

Euroopan komission sisämarkkinoiden pääosasto

Viite: Vihreä kirja asuntoluotoista EU:ssa
(KOM(2005) 327 lopullinen)

Asia: Suomen oikeusministeriön lausunto

Lausuntonsa valmistelua varten Suomen oikeusministeriö järjesti vihreästä kirjasta kuulemistilaisuuden, johon osallistuivat alan keskeiset viranomaiset ja järjestöt. Oikeusministeriö lausuu vihreästä kirjasta kunnioittavasti seuraavan.

YLEISTÄ

Suomen suhtautuminen asuntoluottomarkkinoiden kehittämiseen EU-tasolla on varovaisen myönteinen. Suomessa on hyvin toimivat asuntoluottomarkkinat. Kansallisesta näkökulmasta tarvetta EU-tason sääntelyyn ei sinänsä ole, mutta EU-sääntely voi olla perusteltua yhteismarkkinoiden kehittämisen näkökulmasta. Laajenevat, asuntorahoitukseen tarkoitettut joukkolainamarkkinat voisivat lisätä myös pankkien keskuspankkirahoituksen yhteydessä tarvitseman vakuusmateriaalin määrää.

EU-säännösten mahdollisessa laadinnassa tulisi pyrkiä joustaviin ratkaisuihin, jotta voitaisiin minimoida uusista säännöksistä aiheutuvat lisäkustannukset niissä EU-valtioissa, joissa on jo ennestään hyvin toimivat asuntoluottomarkkinat. Tärkeää on myös valita huolellisesti kustannus-hyötyseikat huomioon ottaen ne osa-alueet, joista EU-tasolla säädetään.

Vihreässä kirjassa käsitellyistä neljästä osa-alueesta kuluttajansuojakysymykset ovat etusijalla ryhdyttäessä mahdollisesti toimiin eurooppalaisten asuntoluottomarkkinoiden kehittämiseksi. Suomessa samat, kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun, säännökset koskevat sekä perinteisiä kulutusluottoja että asuntoluottoja, kun monissa EU-valtioissa on omat erityissäännöksensä asuntoluotoista. Jos kuluttajansuojakysymyksistä säädetään EU-tasolla, Suomen näkökulmasta onkin perusteltua, että säännökset asuntoluotoista ja valmisteilla olevat EU-säännökset kulutusluotoista olisivat yhteneväiset, jollei yksittäisissä kysymyksissä ole erityistä syytä säätää eri tavalla.

Yksittäisistä kuluttajansuojakysymyksistä tärkeimpiä on kuluttajan oikeus maksaa luotto enneaikaisesti. Suomen voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuluttajalla on valtaosassa asuntoluottoja oikeus maksaa luotto enneaikaisesti takaisin ilman, että kuluttajalta voidaan periä kuluja tai korvauksia. Mahdollisia EU-säännöksiä valmisteltaessa on tärkeää huolehtia siitä, että kuluttajan asemaa ei tässä olennaisessa kysymyksessä heikennetä. Nykyisentasoisen kuluttajansuojan säilyttäminen on tärkeää myös kilpailun turvaamisen näkökulmasta: kuluttajalle edullinen enneaikaista takaisinmaksua koskeva sääntely on keskeinen syy Suomen hyvin toimiviin asuntoluottomarkkinoihin. Muita olennaisia kuluttajansuojakysymyksiä ovat luotonantajan tiedonantovelvollisuus kuluttajalle ennen sopimuksen tekemistä ja luoton todellista vuosikorkoa koskeva sääntely.

Kuten vihreässä kirjassakin todetaan, useat muut osa-alueet vaativat vielä lisäselvittelyä ennen kuin voidaan edes harkita, onko EU-sääntely tarpeen. Lisäselvittelyä vaativia osa-alueita ovat esimerkiksi vakuuksia ja varainhankintaa koskevat kysymykset. Varainhankintaan liittyviä kysymyksiä selvitetessä on erityisesti otettava huomioon se, että luotonantajien varainhankinta ei rajoitu EU-alueelle, vaan on luonteeltaan maailmanlaajuista. Eräitä muita kysymyksiä, kuten lainvalintaa ja luotonvälittäjiä koskevia kysymyksiä on taas tarkoituksenmukaisempaa käsitellä yleisemmällä tasolla eikä asuntoluottoihin liittyvänä erityiskysymyksenä.

YKSITTÄISISTÄ KYSYMYKSISTÄ

Jäljempänä oleva numerointi noudattaa vihreän kirjan numerointia ja otsikointia.

