EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.5.2014
COM(2014) 259 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kulutusluottosopimuksista annetun direktiivin 2008/48/EY täytäntöönpanosta

SISÄLLYSLUETTELO

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kulutusluottosopimuksista annetun direktiivin 2008/448/EY täytäntöönpanosta

1. Johdanto 3
2. Direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltioissa 4
3. Sääntelymahdollisuuksien harjoittaminen ja vaikutus (27 artiklan 2 kohta) 5
4. Tiettyjen direktiiviin sisältyvien käsitteiden täsmentäminen 9
5. 2 artiklan 2 kohdan c alakohdassa asetettujen kynnysarvojen ja ennenaikaisesta takaisinmaksusta johtuvan korvauksen laskemiseen käytettyjen kynnysarvojen ja prosenttiosuuksien merkityksellisyys kuluttajaluottomarkkinoiden kannalta 13
6. Direktiivin vaikutus kuluttajaluottomarkkinoihin 13
7. Direktiivin vaikutus kuluttajansuojaan 17
8. Päätelmät 21

1. JOHDANTO

Kuluttajille tarkoitettuja luottoja koskeva ensimmäinen direktiivi annettiin vuonna 1987[1], ja yli kaksikymmentä vuotta sen jälkeen annettiin direktiivi 2008/48/EY[2] (nk. kuluttajaluottodirektiivi), joka jäsenvaltioiden oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöään 11. kesäkuuta 2010 mennessä. Sen jälkeen komissio on antanut direktiivin 2011/90/EU[3], jolla varmistetaan, että todellisen vuosikoron laskemiseen liittyvissä lisäoletuksissa otetaan tarkemmin huomioon markkinoilla myydyt tuotteet, ja on julkaissut myös ohjeita kuluttajaluottodirektiivin soveltamisesta kustannusten ja todellisen vuosikoron osalta.

Kuluttajaluottodirektiivin päätavoitteena on tarjota korkeatasoinen kuluttajansuoja ja parantaa näin kuluttajien luottamusta, mahdollistaa luottotarjousten vapaa liikkuvuus valtioiden rajojen yli ja korjata kilpailun vääristymät, jotka johtuvat kuluttajaluottoja koskevien kansallisten lakien eroavaisuuksista. Samalla on korostettava, että direktiivin tavoitteena ei ole kannustaa kuluttajia ottamaan lisää luottoa vaan pikemminkin antaa heille tarvittavat tiedot ja oikeudet perinpohjaista harkintaa varten ennen luoton ottamista.

On kuitenkin tärkeää muistaa, että seuraavat luottosopimukset eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan:

1. kaikki luottosopimukset, joiden vakuutena on joko kiinnitys kiinteään omaisuuteen tai jäsenvaltiossa yleisesti käytetty muu vastaava vakuus, joka kohdistuu kiinteään omaisuuteen, tai kiinteään omaisuuteen liittyvä oikeus (2 artiklan 2 kohdan a alakohta), ja
2. kaikki luottosopimukset, joiden tarkoituksena on maa-alueen tai olemassa olevan tai suunnitellun rakennuksen omistusoikeuden hankkiminen tai säilyttäminen (2 artiklan 2 kohdan b alakohta).

On myös huomattava, että luottosopimukset, joiden kokonaismäärä on alle 200 euroa tai yli 75 000 euroa, eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, vaikkakin jäsenvaltiot voivat halutessaan laajentaa soveltamisalan koskemaan myös luottosopimuksia, jotka ovat nyt sen ulkopuolella.

Kuluttajaluottodirektiivin 27 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että komissio tarkastelee viiden vuoden välein direktiivissä säädettyjä kynnysarvoja ja ennenaikaisen takaisinmaksun yhteydessä maksettavan korvauksen laskemiseen käytettyjä prosenttilukuja ja seuraa jäsenvaltioiden sääntelymahdollisuuksien vaikutusta sisämarkkinoihin ja kuluttajiin. Euroopan parlamentti kehotti lisäksi komissiota 20. marraskuuta 2012 annetussa päätöslauselmassaan antamaan kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta ja arvioimaan täysimittaisesti sen vaikutusta kuluttajansuojan kannalta.

Komissio on laatinut tämän kertomuksen käyttäen perustana edelleen käynnissä olevaa lainsäädännön osaksi saattamista koskevaa tarkastusta sekä ulkoisten sopimuspuolten

---

1 Neuvoston direktiivi 87/102/ETY, annettu 22. joulukuuta 1986, kulutusluottoja koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (EYVL L 42, 12.2.1987).

2 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY, annettu 23. huhtikuuta 2008, kulutusluottosopimuksista (EUVL L 133, 22.5.2008, s. 66).

3 Komission direktiivi 2011/90/EU, annettu 14. marraskuuta 2011, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/48/EY liitteessä I olevan II osan muuttamisesta todellisen vuosikoron laskemiseen liittyvien lisäoletusten osalta.

toteuttamasta kuluttajaluottojen markkinatutkimuksesta[4] ja jäsenvaltioiden sääntelymahdollisuuksia koskevasta tutkimuksesta[5] saatua näyttöä.

2. DIREKTIIVIN SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ JÄSENVALTIOISSA

2.1. Määräaika, joka koskee saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä

Jäsenvaltioiden on direktiivin 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti annettava ja julkaistava direktiivin noudattamiseksi tarvittavat säännökset 11. kesäkuuta 2010 mennessä eli 24 kuukautta direktiivin voimaantulon jälkeen. Niiden on myös sovellettava näitä säännöksiä samasta päivästä lähtien. Monet jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistään ajoissa, minkä vuoksi komissio käynnisti täytäntöönpanon määräajan päätyttyä rikkomisesta johtuvan menettelyn 16:ta jäsenvaltiota kohtaan. Lisäksi neljä jäsenvaltiota ei huolehtinut direktiivin voimaantulosta tai tosiasiallisesta soveltamisesta ajoissa vaan pyysi siirtymäkautta, josta direktiivissä ei säädetä. Koska nyttemmin kaikki jäsenvaltiot ovat antaneet täytäntöönpanotoimenpiteet ja ilmoittaneet niistä, rikkomismenettelyt, jotka perustuvat siihen, että täytäntöönpanotoimenpiteitä ei ole ilmoitettu komissiolle, on päätetty.

2.2. Kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen seuranta

Jäsenvaltioista 20 saattoi direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään antamalla uutta lainsäädäntöä ja loput tekivät muutoksia olemassa olevaan lainsäädäntöön. Kaksi jäsenvaltiota pani direktiivin täytäntöön sekundäärilainsäädännöllä ja yksi poikkeussäädöksellä, joka myöhemmin vahvistettiin lailla.

Komission arvion mukaan direktiivin täytäntöönpanossa ei ole vielä havaittu mitään järjestelmällisiä puutteita. Joissakin jäsenvaltioissa kuitenkin direktiivin jotkin säännökset vaikuttavat puuttuvan tai niiden täytäntöönpano on virheellistä tai epätäydellistä. Nämä seikat kävivät ilmi komission alustavassa analyysissä.

Komission yksiköt käynnistivät ensin jäsenvaltioiden kanssa vuoropuhelun saadakseen lisätietoa tavasta, jolla ne ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja saadakseen selvennyksiä tai vahvistuksia nykyisiin tietoihin. Jotkin jäsenvaltiot myönsivät jo tässä vaiheessa, että niiden täytäntöönpanosäännöksissä on puutteellisuuksia, ja lupasivat muuttaa ne direktiivin mukaisiksi. Joidenkin muiden jäsenvaltioiden osalta komission yksiköt ovat käynnistäneet perusteellisempia tutkimuksia, jotka saattavat johtaa rikkomismenettelyihin.

---

4 Study on the functioning of the consumer credit market in Europe, Ipsos ja London Economics.

5 Study on the Impact of the Legal Choices of the Member States and other Aspects of Implementing the Directive 2008/48/EC on the Functioning of the Consumer Credit Market in the European Union, Final Report, syyskuu 2013, laatinut kuluttaja-, terveys- ja elintarvikeasioiden toimeenpanovirastolle Risk & Policy Analysts Limited. Tutkimus sisältyy maakohtaisiin raportteihin ja horisontaaliseen loppuraporttiin, ja siinä analysoidaan tilannetta koko Euroopan unionissa käyttäen perustana maakohtaisia tietoja ja arviointeja.

3. SÄÄNTELYMAHDOLLISUUKSIEN HARJOITTAMINEN JA VAIKUTUS (27 ARTIKLAN 2 KOHTA)[6]

Jotkin kuluttajaluottodirektiivin säännöksistä ovat valinnaisia sikäli, että jäsenvaltiot voivat valita, panevatko ne niiden vaatimukset täytäntöön (tästä käytetään jäljempänä nimitystä 'sääntelymahdollisuudet'). Direktiivin 27 artiklan 2 kohdan mukaisesti Euroopan komissio seuraa 2 artiklan 5 ja 6 kohdassa, 4 artiklan 1 kohdassa, 4 artiklan 2 kohdan c alakohdassa, 6 artiklan 2 kohdassa, 10 artiklan 1 kohdassa, 10 artiklan 5 kohdan f alakohdassa, 14 artiklan 2 kohdassa ja 16 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen sääntelymahdollisuuksien vaikutusta sisämarkkinoihin ja kuluttajiin. Komission tilaamassa tutkimuksessa keskitytään jäsenvaltioiden harjoittamien sääntelymahdollisuuksien mahdollisiin vaikutuksiin, jotka kohdistuvat sisäisiin luottomarkkinoihin ja kuluttajansuojaan. Vaikutuksia tarkastellaan jäsenvaltiokohtaisesti ja Euroopan unionin tasolla. Tutkimuksessa tuli esiin tällaisen arvion monimutkaisuus. Tällaisten vaikutusten kvalitatiiviseen arviointiin vaikuttavia keskeisiä tekijöitä ovat suhteellisen lyhyt aika, joka on kulunut direktiivin täytäntöönpanosta, hyvin erilaiset kansalliset sääntely- ja luottomarkkinat, etenkin direktiivin voimaantuloa ennen vallinneet kansalliset tilanteet, sekä kuluttajien ja luotonantajien todellinen käyttäytyminen ja/tai toimet. Jotkin vaikutukset saattoivat myös johtua markkinoiden kehityksestä, etenkin talouskriisistä, ennemminkin kuin direktiivin täytäntöönpanosta. [7]

3.1. Sellaisia organisaatioita koskeva vapautus, jotka on perustettu jäsentensä keskinäiseksi hyödyksi (2 artiklan 5 kohta)

Kuusi jäsenvaltiota (Irlanti, Kypros, Latvia, Liettua, Romania ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti ja Wales, Skotlanti ja Pohjois-Irlanti)) ovat käyttäneet 2 artiklan 5 kohdan mukaista mahdollisuutta soveltaa vain direktiivin joitakin säännöksiä sellaisten organisaatioiden tekemiin luottosopimuksiin, jotka on perustettu jäsentensä keskinäiseksi hyödyksi (ks. 2 artiklan 5 kohdan a–e alakohta).

