

Asia: VN/26445/2023

Lausuntopyyntö Kuluttajaluotto- ja rahoituspalvelujen etämyyntityöryhmän mietinnöstä

1 Yleiset huomiot

Yleiset huomiot

Finanssivalvonta kannattaa tässä lausunnossa esitetyin huomioin lainsäädäntömuutoksia, joita kuluttajaluotto- ja rahoituspalvelujen etämyyntityöryhmän mietinnössä ehdotetaan kuluttajaluottodirektiivin (EU) 2023/2225 ja kuluttajaoikeusdirektiivin muutosdirektiivin (EU) 2023/2673 kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi.

2 Kuluttajaluottodirektiivin täytäntöönpano

2.1 Yleiset huomiot

Finanssivalvonta pitää kuluttajaluottodirektiivin täytäntöönpanemiseksi ehdotettavia lakimuutoksia pääosin kannatettavina ja direktiivin sisältöä ja tavoitteita vastaavina.

Finanssivalvonta katsoo, että kokonaisuutena tarkastellen ehdotetut muutokset parantavat kuluttajansuojan tasoa ja auttavat osaltaan ehkäisemään ongelmallista ylivelkaantumista. Kuluttajansuojalain kuluttajaluottoja koskevan sääntelyn soveltamisalan laajennus ja uudet palveluntarjoajien rekisteröintivelvoitteet tasapuolistavat kuluttajaluottomarkkinoilla toimivien yritysten toimintaympäristöä ja edistävät vastuullisempaa luotonantoa.

2.2 Soveltamisalan laajennus

Finanssivalvonta pitää kuluttajaluottodirektiiviin perustuvaa kuluttajaluottosääntelyn soveltamisalan laajennusta yleisesti ottaen kannatettavana. Soveltamisalan laajentamisen keskeisimpänä muutoksena korottomat ja kuluttomat kuluttajaluotot tulevat tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta kuluttajansuojalain 7 luvun säännösten soveltamisalan piiriin.

Finanssivalvonnalla ei ole huomautettavaa mietinnössä ehdotettuihin valintoihin, jotka koskevat direktiivin mahdollistaman sääntelyn soveltamisalan kansallisen liikkumavaran käyttöä.

2.3 Luottokelpoisuuden arviointi ja sopimusoikeudelliset seuraamukset

Luottokelpoisuuden arviointi

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan ehdotettu kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n 1 momentin muotoilu vastaa hyvin direktiivin sääntelyä painottaen kuluttajan edun huomioimista ja vaatimusta huolelliseen, kuluttajan yksilöllisen luottokelpoisuuden arvioimiseen pykälässä mainittujen tietojen ja tietolähteiden perusteella.

Finanssivalvonta pitää sääntelyn yhtenäisen tulkinnan ja valvonnan tehokkuuden kannalta hyvänä, että ehdotetussa 7 luvun 14 §:ssä ja sen perusteluissa on täsmennetty tiedot ja tietolähteet, joita olisi pidettävä luottokelpoisuusarvioinnissa tarpeellisina vähimmäistietoina kaikessa luotonmyönnössä.

Mietinnössä ehdotetaan nykyiseen tapaan säädettäväksi, että luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävät tiedot tulee hankkia muiden lähteiden ohella luottotietorekisteristä. Perusteluissa täsmennetään lähtökohdan olevan, että luotonantajan on aina selvitettävä kuluttajan tuloja sekä muita luottoja koskevat tiedot positiivisesta luottotietorekisteristä ja maksuhäiriötiedot yksityisten luottotietotoiminnan harjoittajien ylläpitämistä luottotietorekistereistä.

Finanssivalvonta katsoo, että velvollisuus luottotietorekisterien hyödyntämiseen luottokelpoisuusarvioinnissa on ehdotetussa muodossa kokonaisuutena perusteltu. Sääntely selventää veloitetta positiivisen luottotietorekisterin käyttöön. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan positiivisen luottotietorekisterin perustamisen keskeinen tavoite ylivelkaantumisen ehkäisystä saavutetaan tehokkaasti vain, jos rekisterin sisältämät tiedot ovat kattavat ja rekisterin tietosisältöä tosiasiallisesti hyödynnetään luottokelpoisuusarvioinneissa aina.