II Kuluttajansuoja

Tiedottaminen (kohdat 15 ja 16; käänkösvirhe, tarkoitetaan tietojen antamista kuluttajalle ennen sopimuksen tekemistä)

Olisiko menettelysäännöt korvattava sitovalla lainsäädännöllä vai olisiko niiden säilyttävä vapaaehtoisina?

Oikeusministeriö. Asunnon oston ohella asuntoluottosopimukset ovat yleensä kuluttajan merkittävimpiä taloudellisia sopimuksia, ja kuluttajalle on tärkeää saada päätöksentekonsa kannalta olennaiset tiedot tarjottavasta luotosta ennen sopimuksen tekemistä. Tiedonantovelvollisuudesta tulee säätää sitovalla lainsäädännöllä. Näin on Suomessa tehty myös asuntoluottoja koskevassa kuluttajansuojalain 7 luvussa.

Mitä tietoja olisi annettava kuluttajille? Liian vähäisen ja liian suuren tietomäärän välille on löydettävä tasapaino.

Oikeusministeriö. Kuluttajalle on annettava tiedot luottosopimukseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Tällaisia tietoja ovat ainakin luoton määrä, luoton myöntämiseen ja käyttämiseen liittyvät kustannukset, luoton todellinen vuosikorko, luoton takaisinmaksuehdot ja luottosopimuksen muut ehdot sekä tieto siitä, onko kuluttajalla oikeus peruuttaa tehty luottosopimus tai maksaa luotto enneaikaisesti ja millä edellytyksillä.

Komissio katsoo olennaiseksi sen, että ennen sopimuksen tekemistä annetaan tietoja riittävän ajoissa, jotta kuluttaja voi vertailla tarjouksia. Voidaanko tällainen yhteinen ajankohta määrittää EU:n tasolla, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden erilaiset perinteet ja lainsäädännöt?

Oikeusministeriö. Etäsopimuksia koskevassa direktiivissä 97/7/EY ja rahoituspalvelujen etämyyntiä koskevassa direktiivissä 2002/65/EY säädetään, että tiedot on annettava hyvissä ajoin ennen kuin kuluttaja tulee etäsopimuksen tai tarjouksen sitomaksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämänkaltainen säännös turvaa sen, että kuluttaja saa tiedot riittävän ajoissa. Tarkempaan sääntelyyn ei ole syytä pyrkiä ottaen huomioon jäsenvaltioiden erilaiset sopimusoikeudelliset säännökset.

Olisiko tiedottamista koskevaa järjestelmää sovellettava ainoastaan luotonantajiin vai myös muihin, kuten välittäjiin? Kuinka voidaan varmistaa tällaisen järjestelmän (sitova/vapaaehtoinen) noudattaminen?

Oikeusministeriö. Tiedonantovelvollisuuden tulee koskea ensisijassa luotonantajia. Jos kysymys on asiamiestyypisestä, luotonantajan lukuun toimivasta luotonvälittäjästä, luotonantajan tulee vastata myös tämän antamista tiedoista. Jos taas kysymys on itsenäisestä, meklarityypisestä luotonvälittäjästä, tulee myös tällä olla tiedonantovelvollisuus (vrt. vakuutusmeklareita koskeva sääntely).

Suomessa asuntoluottosopimuksia koskevan lainsäädännön, mukaan lukien tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten, noudattamista valvovat Rahoitustarkastus ja kuluttaja-asiamies. Jos luotonantaja ei noudata tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä, luotonantajaa voidaan kieltää jatkamasta lainvastaista menettelyä uhkasakon uhalla.

Ennen sopimuksen tekemistä annetut tiedot vaikuttavat myös siihen, mitä katsotaan sovitun. Jos ennen sopimuksen tekemistä ei ole annettu tarpeellisia tietoja taikka jos on annettu virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja, sopimuksen katsotaan yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden nojalla olevan voimassa sen sisältöisenä kuin kuluttajalla oli saamiensa tietojen perusteella ollut aihetta käsittää.

Neuvojen antaminen ja luotonvälitys

Olisiko luotonottajille annettavan neuvonnan oltava pakollista vai valinnaista?

Oikeusministeriö. Luotonottajille tulisi antaa edellä mainitut luottosopimusta koskevat olennaiset tiedot selkeässä, mahdollisimman helposti ymmärrettävässä muodossa.

Varsinainen neuvontavelvollisuus ei sen sijaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan sovi luotonantajan tehtäviin, sillä luotonantaja on ennen kaikkea omien tuotteidensa myyjä eikä siten anna tietoa muista kuin omista tuotteistaan. Neuvontavelvollisuuden asettaminen luotonantajalle olisi omiaan hämärtämään tätä.