Jotkin sidosryhmät[8] katsovat, että tällä oikeudellisella valinnalla on ollut positiivista vaikutusta sisämarkkinoihin ja kuluttajansuojaan, koska se keventää niiden organisaatioiden hallinnollista rasitetta, jotka tarjoavat vähemmän aggressiivisia ja edullisempia vaihtoehtoja kuin muuntyyppiset luotonantajat. Se myös lisää kuluttajien valintamahdollisuuksia, auttaa rajoittamaan kalliimpien luottotyyppien (esim. tulevaa palkkaa vastaan annetut luotot) tuloa markkinoille ja parantaa taloudellista osallisuutta. Mahdollisia negatiivisia seikkoja, jotka johtuvat tämän sääntelymahdollisuuden käytöstä joissakin jäsenvaltioissa, ovat mm. luotonantajien väliseen oikeudenmukaisuuteen ja tasapuolisuuteen liittyvät kysymykset[9],

---

6 Tämä osa perustuu tutkimukseen "Impact of the Legal Choices of the Member States and other Aspects of Implementing the Directive 2008/48/EC on the Functioning of the Consumer Credit Market in the European Union, Final Report", jonka Risk & Policy Analysts Limited laati kuluttaja-, terveys- ja elintarvikeasioiden toimeenpanovirastolle.

7 On syytä huomata, että tähän kertomukseen sisältyvien tietojen laajuus ja luonne riippuvat tutkimukseen valitusta menetelmästä, joka on vaikutusten arviointi kirjallisuuskatsauksen ja sidosryhmien kuulemisen perusteella (verkkokysely ja puhelinhaastattelut, joihin osallistui viranomaisia, luotonantajia, kuluttajien edustajia, tutkimuslaitoksia, toimialajärjestöjä sekä valituksia vastaanottavia elimiä), kuulemisesta saatujen tietojen laajuudesta sekä direktiivissä vahvistettujen sääntelymahdollisuuksien vaikutusten analyysin havainnoista. Jos sääntelymahdollisuuksien vaikutuksia luottojen sisämarkkinoihin on yksilöity, tämä on tehty sillä perusteella, että – vaikka nämä vaikutukset on joissakin tapauksissa yksilöity kotimarkkinoilla – ne todennäköisesti vaikuttavat myös muihin EU-maihin, valtioiden rajat ylittäviin näkökohtiin tai vähintäänkin kansallisten markkinoiden ja koko EU-markkinoiden rajapintaan. On myös syytä huomata, että tutkimuksen havainnot olivat luonteeltaan sellaisia, että kvantitatiivisten vaikutusten analyysiä ei ollut helppo tehdä.

8 Tämän näkemyksen toivat esiin viranomaiset, kuluttajansuojaelimet ja luotto-osuuskunnat maissa, jotka käyttivät sääntelymahdollisuutta.

9 Direktiivin kaikkien säännösten soveltaminen luotto-osuuskuntiin johti Irlannissa luotonantajien mukaan eriarvoisiin toimintaedellytyksiin verrattuna samanlaisiin organisaatioihin joissakin muissa maissa, joissa sovellettiin direktiivin 2 artiklan 5 kohdan mukaista poikkeusta (esim. Yhdistynyt kuningaskunta).

enimmäistasoinen yhdenmukaistaminen lainsäädännöllisenä periaatteena, täytäntöönpanon helppous ja oikeudellinen selkeys kuluttajien kannalta.

3.2. Luottosopimukset, joissa sovitaan maksujen lykkäämistä tai takaisinmaksua koskevista järjestelyistä (2 artiklan 6 kohta)

Jäsenvaltioista 18 (Belgia, Espanja, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tanska ja Tšekki) ovat käyttäneet 2 artiklan 6 kohdan mukaista vaihtoehtoa ja soveltaneet vain tiettyjä direktiivin säännöksiä luottosopimuksiin, joissa edellytetään luotonantajan ja kuluttajan sopivan maksujen lykkäämistä tai takaisinmaksua koskevista järjestelyistä silloin, kun kuluttaja ei ole noudattanut alkuperäistä luottosopimusta, kun 2 artiklan 6 kohdan a ja b alakohdan edellytykset täyttyvät.

Tämän sääntelymahdollisuuden tarkoituksena on kannustaa luotonantajia pyrkimään molempia osapuolia hyödyttävään ratkaisuun, jonka ansiosta kuluttaja voi lykätä maksuja tai sopia erilaisesta takaisinmaksutavasta. Tällä olisi oletettavasti positiivista vaikutusta kuluttajansuojan kannalta. Sidosryhmät eivät kuitenkaan vaikuta olevan tietoisia tämän sääntelymahdollisuuden käytännön soveltamisesta tai vaikutuksista, joiden voitaisiin katsoa johtuvan suoraan siitä (tätä voi selittää se, että joissakin jäsenvaltioissa sääntelymahdollisuuden täytäntöönpano kansallisessa lainsäädännössä muistuttaa normaalia käytäntöä, joka oli olemassa ennen kuluttajaluottodirektiiviä). Verkkokyselyyn vastanneista noin 15 prosenttia katsoi, että 2 artiklan 6 kohdan mukaisen sääntelymahdollisuuden käyttö on vaikuttanut positiivisesti kuluttajansuojaan, ja 5 prosenttia piti vaikutusta negatiivisena; näiden kantojen tueksi ei kuitenkaan esitetty mitään näyttöä.[10]

3.3. Kansalliset säännöt, joiden mukaan on ilmoitettava todellinen vuosikorko mainonnassa, jossa ei ilmoiteta korkoa tai kuluttajalle aiheutuvia luoton kustannuksia koskevia lukuja (4 artiklan 1 kohta)

Neljä jäsenvaltiota (Kypros, Ruotsi, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta (kaikki lainkäyttöalueet)) käytti 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä poikkeusta, eli ne vaativat todellisen vuosikoron ilmoittamista luottosopimuksia koskevassa mainonnassa, jossa ei ilmoiteta korkoa tai kuluttajalle aiheutuvia luoton kustannuksia koskevia lukuja, lukuun ottamatta 4 artiklan 2 kohdassa lueteltuja vakiotietoja.

Asianomaisissa jäsenvaltioissa kuullut sidosryhmät eivät yleisesti pystyneet yksilöimään tämän sääntelymahdollisuuden täytäntöönpanoon liittyviä vaikutuksia. Tärkein todettu etu oli se, että mainonnasta tulee tiivistä ja selkeää[11] ja kuluttajat saavat samalla todellisesta vuosikorosta tietoa, jonka avulla he voivat vertailla eri tarjouksia. Huolta aiheutti kuitenkin se, että kaikki kuluttajat eivät ymmärrä, että mainonnassa mainittu todellinen vuosikorko saattaa – kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja tapauksen mukaan – viitata vain ”edustavaan esimerkkiin” ja että mainostettu korko ei olekaan korko, jonka kuluttajat todellisuudessa maksavat.

---

10 Joillakin sidosryhmillä oli vaikeuksia erottaa toisistaan sääntelymahdollisuuden vaikutukset ja sen seikan vaikutukset, että 2 artiklan 6 kohta koskee luottosopimuksia, joissa edellytetään luotonantajan ja kuluttajan sopivan maksujen lykkäämistä tai takaisinmaksua koskevista järjestelyistä. Jotkin sidosryhmät katsoivat, että tämäntyyppisen sopimuksen esiintyminen kansallisessa oikeusjärjestelmässä on sääntelymahdollisuuden seurausta, vaikka 2 artiklan 6 kohdan mukaisen sääntelymahdollisuuden tarkoituksena ei ole ottaa tämäntyyppistä sopimusta käyttöön kansallisessa oikeusjärjestelmässä.

11 Tätä mieltä olivat viranomaiset ja luotonantajat.

3.4. Todellinen vuosikorko mainonnassa, ennen sopimusta esitettävissä tiedoissa ja 2 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvissa luottosopimuksissa (tilinylitys, joka on maksettava takaisin pyynnöstä tai kolmen kuukauden kuluessa) (4 artiklan 2 kohdan c alakohta, 6 artiklan 2 kohta ja 10 artiklan 5 kohdan f alakohta)

Kahdeksan jäsenvaltiota (Bulgaria, Espanja, Irlanti, Luxemburg, Malta, Puola, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti ja Wales, Skotlanti ja Pohjois-Irlanti)) on käyttänyt 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaista vaihtoehtoa, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus päättää, että todellista vuosikorkoa ei tarvitse ilmoittaa sellaisten luottosopimusten mainonnassa, jotka myönnetään tilinylitysmahdollisuutena ja joiden mukaan luotto on maksettava takaisin pyynnöstä tai kolmen kuukauden kuluessa (2 artiklan 3 kohdan mukaiset luottosopimukset). Jäsenvaltioista kymmenen (Espanja, Irlanti, Kroatia, Luxemburg, Malta, Puola, Saksa, Slovakia, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti ja Wales, Skotlanti ja Pohjois-Irlanti)) on käyttänyt 6 artiklan 2 kohdan mukaista mahdollisuutta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että todellista vuosikorkoa ei tarvitse ilmoittaa ennen sopimuksen tekemistä annettavissa tiedoissa 2 artiklan 3 kohdan mukaisten luottosopimusten osalta. Jäsenvaltioista 11 (Alankomaat, Espanja, Irlanti, Luxemburg, Malta, Puola, Saksa, Slovakia, Tanska, Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti ja Wales, Skotlanti ja Pohjois-Irlanti)) on käyttänyt 10 artiklan 5 kohdan f alakohdan mukaista mahdollisuutta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että todellista vuosikorkoa ei tarvitse ilmoittaa 2 artiklan 3 kohdan mukaisissa luottosopimuksissa.

Näiden sääntelymahdollisuuksien vaikutuksia koskevat kannat vaikuttavat riippuvan merkittävästi siitä, pidetäänkö vuosikorkoa koskevia tietoja hyödyllisenä kuluttajalle 2 artiklan 3 kohdan mukaisten erityisten luottosopimusten tapauksessa.[12] On myös syytä huomata, että sidosryhmät joko eivät olleet tietoisia näistä sääntelymahdollisuuksista johtuvista vaikutuksista tai katsoivat, että (mahdolliset) vaikutukset luottomarkkinoihin tai kuluttajiin olivat vähäiset. Tämä johtuu siitä, että 2 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvat luottosopimukset ovat enimmäkseen kapean erikoisalan tuotteita, joita käyttävät joissakin jäsenvaltioissa[13] vain tietyt luotonantajat ja/tai kuluttajat. Lisäksi on pohjimmiltaan vaikeaa arvioida tietojen toimittamatta jättämisen vaikutusta ja erottaa todellista vuosikorkoa koskevien tietojen toimittamatta jättämisen vaikutus muista asiaan vaikuttavista tekijöistä (esim. velallisen taloudellinen tilanne, velallisen tietämys rahoitusalasta ja talouskriisin vaikutukset luotonottoon).

