

Perusmuistio - Alustava poliittinen sopimus kuluttajaluottodirektiiviksi

Kokous

Coreper I 26.4.2023

Eduskuntatunnus

U 38/2021 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi kesäkuussa 2021 ehdotuksen kuluttajaluottodirektiiviksi (COM(2021) 347 final). Ehdotusta on käsitelty Slovenian, Ranskan, Tšekin ja Ruotsin puheenjohtajuuskausilla. Ehdotuksesta tehtiin alustava sopimus poliittisella tasolla neuvoston ja parlamentin välillä loppuvuodesta 2022, minkä jälkeen puheenjohtajavaltio-Ruotsi on jatkanut trilogi-neuvotteluja teknisellä tasolla jäsenvaltioiden toiveiden mukaisesti. Alustavasti sovittua tekstiä on käsitelty myös kuluttajansuoja- ja kuluttajavalistustyöryhmässä Ruotsin puheenjohtajuuskaudella alkuvuoden 2023 aikana. Puheenjohtajan tavoitteena on viedä ehdotus Coreper I:een 26.4.2023 lopullisesti hyväksyttäväksi. Jäsenvaltioiden vaihtoehtoina on tällöin joko tekstin hyväksyminen sellaisenaan tai sen hylkääminen.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksiä ehdotukseen aikaisemmin U-kirjelmässä U 38/2021 vp ja U-jatkokirjelmässä UJ 12/2022 vp todeten muun ohella seuraavaa:

- 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 suhtautuu myönteisesti ehdotuksessa jäsenvaltioille asetettuun velvollisuuteen puuttua kulutusluottojen kohtuuttomaan hinnoitteluun hintasääntelyn keinoin. Niin ikään valtioneuvosto on pitänyt välttämättömänä, että jäsenvaltioilla on myös jatkossa laajat mahdollisuudet puuttua kansallisesti kaiken tyyppisistä kulutusluotoista perittäviin maksuihin.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen käsittelyyn neuvostossa:

Valtioneuvosto voi kokonaisuus huomioon ottaen hyväksyä alustavasti sovitun tekstin, koska useimmat Suomen neuvottelutavoitteista ovat toteutumassa. Tekstiin trilogi-neuvottelujen aikana tehdyt merkittävimmät muutokset, jotka poikkeavat Suomen neuvottelutavoitteista, koskevat säännöksiä luotonantajan tiedonantovelvoitteista, luottotietokannoista sekä luotonantajien hyväksymisestä ja rekisteröinnistä. Toisaalta myönteisinä seikkoina Suomen neuvottelutavoitteiden näkökulmasta voidaan mainita erityisesti säännökset, jotka koskevat soveltamisalapoikkeuksia, jäsenvaltio-optiota luottojen markkinoinnin sääntelyssä, luottokelpoisuuden arviointivelvoitetta luoton myöntämisen edellytyksenä sekä luottojen hintasääntelyä.

Pääasiallinen sisältö

Direktiivillä kumottaisiin voimassa oleva kulutusluottodirektiivi (2008/48/EY).

Komission direktiiviehdotuksen sisältöä on kuvattu U-kirjelmässä 38/2021 vp. Suomen keskeisistä, U-kirjelmässä U 38/2021 vp, siitä Eduskunnan talousvaliokunnan antamassa lausunnossa TaVL 34/2021 vp sekä U-jatkokirjelmässä UJ 12/2022 vp mainituista, toteutumassa olevista neuvottelutavoitteista voidaan mainita seuraavat:

- Teksti ei sisällä pieniä luottoja tai korottomia ja kuluttomia luottoja koskevia soveltamisalapoikkeuksia, mutta ehdotuksen 2(6a) artiklassa annettaisiin jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa pääsääntöä kevyempiä tiedonantovelvoitteita alle 200 euron luottosopimuksiin, kuluitta ja koroitta myönnettäviin luottoihin sekä luottoihin, joiden ehtojen mukaan luotto on maksettava kokonaan takaisin kolmen kuukauden kuluessa ja luotosta maksetaan ainoastaan vähäisiä kuluja. Tällaiset luotot olisivat kuitenkin luottokelpoisuuden arviointivelvoitteen piirissä.
- Tekstin 2(2)(fa) artikla sisältää soveltamisalapoikkeuksen, jonka mukaan direktiiviä ei sovellettaisi sellaisiin leasing- ja vuokrasopimuksiin, joiden ehtojen, tai muunkaan erillisen sopimuksen ehtojen, mukaan kuluttajalla ei ole velvollisuutta tai oikeutta ostaa sopimuksen kohdetta itselleen.
- Tekstin 2(2)(fb) artikla sisältää maksunlykkäyksiä koskevan soveltamisalapoikkeuksen, jonka mukaan direktiiviä ei sovellettaisi sellaisiin tavaroiden tai palveluiden tarjoajina toimivien elinkeinonharjoittajien tarjoamiin maksunlykkäyksiin: a) joilla kuluttajalle myönnetään korotonta ja kulutonta maksuaikaa tämän elinkeinonharjoittajan tarjoamien tavaroiden tai palvelujen maksamiseksi; b) ilman, että kolmas osapuoli tarjoaa luoton; c) joissa maksu on kokonaisuudessaan suoritettava 50 päivän sisällä tavarain tai palvelun toimittamisesta; ja d) joista maksuviivästystilanteissa kuluttajan maksettavaksi tulee ainoastaan rajattuja kuluja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jos maksunlykkäyksen tarjoaja on tavaroiden tai palvelujen tarjoajana toimiva elinkeinonharjoittaja, joka ei ole komission suosituksessa 2003/361/EY tarkoitettu pk-yritys ja joka tarjoaa direktiivin (EU) 2015/1535 1(1)(b) artiklassa tarkoitettuja tietoyhteiskuntapalveluja, jotka muodostuvat kuluttajaoikeusdirektiivin (2011/83/EU) 2 artiklassa tarkoitettujen tavaroiden tai palveluiden tarjoamista koskevien etäsopimusten tekemisestä kuluttajien kanssa, maksunlykkäykseen ei sovellettaisi direktiiviä, jos: a) kolmas osapuoli ei tarjoa eikä osta luottoa; b) maksu on suoritettava kokonaisuudessaan 14 päivän kuluessa tavarain tai palvelun toimittamisesta; c) luotto on koroton ja kuluton; ja d) maksuviivästystilanteissa kuluttajan maksettavaksi tulee ainoastaan rajattuja kuluja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.
- Joukkorahoituspalvelut eivät sisältyisi direktiivin soveltamisalaan.
- Syrjintäkieltoa koskeva 6 artiklan säännös olisi direktiivissä, mutta sitä koskevassa johdanto-osan kappaleessa täsmennettäisiin, ettei säännöksellä luoda luotonantajille

