

## II

(Valmistavat säädökset)

## TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kotitalouksien ylivelkaantuminen”

(2002/C 149/01)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 13. heinäkuuta 2000 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Kotitalouksien ylivelkaantuminen”.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 8. huhtikuuta 2002. Esittelijä oli Manuel Ataíde Ferreira.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24.–24. huhtikuuta 2002 pitämässään 390. täysistunnossa (huhtikuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 78 ääntä puolesta ja 6 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Ylivelkaantuminen – ajankohtainen aihe

1.1. Neuvosto katsoi 13. heinäkuuta 1992 kuluttajansuojapolitiikan kehittämisen tulevista painopistealoista antamassaan päätöslauselmassa ensimmäisen kerran ylivelkaantumisen tutkimisen olevan yksi tärkeimmistä tavoitteista.

1.2. Vaikka monien jäsenvaltioiden myönnetään kiinnittäneen ylivelkaantumisilmiöön tämän jälkeen yhä enemmän huomiota ja kaikissa jäsenvaltioissa on katsottu perustelluksi ryhtyä lainsäädännön ja hallinnon alalla erityistoimenpiteisiin, yhteisötasolla ei ole tehty minkäänlaisia poliittisia aloitteita siitäkään huolimatta, että professori Nick Hulsin tekemästä tutkimuksesta <sup>(1)</sup> on levitetty tietoa ja komission nykyinen terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto on seurannut aihetta erittäin ammattitaitoisesti ja laadukkaasti.

1.3. Talous- ja sosiaalikomitea päätti 27. toukokuuta 1999 antaa ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaoston tehtäväksi laatia kotitalouksien ylivelkaantumisesta tiedonannon, joka toimitettiin täysistunnon päätöksellä kaikille yhteisön toimielimille.

1.4. Samaan aikaan kun komitea laati edellä mainittua tiedonantoa, aihe otettiin Portugalin puheenjohtajuuskaudella esiin Luxemburgissa 13. huhtikuuta 2000 kokoontuneessa kuluttajaneuvostossa, joka huomautti komissiolle ja jäsenval-

tioille, että asiaa on käsiteltävä yhteisön tasolla.

1.5. TSK suositti komissiolle tiedonantonsa lopussa, että ”se ryhtyisi ensi töikseen laatimaan välittömästi vihreää kirjaa Euroopan kotitalouksien ylivelkaantumisesta. Siinä annettaisiin tietoa aiheesta tähän mennessä tehdyistä tutkimuksista, tehtäisiin selkoa eri jäsenvaltioiden ja ehdokas-maiden oikeusjärjestelmästä ja maiden keräämistä tilastotiedoista, pyrittäisiin määrittelemään ylivelkaantuminen yksiselitteisesti ja ilmaistaisiin, mihin suuntaan asiassa on komission käsityksen mukaan edettävä, jotta tässä tiedonannossa hahmotellut tavoitteet saavutettaisiin”.

1.6. Suosituksen saatuaan komissio järjesti kilpailun kahden tutkimuksen teettämiseksi. Toisessa käsitellään tilastollisia näkökohtia ja toisessa jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavia oikeusjärjestelmiä ylivelkaantumisen osalta.

On kuitenkin käynyt ilmi, ettei komissio hyväksynyt oikeusjärjestelmiä käsittelevää tutkimusta, vaan sanoi irti kyseisen sopimuksen. Tilastotiedoista tehty tutkimus on parhaillaan komission tarkasteltavana, mutta esitetyt tiedot on vaikea verrata keskenään, mitä luonnollisesti osattiin odottaa, koska jäsenvaltiot mieltävät ilmiön eri tavoin ja suhtautuvat siihen kukin omalla tavallaan. Komissio ei toistaiseksi ole paljastanut virallisesti, miltä kannalta se aikoo tarkastella asiaa, ja voidaan-

(1) Nick Huls et al. ”Overindebtedness of consumers in the EC member states: facts and search for solutions”, kokoelmassa Droit et Consommation, N:o 29, 1994.

kin todeta, ettei se sisälly komission työohjelmaan. Komitea suhtautuu kuitenkin myönteisesti tiettyihin yksittäisiin toimenpiteisiin, joita kulutusluottodirektiivin tarkistukseen on siroteltu.