Muilta osin ehdotettu sääntely jättää luottokelpoisuusarvioinnissa hyödynnettävien tietojen yksityiskohdat ja käytettävät tietolähteet edelleen pitkälti luotonantajan harkintavaltaan. Finanssivalvonta katsoo sääntelyvalinnan olevan myös tältä osin perusteltu. Sääntelyn tulee jättää riittävässä määrin liikkumavaraa, jotta luottokelpoisuusarviointi voidaan toteuttaa oikeasuhtaisesti kulloinkin kyseessä olevan luoton luonteeseen, keston, arvoon ja riskeihin nähden.

2.4 Rekisteröintivelvollisuuden laajennus

Kuluttajaluotonantajien ja -luotonvälittäjien rekisteröintivelvollisuuden osalta mietinnössä ehdotetaan täydennyksiä eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettuun lakiin sekä säädettäväksi uusi laki kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvien kuluttajaluottojen välittäjistä.

Finanssivalvonta pitää ehdotettua luotonvälittäjien rekisteröintitehtävän ja valvontavastuun osoittamista Finanssivalvonnalle perusteltuna sääntelyratkaisuna. Finanssivalvonta pitää palveluntarjoajien rekisteröintiä koskevia lakiehdotuksia muiltakin osin pääosin asianmukaisina, mutta esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi seuraavat muutos- ja täydennysehdotukset:

Luotonvälittäjän ja kuluttajaluottojen välityksen määritelmät

Finanssivalvonta kannattaa mietinnössä ehdotettua kuluttajansuojalain 7 luvun 7 §:n 6 kohdan sisältämän luotonvälittäjän määritelmän täsmentämistä siten, että määritelmä vastaa mahdollisimman yhdenmukaisesti kuluttajaluottodirektiivissä säädettyä luotonvälittäjän määritelmää.

Finanssivalvonta kuitenkin katsoo, että luotonvälittäjän määritelmän, ja vastaavasti ehdotettavaan kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvien kuluttajaluottojen välittäjistä annettuun lakiin sisältyvän kuluttajaluottojen välityksen määritelmän, tulkintaa on välttämätöntä selventää jatkovalmistelussa. Luottomarkkinoilla toimivien elinkeinoharjoittajien on voitava tunnistaa omaa toimintaansa koskevat vaatimukset. Määritelmän tulkinnan selkeys on tarpeen myös, jotta valvontaa voidaan kohdentaa tehokkaasti. Luotonvälittäjän määritelmän sisällön selkeysvaatimus korostuu entisestään, kun jatkossa luotonvälittäjien edellytetään rekisteröityvän Finanssivalvonnan ylläpitämään rekisteriin.

Finanssivalvonta arvioi tässä vaiheessa, että ilman määritelmien tulkinnan selkeyttämistä sääntelyn soveltaminen tulee olemaan haastavaa erityisesti verkkokaupan maksamisen erilaisissa liiketoimintamalleissa, joissa asiakkaalle tarjotaan mahdollisuutta maksaa ostoksensa kolmannen osapuolen tarjoamalla luotolla. Tällöin arvioitavaksi tulee, onko verkkokauppaa ylläpitävää elinkeinoharjoittajaa pidettävä automaattisesti tai tiettyjen edellytysten täyttyessä sivutoimisena luotonvälittäjänä. Tätä asiaa tulisi sääntelyssä selventää. Ehdotettu sääntely jättää liian avoimeksi muun muassa sen, millä edellytyksillä elinkeinoharjoittajan toiminnassa on kyse määritelmien piiriin kuuluvasta kuluttajaluottosopimusten tarjoamisesta ja esittelemisestä, ja milloin puolestaan on kyse kuluttajan suoraan tai välillisesti tutustuttamisesta luotonantajaan, mitä ei olisi vielä pidettävä määritelmässä tarkoitettuna luotonvälittäjänä toimimisena.