- tai -välittäjille velvollisuutta tarjota palveluita sellaisilla alueilla, joilla ne eivät harjoita liiketoimintaa.
- Tekstin 8(3d) artikla sisältää jäsenvaltio-option, joka sallisi jäsenvaltioiden liikkumavaran luottojen markkinointia koskevassa sääntelyssä.
 - Ennakkotiedonantovelvoitteita koskevien säännösten mukaan luotonantajan tai -välittäjän olisi annettava kuluttajalle vakiomuotoinen luottotietolomake ("Vakiomuotoiset eurooppalaiset kuluttajaluottotiedot" –lomake) hyvissä ajoin ennen kuin luottosopimus tai tarjous sitoo kuluttajaa. Keskeisimmät tiedot olisi annettava lomakkeen ensimmäisessä osassa yhdellä sivulla. Mikäli tietoja ei voitaisi esittää erotettavalla tavalla yhdellä sivulla, ne olisi esitettävä lomakkeen ensimmäisessä osassa enintään kahdella sivulla.
 - Luottokelpoisuuden arviointia koskevan 18 artiklan 4 kohdan mukaan luotonantaja saisi myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että kuluttaja todennäköisesti selviytyy luottosopimuksen mukaisista velvoitteistaan. Jäsenvaltioilla olisi kuitenkin ehdotuksen 2(6) artiklan mukaan mahdollisuus poiketa luottokelpoisuuden arviointivelvoitteesta järjestelyluottotyyppisten luottojen osalta. Kuluttajan luottokelpoisuutta arvioitaessa ei olisi myöskään aina tarpeen edellyttää kuluttajan varojen selvittämistä. Niin ikään jäsenvaltiot voisivat kansallisesti edellyttää, että luottokelpoisuuden arvioinnissa on käytettävä relevantin tietokannan tietoja.
 - Luottojen hintasääntelyä koskevan 31 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi toimenpitein rajoitettava luottojen kustannustekijöitä, kuten esimerkiksi kuluttajalta perittävää luoton korkoa. Toisin kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa, nykyisessä tekstissä ei enää rajoitettaisi hintasääntelyyn liittyvien muiden enimmäismäärien asettamista ainoastaan jatkuviin luottoihin.
 - Direktiiviä alettaisiin soveltaa 12 kuukauden kuluttua täytäntöönpanoajan (24 kuukautta hyväksymisestä) päättymisen jälkeen. Toisin kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa, nykyisessä tekstissä siirtymäaika olisi yhtäläinen elinkeinonharjoittajien koosta riippumatta.

Neuvottelujen kuluessa direktiiviehdotukseen on tehty muutoksia neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna. Sellaisista muutoksista, jotka koskevat Suomen neuvottelutavoitteita ja jotka eivät ole toteutumassa tai ovat toteutumassa osittain taikka joita Suomi ei sellaisenaan ole kannattanut, voidaan erityisesti mainita seuraavat:

- Mainontaa koskeva 8 artikla sallii eräiden, luoton hintatietoja sisältävässä mainonnassa annettavien vakiotietojen poisjättämisen tapauksissa, joissa tietojen toimittamiseen käytetty viestintäväline ei mahdollista niiden visuaalista esittämistä. Tilanteissa, joissa elektroninen viestintäväline ei mahdollista tietojen esittämistä selvällä tavalla, kuluttajan on voitava päästä eräisiin tietoihin käsiksi klikkaamalla, vierittämällä tai pyyhkäisemällä.
- Kuluttajalla olisi oikeus valita tiedonantovelvoitteiden täyttämiseen käytettävä pysyvä tapa. Johdanto-osan kappaleen 29a mukaan kuluttaja ei kuitenkaan voisi vaatia luotonantajaa käyttämään sellaista pysyvää tietojen toimittamistapaa, joka ei ole yleisesti käytössä. Lisäksi, mikäli ennakkotietoja ei olisi annettu vähintään päivää ennen kuin luottosopimus tai tarjous sitoo kuluttajaa, luotonantajan tai luotonvälittäjän olisi aikaisintaan yhden tai viimeistään seitsemän päivän kuluttua muistutettava kuluttajaa mahdollisuudesta peruuttaa sopimus.
- Kytkeykauppaa ja yhdistettyjä tarjouksia koskevan 14 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voisivat sallia luotonantajan edellyttävän, että kuluttajalla on luottosopimukseen liittyvä asiaankuuluva vakuutus sopimus. Tällöin jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että luotonantaja hyväksyy muun vakuutuksenantajan kuin luotonantajan ensisijaisen yhteistyötahon tarjoaman vakuutus sopimuksen, jos kyseisen vakuutuksen sisältämä vakuutusturva on tasoltaan vastaava kuin luotonantajan ehdottamassa vakuutuksessa. Niin ikään jäsenvaltioiden olisi vaadittava, että kuluttajan onkologisia diagnooseja koskevia henkilötietoja ei käytetä luottosopimukseen liittyvää

vakuutus sopimusta varten tietyn, jäsenvaltioiden määrittämän ajanjakson päätyttyä, joka ei saa olla pidempi kuin 15 vuotta kuluttajan hoitojakson päättymisestä. Jotta kuluttajalla olisi riittävästi aikaa vertailla luottosopimukseen liittyviä vakuutustarjouksia, jäsenvaltioiden olisi lisäksi edellytettävä, että kuluttajalla on vähintään kolme päivää aikaa vertailla tarjouksia ilman, että tarjouksia tänä aikana muutetaan.