Sääntelymahdollisuuksien positiivista vaikutusta[14] kuluttajansuojaan koskevissa näkökannoissa oletetaan, että kuluttajat saattavat ymmärtää väärin tiedot tilinylityksiin sovellettavasta todellisesta vuosikorosta (esimerkiksi siitä syystä, että tälle tuotteelle on vaikea laskea todellista vuosikorkoa mainoksia varten). Kyseisillä säännöksillä annetaan jäsenvaltioille myös mahdollisuus löytää tasapaino niin, että taataan riittävä kuluttajansuoja muttei aiheuteta liiallista rasitetta luotonantajille. Kuulemisprosessin aikana luotonantajat ja toimialajärjestöt totesivat, että jos niitä olisi vaadittu laskemaan todellinen vuosikorko 2 artiklan 3 kohdan mukaisille luottosopimuksille, niille olisi aiheutunut lisäkustannuksia erittäin vähäisestä lisähyödystä. Tältä osin katsottiin, että sääntelymahdollisuuksilla oli

12 Viidessätoista jäsenvaltiossa (Belgia, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali, Ranska, Romania, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Unkari ja Viro) täsmennetään, että todellinen vuosikorko on ilmoitettava mainonnassa, ennen sopimusta annettavissa tiedoissa ja varsinaisessa luottosopimuksessa 2 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvien sopimusten osalta.

13 Tilinylitysluotto vaikuttaa olevan yleinen Alankomaissa Kyproksella, Saksassa ja Sloveniassa.

14 Tämän kannan toivat esiin monet eri sidosryhmät, kuten luotonantajat, toimialajärjestöt ja kuluttajaorganisaatiot.

positiivista vaikutusta luottojen sisämarkkinoilla. Toisaalta esitettiin, että mahdollisista puutteista huolimatta todellinen vuosikorko olisi ilmoitettava kaikentyyppisistä luottotuotteista, jotta edistetään avoimuutta ja johdonmukaisuutta ja tarjotaan kuluttajalle kaikki mahdolliset tiedot.[15] Tässä taustaoletuksena on, että todellinen vuosikorko todennäköisesti auttaa kuluttajaa (jos tämä on riittävän ”talouslukutaitoinen”) vertaamaan eri tarjouksia ja tekemään tietoon perustuvan päätöksen. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna voitaisiin väittää, että näitä sääntelymahdollisuuksia soveltavissa jäsenvaltioissa on saattanut ilmetä joitakin negatiivisia vaikutuksia. Ne ovat kuitenkin erittäin vähäisiä, kun otetaan huomioon 2 artiklan 3 kohdan mukaisten luottosopimusten vähäinen osuus koko unionissa.

3.5. Luottosopimusten tekemisen pätevyyttä koskevat kansalliset säännöt (10 artiklan 1 kohta)

Kaikki 28 jäsenvaltiota ovat pitäneet voimassa tai ottaneet käyttöön kansallisia sääntöjä, jotka koskevat 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti luottosopimusten tekemisen pätevyyttä. Kaikki jäsenvaltiot ovat päättäneet tämän sääntelymahdollisuuden mukaisesti, että sähköisten allekirjoitusten olisi yleisesti oltava päteviä luottosopimuksen tekemistä varten. Käyttäjät ovat tuoneet esiin joitakin positiivisia vaikutuksia kuluttajien kannalta (etenkin internetin käytön lisääntyessä), mutta Saksassa kirjallisten sopimusten käyttöä pidetään tärkeänä kuluttajansuojan korkean tason ylläpitämiseksi (kuluttajilla on mahdollisuus harkita sopimuksen tärkeyttä ja ymmärtää se). Tämä on erityisen merkityksellistä, kun otetaan huomioon luottojen sähköiseen tarjontaan liittyvät negatiiviset kokemukset; tällaisia ovat esimerkiksi tekstiviestiluotot, joita on yleisesti saatavilla Pohjoismaissa. Tällä hetkellä useimmat luottosopimukset unionissa laaditaan edelleen paperimuotoisena.

3.6. Peruuttamisoikeus liitännäisen luottosopimuksen tapauksessa (14 artiklan 2 kohta)

Kolme jäsenvaltiota (Ranska, Romania ja Slovenia) on nojautunut jo voimassa olevaan lainsäädäntöön voidakseen käyttää 14 artiklan 2 kohdassa säädettyä poikkeusta, joka koskee 3 artiklan n alakohdassa tarkoitettuja liitännäisiä luottosopimuksia ja jonka mukaan jos kansallisessa lainsäädännössä jo direktiivin voimaan tullessa säädetään, ettei varoja saa asettaa kuluttajan saataville ennen tietyn määräajan päättymistä, jäsenvaltiot voivat kuluttajan nimenomaisesta pyynnöstä lyhentää 14 vuorokauden peruuttamisajanjakson samaksi kuin kyseinen tietty määräaika.

Tällä sääntelymahdollisuudella tarjotaan kuluttajille tilaisuus saada ostamansa tavarat tai palvelut aikaisin, ja sen tarkoituksena on varmistaa sääntelyn johdonmukaisuus voimassa olevan kansallisen lainsäädännön kanssa. Lisäksi se selkeyttää oikeudellista tilannetta luotonantajien kannalta. Täsmentämällä, että kuluttajan on esittävä pyyntö, pyritään varmistamaan, että kuluttajaa ei painosteta lyhentämään odotusaikaa. Samalla se antaa ostoistaan varmoille kuluttajille mahdollisuuden edetä nopeammin. Sidosryhmät eivät kuitenkaan olleet tietoisia sääntelymahdollisuuden käytännön soveltamisesta tai vaikutuksista, joiden voitaisiin katsoa johtuvan siitä.

[15] Painavimmin sen toivat esiin kuluttajaorganisaatiot/kuluttajien edustajat mutta myös toimialajärjestöt, luotonantajat ja viranomaiset.

3.7. Oikeus ennenaikaiseen takaisinmaksuun ja luotonantajan korvaukseen (16 artiklan 4 kohta)

Jäsenvaltioista 17 (Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Slovakia, Slovenia, Suomi, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta (kaikki lainkäyttöalueet)) on saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään 16 artiklan 4 kohdan a alakohdan, joka koskee luotonantajan oikeutta korvaukseen ennenaikaiseen takaisinmaksun tapauksessa, jos ennenaikaisesti takaisinmaksettu määrä ylittää kansallisessa lainsäädännössä määritellyn kynnysarvon.

Yhdeksän jäsenvaltiota (Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta (vain Gibraltar)) on saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään 16 artiklan 4 kohdan b alakohdan, jonka mukaan luotonantaja voi poikkeuksellisesti vaatia suurempaa korvausta ennenaikaisesta takaisinmaksusta.

Viisi jäsenvaltiota (Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta ja Yhdistynyt kuningaskunta (Gibraltar)) on käyttänyt molempia vaihtoehtoja.

Sidosryhmät eivät vaikuta olevan tietoisia mistään vaikutuksista, joiden voitaisiin katsoa johtuvan suoraan 16 artiklan 4 kohdan a ja b alakohdassa säädetyistä sääntelymahdollisuuksista. Nämä vaikutukset ovat todennäköisesti vähäisiä, koska suurin osa kuluttajaluottosopimuksista Euroopassa on arvoltaan riittämättömiä, jotta luotonantajalla olisi oikeus vaatia korvausta jäsenvaltioiden soveltaman kynnysarvon mukaisesti. Jotkin luotonantajat jättävät myös hyödyntämättä mahdollisuuden vaatia korvausta ennenaikaisesta takaisinmaksusta (vaikka niillä olisi lakisääteinen oikeus siihen), ja joissakin jäsenvaltioissa ennenaikainen takaisinmaksu on suhteellisen harvinaista.

Suurimmassa osassa jäsenvaltiosta, joissa 16 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukainen sääntelymahdollisuus on käytössä, sillä katsotaan olevan positiivinen vaikutus kuluttajansuojaan ja/tai sisämarkkinoihin, etenkin siltä osin, että se tarjoaa oikeudellista selkeyttä sekä luotonantajille että kuluttajille. Sitä pidetään kuluttajien kannalta hyödyllisenä erityisesti maissa, joissa luotonantajien on nyt täytettävä aiempaa tiukemmat rajoittavat ehdot ennen kuin ne voivat vaatia korvausta, ja luotonantajien kannalta sikäli, että ne eivät joudu epäedulliseen asemaan sen vuoksi, että kuluttajat maksavat luotot takaisin ennenaikaisesti.

4. TIETTYJEN DIREKTIIVIIN SISÄLTYVIEN KÄSITTEIDEN TÄSMENTÄMINEN[16]

Direktiivissä on joitakin avoimia muotoiluja, jotka antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden mukauttaa niitä lainsäädäntökulttuurinsa ja markkinatilanteensa mukaan. Kertomuksen tämä osa perustuu tutkimukseen ”Impact of the Legal Choices of the Member States and other Aspects of Implementing the Directive 2008/48/EC on the Functioning of the Consumer Credit Market in the European Union”.

[16] Kertomuksen tässä osassa käytettävät ilmaisut ”ovat täsmentäneet tai selventäneet” viittaavat jäsenvaltioissa asiaa koskevan lainsäädännön nojalla laadittuihin täsmennyksiin, lain perusteluihin, lainvalmistelutyöhön, selittäviin huomautuksiin ja muihin samankaltaisiin asiakirjoihin, joissa selitetään kuluttajaluottodirektiivissä käytettyjä käsitteitä. Termien tai käsitteiden selventämiseen liittyvät todetut vaikutukset, jotka liittyvät sisämarkkinoihin, viittaavat itse asiassa kotimaisiin luottomarkkinoihin.

4.1. Käsite ”vähäiset maksut” luottosopimuksissa, joiden nojalla luotto on maksettava takaisin kolmen kuukauden kuluessa (2 artiklan 2 kohdan f alakohta)

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan f alakohdalla jätetään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle luottosopimukset, joiden nojalla luotto on maksettava takaisin kolmen kuukauden kuluessa ja joissa edellytetään vain vähäisten maksujen suorittamista. Yhdeksässä jäsenvaltiossa (Alankomaat, Belgia, Espanja, Kypros, Romania, Slovenia, Suomi, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta) on täsmennetty tai selvennetty tätä termiä.

