (2011) 356 ja siitä tehty tiivistelmä SEC (2011) 355. Arviointi perustuu finanssikriisin yhteydessä käynnistettyyn laajaan kuulemismenettelyyn. Lisäksi vaikutusarvioinnissa on hyödynnetty erinäisiä tutkimuksia ja raportteja.

Vaikutusarvioinnissa on yksilöity useita vastuuttomaan luotonantoon ja luotonottoon liittyviä ongelmia, joita on ilmennyt EU:n kiinnitysluottomarkkinoilla sopimuksetekoa edeltävässä vaiheessa. Esimerkkinä arviossa mainituista puutteista voidaan mainita yksipuoliset, vaillinaiset ja epäselvät mainosmateriaalit ja ennakkotiedot sekä riittämätön luottotuotteiden soveltuvuuden ja lainanhakijan luottokelpoisuuden arviointi. Lisäksi arvioinnin mukaan luotonvälittäjien ja muiden luotonantajien kuin luottolaitosten rekisteröinti-, toimilupa- ja valvontajärjestelmät ovat tehottomia ja epäjohtomukaisia taikka niitä ei ole lainkaan.

Vaikutusarvioinnissa on käsitelty kunkin ongelma-alueen eri toimintavaihtoehtoja sekä sitä, millainen väline sopisi parhaiten toimenpiteiden toteuttamiseen. Vaikutusarvioinnin mukaan parhaiksi arvioiduilla toimintavaihtoehtoilla parannettaisiin kuluttajien luottamusta luotonantajiin, luotonvälittäjiin ja kiinnitysluottotuotteisiin. Niiden avulla myös pienennettäisiin riskiä siitä, että kuluttajat hankkivat tuotteita, joihin heillä ei ole varaa ja jotka voivat johtaa ylivelkaantumiseen, maksujen laiminlyöntiin ja viime kädessä ulosmittaukseen. Arvion mukaan vaikuttamalla myönteisesti kuluttajien luottamukseen vahvistetaan samalla kiinnitysluottotuotteiden kysyntää ja edistetään kuluttajien liikkuvuutta sekä kotimaassa että jossakin määrin myös jäsenvaltioiden välillä. Ulkomaisten luotonantajien ja -välittäjien tulo markkinoille lisäisi kilpailua, mikä laajentaisi kuluttajille tarjottua luottotuotevalikoimaa ja voisi myös laskea jonkin verran hintoja. Uudistukset aiheuttaisivat kustannuksia luotonantajille ja luotonvälittäjille, mutta kustannusten määrää rajoittaisi muun muassa se,

että osa parhaista toimintavaihtoehtoista on jo pantu täytäntöön useassa jäsenvaltiossa.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Uusi direktiiviehdotus vastaa periaatteiltaan voimassa olevan kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun säännöksiä, jotka koskevat lähtökohtaisesti kaikkia elinkeinonharjoittajien kuluttajille myöntämiä luottoja. Ehdotuksen hyväksyminen merkitsisi kuitenkin rakenteellisesti suurta muutosta: ehdotus ja siihen sisältyvät valtuussäännökset ovat omiaan johtamaan nykysääntelyä huomattavasti yksityiskohtaisempaan sääntelyyn, minkä johdosta asunto- ja kiinnitysluottoja koskeva sääntely olisi eriytettävä perinteisiä kulutusluottoja koskevasta sääntelystä.

Luottotietoja koskeva valtuussäännös saattaisi myös aiheuttaa tarpeen muuttaa luottotietolain (527/2007) perusperiaatetta, jonka mukaan luottotietorekisteriin saa luoton hoitamiseen liittyvinä tietoina merkitä vain maksuhäiriötietoja, mutta ei sen sijaan positiivisia luottotietoja. Lisäksi säädettäväksi tulisi kokonaan uutta lainsäädäntöä luotonvälittäjien rekisteröinnistä.

4.3 Vaikutukset alan elinkeinotoimintaan ja kuluttajien asemaan

Yhdenmukainen lainsäädäntö on omiaan edistämään yritysten mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa sisämarkkinoilla. Toteutessaan tämä voisi lisätä kilpailua asuntoluottojen palvelujen tarjonnassa myös Suomessa, mikä on sinänsä myönteistä myös kuluttajien kannalta. Toisaalta asuntoluottomarkkinoihin liittyy huomattavasti kansallisia erityispiirteitä, ja asuntoluottojen myöntäminen edellyttää luotonantajalta hyvää paikallistuntemusta. Tämän vuoksi onkin epävarmaa, tulisiko rajat ylittävä luoton tarjoaminen tosiasiaassa merkittävässä määrin kasvamaan sääntelyä yhdenmukaistamalla.

