EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 11.5.2021
COM(2021) 229 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/17/EU uudelleentarkastelusta

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/17/EU uudelleentarkastelusta

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO ... 4

2. KIINNITYSLUOTTODIREKTIIVIN SOVELTAMISEN ARVIOINTI ... 4

2.1 Vaikutus kuluttajansuojaan ... 5

Kuluttajien luottamus ja tyytyväisyys kiinnitysluottoihin ... 5

Mainontaa ja ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevien sääntöjen tehokkuus ... 5

Harkinta-aika ja/tai peruuttaminen ... 6

Yhdistetyt tarjoukset ja kytkykauppa ... 6

Luottokelpoisuuden arviointi ... 6

Henkilöstön tietämys ja pätevyys ... 7

Valuuttalainat ... 8

Oikeus ennenaikaiseen takaisinmaksuun ... 8

Maksamattomat lainat ja ulosmittaus ... 8

Luottojen siirtäminen kolmannelle osapuolelle ... 9

Uudet luottosopimuksen teon jälkeiset oikeudet ... 9

Kuluttajansuojanäkökohtia koskevat päätelmät ... 10

2.2 Vaikutus sisämarkkinoihin ... 10

Direktiivin soveltamisala ... 11

Pääsy luottotietokantoihin ... 12

Asiakkaiden liikkuvuus / luotonantajan vaihtaminen ... 12

Luotonvälittäjille tarkoitettu EU:n passi ... 13

Muiden luotonantajien kuin luottolaitosten kiinnitysluotonanto ... 14

Täytäntöönpano ... 15

Sisämarkkinanäkökohtia koskevat päätelmät ... 15

2.3 Vaikutus rahoitusvakauteen ... 15

Rahoitusvakausnäkökohtia koskevat päätelmät ... 17

3. LUOTTOTIETOREKISTERIEN VALVONTA ... 17

4. PÄÄTELMÄT ... 18

LYHENTEET

EKP	Euroopan keskuspankki
EPV	Euroopan pankkiviranomainen
ESIS-tietosivu	eurooppalainen standardoitu tietosivu
EU	Euroopan unioni
CCD	kulutusluottodirektiivi (direktiivi 2008/48/EY)
PO FISMA	rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosasto
FIN-NET	rahoituspalvelualan riitojenratkaisuverkosto
FinTech	finanssiteknologia
GDPR	yleinen tietosuoja-asetus (asetus (EU) 2016/679)
GEGRFS	Government Expert Group on Retail Financial Services (vähittäisrahoituspalveluja käsittelevä hallitusten asiantuntijaryhmä)

1. JOHDANTO

Kiinnitysluottodirektiivi[1] annettiin 4. helmikuuta 2014 osana EU:n pyrkimyksiä luoda kiinnitysluottojen sisämarkkinat ja ottaen huomioon taustalla ollut maailmanlaajuinen finanssikriisi.

Jäsenvaltioiden piti saattaa kiinnitysluottodirektiivin säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 21. maaliskuuta 2016. Kuitenkin ainoastaan kahdeksan jäsenvaltiota täytti tämän velvollisuuden ajallaan. Viimeinen jäsenvaltio saattoi direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään kesäkuussa 2019.

Tämä kertomus on laadittu kiinnitysluottodirektiivin 44 artiklan nojalla. Sen mukaan komissio arvioi säännösten tehokkuutta ja asianmukaisuutta kuluttajien ja sisämarkkinoiden kannalta, painottaen direktiivin soveltamisesta saatuja kokemuksia. Kertomuksen pohjana on komission käynnistämä direktiivin arviointia koskeva tutkimus[2], jäljempänä 'RPA:n tutkimus'. Lisäksi kiinnitysluottodirektiivin 45 artiklan mukaisesti kertomuksessa tarkastellaan tarvetta valvoa luottotietorekistereitä. Kiinnitysluottodirektiivin 45 artiklassa säädetään myös, että komission on arvioitava luottotoimintaan suoraan liittyvästä yksityisestä ylivelkaantumisesta johtuvia laajempia haasteita. Komissio täyttää tämän vaatimuksen myöhemmin ja ottaa silloin erityisesti huomioon covid-19-pandemian vaikutukset kuluttajiin.

Komissiolla oli useita tiedonkeruuseen liittyviä haasteita tämän kertomuksen laadinnassa. Niitä aiheuttivat pääasiassa direktiivin vasta lyhyen aikaa kestänyt soveltaminen, vaikeudet päästä kansallisten luotonvälittäjien rekistereihin sekä RPA:n tutkimuksen tiedonkeruuvaiheen aikana puhjennut covid-19-kriisi.

Tätä kertomusta hyödynnetään seuraavissa vaiheissa, kun komissio suorittaa arvioinnin, joka perustuu julkisesta kuulemisesta ja vaikutustenarvioinnista saatavaan lisänäyttöön. Tämän jälkeen päätetään direktiiviä koskevista lainsäädännöllisistä ja muista aloitteista.

2. KIINNITYSLUOTTODIREKTIIVIN SOVELTAMISEN ARVIOINTI

Kiinnitysluottodirektiivin tavoitteena oli luoda "*kuluttajia, luotonantajia ja luotonvälittäjiä varten tehokkaat, kilpailuun perustuvat sisämarkkinat, jotka tarjoavat korkeatasoisen suojan, edistämällä kuluttajien luottamusta, asiakkaiden liikkuvuutta sekä luotonantajien ja luotonvälittäjien rajatylittävää toimintaa. Tähän tavoitteeseen sisältyy myös tasapuolisten toimintaedellytysten luominen.*"[3] Lisäksi tavoitteena oli, että "*varmistettaisiin luotonantajien tasapuoliset toimintaedellytykset ja edistettäisiin rahoitusvakautta*[4]".

Seuraavassa osiossa arvioidaan sen vuoksi, miten kiinnitysluottodirektiivi on vaikuttanut osaltaan korkeatasoisen kuluttajansuojan tarjoamiseen, kiinnitysluottojen sisämarkkinoiden kehittymiseen ja rahoitusvakauden edistämiseen.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/17/EU, annettu 4 päivänä helmikuuta 2014, kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 60, 28.2.2014, s. 34–85).

[2] Tutkimus aiheesta "Evaluation of the Mortgage Credit Directive", Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, ks. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1

[3] Kiinnitysluottosopimuksia koskevan komission direktiiviehdotuksen perustelujen 1 kohta.

[4] Ks. kiinnitysluottodirektiivin johdanto-osan 75 kappale.

2.1 Vaikutus kuluttajansuojaan

Arvioitaessa direktiivin vaikutusta kuluttajansuojan tasoon[5] on tarpeen tarkastella, miten se on auttanut lisäämään kuluttajien luottamusta ja tyytyväisyyttä kiinnitysluottoihin sekä kuinka tehokkaita mainontaa ja ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevat säännöt ovat. Arvioinnissa tarkasteltiin erityisesti todellista vuosikorkoa, kytkykauppaa ja yhdistettyjä tarjouksia, luottokelpoisuuden arviointia, henkilöstön tietämystä ja pätevyyttä, valuuttalainoja, oikeutta harkinta-aikaan / peruuttamisoikeutta, ennenaikaista takaisinmaksua, maksamattomia lainoja ja ulosmittausta.

Kuluttajien luottamus ja tyytyväisyys kiinnitysluottoihin

Vuoden 2018 EU:n kuluttajamarkkinoiden tulostaulun[6], jäljempänä 'EU:n kuluttajatulostaulu', tuloksista ilmenee, että kuluttajien tyytyväisyys kiinnitysluottoihin on lisääntynyt kiinnitysluottodirektiivin tultua voimaan: vuonna 2014 tätä koskeva pistemäärä oli 6,6/10, vuonna 2018 puolestaan 7,3/10. Myös luottamus kiinnitysluottomarkkinoihin on lisääntynyt (vuoden 2014 pistemäärä 6/10, vuoden 2018 pistemäärä 6,8/10).