Oikeus tarjota neuvontapalveluja

Kuluttajaluottodirektiivin 16 artiklan mukaan neuvontapalveluja saavat tarjota ainoastaan luotonantajat ja luotonvälittäjät tietyin jäsenvaltion harkinnassa olevin poikkeusmahdollisuuksin.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa muodossa kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluviin kuluttajaluottoihin ja kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluviin kuluttajaluottoihin liittyvien neuvontapalveluiden tarjoamisoikeuden välille olisi jäämässä sääntelyeroja, joiden perusteltavuutta on hyvä arvioida jatkovalmistelussa. Keskeinen ero liittyy luotonantajan oikeuteen tarjota neuvontapalveluja. Mietinnössä ehdotetun mukaisesti luotonantajat saavat tarjota kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvia luottoja koskevia neuvontapalveluja, ja tämä oikeus koskisi myös rekisteröintivelvollisuutta koskevan poikkeuksen piirissä olevia luotonantajia. Sen sijaan kuluttajansuojalain 7 a luvun soveltamisalaan kuuluvia luottoja koskevien neuvontapalveluiden tarjoaminen on voimassa olevan sääntelyn nojalla kokonaan kielletty kaikilta luotonantajilta.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös 16 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan a alakohdan poikkeusmahdollisuuteen, jota mietinnössä ei ehdoteta hyödynnettäväksi. Säännös mahdollistaisi neuvontapalveluiden tarjoamisen ilman rekisteröintiä, jos neuvontapalveluja tarjotaan satunnaisesti ammattitoiminnan yhteydessä ja kyseistä ammattitoimintaa säännellään lain säännöksin tai hallinnollisin määräyksin tai eettisin säännöin, joissa ei suljeta pois kyseisten palvelujen tarjoamista. Asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjistä annetussa laissa (852/2016) vastaavan kaltainen asuntoluottodirektiiviin perustuva jäsenvaltio-optio on hyödynnetty. Finanssivalvonta ei tunnista perusteita erilaiselle sääntelyvalinnalle tässä yhteydessä.

2.5 Muut huomiot

Ennen luottosopimuksen tekemistä perittävät maksut

Kuluttajaluottodirektiivin 32 artiklan 5 kohta antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden kieltää luotonantajaa ja luotonvälittäjää perimästä kuluttajalta maksuja ennen luottosopimuksen tekemistä tai asettaa maksujen perimistä koskevia rajoituksia. Mietinnössä ennakkomaksuja koskevaa sääntelyä ei ehdoteta sillä perusteella, että Suomessa ei tiettävästi ole esiintynyt ongelmia liittyen ennakkomaksujen perimiseen luottosopimuksen tekemisen yhteydessä.

Finanssivalvonta tuo esiin, että se on viimeaikaisessa valvonnassaan havainnut markkinoilla käytännön, jossa luotonantaja perii kuluttajalta maksun luottohakemuksen käsittelystä, ja maksu voidaan periä, vaikka luottosopimusta ei hakemuksen nojalla solmita. Finanssivalvonta ei pidä tällaista käytäntöä lähtökohtaisesti hyvän luotonantotavan mukaisena. Finanssivalvonta esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, että ennen luottosopimuksen tekemistä perittäville maksuille asetettaisiin nimenomainen kieltö.

Siirtymäsäännökset

Kuluttajaluottodirektiivin täytäntöön panemiseksi ehdotettavat säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan 20.11.2026. Finanssivalvonta tuo esiin, että sekä kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvien luottojen välittäjistä annettuun lakiin että eräiden luotonantajien ja

luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettuun lakiin tulee lisätä siirtymäsäännökset. Finanssivalvonnalla tulisi olla mahdollisuus vastaanottaa ja käsitellä rekisteröintihakemuksia jo ennen lain voimaantuloa siten, että rekisteröinnit astuisivat voimaan lain voimaantullessa. Finanssivalvonta huomauttaa, että rekisteröintivelvollisuuden soveltamisalan laajuuden selkeys ja sitä myöten rekisteröintivelvollisten lukumäärä ovat keskeisiä siirtymäajan pituuteen vaikuttavia asioita. Siirtymäajan on joka tapauksessa oltava riittävä.

3 Kuluttajaoikeusdirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpano

Kuluttajaoikeusdirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpano

Ennakkotietojen ja sopimusehtojen saavutettavuus

Kuluttajansuojalain 6 a luvun 11 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan ennakkotiedot ja sopimusehdot on pyynnöstä toimitettava vammaisille kuluttajille soveltuvassa ja saavutettavassa muodossa. Perusteluissa saavutettavuuden käsitettä on avattu viittaamalla digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) sisältämään saavutettavuuden määritelmään.