- Tietokantoja koskevan 19 artiklan mukaan ainoastaan sellaisilla luotonantajilla, jotka ovat toimivaltaisen kansallisen viranomaisen valvonnan alaisina ja jotka täysin noudattavat yleistä tietosuojasetusta, olisi pääsy kuluttajan luottokelpoisuuden arviointiin käytettäviin tietokantoihin. Artiklassa edellytettäisiin lisäksi jäsenvaltioiden varmistavan, että kuluttajille ilmoitetaan tietokantaan merkittävistä luoton takaisinmaksua koskevista maksurästeistä 30 päivän kuluessa sekä heidän yleisen tietosuojasetuksen ((EU) 2016/679) mukaisista oikeuksistaan.
- Maksamattomia lainoja ja lainanhoitajustoitomenpiteitä koskevassa 35 artiklassa edellytettäisiin, että luotonantajat noudattavat kohtuullista pidättävyyyttä ennen täytäntöönpanomenettelyjen käynnistämistä, kun sitä on pidettävä tarkoituksenmukaisena. Tällaisiin lainanhoitajustoitomenpiteisiin voisi kuulua muun muassa luottosopimuksen täydellinen tai osittainen jälleerahoitus, ja niihin olisi kuuluttava luottosopimuksen voimassa olevien ehtojen muuttaminen.
- Tekstin mukaan jäsenvaltiot voivat halutessaan poiketa 37 artiklassa säädetystä luotonantajien ja luotonvälittäjien hyväksyntä- ja rekisteröintivelvoitteesta sellaisten tilinpäätösdirektiivin (2013/34/EU) 3 artiklassa tarkoitettujen mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten osalta: a) jotka tarjoavat tavaroita tai palveluja ja toimivat luotonvälittäjinä sivutoimisesti, tai b) jotka tarjoavat tavaroita tai palveluja ja toimivat sivutoimisesti luotonantajina myöntäen korottomia luottoja, joista maksuviivästyslanteissa kuluttajan maksettavaksi tulee ainoastaan rajallisia kuluja kansallisen lainsäädännön mukaisesti, maksunlykkäyksen muodossa myymiensä tavaroiden tai tarjoamiensa palvelujen ostamisen rahoittamiseksi. Hyväksyntä- ja rekisteröintivelvoitetta koskevaa poikkeusta on neuvottelujen kuluessa jouduttu supistamaan neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna ainoastaan mikroyrityksiin sekä pieniin ja keskisuu-riin yrityksiin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 ja 169 artiklat. Tavallinen lainsäätämismenettely.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta on IMCO, raportoiija Kateřina Konečná (CZ, The Left). Lausuntovaliokuntana on ECON, raportoiija Marek Belka (PL, S&D).

Kansallinen valmistelu

Luonnosta toiseksi U-jatkokirjeeksi on käsitelty Kilpailukyky- jaoston (EU8) ja Rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet – jaoston (EU10) kirjallisessa menettelyssä 5.-12.4.2023. Oikeusministeriö on lisäksi 5.4.2023 järjestänyt kuulemistilaisuuden, jossa on käsitelty alustavasti sovittua direktiivitekstiä. Jaostokäsittelyn ja kuulemistilaisuuden pohjana on ollut puheenjohtajan 17.3.2023 toimittama nelisaraketaulukko (WK 3794/2023 INIT).

