

Asia: VN/7850/2021

Kuluttajaluottojen tilapäisen hintasääntelyn toimivuus ja vaikutukset

Lausunnonantajan lausunto

Miten väliaikainen sääntely (suoramarkkinointikielto ja hintasääntely) on näkemyksenne mukaan toiminut? Onko sääntelyyn liittynyt erityisiä tulkintaongelmia? Onko sääntelyn noudattamisessa ilmennyt puutteita?

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) / kuluttaja-asiamies on alkuvuodesta 2021 jatkanut kesällä 2020 alkanutta selvitystään väliaikaisen hintasääntelyn noudattamisesta. Selvityksessä on tarkasteltu 36:ta Etelä-Suomen aluehallintoviraston luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisterissä olevaa yritystä.

Selvityksessä tarkastelluista yrityksistä noin puolet tarjoaa verkkosivujen mukaan edelleen uusia luottoja. Näistä yrityksistä muutamat ovat verkkosivujen mukaan lopettaneet jatkuvien luottojen tarjoamisen ja myöntävät ainoastaan kertaluottoja. Lisäksi osa tarkastelluista yrityksistä tarjoaa verkkosivujen perusteella ainoastaan uusia nostoja vanhoista luottosopimuksista. Noin neljännes selvityksessä tarkastelluista yrityksistä ilmoitti verkkosivullaan, ettei tarjoa uusia luottoja tai uusia nostoja vanhoilta luottosopimuksilta. Osa näistä yrityksistä on verkkosivujen perusteella siirtynyt välittämään muiden palveluntarjoajien luottoja.

Jos luotonantaja myöntää uutta luottoa tai uusia nostoja vanhoilta jatkuvilta luottosopimuksilta väliaikaisen hintasääntelyn voimassaoloaikana, verkkosivujen perusteella on ollut osin vaikea arvioida, millaista korkoa yritykset tosiasiaassa perivät kuluttajilta. Suurin osa niistä luotonantajista, jotka verkkosivujensa perusteella tarjosivat luottoa, ei kertonut verkkosivuillaan väliaikaisesta hintasääntelystä. Osa luotonantajista tarjosi ainoastaan luottoa, jonka koron esitettiin normaalistikin olevan alle 10 prosentin.

Markkinoilla on lisäksi luotonantajia, jotka mainitsevat verkkosivuillaan väliaikaisen korkokaton sekä kertovat koron nousemisesta 1.10.2021 alkaen, mutta puutteita on osin havaittu velvollisuudessa varoittaa koron nousemisesta mainonnassa.

Vireillä olevissa valvonta-asioissa kuluttaja-asiamies selvittää tarkemmin edellisenä vuonna voimassa olleen sekä tällä hetkellä voimassa olevan väliaikaisen hintasääntelyn noudattamista. Valvonta-asiat kohdistuvat niin nostetusta luotosta perittävään korkoon kuin mainonnan harhaanjohtavuuteen luoton koron osalta.

Kuluttaja-asiamies on saanut tämän vuoden puolella kuluttajilta vain muutamia yksittäisiä ilmoituksia koskien suoramarkkinointikiellon noudattamista. Näiden yksittäisten ilmoitusten perusteella ei ole tällä hetkellä ryhdytty valvontatoimiin. Ilmoitusten määrä ei kuitenkaan suoraan kerro sääntelyn noudattamisesta. KKV:n lokakuussa 2020 teettämässä verkkokyselyssä suoramarkkinointi oli vastaajien joukossa sääntelymuutoksen jälkeen vähentynyt selvästi, mutta ei kuitenkaan loppunut.

Myös elinkeinonharjoittajat ovat lähestyneet kuluttaja-asiamiestä suoramarkkinointikieltoa koskevilla ennakkotiedusteluilla. Ennakkotiedusteluissa on muun muassa tiedusteltu evästeiden hyödyntämistä verkkomainonnassa ja sitä, miltä osin verkkomainonta on suoramarkkinointia. Lisäksi on tiedusteltu, voiko uutiskirje sisältää kuluttajaluottoja koskevia mainoksia, ja voiko luotonvälittäjä markkinoida omille asiakkailleen muita tuotteita kuin vakuudettomia kulutusluottoja suoramarkkinoinnin keinoin.

