



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/27615/2021-VNK-2

8.11.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kuluttajaluotoista (U 38/2021)

U-kirjelmässä on selostettu tiiviisti ja ymmärrettävästi direktiiviehdotuksen keskeiset esitykset sekä todennäköiset muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Myös Suomen kannat on kuvattu selkeästi. U-kirjelmässä on tunnistettu vaikutuksia eri tahoille, mutta arviointi jää melko yleiselle tasolle. Asian jatkokäsittelyssä tulisi ottaa huomioon seuraavat näkökohdat:

- i) Jatkossa tulisi arvioida vaihteluvälillä, kuinka monia kuluttajia ja luotonantajia direktiivi erityisesti koskee ja millaisia vaikutuksia esityksellä on erilaisille kuluttajille, luotonantajille ja luotonantoon.**
- ii) U-kirjelmän perusteella on jossain määrin vaikea arvioida, miten merkittävä direktiiviehdotus on Suomen kannalta. Voidaanko uudella sääntelyllä merkittävästi hillitä esimerkiksi ylivelkaantumista tai vaikuttaa luotonantoon?**

1 U-kirjelmän keskeinen sisältö

Euroopan komissio ehdottaa uutta lainsäädäntöä (COM(2021) 347 final), jolla parannetaan kuluttajaluottoihin liittyvää kuluttajansuojaa EU:ssa. Tavoitteena on myös torjua kuluttajien ylivelkaantumista sekä varmistaa, että kuluttajaluottojen tarjonta EU:n sisämarkkinoilla toimii sujuvasti.

Kuluttajaluottoja koskevia säännöksiä sovellettaisiin ehdotuksen mukaan jatkossa myös esimerkiksi korottomiin ja kuluttomiin luottoihin sekä nykyistä laajemmin leasing- ja vuokrasopimuksiin. Luotonantajien ja luotonvälittäjien tulisi myös antaa kuluttajille luottoa koskevat tiedot vähintään päivää ennen kuin kuluttaja sitoutuu luottosopimukseen. Uutta olisi myös, että luotonantajien ja luotonvälittäjien olisi muun aineiston lisäksi toimitettava kuluttajille yhden sivun mittainen yhteenvetolomake, jossa tulee esittää luottoa koskevat perustiedot.

Myös kuluttajan luottokelpoisuuden arvioinnin sääntelyä tarkennetaan. Lisäksi kaikkien jäsenvaltioiden tulee määrittää luottojen koroille tai kuluttajalle aiheutuville luoton kokonaiskustannuksille ylärajat. Uutta ehdotuksessa on lisäksi se, että rekisteröinnin piiriin tulisi ottaa myös muun muassa luotonvälittäjät. Direktiiviehdotus kuluttajaluotoista korvaisi voimassa olevan kulutusluottodirektiivin.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että U-kirjelmän perusteella saa riittävän käsityksen esityksen tavoitteesta ja seikoista, jotka ovat johtaneet tarpeeseen korvata nykyinen kulutusluottodirektiivi. Direktiivin keskeistä sisältöä, soveltamisalaa ja rajoituksia on kuvattu tiiviisti ja ymmärrettävästi.

Arviointineuvosto katsoo, että U-kirjelmässä on kuvattu keskeiset muutokset, mutta asiaa vähemmän tuntevan voi olla vaikea ymmärtää muutoksen merkitystä. Miten merkittävästi kuluttajaluottoja koskeva EU-sääntely muuttuu?

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että U-kirjelmässä on kyetty kuvamaan jo tässä vaiheessa melko tarkasti tarpeet muuttaa kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi on selostettu, mitkä asiat vaativat jatkoselvittelyä.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan U-kirjelmässä on kuvattu selkeästi Suomen kanta ja niitä tavoitteita, joita halutaan edistää tai tarkentaa neuvotteluissa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että U-kirjelmässä on mainittu esityksen olevan lähtökohtaisesti täysharmonisointia vaativa direktiivi. Jatkossa neuvottelujen edetessä on tarpeen mainita, jos jotakin kansallista joustovaraa ilmenee.