Eduskuntakäsittely

U 38/2021 vp, TaVL 34/2021 vp, SuVEK 68/2021 vp, UJ 12/2022 vp, SuVEK 66/2022 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotus edellyttäisi muutoksia erityisesti kuluttajaluottoja koskevaan kuluttajansuojalain (38/1978) 7 lukuun. Alustavasti sovittu teksti ei kuitenkaan edellyttäisi hiljattain kuluttajaluottosääntelyyn hintasääntelyn osalta tehtyjen muutosten muuttamista. Lisäksi ehdotuksessa edellytetty elinkeino-oikeudellinen sääntely edellyttäisi muutoksia 1.7.2023 voimaan tulevaan eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettuun lakiin (186/2023). Seuraamuksia koskeva sääntely edellyttäisi tarkennuksia kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettuun lakiin (566/2020). Niin ikään tietokantoja koskeva sääntely edellyttäisi muutoksia luottotietolakiin (527/2007) sekä positiivisesta luottotietorekisteristä annettuun lakiin (739/2022). Samoin luottosopimuksiin liittyviä vakuutuksia koskeva sääntely saattaisi edellyttää muutoksia vakuutuslainsäädäntöön (543/1994).

Ehdotus koskee kuluttajansuojaa, joten se kuuluu valtakunnan lainsäädäntöön Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 kohdan mukaisesti.

Taloudelliset vaikutukset

Hieman nykyistä kulutusluottodirektiiviä kattavamman harmonisoinnin odotetaan parantavan kuluttajansuojan tasoa EU:ssa ja lisäävän luottamusta yhteismarkkinoihin. Tiedonantovelvoitteisiin, velkaneuvontaan, luottokelpoisuuden arviointiin ja hintasääntelyyn liittyvien velvoitteiden toivotaan suojaavan kuluttajia ylivelkaantumiselta aiempaa paremmin.

Uuteenkin direktiiviin sisältyisi joukko soveltamisalapoikkeuksia ja kansallisia optioita, eikä kuluttajaluottosääntely EU:n sisällä näin täysin yhtenäisty. Tämä on toisaalta tarpeellista jäsenmaiden luottomarkkinoiden ja yhteiskunnallisten olosuhteiden erot huomioiden.

Erityisesti kustannuksia aiheutuisi julkisille ja yksityisille kuluttajan luottokelpoisuuden arviointiin käytettävien tietokantojen ylläpitäjille niitä koskevan sääntelyn aiheuttamien järjestelmämuutostarpeiden johdosta. Valtion osalta keskeinen järjestelmäkustannus liittyy positiivisen luottotietorekisterin mukauttamiseen direktiivin mukaiseksi. Kustannusten suuruusluokkaa ei vielä pystytä luotettavasti arvioimaan. Niin ikään luotonantajille sääntelymuutoksista aiheutuisi kertaluontoisia kustannuksia, kun ne mukauttaisivat prosessinsa uusiin säännöksiin. Kustannuksia syntyisi muun muassa uudistettavan SECCI-lomakkeen käyttöönotosta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Puheenjohtajavaltio-Ruotsi on ilmoittanut, että alustavasti sovitussa tekstissä ei ole enää liikkumavaraa teknisellä tasolla. Mahdollisten muutosten tekeminen edellyttäisi parlamentin kanssa saavutetun poliittisen sovun avaamista eikä valtaosalla jäsenvaltioita ole halua tähän, vaan ne voivat hyväksyä sovitun tekstin.

Asiakirjat

Alustava poliittinen sopimus kuluttajaluottodirektiiviksi (en) 14. huhtikuuta 2023 (ST 8302/2023 INIT; 2021/0171 (COD)), Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI kuluttajaluotoista (COM(2021) 347 final), U 38/2021 vp, TaVL 34/2021 vp, UJ 12/2022 vp

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Toni Tähtinen, OM, etunimi.sukunimi@gov.fi, +358 29 515 0175

Marja Luukkonen Yli-Rahnasto, etunimi.sukunimi.sukunimi@gov.fi, +358 29 515 0015

VAHVA-tunnus

EU/619/2022