Vuoden 2018 EU:n kuluttajatulostaulussa todetaan, että kiinnitysluottodirektiivin täytäntöönpanolla on todennäköisesti ollut vaikutusta kiinnitysluottomarkkinoita koskevan arvion paranemiseen, sillä se antoi kuluttajille oikeuden saada yksityiskohtaista tietoa myönnettyjen kiinnitysluottojen ehdoista ja oikeuden ennenaikaiseen takaisinmaksuun. Monissa jäsenvaltioissa direktiivi kuitenkin saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä myöhässä, minkä vuoksi sen vaikutukset eivät ehkä näy kokonaan vuoden 2018 EU:n kuluttajatulostaulussa. Kuluttajatulostaulun tuloksissa ei myöskään ole mahdollista erottaa kuluttajia, jotka tekivät kiinnitysluottosopimuksen vuosina 2017–2018, ja kuluttajia, jotka tekivät kiinnitysluottosopimuksen ennen sitä.

Mainontaa ja ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevien sääntöjen tehokkuus

Kuluttajat ovat tuotteita ja palveluja koskevien merkityksellisten tietojen saannin kannalta usein heikommassa asemassa kuin palveluntarjoajat. Tätä pahentavat usein käyttäytymiseen liittyvät seikat, kuten kognitiivinen vinouma, jotka liittyvät kuluttajien päätöksiin vaikuttavien tietojen käsittelyssä ja tulkinnassa esiintyviin järjestelmällisiin virheisiin. Kiinnitysluottodirektiivillä pyrittiin puuttumaan tähän ongelmaan varmistamalla, että kuluttajat saavat asianmukaista tietoa, jonka avulla he voivat tehdä tietoon perustuvia päätöksiä. Mainontaa ja ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevat säännökset auttavat tämän tavoitteen toteutumisessa.

Mainonnan osalta etenkin direktiivin 10 ja 11 artikla ovat auttaneet estämään sopimattomia ja harhaanjohtavia menettelyjä mainonnassa. RPA:n tutkimuksen mukaan useimmat kuluttajat ovat sitä mieltä, että kiinnitysluottoja koskevat mainokset ovat rehellisiä, selkeitä ja harhaanjohtamattomia. Näyttää kuitenkin siltä, että mainontaa koskevat vaatimukset eivät ehkä sovi kovinkaan hyvin digitaaliseen maailmaan, sillä luotonantajilla on ollut vaikeuksia noudattaa tietojen antamista koskevia vaatimuksia verkkomainonnassa.

[5] Direktiiviä sovelletaan ainoastaan 21. maaliskuuta 2016 alkaen tehtyihin kiinnitysluottosopimukseen (ks. 43 artiklan 1 kohta).
[6] Ks. https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

Direktiivissä (14 artikla) säädetään, että kuluttajille on annettava ennen sopimuksen tekoa maksutta yksilöllisiä tietoja etenkin eurooppalaisen standardoidun tietosivun (ESIS-tietosivu) avulla, mukaan lukien tieto todellisesta vuosikorosta. Arvioinnista käy ilmi, että kuluttajat hyötyivät tästä ja etenkin siitä, että ennen sopimuksen tekoa on saatavissa parempia tietoja standardoidussa muodossa olevan ESIS-tietosivun[7] ja todellista vuosikorkoa koskevan laskelman ansiosta. Todellista vuosikorkoa koskevia tietoja pidettiin tärkeinä, sillä niiden avulla kuluttajat voivat vertailla tarjouksia. Todisteet osoittavat kuitenkin, että vain harva kuluttaja ymmärtää täysin, mitä todellinen vuosikorko tarkoittaa.[8] Lisäksi vaikka ESIS-tietosivun avulla annettavia tietoja pidetään kuluttajille tärkeinä tietoon perustuvan päätöksen tekemisen kannalta, näyttää siltä, että kuluttajat saavat usein aivan liikaa tietoa, jota he eivät lue eivätkä ymmärrä. Tämä vaikeuttaa tuotteiden vertailua. ESIS-tietosivua ei myöskään välttämättä toimiteta aina hyvissä ajoin, minkä vuoksi kuluttajat eivät pysty vertailemaan eri vaihtoehtoja (tiedot saa esimerkiksi vasta lopullisen tarjouksen saamisen yhteydessä). Tämä soveltuu huonosti sähköisiin laitteisiin (esimerkiksi älypuhelimiin) tai tietojen toimittamiseen sähköisessä muodossa. RPA:n tutkimuksesta ilmenee myös, että kuluttajat eivät aina saa maksutta tietoja ennen sopimuksen tekemistä.

Harkinta-aika ja/tai peruuttaminen

Direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä annetaan kuluttajille oikeus harkinta-aikaan, peruuttamiseen tai molempiin, mitä heillä ei aina ollut aiemmin. Useimmat jäsenvaltiot päättivät myöntää mieluummin oikeuden harkinta-aikaan kuin peruuttamisaikaan. Tästä huolimatta niiden kuluttajien osuus, jotka katsoivat saavansa riittävästi aikaa harkita, on pienentynyt (verrattuna direktiivin täytäntöönpanoa edeltävään aikaan).

Sitä vastoin peruuttamisoikeuden saaneista kuluttajista suurempi osa oli sitä mieltä, että hakemuksen peruuttamiseen annettiin riittävästi aikaa, verrattuna ennen direktiivin täytäntöönpanoa tutkimukseen osallistuneiden kuluttajien määrään. Direktiivi näyttää olleen tehokas tässä suhteessa, vaikkakin käytännössä useimmat kuluttajat eivät peruuta kiinnitysluottoja. Joillakin kiinnitysluottosopimuksen peruuttamista yrittäneillä kuluttajilla oli ollut monia vaikeuksia.

Yhdistetyt tarjoukset ja kytkykauppa

Vaikka kerätyt todisteet osoittavat, että niiden kuluttajien osuus, jotka joutuivat ostamaan tuotteeseen kytkettyjä lisäpalveluja, on pienentynyt hieman, tällaisia käytäntöjä esiintyy edelleen erityisesti vakuutustuotteita tarjoavien luotonvälittäjien keskuudessa.[9] On epävarmaa, missä määrin kytkykauppa on 12 artiklassa säädettyjen poikkeusten mukaista.[10] Tämä saattaa kuulua myös EU:n kilpailulainsäädännön soveltamisalaan.

Luottokelpoisuuden arviointi

[7] Vuoden 2018 EU:n kuluttajatulostaulusta ilmenee, että vertailtavuus kiinnitysluottomarkkinoilla parani kiinnitysluottodirektiivin tultua voimaan.

[8] Todellista vuosikorkoa vertailevat kuluttajat eivät useinkaan ymmärrä, että heidän olisi vertailtava kestoltaan ja tyypiltään samanlaisia kiinnitysluottoja (ks. RPA:n tutkimus).

[9] Tämä kävi ilmi RPA:n tutkimuksen yhteydessä tehdyn haamuasioinnin tuloksista.

[10] Unionin tuomioistuimen ensimmäinen kiinnitysluottodirektiiviin liittyvä tuomio (asia C-778/18 *Association française des usagers de banques*) koski kansallista lainsäädäntöä ja kytkykauppakysymystä.

Luotonantajien velvoite tehdä luottokelpoisuuden arviointi (kiinnitysluottodirektiivin 18 ja 20 artikla) sekä vaatimus, jonka mukaan luotonantaja saa myöntää luottoa kuluttajalle ainoastaan, jos arvioinnin tulos on myönteinen[11], näyttää olevan kuluttajansuojan kannalta yksi tehokkaimmista säännöksistä, sillä se estää luotonantajia myöntämästä luottoa kuluttajille, jotka eivät pysty maksamaan sitä takaisin.[12] Maksamattomien kiinnitysluottojen väheneminen viime vuosina voi alustavasti viitata siihen, että näillä säännöksillä alkaa olla myönteinen vaikutus. Kun otetaan huomioon luoton myöntämisen ja kuluttajan talousvaikeuksiin joutumisen välinen viive, on kuitenkin todettava, että näiden säännösten todellista tehokkuutta voidaan ehkä arvioida kokonaan vasta myöhemmin. On hieman epävarmaa, voidaanko säännöksiä soveltaa kuluttajiin, jotka vastaavat lainasta yhteisvastuullisesti, sillä kiinnitysluottodirektiivissä viitataan ainoastaan yksittäisen kuluttajan luottokelpoisuuden arviointiin. Viime aikoina luottomarkkinoilla on myös alettu käyttää massadataa ja koneoppimista räätälöityjen palvelujen luomiseen erityisesti nopeutettujen luottokelpoisuuden arviointien pohjalta (enimmäkseen kuluttajaluottojen yhteydessä).[13] Kiinnitysluoton saaminen voi olla näiden teknologioiden avulla nopeampaa ja halvempaa kuluttajille, ja ne voivat parantaa luotonantajien valmiuksia arvioida riskejä esimerkiksi algoritmiin perustuvalla luottokelpoisuuden analysoinnilla. Samalla niistä kuitenkin aiheutuu myös uusia riskejä, jotka liittyvät käytettäviin tietoihin (esimerkiksi sosiaalisen median tiedot), tietojen antamistapaan ja siihen, miten tarjous suunnitellaan (kuluttajien ostopäätöksen nopeuttamiseksi), sekä kuluttajille kohdentamiseen ja personointiin (erityisesti algoritmiin perustuvien luottokelpoisuuden arviointipäätösten läpinäkyvyys)[14]. Näitä seikkoja käsitellään myös komission vastikään antamassa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, jossa säädetään tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälyasetus).