Minkälaisia vaikutuksia väliaikaisella sääntelyllä on näkemyksenne mukaan ollut? Onko sääntely esim. vaikeuttanut luotonsaantia, ja jos on, niin minkälaisilla asiakasryhmillä? Oletteko havainneet muutoksia luottomarkkinoilla (esim. uusia luottotuotteita)?

KKV viittaa valvontatyön pohjaksi tehtyjen havaintojen osalta edellä selostettuun. Lisäksi KKV:n havaintojen mukaan markkinoilla on ollut huomattavissa sekä luotonvertailu- ja -välityspalveluiden että järjestelylainojen ja lainojen uudelleenrahoituspalveluiden yleistymistä. Näiden palveluiden yleistymisestä ei ole esitettävissä tilastotietoa.

KKV on kerännyt kuluttajien näkemyksiä ja kokemuksia kuluttajaluottojen väliaikaisesta sääntelystä avoimella verkkokyselyllä lokakuussa 2020. Kyselylinkki oli jaossa KKV:n, Takuusäätiön ja Kuluttajaliiton eri kanavissa, ja kyselyyn saatiin 154 vastausta. Sääntelyn vaikutuksia ei kuitenkaan voida kattavasti ja luotettavasti arvioida käytettävissä olevan tiedon perusteella. KKV:n teettämän kyselyn tulokset eivät ole yleistettävissä koskemaan kaikkia velallisia. Vastausten perusteella voidaan kuitenkin esittää varovainen arvio, jonka mukaan väliaikaisen sääntelyn vaikutukset ovat myönteisiä sellaisiin velallisiin, joilla velkatilanne ei ole ollut vielä kovin paha ja se on voitu saada parempaan hallintaan uuden edullisemman, alemmepikorkoisen luoton myötä. Sen sijaan, kun velkatilanne on ollut jo entuudestaan vaikeammin hallittavissa ja velallisen maksukyky selvemmin heikentynyt, ei uutta luottoa ole enää myönnetty. Näissä tapauksissa luoton epääminen on voinut katkaista velkakierteen luottojen irtisanomiseen ja oikeudelliseen perintään. Kun kysymys on vanhojen velkojen hoidosta uudella velalla, voidaan kielteisellä luottopäätöksellä nähdä myös myönteisiä vaikutuksia pidemmän

ajan kuluessa. Näiltä osin KKV toteaa, että käynnissä oleva positiivista luottotietorekisteriä koskeva hanke on tärkeä niiltä osin, että viranomaisilla olisi jatkossa paremmat mahdollisuudet arvioida sääntelyn vaikutuksia.

KKV tuo esille, että väliaikaisen sääntelyn vaikutukset ovat eri kuluttajille ja erilaisille velallisryhmille erilaisia. Koska sääntely kuluttajan suojaamisen lisäksi vähentää tarjottujen lainojen määrää, KKV pitää tärkeänä sitä, että pystyttäisiin selvittämään sitä, miten sääntely on vaikuttanut myönnettyjen luottojen määrään kaiken kaikkiaan verrattuna siihen tilanteeseen, että rajoituksia ei olisi ollut.

Lisäksi haluttaisiin paremmin ymmärtää sitä, millaisiin käyttötarkoituksiin ja minkä tyyppisille kuluttajille kohdistuvia luottoja myönnettiin vähemmän rajoitusten voimassa ollessa ja rahoitettiin kyseistä rahankäyttöä jollain muulla tavalla vai rajoittivatko kyseiset kuluttajat yksinkertaisesti rahankäyttöään. Tätä kokonais kuvaa ei tällä hetkellä ole pystytty muodostamaan, vaan tähän vaadittaisiin isompi tutkimusprojekti, joka pystyisi hyödyntämään aineistoja, jotka eivät ainakaan helposti ole tällä hetkellä saatavilla.