Yleisesti katsotaan, että käsitteen selventämisellä on ollut positiivista vaikutusta sekä luottojen sisämarkkinoiden että kuluttajansuojan kannalta. Näkemysten mukaan sillä on autettu suojaamaan kuluttajia häikäilemättömiltä luotonantajilta, jotka ovat yrittäneet kiertää kuluttajaluottodirektiiviä. Sidosryhmät uskovat, että pitkällä aikavälillä tämä voisi parantaa luotonantajien ja -ottajien välistä suhdetta. Luotonantajien kannalta käsitteen täsmentäminen takaa oikeudellisen selkeyden. Sen ansiosta niiden toimintaa voidaan valvoa ja seurata tehokkaammin. Joissakin jäsenvaltioissa sidosryhmät eivät pystyneet yksilöimään mitään vaikutuksia, jotka johtuisivat käsitteen selkeyttämisestä, joko siksi, että käsite oli täsmennetty jo direktiiviä edeltävässä lainsäädännössä, tai siksi, että luottosopimuksia, joita se koskee, on suhteellisen vähän.

4.2. Käsite ”hyvissä ajoin” siltä osin kuin on kyse ennen sopimuksen tekemistä annettavista tiedoista (5 artiklan 1 kohta ja 6 artiklan 1 kohta)

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa ja 6 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että luotonantaja tai luotonvälittäjä antaa ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot hyvissä ajoin ennen kuin luottosopimus tai tarjous sitoo kuluttajaa. Kuusi jäsenvaltiota (Alankomaat, Liettua, Ranska, Romania, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta) on täsmentänyt tai selventänyt, mitä ”hyvissä ajoin” tarkoittaa. Joidenkin jäsenvaltioiden täytäntöönpanolainsäädännössä viitataan tietojen antamiseen vain ”ennen” kuin sopimus tai tarjous sitoo kuluttajaa.

Yleisesti käsitteen selventämisellä katsotaan olevan joitakin positiivisia vaikutuksia kuluttajansuojaan. Esimerkiksi Ruotsissa kuluttajilla on nyt riittävästi aikaa tutustua tietoihin ja pohtia niitä (valmistelutyössä mainitaan, että eri kuluttajat saattavat tarvita eri ajan tutustuakseen sopimusehtoihin). Toisaalta jotkin sidosryhmät asettavat kyseenalaiseksi sen, missä määrin internetin kautta luottoja antavat tahot voivat noudattaa ja tosiasiallisesti noudattavat tätä vaatimusta.

4.3. Käsite ”riittävät selvitykset” ja luotonantajien tai -välittäjien kuluttajille antama apu (5 artiklan 6 kohta)

Direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa edellytetään, että luotonantajat ja luotonvälittäjät antavat kuluttajalle riittävät selvitykset, jotta kuluttaja kykenee arvioimaan, soveltuuko tarjottu luottosopimus hänen tarpeisiinsa ja taloudelliseen tilanteeseensa. Jäsenvaltiot voivat mukauttaa tapaa ja laajuutta, jonka mukaisesti tätä apua on annettava, sekä sitä, kuka apua antaa. Kahdeksan jäsenvaltiota (Alankomaat, Italia, Itävalta, Puola, Ruotsi, Slovenia, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta) on täsmentänyt tai selventänyt, mitä ”riittävien selvitysten” käsitteellä tarkoitetaan.

Sidosryhmät Unkarissa totesivat positiivisista vaikutuksista, että käsitteen täsmentäminen on helpottanut noudattamisen valvontaa ja tarkastamista viranomaisten kannalta (eli

täytäntöönpanon valvonta on parantunut). Italiassa sidosryhmät katsovat, että käsitteen täsmentämisen tuloksena kuluttajille ennen sopimusta annettavat tiedot ovat kattavampia ja selvempiä. Lisäksi kuluttajaluottosopimusten ehtojen katsotaan tulleen avoimemmiksi ja tietojen yhdenmukaisemmiksi ja yksinkertaisemmiksi. Negatiivisista vaikutuksista luotonantajat ovat tuoneet esiin niihin kohdistuvan hallinnollisen rasitteen kasvun ja suuren tietomäärän, joka kuluttajien on käsiteltävä ennen päätöksen tekemistä. Joidenkin sidosryhmien mielestä täytäntöönpanon valvontaa olisi tehostettava, koska jotkin luotonantajien selityksistä ovat edelleen epäselviä.

Valitusten ja ennakkoratkaisujen[17] perusteella komissio on tietoinen siitä, että ei ole epätavallista, että kuluttajat allekirjoittavat sopimuksia, jotka eivät sovellu heidän tarpeisiinsa. Sen vuoksi ennen sopimusta annettavia tietoja koskevien vaatimusten ja erityisesti tämän säännöksen täytäntöönpanon valvonta on erittäin tärkeä ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä.

4.4. Ennen sopimusta annettavin tietojen toimittaminen joistakin luottosopimuksista liitteessä III olevalla ”Eurooppalaiset kulutusluottotiedot” -lomakkeella (6 artiklan 1 kohta)

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että luotonantaja toimittaa kuluttajalle tiedot, joiden perusteella kuluttaja voi vertailla eri tarjouksia ja päättää näiden tietojen perusteella, tekeekö hän tilinylitysmahdollisuuteen perustuvan luottosopimuksen; tämä koskee myös tiettyjä muita erityisiä luottosopimuksia. Tällaiset tiedot voidaan toimittaa direktiivin liitteessä III annetulla ”Eurooppalaiset kulutusluottotiedot” -lomakkeella.[18] Kymmenen jäsenvaltiota (Belgia, Bulgaria, Irlanti, Kroatia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Slovakia, Slovenia ja Unkari) on tehnyt lomakkeen käytöstä pakollisen näiden erityisten luottosopimusten tapauksessa.

Valtaosa sidosryhmistä on yhtä mieltä siitä, että lomakkeella on ollut yleisesti positiivista vaikutusta kuluttajansuojaan ja sillä on saavutettu haluttu tarkoitus antamalla kuluttajille mahdollisuus verrata eri hintoja ja tarjouksia. Lomakkeen pakollinen käyttö on kannanottojen mukaan vähentänyt maksukyvyttömyyden tai maksulaiminlyönnin riskiä, helpottanut verkossa myönnettäviin luottoihin liittyviä menettelyjä ja lisännyt avoimuutta ja kilpailua luottojen sisämarkkinoilla. Jotkin tahot kuitenkin katsovat, että lomakkeen käytöstä saatavia etuja vähentää se, että monilla kuluttajilla ei ole riittävää talousasioiden lukutaitoa, jotta he kykenisivät täysin ymmärtämään lomakkeella annetut tiedot. Belgiassa ja Irlannissa lomaketta pidetään monimutkaisempana kuin tietoja, jotka aikaisemmin annettiin kuluttajille, ja näin ollen sen katsottiin jopa vaikuttaneen jossakin määrin negatiivisesti kuluttajansuojaan. Luotonantajat toivat yleisesti esiin hallinto- ja toimintakustannukset joissakin maissa ilman vastaavia hyötyjä. Joka tapauksessa vaikuttaa selvältä, että lomakkeesta tulee tehokkaampi, jos siihen liitetään toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan kuluttajien taloustietämystä ja 5 artiklan 6 kohdan noudattamista.

4.5. Käsite ”riittävät tiedot” siltä osin kuin kyseessä on velvollisuus arvioida kuluttajan luottokelpoisuus (8 artiklan 1 kohta)

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että luotonantaja arvioi kuluttajan luottokelpoisuuden riittävien tietojen perusteella, jotka on voitu saada kuluttajalta, ja tarpeen mukaan asiaankuuluvasta tietokannasta haettujen tietojen perusteella. Kahdessa jäsenvaltiossa

---

17 Ks. esimerkiksi asia C-76/10, *Pohotovost' s.r.o. v. Iveta Korčkovská*, erityisesti 23–25 kohta.

18 Tällaiset tiedot on toimitettava kyseisellä lomakkeella muuntyyppisistä luotoista 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

(Belgia ja Yhdistynyt kuningaskunta) on täsmennetty tai selvennetty, mitä ”riittävillä tiedoilla” tarkoitetaan.

Käsitteen selventämisellä on ollut positiivista vaikutusta, ja esimerkiksi sidosryhmät Belgiassa toteavat, että luotonantajien velvollisuudesta kirjata rekisteriin tietyt rahoitustuotteet ja säilyttää kuluttajien luottokelpoisuuden arvioinnin tulokset on ollut hyötyä kuluttajien kannalta siinäkin tapauksessa, että kuluttajilta on pyydetty ja saatu kattavat ja oikeat tiedot jo ennen direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Säännöksen täytäntöönpanoon liittyy kuitenkin joitakin ongelmia (jotkin sidosryhmät uskovat, että sopimuksia myyntipisteissä tarjoavat luotonantajat eivät aina hanki riittäviä tietoja, koska niillä on eturistiriita tavaran/palvelun myymisen ja lakisääteisten velvollisuuksien noudattamisen välillä). Tämän tuloksena kuluttajan luottokelpoisuutta ei aina arvioida riittävän tarkasti.

4.6. Käsite ”merkittävä lisääminen” siltä osin kuin kyseessä on velvollisuus arvioida kuluttajan luottokelpoisuus (8 artiklan 2 kohta)

Direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että luotonantaja arvioi kuluttajan luottokelpoisuuden ennen luoton kokonaismäärän merkittävää lisäämistä. Kolme jäsenvaltiota (Bulgaria, Ruotsi ja Slovenia) on selventänyt ”merkittävän lisäämisen” käsitettä hyväksymällä tietyn kynnysarvon, jonka ylittyessä luotonantajan velvollisuus arvioida kuluttajan luottokelpoisuus tulee voimaan.

Sidosryhmät Sloveniassa olivat positiivisista vaikutuksista sitä mieltä, että käsitteen täsmentäminen on vähentänyt riskejä kaikkien luottosopimuksen osapuolten osalta ja varmistanut kaikkien kuluttajien yhdenvertaisen kohtelun. Bulgariassa sidosryhmät ovat huomanneet, että käytännössä luottokelpoisuus arvioidaan lainsäädännössä täsmennetystä prosenttiosuudesta huolimatta, minkä vuoksi selventäminen ei ole välttämättä muuttanut nykytilannetta. Ruotsissa sidosryhmät olivat yleisesti tietämättömiä ”merkittävää lisäämistä” koskevasta selvennyksestä eivätkä näin ollen pysyneet toimittamaan tietoja sen vaikutuksesta.