”Energiatehokkuutta edistävät asuntoluotot” ovat herättäneet viime vuosina kiinnostusta keinona ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja kestävien käytäntöjen edistämiseksi. Viimeaikaisessa tutkimuksessa on havaittu mahdollinen korrelaatio asuntovelallisten lainanhoidon ja heidän kiinteistöjensä energiatehokkuuden välillä. Tämä viittaa siihen, että tämän tyyppisten asuntoluottojen maksamatta jäämisen riski on mahdollisesti pienempi. Aiheesta tehdään parhaillaan lisätutkimusta eri tasoilla[15].

Henkilöstön tietämys ja pätevyys

RPA:n tutkimuksen tuloksista ilmenee, että kiinnitysluottodirektiivissä säädetyt henkilöstön tietämystä ja pätevyyttä koskevat vaatimukset (9 artikla ja liite III) ovat saattaneet lisätä luotonantajan henkilöstön pätevyyttä, mikä on puolestaan lisännyt ammattimaisuutta. Useimmat tutkimukseen osallistuneet kuluttajat pitivät luotonantajien ja luotonvälittäjien henkilöstön tietämys- ja pätevyystasoa asianmukaisena. Toimialan sidosryhmien mukaan

[11] Ks. kiinnitysluottoasetuksen 18 artiklan 5 kohdan a alakohta.

[12] Ks. RPA:n tutkimus. Vuonna 2009 ainoastaan kymmenen jäsenvaltion lainsäädännössä kiellettiin luoton myöntäminen kuluttajille, jotka eivät pysty maksamaan sitä takaisin. Ks. London Economics, tutkimus ”Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit”.

[13] Ks. tutkimus CML (2017): Digital change and Mortgage Borrowers. Council of Mortgage Lenders, s. 9–10. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tehdyt havainnot voivat olla siirrettävissä EU:hun.

[14] Euroopan komissio (2019): tutkimus ”Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services”, ei julkaistu vielä.

[15] Komissiossa tätä työtä tekee Energy Efficient Financial Institutions -ryhmän riskinarviointia käsittelevä työryhmä, ja toimialatasolla työtä tehdään EMF-ECBC:n energiatehokkuutta edistäviä asuntoluottoja koskevan aloitteen puitteissa.

koulutuskustannukset ovat kasvaneet direktiivin seurauksena. Tässä yhteydessä pantiin merkille, että luotonantajat käyttävät yhä enemmän robottineuvontaa.

Valuuttalainat

Valuuttalainoja koskevassa direktiivin 23 artiklassa vaaditaan jäsenvaltioita varmistamaan, että kuluttajilla on oikeus muuttaa luottosopimus vaihtoehtoisen valuutan määräiseksi tietyin ehdoin tai, jos käytössä on muita järjestelyjä, rajoittamaan kuluttajalle aiheutuvaa vaihtokurssiriskiä. Näillä säännöillä pyritään estämään samankaltaiset huomattavat vahingot, joita kuluttajille aiheutui aiemmin, kun sen valuutan, jonka määräisenä lainat oli myönnetty, arvo nousi[16].

Kerätyistä todisteista käy ilmi, että vaikka kiinnitysluottodirektiivin säännöt ehkäisivät tehokkaasti kuluttajille aiheutuvaa vaihtokurssiriskiä ja maksulaiminlyöntejä, monissa maissa luotonantajat lopettivat valuuttalainojen myöntämisen näiden sääntöjen vuoksi. Muissa maissa valuuttalainat ovat vähentyneet merkittävästi.

Oikeus ennenaikaiseen takaisinmaksuun

Kiinnitysluottodirektiivin 25 artiklassa annetaan kuluttajille oikeus kiinnitysluoton ennenaikaiseen takaisinmaksuun jäsenvaltioiden mahdollisesti määrittämin edellytyksin. Tällaisena edellytyksenä on erityisesti oikeudenmukaisen ja objektiivisesti perustellun korvauksen suorittaminen.

Komission keräämät todisteet osoittavat, että tämä säännös varmistaa tehokkaasti kuluttajansuojan korkean tason[17]. Vaikka kuluttajilla on oikeus maksaa takaisin koko jäljellä oleva luottomäärä tai osa siitä ennenaikaisesti, vähemmistö kuluttajista näyttää käyttäneen tätä oikeutta direktiivin voimaantulon jälkeen. Tämän oikeuden täyttä hyödyntämistä näyttää rajoittavan se, että kuluttajat eivät tiedä siitä, he eivät osaa arvioida sen tuomia säästöjä ja heille aiheutuu kuluja sen käyttämisestä (ks. asiakkaiden liikkuvuutta koskeva kohta 2.2).

Komission vuonna 2019 tilaama tutkimus[18], jäljempänä ’ICF:n tutkimus’, on osoittanut, että ennenaikaiseen takaisinmaksuun mahdollisesti liitettävät edellytykset (irtisanomisaika tai sopimuksen vähimmäisaika) ja luotonantajalle mahdollisesti maksettava korvausmäärä, erityisesti kiinteäkorkoisissa kiinnitysluotoissa, voivat olla esteenä kuluttajille. Useimmat, mutta eivät kaikki, jäsenvaltiot määrittelivät maksettavan korvauksen täsmällisesti (esimerkiksi prosenttiosuus ennenaikaisen takaisinmaksun vuoksi menetetystä korosta tai jäljellä olevasta luottomäärästä), minkä ansiosta luotonottaja voi laskea kustannukset etukäteen. Tämä näyttää vähentävän huomattavasti luottolaitosten erääntyviä määriä koskevien laskelmien välisiä eroja ja lisää näin oikeusvarmuutta ja yleistä läpinäkyvyyttä.

Maksamattomat lainat ja ulosmittaus

Kiinnitysluottodirektiivin maksamattomia lainoja ja ulosmittausta koskevan 28 artiklan tavoitteena on kannustaa luotonantajia käsittelemään ilmeneviä luottoriskejä varhaisessa vaiheessa ja pyrkimään mahdollisuuksiensa mukaan tilanteen ratkaisemiseen ennen

[16] Ks. Euroopan parlamentin raportti ”Mortgage Credit – Mis-selling of Financial Products”, kesäkuu 2018.
[17] Useimmat sidosryhmät olivat tätä mieltä RPA:n haastatteluissa ja julkisessa kuulemisessa.
[18] ICF:n tutkimus ”Study on switching of financial services and products”, 2019, ei julkaistu vielä.

ulosmittausmenettelyn käynnistämistä. RPA:n tutkimuksessa kuultujen sidosryhmien mukaan kiinnitysluottodirektiivi on vaikuttanut osaltaan ylivelkaantumisen vähenemiseen. Kuluttajatutkimuksen tuloksista voidaan päätellä, että myös kuluttajat ovat tyytyväisiä luotonantajien toimintaan tältä osin. Jäsenvaltioista 13 on käyttänyt direktiivissä annettua mahdollisuutta sallia luotonantajien määrätä lisämaksuja kuluttajalle, joka on laiminlyönyt maksunsa (joissain jäsenvaltioissa on asetettu yläraja), kun taas 12 jäsenvaltiota ei ole käyttänyt sitä.[19] On mahdotonta arvioida kovinkaan varmasti, ovatko nämä säännökset vähentäneet tehokkaasti ulosmittausriskiä, koska tietoja on niukasti, kiinnitysluottodirektiiviä on sovellettu vasta vähän aikaa ja sen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä viivästyi.