Erityisen haavoittuvia ovat kuluttajat, jotka tekevät nostoja ennen 1.9.2019 solmituilta jatkuvilta luottosopimuksilta, koska 1.9.2019 voimaan tulleella lainsäädännöllä ei rajoitettu näiden luottosopimusten luottokustannuksia uusien nostojen osalta. Näiden nostojen osalta korko voi nousta väliaikaisen hintasääntelyn päätyttyä 10 prosentista yli 100 prosenttiin. KKV katsoo, että nykyistä kuluttajaluottoja koskevaa sääntelyä tulisikin arvioida kokonaisvaltaisemmin.

Olisiko tiukempaa sääntelyä näkemyksenne mukaan syytä jatkaa, ja jos olisi, missä muodossa ja miten pitkään?

KKV kannattaa ensisijaisesti pysyviä tiukennuksia kuluttajaluottojen sääntelyyn. KKV on erikseen lausunut muun muassa 1.9.2019 voimaan tulleeseen kuluttajaluottoja koskevaan hintasääntelyyn jääneistä puutteista (mm. lausunto talousvaliokunnalle 29.11.2018, HE 230/2018 vp) sekä mainonnan sääntelyn tiukentamistarpeesta.

KKV kiinnittää huomiota siihen, että nykyinen hintasääntely on vaikeaselkoinen, kun huomioidaan 1.9.2019 voimaan tullut kuluttajaluottoja koskeva pysyvä hintasääntely ja väliaikaiset hintasääntelyt. Sääntelykokonaisuudesta seuraa, että eri luottosopimukset ja niistä eri aikoina tehdyt nostot ovat keskenään erilaisten sääntelyiden piirissä. Lisäksi yksittäinen nosto on vain tietyn aikaa väliaikaisen hintasääntelyn piirissä ja putoaa sen jälkeen eri säännösten piiriin riippuen siitä, milloin alkuperäinen jatkuva luottosopimus on solmittu. KKV on huolissaan erityisesti siitä, että kuluttajaluottoja koskeva sääntely on monimutkaistunut siten, että kuluttajien on vaikea arvioida tarjolla olevien luottojen luottokustannuksia ja niihin sovellettavaa hintasääntelyä. Tämä vaikeuttaa luonnollisesti myös viranomaisten mahdollisuuksia valvoa ja puuttua lainvastaisuuksiin.

KKV katsoo myös, että kuluttajaluottojen markkinointia koskevaa sääntelyä tulisi tiukentaa ensisijaisesti pysyväällä lainsäädännöllä. Lähtökohtana kuluttajaluottosääntelyssä on luottojen

erityinen luonne kulutushyödykkeenä, joka asettaa vaatimuksia muun muassa markkinoinnin asianmukaisuudelle ja vastuullisuudelle.

Kuluttajaluottojen markkinoinnin sääntelyvaihtoehtoja ja sääntelyvaihtoehtojen käytännön vaikutuksia kuluttajien todellisen käyttäytymisen pohjalta tulisi selvittää kattavasti, jotta mahdolliset lainsäädännölle asetetut tavoitteet saavutettaisiin. Esimerkiksi Euroopan komission rahoittamassa tutkimuksessa on tietoa kuluttajien todellisista käyttäytymismalleista.

Esimerkiksi Latviassa kuluttajaluottojen markkinointi on lähtökohtaisesti kielletty kaikissa medioissa, mukaan lukien internet ja kiello kattaa myös mainonnan sosiaalisen median alustoilla. Sallittua on kuitenkin muun muassa yrityskuvamarkkinointi. KKV katsoo, että sääntelyvaihtoehtoja tarkasteltaessa tulisi selvittää ja arvioida myös Latvian sääntelymallia.

Kuluttajaluottoja markkinoidaan kuluttajille voimallisesti ja markkinoinnissa hyödynnetään useita erilaisia markkinointikanavia, muun muassa televisiota ja sosiaalisen median alustoja. KKV katsoo, että sääntelyvaihtoehtoja tarkasteltaessa tulisi arvioida, onko sellaisia markkinointikanavia, joiden osalta mainontaa tulisi rajoittaa nykyisestä.