1.7. TSK järjesti käsillä olevan oma-aloitteisen lausunnon laatimisen yhteydessä julkisen kuulemistilaisuuden neuvoston puheenjohtajavaltion Ruotsin tuella. Tilaisuus pidettiin Tukholmassa 18. kesäkuuta 2001. Sen tarkoituksena oli kerätä ajantasaista tietoa ja vertailla Pohjoismaiden kokemuksia, joita jäätiin kaipaamaan tiedonantoa laadittaessa.

1.7.1. Kuulemistilaisuudessa Ruotsin oikeusministerin avustajana toimiva valtiosihteeri totesi Ruotsin hallituksen olevan erittäin kiinnostunut käsittelemään asiaa yhteisön tasolla. Tämä olisi yksi tapa ratkaista hankaluudet, joita aiheuttavat jäsenvaltioiden erilainen suhtautuminen ongelmaan ja niiden tekemät erilaiset ratkaisut kussakin jäsenvaltiossa toisistaan poikkeavine tuloksineen (1).

1.8. Italian kuluttajaneuvosto CNCU järjesti 2. heinäkuuta 2001 yhteistyössä Euroopan komission kanssa suurimuotoisen konferenssin aiheesta "EU:n kilpailusäännöt ja toisistaan poikkeavat pankkijärjestelmät". Konferenssissa komission terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston varainhoidon yksikön päällikkö esitteli suuntaviivoja, joiden pohjalta ehdotus uudeksi kulutusluottodirektiiviksi on laadittu. Tilaisuudessa keskusteltiin lisäksi ylivelkaantumisen ongelmasta yhteisön näkökulmasta (2).

1.8.1. Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto järjesti lisäksi Brysselissä 4. heinäkuuta 2001 kuulemistilaisuuden, jonka kohderyhmänä olivat hallitusten asiantuntijat. Tilaisuudessa keskusteltiin kulutusluottodirektiiviin ehdotetuista muutoksista ja korostettiin ylivelkaantumisen ennaltaehkäisyn kannalta tähdellisiä seikkoja.

1.9. Belgian puheenjohtajuuskaudella järjestettiin Charle-roissa 13.–14. marraskuuta 2001 merkittävä keskustelutilaisuus aiheesta "Kulutusluotot ja niiden yhtenäistäminen yhteisössä". Belgian talousasiain ja tieteellisen tutkimuksen ministeri painotti tilaisuudessa ongelman sosiaalisia ja taloudellisia näkökohtia ja korosti ongelman liittyvän rahoituspalveluiden ja rajatylittävän kaupankäynnin kehittymiseen sisämarkkinoilla (3).

(1) Valtiosihteeri totesi puheessaan muun muassa seuraavaa: "On olemassa vaara, että Euroopan unionissa nykyisin käytössä olevat erilaiset järjestelmät kotitalouksien ylivelkaantumisen ennaltaehkäisemiseksi muodostavat teknisiä esteitä tavaroiden ja palveluiden vapaalle liikkumiselle yhtenäismarkkinoilla".

(2) Italiassa Adiconsum (kuluttajajärjestö) on tukenut muiden kansalaisjärjestöjen ja eräiden luottolaitosten kanssa lakialoitetta kotitalouksien ylivelkaantumisen ratkaisemisesta.

(3) Belgian hallitus hyväksyi 25. tammikuuta 2002 lakiesityksen kulutusluotoista. Laissa kielletään ylivelkaantumiseen mahdollisesti yllyttävä mainonta.