Covid-19-pandemian taloudellisten vaikutusten vuoksi on vaarana, että yhä useampi kuluttaja ei suoriudu taloudellisista sitoumuksistaan ja voi ylivelkaantua. Tätä analysoidaan tarkemmin tulevassa kertomuksessa, jossa arvioidaan yksityisestä ylivelkaantumisesta johtuvia laajempia haasteita.

Luottojen siirtäminen kolmannelle osapuolelle

Yleinen tietosuoja-asetus (asetus (EU) 2016/679) edellyttää, että uuden luotonantajan/rekisterinpitäjän on ilmoitettava kuluttajalle/rekisteröidylle muun muassa identiteettinsä ja yhteystietonsa[20]. Toisin kuin kuluttajaluottodirektiivissä, kiinnitysluottodirektiivissä ei nimenomaisesti säädetä kuluttajille annettavista takuista siinä tapauksessa, että luottosopimus siirretään kolmannelle osapuolelle. Varmistaakseen, ettei luoton siirtäminen vaikuta kuluttajansuojan tasoon, komissio sisällytti ehdotukseensa direktiiviksi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta[21], jäljempänä ’järjestämättömiä lainoja koskeva direktiiviehdotus’, kiinnitysluottodirektiivin muutoksen, joka takaa, että kuluttajalla on sellaisissa tapauksissa oikeus esittää luotonostajaa kohtaan kaikki ne väitteet, jotka hän olisi voinut esittää alkuperäistä luotonantajaa kohtaan.[22] Ehdotuksessa vaaditaan myös, että kuluttajaluottojen ostajien, jotka eivät ole sijoittautuneet EU:hun, on nimettävä luottolaitos tai EU:ssa toimiluvan saanut luotonhallinnoija luottosopimuksen hallinnointia varten[23]. Tätä ehdotusta koskeva lainsäädäntömenettely on edelleen käynnissä.

Uudet luottosopimuksen teon jälkeiset oikeudet

Luottosopimuksen muutokset voivat olla haitallisia kuluttajille, sillä he ovat riippuvuustilanteessa, mikä vähentää heidän neuvotteluvoimaansa suhteessa luotonantajaan. Komissio on sen vuoksi ehdottanut järjestämättömiä lainoja koskevaan direktiiviehdotukseen uutta säännöstä, jonka mukaan kuluttajilla on oikeus saada selvä ja kattava kuvaus ehdotetuista muutoksista sekä tiedot muutosten toteuttamisaikataulusta ja käytettävissä olevista valitusperusteista, jos sopimuksen ehtoja muutetaan.[24]

[19] Ks. RPA:n tutkimus, oikeudellinen arviointi.
[20] Ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artikla.
[21] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta {SWD(2018) 75 final}.
[22] Ks. järjestämättömiä lainoja koskevan direktiiviehdotuksen 38 artikla.
[23] Ks. järjestämättömiä lainoja koskevan direktiiviehdotuksen 15 artiklan 1 kohta.
[24] Ks. järjestämättömiä lainoja koskevan komission direktiiviehdotuksen 34 artikla.

Kuluttajansuojanäkökohtia koskevat päätelmät

Näyttää siltä, että kiinnitysluottodirektiivi on vaikuttanut osaltaan kuluttajansuojan yleisen tason paranemiseen EU:ssa, erityisesti luomalla vähimmäissuojatason kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi kiinnitysluottodirektiivi näyttää osaltaan lisänneen kuluttajien luottamusta kiinnitysluottomarkkinoihin. Sääntöjen täyden tehokkuuden esteenä näyttää kuitenkin olevan eräitä rajoitteita, jotka liittyvät kuluttajien kykyyn käsitellä monimutkaisia ja laajoja tietoja sekä tiettyjen sähköisessä muodossa toimittamista koskevien tiedonantovaatimusten puutteellisuuteen. Luotonantajan velvoite arvioida kuluttajan luottokelpoisuus ennen sopimuksen viimeistelyä on voinut johtaa siihen, että niiden kuluttajien määrä, joilla on vaikeuksia luoton takaisinmaksussa, on vähentynyt. Oikeudella ennenaikaiseen takaisinmaksuun on ollut myönteisiä vaikutuksia, mutta siihen mahdollisesti liitettävät edellytykset ja maksettava korvausmäärä näyttävät estävän kuluttajia käyttämästä tätä oikeutta ja vaihtamasta sopimusta toiseen säästöjen saamiseksi. Alustavasti näyttää siltä, että maksamattomia lainoja ja ulosmittausta koskevat säännökset vähentävät tehokkaasti ulosmittausriskiä. Nämä säännökset joutuvat kuitenkin todennäköisesti laajempaan testiin covid-19-pandemian yhteydessä. Komission ehdottaman kiinnitysluottodirektiivin muutoksen ja uusien kuluttajansuojatoimien odotetaan parantavan kuluttajansuojan tasoa tapauksissa, joissa luotto siirretään kolmannelle osapuolelle.

2.2 Vaikutus sisämarkkinoihin

Kiinnitysluottodirektiivin tavoitteena on edistää kiinnitysluottojen rajat ylittävää kauppaa ja siten sisämarkkinoita yhdenmukaistamalla kiinnitysluottojen tarjoamista koskevia vaatimuksia (jotka koskevat erityisesti toiminnan harjoittamista, luotonvälittäjien valvontaa ja muiden luotonantajien kuin luottolaitosten toimintaa). Kiinnitysluottojen rajat ylittävä tarjonta alkoi hyvin alhaiselta tasolta (noin 1 % vuonna 2016 myönnetyistä kiinnitysluotoista)[25], ja se on pysynyt edelleen hyvin vähäisenä (alle 1 % eli 52 miljardia euroa).[26]

Rajat ylittävän kiinnitysluottotoiminnan puuttuminen johtuu siitä, että sille on edelleen merkittäviä esteitä, muun muassa kansallisen lainsäädännön erot direktiivin ulkopuolisilla aloilla, kuten verojärjestelmissä, kiinteistö- ja maarekistereissä, luottosopimusten pätevyyttä koskevassa sopimuslainsäädännössä ja sopimuksen teon jälkeisissä asioissa, esimerkiksi ulosmittaussäännöissä. Kuten RPA:n tutkimuksesta käy ilmi, luotonantajat pelkäävät, että jos ne joutuvat panemaan täytäntöön ulkomaista lainsäädäntöä oikeudellisesti varmalla tavalla, niille aiheutuu oikeudellisia riskejä ja haasteita, jotka voivat heikentää rajat ylittävien toimien kannattavuutta.

Rajat ylittävän toiminnan puuttumiseen on myös muita syitä, kuten kuluttajien kotimaakeskeisyys ja kieli. RPA:n tutkimuksen mukaan yleisimpiä kuluttajien ilmoittamia syitä siihen, miksi he eivät ole ottaneet kiinnitysluottoa toisessa EU:n jäsenvaltiossa olevalta luotonantajalta, oli se, etteivät he tarvinneet luottoa tai sellainen mahdollisuus ei tullut

[25] Vuoden 2016 erityiseurobarometrin tiedoista ilmenee, että EU-28:ssa ainoastaan 1 % Belgiassa, Kyproksella ja Alankomaissa asuvista kuluttajista oli ostanut kiinnitysluoton toisesta jäsenvaltiosta. Osuus oli hieman suurempi Luxemburgissa (3 %) ja Irlannissa (2 %).

[26] Ks. EKP:n vuoden 2019 tiedot rahalaitosten tarjoamien rajat ylittävien kotitalouslainojen liikkeessä olevista positioista. Tietoihin sisältyvät kiinnitysluotot ja muuntyyppiset kuluttajaluotot, kuten kotitalouslainat, tililuotot ja luottokortit. Tiedoista ilmenee, että liikkeessä olevasta 5 882 miljardin euron määrästä 52 miljardia euroa (alle 1 %) on rajat ylittäviä euroalueen sisäisiä kiinnitysluottoja. Tiedot kattavat vain suoran rajat ylittävän luotonannon, lukuun ottamatta kiinnitysluottoja tarjoavien ulkomaisten pankkien sivukonttoreiden toimintaa.

mieleen. Usein mainittuja seikkoja olivat myös luotonantajien tuntemattomuus ja epävarmuus niiden luotettavuudesta, kielelliset esteet ja saatavilla olevia tuotteita koskeva tiedonpuute.