Yleismarkkinoinnin lisäksi kuluttajaluottojen suoramarkkinointi on yleistä. Suoramarkkinointi on luonteeltaan henkilökohtaista ja saattaa johtaa esimerkiksi tilanteeseen, jossa kuluttaja, joka ei ole itse etsinyt aktiivisesti luottoa, tekee luottosopimuksen vastoin omaa etuaan. KKV katsoo, että sääntelyvaihtoehtoja tarkasteltaessa tulisi arvioida myös pysyvää suoramarkkinointikieltoa. KKV kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että markkinoinnin kohdentamisessa käytetään laajalti hyväksi kuluttajasta kerättyjä tietoja.

Luottojen markkinointi on toisinaan hyvin tunteisiin vetoavaa, ja markkinoinnissa hyödynnetään usein erilaisia kuluttajien käyttäytymisvääristymiä. Yhtenä sääntelyvaihtoehtona tulisi KKV:n mukaan arvioida sitä, olisiko luottojen mainonnassa jatkossa pitäydyttävä yksinomaan tietyissä säännösten määrittelyissä tosiasiatiedoissa.

Toissijaisesti KKV katsoo, että tarvittaessa ja edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi erityisesti suoramarkkinointikiellon väliaikainen jatkaminen olisi perusteltua.

Muilta osin KKV toteaa, että kaikkien toimien yhteisvaikutus ei kuitenkaan voi olla velanottoa kohtuuttomasti kiristävä ja että kaikkien viime vuosina voimaan tulleiden lainmuutosten yhteisvaikutusta ei voida vielä arvioida.

Väliaikaisen sääntelyn jatkamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 234/2020 vp) on todettu, että pidemmällä aikavälillä tulisi selvittää tarpeita ja mahdollisuuksia tarkistaa hintasääntelyä pysyvämmiin. Erityistä huomiota tulisi tältä osin kiinnittää ennen 1.9.2019 tehtyihin jatkuvaa luottoa koskeviin sopimuksiin, jotka jätettiin 1.9.2019 voimaan tulleen hintasääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle niissäkin tapauksissa, joissa kuluttaja tekee uusia nostoja hintasääntelyn voimaantulon jälkeen. Myös eduskunta totesi esityksestä antamassaan vastauksessa: ”Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto arvioi huolellisesti kattavaan analyysiin ja kansainväliseen vertailuun pohjautuen, onko kuluttajaluottosääntelyä muutettava pysyvästi. Tässä arvioinnissa on erityisesti tarkasteltava tehokasta seuraamussääntelyä ja vanhojen, korkeakorkoisten luottojen saamista maltillisemman korkotason turvaavan sääntelyn piiriin.”

Mitä mieltä olette siitä, jos 20 %:n korkokatto ulotettaisiin pysyvästi koskemaan vanhoja jatkuvia luottoja (mukaan lukien hyödykesidonnaiset luotot)siltä osin kuin kyse on uusista nostoista?

KKV viittaa tältä osin edellä selostettuun ja toteaa, että yhä edelleen on olemassa merkittävässä määrin ennen 1.9.2019 solmittuja jatkuvia luottoja, joista kuluttajat voivat tehdä uusia nostoja.

KKV katsoo, että ennen 1.9.2019 solmittujen jatkuvien luottosopimusten uusien nostojen tulisi kuulua pysyvän hintasääntelyn piiriin. KKV katsoo, että säätämällä vanhojen jatkuvien luottojen uudet nostot pysyvän hintasääntelyn piiriin turvattaisiin nykyistä sääntelyä paremmin heikoimmassa asemassa olevien kuluttajavelallisten tilannetta. Hyödykesidonnaisten luottojen osalta KKV katsoo pysyvän sääntelyn selkeyden ja hintavertailun turvaamisen puoltavan hintasääntelyn soveltamisalan riittävää laajuutta, vaikka niiden osalta ei olisikaan käytössä määrällisesti kohtuuttomia luottokustannuksia.

Hannula Paula
Kilpailu- ja kuluttajavirasto