Edellä mainittu asunto- ja kiinnitysluottoja koskevan sääntelyn eriyttäminen perinteisiä kulutusluottoja koskevasta sääntelystä tekisi sääntelystä monimutkaisempaa ja olisi siten omiaan aiheuttamaan luotonantajille lisävaivaa ja -kustannuksia. Myös kuluttajien kannalta sääntelyn monimutkaistumista voidaan

pitää haitallisena. Direktiivistä johtuvista yksittäisistä muutoksista eniten kustannuksia luotonantajille aiheutuisi ehdotetun ESIS-lomakkeen käyttöönotosta.

Jos luottotietoihin liittyvä valtuussäännös johtaisi positiivisen luottotietorekisterin käyttöönottoon, helpottaisi se pienempien luotonantajien mahdollisuuksia saada tietoja lainanhakijan muista luotoista muulta taholta kuin tältä itseltään. Toisaalta positiivisten luottotietojen rekisteröinti aiheuttaisi tuntuvia kustannuksia, jotka viime kädessä ohjautuisivat lainaa hakevien kuluttajien maksettavaksi.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Oikeusministeriö järjesti ehdotuksesta 19 päivänä huhtikuuta 2011 kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu keskeiset viranomaiset ja elinkeinoelämän ja kuluttajien järjestöt.

Ehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä on alkanut 18 päivänä huhtikuuta 2011. Puheenjohtajavaltion Unkarin tavoitteena on saada ehdotuksen tekninen käsittely päätökseen jo omalla kaudellaan, jonka jälkeen jälkimmäisellä vuosipuoliskolla voitaisiin keskittyä enemmän poliittisluonteisiin kysymyksiin.

6 Valtioneuvoston kanta

Asunto- ja kiinnitysluottoja koskeva sääntely päivitettiin Suomessa kulutusluottodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä ja myös käytännössä asuntoluottomarkkinat toimivat Suomessa hyvin. Ehdotuksessa tarkoitettuja luotonvälittäjiä ei Suomen markkinoilla ainakaan vielä toimi. Kansallisesta näkökulmasta tarkastellen uudelle EU-sääntelylle ei olekaan tarvetta. Ottaen huomioon, että asunto- ja kiinnitysluotoilla on suuri merkitys niin kuluttajan taloudelle kuin laajemminkin kansantaloudelle ja että asuntoluottomarkkinoiden häiriöillä yhdessä jäsenvaltioissa voi olla vaikutuksia myös muissa jäsenvaltioissa, valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin myönteisesti siihen, että eurooppalaisella tasolla vahviste-

taan asunto- ja kiinnitysluottojen tarjontaan liittyvät keskeiset periaatteet, joilla edistetään vastuullisia menettelytapoja luottosuhteessa.

Lähtökohtana tulisi valtioneuvoston näemyksen mukaan olla, että samoja säännöksiä sovelletaan niin asunto- ja kiinnitysluottoihin kuin kulutusluottodirektiivissä tarkoitettuihin perinteisiin kulutusluottoihin. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena niin kuluttajien kuin luotonantajienkin näkökulmasta. Valtioneuvosto pyrkiikin vaikuttamaan direktiivineuvotteluissa siihen, että direktiivin säännökset vastaisivat ehdotettua tarkemmin niin rakenteeltaan kuin sisällöltään kulutusluottodirektiivin säännöksiä. Ongelmallisia ovat muun muassa luotonantajan tiedonantovelvoitteet ennen luottosopimuksen tekemistä, jotka ovat monivaiheisia ja sisällöltään vieläkin yksityiskohtaisempia kuin kulutusluottodirektiivissä.

Erityisen ongelmallisena valtioneuvosto pitää direktiivissä komissiolle ehdotettavia laajoja valtuussäännöksiä. Jos valtuussäännökset hyväksyttäisiin, todennäköistä on, että asunto- ja kiinnitysluottoja koskevasta sääntelystä tulisi tarpeettoman yksityiskohtaista ja että se ajan myötä eriytyisi yhä enemmän muita kuluttajaluottoja koskevasta sääntelystä. Erityisesti luottotietoihin liittyvä valtuussäännös on ongelmallinen myös sen vuoksi, että se koskee sääntelyn olennaista osaa, henkilötietojen suojaa.

Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa siihen, että valtuussäännökset supistetaan vain niihin teknisluonteisiin kysymyksiin, joissa se on sisämarkkinoiden toiminnan ja kuluttajansuojan edistämiseksi välttämätöntä. Luottotietoja koskeva valtuussäännös ei ole ehdotetun kaltaisena Suomen hyväksyttävissä. Niissä kysymyksissä, joissa valtuussäännökset katsotaan perusteltuna säilyttää, valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan siihen, että ne rajataan ehdotettua tarkemmin ja että niissä ilmaistaan sääntelyn tavoitteet.

Ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen. Edellyttäen, että ehdotukseen sisältyviä valtuussäännöksiä karsitaan ja että niiden tavoitteet ja rajaukset ilmaistaan tarkemmin ehdotusta voidaan pitää myös toissijaisuusperiaatteen mukaisena.