Näitä esteitä on lisännyt se, että jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet lainsäädäntöönsä direktiivin vaatimukset ylittäviä vaatimuksia ja ottaneet käyttöön sääntelymahdollisuuksia (esimerkiksi mainonta, kytkykauppa, harkinta-aika/peruuttaminen), joista aiheutuu direktiiviin kuulumattomia lisävelvoitteita ja niihin liittyviä kustannuksia.

Esteistä huolimatta kiinnitysluottodirektiivi on vaikuttanut sisämarkkinoiden toimintaan luomalla tasapuoliset toimintaedellytykset (esimerkiksi luotonantajia koskevien yhteisten vaatimusten ja säännösten määrittäminen sekä velvoitteiden ulottaminen luotonvälittäjiin ja muihin luotonantajiin kuin luottolaitoksiin). Näin se on jossain määrin laajentanut kuluttajien valintamahdollisuuksia ja parantanut laatua. Digitalisaatio sekä digi- ja talouslukutaitoisten kuluttajien määrän lisääntyminen voivat vähentää kasvokkain tapahtuvien yhteydenottojen tarvetta ja auttaa lisäämään rajat ylittävää kiinnitysluottojen tarjontaa tulevaisuudessa.

Kiinnitysluottojen sisämarkkinoiden kehittyminen riippuu siitä, kuinka tehokkaasti kiinnitysluottodirektiivin säännöt edistävät rajat ylittävää toimintaa, lisäävät asiakkaiden liikkuvuutta, antavat esteettömän pääsyn tietokantoihin (luottokelpoisuuden arviointia varten), takaavat luotonantajien, luotonvälittäjien ja muiden luotonantajien kuin luottolaitosten vastuullisen luotonannon ja varmistavat tehokkaan täytäntöönpanon. Koska sisämarkkinat kehittyvät jatkuvasti, on tarpeen varmistaa, että säännöt pysyvät uuden kehityksen, kuten verkossa toimivien vertaisalustojen, tasalla.

Direktiivin soveltamisala

Kerätyistä tiedoista ilmenee, että kiinnitysluottodirektiivin soveltamisala on yleisesti ottaen sopiva direktiivin tavoitteiden täyttämiseksi, joskin on perusteltua tehdä joitakin tarkistuksia.

Käänteiset asuntolainasopimukset eivät nyt kiinnitysluottodirektiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti kuulu direktiivin soveltamisalaan. RPA:n tutkimuksessa todettiin, että näiden sopimusten nykyinen sääntely voi olla riittämätöntä ja aiheuttaa riskin kuluttajasuojan kannalta.[27]

Kiinnitysluottodirektiivin 46 artiklalla laajennettiin kuluttajaluottodirektiivin soveltamisalaa sisällyttämällä siihen kiinteän asunto-omaisuuden kunnostamiseen tarkoitetut yli 75 000 euron luotot. Kuluttajaluottodirektiiviä tarkastellaan ja sen soveltamisalaa arvioidaan parhaillaan.

Verkkoon syntyneillä vertaisalustoilla, joilla kuluttajat kohtaavat sekä luotonantajina että luotonottajina, voi olla vaikutuksia kiinnitysluottomarkkinoihin tulevaisuudessa[28]. Vaikka asunto-omaisuuden vertaislainojen ja joukkorahoituksen markkinat ovat pienet ja pysynevät pieninä ainakin lähitulevaisuudessa, on aiheellista seurata niiden kehitystä. Jäsenvaltioilla on erilaisia lähestymistapoja, ja useimmat eivät toistaiseksi sääntele niitä ollenkaan. Joissain tapauksissa kansalliset lainsäätäjät edellyttävät tällaisten alustojen rekisteröimistä luotonvälittäjiksi. On myös oikeudellisesti epävarmaa, voidaanko vertailusivustoja pitää luotonvälittäjinä.

Ainoastaan Suomi ilmoitti käyttäneensä 3 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädettyä mahdollisuutta jättää tietyt vakuudelliset luottosopimukset soveltamisalan ulkopuolelle

[27] Ks. RPA:n toteuttaman sidosryhmien kuulemisen tulokset.
[28] Ks. esimerkiksi Ziegler et al. (2019)[28], *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry*.

Ainoastaan Yhdistynyt kuningaskunta on käyttänyt mahdollisuutta jättää pois luottosopimukset, joita käytetään kiinteän omaisuuden ostamiseen vuokraustarkoituksessa (3 artiklan 3 kohdan b alakohta).

Pääsy luottotietokantoihin

Kiinnitysluottodirektiivin 21 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava muissa maissa oleville luotonantajille syrjimätön pääsy luottotietokantoihin kuluttajien luottokelpoisuuden arvioimiseksi. Luottotietokantoihin pääsyyn liittyvät vaikeudet voivat olla esteenä rajat ylittävälle kiinnitysluottojen tarjonnalle.

RPA:n tutkimuksessa todettiin, että edellytykset syrjimättömälle pääsylle luottotietokantoihin ovat yleensä selvät eikä syrjinnästä ole todisteita. Tutkimuksesta ilmenee kuitenkin myös, että päästäkseen tosiasiallisesti tietokantaan luotonantajien on toimitettava sinne vastaavat tiedot (vastavuoroisuusperiaate[29]). Luotonantajat jäsenvaltioissa, joissa voidaan käsitellä ainoastaan ”negatiivisia” tietoja (tiedot maksulaiminlyönneistä) luottokelpoisuuden arviointia varten, eivät kuitenkaan voi toimittaa muiden jäsenvaltioiden tietokantoihin ”positiivisia tietoja” (esimerkiksi tiedot taloudellisista sitoumuksista). Näin ne ovat epäedullisemmassa asemassa kuin sekä negatiivisia että positiivisia tietoja käsittelevät kilpailijat. Lisähankaluutta aiheuttavat luottotietokantojen sisällön erilaisuus ja yhteisen terminologian, esimerkiksi ”maksulaiminlyönnin” määritelmän, puuttuminen[30].

Asiakkaiden liikkuvuus / luotonantajan vaihtaminen

Ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja, kytkykaupan kieltoa, harkinta-aikaa/peruuttamista ja erityisesti oikeutta luoton ennenaikaiseen takaisinmaksuun koskevat kiinnitysluottodirektiivin säännökset helpottavat kuluttajien mahdollisuutta vaihtaa luotonantajaa. Asiakkaiden liikkuvuus on erittäin tärkeää kilpailun edistämiseksi ja sen varmistamiseksi, että kuluttajat voivat hyötyä parhaista markkinoilla saatavilla olevista sopimuksista.

Kuluttajat vaihtavat luotonantajaa harvoin. Komission teettämän tutkimuksen mukaan luotonantajan vaihtamisesta kuluttajien hyväksi tulevat kokonaissäästöt tutkituissa 14 jäsenvaltiossa voisivat olla jopa 1,7 miljardia euroa kuukaudessa eli yli 20 miljardia euroa vuodessa.[31] Tutkimusta varten tehdyn kiinnitysluottoja koskevan kuluttajakyselyn mukaan niiden kuluttajien osuus, jotka hyötyisivät heillä olevan kiinnitysluoton vaihtamisesta toiseen, vaihtelee merkittävästi jäsenvaltioiden välillä (esimerkiksi Ruotsissa osuus on 22 %, Portugalissa 78 %)[32].