1.10. Kannattaa vielä erityisesti mainita 26. marraskuuta 2001 pidetty sisämarkkina-, kuluttaja- ja matkailuneuvoston kokous, jossa ministerit totesivat muun muassa, että "jäsenvaltioiden väliset erot ylivelkaantumistapausten niin ennalta ehkäisevässä kuin sosiaalisessa, oikeudellisessa ja taloudellisessa käsittelyssä voivat aiheuttaa suurta eriarvoisuutta sekä eurooppalaisten kuluttajien kesken että luotontarjoajien kesken" ja katsoivat, että "yhteisön tasolla voitaisiin tarkastella sitä, kuinka rajat ylittävän luotonannon kehittämistä koskevia toimenpiteitä voitaisiin täydentää toimenpiteillä ylivelkaantumisen estämiseksi yhden luoton kestoaikana".

## 2. Kotitalouksien ylivelkaantumisen yhteisöulottuvuus

2.1. Ylivelkaantumislmiöön liittyy sosiaalisia, taloudellisia, rahoituksellisia, siviili- ja rikosoikeudellisia ja luonnollisesti poliittisia näkökohtia, joita kaikkia kannattaa seurata yhteisötasolla.

2.1.1. Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa pyritään korostamaan ennen kaikkea oikeudellisia näkökohtia, joilla on välitön vaikutus sisämarkkinoiden toteutumiseen.

2.2. Tutkimukset ja kuulemistilaisuudet osoittavat yksiselitteisesti, että rajatylittävien rahoituspalvelumarkkinoiden kehittäminen edellyttää tuottajien, kauppiaiden, itsenäisten ammattinharjoittajien ja kuluttajien luottamusta.

2.2.1. Luottamuksen takaamiseksi on olennaista, että luotontarjoajien markkinasäännöt ovat avoimia myös laiminlyöntitapauksissa.

2.3. On totta, että suureen osaan laiminlyönneistä – mikä on ylivelkaantumisen ensi askel – voidaan puuttua luottoa myönnettäessä, varsinkin jos kyseessä on kulutusluotto. On olemassa joukko ylivelkaantumista ennalta ehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä, jotka kuuluvat ensisijaisesti oikeusasioiden ja sisämarkkinoiden alaan.

2.4. Kun otetaan huomioon läheisyysperiaate ja Rooman sopimuksen 153 artiklan sekä Amsterdamin sopimuksen 34 artiklan uusi sanamuoto, sisämarkkinoiden toteutumisen kannalta ei ole ainoastaan mahdollista vaan suorastaan välttämätöntä, että kotitalouksien ylivelkaantumiseen liittyviä, ensisijaisesti oikeudellisia näkökohtia käsitellään yhtenäisesti yhteisön tasolla.

2.5. Toiminnan taustalla on kolme perussyötä.

2.5.1. Ensimmäinen syy on tasavertaistaa yksityishenkilöiden kaikkien luotonantajien kilpailuehdot alkaen luottolaitoksista ja muista rahoitustoimijoista aina luotolla myyviin kauppiaisiin ja palvelun tarjoajiin.

2.5.2. Toinen syy liittyy sisämarkkinoiden toimintaan: vaikka yhteismarkkinoilla onkin mahdollista toteuttaa rajatylittäviä toimia, markkinalähtöisiä kysymyksiä ratkaistaessa ne jakautuvat jälleen kerran useiksi maakohtaisiksi oikeusjärjestelmiksi. Erityisesti äskettäin annettujen sähköistä kaupankäyntiä ja rahoitushyödykkeiden ja -palveluiden etämyyntiä koskevien suuntaviivojen valossa on täysin perusteltua yhdenmukaistaa suhtautuminen kotitalouksien ylivelkaantumiseen samaan tapaan kuin on tehty kauppiaiden konkurssitapauksissa, sillä muutoin on olemassa vaara, että kilpailulle muodostuu uusia esteitä ja yritysten välinen kilpailu vääristyy.