Arviointineuvosto katsoo, että U-kirjelmän perusteella on jossain määrin vaikea arvioida direktiiviehdotuksen kansallista merkitystä, sillä U-kirjelmässä ei käsitellä kuluttajaluottojen kansallisen sääntelyn nykytilaa. Kokonaisuuden ymmärtämiseksi olisi hyödyllistä kuvata lyhyesti Suomen kuluttajaluottojen kokonaismäärää¹ ja kipupisteitä, joihin direktiiviehdotuksella on mahdollisesti vaikutusta tai miltä osin uusi sääntely ei muuta tilannetta. Kotimaisen sääntelyn tiivis kuvaus olisi tärkeää myös siksi, että kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä on muokattu viime vuosina melko tiheästi, jolloin sääntelykokonaisuuden ymmärtäminen korostuu.² Ohjeistus eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta EU-asioiden käsittelyssä ei tosin sisällä vaatimusta nykytilan kuvaamiseksi.³

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että kuluttajansuojan korkean tason ylläpitäminen ja markkinoiden sääntely vaativat tasapainoa. Tiukat rajoitukset ja säännöt voivat heikentää markkinoiden toimintaa ja kannustaa palvelujen siirtämiseen toisaalle, mikä voi puolestaan johtaa kuluttajansuojan heikkenemiseen muissa palveluissa. Jatkossa tulisi arvioida yleisellä tasolla, että mikäli esimerkiksi euromääräiset luottorajat jäävät, millaisia vaikutuksia sillä voisi olla direktiivin soveltamisen ulkopuolelle jääviin palveluihin.

¹ Esimerkiksi Suomen pankin tilastoissa on arvioitu Suomen kotitalouksien euromääräiset lainat ja talletukset. Esimerkiksi kesällä 2021 kulutusluottojen kanta on ollut vajaat 17 miljardia euroa. <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/rahalaitosten-tase-lainat-ja-talletukset-ja-korot/taulukot/rati-taulukot-fi/pt-kotitalouksien-lainat-ja-talletukset-fi/>

² Viimeisen kymmenen vuoden aikana kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä on kiristetty useita kertoja erilaisten ongelmien vuoksi. Esimerkiksi Kuluttaja- ja kilpailuviraston vikavippejä koskevassa selvityksessä (3/2019: Pikavippi-ongelmien laatu ja laajuus) todetaan, että kuluttajaluottojen sääntelyä on vaikea saada kohdalleen, koska mitä tiukempaa sääntely on, sitä voimakkaammat ovat kannustimet sitä kiertää.

³ Ohjeistuksessa Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelusta (Oikeusministeriö 57/2011).

2.2 Esityksen taloudelliset vaikutukset

U-kirjelmän mukaan direktiiviehdotus parantaa kuluttajien asemaa. Kuluttajille arvioidaan koituvan EU-tasolla noin kahden miljardin euron säästöt vuosina 2021–2030. Luotonantajat vastaisivat suurimmasta osasta 1,4-1,5 miljardia euron täytäntöönpanokustannuksista, mutta kustannukset siirtyivät ainakin jossakin määrin kuluttajien maksettavaksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksen aiheuttamista hyödyistä ja kustannuksista on annettu euromääräinen arvio hyödyntämällä komission vaikutusarviointiraporttia. Lisäksi on tuotu esiin luotonantajien kustannusten mahdollinen siirtyminen kuluttajien maksettavaksi. Komission vaikutusarviointiraportin tietoja Suomesta voinee hyödyntää jatkossa, kun arvioidaan kustannuksia ja hyötyjä Suomelle.

U-kirjelmän mukaan sivun mittaisen yhteenvetolomakkeen käyttöönoton arvioidaan helpottavan kuluttajien mahdollisuuksia vertailla luottoja. Soveltamisalan laajentaminen korottomiin ja kuluttomiin luottoihin voisi merkitä sitä, että tämänkaltaisten luottojen tarjonta vähenisi. Esimerkki tällaisista luotoista on kuluttajien mahdollisuus maksaa älylaite useassa erässä. Mahdollisia epätoivottavia lopputulemia olisi myös luotonantajien sopimusvapauden liiallinen rajoittaminen.

Arviointineuvosto katsoo, että U-kirjelmässä on tunnistettu yleisellä tasolla olennaisia vaikutuksia, mutta hyötyjen, haittojen ja seurausten kuvausta tulisi jatkossa terävöittää. Mitkä ovat Suomen kannalta olennaisimmat muutokset?

Arviointineuvosto katsoo, että jatkossa tulisi kiinnittää huomiota erilaisiin kuluttajaryhmiin. Mille kuluttajaryhmille esityksellä on erityisesti merkitystä ja kuinka paljon heitä on vaihteluvälillä arvioiden? Onko esityksellä vaikutuksia esimerkiksi sellaisiin kotitalouksiin, joilla ei ole mahdollisuutta saada luottokorttia ja joilla on lyhytkestoisia rahoitustarpeita. Jos ilman korkoja ja maksuja olevien luottojen tarjonta vähenisi, mitä vaikutuksia tällä olisi arjen hankintojen tekemiseen.