4.7. Käsite ”huomattava ylitys” (18 artiklan 2 kohta)

Direktiivin 18 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että luotonantajat ilmoittavat kuluttajalle viipymättä kirjallisesti tai jollakin muulla pysyvällä välineellä, jos tili- tai luottorajan ”ylitys on huomattava” ja se kestää yli kuukauden. Kolme jäsenvaltiota (Belgia, Romania ja Yhdistynyt kuningaskunta) on täsmentänyt, mitä pidetään ”huomattavana ylityksenä” (Belgiassa ja Romaniassa on hyväksytty tietyt kynnysarvot).

Käsitteen täsmentämisellä on katsottu olevan positiivista vaikutusta kuluttajansuojaan Belgiassa (oikeudellinen selkeys sekä luotonantajan että kuluttajan kannalta helpottaa sääntelyn noudattamista ja sallitun ylityksen täsmällinen määrä asettaa psykologisen esteen) ja Romaniassa (kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuun tarkkaan määrään liittyvä yksinkertaisuus ja oikeudellinen selkeys, mistä on erityisesti etua sellaisille kuluttajille, joiden ”lukutaito” raha-asioissa on heikompi).

5. 2 ARTIKLAN 2 KOHDAN C ALAKOHDASSA ASETETTUJEN KYNNYSARVOJEN JA ENNENAIKAISESTA TAKAISINMAKSUSTA JOHTUVAN KORVAUKSEN LASKEMISEEN KÄYTETTYJEN KYNNYSARVOJEN JA PROSENTTIOSUUKSIEN MERKITYKSELLISYYS KULUTTAJALUOTTOMARKKINOIDEN KANNALTA[19]

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan c alakohdassa rajataan direktiivin soveltamisala luottosopimuksiin, joissa luoton kokonaismäärä on yli 200 euroa tai alle 75 000 euroa.[20] Sidosryhmille osoitetusta kyselystä ei saatu selviä vastauksia näiden kynnysarvojen merkityksellisyydestä.

Kansallisten luotonantajien järjestöjen vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että alempi kynnysarvo on tärkeä, jotta luotonantajat voivat tarjota pieniä luottoja alhaisilla kustannuksilla, mutta suurin osa kuluttajansuojaelimistä suosii kynnysarvojen poistamista. Ne kuluttajansuojaelimet, jotka eivät kannata kynnysarvojen poistamista, tulevat enimmäkseen jäsenvaltioista, joissa sovelletaan direktiiviä kuluttajaluottoihin niiden määrästä riippumatta. Lainanantajille suunnatun kyselyn perusteella taas vaikuttaisi siltä, että jotkin lainanantajat haluaisivat korottaa alempaa kynnysarvoa ja madaltaa ylempää kynnysarvoa. Kaksi lainanantajaa kuitenkin kannatti ylemmän kynnysarvon korottamista.

Ennenaikaista takaisinmaksua koskevan korvauksen kynnysarvon osalta ne muutamat sidosryhmät, joilta saatiin vastaus, eivät maininneet mitään vaikutuksia maansa luottomarkkinoilla. Korvauksen prosenttiosuudesta ei saatu mitään palautetta.

6. DIREKTIIVIN VAIKUTUS KULUTTAJALUOTTOMARKKINOIHIN[21]

6.1. Kuluttajaluottomarkkinoiden koko

Talouskriisin myötä kotitaloudet ovat vähentäneet kuluttajaluottovelkaansa ja lainanantajat tiukentaneet lainanantokriteereitään, ja tämän seurauksena kuluttajaluottovelan osuus BKT:stä on pudonnut vuoden 2009 tasolta 9,1 prosentista 8,2 prosenttiin vuoden 2011 loppuun mennessä. Tähän kokonaiskuvaan[22] kätkeytyy paljon vaihtelua kuluttajaluottojen määrissä EU:ssa: vuoden 2011 lopussa keskimääräinen velka henkeä kohti vaihteli Liettuan 212 eurosta Kyproksen 4 111 euroon. Kuluttajaluottojen osuus BKT:stä on myös suurin Kyproksella (19 %), jonka jälkeen tulevat Kreikka (15 %), Unkari (14 %), Yhdistynyt kuningaskunta (14 %), Bulgaria (12 %), Romania (11 %), Irlanti (11 %) ja Puola (10 %). Osuudet ovat alimmat (alle 5 %) Liettuassa, Luxemburgissa, Virossa ja Latviassa.

Suurista maiden välisistä eroista huolimatta on myös näyttöä, että vuosina 2000–2011 kuluttajaluottojen tasossa henkeä kohti laskettuna on tapahtunut lähentymistä, joskin hitaasti. Tämä tarkoittaa sitä, että kuluttajaluotto henkeä kohti nousee nopeammin sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa luottojen taso aiemmin oli matala, kuin sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa näiden luottojen taso on jo nyt korkea.

---

19 Kertomuksen tämän osan laatimisessa on käytetty perustana tutkimusta ”Study on the functioning of the consumer credit market in Europe” (tekijänä Ipsos ja London Economics).

20 Jatkossa luottosopimuksiin, joiden tarkoituksena on kiinteän asunto-omaisuuden kunnostaminen luotolla ja joissa luoton kokonaismäärä on yli 75 000 euroa, sovelletaan direktiiviä 2008/48/EY, sellaisena kuin se on muutettuna kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista annetulla direktiivillä 2014/17/EU (EUVL L 60, 28.2.2014).

21 Tämän osan laatimisessa on käytetty perustana tutkimusta ”Study on the functioning of the consumer credit market in Europe” (tekijänä Ipsos ja London Economics).

22 Tiedot on saatu European Credit Research Institute -tutkimuslaitoksen ECRI-tietokannasta, joka monissa maissa ei kata luotonantajia, jotka eivät ole rahalaitoksia (pankit, jotka vastaanottavat talletuksia). Näin kuluttajaluottomarkkinoiden todellinen koko aliarvioidaan.

Ulkomaisen valuutan määräiset kuluttajaluotot edustavat lisäriskiä kuluttajille ja ovat yleisiä joissakin – yleensä euroalueen ulkopuolisissa – jäsenvaltioissa. Ulkomaisen valuutan määräisten kuluttajaluottojen suhde kaikkiin kuluttajaluottoihin on ollut vakaassa kasvussa esimerkiksi Liettuassa: vuoden 2004 alussa osuus oli 3 prosenttia ja heinäkuun 2012 lopussa 45 prosenttia. Itävalta on ainoa euroalueen jäsenvaltio, joka ilmoittaa ulkomaisen valuutan määräisistä kuluttajaluotoista. Suuri osa valuuttaluotoista muodostuu home equity -luotoista eli kulutusluotoista, joissa on vakuutena kiinteistö, jotka ovat yleisiä monissa Itä- ja Keski-Euroopan maissa, tai asuntoluotoista. Osuudet vaihtelevat myös vaihtokurssien muutosten vuoksi.

Talouskriisin vuoksi kuluttajaluottojen kokonaisarvo useissa jäsenvaltioissa on laskenut viime vuosina. Tämä on osunut ajallisesti yhteen kuluttajaluottodirektiivin antamisen ja täytäntöönpanon kanssa, mutta suurin osa vastaajista luotonantajien kyselyyn[23] ei ollut sitä mieltä, että direktiivin antaminen ja saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä olisi vaikuttanut niiden myöntämien uusien luottojen määrään. Useat luotonantajat kuitenkin katsoivat, että direktiivi oli vaikuttanut kotimaan valuutan määräisinä myönnettyihin uusiin luottoihin. Vaikutuksen havainneista tahoista jotkin pitivät sitä positiivisena, toiset taas negatiivisena.

6.2. Kuluttajaluottomarkkinoiden rakenne ja kansallisilla markkinoilla saatavilla olevien luottotuotteiden valikoima

Sääntelyelimille ja kansallisille luotonantajien järjestöille suunnatuissa kyselyissä pyydettiin luetteloa suurimmista sellaisten kuluttajaluottojen tarjoajista, joiden vakuutena ei ole kiinteistöä, eriteltyinä luottolaitosten ja erikoistuneiden luotonantajien mukaan. Näillä kyselyillä kerätyt tiedot eivät ole kattavia, minkä vuoksi erikoistuneita luotonantajia koskevien tietojen puutetta ei pitäisi tulkita niin, että tällainen toiminta on vähäistä. Luottolaitosten (eli pankkien) ja erikoistuneiden luotonantajien suhteellinen merkitys kuluttajaluottojen tarjoamisessa vaihtelee EU:ssa. Kuluttajakyselystä[24] saatujen tietojen mukaan vaikuttaisi siltä, että erikoistunut luotonanto on yleisintä Italiassa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Kuluttajaluottomarkkinoiden keskittymisestä ei ole saatavilla luotettavia tietoja, eikä sääntelyelinten ja kansallisten luotonantajien järjestöjen vastauksista saatu tarkempia tietoja tähän kysymykseen. Euroopan keskuspankin EKP:n tietojen[25] perusteella Virossa, Suomessa ja Alankomaissa markkinoiden keskittymistä voidaan pitää korkeana. Markkinoiden keskittymisessä ei vaikuta olevan yhteistä ajallista kehityssuuntaa: keskittyminen väheni Virossa mutta lisääntyi Suomessa ja Alankomaissa. Muissakaan jäsenvaltiossa markkinoiden keskittymisessä ei vaikuta olevan yhteistä suuntausta, ja vaikka EU:n keskimääräinen indeksi kohosi hieman, markkinat ovat edelleen kilpaillut.

Kaikki kansallisilla markkinoillaan tarjolla olevista luottotuotteista tietoja antaneet sääntelyelimet (10 20:stä)[26] totesivat, että tilinylitykset ovat joko yleisiä tai erittäin yleisiä ja että niitä tarjotaan enimmäkseen kotimaassa ja kotimaan valuutassa. Sama koskee myös luottokortteja ja henkilökohtaisia lainoja. On kuitenkin huomattava, että luotto- ja

23 ”Study on the functioning of the consumer credit market in Europe”, tekijänä Ipsos ja London Economics.

24 Tekijänä Ipsos ja London Economics.

25 Keskittymistä mitataan Herfindahl Hirschman -indeksillä, joka perustuu pankkien taseen loppusummaan.

26 Belgia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Tšekki, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta.

pankkikortin määritelmä ei välttämättä ole sama kaikissa maissa. Esimerkiksi Ranskassa maksuaikakortteihin viitataan usein luottokortteina.

Kotimarkkinoilla saatavilla olevien luottotuotteiden lukumäärän osalta Slovakian sääntelyelin luettelee 19 (20:stä) luottotuotteesta joko yleiseksi tai erittäin yleiseksi ja Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyelin 16. Tarjottuja tuotteita on vähiten Saksassa ja Luxemburgissa, joissa sääntelyelimet ilmoittavat vain 7 (Saksa) ja 8 (Luxemburg) luottotuotetyyppiä yleiseksi tai erittäin yleiseksi.