Komission teettämästä käyttäytymistutkimuksesta ilmeni, että kuluttajilla on monia syitä siihen, miksi he eivät vaihda kiinnitysluottoa toiseen, muun muassa tyytyväisyys nykyiseen luotonantajaan, markkinatilanne (esimerkiksi alhaiset korot) sekä tietämättömyys

[29] Ks. myös ICF, 2020, Evaluation of the CCD; Euroopan komissio, 2009, Report of the Expert Group on Credit Histories.
[30] ICF, 2020, Evaluation of the CCD; Euroopan komissio, 2009, Report of the Expert Group on Credit Histories.
[31] Ks. ICF:n laatima tutkimus ”Study on switching of financial services and products”, 2019, ei julkaistu vielä.
[32] Nämä arviot koskevat nykyisen luotonantajan kanssa tehdyn sopimuksen vaihtamista toiseen (”sisäinen vaihto”) sekä vaihtamista uuteen luotonantajaan (”ulkoinen vaihto”) ja perustuvat valittujen 14 jäsenvaltion tuloksiin.

vaihtamismahdollisuudesta tai vaihtamisen mahdollisesti tuomista eduista.[33] Muita merkityksellisiä tekijöitä ovat muiden asioiden pitäminen tärkeämpinä, käsiteltävien tietojen liiallisuus ja esitystapa, pelko väärän valinnan tekemisestä sekä paremman tarjouksen etsimisen vaatima aika, kustannukset ja vaiva. Kuten kohdassa 2.1 mainittiin, kiinnitysluoton vaihtamisen esteenä voi olla myös kuluttajien huoli siitä, että asetettavat edellytykset voivat vaikuttaa ennenaikaista takaisinmaksua koskevaan oikeuteen.[34]

Molemmissa edellä mainituissa vaihtamista koskevissa tutkimuksissa mainitaan myös mahdollinen markkinoiden toimintapuute, joka johtuu useista luotonantajien vaihtamista estävistä käytännöistä. Erityisesti ICF:n tutkimus osoitti, että kiinnitysluoton vaihtamista koskevan erityisen säädöskehyksen puuttuminen voi olla esteenä vaihtamiselle, sillä luottolaitokset voivat lainsäädännön aukkoja hyödyntämällä ottaa käyttöön erilaisia kaupallisia menettelyjä, joiden vuoksi kuluttajien on vaikea tai mahdoton vaihtaa rahoitustuotetta toiseen.[35] Tällaisiin kaupallisiin menettelyihin voidaan soveltaa EU:n kilpailulainsäädännön mukaista valvontaa.

Luotonvälittäjille tarkoitettu EU:n passi

Yksi direktiivin tuomista tärkeimmistä muutoksista on luotonvälittäjille tarkoitetun EU-passin luominen ja niiden toiminnan sääntely luotonantajien toiminnan sääntelyä vastaavalla tavalla. Tämä antaa luotonvälittäjille mahdollisuuden tarjota palvelujaan muissa jäsenvaltioissa ja helpottaa samalla kiinnitysluoton hankkimista kuluttajan kannalta, etenkin jos hän etsii kiinnitysluottoa muista jäsenvaltioista.

Kiinnitysluottodirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on perustettava rekisteri toimiluvan saaneista luotonvälittäjistä. Rekisterit eivät kuitenkaan aina ole helposti käytettävissä, ja niissä saatavilla olevilla tiedot vaihtelevat.[36] EU:ssa nykyään toimivien luotonvälittäjien kokonaismäärä ei siksi ole tiedossa.

Luotonvälittäjillä on yleisesti ottaen vähäinen rooli kiinnitysluotonannossa (ks. liite). Lukuisissa jäsenvaltioissa niillä on kuitenkin kohtalaisen paljon toimintaa (ja Irlannissa[37] jopa hyvin paljon)[38]. RPA:n tekemän kuluttajatutkimuksen mukaan alle neljäosa kuluttajista (24 %) oli käyttänyt luotonvälittäjää ennen direktiivin voimaantuloa. Vuosina 2016–2019 otettujen kiinnitysluottojen osalta heidän osuutensa kasvoi 36 prosenttiin. Tämä muutos ei kuitenkaan johdu pelkästään direktiivistä, sillä luotonvälittäjien käyttöön näyttää liittyvän muitakin tekijöitä, kuten kansalliset käytännöt ja kulttuuri, jotka vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltioiden tulkinnassa luotonvälittäjän määritelmästä näyttää edelleen olevan jonkin verran eroja. Esimerkiksi vertailusivustoja ja verkkoalustoja, jotka auttavat kuluttajia kiinnitysluoton valinnassa, pidetään joissain jäsenvaltioissa välittäjinä, toisissa taas ei.

Vain harvat luotonvälittäjät tarjoavat rajat ylittäviä palveluja, ja saatavilla olevien niukkojen todisteiden perusteella voidaan päätellä, että direktiivillä on ollut vain vähän vaikutusta tähän.

[33] Tutkimus ”Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products”, G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020, ei julkaistu vielä.
[34] Tällaisten edellytysten tulisi olla EU:n kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisia.
[35] Vaihtamista koskeva säädöskehys on ainoastaan Italiassa ja Espanjassa. Irlannissa, Portugalissa ja Tanskassa on vain joitakin kiinnitysluoton vaihtamista helpottavia säännöksiä (ks. ICF:n tutkimus).
[36] EPV tarjoaa linkin saatavilla oleviin kansallisiin rekistereihin.
[37] 452 rekisteröityä luotonvälittäjää.
[38] Belgia, Tšekki, Saksa, Ranska, Italia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Puola ja Portugali.

Kuten eräät RPA:n kuulemat sidosryhmät, muun muassa toimialan edustajat ja viranomaiset, huomauttivat, yhtenä syynä voi olla se, että rajat ylittäviä palveluja tarjoaville luotonvälittäjille on hyvin vähän kysyntää.

Yksi kiinnitysluottodirektiivin keskeisistä hyödyistä on sitä vastoin sen tuomat uudet EU:n laajuiset luotonvälittäjiä koskevat sääntelyn vähimmäisvaatimukset. Tämä on auttanut luomaan luotonantajille ja luotonvälittäjille tasapuoliset toimintaedellytykset ja parantanut kuluttajansuojan tasoa, kun kiinnitysluottojen jakelulle ja tarjoamiselle on määritetty laatuvaatimukset.

Muiden luotonantajien kuin luottolaitosten kiinnitysluotonanto

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että luotonantajiin, jotka eivät ole luottolaitoksia, sovelletaan asianmukaista hyväksyntämenettelyä, johon kuuluu näiden luotonantajien merkitseminen rekisteriin, ja toimivaltaisen viranomaisen suorittamia valvontajärjestelyjä. Direktiivissä määritellään muut luotonantajat kuin luottolaitokset ainoastaan *luotonantajiksi, jotka eivät ole luottolaitoksia*. Niitä voivat olla vakuutusyhtiöt ja muut rahoituslaitokset, kuten kiinteistösijoitusrahastot, rahoituksen ja vakuutuksen välitystä avustavat laitokset, kuten arvopaperivälittäjät, ja rahoitusleasingpalveluja tarjoavat yritykset.

Saatavilla olevista tiedoista (ks. liite) voidaan päätellä, että muiden luotonantajien kuin luottolaitosten myöntämien kiinnitysluottojen osuus on pieni. RPA:n kuluttajatutkimuksen tuloksista ilmenee, että EU:ssa niiden kuluttajien osuus, jotka hankkivat kiinnitysluoton pankkisektorin ulkopuoliselta rahoituslaitokselta, ei ole muuttunut direktiivin voimaantulon jälkeen. Vuonna 2017 kuitenkin Alankomaissa noin 35 prosenttia uusista kiinnitysluotoista hankittiin eläkerahastoilta, vakuutuksenantajilta tai kiinnitysluottorahastoilta, mikä on enemmän kuin vuonna 2016. Myös Itävallassa ja Belgiassa tällaista toimintaa on jonkin verran, ja Belgiassa se näyttää lisääntyvän (nykyinen osuus on yli 10 prosenttia).

Enemmistö RPA:n tutkimukseen osallistuneista sidosryhmistä katsoi, että direktiivi soveltuu muiden luotonantajien kuin luottolaitosten valvontaan. Sidosryhmät olivat pääosin sitä mieltä, että kaikkiin kiinnitysluottomarkkinoilla toimiviin luotonantajiin olisi sovellettava samoja sääntöjä ja että kiinnitysluottodirektiivi on auttanut luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset tällä alalla.