Arviointineuvosto katsoo, että jatkossa tulisi arvioida vaihteluvälillä, kuinka suurta joukkoa luotonantajia uusi sääntely koskee ja millaisia vaikutuksia seuraa erilaisille toimijoille. Neuvottelujen edessä tulisi arvioida, millaisia vaikutuksia sopimusvapauden rajoittaminen voisi aiheuttaa luotonantajille. Lisäksi tulisi avata, mitä ei-toivotulla sopimusvapauden rajoittamisella tarkoitetaan suhteessa syrjäntäkieltoa koskevaan ehdotukseen.

Arviointineuvosto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuria voisi hyödyntää elinkeinonharjoittajien hallinnollisen taakan arvioinnissa. Esimerkiksi minkälaisia kustannuksia elinkeinonharjoittajalle aiheutuu uuden sivun mittaisen yhteenvetolomakkeen käyttöönotosta ja kuluttajan mahdollisuudesta peruuttaa sopimus yhden päivän kuluttua tietyissä tapauksissa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että kulutusluottojen määrä on kasvanut viime vuosina, mikä on osaltaan lisännyt suomalaisten kotitalouksien velkaantumista. Asuntoluottojen lisäksi monilla velkaantuneilla on kulutusluottoja. Jatkossa tulee mahdollisuuksien mukaan arvioida yleisellä tasolla direktiivin vaikutuksia kotitalouksien kokonaisvelkaantumiseen.

2.3 Viranomaisvaikutukset

U-kirjelmän mukaan niin luotonantajia kuin luotonvälittäjiä koskeva rekisteröinti- ja valvontavaatimus aiheuttaisi uudenlaista rekisteröinti- ja valvontatarvetta viranomaisille. Jos uudistus hyväksyttäisiin ehdotetussa muodossa, rekisteristä voisi tulla hyvin raskas, ja sen käyttöönotto edellyttäisi

samalla merkittäviä lisäyksiä viranomaisten resursseihin. Toisaalta rekisteröintivaatimusten laajentaminen voisi helpottaa viranomaisten valvontatyötä.

Arviointineuvosto katsoo, että U-kirjelmässä on tunnistettu olennaisia viranomaisvaikutuksia. Neuvottelujen edetessä tulisi arvioida viranomaisille aiheutuvia euromääräisiä kustannuksia sekä mahdollisia säästöjä valvontatyön helpottuessa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että ns. pikavippien⁴ valvonta on lähtökohtaisesti hankalaa, koska yrityksillä on kannustin siirtää toimintaa muualle. Esitysluonnoksessa tulisi jatkossa arvioida viranomaisten mahdollisuuksia tehdä valvontatyötä rajallisilla resursseilla.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

U-kirjelmässä arvioidaan, että esityksellä on pääsääntöisesti myönteinen vaikutus ylivelkaantumisen ehkäisyyn. Tästä poikkeuksena on mahdollisuus myöntää kuluttajaluotto poikkeuksellisesti myös tilanteissa, jossa kuluttajan luottokelpoisuus on arvioitu negatiiviseksi.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että pikavipit ovat yleisiä ylivelkaantuneilla kuluttajilla.⁵ Myös rahapeliongelmaiset rahoittavat usein pelaamistaan pikavipeillä, joiden velkasummat ovat kasvaneet ja laina-ajat pidentyneet. Jatkossa tulisi arvioida tarkemmin, onko uudella EU-lainsäädännöllä vaikutusta pikavipeistä aiheutuviin ongelmiin. Ylipäättään ylivelkaantumisen estämisen mekanismeja tulisi kuvata.

Arviointineuvosto katsoo, että käsittelyn edetessä tulisi selvittää, mitä talousvalistuksen ja velkaneuvontapalvelujen antaminen käytännössä tarkoittaa ja millaisia vaikutuksia sillä voisi olla nykytilaan verrattuna.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu kuluttajaluottoja koskevasta U-kirjelmästä (U 38/2021 vp), jonka oikeusministeriö on antanut eduskunnalle. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että U-kirjelmän perusteella saa hyvän käsityksen direktiiviehdotuksesta ja Suomen kannoista, mutta vaikutusarvioita tulisi syventää ja ehdotuksen merkitystä Suomelle tulisi selvittää käsittelyn edetessä. *Arviointineuvosto suosittelee*, että edellä esitetyt kehittämissuositukset otetaan huomioon asian jatkovalmistelussa.

Helsingissä 8. marraskuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvoston sihteeri

⁴ Pikavipeillä tarkoitetaan tässä korkeahintaisia vakuudettomia kulutusluottoja, joita myöntävät perinteisten rahoituslaitosten ulkopuolella toimivat luotonantajat.

⁵ Esimerkiksi seuraavassa selvityksessä on kuvattu pikavippiongelmaa ja niihin turvautuvia kuluttajia: Kilpailu- ja kuluttajaviraston Selvityksiä 3/2019: Pikavippiongelmien laatu ja laajuus.