Olisiko mahdollisesti annettaviin neuvoihin sovellettavia tiettyjä ehtoja joko lakisääteisesti tai vapaaehtoisesti (esim. neuvonnan standardit, ehtojen laiminlyönnistä

aiheutuvat sanktiot, palkkion ilmoittaminen etukäteen, neuvonantajan rooli ja neuvojen kirjaaminen pysyvälle tietovälineelle)?

Oikeusministeriö. Koska oikeusministeriö ei pidä neuvontaa koskevaa sääntelyä perusteltuna, ministeriöllä ei ole kantaa yllä mainittuihin kysymyksiin.

Ennenaikainen takaisinmaksu

Olisiko ennenaikaisen takaisinmaksun oltava laissa säädetty oikeus vai valinnainen vaihtoehto? Jos sen on oltava oikeus, olisiko myös kuluttajalla oltava oikeus luopua tästä oikeudesta? Millä edellytyksillä? Olisiko tähän oikeuteen liityttävä korvaus palkkioiden muodossa?

Oikeusministeriö. Suomessa kuluttajalla on kuluttajansuojalain 7 luvun 12 §:n mukaan nykyisin lakisääteinen oikeus maksaa luotto ennen eräpäivää eikä tästä oikeudesta voida sopia kuluttajan vahingoksi toisin. Kuluttajalta voidaan vain poikkeuksellisissa tapauksissa periä korvaus ennenaikaisesta takaisinmaksusta: luoton on oltava määrältään suuri (yli 16 819 €), luoton koron on oltava kiinteä tai koron määräytymisjakson on oltava vähintään kolme vuotta ja luotonantajan maksuajankohtana tarjoaman vastaavan uuden luoton korkotason on oltava alempi. Valtaosassa asuntoluottoja kuluttajalla on siis oikeus kuluitta maksaa luotto ennen eräpäivää.

Oikeus maksaa luotto ennenaikaisesti takaisin on yksi kuluttajien tärkeimpiä oikeuksia. Yksittäisten kuluttajien aseman lisäksi tällä oikeudella on olennainen merkitys luottomarkkinoiden kilpailun turvaamisessa. Ei ole hyväksyttävää heikentää EU-säännöksillä kuluttajan oikeuksia tässä keskeisessä kysymyksessä.

Kuinka nämä (joko säädettyyn oikeuteen perustuvat tai sopimusperusteiset) palkkiot olisi laskettava? Olisiko palkkioille asetettava yläraja, kuten eräissä jäsenvaltioissa on tehty?

Oikeusministeriö. Kuluttajalta tulisi saada vaatia korvauksena enintään luotonantajalle ennenaikaisesta takaisinmaksusta aiheutuva korkotappio eli korvauksena saisi periä enintään sopimuksen mukaisen koron ja vastaavan uuden luoton koron erotus jäljellä olevalta luottoajalta, jos kysymyksessä on kiinteäkorkoinen luotto, ja jäljellä olevalta viitekoron määräytymisjaksolta, jos kysymyksessä on vaihtuvakorkoinen luotto. Missään olosuhteissa korvaus ei saisi olla sanktionluonteinen.

Kuinka kuluttajille olisi tiedotettava ennenaikaisesta takaisinmaksusta? Voisiko kuluttajavalistusta parantaa tältä osin?

Oikeusministeriö. Kuluttajalle olisi ennen luottosopimuksen tekemistä annettava tieto myös oikeudesta maksaa luotto ennenaikaisesti ja siitä mahdollisesti perittävistä maksuista.

Todellinen vuosikorko

Mikä on todellisen vuosikoron tarkoitus? Tiedottaminen? Vertailu? Molemmat?

Oikeusministeriö. Todellisen vuosikoron tarkoituksena on antaa kuluttajalle tieto luoton kokonaiskustannuksista ja mahdollistaa eri luotonantajien tarjoaminen luottojen vertailu.

Olisiko laskentamenetelmälle ja kustannustekijöille laadittava EU:n standardi?

Oikeusministeriö. Jos halutaan luoda EU:n laajuiset asuntoluottomarkkinat, on välttämätöntä luoda todellisen vuosikoron laskemiselle EU-standardi. Vain näin kuluttajat voivat saada vertailukelpoista tietoa luoton kustannuksista harkitessaan toisesta jäsenvaltiosta olevan luotonantajan tarjousta.

Jos olisi, minkälaisia kustannustekijöitä olisi sisällyttävä EU:n standardiin?