EKP totesi vuoden 2017 katsauksessaan[39], että muiden luotonantajien kuin luottolaitosten kasvava rooli kiinnitysluottomarkkinoilla aiheuttaa joitakin rahoitusvakauteen liittyviä haasteita. EKP selosti katsauksessaan, että pankkisektorin ulkopuolisten toimijoiden kasvava markkinaosuus voi vähentää eräiden ainoastaan pankkeihin sovellettavien makrovakaustoimien tehokkuutta. Esimerkiksi kiinnitysluottovastuisiin sovellettavan riskipainotuksen kasvu pankin vakavaraisuussuhteen laskemiseksi, kun tavoitteena on puuttua haavoittuvuuksien kasaantumiseen kiinnitysluottomarkkinoilla, voi johtaa vakuutusyhtiöiden ja eläkerahastojen kiinnitysluotonannon lisääntymiseen.[40]

RPA:n kuulemat sidosryhmät (toimialajärjestöt ja toimivaltaiset viranomaiset) olivat valtaosin sitä mieltä, että kiinnitysluottodirektiivin säännökset ovat auttaneet luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset tällä alalla.

[39] Ks. https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Ks. edellä oleva alaviite.

Täytäntöönpano

Jäsenvaltioiden on annettava säännökset kansallisten täytäntöönpanosäännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista (38 artikla) ja säädettävä tuomioistuinten ulkopuolisesta kuluttajariitojen ratkaisemisesta luotonantajien ja luotonvälittäjien kanssa (39 artikla).

Useimmat RPA:n tutkimukseen osallistuneet toimialan sidosryhmät ja FIN-NETin[41] jäsenet katsoivat, että kiinnitysluottodirektiiviä noudatetaan hyvin. Vastaavasti komission saamat valitukset koskivat pääasiassa ennen direktiivin voimaantuloa myönnettyjä kiinnitysluottoja. Direktiivin noudattaminen on parantanut kuluttajansuojaa, kun taas toimiala on hyötynyt pääasiassa tasapuolisempien toimintaedellytysten syntymisestä, oikeudellisen selkeyden paranemisesta ja oikeudenkäyntikulujen pienenemisestä. Viranomaiset katsoivat pääosin, että oman maan seuraamusten julkaisemisjärjestelyt (38 artiklan 2 kohta) ovat riittävän läpinäkyviä. Uusi direktiivi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista parantaa lisäksi edelleen kuluttajansuojaa.

Eräät kuluttajajärjestöt katsoivat sitä vastoin, että täytäntöönpanoviranomaisten tulisi olla ennakoivampia. Ne pitivät direktiivin puutteellista täytäntöönpanoa esteenä ”rajat ylittävien tarjouksien kehittämiselle” ja kiinnitysluottojen sisämarkkinoille.

Sisämarkkinanäkökohtia koskevat päätelmät

Direktiivi on luonut tasapuolisemmat toimintaedellytykset jäsenvaltioissa määrittämällä luotonantajia ja luotonvälittäjiä koskevat vähimmäisvaatimukset koko EU:ssa.

Kiinnitysluottojen sisämarkkinat eivät kuitenkaan ole kehittyneet laajemmin luotonantajien eikä luotonvälittäjien osalta. Rajat ylittävälle kiinnitysluottojen tarjonnalle on edelleen suuria esteitä, jotka liittyvät enimmäkseen kansallisen lainsäädännön eroihin direktiivin ulkopuolisilla aloilla. Myös jäsenvaltioiden käyttöön ottamat direktiivin säännökset ylittävät vaatimukset ovat luoneet esteitä rajat ylittävälle kaupalle. Vaikka muiden luotonantajien kuin luottolaitosten luotonannosta on niukasti tietoja, näyttää siltä, että niiden osuus kiinnitysluottomarkkinoista on edelleen pieni. Eräissä jäsenvaltioissa (esimerkiksi Alankomaissa ja Belgiassa) se on kuitenkin kasvanut hieman. Luotonantajien pääsy luottotietokantoihin on syrjimätön, mutta sitä estää vastavuoroisuusperiaate ja luottotietokantojen sisällön erilaisuus.

Jos kuluttajat käyttäisivät enemmän oikeuttaan vaihtaa kiinnitysluotto toiseen, se voisi tuoda heille huomattavia säästöjä ja lisätä samalla kiinnitysluottoja koskevaa kilpailua.

Direktiivin soveltamisalan osalta eräät seikat saattavat nyt olla tarpeettomia. Lisääntyvä digitalisaatio voi tuoda haasteita tulevaisuudessa. Vertaislainoilla on kasvumahdollisuuksia (vaikkakin ne ovat nyt harvinaisia kiinnitysluottoina), ja niihin sovellettavia sääntöjä on arvioitava edelleen. Kansallisten viranomaisten vastuulla olevassa kiinnitysluottodirektiivin täytäntöönpanossa näyttää olevan parantamisen varaa, erityisesti rajat ylittävissä kysymyksissä.

2.3 Vaikutus rahoitusvakauteen

[41] Rahoituspalvelualan riitojenratkaisuverkostoon kuuluu kansallisia organisaatioita, jotka vastaavat rahoituspalveluja koskevien kuluttajavalitusten ratkaisemisesta tuomioistuimen ulkopuolella.

Huonoilla luotonantoa/luotonottoa koskevilla päätöksillä ja niiden seurauksena kuluttajien maksulaiminlyönneillä ja ylivelkaantumisella voi olla vakavia vaikutuksia heille ja koko rahoitusjärjestelmän vakaudelle. Vuonna 2019 julkaistussa EJRK:n raportissa korostetaan asuinkiinteistömarkkinoiden ja kiinnitysluottojen merkitystä rahoitusvakaudelle.[42]. Asuinkiinteistömarkkinoiden laskusuhdanteet ovat pankkikriisien yleinen syy, ja niitä esiintyy verraten usein.

EU:n lainsäätäjät sisällyttivät kiinnitysluottodirektiiviin useita säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan vastuullinen luotonanto ja luotonotto sekä edistämään rahoitusvakautta. Näitä säännöksiä ovat muun muassa seuraavat:

- pakollinen luottokelpoisuuden arviointi, joka perustuu pääasiallisesti takaisinmaksukykyyn eikä kiinnitysluoton arvoon verrattuna asunto-omaisuuden arvoon tai oletettuihin omaisuuden hinnannousuihin (18 artiklan 3 kohta), sekä vaatimus, jolla estetään luotonantajaa lainaamasta kuluttajalle, jos lainaa ei ehkä pystytä maksamaan takaisin (18 artiklan 5 kohdan a alakohta) (ks. kohta 2.1)
- vaatimus omaisuuden arviointia koskevien luotettavien standardien käyttämisestä (19 artikla)
- valuuttalainoja koskevat vaatimukset (23 artikla), joilla varmistetaan, että kuluttaja tietää, millaisen riskin hän ottaa (varoitukset), ja että kuluttajalla on mahdollisuus rajoittaa vaihtokurssiriskille altistumista kiinnitysluoton voimassaoloaikana
- vaatimus sen varmistamisesta, että vaihtuvakorkoisten kiinnitysluottojen laskemisessa käytettävät indeksit tai viitekorot ovat selkeitä, saatavilla, objektiivisia ja todennettavissa (24 artikla) ja kuluttajille ilmoitetaan vertailuarvojen nimet ja niiden hallinnoijien nimet sekä mahdolliset vaikutukset kuluttajaan (13 artiklan 1 kohdan toinen alakohta)[43]
- uudet säännökset, joilla varmistetaan, että luotonantajat noudattavat kohtuullista pidättyvyyttä ja pyrkivät mahdollisuuksiensa mukaan tilanteen ratkaisemiseen muilla keinoin ennen ulosmittausmenettelyn käynnistämistä (28 artikla) (ks. kohta 2.1).

RPA:n tutkimuksen yhteydessä kuullut sidosryhmät esittivät vaihtelevia näkemyksiä kysyttäessä, missä määrin kiinnitysluottodirektiivi on edistänyt rahoitusvakautta. Yleisin näkemys oli, että direktiivi keskittyy ensisijaisesti pikemminkin kuluttajansuojaan kuin rahoitusvakauteen ja muut säädökset sopivat paremmin markkinoiden vakauden sääntelyyn (erityisesti vakavaraisuusasetus ja vakavaraisuusdirektiivi). Lisäksi esitettiin, että kiinnitysluottodirektiivillä on vain vahvistettu nykyistä lainsäädäntöä jäsenvaltioissa.