2.5.3. Kolmas syy liittyy suoraan kuluttajansuojaan, ja sen lähtökohdana on perustamissopimuksen uuden 153 artiklan määräys. Artiklan 3 kohdan b alakohdassa määrätään nyt nimenomaisesti, että yhteisö myötävaikuttaa artiklan 1 kohdassa mainittujen tavoitteiden toteutumiseen "toimenpiteillä, jotka tukevat ja täydentävät jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa ja joilla sitä seurataan". Toimenpiteisiin sisältyy kiistatta puuttuminen ylivelkaantumiseen. Komitean mielestä ei siis ole perusteltua epäillä sitä, pitäisikö kotitalouksien ylivelkaantumiskysymys sisällyttää yhteisön politiikkaan, jolla taataan, että jäsenvaltioiden aloitteet ovat yhtenäisiä. Muussa tapauksessa sekä alan ammattilaisia että kuluttajia syrjitään aiheettomasti.

2.6. Komission on aiheellista ryhtyä toimiin myös kolmesta muusta syystä.

2.6.1. Ensimmäinen syy on seurausta yhtenäisvaluutan käyttöönnotosta ja sen edistämistä rajatylittävästä kaupankäynnistä. Tällöin myös luotonanto lisääntyy, koska yksi rajatylittävän liiketoiminnan tiellä tunnetusti olleista tärkeimmistä esteistä on poistettu.

2.6.2. Toinen syy liittyy sähköisen kaupankäynnin ja etämyynnin kehittämiseen. Näiltä aloilta annettavien direktiivien tarkoitus on omalta osaltaan poistaa maantieteelliset ja logistiset esteet ja voittaa alan ammattilaisten ja kuluttajien luottamus. Lähiaikoina hyväksytään ehdotus direktiiviksi rahoituspalveluiden etämyynnistä, mikä täydentää rajatylittävän luotonannon lisääntymisen kannalta välttämättömiä säädöspuitteita.

2.6.3. Koska Euroopan unioni laajenee pian, säädöspuitteet on hyvä yhtenäistää välittömästi, ennen kuin niistä tulee entistä monimutkaisempia ja vaikeammin hallittavia.

### 3. Päätelmät ja suositukset

3.1. TSK esittää päätelminään seuraavaa:

- a) Ylivelkaantumisasiä on yleistynyt kaikissa Euroopan unionin maissa, ja sitä esiintyy myös ehdokasvaltioissa. Ilmiöllä on taipumus pahentua rajojen avautumisen ja rajatylittävän kaupankäynnin myötä.
- b) Kaikki Euroopan unionin maat ovat luoneet maakohtaisia järjestelmiä erinäisten ylivelkaantumistapausten ennaltaehkäisemiseksi ja korjaamiseksi ja soveltavat niitä käytännössä. Järjestelmät poikkeavat toisistaan ja ovat jopa ristiriitaisia sekä aineellisen oikeuden että oikeus- tai hallintomenettelyjen osalta.
- c) Erot muodostavat esteitä rajatylittävän luotonannon kehittämiseksi ja yhtenäismarkkinoiden varsinaiselle toteutumiseksi eivätkä edistä taloudellisilta toimijoilta edellytettävää luottamusta sisämarkkinoiden mahdollisuuksiin ja niistä saatavaan hyötyyn.
- d) On siis toivottavaa, että ylivelkaantumiseen liittyvät oikeudelliset näkökohdat pyritään yhtenäistämään, mikä voidaan tehdä EU:n perustamissopimuksen 2 ja 34 artiklan määräysten nojalla sekä Rooman sopimuksen nykyisen 3 artiklan t luetelmakohdan ja 153 artiklan nojalla.