Oikeusministeriö. Suomessa käytetään voimassa olevaan kulutusluottodirektiiviin sisältyvää EU-standardia laskettaessa asuntoluoton todellista vuosikorkoa. Suomen kokemusten perusteella sama standardi sopii sekä perinteisiin kulutusluottoihin että asuntoluottoihin.

Komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä, jotka koskevat todellisessa vuosikorossa määrittelemättömiä kustannuksia koskevien tietojen antamista erikseen ja todellisen vuosikoron vaikutusten esittämistä havainnollisesti, kuten lainan kuukausikohtaisia kustannuksia tai kokonaiskustannuksia.

Oikeusministeriö. -

Koronkiskontaa estävät säännöt ja korkojen vaihtelu

Mikä on koronkiskontaa estävien sääntöjen merkitys markkinoiden yhdentymisen kannalta (mukaan luettuna suhde sellaisiin tuotteisiin kuin *equity release* ja asuntoluottovakuutus)?

Olisiko tätä kysymystä tarkasteltava laajemmassa, ei pelkästään asuntoluottoja koskevassa yhteydessä?

Estävätkö tällaiset (koronkiskontaa koskevat) rajoitukset markkinoiden yhdentymistä? Mikä vaikutus niillä voi olla tiettyjen tuotteiden (esim. *equity release*) kehitykseen?

Oikeusministeriö. Koronkiskontaa koskevilla säännöksillä ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole merkitystä asuntoluottomarkkinoiden yhdentymiselle. Ylipäätään Suomessa ei ole esiintynyt keskustelua kohtuuttoman korkeista koroista asuntoluottojen yhteydessä, vaan ainoastaan perinteisten kulutusluottojen alalla. Erityisesti keskustelua ovat herättäneet hiljattain Suomessa markkinoille tulleet lyhytaikaiset, rahamäärältään pienet luotot, jotka saa käyttöönsä kännykän välityksellä. Jos keinoja estää kohtuuttomien korkeiden korkojen perimistä halutaan EU-tasolla selvittää, tulisi se siis tehdä laajemmassa yhteydessä.

Luottosopimus

Komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä asuntoluottosopimusten esimerkiksi 26. järjestelmän muodossa toteutettavan standardisoimisen hyvistä puolista.

Oikeusministeriö. Teoriatasolla ajatus 26. järjestelmästä vaikuttaa houkuttelevalta, mutta oikeusministeriö on epäileväinen tällaisen järjestelmän toimivuudesta käytännössä, koska järjestelmä ei voine olla täysin irrallinen olemassa olevista oikeusjärjestelmistä. Lisäksi standardisoimiselle luo esteen se, että myytävän tuotteen – luoton – kilpailukykyisyys riippuu sopimusehdoista ja erilaiset sopimusehdot ovat siten luotonantajien välisen kilpailun välineitä.

Täytäntöönpanon valvonta ja muutoksenhakukeinot

Olisiko komission harkittava jäsenvaltioille asetettavaa velvollisuutta varmistaa, että tällaisia vaihtoehtoisia muutoksenhakukeinoja voidaan käyttää asuntoluottoalalla?

Oikeusministeriö. Vaihtoehtoiset muutoksenhakukeinot ovat tärkeitä kuluttajan oikeussuojan kannalta. Oikeusministeriö pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisempina, että niitä kehitetään yleisemmällä tasolla eikä yksittäisten hankkeiden, kuten asuntoluottohankkeen, yhteydessä.

III – OIKEUDELLISET KYSYMYKSET

Asiakkaan luottokelpoisuus

Noudattaen samaa lähestymistapaa kuin kuluttajaluottojen osalta komissio katsoo, että ensisijaisena toimenä voisi olla rajojen yli tapahtuvan tietokantojen käytön varmistaminen syrjimättömin perustein. Komissio ottaa mielellään vastaan tätä asiaa koskevia kommentteja.

Oikeusministeriö kannattaa ehdotettua lähestymistapaa.

Kiinteistön arviointi

Mitkä ovat yhden EU:n standardin hyvät puolet sekä arviointimenettelyjen että arvioijien kannalta?

Miten tärkeää on komission toiminta kansallisten arviointistandardien vastavuoroisen tunnustamisen varmistamiseksi?

Oikeusministeriö. Luotonantajilta saadun palautteen perusteella kiinteistöjen arvioinnin alalla ei edellytetä toimia komissiolta.