Siitä huolimatta sidosryhmät totesivat, että direktiivi on auttanut rahoitusvakauden varmistamisessa estämällä kuluttajia ottamasta luottoa, jota he eivät pysty maksamaan takaisin, ja yhdenmukaistamalla erityyppisiä luotonantajia koskevat vaatimukset. Sidosryhmät huomauttivat myös, että direktiivi on parantanut kuluttajien taloudellisten etujen suojaa sääntelemällä luotonvälittäjien toimintaa.

[42] EJRK (2019): Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries, https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html.

[43] Sellaisena kuin se on muutettuna rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina tai sijoitusrahastojen arvonkehityksen mittaamisessa käytettävistä indekseistä annetun asetuksen (EU) 2016/1011 58 artiklalla.

Lisäksi todettiin, että kuluttajien mahdollisuus maksaa kiinnitysluotto takaisin ennenaikaisesti on motivoinut heitä hillitsemään ylivelkaantumista, millä on heijastusvaikutuksia markkinoiden vakauteen.

Jäsenvaltioilta[44] ja muilta sidosryhmiltä kerättyjen tietojen mukaan useimmissa maissa luotonantajat ovat lopettaneet valuuttalainojen tarjoamisen kiinnitysluottodirektiivin vuoksi. Valuuttalainoista aiheutui ennen kiinnitysluottodirektiivin antamista huomattavia vahinkoja kuluttajille (ks. kohta 2.1). Covid-19-pandemian laukaisema kriisi voi kuitenkin olla merkittävä testi direktiivin vaikutukselle rahoitusvakauteen, erityisesti sen suhteen, missä määrin direktiivi auttaa välttämään laajoja ulosmittauksia, jotka aiheuttavat häiriöitä asuntomarkkinoilla ja finanssialalla.

Rahoitusvakausnäkökohtia koskevat päätelmät

Käytettävissä olevien todisteiden perusteella voidaan päätellä, ettei rahoitusvakaus kuulu sidosryhmien mielestä direktiivin päätavoitteisiin. Se on kuitenkin auttanut estämään kuluttajia ottamasta luottoa, jota he eivät pysty maksamaan takaisin, antanut mahdollisuuden vähentää kuluttajien ylivelkaantumista ja rajoittanut kuluttajien altistumista vaihtokurssiriskille valuuttalainojen yhteydessä. Nämä kaikki ovat tekijöitä, joiden pitäisi auttaa edistämään rahoitusvakautta. Covid-19-pandemian laukaisema kriisi voi kuitenkin olla testi direktiivin vaikutukselle rahoitusvakauteen.

3. LUOTTOTIETOREKISTERIEN VALVONTA

Kaikissa jäsenvaltioissa on luottotietokantoja/luottotietorekistereitä, joita kiinnitysluotonantajat käyttävät yleisesti arvioidessaan kuluttajien luottokelpoisuutta.

Jäsenvaltioissa olevat luottotietokannat voivat olla julkisia tai yksityisiä. Joissain jäsenvaltioissa yksityisten tahojen omistamat ja ylläpitämät luottotietorekisterit keräävät pankkialalta saatavien taloudellisten tietojen lisäksi tietoja muilta luottoja tarjoavilta talouden organisaatioilta (esimerkiksi yleishyödyllisten palvelujen tarjoajilta, tietoliikenneyhtiöiltä). Toisissa jäsenvaltioissa keskuspankin tai pankkivalvontaviraston julkisiin luottotietorekistereihin kerätään hyvin yksityiskohtaista tietoa kuluttajien ottamista lainoista pääasiassa tilastoanalyyseja ja taloudellista valvontaa varten. Joidenkin julkisten luottotietorekisterien pitäjien luottotietokannat ovat pankkien käytettävissä.

Näiden tietokantojen tai luottotietotoimistojen toiminnan on oltava (monien) kansallisten oikeudellisten vaatimusten mukaista. Koska henkilötietojen käsittely on osa niiden ydintoimintaa ja keskeisiä riskejä, kansalliset tietosuojaviranomaiset valvovat kaikkia luottotietokantoja kaikkien yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täsmentävän kansallisen lainsäädännön noudattamiseen liittyvien seikkojen suhteen.[45]. Kyseiset tahot ovat näin ollen tietosuojaviranomaisten tiukassa valvonnassa asioissa, jotka liittyvät rekisteröityjen oikeuksien täytäntöönpanoon ja tilivelvollisuusperiaatteeseen, muun muassa velvollisuuteen tehdä tietosuojaa koskevia vaikutustenarviointeja, ilmoittaa tietoturvaloukkauksista, noudattaa sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaatteita ja nimittää tietosuojavastaava.

[44] Komission vähittäisrahoituspalveluja käsittelevän hallitusten asiantuntijaryhmän (Government Expert Group on Retail Financial Services, GEGRFS) järjestämä kuuleminen.
[45] Ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 51 artiklan 1 kohta.

Tietosuojaviranomaiset ja Euroopan tietosuojaneuvosto valvovat siis jo kaikissa jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla, miten luottotietotoimistot käsittelevät henkilötietoja kiinnitysluottodirektiivin perusteella. Tämän valvonnan laajentamiseen ei tällä hetkellä näytä olevan tarvetta.

4. PÄÄTELMÄT

Saatavilla olevien tietojen perusteella uudelleentarkastelussa kävi ilmi, että direktiivi on parantanut tehokkaasti kuluttajansuojaa ja auttanut yhdenmukaistamaan kiinnitysluotonantoon liittyviä käytäntöjä jäsenvaltioissa. Suojan tasossa on kuitenkin eroja, koska direktiivi antaa jäsenvaltioille monia vaihtoehtoja. On myös tarpeen varmistaa, että kuluttajansuojaa koskevat säännöt ovat edelleen tarkoituksenmukaisia, kun markkinat kehittyvät ja etenkin digitalisaatio synnyttää uusia haasteita. Myös luottokelpoisuuden arviointiprosessia voi olla tarpeen tarkistaa tekoälyn käytön, komission vastikään antamaan tekoälyä koskevaan asetusehdotukseen liittyvän kehityksen sekä ilmasto- ja ympäristöpolitiikan tavoitteiden eteneminen huomioon ottaen.

Kiinnitysluottodirektiivillä on ollut vain vähäinen vaikutus kiinnitysluottojen sisämarkkinoiden syntymiseen, mikä johtuu enimmäkseen direktiivin soveltamisalan ulkopuolisista syistä. Tämän tavoitteen saavuttamista voivat kuitenkin estää myös jäsenvaltioiden käyttöön ottamat kiinnitysluottodirektiivin säännökset ylittävät vaatimukset. Rajat ylittävä toiminta saattaa lisääntyä lähitulevaisuudessa, kun rahoituspalveluja digitalisoidaan. Myös vertaislainojen käytöllä kiinnitysluotonannossa on kasvumahdollisuuksia, minkä vuoksi on varmistettava, että nykyiset säännöt ovat tarkoituksenmukaisia niiden osalta. Kuluttajat eivät vaihda ottamaansa kiinnitysluottoa toiseen kovinkaan usein, joten kasvumahdollisuuksia on myös tältä osin. Lisääntynyt luottojen vaihtaminen voi tuoda valtavia hyötyjä kuluttajille ja lisätä samalla kilpailua ja innovointia markkinoilla.

Vaikka sidosryhmät eivät ehkä pidä rahoitusvakautta direktiivin päätavoitteena, kuluttajat saavat sen ansiosta lainoja, jotka vastaavat heidän taloudellisia valmiuksiaan ja voivat auttaa vähentämään ylivelkaantumista. Covid-19-pandemian laukaisema kriisi voi kuitenkin tuottaa lisätietoa direktiivin vaikutuksesta rahoitusvakauteen.

Tässä uudelleentarkastelussa kävi ilmi, että kansalliset tietosuojaviranomaiset ja Euroopan tietosuojaneuvosto valvovat jo riittävästi, miten luottotietotoimistot käsittelevät henkilötietoja kiinnitysluottodirektiivin perusteella.