3.2. TSK:n suositukset

3.2.1. Komissiolle annetaan seuraavat suositukset:

- a) Komission tulisi välittömästi julkaista virallisesti tutkimukset, jotka se on teettänyt tilastollisista näkökohdista, ja järjestettävä uusi kilpailu ylivelkaantumista koskevan eurooppalaisen lainsäädännön vertailututkimuksen laatimiseksi.
- b) Komission olisi laadittava mahdollisimman pian vihreä kirja, jossa tarkasteltaisiin nykytilanteen seurauksia sisämarkkinoiden toteutumisen kannalta.
- c) Komission olisi ehdotettava ylivelkaantumistapausten ennaltaehkäisyyn ja korjaamiseen liittyvien lainsäädäntöpuutteiden yhtenäistämisen tähtäviä toimenpiteitä, jotka koskevat sekä aineellisia että menettelyseikkoja. Toimenpiteiden on oltava läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia, ja niissä on otettava huomioon unionin perustamissopimuksen 2 ja 34 artiklan määräykset sekä Rooman sopimuksen 3 ja 153 artiklan määräykset.
- d) Komission olisi suunniteltava ja toteutettava jäsenvaltioiden ja komission välinen tietojenvaihtoverkosto, jonka avulla seurataan kotitalouksien ylivelkaantumisasiä kehitymistä jäsenvaltioissa ja ehdokasvaltioissa. Tavoitteena olisi eurooppalaisen ylivelkaantumisen seurantakeskuksen perustaminen.

- e) Komission olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, miten yhteisön eri toimintaperiaatteiden puitteissa toteutetut toimenpiteet vaikuttavat kotitalouksien ylivelkaantumiseen tai millä tavoin ne pahentavat tilannetta. Huomionarvoisia seikkoja ovat ennen kaikkea kulutusluotot, asuntolainat, kaupallinen viestintä, mainonta ja markkinointi sekä kaupankäyntitavat.

3.2.2. Jäsenvaltioille annetaan seuraavat suositukset:

- a) Jäsenvaltioiden olisi toimittava edelleen 13. heinäkuuta 1992 annetun päätöslauselman suuntaisesti ja noudatettava 13. huhtikuuta 2000 sekä 26. marraskuuta 2001 kokoontuneiden kuluttajaneuvostojen päätelmiä, kunnes kotitalouksien ylivelkaantumista varten on luotu yhteisön lainsäädäntöpuitteet.
- b) Jäsenvaltioiden olisi harkittava mahdollisuutta säännellä ylivelkaantumiseen liittyviä oikeudellisia näkökohtia yritysten maksukyvyttömyysjärjestelyjen tapaan.
- c) Jäsenvaltioiden olisi kehotettava komissiota tutkimaan ja tekemään jäsenvaltioiden kanssa vaihdettujen kokemusten ja tietojen pohjalta yhtenäistämisehdotuksia tiedoista, joita kuluttajille on annettava luottosopimuksissa, kuluttajien luottotietojen käytöstä, luotonvälittäjien tai rahoitusyhtiöiden roolista, laiminlyödyn velan maksuunpano-

menettelyistä ja luottojen perintää koskevista erityismenettelyistä.

- d) Jäsenvaltioiden olisi harkittava mahdollisuutta laatia yhteissäätelyn avulla vapaaehtoisuuteen pohjautuvia käytäntösääntöjä ylivelkaantumistilanteiden ratkaisemiseksi.
- e) Jäsenvaltioiden olisi tutkittava, miten ne voivat tehdä yhteistyötä puuttuttaessa rajatylittävän luotonannon aiheuttamaan monivelkaantumiseen muutoin kuin oikeus-teitse.
- f) Jäsenvaltioiden olisi suunnattava jo kouluikäisille tiedotus- ja valistustoimia, joilla pyritään ennaltaehkäisemään ylivelkaantumista.

3.2.3. Neuvostolle ja Euroopan parlamentille annetaan seuraavat suositukset:

- a) Niiden olisi myönnettävä selvästi ja yksiselitteisesti, että Euroopan unionin on tehtävä ylivelkaantumisen oikeudellisiin näkökohtiin liittyviä aloitteita, kuten edellä kohdan 3.2.2 luetelmakohdassa c esitetään.
- b) Niiden on annettava komission käyttöön riittävästi määrärahoja, jotta komissio pystyy seuraamaan ylivelkaantumislähtöä ja tekemään edellä mainittujen lainsäädännön yhtenäistämistoimenpiteiden edellyttämiä ehdotuksia.

Bryssel 24. huhtikuuta 2002.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Göke FRERICHS