Pakkomyyntimenettelyt

Komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä seuraavasta vaiheittaisesta lähestymistavasta, jonka tarkoituksena on rohkaista pakkomyyntimenettelyjen parantamista: ensin kerätään tiedot jäsenvaltioiden menettelyjen kestosta ja niistä aiheutuvista kustannuksista sekä menettelyjen tehokkuudesta suojata kaikkien osapuolien etuja. Tämän jälkeen tiedot esitetään säännöllisesti ajantasaistettavassa ”tulostaulussa”, ja jos tällä käytännöllä ei ole vaikutusta pitkällä aikavälillä, komissio harkitsee tehokkaampien menetelmien ehdottamista.

Oikeusministeriö kannattaa ehdotettua lähestymistapaa.

IV – ASUNTOLUOTTOVAKUUKUDET

Maarekisterit

Ennen lisäarviointien tekemistä komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä kaikista näistä kysymyksistä (rekisterien luotettavuuden ja läpinäkyvyyden varmistaminen, komission osallistuminen EULIS-hankkeen rahoittamiseen myös tulevaisuudessa).

Oikeusministeriö. Suomessa kiinteistörekisteri vastaa asetettuja luotettavuuden ja läpinäkyvyyden kriteerejä ja näin tulisi olla kaikissa EU-valtioissa. Oikeusministeriö kannattaakin sitä, että komissio myös vastaisuudessa rahoittaisi EULIS-hanketta tai muuta vastaavaa hanketta, jolla pyritään edesauttamaan edellä mainittuja tavoitteita.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että merkittävä osa asuntoluottojen vakuudeksi annettavasta omaisuudesta ei ole Suomessa kiinteistöjä, vaan asunto-osakkeita, jotka ovat irtainta omaisuutta. Tämä tulee ottaa huomioon vakuuksiin liittyvissä toimenpiteissä.

Euroasuntoluotto (käännösvirhe; kysymys ennemmin Eurohypoteekistä)

Komissio pyytää näkemyksiä euroluoton toteutettavuudesta ja käyttökelpoisuudesta. Se aikoo kuitenkin odottaa meneillään olevien aloitteiden tuloksia ennen kuin se tiedottaa tätä kysymystä koskevasta arvioinnistaan.

Oikeusministeriö. Eurohypoteekin tavoitteet ovat kannatettavia. Suomen nykyinen kiinteistövakuuksia koskeva lainsäädäntö vastaa varsin pitkälle ehdotettuja pääperiaatteita. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntelykokonaisuus on erittäin laaja sisältäen muun muassa täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä. Kahden erilaisen kiinnitysvakuusjärjestelmän yhteensovittaminen rinnakkain toimivaksi kokonaisuudeksi on myös haastava tehtävä.

V – ASUNTOLUOTON RAHOITUS

Komissio aikoo perustaa tilapäisen sidosryhmien työryhmän tarkastelemaan asuntoluottojen (ensi- ja toissijaisten markkinoiden) rahoituskysymyksiä koskevan toiminnan tarvetta ja luonnetta.

Komissio haluaa arvioida, missä määrin yleiseurooppalaisia asuntoluottojen rahoitusmarkkinoita voidaan edistää markkinoiden johtamilla aloitteilla, esim. sellaisilla, jotka koskevat asiakirjastandardeja ja rajatylittävässä rahoitustoiminnassa käytettäviä mallimääritelmiä.

Oikeusministeriö pitää kannatettava sitä, että varainhankintaan liittyviä kysymyksiä selvitetään alan toimijoista koostuvassa työryhmässä. Nämä ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että varainhankinta ei rajoitu vain EU-alueelle, vaan on maailmanlaajuista.

Tältä osin komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä siitä, olisiko asuntoluottojen myöntämisen oltava välttämättä luottolaitoksiin rajoittuvaa toimintaa tai voisivatko tällaista toimintaa harjoittaa laitokset, jotka eivät ota vastaan talletuksia tai takaisin maksettavia varoja eivätkä sen vuoksi kuulu EU:n luottolaitoksia koskevan määritelmän tai kaikkien vakavaraisuussääntöjen piiriin. Jos ne voisivat harjoittaa tällaista toimintaa, niin millaisin edellytyksin?

Oikeusministeriö. Suomessa asuntoluottojen taikka perinteisten kulutusluottojen myöntäminen ei ole luvanvarainen elinkeino. Luottoja voivat siis myöntää paitsi luottolaitokset myös muut oikeushenkilöt ja myös luonnolliset henkilöt. Luottolaitoksia ja muita luotonantajia koskevat samat, kuluttajansuojalain 7 luvun säännökset näiden tarjotessa asuntoluottoa kuluttajalle. Suomen näkökulmasta ei ole perusteltua rajoittaa oikeutta tarjota asuntoluottoja vain luottolaitoksille.