Erikoistuneiden luotonantajien myöntämät luotot ilmoittavat yleisiksi tai erittäin yleisiksi vain Yhdistyneen kuningaskunnan luotonantajien järjestöt. Myös tulevaa palkkaa vastaan annetut luotot erikoistuneilta luotonantajilta ovat yleisiä tai erittäin yleisiä vain Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Eräs unkarilainen luotonantajien järjestö totesi myös, että tulevaa palkkaa vastaan annetut ulkomaan valuutan määräiset luotot, joita tarjoavat ulkomaiset laitokset, ovat yleisiä Unkarissa.

6.3. Turvautuminen kuluttajaluottoihin EU:ssa

Turvautumista kuluttajaluottoihin kuluttajien päivittäisten tarpeiden rahoituksessa voidaan mitata luotonsaannin suhteella kotitalouksien kulutukseen. Tällainen suhde ilmaisee, mikä osuus vuotuisista menoista rahoitetaan luotolla. Jos kuluttajien luottojen takaisinmaksujen määrä on suurempi kuin otettujen uusien luottojen määrä, tämä suhde voi olla myös negatiivinen, mikä osoittaa, että kuluttajat ovat vähentäneet jäljellä olevaa velkakantaansa. Turvautuminen kuluttajaluottoihin on hyvin erilaista eri jäsenvaltioissa.

Saksaa lukuun ottamatta kaikissa jäsenvaltioissa kuluttajaluottojen suhde kotitalouksien menoihin kasvoi ennen talouskriisin alkua. Vuoden 2007 jälkeen kuluttajat useassa jäsenvaltiossa vähensivät turvautumistaan luottoon, erityisesti Irlannissa (-1,4 %), Espanjassa (-1,3 %) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (-1,2 %). Saksa ja Slovakia ovat ainoat jäsenvaltiot, joissa turvautuminen kuluttajaluottoon oli suurempaa vuoden 2007 jälkeen kuin sitä ennen.

6.4. Valtioiden rajat ylittävien luottojen tarjoaminen

20:stä vastanneesta sääntelyelimestä vain 11 tarjosi yleisiä luottoihin liittyviä tietoja maastaan, ja vain kolmen vastaajan antamissa tiedoissa esitettiin valtion rajat ylittävien luottojen osuus. Kyselyyn vastanneet totesivat, että valtioiden rajat ylittävät luotot eivät koske heidän maataan tai että niiden määrä on merkityksetön. Kyselyyn vastanneesta 50 luotonantajasta vain kuusi totesi, että ne harjoittavat valtioiden rajat ylittävää luotonantoa. Näistä kolme ilmoitti, että niiden rajatylittävästä luotonannosta huolehtivat haaraliikkeet, kaksi tytäryhtiöiden ja yksi suoran luotonannon kautta. Valtioiden rajat ylittävien luottojen keskimääräinen osuus luottojen kokonaismäärästä on 1,43 prosenttia tietoja toimittaneiden parissa.

Kuluttajille suunnatun kyselyn mukaan valtioiden rajat ylittävä lainaaminen on suhteellisen harvinaista mutta kuitenkin paljon yleisempää kuin aiemmissa tutkimuksissa on esitetty (noin 5 %). Valtioiden rajat ylittävässä lainanotossa on suurta hajontaa jäsenvaltioiden välillä. Itävallassa osuus on lähes nolla (0,2 %), mutta Slovakiassa muista jäsenvaltioista otettujen

luottojen osuus on lähes yksi neljästä (23 %) uusimmasta luottotuotteesta.[27] Toisessa jäsenvaltiossa olevalta luotonantajalta ottavat todennäköisemmin luoton korkeamman tulotason ansaitsijat.

Rajaylittävän luotonannon ja -oton mahdollisista esteistä useimmat luotonantajat eivät ilmoittaneet, minkä tyyppiset esteet olivat haitanneet niiden pääsyä muille kuluttajaluottomarkkinoille, vaikkakin jotkin esittivät, että hyvälaatuisten luottotietojen saannin puute tai tuotteen sopimattomuus rajatylittävään tarjontaan oli markkinoillepääsyn esteenä. Muita vastauksia olivat likviditeetti, oikeustoimien vireillepano tarpeen vaatiessa, eri maiden välisten erojen rahoitukseen liittyvät kustannukset, saatavien perimisen vaikeus oikeustoimien kautta sekä kulttuuri- ja kieliesteet.

6.5. Vastaavien luottotuotteiden hintaerot maiden sisällä ja välillä

EKP:n tietojen mukaan todellinen vuosikorko putosi vuosien 2009 ja 2013 välillä kaikissa muissa paitsi seitsemässä jäsenvaltiossa (Bulgaria, Latvia, Liettua, Slovakia, Tšekki, Unkari ja Viro); suurin pudotus tapahtui Romaniassa (3,2 prosenttiyksikköä). Valitettavasti ei ole mahdollista arvioida, oliko direktiivillä vaikutusta veloitettuun todelliseen vuosikorkoon, koska kansallisen lainsäädännön osaksi saattaminen osui ajallisesti yksiin talouskriisin kanssa.

Kuluttajaluoton kustannukset vaihtelevat huomattavasti maiden välillä. Esimerkiksi todellinen vuosikorko vaihtelee monien euroalueen maiden enintään 6 prosentista jopa 35 prosenttiin useissa Keski-Euroopan maissa. Talouskriisin seurauksena keskuspankkien korkoprosentit ovat kuitenkin laskeneet jyrkästi koko EU:ssa. Vuosina 2003–2012 kuluttajien korkoprosentit (keskuspankin korkoprosentin netto) EU-maissa vaikuttivat lähenevän kohtuullista vauhtia.

Vertailukelpoisten luottotarjousten todellisten vuosikorkojen maiden sisäisten ja välisten erojen analyysi perustuu haamuasiakkaiden keräämiin kirjallisiin mainoksiin ja London Economicsin keräämiin verkossa oleviin mainoksiin. Kaikista kerätyistä mainoksista 80 prosentissa ilmoitettiin todellinen vuosikorko.

Kalleimmat tarjoukset, joiden keskimääräinen vuosikorko oli 80 prosenttia, liittyivät erikoistuneiden luotonantajien mainostamiin henkilökohtaisiin lainoihin. Tämä ei ole yllättävää, kun otetaan huomioon, että erikoistuneet luotonantajat tarjoavat usein erittäin lyhytaikaisia luottoja, joiden korkoprosentti on korkea. Mainosten tarkastelussa havaittiin, että tarjoukset, joissa tiedot ilmoitettiin kattavammin, olivat edullisempia.

Todelliseen vuosikorkoon sisältyvät kaikki luottoon liittyvät kustannukset, kuten ottolainauskorko, mutta myös kaikki muut maksut. Todellisen vuosikoron ja ottolainauskoron ero mittaa näin ollen sitä, kuinka paljon lisämaksuja kuluttajan on maksettava. Todellisen vuosikoron ja ottolainauskoron ero on suurin Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, kun taas Islannissa ja Luxemburgissa kaikissa analysoiduissa mainoksissa ilmoitetut ottolainauskorot olivat samat kuin todellinen vuosikorko. Koko EU:ssa todellisen vuosikoron ja antolainauskoron ero on yleisesti suurin henkilökohtaisissa lainoissa (lähes 7 prosenttiyksikköä) ja pienin autolainoissa (2,5 prosenttiyksikköä) ja maksunlykkäystileillä (3,8 prosenttiyksikköä).

[27] On kuitenkin mahdollista, että jotkin vastaajat ovat ymmärtäneet väärin valtioiden rajat ylittävän luoton käsitteen ja luokitelleet tällaisiksi luotot, joita tarjoavat niiden maahan rekisteröityneet pankit, joilla on ulkomainen nimi, tai jotka myönnetään ulkomaan valuutan määräisenä.

7. DIREKTIIVIN VAIKUTUS KULUTTAJANSUOJAAN[28]

Ennen kuin tarkastellaan, miten luotonantajat täyttävät direktiivillä asetetut velvoitteet, on tärkeää huomata, että kyselyyn vastanneiden sääntelyelinten mukaan kaikki luotonantajat tai ainakin suurin osa niistä ovat tietoisia yleisistä velvoitteistaan. Puolet sääntelyelimistä ilmoitti, että ne eivät olleet toteuttaneet mitään täytäntöönpanon valvontaan liittyviä toimia sen vuoksi, että luotonantajat eivät olisi täyttäneet velvoitteitaan. Kyselyyn vastanneista sääntelyelimistä vain 20 prosentin oli täytynyt toteuttaa tällaisia toimia vuosina 2010 ja 2011. On kuitenkin syytä huomata, että sääntelyelimistä vain 70 prosenttia tarkisti, noudattivatko luotonantajat tosiasiallisesti velvoitteitaan asiakkaisiinsa nähden.

7.1. Tietovaatimusten täyttäminen mainontavaiheessa

Direktiivin 4 artiklan mukaisesti kuluttajalle tarkoitettujen luottotuotteiden mainonnassa on ilmoitettava kaikki asiaankuuluvat tiedot edustavan esimerkin avulla. Tätä vaatimusta ei sovelleta mainontaan, jossa ei ilmoiteta mitään kustannuksiin liittyviä tietoja, eikä joissakin jäsenvaltioissa mainontaan, jossa ilmoitetaan vain todellinen vuosikorko. Tästä syystä seuraavassa analyysissä otettiin huomioon vain sellainen mainonta, jossa ilmoitetaan muita kustannuksia kuin todellinen vuosikorko. Koska erityyppisiin kuluttajaluottoihin sovelletaan eri tietovaatimuksia, noudattamisen tasoa oli analysoitava erikseen kunkin luottotyypin mukaisesti. Analysoidussa otoksessa vain 22 prosenttia mainoksista, joissa ilmoitettiin joitakin taloudellisia tietoja, täytti kaikki tiedotusta koskevat vaatimukset. Joissakin maissa tiettyjen tuotteiden kaikki mainokset olivat vaatimusten mukaisia, mutta toisissa eivät. Verrattaessa erityyppisiä mainoksia tietojen kattavuuden suhteen selvästi huonoimpia olivat luottokorttimainokset ja parhaita autolainoja koskevat mainokset.