Finanssivalvonta kannattaa vammaisten henkilöiden tarpeiden huomioimista rahoituspalveluiden etämyynnissä. Finanssivalvonta kuitenkin katsoo, että ehdotetun saavutettavuusvaatimuksen tarvetta ja suhdetta jo voimassa oleviin muuhun lainsäädäntöön perustuviin saavutettavuus- ja mukautusvaatimuksiin tulisi arvioida ja selvittää.

Kuluttajansuojalain 6 a lukuun ehdotetun saavutettavuusvaatimuksen valvontaviranomainen olisi kuluttaja-asiamies ja rinnakkaisella toimivallalla Finanssivalvonta, silloin kun kyse on Finanssivalvonnan valvonnassa olevasta palveluntarjoajasta. Saavutettavuuden valvontaan liittyvä tehtävä olisi Finanssivalvonnalle kokonaan uusi ja valvonta voi edellyttää sellaista erityisasiantuntemusta, jota Finanssivalvonnalla ei nykyisellään ole. Finanssivalvonnan näkemyksen valvonta on tarkoituksenmukaisempaa keskittää viranomaisille, joille jo nykyisin kuuluu saavutettavuusvaatimusten valvontaan tai vammaisten henkilöiden palveluiden mukautuksiin liittyviä valvontatehtäviä.

4 Vaikutusten arviointi

4.1 Kuluttajaluottodirektiivin täytäntöönpano

Ehdotetut säännökset toisivat kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvien kuluttajaluottojen välittäjät Finanssivalvonnan rekisteröinnin ja valvonnan piiriin. Lisäksi sääntelymuutosten voidaan arvioida lisäävän eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain nojalla rekisteröintivelvollisten luotonantajien määrää. Uusien valvottavien osalta Finanssivalvonnan valvontatehtävät kohdistuisivat rekisteröintiedellytysten arviointiin ja menettelytapaa koskevien säännösten noudattamiseen.

Työryhmätyön aikana, eikä siten myöskään mietinnössä, ole pystytty vielä arvioimaan uusien rekisteröitävien toimijoiden lukumäärää. Mietinnön vaikutustenarvioinnissa on esitetty tietoja vähittäiskaupan alalla toimivien suomalaisten suurten yritysten määrästä, joilla on velvollisuus rekisteröityä, jos ne harjoittavat kuluttajaluotonantoa tai luotonvälitystä sivutoimisesti. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että uusien rekisteröintivelvollisten lukumäärän arvioinnissa on huomioitava lisäksi se, että myös Suomeen palveluita tarjoavilla ulkomaisilla luotonantajilla ja luotonvälittäjillä tulee olemaan velvollisuus rekisteröityä Finanssivalvonnan ylläpitämään rekisteriin.

Finanssivalvonnan ennakko-oletus on, että uusia rekisteröitäviä ja valvottavia toimijoita voi olla maltillisimmillaankin useita kymmeniä. Asiaa tulisi jatkovalmistelussa selvittää tarkemmin, jotta myös valvonnasta aiheutuvaa työ määrää pystyttäisiin arvioimaan paremmin.

4.2 Kuluttajaoikeusdirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpano

-

5 Muut huomiot

Muut huomiot

Seuraamusmaksun määräämismahdollisuus talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisölle

Finanssivalvonta esittää kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) täsmentämistä siten, että laissa säädetty seuraamusmaksu olisi nimenomaisen sääntelyn nojalla mahdollista määrätä myös talletuspankkien yhteenliittymästä annetun lain (599/2010) mukaisille keskusyhteisöille.

Finanssivalvonta on valvontatyössään todennut, että toimivaltuuslain seuraamusmaksua koskeva sääntely ei ole sovellettavissa talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisöön. Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan keskusyhteisö ei ole kuluttajansuojalaissa ja toimivaltuuslaissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja, jolle seuraamusmaksu voidaan määrätä. Keskusyhteisöllä voi kuitenkin käytännössä olla ratkaiseva vaikutusvalta siihen, miten kuluttajansuojasääntelyä noudatetaan yhteenliittymän jäsenpankeissa. Finanssivalvonta katsoo, että eri yhtiömuotojen yhdenvertainen kohtelu ja seuraamusjärjestelmän tehokkuus perustelevat seuraamusmaksun määräämismahdollisuutta talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisöille.

Myller Marko
Finanssivalvonta

Kettunen Anu
Finanssivalvonta