Direktiivin 4 artiklan mukaan tiedot on myös esitettävä selkeästi, tiiviisti ja näkyvästi. Mainosten analyysi osoitti selkeyden suurta vaihtelua eri jäsenvaltioissa ja eri kuluttajaluottotuotteissa. Verrattaessa mainosten vaatimustenmukaisuutta Alankomaat sijoittui viiden parhaan maan joukkoon kunkin vakiotietoja koskevan vaatimuksen osalta. Kaikkien neljän kuluttajaluottotyypin keskimääräiset pisteet olivat 5,5/8. Autolainoissa vaihtelu oli suurinta: virolaiset mainokset olivat epäselvimpiä ja saivat keskimäärin vain yhden kahdeksasta pisteestä. Yhtä alhaiset pisteet saivat vain maksunlykkäyslainat Bulgariassa. Alankomaiden mainokset suoriutuvat tasaisen hyvin ja saavat parhaat pisteet sekä luottokorttien että henkilökohtaisten lainojen mainosten osalta. Mikään jäsenvaltio ei kuitenkaan saanut täydellistä tulosta eli 8/8.

Luotonantajan, luoton tai kuluttajaviestintään käytetyn välineen tyypistä riippumatta monissa mainoksissa jätetään noudattamatta useita direktiivin vaatimuksia, minkä vuoksi tarjousten vertailu on tarpeettoman monimutkaista kuluttajien kannalta. Tilanteen perusteella täytäntöönpanon valvontaa olisi tältä osin tehostettava.

7.2. Todellista vuosikorkoa ja edustavaa esimerkkiä koskevien tietovaatimusten täyttäminen

Kaikista mainoksista, joissa esitetään luoton kustannukset, vain 73 prosenttiin sisältyy edustava esimerkki. Luottokorttimainokset ovat tässä suhteessa erityisen huonoja. Monissa niistä ilmoitetaan kortin vuosimaksu muttei anneta edustavaa esimerkkiä. Koska vuosimaksut

[28] Tämän osan laatimisessa on käytetty perustana tutkimusta ”Study on the functioning of the consumer credit market in Europe” (tekijänä Ipsos ja London Economics).

ovat osa luottokorttia käyttävän kuuluttajan luottokustannuksia, mainoksiin pitäisi sisällyttää edustava esimerkki.

Useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin suoriutuneet erinomaisesti niin, että tietyissä tuoteryhmissä kaikkiin mainoksiin sisältyy edustava esimerkki. Edustavan esimerkin sekä kaikki tarvittavat tiedot sisältävien mainosten arviointiin käytettiin komission verkkosivustolla olevaa simulaattoria[29], jotta voitiin verrata tuloksia edustavassa esimerkissä esitettyyn todelliseen vuosikorkoon. Hieman alle puolessa kaikista niistä mainoksista, joissa annettiin riittävästi tietoa todellisen vuosikoron laskemiseen, simulaattoria käyttämällä saatu korko ei vastannut mainoksessa annettua korkoa. Keskimääräinen ero ilmoitetun ja simuloidun vuosikoron välillä oli 0,35 prosenttiyksikköä. Alankomaissa, Irlannissa, Itävallassa ja Luxemburgissa kaikki analysoidut vuosikorot olivat samat kuin simulaattorilla lasketut ja kaikki todellisen vuosikoron laskemiseksi vaadittavat tiedot oli annettu edustavassa esimerkissä.

7.3. Tietovaatimusten täyttäminen sopimuksen tekoa edeltävässä vaiheessa

Ovatko tiedot kattavat ja oikeat?
Direktiivin 5 artiklassa esitetään tiedot, jotka luotonantajan on annettava kuluttajalle hyvissä ajoin ennen kuin luottosopimus tai tarjous sitoo kuluttajaa. Tietojen tarkoituksena on auttaa kuluttajaa tekemään tietoihin perustuva päätös antamalla mahdollisuus verrata helposti useita luottotarjouksia. Kaikki 5 artiklan mukaiset sopimusta edeltäviä tietoja koskevat vaatimukset täyttyvät, jos kuluttaja saa ”Eurooppalaiset kulutusluottotiedot” -lomakkeen.

Haamuasiakkaiden suurin ongelma oli tarjousten saanti. Useissa maissa haamuasiakkaiden luottotiedot haluttiin tarkastaa ennen kuin heille voitiin antaa tarkkoja tietoja luotosta, jota he hakivat. Tämä teki haamuasiakkaiden valinnasta haastavampaa etenkin Alankomaissa, Latviassa, Ruotsissa, Saksassa, Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Useissa tapauksissa haamuasiakkaat eivät myöskään saaneet tarjousta, koska niitä annettiin vain luotonantajan tosiasiallisille asiakkaille.

Suurin osa haamuasiakkaista ei saanut luotonantajalta tietoa oikeuksistaan kuluttajana, etenkään 14 päivän peruuttamisoikeudesta (keskimäärin noin 11 % sai tietoa tästä) ja oikeudesta saada välittömästi tieto luottohakemuksen hylkäämisestä tietokantaan tehdyn haun tuloksena (alle 30 % sai tietoa tästä). Tapauksista 80 prosentissa haamuasiakkaille ei selitetty, miten todellinen vuosikorko on laskettu. Kaiken kaikkiaan haamuasiakastestin tulokset osoittavat, että ennen sopimuksen tekemistä annettavia tietoja koskevat kuluttajaluottodirektiivin vaatimukset jäävät usein täyttymättä. Positiivisemmalta kannalta katsottuna toisaalta vain 15 prosentille haamuasiakkaista ei kerrottu korkoprosenttia ja vain 16 prosentille ei kerrottu, onko korkoprosentti kiinteä vai vaihtuva. Pyynnön jälkeenkin vain noin puolet haamuasiakkaista sai ”Eurooppalaiset kulutusluottotiedot” -lomakkeen.

Saksa ja Slovakia sijoittuvat parhaiten, kun tarkastellaan riittävien tietojen antamista ennen sopimusta autolainojen osalta, Puola ja Portugali luottokorttien osalta ja Slovenia ja Portugali henkilökohtaisten lainojen osalta. Heikoimmin sijoittuneita maita autolainojen osalta olivat Viro ja Luxemburg. Luottokorttien osalta heikoiten sijoittautuivat Luxemburg ja Tanska ja henkilökohtaisten lainojen osalta Tanska. Kaiken kaikkiaan sijoituksissa perää pitävät Itävalta, Luxemburg, Ruotsi, Tanska ja Viro. Eri luottotuotteiden välillä on myös selviä eroja niin, että luottokortit saavat heikoimmat pisteet.

[29] http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm

Selitykset: ovatko luotonantajat halukkaita selittämään luoton ehdot luoton ottajille?
Tietojen tarjoaminen eri riitä, jos niitä ei esitetä selvästi ja ymmärrettävästi ja jos luotonantaja ei halua tai osaa selittää ehtoja selvästi. Direktiivin 5 artiklan 6 kohdan mukaisesti luotonantajan ja tapauksen mukaan luotonvälittäjän on annettava kuluttajalle riittävät selvitykset. Haamuasiakkailta kysyttiin, olivatko luotonantajat varmistaneet, että asiakkaat olivat saaneet kaikki tarvittavat tiedot luottoa tai luottokorttia koskevan päätöksen tekemiseen. Suurin osa luotonantajista selvitti testin kaikentyyppisten luottojen osalta (56–61 %). Maista yli puolissa näin ei kuitenkaan ollut. Malta suoriutui erityisen heikosti: vain 24 prosenttia haamuasiakkaista ilmoitti tuntevansa, että heillä oli kaikki päätöksen tekemistä varten tarvittavat tiedot. Parhaiten suoriutuivat Kypros (79 %), Italia (77 %) ja Saksa (71 %).

Haamuasiakastestistä ei saatu selvää näyttöä siitä, että luotonantajat sovittaisivat selityksensä luoton ottajan tarpeiden tai koulutustason mukaan. Suuri osa luotonantajista (kaikentyyppisten luottojen) pyytää kuitenkin tietoja mahdollisen luoton ottajan työllisyydestä, ansiotasosta ja siitä, onko heillä omistusasunto.

Noin 60 prosenttia kuluttajille suunnattuun kyselyyn vastaajista sanoi pyytävänsä tietoja vain yhdeltä luotonantajalta, yleensä omalta pankiltaan. Lähes 90 prosenttia kuluttajista katsoi, että luotonantajat, joihin he olivat yhteydessä, olivat avoimia ja tasapuolisia, ja että luotonantajien antamat tiedot olivat kattavia ja selkeitä. Tämä on kuitenkin ristiriidassa haamuasiakkaiden sen havainnon kanssa, että heille ei annettu kaikkia tietoja, ja vaikuttaa osoittavan, että tavallinen luoton ottaja ei ole täysin tietoinen niistä tiedoista, jotka hänen pitäisi saada.

Kyselyn tulokset osoittavat, että jotkin kuluttajien ryhmät saavat todennäköisemmin pyytämiään selityksiä: naiset, iäkkäät ja hyvätuloiset asiakkaat.

7.4. Kuluttajan saamien tietojen ymmärtämisen objektiivinen arvio[30]

Kuluttajaluottomarkkinoita koskevassa tutkimuksessa tarkasteltiin myös kuluttajien talousasioiden lukutaitoa. Jotta talousasioiden lukutaitoa voidaan arvioida, tarvitaan luotettava ja objektiivinen mittari. Tällä hetkellä ei ole mitään vakioitua ja yleisesti hyväksyttyä testiä talousasioiden lukutaidon arvioimiseksi, toisin kuin muiden lukutaitomuotojen osalta.

Kuluttajakyselyyn vastaajien talousasioiden lukutaitoa arvioitiin pyytämällä vastaajia arvioimaan korkoprosenttia ja todellista vuosikorkoa koskevien tietojen perusteella, kumpi luottotarjouksista oli halvempi. Näin testattiin, olivatko vastaajat tietoisia todellisen vuosikoron määritelmästä ja sen suhteesta korkoprosenttiin. Alle 40 prosenttia vastaajista antoi oikean vastauksen, mikä osoittaa puolueettomasti, että monet kuluttajat eivät ymmärrä heille todellisesta vuosikorosta (ja sen suhteesta korkoprosenttiin) annettuja tietoja. Tuloksen mukaan 60 prosenttia kuluttajista ei ymmärrä, mikä todellinen vuosikorko on ja miten sitä käytetään, mikä osoittaa, että heidän talousasioiden lukutaitonsa on melko heikolla tasolla.

Oikeudet, joiden perusteella kuluttaja voi maksaa lainan takaisin ennenaikaisesti ja peruuttaa sopimuksen 14 päivän kuluessa allekirjoituksesta, ovat tärkeitä, mutta kuluttajien on myös oltava näistä oikeuksista tietoisia, jotta niillä olisi haluttu vaikutus. Jos kuluttajat eivät tiedä näistä oikeuksista, he voivat virheellisesti olettaa, että sopimus sitoo heitä sen allekirjoittamishetkestä ilmoitettuun päättymispäivään asti. Tämä heikentää merkittävästi kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia, kuluttajansuojaa ja kilpailua markkinoilla. Aikaista takaisinmaksua ja peruuttamista koskevien oikeuksien tuntemus vaihtelee sosiodemografisten

30 Perustuu kuluttajaluottomarkkinoita koskevan tutkimuksen puitteissa tehtyyn kyselyyn.

ominaisuuksien mukaan. Kuten voidaan odottaa, ne vastaajat, joiden talousasioiden lukutaito on parempi, tietävät myös todennäköisemmin molemmista oikeuksista. Myös täysiaikaisesti työskentelevät tietävät todennäköisemmin oikeudestaan aikaiseen takaisinmaksuun mutteivät peruutusoikeudesta.

Kuluttajien tietämys omien luottosopimustensa taloudellisista yksityiskohdista on epätasaista. Kyselyyn osallistuneista luoton ottajista 64 prosenttia tiesi, mainittiinko todellinen vuosikorko heidän sopimuksessaan, 84 prosenttia tiesi, minkä tyyppinen korkoprosentti heillä oli (kiinteä vai vaihtuva), ja 74 prosenttia tiesi, aiheutuuko aikaisesta takaisinmaksusta seuraamuksia. Kuluttajille suunnatussa kyselyssä selvitettiin, tiesivätkö vastaajat, että luotonantajan on annettava ennen sopimuksen tekemistä tietoja oikeudesta aikaiseen takaisinmaksuun (73 % tiesi tästä) ja oikeudesta peruuttaa sopimus 14 päivän kuluessa allekirjoittamisesta (71 % tiesi tästä); tietämyksen taso vaihtelee kuitenkin suuresti jäsenvaltioiden välillä.

7.5. Peruuttamisoikeus ja oikeus aikaiseen takaisinmaksuun

Miten usein kuluttajat peruuttavat luottosopimuksen lakisääteisessä määräajassa?
Direktiivin 14 artiklan mukaan kuluttajalla on neljätoista kalenteripäivää aikaa peruuttaa luottosopimus esittämättä perusteluja. Aggressiiviset mainonta- ja myyntitaktiikat huomioon ottaen tämä harkinta-aika tarjoaa merkittävän suojan kuluttajille. Se parantaa myös kilpailua markkinoilla, kun kuluttajat voivat edelleen valita kilpailukykyisemmän tarjouksen luottosopimuksen allekirjoitusta seuraavien 14 päivän aikana.

Kuluttajille suunnatun kyselyn mukaan vain pieni osa lainan ottajista (noin 1 prosentti) yrittää peruuttaa sopimuksen 14 päivän kuluessa allekirjoituksesta. Näistä 42,2 prosenttia ei onnistu. On tärkeää muistaa, että jotkut vastaajista ovat saattaneet allekirjoittaa sopimuksensa ennen direktiivin käyttöönottoa.

Miten usein kuluttajat maksavat aikaisemmin ja mikä vaikutus korvauksen maksamisella on halukkuuteen maksaa luotto aikaisemmin?
Direktiivin 16 artiklan mukaan kuluttajalla on oikeus täyttää luottosopimuksen mukaiset velvollisuutensa kokonaan tai osittain. Tästä oikeudesta on etua kahdelta kannalta: Se lisää kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia ja kuluttajansuojaa ja antaa kuluttajille enemmän vapautta talousasioidensa hoitamisessa. Se on myös kilpailukykyisten luottomarkkinoiden merkittävä osatekijä, joka antaa kuluttajille mahdollisuuden vaihtaa sopimusta, jos jokin muu taho tarjoaa parempaa luottosopimusta.

Siitä ei ole kiistatonta näyttöä, miten usein kuluttajat maksavat luottosopimuksen takaisin ennenaikaisesti. Sekä luotonantajien että kuluttajien järjestöjen mukaan tämä on melko harvinaista, mutta kuluttajille suunnatussa kyselyssä kävi ilmi, että lähes neljännes kaikista vastaajista on yrittänyt maksaa luoton ennenaikaisesti takaisin ja näistä vain 86 prosenttia onnistui. Näihin yhdistettyihin lukuihin sisältyy kuitenkin paljon vaihtelua jäsenvaltioiden ja kuluttajaluottojen tyypin välillä. Kuluttajille suunnatusta kyselystä saatiin myös vankkaa näyttöä siitä, että talousasioissa lukutaitoisemmat ja nuoremmat maksavat todennäköisemmin luoton takaisin ennenaikaisesti.

7.6. Tyytyväisyys, ongelmat ja valitukset

Kuluttajakyselyn mukaan 9 prosentilla kaikista kuluttajista on ollut luottosopimukseen tai luotonantajaan liittyviä ongelmia viiden viime vuoden aikana. Tulosten perusteella maiden välillä on kuitenkin suurta vaihtelua. Sosiodemografisten ominaisuuksien mukaan

tarkasteltuna iäkkäämmillä vastaajilla oli merkittävästi vähemmän todennäköisesti luottosopimuksiin liittyviä ongelmia. Suurin osa valituksista vaikutti liittyvän maksuihin, peruuttamisoikeuteen ja ennenaikaista takaisinmaksua koskevaan oikeuteen.

Kuitenkin vain kolmannes kuluttajista, joilla oli ongelmia, oli tehnyt valituksen. Kuluttajien ongelmien ratkaisemiseksi on monia menettelyjä, joko kolmansien osapuolten kautta (kuten kuluttajansuojaelimet tai kuluttaja-asiamiehet) tai suoraan luotonantajan kautta. Luotonantajien kanssa käsitellyistä ongelmista keskimäärin 41 prosenttia ratkaistiin ja kolmansien osapuolten kanssa 28 prosenttia. Jokaisesta 20 kuluttajasta, jonka ongelma ratkaistiin vain osittain, vain 8 toteutti jatkotoimia.

Kaiken kaikkiaan on jonkin verran näyttöä siitä, että kuluttajien tyytyväisyys annettuihin tietoihin sekä ennenaikaista takaisinmaksua ja peruuttamista koskevaan oikeuteen on kasvanut. Etenkin luotonantajat, kuluttajansuojaelimet ja kuluttaja-asiamiehet ovat havainneet tyytyväisyyden parantuneen. Kuluttajajärjestöt toteavat, etteivät ole havainneet mitään parannuksia kuluttajien tyytyväisyydessä, lukuun ottamatta yhtä järjestöä, joka on huomannut peruuttamisoikeutta koskevan tyytyväisyyden parantuneen. Luotonantajat ja niiden järjestöt ovat samaa mieltä siitä, että tyytyväisyys on parantunut. Kyselyn mukaan kuluttajat olivat melko tyytyväisiä nykyisen luoton osalta saatuun palveluun (73 % täysin tyytyväisiä) ja suoraan kontaktiin luotonantajan kanssa (66 %) mutta paljon vähemmän tyytyväisiä maksuihin (36 %) ja tarjousten valinnanvaraan (48 %). Valitusten myönteisellä ratkaisulla on merkittävä vaikutus siihen, miten tyytyväisiä kuluttajat ovat luotonantajan palveluun.

8. PÄÄTELMÄT

On syytä muistaa, että jotkin jäsenvaltiot panivat kuluttajaluottodirektiivin täytäntöön vasta säädetyn määräajan jälkeen ja jotkin vuoden 2011 lopussa. Sen vuoksi luotonantajilla ja kuluttajilla on ollut vain vähän aikaa mukauttaa käyttäytymistään ja hyödyntää täysimääräisesti direktiivin tarjoamia etuja. Tämä selittää, miksi on ollut vaikea yksilöidä jäsenvaltioiden harjoittamien sääntelymahdollisuuksien vaikutusta.

Lisäksi direktiivin täytäntöönpano osui ajallisesti yksiin talouskriisin kanssa, mikä vaikutti kuluttajaluottomarkkinoihin. Luotonantajat ovat varovaisempia luotonannossaan ja luoton ottajat maksavat mieluummin takaisin vanhat lainansa kuin ottavat uutta lainaa. Tämä ymmärrettävä reaktio näihin ulkoisiin olosuhteisiin on rajoittanut direktiivin vaikutusta, joka sillä olisi voinut olla valtioiden rajat ylittävän luotonantoon ja siten luottojen sisämarkkinoiden yhdentymiseen.

Haamuasiakastesti osoitti, että luotonantajat eivät noudata useita direktiivin säännöksiä. Tämä koskee mainontaa ja ennen sopimuksen tekemistä annettavia tietoja sekä velvoitetta, jonka mukaan kuluttajille on ilmoitettava heidän oikeuksistaan (etenkin oikeudesta peruuttaa sopimus 14 päivän kuluessa sen tekemisestä ja oikeudesta ennenaikaiseen takaisinmaksuun). Haamuasiakastesti vahvisti syyskuussa 2011 tehdyn tehoiskun[31] tulokset. Kuluttajille suunnattu kysely osoitti, että kuluttajilla on ongelmia näiden oikeuksien harjoittamisessa. Kuluttajien raha-asioiden tuntemus on edelleen riittämätöntä, eivätkä he tunne riittävästi oikeuksiaan eivätkä sopimuksiin sisältyviä määräyksiä. Tältä osin on tärkeä varmistaa, että luotonantajat mukauttavat selityksiään luoton ottajien tarpeiden tai koulutustason mukaan.

[31] Lisätietoja tehoiskun tuloksista: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-6_fi.htm

Tässä vaiheessa vaikuttaa siltä, ettei ole tarpeen muuttaa sääntelymahdollisuuksien soveltamisalaa tai direktiivin mukaisesti sovellettavia kynnysarvoja ja prosenttiosuuksia. Tutkimuksessa on tullut esiin joitakin mahdollisia väärinkäsityksiä valinnanvarasta, jota jäsenvaltioilla on direktiivin soveltamisessa. Komissio tekee jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä näiden selvittämiseksi.

Jotta direktiivissä säädetyt takeet olisivat tehokkaita, ne on pantava täytäntöön moitteettomasti. Direktiivin 22 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että niiden direktiivin täytäntöön panemiseksi antamia säännöksiä ei voida kiertää, joten on kiinnitettävä huomiota käytäntöihin ja oikeudellisiin järjestelyihin, joilla pyritään kiertämään direktiivin kansallisia täytäntöönpanosääntöjä ja kuluttajansuojalakia yleensäkin.

On siis tarvetta seurata edelleen kuluttajaluottodirektiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, ja ensin olisi arvioitava jäsenvaltioiden valvontakäytännöt. Komissio aikoo tehdä tällaisen arvioinnin vuonna 2014. Komissio saattaa harkita lisätoimien toteuttamista talousasioita koskevan tietämyksen lisäämiseksi. Tässä se voisi käyttää perustana joissakin jäsenvaltioissa toteutetun direktiiviä koskevan tiedotuskampanjan arvioinnin tuloksia ja muuta (esim. kuluttajien käyttäytymistä koskevaa) näyttöä.